

Wojciech Lis¹
Lublin

KONCESJONOWANIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W ZAKRESIE ROZPOWSZECHNIANIA PROGRAMÓW RADIOWYCH I TELEWIZYJNYCH

Normatywne podstawy koncesjonowania działalności gospodarczej
w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych

Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych wymaga uzyskania koncesji (art. 46, ust. 1 usdg²). Co prawda, podstawą ogólnego modelu działalności gospodarczej jest ustrojowa zasada wolności podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, jednakże na podstawie art. 22 Konstytucji RP³ może ona zostać ograniczona ze względu na ważny interes publiczny. Z tego punktu widzenia mogą być oceniane ograniczenia wpływu nadawcy na program dokonywane w decyzji koncesyjnej, przy czym ciężar ich uzasadnienia, czyli dowiedzenia, że są one dokonane ze względu na ważny interes publiczny, obciąża organ koncesyjny⁴. Udzielanie koncesji radiowych i telewizyjnych jest zatem sprawą publiczną i jako takie powinno podlegać regułom rządzącym działaniami o charakterze publicznym. Należy do nich m.in. jawność po-

¹ Dr Wojciech Lis, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Wydział Zamiejscowy Nauk Prawnych i Ekonomicznych w Tomaszowie Lubelskim, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.

² Zob. art. 46 „Uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, z wyłączeniem programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, które nie są rozprowadzane naziemnie, satelitarnie lub w sieciach kablowych” ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jednolity. Dz. U. 2010, nr 220, poz. 1447 z późn. zm.

³ Zob. art. 22 „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 2004 r., II SA 3883/02, LEX nr 150625.

dejmowania decyzji i jednakowe traktowanie wszystkich zainteresowanych, dające im równe szanse w ubieganiu się o dobra reglamentowane⁵.

Konstytucja RP, *expressis verbis*, w art. 54 ust. 2⁶ zdanie drugie, dopuszcza koncesjonowanie mediów elektronicznych. Przyjęte rozwiązanie nie ogranicza swobody wypowiedzi i pozostaje w zgodzie z obowiązującym prawem. Koncesjonowanie w tym przypadku nie stanowi ograniczenia swobody wypowiedzi. Jest bowiem ściśle związane z technicznymi aspektami działalności audiowizualnej, a te z kolei z tzw. gospodarowaniem „dobrem rzadkim”, jakim są częstotliwości.⁷ Przedmiotem koncesjonowanej działalności gospodarczej jest tylko/aż rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, natomiast ich tworzenie nie podlega koncesjonowaniu, bo to godziłoby już w swobodę wypowiedzi, która nie podlega reglamentacji ze strony państwa. Koncesjonowanie nie odnosi się zatem do zawartości treściowej przygotowywanych programów radiowych i telewizyjnych, co jednoznacznie wynika z zakazu cenzury prewencyjnej środków społecznego przekazu, o którym mowa w art. 54 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Koncesjonowaniu podlega jedynie rozpowszechnianie programów przez stacje radiowe i telewizyjne, co wiąże się z przyznaniem wolnych częstotliwości, od którego uzależniona jest możliwość przekazywania sygnału. Koncesja na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych jest także zgodna z zasadą wolności prasy, pod warunkiem dochowania sprawiedliwości proceduralnej w ich przyznawaniu⁸.

Możliwość uzależnienia działalności gospodarczej w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych od uprzedniego uzyskania koncesji jest zgodna z europejskim standardem swobody wypowiedzi, gwarantowanej przez art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC) z 4 listopada 1950 r., podpisanej w Rzymie w ramach Rady Europy. W art. 10 ust. 1 EKPC stanowi, że: „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych”⁹. Art. 10 EKPC nie daje uprawnienia do otrzymania koncesji, jednakże od-

⁵ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 czerwca 1996 r., II SA 676/95, OSNA 1997, nr 263.

⁶ Zob. art. 54 ust. 2 „Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁷ Por. K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011, s. 190.

⁸ Por. K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji*, Wrocław 2007, s. 189 przypis.

⁹ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., http://www.echr.coe.int/NR/rdononlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/POL_CON V.pdf, ostatnio sprawdzone 4 kwietnia 2011 r.

mowa jej przyznania oznacza ingerencję w swobodę wypowiedzi, która musi spełniać warunki wymagane przez EKPC¹⁰. System koncesyjny służy przede wszystkim regulowaniu technicznej strony działalności nadawczej. Nie oznacza to jednak, że odmowa pozwolenia nie może zaistnieć w związku z innymi racjami, również odnoszącymi się do celów stacji, jej potencjalnych odbiorców na lokalnym, regionalnym lub krajowym szczeblu, praw i potrzeb szczególnych kategorii słuchaczy lub widzów, a także obowiązków wynikających z międzynarodowych ustaleń. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której uzasadniona będzie ingerencja ze względu na ostatnie zdanie ust. 1 art. 10 EKPC, chociaż nie odpowiada żadnemu celowi określonymu w ust. 2¹¹. Regulowanie działalności gospodarczej w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych w drodze koncesji może zatem służyć i innym celom niż te określone w art. 10 ust. 2 EKPC, chociażby zapewnieniu pluralizmu prezentowania poglądów, realizacji zobowiązań międzynarodowych, zagwarantowania obiektywnego i zrównoważonego przekazu, zapewnieniu dostępu do anteny grup mniejszościowych itd. Wyraźnie zaznacza się przy tym, że deklarowana wolność nie pozostaje w sprzeczności z możliwością wprowadzenia w związku z taką działalnością zezwoleń dla przedsiębiorców radiowych i telewizyjnych.

W uchwale z 2 marca 1994 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych ograniczone jest zasadniczo systemem koncesjonowania, a rozpowszechnianie programów bez koncesji stanowi przestępstwo (art. 52 urty¹²), natomiast warunki uzyskania koncesji wyznaczają normatywną granicę wolności słowa, realizowaną za pośrednictwem programów radiowych i telewizyjnych¹³. W związku z tym można przyjąć, że koncesja jest związana z monopolem państwa w zakresie częstotliwości, a jednocześnie stanowi instrument ochrony interesu publicznego w mediach elektronicznych, ponieważ to państwo poprzez uprawnione organy decyduje, komu i na jakich warunkach powierzyć realizację swoich zadań¹⁴. Tworzenie ram obrotu gospodarczego podyktowane jest interesem państwa, którego obowiązkiem jest minimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, w sytuacji, kiedy skutki te ujawniają się w sferze, która

¹⁰ Zgodnie z art. 10 ust. 2 EKPC „Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność, może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę życia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

¹¹ Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 listopada 1993r. w sprawie Informationsverein Lentia i inni przeciwko Austrii, w: I. C. Kamiński, *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006, s. 598–599.

¹² Zob. art. 52 ust. 1 „Kto rozpowszechnia program radiowy lub telewizyjny bez koncesji podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2” ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tekst jednolity. Dz. U. 2011, nr 43, poz. 226 z późn. zm.

¹³ Por. uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK 1994, nr 1, poz. 17.

¹⁴ Por. K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne*, s. 190–191.

nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości¹⁵. Niewątpliwie troska państwa związana z rozpowszechnianiem programów radiowych i telewizyjnych, z uwagi na masowość odbiorcy i ogromny zasięg terytorialny oddziaływania elektronicznych środków przekazu, mieści się w interesie publicznym, który upoważnia państwo do podjęcia środków mających na celu jego ochronę. Koncesjonowanie mediów elektronicznych jest usprawiedliwione, po pierwsze, względami technicznymi – koniecznością utrzymania ładu w eterze, zezwalającego na wzajemne niezakłócające się nadawanie przez większą liczbę stacji, po drugie, masowością audytorium, co potęguje społeczne skutki tych audycji, a po trzecie, polityką medialną państwa, preferującą upowszechnianie treści informacyjnie poprawnych i rzeczowych, artystycznie zaś wartościowych. Realizacja tej polityki o tyle nie popada w sprzeczność z wolnością prasy, o ile postępowanie w sprawie uzyskania koncesji będzie uczciwe i bezstronne, a same koncesje będą zawierać precyzyjnie określone obowiązki nadawców¹⁶.

