PODPIS ZAUFANY
MACIEJ
ŚWIRSKI
08.01.2026 11:45:46 GMT+1
Dokument podpisany elektronicznie
podpisem zaufanym

CZŁONEK
Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji
Maciej Świrski

# Stanowisko członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji z dnia 5 grudnia 2025 r.

---

## Wstęp

**Niniejszy dokument stanowi indywidualne stanowisko eksperckie Macieja Świrskiego, członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT).**

Analiza została przygotowana w odpowiedzi na rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 grudnia 2025 r. (druk rządowy, skierowany do konsultacji publicznych 8 grudnia 2025 r. przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, termin uwag do 23 stycznia 2026 r.), wdrażający rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnych ram dla usług medialnych na rynku wewnętrznym (Europejski Akt o Wolności Mediów – EMFA).

**Dokument nie stanowi oficjalnego stanowiska Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako organu kolegialnego**, lecz wyłącznie osobistą ocenę systemową jednego z jej członków.

Celem analizy jest wskazanie długofalowych skutków projektowanych rozwiązań dla pluralizmu medialnego, niezależności redakcyjnej, innowacji technologicznych oraz zdolności regulatora do efektywnego wykonywania konstytucyjnych zadań w dynamicznie zmieniającym się środowisku cyfrowym. Wnioski i propozycje zmian mają charakter konstruktywny i służą wzbogaceniu debaty publicznej w toku konsultacji legislacyjnych, bez przesądzania o stanowisku KRRiT jako organu kolegialnego.

Warszawa, 8 stycznia 2026 r.
Maciej Świrski

---

# 1. Przedmiot i zakres stanowiska

Niniejsze stanowisko dotyczy oceny rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji jako regulacji ramowej o długofalowych skutkach ustrojowych i systemowych. Przedmiotem analizy jest konstrukcja projektowanych rozwiązań w ich wzajemnych relacjach oraz przewidywane konsekwencje ich funkcjonowania w czasie dla rynku medialnego, wolności słowa, realizacji misji publicznej oraz roli Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako organu konstytucyjnego.

Stanowisko nie obejmuje szczegółowej analizy poszczególnych przepisów projektu w układzie artykułowym. Jest to świadomy wybór metodologiczny, uzasadniony charakterem projektowanej nowelizacji jako regulacji o znaczeniu systemowym, której rzeczywiste skutki ujawniają się nie w izolowanym brzmieniu poszczególnych norm, lecz w sposobie ich łącznego oddziaływania na podmioty regulowane oraz na architekturę rynku medialnego.

Analiza została ukierunkowana na identyfikację mechanizmów regulacyjnych, które kształtują relację pomiędzy państwem a podmiotami medialnymi na kolejnych etapach ich funkcjonowania, w szczególności w zakresie warunków wejścia na rynek, bieżącego wykonywania działalności, trwałej relacji z regulatorem oraz możliwości rozwoju innowacyjnych form działalności medialnej. Przyjęta perspektywa pozwala na ocenę projektu ustawy jako całościowego reżimu regulacyjnego, a nie zbioru odrębnych rozwiązań normatywnych.

Stanowisko uwzględnia zarówno kontekst krajowy, jak i europejski, w tym wymogi wynikające z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1083 w sprawie europejskiego aktu o wolności mediów (EMFA), w zakresie, w jakim wpływają one na konstrukcję krajowego systemu regulacji mediów. Analiza koncentruje się na skutkach regulacyjnych projektowanych rozwiązań, niezależnie od deklarowanych intencji projektodawcy.

Wnioski przedstawione w stanowisku mają charakter systemowy i prognostyczny. Ich celem jest wskazanie potencjalnych konsekwencji przyjęcia projektowanej regulacji dla stabilności i rozwoju rynku medialnego, realizacji misji publicznej oraz zdolności państwa do reagowania na zmiany technologiczne i strukturalne zachodzące w obszarze mediów. Stanowisko nie stanowi oceny aksjologicznej ani ustrojowej systemu konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, lecz odnosi się wyłącznie do skutków konstrukcyjnych projektowanych rozwiązań prawnych.

# 2. Metodologia analizy – perspektywa etapów życia podmiotu regulowanego

Metodologia przyjęta w niniejszym stanowisku opiera się na analizie projektu ustawy z perspektywy etapów życia podmiotu regulowanego. Podejście to przesuwa punkt ciężkości z oceny poszczególnych przepisów na ocenę rzeczywistego oddziaływania regulacji w czasie, w toku funkcjonowania podmiotów objętych reżimem prawnym.

Regulacja medialna nie działa wyłącznie w momencie jej wejścia w życie ani poprzez pojedyncze normy. Funkcjonuje jako ciągły reżim relacyjny, w ramach którego państwo – poprzez definicje ustawowe, instrumenty reglamentacyjne, obowiązki informacyjne, procedury nadzorcze oraz mechanizmy sankcyjne – kształtuje środowisko decyzyjne, w jakim działają podmioty medialne.

W tym środowisku podmioty te podejmują decyzje o wejściu na rynek, kontynuowaniu działalności, zakresie inwestycji oraz kierunkach rozwoju technologicznego i organizacyjnego.

## 2.1. Etapy życia podmiotu regulowanego jako rama analityczna

W ramach przyjętej metodologii podmiot regulowany analizowany jest jako uczestnik czterech kolejnych etapów:

### 1. Wejście na rynek

Jest to moment pierwotnej selekcji regulacyjnej. Poprzez definicje ustawowe, warunki dopuszczenia do działalności oraz wymogi formalne regulacja określa, które modele działalności są dla systemu czytelne i przewidywalne, a które od początku funkcjonują w warunkach podwyższonej niepewności. Na tym etapie prawo nie tyle zakazuje określonych form aktywności, co ustala koszt wejścia oraz profil ryzyka, który podmiot musi zaakceptować jeszcze przed rozpoczęciem faktycznej działalności.

### 2. Bieżące funkcjonowanie

Na tym etapie ujawnia się regulacja jako zbiór kosztów stałych. Obowiązki sprawozdawcze, wymogi dokumentacyjne, standardy organizacyjne oraz ryzyko formalne towarzyszą działalności podmiotu w sposób ciągły. Regulacja może w tej fazie pełnić funkcję stabilizującą, ale może również prowadzić do systematycznego przenoszenia zasobów z działalności merytorycznej i rozwojowej na obsługę proceduralną.

### 3. Trwała relacja z regulatorem

Jest to etap kluczowy z punktu widzenia ustrojowego. Podmiot regulowany pozostaje w stałej relacji z organem regulacyjnym, który w przypadku rynku medialnego pełni szczególną rolę konstytucyjną. Metodologia etapowa pozwala ocenić, czy projektowane rozwiązania budują relację opartą na przewidywalności i równowadze, czy też prowadzą do utrwalenia stanu zależności, w którym regulator staje się centralnym punktem ryzyka dla bieżącego funkcjonowania i rozwoju podmiotu.

### 4. Rozwój innowacyjny

Ten etap dotyczy zdolności systemu regulacyjnego do absorpcji nowych modeli działalności, technologii i formatów przekazu. W obszarze mediów rozwój ten ma często charakter iteracyjny, projektowy i transgraniczny. Analiza etapowa pozwala ocenić, czy regulacja tworzy ramy umożliwiające włączanie innowacji w porządek prawny, czy też – poprzez kumulację kosztów i ryzyk – wypycha je poza krajową jurysdykcję.

## 2.2. Zakres oceny umożliwiany przez przyjętą metodologię

Zastosowanie perspektywy etapów życia podmiotu regulowanego umożliwia ocenę projektu ustawy w trzech zasadniczych wymiarach.

Po pierwsze, pozwala na identyfikację ryzyka regulacyjnego jako stałej cechy systemu, a nie wyłącznie konsekwencji naruszenia prawa. Ryzyko to może wynikać z niejednoznaczności definicji, uznaniowości procedur, gęstości obowiązków informacyjnych oraz nieprzewidywalności praktyki regulacyjnej. W takim ujęciu ryzyko regulacyjne staje się elementem tła każdej decyzji inwestycyjnej i organizacyjnej podejmowanej przez podmiot medialny.

Po drugie, metodologia ta umożliwia ocenę asymetrii kosztów regulacyjnych. Te same obowiązki mogą mieć charakter marginalny dla dużych, ustabilizowanych podmiotów, a jednocześnie stanowić barierę zaporową dla podmiotów mniejszych, innowacyjnych lub działających w modelach projektowych. Asymetria ta działa jak mechanizm selekcyjny rynku, który formalnie pozostaje otwarty, lecz w praktyce preferuje określone modele działalności.

Po trzecie, perspektywa etapowa pozwala ocenić zdolność systemu regulacyjnego do absorpcji innowacji. Kluczowe znaczenie ma tu istnienie mechanizmów umożliwiających eksperymentowanie, stopniowe włączanie nowych rozwiązań do reżimu prawnego oraz ograniczanie ryzyka innowacyjnego na wczesnych etapach rozwoju. Brak takich mechanizmów prowadzi do sytuacji, w której regulacja stabilizuje istniejący porządek, lecz traci zdolność adaptacji do zmian technologicznych i strukturalnych.

## 2.3. Znaczenie metodologii dla dalszej analizy projektu

Przyjęta metodologia stanowi stałą ramę analityczną dla dalszych części stanowiska. Każdy kluczowy obszar projektu ustawy oceniany jest nie jako odrębny przepis, lecz jako element oddziałujący na decyzje podejmowane przez podmiot regulowany na kolejnych etapach jego funkcjonowania. Podejście to pozwala na ocenę projektu jako spójnego reżimu regulacyjnego oraz na identyfikację jego potencjalnych skutków ustrojowych, rynkowych i rozwojowych w długim horyzoncie czasowym.

# 3. Etap I – wejście na rynek

*Regulacja jako filtr selekcyjny*

Wejście na rynek medialny stanowi w systemie prawa regulacyjnego moment o znaczeniu fundamentalnym. Nie jest to etap techniczny ani wyłącznie proceduralny, lecz punkt, w którym ustawodawca dokonuje pierwotnego rozstrzygnięcia co do tego, jakie modele działalności uznaje za racjonalne, przewidywalne i instytucjonalnie obsługiwalne, a jakie od początku obciążone są podwyższonym ryzykiem regulacyjnym.

Projektowana nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji wprowadza zmiany w zakresie instrumentów dopuszczenia do rynku, formalnie ograniczając koncesjonowanie do nadawania naziemnego oraz zastępując je w pozostałych obszarach reżimem zezwoleń i rejestracji. Na poziomie deklaratywnym rozwiązanie to przedstawiane jest jako liberalizacja oraz wyraz neutralności technologicznej. Analiza systemowa prowadzi jednak do wniosku, że zmiana ta nie znosi mechanizmu selekcji rynku, lecz jedynie modyfikuje jego formę.

Koncesja, jako instrument klasyczny, stanowiła barierę jawną i punktową. Jej istnienie było czytelne dla uczestników rynku, a ryzyko regulacyjne koncentrowało się w jednym momencie decyzyjnym. Projektowany model oparty na zezwoleniach i rejestracji nie eliminuje bariery wejścia, lecz przekształca ją w barierę rozciągniętą w czasie, obecną przez cały cykl funkcjonowania podmiotu regulowanego.

W nowym układzie formalny próg rozpoczęcia działalności może wydawać się niższy, jednak całkowity koszt wejścia na rynek - rozumiany jako suma niepewności prawnej, obowiązków compliance, ryzyk interpretacyjnych oraz zależności od bieżącej praktyki administracyjnej - ulega zwiększeniu. Mechanizm selekcyjny nie działa już poprzez jednoznaczną decyzję administracyjną, lecz poprzez ciągłe testowanie zdolności podmiotu do funkcjonowania w gęstym środowisku proceduralnym.

Szczególnie istotne znaczenie ma fakt, że projektowana regulacja została skonstruowana z myślą o podmiotach o ustabilizowanej pozycji rynkowej, działających w hierarchicznych strukturach organizacyjnych oraz w ramach wolnozmiennych modeli biznesowych. Zarówno definicje ustawowe, jak i instrumenty proceduralne preferują ten typ działalności, ponieważ są one w pełni kompatybilne z historycznym aparatem regulacyjnym. Dla takich podmiotów koszty wejścia oraz późniejszego utrzymania się w systemie mają charakter przewidywalny i w dużej mierze marginalny.

Odmienna sytuacja dotyczy modeli innowacyjnych: mediów cyfrowych, inicjatyw projektowych, start-upów medialnych oraz form działalności o charakterze hybrydowym, transgranicznym lub iteracyjnym. Modele te nie są wprost zakazane, jednak pozostają poza horyzontem pojęciowym ustawy, a tym samym poza stabilnym i przewidywalnym reżimem prawnym. W praktyce oznacza to, że już na etapie wejścia na rynek podmioty innowacyjne zmuszone są do adaptacji swoich modeli do kategorii zaprojektowanych pod realia nadawania linearnego drugiej połowy XX wieku.[1]

Brak pozytywnego ujęcia innowacji medialnej jako celu regulacyjnego lub wartości podlegającej ochronie skutkuje tym, że regulacja nie pełni funkcji adaptacyjnej. Ustawa opiera się na założeniu, że przyszłość rynku medialnego będzie jedynie wariantem znanych obecnie form organizacyjnych i dystrybucyjnych. Nie przewiduje mechanizmów umożliwiających testowanie nowych rozwiązań, stopniowe włączanie ich do reżimu regulacyjnego ani czasowe funkcjonowanie w warunkach ograniczonego ryzyka administracyjnego.

W konsekwencji regulacja działa jako filtr selekcyjny o charakterze strukturalnym. Premiowane są podmioty historyczne, których modele działalności mieszczą się w utrwalonych kategoriach normatywnych. Zniechęcane są natomiast modele przyszłościowe, dla których koszt niepewności regulacyjnej oraz ryzyko uznaniowości administracyjnej przewyższają potencjalne korzyści z funkcjonowania w polskiej jurysdykcji.

---

1 **Przykład modelu iteracyjnego:**
Model biznesowy oparty na **ciągłym testowaniu, modyfikowaniu i skalowaniu funkcji produktu medialnego** w odpowiedzi na dane behawioralne użytkowników, a nie na uprzednio ustalonym formacie nadawczym. Przykładem jest cyfrowa platforma informacyjna lub edukacyjna, która rozpoczyna działalność jako newsletter lub podcast dystrybuowany przez platformy zewnętrzne, następnie – w oparciu o analizę zaangażowania odbiorców – rozwija własną aplikację, wprowadza elementy wideo na żądanie, mikropłatności, subskrypcje lub funkcje społecznościowe, przy czym zakres i charakter treści oraz sposób ich dystrybucji ulegają cyklicznym zmianom. Model taki nie posiada stabilnej, jednorazowo zdefiniowanej formy „nadawania”, lecz ewoluuje w iteracjach, co czyni go trudnym do zakwalifikowania w ramach kategorii właściwych dla nadawania linearnego.

Systemowym skutkiem tak zaprojektowanego etapu wejścia na rynek jest wzrost niepewności regulacyjnej jako stałej cechy otoczenia prawnego. Ryzyko to nie ma charakteru incydentalnego ani sankcyjnego, lecz towarzyszy podmiotowi od momentu podjęcia decyzji inwestycyjnej. W takich warunkach racjonalnym wyborem dla przedsięwzięć innowacyjnych staje się lokowanie działalności poza krajowym porządkiem prawnym lub funkcjonowanie w modelach transgranicznych, przy jednoczesnym kierowaniu treści do odbiorców w Polsce.

Etap wejścia na rynek ujawnia zatem fundamentalną cechę projektowanej nowelizacji: regulacja nie liberalizuje dostępu do rynku medialnego, lecz reorganizuje mechanizm selekcji w sposób mniej widoczny, a jednocześnie bardziej dotkliwy w długim horyzoncie czasowym. Jest to punkt wyjścia dla dalszych etapów analizy, w których efekt selekcyjny ulega kumulacji poprzez obowiązki informacyjne, relację z regulatorem oraz brak instrumentów wspierających rozwój innowacyjny.