Pojęcie koncesji

Koncesja, według definicji słownikowej, to akt prawny wydawany przez władze administracyjne, zezwalający na prowadzenie określonej działalności gospodarczej, natomiast udzielenie koncesji oznacza ustępstwo, którego dokonuje się na czyjąś korzyść¹⁷. Koncesja jest prawną formą reglamentacji działalności gospodarczej przez państwo. Udzielenie koncesji oznacza zatem wyrażenie zgody na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej dotychczas zastrzeżonej wyłącznie dla podmiotów publicznych przez przedsiębiorcę prywatnego. Udzielenie koncesji wiąże się z pojawieniem się w systemie medialnym nowego nadawcy. W tym sensie jest to akt konstytucyjny, na mocy którego organ administracji publicznej przyznaje podmiotowi prywatnemu prawo do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, dotychczas znajdującej się w sferze monopolu państwa ze względu na bezpieczeństwo państwa i obywateli albo ze względu na ważny interes publiczny.

Koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem podmiotowym, przyznawanym decyzją właściwego organu administracji publicznej indywidualnie oznaczonemu podmiotowi, który spełnia ustawowo określone wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe, umożliwiające wykonywanie działalności gospodarczej określonego rodzaju¹⁸. Na mocy koncesji przedsiębiorca uzyskuje zatem publiczne prawo podmiotowe o treści negatywnej, ponieważ koncesjonariusz, postępując zgodnie z wymogami ustawowymi oraz warunkami wynikającymi z koncesji, jest upraw-

¹⁵ Szerzej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK 1998, nr 3, poz. 29.

¹⁶ Por. W. Sokolewicz, *Prasa i Konstytucja*, Warszawa 2011, s. 139.

¹⁷ Zob. *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, t. 1, Warszawa 1998, s. 400.

¹⁸ Por. wyrok SN z 8 maja 1998 r., III ARN 34/98, OSNAP 1999, nr 5, poz. 157.

niony do działania w sposób swobodny, czyli już bez ingerencji ze strony organów administracji publicznej w sferę przyznanego mu uprawnienia¹⁹. W tym sensie koncesja daje przedsiębiorcy wolność działania, o której mowa w art. 20 Konstytucji RP²⁰, jednakże w zakresie wyznaczonym przez państwo i pod jego ścisłą kontrolą, do czego uprawnia art. 22 Konstytucji RP.

Koncesja wydawana jest przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnej, z inicjatywy i na wniosek podmiotu ubiegającego się o wyrażenie zgody na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej, która ze względu na ważny interes publiczny została wyłączona z ogólnej zasady wolności działalności gospodarczej. Regulacje odnoszące się do koncesji jako instrumentu prawa publicznego umożliwiają państwu zapewnienie szerokiego wpływu na weryfikację podmiotów dopuszczanych do podejmowania działalności koncesjonowanej oraz samo wykonywanie tej działalności²¹. Manifestuje akt zgody władzy państwowej na udzielenie indywidualnie oznaczonemu przedsiębiorcy prawa do wykonywania działalności gospodarczej, określając jednocześnie warunki i tryb prowadzenia takiej działalności. „Koncesja wydawana jest wyłącznie na wniosek przedsiębiorcy; ma formę decyzji administracyjnej; dotyczy dziedzin gospodarki wskazanych przez ustawę i mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa lub obywateli albo związanych z innym ważnym interesem publicznym; stanowi wyjątek od zasady wolności gospodarczej i oznacza uchYLENIE zakazu podejmowania działalności gospodarczej w określonej dziedzinie przez oznaczonego adresata – wskazuje wynikające z przepisów prawa warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę; ma określony czas obowiązywania”²².

Koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych udziela się niepublicznym jednostkom radiofonii i telewizji, jednostkom publicznym prawo to przysługuje bowiem z mocy ustawy. Ustrojodawca, przewidując w art. 51 ust. 2 Konstytucji RP możliwość wprowadzenia obowiązku uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej, w żaden sposób nie odnosi się do kwestii kryteriów ich przyznawania, pozostawiając ich określenie prawodawcy zwykłemu. Ten natomiast wykorzystał przyzwolenie ustrojodawcy, aby zbudować konstrukcję prawną faktycznie pozostawiającą decyzję o przyznaniu koncesji uznaniu właściwych organów: Przewodniczącego KRRiT oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, występującemu w charakterze opiniodawcy²³.

¹⁹ Zob. K. Kohutek, w: M. Brożyna, Komentarz do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, LEX 2005, komentarz do art. 46.

²⁰ Zob. art. 20 „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²¹ Por. K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Media audiowizualne*, s. 191.

²² M. A. Wałigórski, *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009, s. 45.

²³ Por. W. Sokolewicz, *Prasa i Konstytucja*, s. 138.

Decyzja koncesyjna

Szczegółowe rozwiązania dotyczące koncesjonowania działalności gospodarczej w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych zawiera ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, która w art. 33 ust. 1 stwierdza, że „Rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyjątkiem programów publicznej radiofonii i telewizji, wymaga uzyskania koncesji”. Uzyskania koncesji, poza programami publicznej radiofonii i telewizji, nie wymaga też rozpowszechnianie programów telewizyjnych wyłącznie w systemach teleinformatycznych, chyba że program taki ma być rozprowadzany naziemnie, satelitarnie lub w sieciach kablowych. W sprawach koncesjonowania działalności gospodarczej w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych nieuregulowanych w ustawie o radiofonii i telewizji stosuje się odpowiednio przepisy usdg i KPA²⁴.

Podstawę prawną nabycia uprawnień do prowadzenia koncesjonowanej działalności gospodarczej stanowi decyzja administracyjna²⁵. Decyzję w sprawie koncesji podejmuje Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na podstawie uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT). Uchwała KRRiT podejmowana jest na podstawie analizy i oceny treści wniosku o udzielenie koncesji. Sformułowanie „na podstawie uchwały” uzależnia możliwość podjęcia innej decyzji w przedmiocie koncesji od uchwały KRRiT. Przewodniczący KRRiT jest tą uchwałą związany, co oznacza, że ma obowiązek zastosowania się do niej i uwzględnienia w decyzji prezentowanego przez KRRiT stanowiska²⁶. Brak uchwały w KRRiT w odniesieniu do konkretnej kwestii dotyczącej koncesji tamuje Przewodniczącemu KRRiT możliwość podjęcia jakiegokolwiek decyzji. „Ze sformułowania »na podstawie uchwały« wynika wniosek: decyzja Przewodniczącego KRRiT musi znajdować oparcie i uzasadnienie w uchwale KRRiT. Tym samym wykluczyć należy możli-

²⁴ Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r., tekst jednolity. Dz. U. 2000, nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

²⁵ Decyzja administracyjna jest zewnętrznym aktem władczym organu administracji publicznej, którego celem jest wywołanie skutków prawnych, określających sytuację prawną konkretnie oznaczonego podmiotu w konkretnie oznaczonej sprawie. Skutkiem decyzji jest rozstrzygnięcie sprawy w całości lub w części albo zakończenie jej w inny sposób w danej instancji (art. 104 § 2 KPA). Składniki decyzji określa art. 107 § 1 KPA, zgodnie z którym „Decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi”.

²⁶ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 maja 2009 r. VI SA/Wa 2253/08, Legalis.

wość wydania takiej decyzji w sprawie koncesji, która byłaby sprzeczna z poprzedzającą ją uchwałą²⁷. Nie można bowiem traktować treści uchwały KRRiT w kwestiach dotyczących koncesji jedynie jako wyjściowego materiału, mogącego być przedmiotem swobodnej oceny Przewodniczącego KRRiT. Wskazanie przez ustawodawcę na konieczność działania na podstawie uchwały KRRiT w istotny sposób ogranicza swobodę decyzyjną Przewodniczącego KRRiT. Brak stosownej uchwały tamuje bowiem możliwość podjęcia przez Przewodniczącego KRRiT jakiegokolwiek decyzji. Ponadto uchwała KRRiT nie może być przedmiotem swobodnej oceny Przewodniczącego KRRiT, który jest całkowicie związany treścią i konkluzją uchwały KRRiT²⁸. „Rozstrzygnięcie podjęte bez uzyskania stanowiska Rady lub odbiegające od ustaleń podjętych przez Radę jest prawnie wadliwe. Wydanie zatem decyzji bez uchwały Rady lub decyzji niezgodnej z uchwałą Rady należałoby ze względu na znaczenie tego wymogu w całej konstrukcji prawnej koncesjonowania traktować jako rażące naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności decyzji. Brak uchwały Rady w odniesieniu do konkretnej kwestii dotyczącej koncesji uniemożliwia Przewodniczącemu podjęcie jakiegokolwiek decyzji. Decyzja Przewodniczącego musi zatem znajdować oparcie i uzasadnienie w uchwale Rady²⁹. Z postanowień ustawy nie wynika, czy decyzja Przewodniczącego KRRiT, podjęta na podstawie uchwały KRRiT, ma być pozytywna czy negatywna. W doktrynie prawa administracyjnego dominuje pogląd, zgodnie z którym uchwała KRRiT ma dla Przewodniczącego KRRiT charakter wiążący, co obliguje go do wydania decyzji zgodnej z jej treścią. W związku z tym można przyjąć, że organem właściwym do merytorycznego rozstrzygnięcia jest KRRiT, natomiast w aspekcie proceduralnym formalną decyzję dotyczącą koncesji podejmuje Przewodniczący KRRiT. Taka konkluzja zdaje się znajdować oparcie w treści art. 6 ust. 2 pkt 4 urtv, zgodnie z którym „Do zadań Krajowej Rady należy w szczególności: sprawowanie w granicach określonych ustawą kontroli działalności dostawców usług medialnych”.

Uchwały KRRiT nie stanowią decyzji w rozumieniu KPA, ale są jedynie/aż formą jej wiążącego oświadczenia woli w przedmiocie polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji, zbliżoną do postanowienia z art. 123 KPA³⁰ w tym znaczeniu, że jest stanowiskiem organu, który nie wydaje decyzji w rozumieniu art. 104 KPA³¹. Uchwały KRRiT mają charakter aktu wewnętrznego [uchwały KRRiT nie są adresowane do wnioskodawcy – W. L.], nie wywołują zatem skutków prawnych na zewnątrz i dlatego nie jest możliwe na ich podstawie podjęcie działalności w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych. Uchwała KRRiT, wska-

²⁷ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Kraków 2001, s. 399.

²⁸ Por. tamże, s. 398–399.

²⁹ M. A. Waligórski, *Koncesje na działalność*, s. 123–124.

³⁰ Zob. art. 123 § 2 KPA „Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”.

³¹ Zob. art. 104 § 1 KPA „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej”.

zując osobę nadawcy, określa przedmiot działalności oraz rodzaj i warunki koncesji, ale nie może być uznana za decyzję w rozumieniu KPA. Charakter taki posiada natomiast decyzja w sprawie koncesji wydana na podstawie uchwały KRRiT przez Przewodniczącego Rady³². Prawodawca nie przewiduje możliwości zaskarżania uchwał w sprawach koncesyjnych, chociaż mają one charakter wiążący dla Przewodniczącego KRRiT i praktycznie przesądzają o treści decyzji koncesyjnej. Wynika to z faktu, że uchwały KRRiT nie mają charakteru decyzji administracyjnych³³. Ponadto ich adresatem jest Przewodniczący KRRiT, a nie podmioty wnioskujące o udzielenie koncesji.

Decyzje podejmowane przez Przewodniczącego KRRiT w sprawach koncesyjnych są ostateczne, co oznacza, że stronom nie przysługuje odwołanie w administracyjnym toku instancji. Z brzmieniem art. 33 ust. 3 zdanie drugie urywku koresponduje przepis art. 16 § 1 KPA, w myśl którego „Decyzje mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego z powodu ich niezgodności z prawem, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych ustawach”. Decyzja Przewodniczącego KRRiT może zatem zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, który sprawuje kontrolę działalności administracji publicznej, m.in. orzekając w sprawach skarg na decyzje administracyjne, na co wskazuje art. 3 § 1 i 2 pkt 1 ppsa³⁴.

Na gruncie prawa administracyjnego istnieją jednak inne prawem przewidziane sposoby służące do wzruszania decyzji koncesyjnych. Strona niezadowolona z decyzji Przewodniczącego KRRiT może, na podstawie art. 127 § 3 KPA³⁵, zwrócić się do organu, który ją wydał, z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Odwołanie takie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia; wystarczy, jeżeli będzie z niego wynikało, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji. W sprawie zakończonej decyzją ostateczną stronie przysługuje także prawo wystąpienia z żądaniem wznowienia postępowania. Wznowienie postępowania następuje z urzędu lub na żądanie strony (art. 147 KPA). Postępowanie wznowia się w ściśle określonych przypadkach, mianowicie, jeżeli zachodzi chociażby jedna z przesłanek wskazanych w art. 145–145b KPA. Skutkiem zaistnienia przyczyn uzasadniających wznowienie postępowania jest uchylenie decyzji administracyjnej³⁶. Decyzji nie uchyla się jednak w przy-

³² Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 1994 r. II SA 695, II SA 696/94 i II SA 698 – 712/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 126.

³³ Por. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Kraków 2001, s. 400.

³⁴ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1270.

³⁵ Zob. art. 127 § 3 KPA „Od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy; do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji”. Nie ulega wątpliwości, że Przewodniczący KRRiT, któremu przysługuje ranga ministra, jest naczelnym organem administracji publicznej, stąd strona niezadowolona z jego decyzji ma prawo złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy koncesyjnej.

³⁶ Por. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Toruń 2001, s. 187

padku, kiedy, po pierwsze, w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej (art. 146 § 2 KPA) oraz, po drugie, po upływie ustawowych terminów przedawnienia określonych w art. 146 § 1 KPA. Podanie o wznowienie postępowania wnosi się do organu, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji, w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym strona dowiedziała się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia postępowania. Organem administracji publicznej właściwym do wznowienia lub odmowy wznowienia postępowania jest organ, który wydał w sprawie decyzję w ostatniej instancji (art. 150 § 1 KPA). Decyzja Przewodniczącego KRRiT, jako organu najwyższej instancji w danym dziale administracji publicznej, jest zawsze decyzją wydaną w ostatniej instancji (bez względu na to, czy została ona wydana w pierwszej instancji czy w postępowaniu odwoławczym). W związku z tym, w odniesieniu do decyzji Przewodniczącego KRRiT, organem właściwym do wznowienia postępowania będzie Przewodniczący KRRiT³⁷.

Kolejnym sposobem wzruszenia decyzji koncesyjnej jest stwierdzenie nieważności decyzji, w przypadku zaistnienia chociażby jednej z podstaw wskazanych w art. 156 § 1 pkt 1 – 7 KPA. Jednakże nieważności decyzji nie stwierdza się, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 10 lat, a także wtedy, kiedy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne (art. 156 § 2 KPA). Decyzja ostateczna, którą w sprawie koncesji wydał Przewodniczący KRRiT, może zostać w każdym czasie uchylona lub zmieniona. Stanie się tak w przypadku, jeżeli na mocy decyzji ostatecznej żadna ze stron nie nabyła prawa i tylko wtedy, kiedy przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W przypadku zaistnienia powyższych przesłanek Przewodniczący KRRiT wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany dotychczasowej decyzji (art. 154 KPA). Natomiast, kiedy na mocy ostatecznej decyzji Przewodniczącego KRRiT strona nabyła prawo, wówczas taka decyzja może zostać uchylona lub zmieniona, ale tylko za zgodą strony i tylko wtedy, kiedy przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji oraz przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony (art. 155 KPA). Ponadto decyzja wydana przez Przewodniczącego KRRiT może zostać wzruszona także przez prokuratora, któremu na mocy art. 184 § 1 KPA służy prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej oraz przez Rzecznika Praw Obywatelskich, na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich³⁸.