# 4. Etap II – Bieżące funkcjonowanie

*Obowiązki informacyjne i trwałe ryzyko regulacyjne*

Po przekroczeniu progu wejścia na rynek podmiot medialny wchodzi w fazę bieżącego funkcjonowania w reżimie regulacyjnym. Na tym etapie zasadniczym instrumentem oddziaływania państwa przestają być decyzje punktowe, a stają się nimi obowiązki informacyjne i sprawozdawcze, które towarzyszą podmiotowi regulowanemu w sposób ciągły przez cały okres jego działalności.

Obowiązki te należą do najbardziej niedocenianych, a jednocześnie najbardziej skutecznych narzędzi regulacyjnych. W przeciwieństwie do koncesji czy zezwoleń nie mają one charakteru jednorazowego aktu administracyjnego. Ich istotą jest kumulacja w czasie. Każdy kolejny wymóg raportowy, każda aktualizacja danych oraz każde rozszerzenie zakresu sprawozdawczości zwiększają całkowite obciążenie regulacyjne niezależnie od tego, czy podmiot narusza prawo, czy działa w pełnej zgodności z przepisami.

Projektowana nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji w sposób istotny rozszerza zarówno zakres obowiązków informacyjnych, jak i wolumen danych gromadzonych oraz przetwarzanych przez regulatora. Na poziomie deklaratywnym rozwiązania te uzasadniane są potrzebą zwiększenia przejrzystości rynku, ochrony pluralizmu oraz implementacji standardów wynikających z rozporządzenia EMFA. Cele te, rozpatrywane abstrakcyjnie, pozostają racjonalne i mieszczą się w granicach interesu publicznego.

Problem ma jednak charakter konstrukcyjny, a nie celowościowy. Przyjęty model obowiązków sprawozdawczych został zaprojektowany z myślą o rynku stabilnym, hierarchicznym i administracyjnie sformalizowanym. Zakłada on istnienie podmiotów o ustabilizowanej strukturze organizacyjnej, rozbudowanych zasobach compliance oraz zdolności do rutynowego generowania danych w formatach oczekiwanych przez administrację publiczną.

W takim otoczeniu koszty raportowania mają dla dużych, historycznych nadawców charakter kosztu marginalnego. Są one wbudowane w ich struktury organizacyjne i nie wpływają istotnie na decyzje strategiczne ani inwestycyjne. Co więcej, rozbudowa obowiązków informacyjnych może w praktyce wzmacniać ich pozycję rynkową poprzez podnoszenie progu utrzymania się w systemie regulacyjnym.

Odmienna sytuacja dotyczy podmiotów innowacyjnych, funkcjonujących w modelach cyfrowych, projektowych, hybrydowych lub iteracyjnych. Dla nich obowiązki informacyjne nie są kosztem marginalnym, lecz stałym i narastającym obciążeniem operacyjnym. Każdy kolejny wymóg raportowy oznacza konieczność alokowania ograniczonych zasobów organizacyjnych i finansowych na obsługę procedur administracyjnych kosztem rozwoju technologii, treści lub modelu biznesowego. Tego rodzaju obciążenie regulacyjne ma również bezpośredni wpływ na zdolność pozyskiwania inwestycji rozwojowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Inwestorzy prywatni oraz fundusze venture capital oceniają projekty innowacyjne nie tylko pod kątem potencjału rynkowego, lecz także pod kątem ryzyka regulacyjnego i kosztów zgodności (compliance). Modele biznesowe obciążone rozbudowanymi, nieproporcjonalnymi obowiązkami raportowymi są postrzegane jako mniej skalowalne i mniej konkurencyjne względem analogicznych projektów funkcjonujących w jurysdykcjach o bardziej elastycznych reżimach regulacyjnych.

W konsekwencji kapitał rozwojowy może być kierowany poza Polskę, nie z powodu braku innowacyjności podmiotów krajowych, lecz z uwagi na strukturalne obniżenie atrakcyjności inwestycyjnej wynikające z kosztów obsługi regulacyjnej. Obowiązki informacyjne, które w założeniu mają charakter ochronny lub porządkujący, w praktyce mogą więc prowadzić do osłabienia ekosystemu innowacji medialnych, ograniczenia napływu kapitału prywatnego oraz spowolnienia rozwoju nowych form działalności cyfrowej.

W tym sensie regulacja działa jako mechanizm selekcyjny, który decyduje nie o tym, kto może wejść na rynek, lecz o tym, kto jest w stanie na nim długotrwale pozostać.

Istotnym elementem tego etapu jest epistemiczny charakter obowiązków informacyjnych. Dane gromadzone przez regulatora nie stanowią neutralnego odzwierciedlenia rynku, lecz określają, jakiego rodzaju działalność staje się widoczna dla systemu regulacyjnego, a jaka pozostaje poza jego polem poznawczym. Rynek nie jest w tym modelu ujmowany jako proces dynamiczny, lecz jako zbiór stabilnych bytów administracyjnych, dających się opisać w formularzu, tabeli lub rejestrze.

Każda forma działalności o charakterze eksperymentalnym, przejściowym, rozproszonym lub szybko ewoluującym staje się w takim systemie problemem poznawczym, a następnie regulacyjnym. Brak możliwości jednoznacznego przypisania jej do istniejących kategorii nie prowadzi do adaptacji regulacji, lecz do wzrostu niepewności interpretacyjnej i ryzyka formalnego po stronie podmiotu regulowanego.

Mechanizm ten jest dodatkowo wzmacniany przez nakładanie się obowiązków informacyjnych wynikających z różnych reżimów prawnych, w szczególności w zakresie danych osobowych, struktury własnościowej, relacji kapitałowych czy przeciwdziałania praniu pieniędzy. Zamiast zwiększać przejrzystość, prowadzi to do wzrostu kosztów transakcyjnych, ryzyka błędów formalnych oraz niepewności co do zakresu odpowiedzialności regulacyjnej.

Szczególnie problematyczny jest anachroniczny charakter systemu sprawozdawczego, który projektowana nowelizacja nie tylko utrwala, lecz dodatkowo rozszerza. Opiera się on na paradygmacie dokumentowym wykształconym w okresie transformacji ustrojowej, w którym rzeczywistość gospodarcza i technologiczna musi zostać „spłaszczona” do postaci okresowych sprawozdań składanych ex post. W warunkach dynamicznego rynku medialnego prowadzi to do

strukturalnego opóźnienia poznawczego po stronie regulatora, przy jednoczesnym wzroście iluzji kontroli wynikającej z samego faktu posiadania rozbudowanych baz danych.

Na tym etapie konieczne jest uwzględnienie realnych zdolności instytucjonalnych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Projektowana nowelizacja rozszerza obowiązki sprawozdawcze także na media prasowe, w tym zarejestrowane tytuły prasowe, bez rozróżnienia ich skali, zasięgu ani rzeczywistego wpływu na rynek medialny.

Skala tego rozszerzenia wynika bezpośrednio z danych źródłowych:

1) wykazu zarejestrowanych tytułów prasowych prowadzonego przez Sąd Okręgowy w Warszawie, według stanu na 13 lutego 2025 r.,

2) listy podmiotów regulowanych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, zgodnie z danymi posiadanymi przez Biuro KRRiT.

Zestawienie tych rejestrów prowadzi do wniosku, że liczba podmiotów objętych sprawozdawczością wzrasta z około 1000 do co najmniej 14 900. Oznacza to wielokrotne zwiększenie strumienia dokumentacji kierowanej do organu regulacyjnego, bez równoczesnego wprowadzenia mechanizmów różnicujących obowiązki oraz bez zasadniczej zmiany modelu analitycznego przetwarzania danych.

W konsekwencji powstaje ryzyko paraliżu poznawczego regulatora. Ilość gromadzonych danych przekracza możliwości ich rzeczywistej analizy, syntezy i wykorzystania do podejmowania decyzji regulacyjnych. W takim stanie regulator zaczyna funkcjonować w trybie formalnym, w którym procedura staje się celem samym w sobie, a regulacja sprowadza się do rejestrowania faktu złożenia dokumentów, bez realnego wpływu na jakość nadzoru nad rynkiem.

Nie jest to efekt złej woli ani błędu wykonawczego, lecz konsekwencja konstrukcyjna regulacji, która zakłada masowe gromadzenie danych przy zachowaniu niezmienionego aparatu ich przetwarzania. Długofalowym skutkiem jest trwały stan podwyższonej ekspozycji regulacyjnej zarówno po stronie podmiotów rynku, jak i po stronie samego regulatora. Ryzyko regulacyjne przestaje być związane z naruszeniem prawa, a staje się stałą cechą funkcjonowania systemu.

Etap bieżącego funkcjonowania ujawnia tym samym, że projektowana regulacja sprzyja formalizacji zamiast realnej analizy, homogenizacji rynku zamiast jego rozwoju oraz wypychaniu innowacyjnych modeli działalności poza krajową jurysdykcję. Stanowi to bezpośrednie przejście do kolejnego etapu, w którym relacja z regulatorem zaczyna determinować całość funkcjonowania systemu medialnego.

# 5.0 Zmiana funkcji ustrojowej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Po przejściu etapu wejścia na rynek oraz objęciu podmiotu regulowanego trwałym reżimem obowiązków informacyjnych relacja z regulatorem przestaje mieć charakter incydentalny. Rozpoczyna się trzeci etap życia podmiotu regulowanego, w którym kompetencje, procedury i praktyka działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji stają się stałym i dominującym punktem odniesienia dla bieżącego funkcjonowania oraz decyzji rozwojowych.

W porządku konstytucyjnym KRRiT nie jest zwykłym organem administracyjnym. Została ona powołana jako organ ramowy i gwarancyjny, którego podstawową funkcją jest materialna ochrona wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Relacja podmiotu regulowanego z takim organem powinna opierać się na równowadze pomiędzy nadzorem a autonomią działalności medialnej, a nie na ciągłej, proceduralnej zależności.

Projektowana nowelizacja ustawy wprowadza jednak istotne przesunięcie funkcjonalne w charakterze tej relacji. Z perspektywy podmiotów regulowanych oznacza to wzrost liczby interakcji z KRRiT, eskalację obowiązków dokumentacyjnych, rozszerzenie zakresu procedur administracyjnych oraz uczynienie rejestrów, decyzji i interpretacji regulacyjnych elementem codziennego funkcjonowania działalności medialnej.

W praktyce KRRiT staje się instytucją, przez którą przebiega istotna część procesów regulacyjnych dotyczących rynku medialnego, co zwiększa jej znaczenie w administracyjnym obiegu decyzji, bez jednoczesnego wyposażenia w adekwatne instrumenty koordynacyjne. Sukces regulacyjny podmiotów coraz częściej zależy nie od jakości treści, odpowiedzialności redakcyjnej czy innowacyjności form przekazu, lecz od zdolności poruszania się w gęstym środowisku proceduralnym oraz od poprawności formalnej realizacji obowiązków.

## 5.1. Przesunięcie funkcji regulacyjnej

Analiza projektowanych rozwiązań wskazuje na systemowe przesunięcie funkcji KRRiT:

- z organu ramowego i gwarancyjnego, działającego poprzez wyznaczanie granic i standardów funkcjonowania rynku,
- w kierunku organu stałego nadzoru formalnego, którego zasadniczą aktywnością staje się kontrola zgodności proceduralnej i dokumentacyjnej.

Przesunięcie to dokonuje się poprzez kumulatywne rozszerzanie:

- kontroli ex ante,
- liczby i złożoności procedur administracyjnych,
- zakresu uznaniowości interpretacyjnej po stronie regulatora.

Regulacja coraz rzadziej reaguje na realne naruszenia lub zjawiska istotne z punktu widzenia wolności słowa, a coraz częściej działa prewencyjnie, poprzez wstępną kontrolę formy, struktury i organizacji działalności medialnej. W takim modelu granica pomiędzy nadzorem a zarządzaniem rynkiem ulega zatarciu.

Projektowana nowelizacja przypisuje KRRiT rosnącą liczbę zadań, nie równoważąc ich ani adekwatnym zwiększeniem zasobów, ani zasadniczym uproszczeniem innych obszarów działania. Skutkiem jest przeciążenie instytucjonalne, objawiające się wydłużeniem ścieżek decyzyjnych, wzrostem niepewności proceduralnej oraz przeniesieniem ciężaru organizacyjnego na podmioty regulowane.

Na tym etapie ujawnia się ryzyko instrumentalizacji procedury. Selekcja rynku nie odbywa się poprzez formalne zakazy, lecz poprzez stopień zdolności do spełniania rosnących wymogów formalnych. Podmioty innowacyjne, działające w modelach dynamicznych i iteracyjnych,

zmuszane są do adaptacji do wzorców zaprojektowanych pod historyczne, stabilne formy działalności medialnej.

Długofalowym skutkiem jest zmiana percepcji regulatora. KRRiT przestaje być postrzegana przede wszystkim jako gwarant równowagi ustrojowej i wolności słowa, a zaczyna funkcjonować jako administracyjny punkt kontroli zgodności. Najbardziej dynamiczne podmioty medialne, nie widząc możliwości rozwoju w takim otoczeniu, wybierają strategie transgraniczne, co paradoksalnie osłabia realny wpływ regulatora na krajowy rynek medialny.

Na poziomie ustrojowym dochodzi również do rozmycia konstytucyjnej tożsamości KRRiT. Formalna władza proceduralna ulega rozszerzeniu, natomiast zdolność do reagowania na nowe formy debaty publicznej, nowe technologie komunikacyjne oraz nowe zagrożenia informacyjne ulega ograniczeniu. Powstaje sprzeczność pomiędzy rozbudową aparatu formalnego a realizacją misji jakościowej regulatora.

W efekcie regulacja zaczyna funkcjonować nie jako akt rozumienia i porządkowania rzeczywistości medialnej, lecz jako akt jej przetwarzania administracyjnego. Podmioty regulowane oceniane są przede wszystkim przez pryzmat kompletności dokumentacji i poprawności proceduralnej, a nie przez rzeczywisty wpływ na pluralizm, jakość debaty publicznej czy interes obywateli.

Ujawnia się tym samym najgłębszy problem projektowanej nowelizacji: utrata kontaktu regulacji z rzeczywistością, którą ma ona porządkować. KRRiT, przeciążona procedurami i pozbawiona adekwatnego zaplecza analitycznego, ryzykuje przekształcenie się w instytucję symulującą regulację zamiast ją realnie sprawować. Dalsze rozwiązania projektowe, w szczególności dotyczące mediów publicznych oraz finansowania systemu, stanowią konsekwencję tego wcześniejszego przesunięcia funkcjonalnego i ustrojowego.

## 5.2. Ryzyko anankastyczności instytucjonalnej regulatora

Projektowana nowelizacja, w połączeniu z opisanym wcześniej rozszerzeniem obowiązków sprawozdawczych oraz proceduralnych, generuje ryzyko wystąpienia anankastyczności instytucjonalnej w funkcjonowaniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Pojęcie to używane jest w znaczeniu organizacyjnym i systemowym, a nie psychologicznym, i odnosi się do stanu, w którym instytucja koncentruje swoje zasoby, uwagę i energię na samym procesie realizacji procedur, niezależnie od ich realnej wartości poznawczej lub regulacyjnej.

W warunkach gwałtownego zwiększenia wolumenu dokumentacji, braku proporcjonalnego wzmocnienia zaplecza analitycznego oraz utrzymania dokumentowego modelu przetwarzania danych, urząd regulacyjny zostaje postawiony w sytuacji, w której procedura staje się celem samym w sobie. Działanie instytucji ulega wówczas przesunięciu z obszaru analizy i rozstrzygania w stronę mechanicznego sprawdzania kompletności, poprawności formalnej oraz terminowości składanych dokumentów.

Anankastyczność instytucjonalna przejawia się w kilku wymiarach:

- nadmiernym przywiązaniu do formy kosztem treści,
- preferowaniu działań rutynowych i powtarzalnych nad analitycznymi i selektywnymi,

- redukowaniu złożonych zjawisk rynkowych do wskaźników formalnych i checklist proceduralnych,
- traktowaniu zgodności dokumentacyjnej jako substytutu realnej kontroli regulacyjnej.

W takim modelu urząd przestaje zadawać pytania o znaczenie danych, a koncentruje się na pytaniu, czy dane zostały dostarczone w wymaganym formacie. Regulacja nie polega już na rozumieniu procesów zachodzących na rynku medialnym, lecz na administrowaniu strumieniem dokumentów. Im większy strumień danych, tym silniejsza tendencja do dalszej formalizacji i proceduralizacji działania, co prowadzi do samonapędzającego się cyklu biurokratycznego.