³⁷ Por. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja*, s. 401.

³⁸ Zob. art. 14 ust. 6 „Po zbadaniu sprawy Rzecznik może zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi” ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity. Dz. U. 2001, nr 14, poz. 147.

Procedura koncesyjna

Ogłoszenie o wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji

Koncesje na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych udzielane są w sformalizowanej procedurze z poszanowaniem zasady jawności i równości dostępu wszystkich zainteresowanych. Postępowanie koncesyjne otwiera informacja o możliwości uzyskania koncesji. „Przewodniczący Krajowej Rady, po zasięgnięciu opinii Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie określonym w ust. 1a, pkt 3 (dotyczącym częstotliwości lub kanałów oraz maksymalnej mocy promieniowania i lokalizacji stacji nadawczych przeznaczonych do rozpowszechniania programu lub obszaru, na którym mogą być wykorzystywane częstotliwości, chyba że do rozpowszechniania programu nie jest wymagana rezerwacja częstotliwości) ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacje o możliwościach uzyskania koncesji na rozpowszechnianie w sposób rozsiewczy naziemny programu radiowego lub telewizyjnego oraz ustala termin, nie krótszy niż 45 dni od dnia ogłoszenia, do składania wniosków o udzielenie koncesji” (art. 34, ust. 1 urtv). Tym samym wyłączona została możliwość składania wniosków przed ogłoszeniem o możliwościach uzyskania koncesji. W ogłoszeniu o możliwościach uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych określa się:

- 1) przedmiot postępowania;
- 2) warunki programowe rozpowszechniania programu, w tym w szczególności rodzaj i charakter programu;
- 3) częstotliwości lub kanały oraz maksymalną moc promieniowaną i lokalizację stacji nadawczych, przeznaczonych do rozpowszechniania programu lub obszar, na którym mogą być wykorzystywane częstotliwości, chyba że do rozpowszechniania programu nie jest wymagana rezerwacja częstotliwości;
- 4) liczbę koncesji;
- 5) czas, na jaki może być udzielona koncesja;
- 6) termin i miejsce składania wniosków.

Następnie Przewodniczący KRRiT, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia ogłoszenia o możliwościach uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, zamieszcza w co najmniej dwóch drukowanych dziennikach o zasięgu ogólnopolskim informację o tym ogłoszeniu. Rozpatrzeniu podlegają wyłącznie wnioski o udzielenie koncesji pozostające w związku z zamieszczonym ogłoszeniem.

Przewodniczący KRRiT podaje do publicznej wiadomości listę wnioskodawców uczestniczących w postępowaniu o udzielenie koncesji. Podanie do publicznej wiadomości listy wnioskodawców uczestniczących w postępowaniu koncesyjnym ma na celu zapewnienie społeczeństwu dostępu do informacji o postępowaniu koncesyjnym, upublicznieniu jego przebiegu oraz poddania go w ten sposób kontroli społecznej. Podanie listy wnioskodawców powinno nastąpić po upływie terminu do skła-

dania wniosków o udzielenie koncesji, ale jeszcze przed wszczęciem postępowania w sprawie o udzielenie koncesji, a więc przed przystąpieniem do merytorycznego rozpatrywania złożonych wniosków. Przewodniczący KRRiT podaje do publicznej wiadomości także informacje o podmiotach, których wnioski pozostawiono bez rozpoznania z powodu złożenia ich po terminie określonym w ogłoszeniu bądź niezgodności wniosku z warunkami określonymi w ogłoszeniu w zakresie przedmiotu postępowania, określenia charakteru programu lub warunków technicznych. Ogłoszenie, o którym mowa w art. 34 ust. 1 urtv, informacje o nim (art. 34 ust. 1 b urtv), jak i podanie do publicznej wiadomości listy wnioskodawców (art. 34 ust. 2 urtv) nadają procedurze koncesyjnej, przynajmniej w ramach początkowego etapu, cechę jawności działania organu koncesyjnego, co w rezultacie gwarantuje równe szanse wszystkim zainteresowanym. „Przyznanie zainteresowanym podmiotom prawa do informacji o tym, co właściwie ma do zaoferowania Krajowa Rada w postępowaniu koncesyjnym, o co ubiegają się poszczególni wnioskodawcy i w końcu, kim są wnioskodawcy, zapobiega wprowadzaniu w błąd co do rzeczywistego przedmiotu postępowania i tym samym ogranicza stosowanie nieuczciwej konkurencji w ubieganiu się o koncesję”³⁹. W związku z tym należy przyznać, że „jak na istotę koncesjonowania, która opiera się na założeniu swobodnego wyboru koncesjonariusza, tryb postępowania koncesyjnego w dziedzinie radiofonii i telewizji uczyniono najbardziej jawnym i publicznym w stosunku do innych przypadków udzielenia koncesji”⁴⁰, chociaż nie wyeliminowało to całkowicie emocji i politycznych skandali.

W przypadku złożenia większej liczby wniosków, przekraczającej istniejące możliwości rozpowszechniania programów, są one rozpatrywane w ramach jednego postępowania (art. 34 ust. 2 zdanie drugie urtv). Przyjęte rozwiązanie stanowi kolejną gwarancję zapewnienia równych szans wszystkim uczestnikom procedury koncesyjnej, czego przejawem jest właśnie to, że w jednym postępowaniu jedną decyzją koncesyjną rozstrzygane są wszystkie złożone wnioski. W ten sposób zapewnia się równość szans dla wszystkich uczestników postępowania w sprawie udzielenia koncesji, kompletując jednocześnie możliwie szeroki wachlarz propozycji, z których Przewodniczący KRRiT w drodze decyzji wybierze tę najlepszą⁴¹.

Wniosek koncesyjny

Po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, co następuje z chwilą opublikowania informacji o możliwości jej lub ich (w zależności od liczby koncesji) uzyskania, podmioty ubiegające się o przyznanie koncesji składają wnioski koncesyjne, będące podstawą ubiegania się o przyznanie koncesji. Postępowanie koncesyjne jest swe-

³⁹ B. Z. Chłudziński, *Koncesja i koncesjonowanie w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2006, s. 75.

⁴⁰ C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 127.

⁴¹ Por. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja*, s. 414.

go rodzaju konkursem, prowadzonym przy zapewnieniu równych szans i pewności formalnej co do wymaganych dokumentów oraz przejrzystości i ekonomicznie postępowania. Wzory wniosków o udzielenie koncesji oraz załączników do tych wniosków określa w drodze rozporządzenia KRRiT. Wniosek o udzielenie koncesji musi zatem odpowiadać wymogom określonym w Rozporządzeniu KRRiT z 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych⁴². Przepisy rozporządzenia różnicują treść wniosków w zależności od tego, czy dotyczą one programów radiowych, czy telewizyjnych oraz sposobu ich rozprowadzania.

W czasie trwania procedury koncesyjnej wnioskodawca jest zobowiązany niezwłocznie zgłaszać Przewodniczącemu KRRiT wszelkie zmiany stanu faktycznego lub prawnego objętego wnioskiem, przy czym za zmianę uważa się również uzupełnienie wniosku, polegające na złożeniu dokumentów lub dostarczeniu informacji brakujących w dniu złożenia wniosku. W przypadku postępowań o udzielenie lub zmianę koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych drogą rozsiewczą naziemną zmiany wniosku w części dotyczącej informacji programowych oraz ekonomiczno-finansowych dokonane w czasie trwania postępowania nie będą uwzględniane, jeżeli w postępowaniu rozpatrywane są wnioski złożone przez więcej niż jednego wnioskodawcę. Wnioski w postępowaniach o udzielenie lub zmianę koncesji na rozpowszechnianie programu radiofonicznego bądź telewizyjnego drogą rozsiewczą naziemną pozostawia się bez rozpoznania w przypadkach złożenia wniosku po terminie określonym w ogłoszeniu bądź niezgodności wniosku z warunkami określonymi w ogłoszeniu w zakresie przedmiotu postępowania, określenia charakteru programu lub warunków technicznych.

Organ koncesyjny powinien określić podstawowe warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją, o czym ma obowiązek powiadomić każdego zainteresowanego przedsiębiorcę niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji. Określenie szczególnych warunków wykonywania działalności gospodarczej w koncesji stanowi unormowanie, umożliwiające uznaniowe kształtowanie sposobu prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorca zobligowany jest do przestrzegania tych warunków pod rygorem cofnięcia koncesji.

Podmioty uprawnione do ubiegania się o koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych

Koncesja może być udzielona osobie fizycznej, posiadającej obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobie

⁴² Rozporządzenie KRRiT z 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych. Dz. U. 2007, nr 5, poz. 41 z późn. zm.

prawnej lub osobowej spółce handlowej, które mają siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. „Ustawa o radiofonii i telewizji przywiązuje przy tym istotną wagę do tego, aby podmioty uzyskujące koncesję związane były z Polską, stawiając w związku z tym istotne wymogi odnośnie do obywatelstwa i miejsca zamieszkania dla osób fizycznych oraz siedziby w stosunku do osób prawnych, formułując jednocześnie dodatkowe warunki udziału kapitału zagranicznego dla spółek z udziałem takiego kapitału”⁴³. Tym samym zagraniczne podmioty gospodarcze zostały pozbawione możliwości samodzielnego ubiegania się o przyznanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zagraniczne podmioty gospodarcze mogą natomiast wchodzić w spółki z osobami krajowymi i w ten sposób uczestniczyć w rynku medialnym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Prawodawca wprowadza jednak surowe zasady, od których uzależnia dopuszczenie podmiotów zagranicznych w spółce, która może otrzymać koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Zgodnie z art. 35 ust. 2 urtv koncesja dla spółki z udziałem osób zagranicznych może być udzielona, jeżeli:

- 1) udział kapitałowy osób zagranicznych w spółce lub udział osób zagranicznych w kapitale zakładowym spółki nie przekracza 49%;
- 2) umowa lub statut spółki przewidują, że:
 - a) osobami uprawnionymi do reprezentowania lub prowadzenia spraw spółki albo członkami zarządu spółki będą w większości osoby posiadające obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce,
 - b) w zgromadzeniu wspólników lub w walnym zgromadzeniu udział głosów osób zagranicznych i spółek zależnych⁴⁴, w rozumieniu Kodeksu spółek handlowych (dalej: KSH), od osób zagranicznych nie może przekroczyć 49%,
 - c) osoby zagraniczne nie mogą dysponować bezpośrednio lub pośrednio większością przekraczającą 49% głosów w osobowej spółce handlowej,
 - d) członkami rady nadzorczej spółki będą w większości osoby posiadające obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce.

Określone limity dotyczą nie tylko momentu zawiązywania spółki z udziałem podmiotów zagranicznych, ale obowiązują także po uzyskaniu koncesji i przez cały

⁴³ J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja*, s. 418.

⁴⁴ Za podmiot kontrolowany przez podmiot zagraniczny, w rozumieniu art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, należy uznać, zgodnie z art. 7 ust. 2 i 3 ustawy z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (tekst jednolity Dz. U. 1997, nr 26, poz. 143), taki podmiot, w którym: 1) podmiot zagraniczny posiada bezpośrednio lub pośrednio większość głosów w zgromadzeniu wspólników (akcjonariuszy), także na podstawie porozumień z innymi wspólnikami lub akcjonariuszami lub 2) podmiot zagraniczny jest uprawniony do powoływania lub odwoływania większości członków organów zarządzających tej osoby prawnej lub 3) więcej niż połowa członków zarządu tej osoby jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze podmiotu zagranicznego albo innego podmiotu zależnego od podmiotu zagranicznego, zob. uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 31 marca 1999 r. III ZP 37/98, OSNAPiU 1999, nr 17, poz. 536.

okres, na jaki została udzielona. W związku z tym, zadaniem KRRiT, jak i Przewodniczącego KRRiT, jest stałe monitorowanie i kontrolowanie, czy w wyniku różnych ruchów kapitałowych określone progi nie zostały przekroczone. W przeciwnym razie, zgodnie z treścią art. 38 ust. 1 pkt 3 urtv, koncesja może zostać cofnięta. Natomiast bez żadnych ograniczeń, koncesja może być udzielona osobie zagranicznej lub spółce zależnej, w rozumieniu KSH, od osoby zagranicznej, których siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Z kolei stosownie do postanowień art. 40a urtv nabycie lub objęcie udziałów albo akcji, bądź nabycie prawa z udziałów lub akcji przez osobę zagraniczną w spółce, która posiada koncesję na rozpowszechnianie programu, wymaga zezwolenia Przewodniczącego KRRiT. Czynność ta, dokonana przez podmiot, w stosunku do którego osoba zagraniczna jest podmiotem dominującym, w rozumieniu KSH, uważa się za czynność dokonaną przez podmiot dominujący. Przewodniczący KRRiT wydaje i cofa ww. zezwolenie na podstawie uchwały KRRiT. Nabycie lub objęcie udziałów albo akcji, bądź nabycie prawa z udziałów lub akcji przez osobę zagraniczną w spółce, która posiada koncesję na rozpowszechnianie programu dokonane bez zezwolenia, są nieważne. Przepisów tych nie stosuje się do osób zagranicznych lub spółek zależnych – w rozumieniu KSH – od osób zagranicznych, których siedziby lub miejsce zamieszkania znajdują się w państwach będących członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przyjęte rozwiązanie jest uzasadnione polską racją stanu, interesem państwa oraz poszanowaniem wartości dziedzictwa kulturowego. Wprowadzone ograniczenia mają na celu ochronę bezpieczeństwa i obronności państwa (interesu państwa), ochrony interesów kultury narodowej, konieczności popierania krajowej twórczości audiowizualnej, propagowanie uniwersalnych wartości w duchu humanizmu i otwartości.

Kryteria oceny wniosku koncesyjnego

Wnioski wszystkich zainteresowanych o uzyskanie koncesji podlegają skrupulatnej analizie i ocenie. Ocenę tę wydaje KRRiT, posługując się kryteriami, jakie prawodawca wskazał w art. 36 ust. 1 pkt 1–5 urtv. W postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się w szczególności:

- 1) stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami [radiofonii i telewizji – W. L.] określonymi w art. 1 ust. 1 ustawy⁴⁵, z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją;
- 2) możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu;

⁴⁵ „Zadaniem radiofonii i telewizji jest: 1) dostarczanie informacji; 2) udostępnianie dóbr kultury i sztuki; 3) ułatwianie korzystania z oświaty, sportu i dorobku nauki; 3a) upowszechnianie edukacji obywatelskiej; 4) dostarczanie rozrywki; 5) popieranie krajowej twórczości audiowizualnej”.

- 3) przewidywany udział w programie audycji wytworzonych przez nadawcę lub na jego zamówienie albo we współdziałaniu z innymi nadawcami;
- 4) przewidywany udział audycji, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 3⁴⁶, w programie telewizyjnym albo utworów, o których mowa w art. 15 ust. 2⁴⁷, w programie radiowym lub telewizyjnym;
- 5) dotychczasowe przestrzeganie przepisów dotyczących radiokomunikacji i środków masowego przekazu.