Szczególnie istotne jest to, że anankastyczność instytucjonalna nie prowadzi do deregulacji ani do osłabienia formalnej kontroli. Przeciwnie - skutkuje pozornym wzmocnieniem regulacji, wyrażającym się wzrostem liczby czynności administracyjnych, rejestrów i decyzji, przy jednoczesnym spadku zdolności do identyfikowania realnych ryzyk systemowych, nowych form koncentracji czy zagrożeń dla pluralizmu.

Z ustrojowego punktu widzenia stan ten jest szczególnie niebezpieczny, ponieważ:

- osłabia materialną funkcję gwarancyjną KRRiT,
- przesuwa ciężar odpowiedzialności z rozstrzygnięć merytorycznych na poprawność proceduralną,
- zwiększa uznaniowość interpretacyjną w obszarach, w których prawo nie nadąża za rzeczywistością rynkową.

W efekcie KRRiT, zamiast pełnić rolę inteligentnego regulatora ramowego, ryzykuje przekształcenie się w urząd, którego podstawowym kryterium skuteczności staje się fakt, że „procedura została przeprowadzona”, niezależnie od tego, czy doprowadziła ona do realnego rozpoznania i rozwiązania problemu regulacyjnego.

Projektowana ustawa, w obecnym kształcie, sprzyja więc utrwaleniu organizacyjnej anankastyczności jako trwałej cechy działania regulatora. Jest to konsekwencja konstrukcyjna przyjętego modelu regulacji, a nie wynik praktyki konkretnego składu osobowego. W długim horyzoncie prowadzi to do dalszego oddalania się regulacji od rzeczywistości medialnej, którą ma ona porządkować, oraz do erozji zaufania podmiotów rynku do racjonalności i proporcjonalności działań organu konstytucyjnego.

## 5.2. Skład i rotacja KRRiT jako czynnik ryzyka systemowego

Projektowana nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji prowadzi do zasadniczej rekonfiguracji znaczenia składu osobowego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w systemie regulacyjnym. Rozszerzenie kompetencji regulatora, połączone z daleko idącą proceduralizacją relacji z rynkiem, powoduje, że realny kształt rynku medialnego w coraz większym stopniu zależeć będzie nie od stabilnych norm prawa, lecz od praktyki decyzyjnej konkretnego składu osobowego Rady.

W klasycznym modelu regulacyjnym organ konstytucyjny pełni funkcję ramową: jego skład osobowy ma znaczenie wtórne wobec jasnych, przewidywalnych i proporcjonalnych reguł działania. Projektowana ustawa odwraca tę relację. W warunkach rozbudowanej kontroli ex ante,

eskalacji procedur oraz zwiększonej uznaniowości interpretacyjnej, czynnik personalny staje się kluczowym elementem ryzyka regulacyjnego.

Pierwszym źródłem tego ryzyka jest ustawowe przerwanie ciągłości instytucjonalnej poprzez wygaszenie kadencji obecnej KRRiT i powołanie nowego składu w reżimie zmienionych kompetencji. Kadencyjność organu konstytucyjnego pełni funkcję stabilizującą i ochronną wobec presji politycznej, medialnej i rynkowej. Jej zerwanie w momencie jednoczesnej przebudowy całego systemu medialnego powoduje, że najważniejsze decyzje regulacyjne zapadać będą w warunkach przejściowych, bez ugruntowanej praktyki i bez wykształconych standardów interpretacyjnych.

Drugim czynnikiem ryzyka jest przywrócenie dziewięcioosobowego, rotacyjnego składu KRRiT.

Z perspektywy teorii decyzji kolegialnych rozwiązanie to, przy jednoczesnym gwałtownym wzroście liczby spraw administracyjnych, prowadzi do podniesienia progu decyzyjnego oraz do wzrostu znaczenia procedur wewnętrznych jako substytutu rozstrzygnięć merytorycznych. Rotacyjność składu co dwa lata systemowo uniemożliwia osiągnięcie stabilnej fazy normowania praktyki decyzyjnej. Organ funkcjonuje w stanie permanentnej zmienności interpretacyjnej, co przekłada się na nieprzewidywalność decyzji oraz brak ciągłości linii regulacyjnej.[2]

Szczególnie istotne znaczenie ma wprowadzenie wymogu, aby każda decyzja administracyjna Przewodniczącego KRRiT była poprzedzona uchwałą całej Rady. Rozwiązanie to, choć formalnie ogranicza personalizację władzy, w praktyce kolektywizuje odpowiedzialność w sposób, który osłabia zdolność do podejmowania decyzji konfliktowych, zwłaszcza sankcyjnych. Każda decyzja represyjna staje się decyzją o wysokim koszcie reputacyjnym, rozproszonym na cały organ.

W warunkach kolegialności, rotacyjności oraz eskalacji odpowiedzialności publicznej racjonalną strategią indywidualną członków organu staje się minimalizacja ryzyka, a nie maksymalizacja skuteczności regulacyjnej. Skutkuje to statusem quo bias, eskalacją procedur, odraczaniem decyzji oraz ucieczką w dodatkowe analizy i postępowania wyjaśniające. Z perspektywy rynku oznacza to zmienność praktyki regulacyjnej i strukturalną niepewność co do realnych kryteriów rozstrzygnięć.

Mechanizm ten ulega dalszemu wzmocnieniu przez czynnik zewnętrzny, jakim jest siła dyfamacyjna i presja medialna dużych grup medialnych. W warunkach silnie spolaryzowanego rynku medialnego podmioty o znaczącym zasięgu i kapitale symbolicznym dysponują realną zdolnością kształtowania narracji publicznej na temat działań regulatora. Dla kolegialnego organu konstytucyjnego, którego członkowie funkcjonują w przestrzeni publicznej i są powoływani w procedurze o wysokiej ekspozycji medialnej, potencjał ten działa jak nieformalny czynnik hamujący egzekwowanie prawa wobec najsilniejszych uczestników rynku.

W rezultacie dochodzi do paradoksalnego osłabienia niezależności KRRiT. Formalnie zakres jej kompetencji rośnie, lecz faktyczna zdolność do dyscyplinowania rynku ulega erozji, zwłaszcza wobec podmiotów zdolnych do wywierania presji medialnej i reputacyjnej. Decyzje sankcyjne stają się selektywne nie na podstawie wagi naruszenia, lecz na podstawie kalkulacji ryzyka zewnętrznego.

---

2 Por. J. March, J. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen–Oslo–Tromsø 1976; M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago 1964; K.J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New Haven–London 1951; C. Hood, *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford 1998.

Z perspektywy systemowej prowadzi to do głębokiej asymetrii regulacyjnej. Podmioty silne, dysponujące zapleczem prawnym, czasem i zdolnością oddziaływania medialnego, są w stanie funkcjonować w warunkach przedłużającej się niepewności decyzyjnej. Podmioty słabe, lokalne, innowacyjne lub projektowe – nie. Dla nich brak decyzji bywa bardziej destrukcyjny niż decyzja negatywna. W efekcie selektywność egzekwowania prawa nie wynika z treści norm, lecz z architektury decyzyjnej organu.

Projektowana ustawa czyni zatem rotacyjny skład osobowy KRRiT czynnikiem ryzyka systemowego, ponieważ realny kształt rynku medialnego zależeć będzie od zmiennej konfiguracji ludzi, ich odporności na presję zewnętrzną, skłonności do podejmowania decyzji konfliktowych oraz zdolności do budowania stabilnej praktyki regulacyjnej w warunkach permanentnej rotacji. Tego rodzaju ryzyko nie jest możliwe do wyeliminowania na poziomie ustawowym, a jego kumulacja w jednym organie konstytucyjnym podważa przewidywalność i równość wykonalności prawa.

W konsekwencji KRRiT, zamiast pełnić rolę stabilnego regulatora ramowego, zostaje przekształcona w organ o wysokiej mocy proceduralnej, lecz niskiej sprawczości materialnej, w którym praktyka regulacyjna ulega fluktuacjom wraz ze zmianami składu i presją otoczenia. Jest to nie efekt intencjonalny, lecz strukturalna konsekwencja przyjętej architektury ustrojowej, domykająca analizę ryzyk związanych z trwałą relacją podmiotu regulowanego z regulatorem.

# 6. Etap IV – media publiczne w nowym reżimie regulacyjnym

*Realizacja misji publicznej jako moment rozstrzygający w cyklu życia podmiotu regulowanego*

Czwarty etap życia podmiotu regulowanego ma charakter jakościowo odmienny od etapów poprzednich. O ile wejście na rynek, bieżące funkcjonowanie oraz trwała relacja z regulatorem dotyczą warunków uczestnictwa w systemie regulacyjnym, o tyle Etap IV dotyczy relacji z państwem jako depozytariuszem interesu publicznego. Na tym etapie regulacja przestaje oddziaływać wyłącznie poprzez normy i procedury, a zaczyna działać poprzez alokację zasobów, a więc poprzez realny wpływ na to, jakie treści mogą powstawać, jakie modele działalności są trwałe oraz kto zostaje uznany za legitymowanego wykonawcę misji publicznej.

W perspektywie etapów życia podmiotu regulowanego jest to moment rozstrzygający. Podmiot, który przeszedł wcześniejsze etapy systemu – spełnił warunki wejścia, ponosi koszty obowiązków informacyjnych i funkcjonuje w trwałej relacji proceduralnej z regulatorem – na tym etapie dowiaduje się, czy państwo uznaje go za partnera w realizacji misji publicznej, czy wyłącznie za uczestnika rynku komercyjnego pozbawionego dostępu do zasobów publicznych.

## 6.1. Media publiczne jako beneficjent strukturalny

Projektowany model regulacyjny wykazuje pełną kompatybilność organizacyjną, proceduralną i sprawozdawczą z istniejącą architekturą mediów publicznych. Media publiczne funkcjonują w strukturach hierarchicznych, o ustabilizowanych modelach zarządzania, rozbudowanych zapleczach administracyjnych oraz długim doświadczeniu w obsłudze reżimów sprawozdawczych i kontrolnych. W konsekwencji projektowane rozwiązania nie stanowią dla nich bariery adaptacyjnej, lecz wpisują się w znany i przewidywalny schemat działania.

Stabilizacja finansowania mediów publicznych, przewidziana w projektowanej nowelizacji, dodatkowo wzmacnia ten efekt. W krótkiej perspektywie zapewnia ona elementarną sprawność instytucjonalną i ogranicza ryzyko kryzysów organizacyjnych. W ujęciu systemowym prowadzi jednak do utrwalenia jednego, instytucjonalnego modelu realizacji misji publicznej, w którym tożsamość misyjna zostaje powiązana z określonymi podmiotami, a nie z funkcjonalnie rozumianym interesem publicznym.

Projektowana ustawa nie definiuje misji publicznej w sposób otwarty i zadaniowy, lecz milcząco utożsamia ją z działalnością istniejących instytucji mediów publicznych. Brakuje mechanizmów, które umożliwiałyby realizację zadań misyjnych przez inne podmioty – w szczególności inicjatywy lokalne, organizacje społeczne, podmioty cyfrowe, projekty technologiczne czy formy komunikacji oparte na nowych mediach. W efekcie media publiczne stają się jedynym systemowym beneficjentem regulacji, nie ze względu na ocenę jakości treści, lecz z uwagi na strukturalne dopasowanie do projektowanego modelu.

## 6.2. Skutek dla rynku – asymetria rozwojowa niezależna od jakości treści

Z perspektywy rynku medialnego Etap IV prowadzi do powstania asymetrii rozwojowej, która nie jest pochodną jakości, innowacyjności ani społecznej użyteczności treści, lecz wynika z konstrukcji systemu regulacyjno-finansowego.

Media publiczne funkcjonują w stabilnym otoczeniu regulacyjnym i finansowym, w którym ryzyko regulacyjne zostało w znacznym stopniu zneutralizowane. Podmioty innowacyjne, cyfrowe i projektowe – nawet jeśli realizują treści o wysokiej wartości publicznej – pozostają natomiast w stanie stałej ekspozycji na ryzyko regulacyjne, ponosząc koszty obowiązków proceduralnych bez dostępu do instrumentów wsparcia misyjnego.

W ten sposób system różnicuje podmioty nie według funkcji, które pełnią wobec obywateli, lecz według ich kompatybilności z historycznym modelem instytucjonalnym. Powstaje rynek stabilny organizacyjnie, lecz sztywny poznawczo. Innowacja, szczególnie w obszarach lokalnych, edukacyjnych, deliberacyjnych i technologicznych, zostaje wypchnięta poza horyzont systemu misyjnego, mimo że to właśnie tam często realizowany jest interes publiczny w sensie materialnym.

Brak mechanizmu takiego jak Fundusz Misji Publicznej, dostępnego również dla podmiotów niepublicznych na zasadach konkursowych i zadaniowych, domyka ten model. Państwo finansuje instytucje, a nie misję. W efekcie rezygnuje z roli inwestora pierwszego ryzyka w obszarze nowych technologii medialnych, mimo że empirycznie potwierdzone doświadczenia historyczne jednoznacznie wskazują, iż żadne przełomowe technologie komunikacyjne nie rozwijały się wyłącznie dzięki mechanizmom rynkowym.

Z punktu widzenia etapów życia podmiotu regulowanego oznacza to, że Etap IV działa jak filtr ostateczny: nawet podmioty, które pomyślnie przeszły wcześniejsze etapy systemu, zostają trwale wyłączone z obszaru realizacji misji publicznej, jeśli nie mieszczą się w instytucjonalnym wzorcu ustawy. Rynek misyjny zostaje domknięty, a alternatywne ścieżki rozwoju – zablokowane nie przez zakaz, lecz przez brak dostępu do zasobów.

Znaczenie tego etapu dla całego Stanowiska polega na pokazaniu, że projektowana nowelizacja nie tylko reguluje rynek, lecz na nowo definiuje relację państwa z interesem publicznym w mediach. Kwestia ta zostanie rozwinięta w dalszej części dokumentu, w szczególności w kontekście możliwych modeli realizacji misji publicznej, roli funduszu misyjnego oraz długofalowych skutków ustrojowych przyjętej architektury finansowania.

# 7. Etap IV – Rozwój i innowacja

*Antyinnowacyjny charakter projektu ustawy*

Etap rozwoju i innowacji stanowi w cyklu życia podmiotu regulowanego moment krytyczny, w którym regulacja ujawnia swój rzeczywisty stosunek do przyszłości. Na wcześniejszych etapach – wejścia na rynek, obowiązków informacyjnych oraz relacji proceduralnej z regulatorem – prawo może jeszcze sprawiać wrażenie neutralnego wobec dynamiki technologicznej. Dopiero na etapie rozwoju ujawnia się jednak, czy system normatywny jest zdolny do absorpcji zmiany, czy też pełni funkcję mechanizmu selekcyjnego, który przyszłość wypycha poza własne granice.

Projektowana nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji nie zakazuje innowacji medialnych w sposób formalny. Nie wprowadza przepisów, które wprost eliminowałyby nowe modele dystrybucji treści, rozwiązania algorytmiczne, systemy oparte na sztucznej inteligencji, media immersyjne, modele hybrydowe czy struktury transgraniczne. Antyrozwojowy charakter regulacji ujawnia się jednak na poziomie funkcjonalnym, a nie normatywnym.

**Proponowana w projekcie ustawiy regulacja czyni innowację ekonomicznie nieracjonalną, a tym samym wypycha ją poza polski porządek prawny.**

Mechanizm ten ma charakter pośredni, lecz systemowo skuteczny. Nowe modele działalności medialnej – z natury iteracyjne, eksperymentalne i dynamiczne – wymagają elastyczności regulacyjnej, zdolności do testowania rozwiązań, szybkiej adaptacji struktury organizacyjnej oraz przewidywalności ryzyka administracyjnego.

Projektowana ustawa nie przewiduje rozwiązań, które umożliwiałyby bezpieczne testowanie i stopniowe wdrażanie nowych form działalności medialnej. Nie rozróżnia sytuacji podmiotów ze względu na ich skalę, etap rozwoju ani charakter podejmowanego ryzyka technologicznego. Nie tworzy także przestrzeni ochronnej dla inicjatyw eksperymentalnych, które z natury rzeczy wymagają elastyczności regulacyjnej i czasu na weryfikację.