Wskazane okoliczności nie mają charakteru zamkniętego. Organ koncesyjny ma możliwość ustalenia bardziej szczegółowych, indywidualnych warunków wykonywania działalności koncesjonowanej, nieokreślonych przez przepisy prawne odnoszące się do działalności gospodarczej określonego rodzaju. Prawodawca nie ogranicza organu koncesyjnego co do określenia warunków dodatkowych, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, przewidując w art. 37 ust. 2 urtv, że koncesja może określać także inne warunki prowadzenia działalności, niezbędne dla realizacji przepisów ustawy. Określa je Przewodniczący KRRiT, który jednak każdorazowo musi wyjaśnić, realizacji jakich przepisów służyć będą takie dodatkowe pozaustawowe warunki⁴⁸. Niewątpliwie organ koncesyjny w pierwszej kolejności powinien brać pod uwagę okoliczności stypizowane w ustawie, a dopiero później uwzględnić także i inne przesłanki istotne dla oceny zasadności wniosku o koncesję. Ocena zaistnienia wymaganych przesłanek w pierwszej kolejności dokonywana jest poprzez analizę zawartości wniosku oraz załączonych dokumentów, które ubiegający się o koncesję zobowiązany jest przedłożyć. Nie oznacza to, że KRRiT nie może opierać się także na dowodach przewidzianych w przepisach KPA. W związku z tym KRRiT, jeżeli uzna to za konieczne ze względu na potrzebę wydania oceny, może oprzeć się także na innych dokumentach, zeznaniach świadków, opiniach biegłych, oględzinach czy oświadczeniach wnioskodawców⁴⁹. Decyzja w tym przedmiocie

⁴⁶ Zgodnie z art. 15 ust. 1 urtv „Nadawcy programów telewizyjnych przeznaczają co najmniej 33% kwartalnego czasu nadawania programu na audycje wytworzone pierwotnie w języku polskim, z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedaży, transmisji sportowych, przekazów tekstowych i teleturniejów”; zgodnie z art. 15 ust. 3 urtv „Nadawcy programów telewizyjnych przeznaczają ponad 50% kwartalnego czasu nadawania programu na audycje europejskie, z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedaży, transmisji sportowych, przekazów tekstowych i teleturniejów”.

⁴⁷ Zgodnie z art. 15 ust. 2 urtv „Nadawcy programów radiowych i telewizyjnych przeznaczają co najmniej 33% kwartalnego czasu nadawania w programie utworów słowno-muzycznych na utwory, które są wykonywane w języku polskim”.

⁴⁸ Por. J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja*, s. 450.

⁴⁹ Por. art. 75 KPA „§ 1. Jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. § 2. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania”.

ma charakter uznania administracyjnego. Chociaż art. 36 ust. 1 urtv wskazuje poszczególne elementy oceny wniosku koncesyjnego, to jednak wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego („w szczególności”), a sposób ich określenia wskazuje na istnienie luzu decyzyjnego w dokonywaniu tej oceny. Przepisy powołanej ustawy upoważniają do kształtowania polityki na rynku audiowizualnym z uwzględnieniem samodzielności nadawców i interesów odbiorców i zapewnieniem otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji, natomiast podejmowane w postępowaniu koncesyjnym rozstrzygnięcie winno odpowiadać celom i zasadom określonym w powyższej regulacji. Podkreślić jednak należy, że – chociaż organ ma prawo wyboru rozstrzygnięcia – to nie może on mieć dowolnego charakteru, lecz musi być wynikiem wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, wszechstronnego zebrania oraz rozpatrzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego, decyzja zaś powinna spełniać wymogi określone w art. 107 § 3 KPA⁵⁰.

Przetarg koncesyjny

Jeżeli liczba wnioskodawców, których założenia programowe spełniają w ocenie organu koncesyjnego kryteria określone w art. 36 ust. 1 urtv i dających rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją, jest większa niż liczba koncesji przewidzianych do udzielenia, wówczas organ koncesyjny zarządza przetarg, którego przedmiotem jest udzielenie koncesji (art. 52 usdg). Przetarg koncesyjny przeprowadzany jest samodzielnie przez Przewodniczącego KRRiT. Do przetargu powinni zostać dopuszczeni wyłącznie ci przedsiębiorcy, którzy gwarantowaliby w przypadku uzyskania koncesji, że ich działalność będzie wykonywana prawidłowo. W takiej sytuacji Przewodniczący KRRiT zobowiązany jest do zamieszczenia kolejnego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”, którego treść powinna informować o konieczności przeprowadzenia przetargu wśród przedsiębiorców – wnioskodawców, którzy brani są pod uwagę jako potencjalni nadawcy. W takim ogłoszeniu osoby zainteresowane powinny odnaleźć listę tych przedsiębiorców, którzy wezmą udział w przetargu. W zasadzie jedynym kryterium, jakim organ koncesyjny kieruje się przy wyborze najkorzystniejszej oferty, jest wysokość zadeklarowanych opłat za udzielenie koncesji, na co wskazuje art. 54 ust. 1 usdg. W przypadku, kiedy kilku przedsiębiorców – wnioskodawców zadeklarowało opłatę w takiej samej najwyższej wysokości, Przewodniczący KRRiT wzywa ich do ponownego zadeklarowania wysokości opłaty i wybiera ofertę tego podmiotu, który zadeklarował wyższą opłatę.

⁵⁰ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 maja 2009 r. VI SA/Wa 2253/08, Legalis.

Decyzja o odmowie udzielenia koncesji

Odmowa udzielenia koncesji nie może być arbitralna, ale musi być uzasadniona w sposób odpowiadający zadość przesłankom dopuszczającym ograniczenia swobody wypowiedzi medialnej. Przy czym, jak się wydaje, uzasadnienia odmowy nie trzeba się koniecznie doszukiwać tylko i wyłącznie w racjach technicznych. Wprawdzie koncesje służą regulacji kwestii technicznych, rozumianych jako uporządkowanie w sferze emisji radiowo-telewizyjnej, jednakże służą także budowaniu ładu aksjologicznego, odzwierciedlającego pewien porządek naturalny właściwy danej społeczności. Dlatego zasadne wydaje się zobowiązanie organu koncesyjnego do wydania negatywnej decyzji w przypadku, kiedy rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby prowadzić do „zagrożenia interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji niejawnych. Wydaje się, że obowiązku tego organ koncesyjny nie powinien interpretować zawężająco. Pomocne w wykładni tegoż sformułowania mogą być inne przepisy ustawowe, chociażby art. 21 ust. 2 urtv, dotyczące respektowania chrześcijańskiego systemu wartości, umacniania rodziny, zwalczania patologii społecznych, odpowiedzialności za słowo itd.”⁵¹. W związku z tym zasadne jest rozwiązanie o charakterze prewencyjnym, w myśl którego koncesji nie udziela się, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować:

- 1) zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji niejawnych;
- 2) osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie.

Konstrukcja przywołanego przepisu jest o tyle ciekawa, że wymienione w nim przesłanki, których zaistnienie spowodować musi odmowę udzielenia koncesji, bazują na klauzulach generalnych, czyli zwrotach językowych, celowo nieostrych i niedookreślonych o charakterze oceniającym, wymagającym od podmiotu stosującego prawo określonych wartościowań, odsyłające jednocześnie do kryteriów pozaprawnych, np. norm moralnych czy norm religijnych, mających stanowić podstawę owych wartościowań⁵². Z kolei odmowa udzielenia koncesji z uwagi na osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie sprzyja gwarancji zachowania otwartości i pluralizmu w radiofonii i telewizji⁵³.

⁵¹ Por. M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1, Warszawa 2008, s. 168.

⁵² Por. B. Z. Chłudziński, *Koncesja i koncesjonowanie*, s. 104.

⁵³ Przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%, zob. art. 4

Treść decyzji koncesyjnej

Koncesja zawiera podstawowe informacje identyfikujące osobę nadawcy i określające przedmiot jego działalności. Zgodnie z art. 37 ust. 1 urtv koncesja określa w szczególności:

- 1) nadawcę, jego siedzibę albo miejsce zamieszkania;
- 2) przedmiot działalności objętej koncesją;
- 3) sposób rozpowszechniania programu (analogowy rozsiewczy naziemny, cyfrowy rozsiewczy naziemny w multipleksie, rozsiewczy satelitarny, w sieciach telekomunikacyjnych innych niż wykorzystywane do rozpowszechniania rozsiewczego naziemnego lub rozsiewczego satelitarnego) oraz:
 - dla rozpowszechniania analogowego rozsiewczego naziemnego:
 - a) lokalizację stacji,
 - b) wysokość zawieszenia anteny,
 - c) maksymalną moc promieniowaną,
 - d) charakterystykę promieniowania anteny,
 - e) częstotliwość,
 - f) polaryzację – dla rozpowszechniania cyfrowego rozsiewczego naziemnego w multipleksie:
 - g) multipleks,
 - h) obszar rozpowszechniania,
 - i) parametry sygnalizacyjne – identyfikatory ID,
 - dla rozpowszechniania rozsiewczego satelitarnego:
 - j) nazwę wykorzystywanego satelity,
 - k) położenie satelity na orbicie,
 - l) częstotliwość,
 - m) lokalizację stacji dosyłowej,
 - dla rozpowszechniania w sieciach telekomunikacyjnych innych niż wykorzystywane do rozpowszechniania rozsiewczego naziemnego lub rozsiewczego satelitarnego:
 - n) lokalizację stacji głównej,
 - o) obszar objęty siecią telekomunikacyjną,
- 4) rodzaj programu i czas jego rozpowszechniania,
- 5) datę rozpoczęcia rozpowszechniania programu,
- 6) termin wygaśnięcia koncesji.

Rola Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w procedurze koncesyjnej

Koncesja na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych jest udzielana w porozumieniu z Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezesem UKE), który zajmuje stanowisko, mając na względzie spełnienie warunków określonych w art. 114 ust. 3 ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁵⁴. Jeżeli do rozpowszechniania programu radiofonicznego lub telewizyjnego jest wymagana rezerwacja częstotliwości Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej dokonuje jej niezwłocznie na rzecz nadawcy, który uzyskał koncesję, chyba że program ten będzie rozpowszechniany przez operatora multipleksu w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną. Do dokonywania, wprowadzania zmian lub cofania rezerwacji częstotliwości stosuje się odpowiednio przepisy art. 114 i 115 ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne oraz nie stosuje się przepisów art. 116. W celu umożliwienia zajęcia stanowiska Przewodniczący KRRiT przekazuje Prezesowi UKE stosowną uchwałę KRRiT. Jeżeli do rozpowszechniania programów radiofonicznych lub telewizyjnych wymagana jest rezerwacja częstotliwości, Prezes UKE dokonuje jej na rzecz nadawcy, który uzyskał koncesję. Wynika to z faktu, że to właśnie w gestii Prezesa UKE znajduje się zarządzanie częstotliwościami, na których nadawcy rozpowszechniają swoje programy.

Trwałość decyzji koncesyjnej

Koncesja to decyzja udzielana na z góry określony okres – 10 lat, co wynika z charakteru prowadzonej działalności gospodarczej, wymagającej dokonania poważnych nakładów organizacyjnych, kadrowych i finansowych oraz z konieczności zwrotu poczynionych nakładów inwestycyjnych. Po upływie okresu, na jaki została wydana – koncesja wygasa. Jednakże może ona zostać cofnięta jeszcze przed upływem terminu, na który pierwotnie ją udzielono z przyczyn, o których mowa w art. 38 ust. 1 i 2 urtv. Na gruncie ustawy istnieje bowiem osiem przesłanek, z których zaistnieniem wiąże się skutek w postaci cofnięcia koncesji, z tym, że prawodawca dokonał ich zróżnicowania, mianowicie 4 z nich nakazuje organowi koncesyjnemu obowiązkowe dokonanie cofnięcia koncesji, a 4 uzależniają taką możliwość od ich uznania. Obligatoryjne cofnięcie koncesji ma miejsce w przypadku zaistnienia jednej z następujących przesłanek, mianowicie, kiedy:

- 1) wydano prawomocne orzeczenie, zakazujące nadawcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją;
- 2) nadawca rażąco narusza warunki określone w ustawie lub w koncesji;
- 3) działalność objęta koncesją jest wykonywana w sposób sprzeczny z ustawą lub z warunkami określonymi w koncesji, a nadawca, pomimo wezwania Przewod-

⁵⁴ Zob. ustawa z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne. Dz. U. 2004, nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

niczącego KRRiT, w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub w ustawie;

- 4) nadawca, pomimo wezwania Przewodniczącego KRRiT, nie rozpoczął rozpowszechniania programu w terminie ustalonym w koncesji lub trwale zaprzestał wykonywania rozpowszechniania programu za pomocą wszystkich lub niektórych stacji nadawczych – chyba że nadawca wykaże, że opóźnienie rozpoczęcia rozpowszechniania programu lub zaprzestanie rozpowszechniania programu zostały spowodowane okolicznościami od niego niezależnymi. Za trwałe zaprzestanie rozpowszechniania programu uważa się fakt nierozpowszechniania programu przez okres trzech kolejno następujących po sobie miesięcy.

Poza tym prawodawca pozostawia organowi koncesyjnemu możliwość fakultatywnego cofnięcia koncesji w przypadku, kiedy:

- 1) rozpowszechnianie programu powoduje zagrożenie interesów kultury narodowej, bezpieczeństwa i obronności państwa lub narusza normy dobrego obyczaju;
- 2) nastąpi ogłoszenie upadłości nadawcy;
- 3) rozpowszechnianie programu powoduje osiągnięcie przez nadawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym rynku właściwym w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów;
- 4) nastąpi przejęcie bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad działalnością nadawcy przez inną osobę.

Informacje o wszczęciu postępowania w sprawie cofnięcia koncesji Przewodniczący KRRiT podaje do publicznej wiadomości. Informacje te zamieszczane są w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej KRRiT. W przypadku uprawomocnienia się decyzji w sprawie cofnięcia koncesji Przewodniczący KRRiT niezwłocznie ogłasza o możliwości uzyskania koncesji w zakresie objętym cofniętą koncesją w sposób właściwy dla procedury koncesyjnej.

Uprawnienia wynikające z koncesji, co do zasady, są niezbywalne, ani nie przechodzą na nabywcę przedsiębiorstwa upadłego, z wyjątkami, o których mowa w art. 38a ust. 3–5 urtv. W przypadku łączenia, podziału albo innego rodzaju przekształceń spółek handlowych, uprawnienia wynikające z koncesji mogą przejść na inny podmiot za zgodą KRRiT, wyrażoną w formie uchwały. Odmowa wyrażenia zgody następuje, gdy:

- 1) nadawca osiągnie pozycję dominującą w dziedzinie środków masowego przekazu na danym rynku właściwym w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów;
- 2) nastąpi przejęcie bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad działalnością nadawcy przez inną osobę.

Ponadto osoba fizyczna może przenieść uprawnienia wynikające z koncesji, za zgodą KRRiT wyrażoną w formie uchwały, na spółkę, której jest współnikiem i która spełnia warunki do udzielenia koncesji, o których mowa w art. 35 urtv. Odmowa wyrażenia takiej zgody może nastąpić wyłącznie z przyczyn uzasadniających odmowę udzielenia koncesji, o których mowa w art. 36 ust. 2 urtv.

Obowiązki koncesjonariusza

Za udzielenie koncesji pobiera się opłatę, niezależnie od opłat za używanie urządzeń radiokomunikacyjnych oraz używanie częstotliwości, przewidzianych w ustawie o łączności. Wysokość opłaty ustala w drodze rozporządzenia KRRiT w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, uwzględniając charakter poszczególnych nadawców i ich programów. KRRiT, na podstawie ustawowej dyspozycji art. 40 ust. 2 urtv, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych Rozporządzenie wydała 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych⁵⁵, w którym ustaliła wysokość opłat, uwzględniając charakter poszczególnych nadawców i charakter ich programów. Obowiązujące rozwiązanie Trybunał Konstytucyjny uznał jednak za niekonstytucyjne, stwierdzając, że zarówno art. 40 ust. 2 urtv jest niezgodny z art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jak i ww. Rozporządzenie KRRiT z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw⁵⁶.

Dostawca usługi medialnej jest zobowiązany do corocznego składania KRRiT sprawozdania finansowego⁵⁷, w formie przewidzianej w ustawie z 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵⁸. Określenie szczegółowej zawartości poszczególnych elementów sprawozdania finansowego zostało zamieszczone w rozdziale 5 ww. ustawy „Sprawozdanie finansowe jednostki”.