W efekcie każdy nowy model działalności - niezależnie od jego innowacyjności, zasięgu czy społecznej wartości - zostaje od razu objęty tym samym zestawem definicji, procedur i obowiązków sprawozdawczych, które projektowano z myślą o dużych, stabilnych i historycznie ukształtowanych instytucjach medialnych.

**W praktyce oznacza to, że innowacja nie jest formalnie zakazana, lecz staje się przedsięwzięciem obarczonym tak wysokim poziomem niepewności regulacyjnej, kosztów organizacyjnych i ryzyka interpretacyjnego, że traci sens jako racjonalna decyzja rozwojowa.**

Podmiot innowacyjny, analizując warunki dalszego rozwoju, staje przed alternatywą: albo radykalnie uprościć i spłaszczyć własny model, dostosowując go do archaicznej siatki pojęć ustawy,

albo przenieść rozwój poza polską jurysdykcję. Projektowana regulacja systemowo premiuje tę drugą decyzję.

Racjonalna decyzja innowatora nie ma w tym przypadku charakteru ideologicznego ani politycznego. Jest decyzją czysto ekonomiczną i operacyjną. Jurysdykcje zagraniczne – w szczególności te, które wprowadziły *regulatory sandboxes*, elastyczne licencje technologiczne, rozdzielenie regulacji treści od regulacji infrastruktury lub funkcjonalne ujęcie usług medialnych – oferują znacznie niższe ryzyko instytucjonalne przy porównywalnym dostępie do rynku odbiorców. Modele transgraniczne umożliwiają natomiast kierowanie treści do polskiego odbiorcy bez ponoszenia kosztów funkcjonowania w polskim reżimie regulacyjnym.

W ten sposób projektowana ustawa prowadzi do strukturalnego paradoksu: państwo formalnie zachowuje kontrolę regulacyjną nad mediami funkcjonującymi w jego jurysdykcji, lecz jednocześnie traci wpływ na najbardziej dynamiczne i przyszłościowe segmenty rynku medialnego. Innowacja nie znika – zmienia jedynie adres jurysdykcyjny. Polska przestaje być miejscem, w którym nowe modele medialne powstają, są testowane i skalowane. Staje się jedynie rynkiem odbiorczym dla rozwiązań rozwijanych gdzie indziej.

Skutek tego mechanizmu wykracza daleko poza kwestie gospodarcze. Ma on bezpośredni wpływ na suwerenność informacyjną państwa. Suwerenność ta nie polega wyłącznie na zdolności do reagowania na naruszenia prawa przez istniejących nadawców, lecz przede wszystkim na zdolności do współkształtowania przyszłych form komunikacji publicznej. Państwo, które nie posiada w swojej jurysdykcji innowacyjnych podmiotów medialnych, traci realną zdolność wpływu na standardy technologiczne, architekturę dystrybucji treści oraz modele relacji pomiędzy nadawcą a odbiorcą.

W długim horyzoncie czasowym oznacza to uzależnienie od rozwiązań technologicznych, organizacyjnych i narracyjnych tworzonych poza polskim porządkiem prawnym. Regulacja, która miała wzmacniać bezpieczeństwo informacyjne, prowadzi do jego osłabienia, ponieważ kluczowe procesy innowacyjne wymykają się spod krajowej kontroli normatywnej. Państwo zachowuje formalne kompetencje wobec rynku przeszłości, tracąc jednocześnie wpływ na rynek przyszłości.

W niniejszej analizie Etap IV życia podmiotu regulowanego ujawnia więc pełny sens projektowanej nowelizacji: nie jest to regulacja neutralna technologicznie ani adaptacyjna, lecz regulacja selektywna temporalnie. Stabilizuje ona to, co już istnieje, i wypycha to, co dopiero mogłoby powstać. W tym sensie projektowana ustawa nie tylko nie wspiera innowacji medialnych, lecz systemowo je zmusza do emigracji – razem z kompetencjami, kapitałem intelektualnym i potencjałem cywilizacyjnym.

To właśnie na tym etapie analiza cyklu życia podmiotu regulowanego domyka się w sposób rozstrzygający. **Prawo, które nie potrafi stworzyć warunków dla rozwoju i innowacji, nie jest jedynie prawem zachowawczym. Staje się prawem, które aktywnie ogranicza przyszłość własnego systemu medialnego.**

# 8. Fundusz Misji Publicznej – brakujący element systemu

*Misja publiczna jako niewykorzystana przestrzeń rozwojowa państwa*

Brak w projekcie Funduszu Misji Publicznej - postulowanego od lat przez środowisko nadawców - stanowi najpoważniejszą lukę projektowanej nowelizacji, ponieważ dotyczy nie pojedynczego instrumentu finansowego, lecz samej zdolności państwa do funkcjonalnej realizacji misji publicznej w warunkach transformacji technologicznej. Na tym etapie cyklu życia podmiotu regulowanego ujawnia się pełny sens architektury systemu: to tutaj prawo odpowiada na pytanie, czy państwo traktuje misję publiczną jako proces dynamiczny, czy jako instytucjonalnie zamkniętą formę.

## 8.1. Brak otwartego instrumentu realizacji misji publicznej

Projektowana nowelizacja nie przewiduje mechanizmu otwartego, konkurencyjnego i innowacyjnego finansowania misji publicznej. System finansowania został skonstruowany w sposób wyłącznie instytucjonalny, zakładający, że realizacja interesu publicznego odbywa się zasadniczo w obrębie istniejących struktur mediów publicznych. W konsekwencji misja publiczna zostaje utożsamiona z określonymi podmiotami, a nie z funkcją, którą państwo powinno zapewnić obywatelom.

Brak w projekcie Funduszu Misji Publicznej Publicznych oznacza, że państwo nie dysponuje narzędziem umożliwiającym selektywne, zadaniowe i projektowe finansowanie treści oraz technologii o wysokiej wartości publicznej. Misja nie jest przedmiotem konkursu idei, jakości i skuteczności społecznej, lecz efektem trwałego przypisania środków do określonych instytucji. Z punktu widzenia cyklu życia podmiotu regulowanego oznacza to, że Etap IV nie oferuje żadnej ścieżki rozwoju dla podmiotów spoza systemu instytucjonalnego, niezależnie od jakości i społecznej doniosłości ich działalności.

## 8.2. Misja publiczna jako przestrzeń innowacji

Współczesna misja publiczna nie może być definiowana wyłącznie przez pryzmat tradycyjnych formatów programowych. Obejmuje ona w coraz większym stopniu:

- nowe formy dystrybucji cyfrowej,
- eksperymenty z wykorzystaniem sztucznej inteligencji w tworzeniu, selekcji i personalizacji treści,
- edukację medialną i informacyjną w środowisku algorytmicznym.

Media stanowią dziś pierwszą linię kontaktu społeczeństwa z technologiami AI, zarówno w wymiarze poznawczym, jak i kulturowym. To poprzez media obywatele uczą się rozumieć, interpretować i krytycznie oceniać treści generowane, selekcjonowane lub wzmacniane algorytmicznie. Z perspektywy interesu publicznego obszar ten wymaga nie tylko regulacji ochronnych, lecz przede wszystkim aktywnej obecności państwa po stronie rozwoju i eksperymentu.

Projektowana ustawa nie tworzy jednak żadnej przestrzeni dla tak rozumianej misji. Innowacja technologiczna zostaje pozostawiona rynkowi, który – zgodnie ze swoją naturą – unika przedsięwzięć o wysokiej niepewności zwrotu i długim horyzoncie efektywności. W efekcie misja

publiczna zostaje zredukowana do reprodukcji znanych formatów, zamiast pełnić funkcję laboratorium przyszłych form komunikacji społecznej.

## 8.3. Rola państwa w rozwoju przełomowych innowacji

Historia rozwoju technologii infrastrukturalnych i informacyjnych jednoznacznie pokazuje, że innowacje o charakterze przełomowym nie powstają w warunkach czysto rynkowych. Internet, technologie transmisji danych, systemy satelitarne, a także kluczowe rozwiązania organizacyjne współczesnych mediów rozwijały się dzięki długoterminowemu zaangażowaniu państw, które przejmowały ryzyko etapu wczesnego.

Biznes prywatny działa racjonalnie: nie inwestuje w obszary, w których punkt zwrotu jest niepewny, odroczony lub trudny do skwantyfikowania. Jest to cecha strukturalna rynku, a nie jego defekt. Właśnie dlatego państwo w nowoczesnych systemach innowacyjnych pełni rolę inwestora pierwszego ryzyka, a nie wyłącznie arbitra normatywnego.

Brak Funduszu Misji Publicznej oznacza rezygnację z tej roli w jednym z kluczowych obszarów współczesnej transformacji cywilizacyjnej – w obszarze technologii medialnych i informacyjnych. Państwo ogranicza się do stabilizacji istniejących instytucji, nie tworząc warunków dla powstawania nowych kompetencji technologicznych, które mogłyby w przyszłości stać się źródłem suwerenności informacyjnej i kulturowej.

## 8.4. Fundusz Misji Publicznej jako narzędzie rozwojowe

Fundusz Misji Publicznej mógłby pełnić funkcję narzędzia rozwojowego, a nie wyłącznie redystrybucyjnego. Jego istotą byłoby finansowanie konkretnych zadań misyjnych, projektów eksperymentalnych i innowacyjnych technologii medialnych, niezależnie od formy organizacyjnej podmiotu realizującego.

W takim modelu nastąpiłoby zasadnicze rozdzielenie:

- misji publicznej jako funkcji,
- od nadawcy jako formy organizacyjnej.

Państwo finansowałoby misję, a nie instytucję. Otworzyłoby to przestrzeń dla udziału podmiotów innowacyjnych, zespołów technologicznych, inicjatyw lokalnych i projektowych, które dziś pozostają poza systemem finansowania, mimo że często realizują interes publiczny w sposób bardziej adekwatny do współczesnych potrzeb społecznych.

Fundusz taki umożliwiałby testowanie nowych formatów, rozwój kompetencji technologicznych oraz budowę krajowego ekosystemu innowacji medialnych. Byłby narzędziem, dzięki któremu Etap IV życia podmiotu regulowanego nie zamykałby ścieżek rozwoju, lecz oferował realną perspektywę skalowania działalności misyjnej.

## 8.5. Skutek systemowy braku Funduszu

Brak Funduszu Misji Publicznej prowadzi do systemowego zamknięcia misji publicznej w strukturach tradycyjnych. Innowacja medialna pozostaje poza obszarem wsparcia państwa, a rozwój technologii komunikacyjnych ulega dalszemu wypychaniu poza polską jurysdykcję.

W długiej perspektywie oznacza to:

- utrwalenie jednego, instytucjonalnego modelu misji publicznej,
- marginalizację alternatywnych form realizacji interesu publicznego,
- utratę szansy na rozwój krajowych technologii medialnych i informacyjnych.

System staje się stabilny finansowo, lecz ubogi rozwojowo. **Państwo zachowuje kontrolę nad mediami przeszłości, rezygnując z realnego wpływu na media przyszłości**. Brak Funduszu nie jest więc neutralnym pominięciem legislacyjnym, lecz strukturalnym wyborem, który determinuje kierunek ewolucji całego ekosystemu medialnego na kolejne dekady.

# 9. Konkluzja wstępna

*Okres przejściowy jako krytyczny punkt ryzyka całej regulacj*i

Przeprowadzona analiza cyklu życia podmiotu regulowanego prowadzi do wniosku, że najwyższe ryzyko projektowanej nowelizacji nie jest skoncentrowane w jej celach deklarowanych ani nawet w docelowej architekturze regulacyjnej, lecz w sposobie zaprojektowania i przeprowadzenia okresu przejściowego. Etap ten, często traktowany legislacyjnie jako techniczny lub wtórny, w rzeczywistości stanowi moment o decydującym znaczeniu ustrojowym, gospodarczym i poznawczym.

W logice cyklu życia podmiotu regulowanego okres przejściowy jest fazą graniczną, w której stare ramy normatywne tracą skuteczność, a nowe nie funkcjonują jeszcze operacyjnie. Dla podmiotów rynku medialnego oznacza to utratę stabilnych punktów odniesienia: nie jest jasne, kto decyduje, według jakich reguł, w jakim trybie oraz z jaką odpowiedzialnością. W takim stanie niepewność decyzyjna nie jest zjawiskiem neutralnym - staje się formą regulacji negatywnej, ponieważ brak decyzji administracyjnej oznacza faktyczne zawieszenie zdolności do działania.

Okres przejściowy działa natychmiast i realnie. To nie model docelowy, lecz sposób wdrożenia reformy determinuje decyzje inwestycyjne, organizacyjne i technologiczne podmiotów. W warunkach maksymalnej niepewności epistemicznej racjonalne planowanie zostaje zastąpione strategią przetrwania. Zaufanie do regulatora i do państwa jako gwaranta stabilności zostaje w tej fazie wystawione na próbę, której skutki są długotrwałe i trudne do odwrócenia.

Projektowane przepisy przejściowe konstruują stan poznawczej i decyzyjnej próżni, w której dochodzi do czasowej koncentracji kompetencji przy jednoczesnym braku ustabilizowanych procedur, praktyk i mechanizmów kontroli. Decyzje o fundamentalnym znaczeniu - personalnym, organizacyjnym i finansowym - mogą zapadać w warunkach tymczasowości, a następnie utrwalić się jako „stan zastany” nowego systemu. W ten sposób tymczasowość zaczyna kształtować trwałą strukturę rynku.

Z epistemicznego punktu widzenia okres przejściowy oznacza utratę symetrii poznawczej pomiędzy regulatorem a rynkiem. Regulator działa z przewagą wynikającą z niepełnej kolegialności, presji czasowej i niejednoznaczności kompetencji, podczas gdy podmioty regulowane funkcjonują w warunkach braku pełnej informacji, niejasnych środków odwoławczych i niepewności interpretacyjnej. Ta asymetria nie jest efektem intencji, lecz konstrukcyjną cechą źle zaprojektowanego przejścia systemowego.

Szczególnie groźne skutki okres przejściowy generuje w sektorze medialnym, który opiera się na ciągłości, przewidywalności i zaufaniu. W takich warunkach rynek reaguje racjonalnie: wstrzymaniem inwestycji, zamrażaniem projektów innowacyjnych albo migracją regulacyjną do jurysdykcji oferujących większą stabilność poznawczą. Zaufanie utracone w okresie przejściowym nie zostaje automatycznie odbudowane wraz z wejściem w życie modelu docelowego.

Analiza behawioralna i ekonomiczna wskazuje ponadto, że okres przejściowy generuje mechanizm antyregulacyjny. Część podmiotów przyjmuje strategię wycofania i „wait and see", rezygnując z rozwoju. Inne – dysponujące większym kapitałem, zapleczem prawnym i odpornością na ryzyko – stosują strategię eskalacji i preempcji, intensyfikując działania przed ustabilizowaniem nowego porządku. W efekcie to nie jakość przyszłej regulacji, lecz zdolność do agresywnego działania w warunkach chaosu decyduje o strukturze rynku po reformie.[3]

Doświadczenia historyczne, w tym okres poprzedzający uchwalenie ustawy o radiofonii i telewizji z 1992 r., pokazują, że wadliwie zaprojektowane przejścia regulacyjne prowadzą do trwałej koncentracji rynku, a nie do jego pluralizacji. Regulacja przychodzi wówczas „za późno", zastając rynek już ukształtowany przez fakty dokonane. Projektowana nowelizacja, w warunkach znacznie głębszej transformacji technologicznej niż w latach dziewięćdziesiątych, niesie ryzyko powtórzenia tego mechanizmu w skali jeszcze bardziej doniosłej.

Z perspektywy interesu publicznego oznacza to, że okres przejściowy może unicestwić cele reformy niezależnie od jej deklarowanych intencji. Dane gromadzone w tym czasie opisują rynek w stanie patologicznego napięcia, a nie w stanie równowagi, co prowadzi do błędów poznawczych i reaktywnych decyzji regulacyjnych. Okres przejściowy przestaje być mostem pomiędzy dwoma porządkami, a staje się punktem załamania systemu.