Uwagi końcowe

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że koncesja jest typową decyzją uznaniową opartą na uznaniu administracyjnym, pozostawiającym Przewodniczącemu KRRiT pewien zakres luzu decyzyjnego. Koncesje, jako takie, przyczyniają się do utrzymania ładu w eterze, gwarantując wzajemne niezakłócające się nadawanie, co ma szczególnie doniosłe znaczenie w sytuacji istnienia wielu różnych nadaw-

⁵⁵ Rozporządzenie KRRiT z 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, Dz. U. 2000, nr 12, poz. 153 z późn. zm.

⁵⁶ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2011 r., P 9/09, Dz. U. 2011, nr 160, poz. 963.

⁵⁷ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Warszawie z 13 października 2003 r. II SA 163/02, Legalis: „W odniesieniu do podmiotu, na którym spoczywa obowiązek sprawozdawczości finansowej, powinność ta musi być jednocześnie powiązana z wymogiem prowadzenia odpowiednich ksiąg rachunkowych oraz przyjętych zasad rachunkowości. W przeciwnym bowiem przypadku sporządzenie sprawozdania finansowego mogłoby być niewykonalne. Ponadto nie można byłoby sprawdzić zgodności tego sprawozdania z rzeczywistym stanem rzeczy, a to jest właśnie celem takiego sprawozdania”.

⁵⁸ Zob. ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jednolity. Dz. U. 2009, nr 152, poz. 1223 z późn. zm.

ców, często rywalizujących o tego samego odbiorcę. Ponadto pozwalają państwu na pośrednie kontrolowanie treści nadawanych audycji i programów, preferując upowszechnianie tych, które służą realizacji zadań radiofonii i telewizji określonych w art. 1 ust. 1 urtv. Procedura koncesyjna ma charakter dwustopniowy i wymaga współpracy KRRiT z Przewodniczącym KRRiT oraz Prezesem UKE, który dysponuje częstotliwościami przeznaczonymi na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, dokonując ich rezerwacji. Dzięki postanowieniom nakładającym na Przewodniczącego KRRiT obowiązki informacyjne i publikacyjne spełnia ona wymóg transparentności działalności organów administracji publicznej, korespondując z budową społeczeństwa informacyjnego. Przyznanie koncesji kreuje nowego nadawcę na rynku medialnym.

Słabością procedury koncesyjnej jest skoncentrowanie się na osiągnięciu zysku w zamian za przyznanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, co szczególnie wyraźnie uwidacznia się w trakcie organizowania przetargu, w którym kryterium rozstrzygającym jest wysokość zadeklarowanej opłaty. Kupczenie publicznym uprawnieniem jest niebezpieczne i może stanowić źródło różnego rodzaju patologii związanych z przyznawaniem koncesji. Pewne niebezpieczeństwa i wątpliwości wiążą się także z odwoływaniem się do klauzul generalnych, stanowiących podstawę odmowy udzielenia koncesji. Z jednej strony, umożliwiają one swoistą indywidualizację stosowania prawa i realizację określonych wartości, co ma ogromne znaczenie przy ocenie wniosków koncesyjnych. Z drugiej jednak strony, pozostawiają one szeroki margines swobody oceny członkom KRRiT, którzy dokonują oceny wniosków koncesyjnych. W związku z tym podejmowane rozstrzygnięcia mogą być determinowane preferencjami światopoglądowymi i ideologicznymi członków KRRiT. Z uwagi na charakter tego organu należy mieć świadomość, że jego skład kreowany jest przez większość rządzącą. W związku z tym trudno przyjąć, że nie próbuje ona wpływać na członków KRRiT, aby w ten sposób zyskać możliwość prezentacji określonej wizji zorganizowania państwa i uporządkowania jego spraw. Poza tymi wątpliwościami należy dodać jeszcze i to, że prawodawca nie wymaga, aby udzielenie koncesji spowodowało określony skutek, spełniając jedną z negatywnych przesłanek odmowy udzielenia koncesji. Wystarczy samo przypuszczenie, że taki skutek zaistnieje, na co wskazuje zastosowana formuła „koncesji nie udziela się, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować” naruszenie wartości, o których mowa w art. 36 ust. 2 urtv.

Bibliografia

Akty normatywne

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB09410/POL_CONV.pdf [dostęp: 4.04.2011].

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960 r., tekst jednolity. Dz. U. 2000, nr 98, poz. 1071 z późn. zm.
- Ustawa z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jednolity. Dz. U. 2001, nr 14, poz. 147
- Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, tekst jednolity. Dz. U. 2011, nr 43, poz. 226 z późn. zm.
- Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jednolity. Dz. U. 2009, nr 152, poz. 1223 z późn. zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1270.
- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jednolity. Dz. U. 2010, nr 220, poz. 1447 z późn. zm.
- Ustawa z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne. Dz. U. 2004, nr 171, poz. 1800 z późn. zm.
- Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Dz. U. 2007, nr 50, poz. 331 z późn. zm.
- Rozporządzenie KRRiT z 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Dz. U. 2000, nr 12, poz. 153 z późn. zm.
- Rozporządzenie KRRiT z 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych. Dz. U. 2007, nr 5, poz. 41 z późn. zm.

Orzecnictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 1998 r., K 10/97. OTK 1998, nr 3, poz. 29.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 lipca 2011 r., P 9/09. Dz. U. 2011, nr 160, poz. 963.
- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1994 r., W 3/93. OTK 1994, nr 1, poz. 17.
- Wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., III ARN 34/98. OSNAP 1999, nr 5, poz. 157.
- Uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 31 marca 1999 r., III ZP 37/98. OSNAPiU 1999, nr 17, poz. 536.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 września 1994 r. II SA 695, II SA 696/94 i II SA 698–712/94, ONSA 1995, nr 3, poz. 126.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 czerwca 1996r. II SA 676/95, OSNA 1997, nr 263.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Warszawie z 13 października 2003 r. II SA 163/02, Legalis.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 8 kwietnia 2004 r. II SA 3883/02, LEX nr 150625.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 maja 2009 r., VI SA/Wa 2253/08, Legalis.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 24 listopada 1993 r. w sprawie Informationsverein Lentia i inni przeciwko Austrii, [w:] Kamiński I. C., *Swoboda wypowiedzi w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Kraków 2006.

Literatura przedmiotu

Chałubińska-Jentkiewicz K., *Media audiowizualne. Konflikt regulacyjny w dobie cyfryzacji*, Warszawa 2011.

Chłudziński B. Z., *Koncesja i koncesjonowanie w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2006.

Complak K., *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji*, Wrocław 2007.

Kohutek K., w: Brożyna M., *Komentarz do ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej*, LEX 2005, komentarz do art. 46.

Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002.

Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, Toruń 2001.

Słownik współczesnego języka polskiego, t. 1, red. B. Dunaj, Warszawa 1998.

Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz*, Kraków 2001.

Sokolewicz W., *Prasa i Konstytucja*, Warszawa 2011.

Waligórski M. A., *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009.

Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1, Warszawa 2008.

LICENSING BUSINESS ACTIVITIES PROMOTING RADIO AND TELEVISION PROGRAMMES

Summary

Business activities in the distribution of radio and television programmes are subject to concessions. The basic and most important act of law which regulates the licensing rules is the Broadcasting Act of December 29 1992. This Act stipulates that the right to distribute radio and television programmes is vested in public radio and television entities as well as persons granted a licence to pursue such activities according to formal procedure, the subject of which is to check the ability of the applicant to meet the ensuing obligations. The concession results from state monopoly over frequency management, and at the same time constitutes an instrument for the protection of public interest in electronic media. The licence contributes to the maintenance of order between broadcasters and guarantees clear rules, for the emission of radio and television programmes, which is very important, especially in the situation of multiple broadcasters often competing for the same customers. Besides, it allows the state to indirectly control the contents of the transmissions and programmes, preferring to disseminate those that serve the objectives of radio and television defined in the media statute. The legal basis of acquiring the right to run a concessioned business activity is an administrative decision, which is taken by the Chairman of the National Broadcasting Council, upon the basis of the National Broadcasting Council Act, for a period of ten years.