W konsekwencji należy stwierdzić, że bez zasadniczego przeprojektowania przepisów przejściowych projektowana ustawa stwarza ryzyko trwałego zdeformowania rynku medialnego jeszcze przed wejściem w życie modelu docelowego. To właśnie ten etap – a nie abstrakcyjny kształt przyszłej regulacji – stanowi dziś największe zagrożenie dla wolności obywatelskich, swobody działalności gospodarczej, pluralizmu medialnego oraz zdolności państwa do sprawowania rozumnej i proporcjonalnej regulacji.

Dopiero na tle tej diagnozy możliwe jest sformułowanie koniecznych zmian legislacyjnych, które powinny zabezpieczyć okres przejściowy przed chaosem poznawczym, koncentracją pozycji rynkowych i utratą zaufania do państwa jako regulatora.

---

3 Por. D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge 1990; J. Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, *Bell Journal of Economics and Management Science* 1971, nr 2; A. Dixit, *The Art of Smooth Pasting*, London 1993; O. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York 1985; C. Shapiro, H. Varian, *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Boston 1999.

# 10. Niezbędne zmiany w projekcie ustawy

*Warunki zgodności z wolnościami obywatelskimi, swobodą działalności gospodarczej i zasadą pomocniczości*

**Przeprowadzona analiza cyklu życia podmiotu regulowanego prowadzi do jednoznacznego wniosku, że projektowana nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji, w obecnym kształcie, nie spełnia minimalnych warunków proporcjonalności regulacyjnej wymaganych w demokratycznym państwie prawnym**. Nie oznacza to, że projekt jest pozbawiony racjonalnych celów ani że jego założenia muszą zostać odrzucone w całości. Oznacza natomiast, że bez zasadniczych korekt konstrukcyjnych ustawa będzie generować trwałe ryzyka ustrojowe, gospodarcze i poznawcze.

Poniżej wskazane zostają niezbędne zmiany, których wprowadzenie jest warunkiem tego, aby projekt:

- realnie chronił wolności obywatelskie,
- respektował konstytucyjną swobodę działalności gospodarczej,
- pozostawał w zgodzie z zasadą pomocniczości,
- nie prowadził do strukturalnego wypychania innowacji poza polską jurysdykcję.

## 10.1. Ograniczenie ciągłego ryzyka regulacyjnego

Projekt wymaga wprowadzenia zasady proporcjonalności dynamicznej, zgodnie z którą intensywność obowiązków regulacyjnych, sprawozdawczych i proceduralnych:

- zależy od skali działalności,
- zależy od etapu rozwoju podmiotu,
- nie ma charakteru permanentnego i nieograniczonego w czasie.

Konieczne jest odejście od modelu, w którym ryzyko regulacyjne ma charakter ciągły i kumulatywny, a nie punktowy i rozstrzygalny. Regulacja powinna:

- minimalizować niepewność interpretacyjną,
- ograniczać możliwość wielokrotnego raportowania tych samych danych,
- jasno rozdzielać obowiązki informacyjne od funkcji kontrolnych.

Bez tej korekty ustawa narusza nie tylko swobodę działalności gospodarczej, lecz także wolność słowa, wprowadzając mechanizm prewencyjnego obciążenia formalnego.

## 10.2. Redukcja proceduralizacji relacji z KRRiT

Niezbędne jest przywrócenie ramowego charakteru KRRiT jako organu konstytucyjnego, a nie przekształcanie go w centralny węzeł bieżącego nadzoru formalnego.

W szczególności konieczne jest:

- ograniczenie kontroli ex ante do przypadków ściśle uzasadnionych interesem publicznym,
- wyłączenie całej Rady z rozstrzygania decyzji technicznych i niskiego ryzyka,
- przywrócenie rozróżnienia pomiędzy nadzorem ustrojowym a obsługą administracyjną rynku.

Bez tych zmian KRRiT zostaje systemowo przeciążona, co prowadzi do anankastyczności instytucjonalnej, paraliżu decyzyjnego oraz pozornej regulacji.

## 10.3. Stabilizacja i depersonalizacja praktyki regulacyjnej

Projekt wymaga korekty w zakresie architektury decyzyjnej KRRiT tak, aby:

- praktyka regulacyjna była przewidywalna niezależnie od składu osobowego,
- kolegialność nie prowadziła do paraliżu sankcyjnego,
- odpowiedzialność nie ulegała rozproszeniu w sposób uniemożliwiający działanie.

Niezbędne jest:

- wprowadzenie mechanizmów stabilizacji interpretacyjnej (np. wytyczne, linie orzecznicze),
- ograniczenie rotacyjności w newralgicznych obszarach decyzyjnych,
- zabezpieczenie regulatora przed presją medialną dużych podmiotów poprzez jasne kryteria działania.

Bez tego projekt pogłębia nierówność regulacyjną i osłabia faktyczną niezależność organu konstytucyjnego.

## 10.4. Wyłączenie prasy drukowanej z pełnego reżimu sprawozdawczego

Projektowana ustawa wymaga zasadniczej korekty w zakresie objęcia obowiązkami sprawozdawczymi zarejestrowanych tytułów prasowych.

Przy skali co najmniej 13 900 tytułów prasowych, wobec dotychczasowej sprawozdawczości obejmującej ok. 1000 podmiotów, rozszerzenie reżimu raportowego:

- jest niewykonalne organizacyjnie po stronie KRRiT (stan na koniec 2025 roku)
- prowadzi do paraliżu poznawczego regulatora,

- skutkuje czysto formalnym przetwarzaniem dokumentów bez realnej analizy.

Niezbędne jest:

- wprowadzenie progów istotności,
- zróżnicowanie obowiązków według skali i charakteru działalności,
- wyłączenie drobnych i lokalnych podmiotów z ciężkich obowiązków raportowych.

## 10.5. Wprowadzenie Funduszu Misji Publicznej

Projekt ustawy wymaga bezwzględnego uzupełnienia o Fundusz Misji Publicznej jako instrument realizacji misji publicznej w sposób zgodny z zasadą pomocniczości.

Fundusz powinien:

- mieć charakter otwarty i konkursowy,
- finansować funkcję misyjną, a nie instytucję,
- umożliwiać udział podmiotów innowacyjnych, lokalnych i projektowych.

Brak takiego instrumentu oznacza zamknięcie misji publicznej w strukturach tradycyjnych i rezygnację państwa z roli inwestora pierwszego ryzyka w obszarze technologii medialnych.

## 10.6. Otwarta definicja innowacji medialnej

Ustawa powinna wprost uznać innowację medialną za:

- wartość regulacyjną,
- cel polityki państwa,
- obszar wymagający elastyczności, a nie jednolitego reżimu.

Konieczne jest wprowadzenie:

- reżimów eksperymentalnych,
- czasowych wyłączeń lub ograniczeń obowiązków,
- mechanizmów testowania nowych modeli bez pełnego obciążenia regulacyjnego (*regulatory sandbox*)

**Bez tego projekt pozostaje regulacją przeszłości, niezdolną do absorpcji przyszłych form komunikacji publicznej.**

# Konkluzja normatywna

W obecnym kształcie projekt ustawy:

- **narusza zasadę proporcjonalności,**
- **osłabia wolności obywatelskie poprzez permanentne ryzyko regulacyjne,**
- **ogranicza swobodę działalności gospodarczej w sposób pośredni, lecz systemowy,**
- **pozostaje w sprzeczności z zasadą pomocniczości.**

Wprowadzenie wskazanych wyżej zmian nie osłabi zdolności państwa do ochrony interesu publicznego. Przeciwnie – jest warunkiem jej zachowania w realiach XXI wieku. Bez tych korekt ustawa nie będzie regulować rynku medialnego, lecz go konserwować, centralizować i stopniowo pozbawiać zdolności rozwojowych.

# Wnioski końcowe

Przeprowadzona analiza projektowanej nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, oparta na perspektywie cyklu życia podmiotu regulowanego, prowadzi do wniosku, że projekt w obecnym kształcie nie stanowi regulacji neutralnej ani adaptacyjnej. Jest to regulacja strukturalnie selektywna, która stabilizuje podmioty historycznie ukształtowane i kompatybilne z aparatem proceduralnym państwa, jednocześnie generując trwałe bariery dla podmiotów innowacyjnych, lokalnych i projektowych.

Analiza kolejnych etapów życia podmiotu regulowanego wykazała spójny mechanizm kumulatywny:

- **wejście na rynek przestaje być aktem punktowym, a staje się procesem ciągłej selekcji,**
- **bieżące funkcjonowanie obciążone zostaje trwałym ryzykiem regulacyjnym o charakterze kumulatywnym,**
- **relacja z regulatorem ulega proceduralizacji, przesuwając KRRiT z roli organu ramowego w stronę stałego nadzoru formalnego,**
- **realizacja misji publicznej zostaje instytucjonalnie zamknięta, bez mechanizmów otwartości i pomocniczości,**
- **rozwój i innowacja są systemowo wypychane poza polską jurysdykcję.**

Kluczowym ustaleniem analizy jest jednak to, że największe ryzyko regulacyjne nie tkwi w docelowej architekturze ustawy, lecz w okresie przejściowym. Wadliwie zaprojektowane przepisy przejściowe tworzą stan maksymalnej niepewności epistemicznej, w którym rynek reaguje racjonalnie poprzez wstrzymywanie inwestycji lub eskalację działań preempcyjnych. Mechanizm ten sprzyja koncentracji pozycji rynkowych, utrwaleniu faktów dokonanych oraz trwałemu osłabieniu pluralizmu, niezależnie od deklarowanych celów reformy.

Z perspektywy konstytucyjnej i ustrojowej projekt w obecnym kształcie:

- **osłabia materialną ochronę wolności słowa poprzez wprowadzenie pośrednich, proceduralnych barier działania,**
- **narusza zasadę swobody działalności gospodarczej przez permanentne i nieproporcjonalne ryzyko regulacyjne,**
- **pozostaje w sprzeczności z zasadą pomocniczości, centralizując realizację misji publicznej w wąskim kręgu instytucji,**
- **zwiększa uznaniowość i zmienność praktyki regulacyjnej, uzależniając realny kształt rynku od składu osobowego organu konstytucyjnego.**

Szczególnie istotne jest stwierdzenie, że projekt nie tworzy żadnego instrumentu umożliwiającego funkcjonalną realizację misji publicznej w warunkach transformacji technologicznej. Brak Funduszu Misji Publicznej o charakterze otwartym i konkurencyjnym oznacza rezygnację państwa z roli inwestora pierwszego ryzyka w obszarze technologii medialnych i informacyjnych. W efekcie państwo stabilizuje media przeszłości, tracąc wpływ na media przyszłości.

Wnioski te nie prowadzą do postulatu odrzucenia projektu w całości, lecz do jednoznacznej konkluzji, że projekt wymaga głębokiej korekty konstrukcyjnej. Bez przeprojektowania przepisów przejściowych, ograniczenia proceduralizacji, wprowadzenia mechanizmów proporcjonalności i pomocniczości oraz stworzenia instrumentów wspierających innowację medialną, ustawa nie osiągnie swoich deklarowanych celów, a jej skutki mogą być przeciwne do zamierzonych.

**Regulacja rynku medialnego w XXI wieku nie polega wyłącznie na porządkowaniu istniejących struktur. Polega przede wszystkim na stworzeniu warunków, w których wolność słowa, pluralizm i innowacja mogą współistnieć w sposób trwały, proporcjonalny i odporny na zmiany technologiczne. Projektowana nowelizacja, w obecnym kształcie, tej zdolności nie zapewnia.**

Dopiero wprowadzenie wskazanych w Stanowisku zmian może uczynić z ustawy narzędzie realnej ochrony interesu publicznego, zamiast mechanizmu jego niezamierzonej redukcji.

# Dodatki:
# Analiza mechanizmów poznawczych i decyzyjnych projektu

Projektowana regulacja wprowadza istotną zmianę w sposobie, w jaki system prawa opisuje, porządkuje i ocenia zjawiska medialne. Zmiana ta nie polega wyłącznie na rozszerzeniu katalogu obowiązków lub kompetencji organów publicznych, lecz dotyczy głębszego poziomu: ram poznawczych, w których określane są dopuszczalne formy działalności, komunikacji i innowacji.

W szczególności projekt opiera się na założeniu, że nowe i dynamicznie rozwijające się modele komunikacyjne mogą być skutecznie regulowane przy użyciu pojęć, procedur i mechanizmów zaprojektowanych dla środowiska stabilnych, hierarchicznych i historycznie utrwalonych mediów wykształconych w połowie XX wieku. Takie założenie upraszcza rzeczywistość regulacyjną, redukując różnorodność form przekazu do jednego dominującego schematu interpretacyjnego. W konsekwencji proces decyzyjny zostaje przesunięty z obszaru analizy skutków i kontekstu na obszar formalnej kwalifikacji ex ante, dokonywanej według sztywnych kryteriów.

Projekt wzmacnia tym samym logikę prewencyjną kosztem logiki adaptacyjnej. Mechanizmy decyzyjne są skonstruowane w taki sposób, że priorytetem staje się minimalizacja ryzyka instytucjonalnego po stronie regulatora, a nie zachowanie równowagi pomiędzy ochroną interesu publicznego, wolnościami obywatelskimi i swobodą działalności gospodarczej. Prowadzi to do sytuacji, w której ciężar niepewności przenoszony jest systemowo na podmioty regulowane.

Z punktu widzenia procesów poznawczych istotne jest również to, że projekt nie różnicuje obciążeń regulacyjnych w zależności od skali działalności, fazy rozwoju ani charakteru innowacyjnego danego przedsięwzięcia. Brak takiego zróżnicowania powoduje, że decyzje podejmowane w ramach systemu mają charakter ujednolicający, co sprzyja utrwalaniu istniejących struktur rynkowych i ogranicza zdolność systemu do uczenia się na podstawie nowych doświadczeń.

W rezultacie projekt generuje systemowe ryzyko decyzyjne, polegające na tym, że formalna poprawność procedur zastępuje rzeczywistą ocenę skutków regulacji. Mechanizm ten nie prowadzi do jawnego zakazu innowacji, lecz do ich stopniowego wypierania poprzez kumulację niepewności interpretacyjnej, kosztów zgodności i braku przewidywalności decyzji administracyjnych.

**Z perspektywy długofalowej taka konstrukcja może osłabiać zdolność państwa do reagowania na zmiany technologiczne i społeczne, a także ograniczać pluralizm form komunikacji, nie poprzez bezpośrednią ingerencję w treści, lecz poprzez sposób organizacji procesu decyzyjnego. To właśnie na tym poziomie – mechanizmów poznawczych i decyzyjnych – ujawniają się najistotniejsze konsekwencje projektowanej regulacji.**

# 1. Analiza systemowa projektu nowelizacji – mechanizmy poznawcze, decyzyjne i regulacyjne (ujęcie opisowe i instytucjonalne)

## 1) Ramy poznawcze projektu

### 1.1. Sposób „opisu świata” przez projekt (kategoryzacja i redukcje złożoności)

Projekt buduje obraz rynku medialnego jako układu powiązanego z trzema porządkami regulacyjnymi jednocześnie: (a) regulacją usług medialnych (w tym pojęciami zaczerpniętymi z europejskich ram wolności mediów), (b) regulacją platform internetowych (odwołania do definicji platform z aktu o usługach cyfrowych) oraz (c) logiką konkurencyjności i koncentracji kapitałowej (odwołania do pojęć rynku i pozycji dominującej z prawa ochrony konkurencji). Tę konstrukcję widać już na poziomie słownika ustawowego, gdzie projekt wprost importuje definicje i pojęcia z rozporządzeń UE oraz prawa konkurencji.

W praktyce oznacza to, że „rzeczywistość medialna” jest w projekcie ujmowana nie tyle przez pryzmat treści i form komunikacji, ile przez pryzmat typów usług, statusów podmiotów i ich miejsca w ekosystemie platformowo-rynkowym. W takim ujęciu istotna staje się identyfikowalność, jurysdykcja, powiązania właścicielskie i rynkowe oraz możliwość przypisania odpowiedzialności regulacyjnej do węzłów systemu.

### 1.2. Założenia wbudowane w przepisy: media, innowacje, ryzyko

Wbudowanym założeniem jest, że ryzyko systemowe w mediach (także ryzyko dla pluralizmu i przejrzystości rynku) można ograniczać przede wszystkim poprzez:

- standaryzację i audytowalność kluczowych praktyk rynkowych (np. pomiaru odbiorców), oraz

- przesunięcie ciężaru na mechanizmy formalnej identyfikacji i kontroli statusu usług (np. poprzez procedury dopuszczenia do działalności w określonych sposobach rozpowszechniania).

W obszarze pomiaru odbiorców projekt preferuje model „systemu opartego na regułach dobrych praktyk z egzekucją”: kodeksy mają mieć jasno określone cele i zasady (przejrzystość, bezstronność, weryfikowalność itd.), a ich przestrzeganie ma być wzmacniane przez niezależne audyty oraz sankcje za naruszenia.

To ustawia ryzyko nie jako problem wyłącznie technologiczny czy branżowy, lecz jako problem wiarygodności infrastruktury informacyjnej, którą można dyscyplinować poprzez reguły proceduralne, audyt i sankcje.

## 2) Mechanizmy decyzyjne regulatora

### 2.1. Kierunek: decyzje adaptacyjne czy prewencyjne

Projekt wzmacnia logikę prewencyjną w tych obszarach, w których dopuszczenie do działania jest powiązane z formalnym aktem administracyjnym lub warunkami jego utrzymania. Przykładem jest wprowadzenie reżimu „zezwolenia” dla określonych sposobów rozpowszechniania: wydanie następuje na wniosek, na określony czas, z rozbudowanym katalogiem danych, których regulator oczekuje już na wejściu.

W tym modelu podstawową odpowiedzią na niepewność nie jest obserwacja rynku i korekta ex post, tylko wstępna selekcja i formalizacja warunków działania.

Równocześnie projekt pozostawia przestrzeń dla reakcji następczej poprzez mechanizmy cofania oraz wzywania do usunięcia stanu niezgodności, a także poprzez obowiązek informowania o zmianach i zdarzeniach w toku działalności.

### 2.2. Alokacja niepewności regulacyjnej (organ vs. podmiot regulowany)

Niepewność regulacyjna jest w projekcie w istotnej części przenoszona na podmiot regulowany poprzez:

- szczegółowe wymogi informacyjne w procedurze wejścia (struktura właścicielska, organy, beneficjenci rzeczywiści, opis programu, sposób rozpowszechniania, obszar, zgody operatorów sieci), co zwiększa „koszt poznawczy” wejścia na rynek i przesuwa ryzyko błędu formalnego na wnioskodawcę.

- obowiązki aktualizacji i zgłaszania zmian w krótkich terminach, co wymaga stałej zgodności operacyjno-prawnej, a nie tylko zgodności „na start”.

Jednocześnie projekt zwiększa także pole odpowiedzialności organu, bo to organ staje się miejscem, w którym kumuluje się informacja o statusach rynkowych (kto działa, w jakim trybie, w jakiej strukturze), a następnie – miejscem, w którym zapadają decyzje o utrzymaniu lub odebraniu uprawnienia. Mechanizm cofnięcia zezwolenia odwołuje się do kategorii ocennych (np. „rażące naruszenie”, „sprzeczność z ustawą”), co – systemowo – wzmacnia rolę praktyki stosowania prawa, wytycznych i standardów interpretacyjnych.

## 3) Proporcjonalność i różnicowanie obciążeń

### 3.1. Różnicowanie według skali, fazy rozwoju i charakteru działalności

Projekt różnicuje reżimy przede wszystkim według typu aktywności i sposobu rozpowszechniania, a nie według dojrzałości organizacyjnej podmiotu czy jego skali rynkowej. Mechanizm

„zezwolenia” jest skonstruowany jako procedura o stałych elementach informacyjnych i formalnych, niezależnych od tego, czy podmiot jest start-upem, inicjatywą małą czy podmiotem zasiedziałym.

Pewne różnicowanie pojawia się natomiast w odniesieniu do bardzo wąskich kategorii programów (np. programy poświęcone wyłącznie telesprzedaży lub autopromocji) – tam projekt przewiduje odrębne ujęcie i wyłączenia niektórych obowiązków.

### 3.2. Skutki braku silniejszego różnicowania (dla pluralizmu i innowacyjności)

Systemowo, brak rozbudowanych progów i ścieżek uproszczonych dla podmiotów małych lub wczesnofazowych może prowadzić do trzech efektów:

- efekt bariery wejścia: formalne wymagania (dane, dokumenty, zgody operatorów, tryb wnioskowy) stają się elementem kosztu stałego niezależnego od skali.

- efekt standaryzacji modeli działania: podmioty uczą się projektować działalność pod minimalizację ryzyka formalnego, co sprzyja „bezpiecznym” formatom i strukturze prawno-organizacyjnej, a słabiej sprzyja eksperymentowi.

- efekt koncentracji kompetencji compliance: przewagę uzyskują podmioty posiadające zasoby do utrzymania ciągłej zgodności i obsługi formalnej, co może pośrednio wpływać na pluralizm rozumiany jako różnorodność organizacyjna i modelowa rynku.

## 4) Wpływ na proces uczenia się systemu regulacyjnego

### 4.1. Czy projekt umożliwia testowanie nowych modeli działania

Projekt wzmacnia instrumenty porządkowania i kontroli, ale nie tworzy symetrycznie wyraźnej ścieżki „testowania” dla nowych podmiotów komercyjnych w reżimie obniżonych obciążeń. Dominującą logiką jest dopuszczenie w trybie formalnym i utrzymanie uprawnienia pod warunkami zgodności.

W obszarach, gdzie rynek wytwarza dane porównawcze i infrastruktury wspólne (np. pomiar odbiorców), projekt stawia na uczenie się poprzez wymuszanie jakości procedur i danych (kodeksy, audyty, sankcje), czyli uczenie się przez podnoszenie wiarygodności informacji, a nie przez czasowe „piaskownice” regulacyjne.

### 4.2. Zdolność systemu do korekty własnych założeń w świetle doświadczenia

Zdolność korekcyjna jest w projekcie realizowana głównie przez:

- doprecyzowanie procedur w aktach wykonawczych (np. wzór i tryb wniosku, postępowanie, kanał teleinformatyczny), co umożliwia pewną adaptację narzędzi bez zmiany ustawy, ale jednocześnie przenosi ciężar „uczenia się systemu” na poziom administracyjno-proceduralny.

- mechanizmy egzekucyjne (wezwania do usunięcia stanu niezgodności, cofanie), które działają jako pętla korekcyjna oparta na zgodności, a nie na ocenie skutków regulacji w czasie.

To podejście sprzyja spójności i przewidywalności formalnej, natomiast słabiej „wbudowuje” wprost mechanizmy uczenia się oparte na ewaluacji skutków (np. obowiązkowe przeglądy ex post konkretnych reżimów, progi deregulacyjne dla innowacji, czasowe odstępstwa).

## 5) Skutki systemowe i długofalowe

### 5.1. Ryzyko formalizacji bez realnej oceny skutków

Projekt, wprowadzając rozbudowane wymogi informacyjne i formalne, zwiększa zdolność systemu do rejestrowania, kategoryzowania i egzekwowania. Ryzyko systemowe polega na tym, że rośnie „gęstość” formalna, podczas gdy realne skutki dla pluralizmu, dynamiki innowacji i kosztów transakcyjnych mogą ujawniać się dopiero w praktyce. W szczególności:

- formalizacja wejścia (zezwolenie, wymogi dokumentacyjne, zgody operatorów, obowiązki aktualizacji) może poprawiać nadzór i przejrzystość, ale jednocześnie sprzyja przesuwaniu energii organizacyjnej z produkcji treści/usług na zarządzanie zgodnością.

- w obszarze infrastruktury danych rynkowych (pomiar odbiorców) projekt premiuje audytowalność i sankcjonowalność, co może podnieść jakość informacji, ale też może zwiększyć koszty uczestnictwa w standardzie dla mniejszych dostawców, jeśli nie powstaną praktyczne ścieżki proporcjonalności.

### 5.2. Możliwe konsekwencje dla wolności obywatelskich, swobody działalności gospodarczej i zasady pomocniczości (ujęcie mechaniczne, nie intencjonalne)

Na poziomie mechanizmów projekt może oddziaływać następująco:

- Wolności obywatelskie: wzrost formalnych obowiązków identyfikacyjnych i nadzorczych przesuwa system w stronę modelu, w którym bezpieczeństwo i przejrzystość osiąga się przez większą widzialność podmiotów i ich powiązań oraz przez twardszą kontrolę statusu

prawnego działalności. (Mechanizm ten działa niezależnie od celów deklarowanych; jego skutkiem ubocznym może być wzrost wrażliwości na błędy formalne i na ostrożność operacyjną po stronie nadawców).

- Swoboda działalności gospodarczej: reżim oparty na dopuszczeniu i utrzymaniu uprawnienia (zezwolenie, cofnięcie, obowiązki aktualizacji) sprzyja modelowi, w którym elastyczność biznesowa jest ograniczana przez konieczność stałego dopasowania do formalnych warunków i terminów, a nie tylko do wymogów materialnych.

- Zasada pomocniczości: projekt wzmacnia centralną rolę organu w porządkowaniu rynku (statusy, reżimy, audyty i sankcje), co systemowo przesuwa ciężar rozwiązywania części problemów z poziomu samoregulacji/koordynacji branżowej na poziom decyzji i procedur publicznych – szczególnie tam, gdzie skuteczność ma być osiągana przez standardy z egzekucją (pomiar odbiorców).

# 2. Analiza epistemiczna projektu ustawy

**Sposób widzenia świata technologii i mediów w konstrukcji regulacyjnej**

## 1. Podstawowy obraz rzeczywistości technologiczno-medialnej

Projekt ustawy ujmuje świat technologii i mediów jako system zasadniczo poznawalny, klasyfikowalny i stabilizowalny za pomocą narzędzi prawnych. Media i technologie nie są w nim traktowane jako procesy otwarte, dynamiczne i eksperymentalne, lecz jako zbiory dających się jednoznacznie zidentyfikować usług, ról i funkcji, które można przypisać do określonych kategorii regulacyjnych.

W tej perspektywie:

- technologia jest postrzegana przede wszystkim jako kanał dystrybucji lub infrastruktura,
- media jako usługi o określonym statusie prawnym,
- innowacja jako wariant istniejących modeli, a nie jako zjawisko zmieniające samą strukturę systemu.

Projekt nie zakłada, że technologia redefiniuje ontologię mediów (np. relację nadawca–odbiorca, granice redakcji czy rolę algorytmów), lecz że może ona zostać włączona w istniejące ramy pojęciowe poprzez odpowiednie definicje, procedury i obowiązki informacyjne. Takie ujęcie odzwierciedla ekstensywno-definicyjne, linearne myślenie regulacyjne, właściwe dla epoki mediów analogowych, w którym zmiana technologiczna traktowana jest jako dodatek do zastanego porządku normatywnego, a nie jako czynnik przekształcający samą strukturę regulowanego zjawiska. W realiach dynamicznego rozwoju technologii cyfrowych prowadzi to do systemowego opóźnienia regulacji względem postępu technicznego, skutkującego dezaktualizacją założeń ustawy już na etapie jej projektowania, co stanowiło jedną z zasadniczych bolączek obecnie obowiązującej ustawy o radiofonii i telewizji.

## 2. Epistemologia kontroli zamiast epistemologii niepewności

W projekcie dominuje założenie, że niepewność poznawcza jest zjawiskiem, które można zredukować poprzez formalizację, a nie czymś, co należy systemowo akceptować i zarządzać adaptacyjnie.

Świat technologii jest tu widziany jako:

- potencjalnie nieprzejrzysty,

- podatny na asymetrię informacji,
- wymagający „uszczelnienia poznawczego” poprzez obowiązki raportowe, audyty i standaryzację.

W konsekwencji projekt:

- faworyzuje wiedzę deklaratywną i proceduralną (formularze, zgłoszenia, rejestry, audyty),
- marginalizuje wiedzę emergentną, eksperymentalną i sytuacyjną,
- zakłada, że regulator może osiągnąć wystarczający poziom rozumienia rynku poprzez agregację formalnych danych, a nie poprzez ciągłe uczenie się w interakcji z dynamiką technologiczną.

To jest epistemologia „świata dającego się opisać *ex ante*”, a nie świata, którego sens ujawnia się dopiero w praktyce - **świata cyfrowego o charakterze nieciągłym i nieliniowym**, w którym postęp techniczny nie przebiega w sposób równomierny, lecz poprzez gwałtowne skoki, fazy intensywnych odkryć i okresy pozornego spowolnienia. Ta „kwantowość” rzeczywistości cyfrowej, wynikająca z tempa innowacji, akumulacji przełomów i ich nagłych implikacji systemowych, stanowi dziś jeden z głównych motorów globalnej gospodarki, a zarazem podważa sensowność regulacji opartych na stabilnych, z góry zdefiniowanych kategoriach poznawczych.

## 3. Technologia jako źródło ryzyka, nie jako źródło wiedzy

Projekt ustawy konsekwentnie traktuje technologię jako:

- czynnik zwiększający skalę oddziaływania,
- nośnik ryzyka systemowego (dezinformacja, koncentracja, manipulacja danymi),
- element wymagający nadzoru i certyfikowalności.

Nie widać w nim założenia, że:

- technologie cyfrowe mogą generować nowe formy wiedzy o odbiorcach i społeczeństwie,
- innowacyjne modele medialne mogą pełnić funkcję poznawczą dla samego regulatora,
- eksperyment rynkowy jest źródłem informacji, a nie tylko odchyleniem od normy.

Epistemicznie technologia jest więc „problemem do ujarzmienia”, a nie „procesem, z którego można się uczyć” — traktowana jest jako zewnętrzne zakłócenie wymagające domknięcia w stabilnych ramach normatywnych, a nie jako dynamiczny strumień praktyk, interakcji i emergentnych zjawisk poznawczych, których sens i konsekwencje ujawniają się dopiero w toku ich społecznego i gospodarczego stosowania. Takie ujęcie sprzyja regulacyjnemu zamykaniu niepewności zamiast jej rozumienia, przesuwając ciężar decyzyjny z obserwacji i adaptacji ku kontroli i prewencji, co w warunkach przyspieszonego rozwoju technologii cyfrowych prowadzi do systematycznej utraty zdolności uczenia się przez sam porządek regulacyjny **oraz generuje mierzalne straty gospodarcze poprzez wypychanie działalności innowacyjnej poza polską jurysdykcję — do środowisk regulacyjnych oferujących większą przewidywalność, elastyczność i zdolność adaptacyjną**..

## 4. Redukcja mediów do mierzalnych i audytowalnych bytów

Szczególnie wyraźnie widać to w podejściu do infrastruktury danych (np. pomiarów odbiorców). Projekt zakłada, że:

- to, co istotne w mediach, musi być mierzalne, porównywalne i audytowalne,
- wiarygodność poznawcza wynika z procedur, a nie z pluralizmu metod,
- jakość wiedzy jest funkcją zgodności z kodeksem i audytem.

Tym samym:

media są epistemicznie sprowadzane do **zbiorów danych**,

- odbiorca do obiektu pomiaru,
- a relacja medialna do problemu metodologicznej poprawności.

Projekt nie operuje kategorią sensu, kontekstu ani kulturowej funkcji mediów jako odrębnych źródeł wiedzy społecznej — są one implikowane wyłącznie pośrednio, poprzez formalnie zdefiniowane cele regulacyjne. W rezultacie media traktowane są przede wszystkim jako **obiekty zarządzania normatywnego**, a nie jako dynamiczne przestrzenie wytwarzania znaczeń, interpretacji i zbiorowych ram rozumienia rzeczywistości. Takie ujęcie redukuje poznawczą rolę mediów do funkcji instrumentalnej, podporządkowanej logice zgodności proceduralnej, co prowadzi do systemowego niedoszacowania ich wpływu na procesy kulturowe, społeczne i demokratyczne oraz utrudnia formułowanie regulacji adekwatnych do ich rzeczywistej roli w ekosystemie informacyjnym.

## 5. Statyczna ontologia ról w dynamicznym środowisku

Projekt zakłada względną trwałość takich kategorii jak:

- nadawca,
- dostawca usługi,
- podmiot regulowany,
- regulator.

Świat technologii jest jednak dynamiczny właśnie dlatego, że te role:

- ulegają rozmyciu,
- są współdzielone,
- bywają czasowe lub warunkowe.

Epistemicznie projekt:

- zamraża role, aby móc je poznać i regulować,
- nie przewiduje wprost, że podmioty mogą jednocześnie pełnić wiele funkcji poznawczych i komunikacyjnych,
- nie traktuje hybrydowości jako podstawowego stanu rzeczy, lecz jako wyjątek wymagający dopasowania do istniejących ram.

W konsekwencji projekt operuje **statyczną ontologią ról**, nieadekwatną do dynamicznego środowiska technologicznego, w którym tożsamości funkcjonalne podmiotów są płynne, współdzielone i sytuacyjne. Przyjęcie takiego założenia epistemicznego prowadzi do regulacyjnego „zamrażania” ról w celu ich rozpoznania i kontroli, kosztem zdolności uchwycenia rzeczywistych relacji komunikacyjnych i poznawczych zachodzących w ekosystemie medialnym. Skutkiem jest konstrukcja porządku normatywnego, który nie uczy się z praktyki, lecz próbuje ją wtłoczyć w uprzednio zdefiniowane kategorie, co w warunkach przyspieszonej transformacji technologicznej generuje rosnącą lukę między formalną strukturą regulacji a faktycznym funkcjonowaniem rynku i sfery publicznej.

## 6. Pozycja regulatora jako „centrum poznawczego”

W konstrukcji ustawy regulator jest implicite ustawiony jako:

- centralny węzeł wiedzy o systemie,
- podmiot zdolny do syntezy informacji rynkowej,
- instytucja, która – poprzez procedury – może osiągnąć wystarczający obraz całości.

To założenie:

- wzmacnia hierarchiczny model poznania (informacja płynie „do góry”),
- ogranicza epistemiczną autonomię rynku jako źródła wiedzy,
- sprzyja przekonaniu, że lepsze dane formalne oznaczają lepsze decyzje, nawet jeśli rzeczywistość technologiczna zmienia się szybciej niż procedury.

W rezultacie projekt konstruuje regulatora jako **„centrum poznawcze” systemu medialnego**, zdolne do wytworzenia adekwatnej reprezentacji rzeczywistości poprzez akumulację i proceduralne przetwarzanie informacji. Taki model poznania opiera się na założeniu, że złożoność i dynamika środowiska technologicznego mogą zostać zredukowane do zestawu formalnych danych podlegających centralnej syntezie. W praktyce prowadzi to do uprzywilejowania hierarchicznego obiegu informacji kosztem rozproszonego uczenia się systemu, ograniczając zdolność regulacji do reagowania na emergentne zjawiska rynkowe i innowacyjne. W warunkach szybkiej transformacji technologicznej skutkuje to rosnącą asymetrią między tempem zmian w ekosystemie medialnym a zdolnością regulatora do ich poznawczego uchwycenia i adekwatnego rozstrzygania.

## 7. Długofalowe implikacje epistemiczne

W dłuższym horyzoncie taki sposób widzenia świata może prowadzić do:

- konserwacji istniejących modeli medialnych, bo są one najlepiej rozpoznawalne poznawczo,
- spadku zdolności systemu do rozumienia innowacji, które nie mieszczą się w kategoriach formalnych,
- wzrostu znaczenia zgodności proceduralnej kosztem realnego rozumienia procesów technologicznych,

- napięcia między szybkością zmian technologicznych a tempem aktualizacji aparatu poznawczego państwa.

## 8. Podsumowanie epistemiczne

Projekt ustawy widzi świat technologii i mediów jako:

- zasadniczo poznawalny poprzez formalizację,
- wymagający kontroli poznawczej,
- możliwy do stabilizacji za pomocą definicji, procedur i audytów.

Jest to wizja:

- ostrożna,
- porządkująca,
- hierarchiczna poznawczo,

ale jednocześnie wizja, w której technologia nie jest pełnoprawnym partnerem poznawczym systemu regulacyjnego, lecz obiektem, który należy opisać, sklasyfikować i nadzorować.

# 3. Spojrzenie inżynierskie

*Ocena wpływu projektu ustawy na rozwój technologii*

## 1. Jak projekt „modeluje” środowisko technologiczne

Z perspektywy inżynierskiej projekt ustawy traktuje środowisko technologiczne jako system o ograniczonej liczbie stanów, który można opisać i kontrolować poprzez reguły formalne. Jest to podejście typowe dla systemów statycznych lub wolnozmiennych, a nie dla ekosystemów opartych na algorytmach uczących się, które:

- zmieniają swoje zachowanie w czasie,
- są wrażliwe na dane wejściowe i sprzężenia zwrotne,
- działają w warunkach niepełnej obserwowalności.

Projekt zakłada, że kluczowe cechy technologii da się zdefiniować raz i egzekwować proceduralnie, zamiast uznać, że są one emergentne i zależne od kontekstu użycia.

W konsekwencji projekt „modeluje” środowisko technologiczne jako **układ deterministyczny i zasadniczo zamknięty**, w którym zachowania systemów medialno-technologicznych są możliwe do pełnego rozpoznania *ex ante* i utrzymania w ryzach poprzez zestaw stałych reguł formalnych. Takie założenie jest adekwatne dla architektur stabilnych i przewidywalnych, lecz nie odpowiada logice ekosystemów opartych na algorytmicznej adaptacji, w których właściwości systemu ujawniają się dopiero w interakcji z użytkownikami, danymi i otoczeniem rynkowym. Efektem jest konstrukcja regulacyjna, która nie tyle reaguje na rzeczywiste zachowanie technologii, ile próbuje je uprzednio zamrozić w definicjach i procedurach, co w praktyce ogranicza zdolność całego systemu do ewolucji, uczenia się i dostosowania do nieprzewidywalnych kierunków rozwoju technologicznego.

## 2. Zgodność z logiką rozwoju systemów ML

Nowoczesne systemy uczenia maszynowego rozwijają się według określonej sekwencji:

- eksperyment > walidacja > iteracja > skalowanie,
- z częstą zmianą modeli, danych, parametrów i celów optymalizacji.

Projekt ustawy wprowadza natomiast środowisko, w którym:

- zmiana modelu działania (technicznego lub biznesowego) wiąże się z obowiązkiem formalnej aktualizacji statusu,
- innowacja jest traktowana jak odstępstwo od zadeklarowanego stanu, a nie naturalny etap rozwoju,
- koszt zmiany rośnie szybciej niż koszt utrzymania status quo.

Z punktu widzenia inżynierskiego oznacza to:

- spowolnienie cykli iteracyjnych,
- preferencję dla modeli „bezpiecznych regulacyjnie", a nie optymalnych technologicznie,
- presję na zamrażanie architektury systemów na wczesnym etapie.

W rezultacie projekt pozostaje niespójny z logiką rozwoju systemów uczących się, w których zmiana nie jest zdarzeniem wyjątkowym, lecz podstawowym mechanizmem postępu technologicznego. Przeniesienie ciężaru regulacyjnego na każdą istotniejszą modyfikację modelu działania powoduje, że cykl *eksperyment–walidacja–iteracja* zostaje sztucznie wydłużony, a decyzje inżynierskie zaczynają być optymalizowane pod stabilność formalną, a nie pod skuteczność technologiczną. Efektem systemowym jest środowisko, w którym bardziej opłaca się utrzymywać rozwiązania suboptymalne, lecz regulacyjnie przewidywalne, niż rozwijać architektury adaptacyjne.

**Dla innowacyjności branży medialnej oznacza to spadek tempa wdrażania nowych technologii, ograniczenie konkurencji jakościowej oraz osłabienie zdolności do tworzenia rozwiązań skalowalnych na rynkach międzynarodowych. W wymiarze makroekonomicznym prowadzi to do obniżenia atrakcyjności inwestycyjnej sektora, odpływu projektów wysokiej wartości dodanej do bardziej elastycznych jurysdykcji oraz do trwałego osłabienia pozycji gospodarki państwa w globalnym łańcuchu innowacji cyfrowych.**

## 3. Regulacja jako czynnik kształtujący architekturę technologii

Regulacja nie jest neutralna wobec architektury systemów – wpływa na to, jak systemy są projektowane.

Projekt ustawy sprzyja architekturom:

- scentralizowanym,
- łatwym do audytu ex post,
- opartym na jednoznacznej odpowiedzialności podmiotowej.

Jednocześnie zniechęca do:

- architektur rozproszonych,
- systemów federacyjnych,
- modeli opartych na dynamicznym współdzieleniu funkcji między podmiotami.

Z perspektywy technologii uczenia maszynowego oznacza to ograniczenie rozwoju:

- systemów uczących się w środowiskach zdecentralizowanych,
- adaptacyjnych algorytmów rekomendacyjnych tworzonych przez małe zespoły,
- eksperymentalnych form personalizacji treści.

W konsekwencji projekt działa jako **czynnik strukturalnie modelujący architekturę technologii medialnych**, faworyzując rozwiązania projektowane pod centralną kontrolę, audytowalność *ex post* i jednoznaczną alokację odpowiedzialności podmiotowej. Taki reżim regulacyjny nie jest neutralny technologicznie: przesuwa punkt równowagi systemowej w stronę architektur scentralizowanych, kosztem rozwiązań rozproszonych, federacyjnych i hybrydowych, które lepiej odpowiadają logice współczesnych systemów cyfrowych.

Z inżynierskiej perspektywy oznacza to zawężenie przestrzeni rozwoju technologii opartych na rozproszonej adaptacji, iteracyjnym współdzieleniu funkcji oraz eksperymentowaniu na styku wielu podmiotów. Ograniczona zostaje zdolność małych i średnich zespołów do budowy adaptacyjnych algorytmów rekomendacyjnych oraz do testowania nowych form personalizacji treści, które wymagają elastycznych architektur i szybkiej rekonfiguracji ról systemowych. W długim okresie prowadzi to do **homogenizacji rozwiązań technologicznych w sektorze medialnym**, koncentracji innowacji w dużych, kapitałochłonnych strukturach oraz do osłabienia zdolności rynku do generowania zdecentralizowanych, oddolnych innowacji technologicznych.

## 4. Dane jako paliwo technologii – ograniczenia pośrednie

Systemy medialne oparte na uczeniu maszynowym są wprost zależne od:

- dostępu do danych,
- różnorodności danych,
- możliwości testowania hipotez na danych rzeczywistych.

Projekt ustawy, poprzez nacisk na:

- standaryzację,
- audytowalność,
- zgodność proceduralną,

pośrednio sprzyja homogenizacji danych i metod ich pozyskiwania. Dane, które:

- są trudne do sklasyfikowania,
- powstają w krótkich eksperymentach,
- mają charakter tymczasowy,

stają się mniej atrakcyjne z punktu widzenia ryzyka regulacyjnego.

Z inżynierskiej perspektywy projekt wytwarza **pośrednie ograniczenie strumienia danych**, które nie działa poprzez bezpośredni zakaz ani selekcję treści, lecz poprzez zmianę **funkcji kosztu** po stronie podmiotów technologicznych. Nacisk na standaryzację, audytowalność i zgodność proceduralną powoduje, że najbardziej opłacalne staje się pozyskiwanie i wykorzystywanie danych łatwych do sklasyfikowania, stabilnych w czasie i przewidywalnych z punktu widzenia ryzyka regulacyjnego. Dane niestandardowe, krótkotrwałe, eksperymentalne lub kontekstowe — kluczowe dla testowania hipotez, wykrywania anomalii i uczenia systemów w warunkach niepewności — są systemowo wypierane z obiegu innowacyjnego.

W rezultacie systemy ML funkcjonujące w takim otoczeniu uczą się na **zbiorach danych zoptymalizowanych pod zgodność**, a nie pod wartość poznawczą, co prowadzi do obniżenia ich zdolności generalizacji, adaptacji i wykrywania nowych wzorców. Z punktu widzenia architektury systemowej oznacza to przesunięcie od modeli uczących się na danych różnorodnych i dynamicznych ku modelom konserwatywnym, dobrze dopasowanym do przeszłych stanów rzeczywistości, lecz słabo przygotowanym na zmiany. Efektem długookresowym jest spadek innowacyjności technologicznej, nie dlatego że dane są niedostępne, lecz dlatego że **środowisko regulacyjne selektywnie premiuje dane poznawczo „bezpieczne", kosztem danych poznawczo „nośnych"**.

## 5. Wpływ na innowacje algorytmiczne

Projekt nie rozróżnia:

- innowacji technologicznej,

- innowacji organizacyjnej,
- innowacji modelowej.

Wszystkie są traktowane jako zmiany stanu systemu wymagające formalnego „dopasowania”.

Dla inżyniera oznacza to:

- brak przestrzeni na szybkie testy hipotez algorytmicznych w środowisku produkcyjnym,
- wzrost znaczenia laboratoriów zamkniętych kosztem innowacji rynkowej,
- przenoszenie eksperymentów technologicznych poza jurysdykcję regulacyjną.

Z perspektywy inżynierskiej projekt traktuje innowacje **w obszarze algorytmicznie wspieranych usług medialnych** jako jednorodne zmiany stanu systemu wymagające formalnego dostosowania regulacyjnego, niezależnie od tego, czy dotyczą one technologii przetwarzania treści, organizacji dystrybucji, czy modeli operacyjnych mediów cyfrowych. Brak rozróżnienia pomiędzy innowacją technologiczną, organizacyjną i modelową w sektorze medialnym powoduje, że nawet ograniczone, iteracyjne modyfikacje sposobu selekcji, rekomendacji lub prezentacji treści są traktowane jak zmiany o charakterze systemowym, obciążone podwyższonym ryzykiem regulacyjnym.

W praktyce ogranicza to możliwość prowadzenia szybkich testów rozwiązań technologicznych **w realnym środowisku medialnym**, przesuwając eksperymentowanie do warunków zamkniętych lub poza obszar objęty nadzorem KRRiT. Skutkuje to osłabieniem innowacji rynkowej w mediach, nie dlatego że technologia jest niedozwolona, lecz dlatego że **regulacyjny koszt iteracyjności staje się nieproporcjonalny do skali zmiany**. W długim okresie prowadzi to do dryfu innowacji medialnych: rozwój nowych form dystrybucji, personalizacji i organizacji treści odbywa się tam, gdzie ramy regulacyjne akceptują niepewność i stopniowe uczenie się systemu, podczas gdy krajowy rynek mediów traci zdolność adaptacji do zmieniających się wzorców konsumpcji informacji.

## 6. System uczący się vs. system nadzorczy

Z inżynierskiego punktu widzenia kluczowe pytanie brzmi:

czy regulowany system może się uczyć?

Projekt ustawy:

- nie wbudowuje mechanizmów testowania regulacyjnego,

- nie przewiduje formalnych pętli sprzężenia zwrotnego opartych na danych empirycznych,
- nie różnicuje reżimu w zależności od stopnia eksperymentalności technologii.

W efekcie:

- uczy się przede wszystkim organ, w zakresie stosowania procedur,
- system technologiczny uczy się mniej, bo ma ograniczoną przestrzeń do adaptacji,
- całość przypomina system sterowania z góry, a nie system współuczący się.

Z inżynierskiego punktu widzenia zasadniczym kryterium dojrzałości systemu regulacyjnego jest to, czy **regulowany ekosystem zachowuje zdolność uczenia się** w warunkach zmienności technologicznej. Projekt ustawy nie wbudowuje mechanizmów testowania regulacyjnego ani formalnych pętli sprzężenia zwrotnego opartych na danych empirycznych, a także nie różnicuje reżimu nadzorczego w zależności od stopnia eksperymentalności stosowanych rozwiązań technologicznych w mediach. W rezultacie proces uczenia się zachodzi głównie po stronie organu regulacyjnego, który doskonali praktykę stosowania procedur, podczas gdy system medialno-technologiczny otrzymuje ograniczoną przestrzeń do iteracji, adaptacji i korekty w oparciu o rzeczywiste efekty rynkowe i społeczne.

Taki układ prowadzi do asymetrii poznawczej: regulator akumuluje wiedzę proceduralną, natomiast system regulowany traci możliwość generowania wiedzy operacyjnej poprzez działanie. Całość zaczyna przypominać **system sterowania hierarchicznego**, oparty na założeniu stabilności i przewidywalności obiektu regulacji, a nie **system współuczący się**, w którym zarówno instytucja nadzorcza, jak i rynek korygują swoje zachowania na podstawie obserwowanych rezultatów. W środowisku dynamicznych mediów cyfrowych skutkuje to spadkiem zdolności adaptacyjnej całego porządku regulacyjnego, niezależnie od jakości intencji normodawczych.

## 7. Ryzyko inżynierskie: optymalizacja pod zgodność

Najpoważniejszym skutkiem ubocznym projektu – z perspektywy projektanta ML – jest przesunięcie funkcji celu.

Zamiast optymalizować:

- jakość algorytmów,
- efektywność systemów,
- odporność na błędy i manipulacje,

podmioty zaczynają optymalizować:

- zgodność formalną,
- przewidywalność decyzji regulatora,
- minimalizację ryzyka administracyjnego.

To prowadzi do:

- technologii zachowawczych,
- niskiej tolerancji na eksperyment,
- przewagi dużych, dojrzałych struktur technologicznych nad mniejszymi, bardziej innowacyjnymi zespołami.

Z inżynierskiego punktu widzenia projekt wprowadza **systemowe przesunięcie funkcji celu**, w którym kryteria regulacyjne zaczynają dominować nad kryteriami technologicznymi. Optymalizacja pod zgodność formalną, przewidywanie reakcji regulatora i minimalizację ryzyka administracyjnego stopniowo wypiera optymalizację jakości algorytmów, efektywności systemowej oraz odporności na błędy, nadużycia i manipulacje. W efekcie decyzje projektowe przestają być podejmowane na podstawie realnych parametrów działania systemów, a coraz częściej na podstawie ich „bezpieczeństwa regulacyjnego".

Taki mechanizm prowadzi do powstawania technologii zachowawczych, projektowanych tak, aby **nie generować niepewności poznawczej**, nawet kosztem utraty potencjału innowacyjnego. Niska tolerancja na eksperyment sprzyja architekturom dojrzałym, kapitałochłonnym i proceduralnie odpornym, wzmacniając przewagę dużych podmiotów technologicznych nad mniejszymi zespołami zdolnymi do szybkiej iteracji i radykalnych innowacji. W długim okresie skutkuje to **obniżeniem dynamiki rozwoju technologicznego całego sektora**, spłaszczeniem krajobrazu innowacji oraz trwałym przesunięciem rynku w stronę rozwiązań bezpiecznych regulacyjnie, lecz suboptymalnych technologicznie.

## 8. Długofalowy wpływ na krajobraz technologiczny

W horyzoncie wieloletnim projekt ustawy może skutkować:

- spowolnieniem lokalnego rozwoju technologii medialnych opartych na ML,
- odpływem innowacji do jurysdykcji bardziej adaptacyjnych,

- marginalizacją małych zespołów badawczo-rozwojowych,
- utrwaleniem technologii „czytelnych regulacyjnie”, ale niekoniecznie konkurencyjnych globalnie.

W długim horyzoncie projekt ustawy działa jako **czynnik strukturalnie kształtujący krajobraz technologiczny sektora medialnego**, nie poprzez bezpośrednie ograniczenia, lecz poprzez zmianę warunków brzegowych, w jakich podejmowane są decyzje projektowe i inwestycyjne. Spowolnienie lokalnego rozwoju technologii medialnych opartych na algorytmizacji procesów, odpływ innowacji do jurysdykcji o większej zdolności adaptacyjnej oraz marginalizacja małych zespołów badawczo-rozwojowych nie wynikają z deklarowanych celów regulacyjnych, lecz z przyjętej architektury systemu, zaprojektowanej pod stabilność, przewidywalność i kontrolę. W efekcie utrwalane są technologie „czytelne regulacyjnie”, lecz słabo przygotowane do konkurowania w dynamicznym, globalnym środowisku cyfrowym, co z czasem prowadzi do osłabienia zdolności całego ekosystemu medialno-technologicznego do innowacji, skalowania i absorpcji przełomowych rozwiązań.

## 9. Konkluzja inżynierska

Z perspektywy inżynierskiej projekt ustawy nie jest regulacją wrogą technologii, lecz regulacją **niedopasowaną do rzeczywistej dynamiki jej rozwoju**. Został on zaprojektowany z myślą o systemach deterministycznych, rynkach o relatywnie wolnym tempie zmian oraz technologiach, których właściwości i skutki można w sposób stabilny opisać *ex ante*. Tymczasem współczesne technologie medialne - w szczególności te wykorzystujące algorytmizację procesów i uczenie się na danych — rozwijają się w sposób iteracyjny, adaptacyjny i nieciągły, a ich kluczowe cechy ujawniają się dopiero w toku praktycznego zastosowania.

W rezultacie projekt wytwarza środowisko regulacyjne, które nie blokuje technologii wprost, lecz **systemowo ogranicza warunki jej lokalnego powstawania**. Innowacje nie znikają — lecz przestają być inicjowane i rozwijane w ramach krajowego ekosystemu, przesuwając się tam, gdzie regulacja akceptuje niepewność, iteracyjność i uczenie się w działaniu. Z inżynierskiego punktu widzenia oznacza to utratę zdolności systemu do generowania nowej jakości technologicznej, nie na skutek zakazu, lecz na skutek architektonicznego niedopasowania regulacji do natury nowoczesnych systemów cyfrowych.

**W efekcie projekt tworzy środowisko, w którym najlepsze technologie nie znikają, ale przestają powstawać lokalnie.**

# 4. Analiza porównawcza

**Projekt ustawy a najlepsze, proinnowacyjne podejścia regulacyjne na świecie (ujęcie instytucjonalne)**

Poniższe porównanie zestawia logikę projektowanej regulacji z praktykami uznawanymi w regulacjach proinnowacyjnych za „najlepsze" nie dlatego, że są liberalne, lecz dlatego, że systemowo łączą ochronę interesu publicznego z tempem uczenia się technologii: poprzez testowanie w kontrolowanych warunkach, proporcjonalność obowiązków, przewidywalne ścieżki wejścia na rynek oraz mechanizmy sprzężenia zwrotnego. W tle tych praktyk stoją m.in. regulacyjne „piaskownice" i programy innowacyjne regulatorów (np. FCA w Wielkiej Brytanii, MAS w Singapurze[4] oraz rozwiązania unijne w zakresie środowisk testowych i koordynacji (AI Act – piaskownice regulacyjne).[5]

## 1) Punkt odniesienia: co wyróżnia regulacje proinnowacyjne

W praktyce globalnej najbardziej proinnowacyjne reżimy mają wspólne cechy:

1. Kontrolowane testowanie zamiast pełnego reżimu od pierwszego dnia

2. Mechanizm *piaskownicy* polega na umożliwieniu testu na realnym rynku pod nadzorem, w warunkach ograniczonego zakresu i zabezpieczeń. To ma skrócić cykl uczenia się rynku i regulatora bez rezygnacji z ochrony odbiorców. [6]

3. **Proporcjonalność jako zasada konstrukcyjna, nie deklaracja**

Proinnowacyjne systemy różnicują obciążenia według skali, dojrzałości i profilu ryzyka (zwłaszcza w odniesieniu do nowych podmiotów i start-upów), a jednocześnie utrzymują rdzeń bezpieczeństwa i odpowiedzialności. To podejście jest explicite artykułowane np. w brytyjskim ujęciu „pro-innovation, proportionate, adaptable". [7]

4. **Regulacja jako „system uczący się"**

4 https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox
5 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733544/EPRS_BRI%282022%29733544_EN.pdf
6 https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox
7 https://www.gov.uk/government/publications/ai-regulation-a-pro-innovation-approach/white-paper

Dobre reżimy tworzą formalne pętle sprzężenia zwrotnego: test > wnioski > korekta narzędzi > aktualizacja wytycznych. OECD opisuje *piaskownice* jako narzędzie, które przyspiesza powstawanie bardziej praktycznych regulacji poprzez uczenie się na eksperymentach. [8]

5. **Wysoka przewidywalność ścieżki wejścia na rynek**

Innowacja potrzebuje jasnej trajektorii: co należy zrobić, kiedy, według jakich kryteriów, oraz w jakim trybie regulator podejmuje decyzję. Programy sandboxowe mają zwykle jawne kryteria kwalifikacji i uporządkowaną ścieżkę aplikacyjną. [9]

6. **Koordynacja między reżimami regulacyjnymi**

W regulacjach cyfrowych i medialnych rośnie nacisk na łączenie perspektyw: konkurencja, bezpieczeństwo, prawa podstawowe, przejrzystość. W modelu brytyjskim widać nacisk na koordynację między regulatorami w obszarze rynków cyfrowych. [10]

**2) Co w projekcie ustawy jest zbieżne z logiką proinnowacyjną**

**(A) Element ko-regulacyjny w obszarze standardów pomiaru odbiorców**

Projekt przewiduje inicjowanie i wspieranie kodeksów postępowania dotyczących systemów pomiaru odbiorców, wraz z mechaniką egzekwowania, audytów i sankcji za nieprzestrzeganie.

W ujęciu porównawczym jest to zbieżne z nurtem „co-/self-regulation pod nadzorem", gdzie państwo nie tworzy od razu szczegółowych rozwiązań technicznych, tylko buduje ramy wymagań i mechanizmy weryfikacji.

**(B) Uznanie potrzeby testowania innowacji – ale w wąskim segmencie**

W obowiązującym otoczeniu prawnym (w części dotyczącej usług publicznej radiofonii i telewizji) istnieje kategoria usług eksperymentalnych świadczonych czasowo w celu testowania wykonalności i wartości nowych usług.

---

8 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/regulatory-sandboxes-in-artificial-intelligence_a44aae4f/8f80a0e6-en.pdf
9 https://www.fca.org.uk/publication/information-sheets/fca-regulatory-sandbox-application-guide.pdf
10 https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/internet-based-services/technology/digital-markets-communications-and-media/digital-markets-communications-and-media.pdf?v=386657

To jest istotne poznawczo: prawo dopuszcza, że innowacja bywa „czasowym testem”. Jednocześnie mechanizm ten dotyczy wprost tylko określonego rodzaju podmiotów i usług.

## 3) Główne różnice względem najlepszych regulacji proinnowacyjnych

### *(1) Brak uniwersalnego „trybu testowego” dla rynku jako całości*

Najważniejsza różnica w porównaniu do FCA/MAS/EU-logiki *piaskownic* polega na tym, że projekt (w tym obszarze nowych obowiązków wobec podmiotów niepublicznych) nie buduje **powszechnej ścieżki eksperymentu regulacyjnego** dostępnej dla innowatorów na rynku medialnym w szerokim sensie.

W najlepszych praktykach *piaskownica* jest narzędziem systemowym: umożliwia testowanie, a regulator jednocześnie „uczy się rynku”.[11]

W projekcie natomiast ciężar konstrukcji idzie w stronę reżimu formalnego (definicje, obowiązki, decyzje), a element testowy ma charakter fragmentaryczny (w praktyce: wyjątek sektorowy, nie zasada ogólna).

### *(2) Wejście na rynek jako problem administracyjny, nie jako ścieżka rozwoju produktu*

Projekt przewiduje mechanikę zezwoleń na rozpowszechnianie programów w sieciach innych niż klasyczne kanały rozsiewcze, z obowiązkiem przedkładania informacji, załączników i rozporządzeniową standaryzacją trybu i wzoru wniosku.

Z perspektywy proinnowacyjnych standardów różnica polega na tym, że innowacja technologiczna zazwyczaj rozwija się iteracyjnie, a systemy proinnowacyjne minimalizują „koszt zmiany” w fazie uczenia się. Tu ciężar przesuwa się w kierunku pełnej formalizacji statusu, zanim rynek zdąży zweryfikować model.

### *(3) Proporcjonalność obecna w języku – słabsza w architekturze narzędzi*

W projekcie pojawiają się sformułowania o nienakładaniu nadmiernych utrudnień (np. w kontekście trybów teleinformatycznych i wzorów).

Natomiast w najlepszych reżimach proinnowacyjnych proporcjonalność bywa zakodowana jako odrębne ścieżki regulacyjne (np. tryb pilotażowy, etapowy, z ograniczonym zakresem testu i jasnymi warunkami).[12]

W efekcie różnica jest taka: projekt ogranicza nadmiar w ramach jednego trybu, ale rzadziej tworzy różne tryby „dla różnych faz rozwoju”.

---

11 https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox
12 https://documents1.worldbank.org/curated/en/126281625136122935/pdf/How-to-Build-a-Regulatory-Sandbox-A-Practical-Guide-for-Policy-Makers.pdf

### *(4) Uczenie się regulatora: preferencja dla zgodności proceduralnej*

Mechanizm kodeksów i audytów w obszarze pomiaru odbiorców wzmacnia „poznanie przez procedurę” (zgodność metod, audyty, sankcje).

W proinnowacyjnych podejściach uczenie regulatora jest częściej oparte na pracy w warunkach kontrolowanego eksperymentu i współdzielonej obserwacji ryzyk (*piaskownice*, wspólne testy, iteracyjne wytyczne). [13]

To nie jest „gorsze” jako takie, ale przesuwa system w stronę stabilizacji i kontroli, a nie w stronę szybkiego uczenia się na prototypach, co rzutuje na zdolności poznawcze regulatora.

### *(5) Koordynacja reżimów: ryzyko nakładania się obowiązków*

Projekt wprost osadza się w ekosystemie unijnych aktów (m.in. EMFA i DSA – poprzez definicje i odwołania), co jest naturalne.

W praktyce międzynarodowej widać jednak trend, by równolegle rozwijać mechanizmy koordynacji między reżimami (np. konkurencja–bezpieczeństwo–regulacja usług cyfrowych), aby ograniczać „podwójne” koszty zgodności i sprzeczne bodźce.[14]

W projekcie ciężar koordynacji wydaje się być bardziej implicite (poprzez odesłania), a mniej „operacyjny” (poprzez narzędzia współdziałania i wspólne tryby postępowania).

## 4) Skutki porównawcze dla innowacji technologicznej

W porównaniu do najlepszych modeli proinnowacyjnych projekt może generować następujące efekty systemowe jako konsekwencja przyjętej przez projektodawcę architektury:

- **Przewaga dojrzałych podmiotów nad małymi innowatorami**: podmioty o rozbudowanym compliance lepiej znoszą formalne tryby wejścia i zmiany statusu; dla małych koszt „wejścia w reżim” rośnie szybciej. (Wniosek wynikający z samej różnicy narzędzi: formalizacja vs. tryb testowy.)

- **Spowolnienie iteracji technologicznej**: jeśli zmiana modelu dystrybucji/produktu wymaga przedefiniowania statusu i powiązanych obowiązków, naturalną reakcją rynku bywa konserwacja architektury i ograniczanie eksperymentów.

13 https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/07/regulatory-sandboxes-in-artificial-intelligence_a44aae4f/8f80a0e6-en.pdf
14 https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/internet-based-services/technology/digital-markets-communications-and-media/digital-markets-communications-and-media.pdf?v=386657

- **Innowacja „na zewnątrz”**: regulacje proinnowacyjne minimalizują motywację do przenoszenia testów poza jurysdykcję, bo oferują kontrolowany tryb eksperymentu. [15]

- **Uczenie się przez audyt zamiast przez eksperyment**: w obszarach, gdzie prawo wzmacnia audytowalność i sankcje jako podstawowy mechanizm, innowacja technologiczna ma tendencję do optymalizacji „pod zgodność”, a nie „pod jakość”.

## 5) Wniosek porównawczy

Na tle najlepszych regulacji proinnowacyjnych projekt ustawy jest bliższy modelowi stabilizacji poprzez formalizację niż modelowi stabilizacji poprzez kontrolowane testowanie i uczenie się systemu.

Jednocześnie projekt zawiera elementy, które mogą być interpretowane jako krok w stronę nowoczesnej regulacji (ko-regulacja standardów pomiaru odbiorców; uznanie pojęcia usług eksperymentalnych w segmencie publicznym), ale w obecnym kształcie są one sektorowe i ograniczone, **a nie ustanowione jako ogólna, rynkowa ścieżka innowacji.**

15 https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox