

STRUKTURA POSTĘPOWANIA W SPRAWIE PRYZNANIA KONCESJI UPRAWNIAJĄCEJ DO NADAWANIA PROGRAMÓW TELEWIZYJNYCH I RADIOWYCH

ZBIGNIEW CZARNIK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.32/z.czarnik

STRESZCZENIE

Rozważania podjęte w artykule dotyczą struktury postępowania koncesyjnego prowadzonego w sprawie koncesji audiowizualnej. Jeżeli pod pojęciem struktury rozumiemy związek pomiędzy elementami tworzącymi dany rodzaj postępowania, to postępowanie koncesyjne przed KRRiT jest specyficzne, bowiem rozstrzyganie o koncesji zostało powierzone dwóm organom w ramach jednego postępowania administracyjnego. Na tym tle pojawia się wiele wątpliwości procesowych związanych z określeniem miejsca i roli KRRiT oraz Przewodniczącego KRRiT w takim postępowaniu, bowiem te organy rozstrzygają o koncesji radiowej i telewizyjnej. Wspólne działanie tych organów przy wydawaniu decyzji jest rozwiązaniem oryginalnym w prawie polskim, dla którego należy poszukiwać teoretycznego uzasadnienia. W przedstawionych rozważaniach zaproponowano rozwiązanie oparte na realizacji przez organy wspólnej kompetencji. Konstrukcja taka jest dopuszczalna i wydaje się wynikać z istniejących regulacji u.r.t., jednak w zasadniczy sposób modyfikuje strukturę całego postępowania, a tym samym wymaga nowego spojrzenia na relacje procesowe i odpowiedzialność organów oraz możliwość kontroli ich działań. Przedstawione w artykule rozwiązanie, wychodząc od pojęcia struktury postępowania koncesyjnego, ma zmierzać do zapewnienia szybkości tego postępowania, ale przede wszystkim maksymalnej ochrony praw podmiotów w nim uczestniczących.

Słowa kluczowe: Krajowa Rada radiofonii i Telewizji, koncesja, współdziałanie, kompetencja organu, zakres działania

* dr hab. prof. WSPiA, Rzeszowska Szkoła Wyższa (Polska), e-mail: zbigniew.czarnik@wp.pl, ORCID 0000-0001-8459-1108



STRUCTURE OF THE PROCEDURE FOR GRANTING TELEVISION AND RADIO BROADCASTING CONCESSIONS

ABSTRACT

The considerations undertaken in the article concern the structure of the concession procedure conducted for the audiovisual concession. If by structure we understand the relationship between the elements constituting a given type of proceedings, then the concession procedure before KRRiT is specific, as the decision on the concession was entrusted to two bodies within one administrative proceeding. Against this background, many procedural doubts arise as to the place and role of KRRiT and the President of KRRiT in such proceedings, as these bodies decide on the radio and television concession. Joint action of these bodies when issuing a decision is an original solution in Polish law, for which theoretical justification should be sought. The presented considerations propose a solution based on the exercise of joint competence by the authorities. Such a construction is admissible and seems to result from the existing regulations of the Law on Radio and Television Broadcasting, however, it fundamentally modifies the structure of the whole procedure and thus it requires a new look at the procedural relations and the responsibility of the authorities and the possibility of controlling their actions. The solution presented in the article, starting from the notion of the structure of the concession proceedings, is aimed at ensuring the speed of these proceedings, but first of all, the maximum protection of the rights of the entities participating in them.

Keywords: National Radio and Television Broadcasting Council, concession, interaction, competence of the body, scope of action

WPROWADZENIE

Z etymologicznego punktu widzenia termin „struktura” wywodzi się od łac. *structure*. We współczesnym języku polskim funkcjonuje on w kilku znaczeniach. W ujęciu filozoficznym, a zwłaszcza metodologicznym, struktura oznacza rozmieszczenie elementów składowych oraz zespół relacji między nimi, charakterystyczny dla danego układu jako całości¹. W węższym znaczeniu – sposób wzajemnego przyporządkowania elementów składowych i połączenia ich w pewną całość lub też system zależności między elementami danego układu oraz poszczególnymi elementami a całością układu. Nieco inaczej można ustalać znaczenie tego terminu w naukach empirycznych, gdzie struktura oznacza system związków i wzajemnych zależności między elementami danego układu, uwarunkowanych ich przynależnością do tego układu, lub w naukach biologicznych i humanistycznych, w których pojęcia struktury używa się jako korelatu pojęcia całości. Z tego też powodu w tych naukach strukturą nazywa się często zarówno wzajemne relacje elementów stanowiących całość, jak i określoną całość zbudowaną w pewien sposób z określonych elementów.

Na gruncie prawa, w szczególności w ramach każdej procedury prawnej, pod pojęciem struktury należy rozumieć związek pomiędzy elementami tworzącymi dany rodzaj postępowania. W tak definiowanym postępowaniu strukturę należy odnosić do wzajemnych relacji zachodzących między instytucjami procesowymi

¹ Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, sjp.pwn.pl (dostęp: 9.05.2024).

tworzącymi postępowanie rozumiane jako całość, której rezultatem ma być decyzja stosowania prawa. Tak rozumiana struktura zbliża się zakresowo do znaczenia ustalonego dla tego pojęcia w naukach humanistycznych, choć zauważalne są tu także odniesienia obowiązujące w naukach filozoficznych. W teorii prawa procesowego, bo każde postępowanie regulowane przepisami prawa jest procesem, dokonuje się rozróżnienia między funkcją i strukturą postępowania. Funkcją postępowania jest realizacja celów, jakim ma ono służyć, a więc określenie zasięgu jego działania i wyników, do jakich ono prowadzi. Natomiast struktura postępowania to prawem określony mechanizm, pozwalający urzeczywistnić funkcję, a więc skutecznie przeprowadzić proces stosowania prawa. Tak rozumianą strukturę można analizować pod kątem elementów, z których jest ona zbudowana lub z punktu widzenia działania. Z tego powodu można zajmować się statyką lub dynamiką procesu².

Zagadnienie struktury postępowania, w ramach którego dochodzi do udzielenia koncesji w zakresie nadawania programów telewizyjnych i radiowych, jest doniosłym problemem prawnym. Na taką ocenę tego procesu ma wpływ to, że rozpowszechnianie programów audiowizualnych jest ważnym elementem społecznego dostępu do informacji, a więc realizacji konstytucyjnego prawa, tym samym ochrony indywidualnej wolności człowieka. Zagadnienie to jest istotne również dlatego, że uprawnienie do nadawania programów telewizyjnych jest realizowane w postępowaniu koncesyjnym, które ze swej natury godzi w wolność gospodarczą, będącą również wartością konstytucyjną. Właściwe określenie struktury takiego postępowania, w szczególności podmiotów prowadzących postępowanie koncesyjne, ma zatem doniosłe znaczenie dla prawidłowego realizowania wskazanych wartości.

Przede wszystkim chodzi o wyznaczenie granic legalnego działania organów uczestniczących w postępowaniu o udzielenie koncesji lub jej przedłużenie na okresy wskazane jako czas jej obowiązywania. Przedstawiany problem jest ważnym zagadnieniem prawnym także dlatego, że polskie postępowanie koncesyjne w sprawie nadawania programów telewizyjnych jest specyficznie skonstruowane, a więc posiada strukturę odbiegającą od klasycznego postępowania koncesyjnego, które zawsze jest powierzone jednemu, prawem wskazanemu, organowi. Nawet gdy w takim postępowaniu pojawiają się inne organy, to mają one status organów opiniujących lub uzgadniających, co oznacza, że i tak koncesja jest decyzją konkretnego organu. W wypadku koncesji telewizyjnych i radiowych sytuacja wygląda inaczej, bowiem wydanie tego typu decyzji ustawa powierza dwóm organom, które muszą działać wspólnie. Na kanwie takiego rozwiązania pojawia się wiele problemów szczegółowych, które w praktyce mogą prowadzić do naruszenia wielu praw procesowych podmiotów ubiegających się o koncesję. Sytuacja taka jest niewłaściwa, gdyż zaciera zakres odpowiedzialności organów wydających koncesję, a tym samym obniża poziom ochrony o nią się ubiegających. Niejasność obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych prowadzi do kontrowersji w praktyce i do niespójności w stosowaniu prawa. Na tym tle pojawiają się zatem ciągle obszary do prowadzenia prawniczej dyskusji.

² Szerzej: M. Waligórski, *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947, s. 32–33.

ORGANY WYDAJĄCE KONCESJĘ UPRAWNIAJĄCA DO NADAWANIA PROGRAMÓW TELEWIZYJNYCH

Wydanie koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych, zgodnie z ustawą³, powierza się Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji⁴ i Przewodniczącemu tej rady. Ustawa tworzy zatem specyficzny układ formalny między oboma podmiotami, gdyż uprawnia je, w sensie materialnym, do wydania jednej decyzji. Wprawdzie decyzja taka może pojawić się tylko po podjęciu przez każdy z organów prawem określonego działania, a więc uchwały przez KRRiT oraz decyzji przez Przewodniczącego KRRiT, to jednak koncesja na nadawanie programu telewizyjnego może zostać udzielona tylko wtedy, gdy oba organy te działania zrealizują. Dodać także należy, że pozytywne rozstrzygnięcie w zakresie koncesji, a więc wydanie decyzji przez Przewodniczącego KRRiT, jest ściśle powiązane z uchwałą KRRiT, a to oznacza, że Przewodniczący KRRiT nie może wydać decyzji, jeżeli nie zostanie podjęta uchwała przez KRRiT.

Ukształtowanie w taki sposób trybu przyznawania koncesji rodzi wiele pytań natury prawnej, związanych z charakterem aktów podejmowanych przez organy przyznające koncesję oraz trybem weryfikacji zapadających przed nimi rozstrzygnięć. Pytania te są tym bardziej doniosłe, że objęte nimi kwestie wpływają bezpośrednio na kształt i zakres ochrony praw podmiotów ubiegających się o przyznanie koncesji. Są one również ważne z tego powodu, że oddziałują na odpowiedzialność organów za działania podejmowane w trakcie procesu koncesyjnego. I nie chodzi tutaj tylko o odpowiedzialność odszkodowawczą, którą taki proces może generować, ale przede wszystkim o szeroko pojętą „odpowiedzialność” administracyjną. W ramach tej odpowiedzialności muszą być rozważone zagadnienia związane z przebiegiem samego procesu koncesyjnego, takie jak bezczynność i przewlekłość postępowania oraz sposób weryfikowania aktów wydawanych przez poszczególne organy. Zwłaszcza ten drugi aspekt sprawy jest niezmiernie istotny, bowiem decyduje on o sposobie weryfikacji, a więc dopuszczalności i trybie kontroli podjętych rozstrzygnięć. W końcowym rozrachunku wpływa na kształt zaskarżenia tych orzeczeń do sądu, czyli pośrednio na realizację wynikającego z art. 45 Konstytucji RP⁵ prawa do sądu. Właściwe zrozumienie istoty przedstawionych problemów wymaga określenia roli KRRiT oraz Przewodniczącego KRRiT w postępowaniu koncesyjnym.

Powołanie KRRiT nastąpiło na podstawie ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Tym samym organowi temu nadano wysoką rangę, bo jego kompetencje i zasady działania określono w Konstytucji RP. W nauce status KRRiT nie jest ujmowany jednoznacznie, zwłaszcza gdy chodzi o ustrojowe umiejscowienie tego organu⁷.

³ Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1722), dalej jako: u.r.t.

⁴ Dalej jako: KRRiT.

⁵ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

⁶ Ustawa z dnia 15 października 1992 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1993 r., nr 7, poz. 33.

⁷ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006, s. 320 i n., także: *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, Warszawa 2014, s. 78–79; również: S. Patyra, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021, s. 146–149.

Bezsporne wydaje się, że nie jest to organ administracji rządowej. Poza tym wszystko inne może być przedmiotem debaty prawnej, która się toczy, a jej ustalenia są dalekie od jednoznacznych. Tytułem zobrazowania problemu należy wskazać, że w nauce ukształtowały się trzy grupy poglądów na temat statusu prawnego KRRiT. W ramach pierwszej przyjmuje się, że organ ten to niezależny organ regulacyjny, znajdujący się poza systemem organów wyznaczonym przez zasadę trójpodziału władzy⁸. Taki pogląd dominuje na gruncie nauki prawa konstytucyjnego. W drugiej grupie poglądów są te, które przyjmują, że KRRiT jest swoistym organem administracji państwowej, chociaż oddzielnym od administracji rządowej⁹. Swoistość tego organu pojawia się na tle wątpliwości związanych z zaliczaniem KRRiT do pozarządowych organów administracji państwowej, ze względu na przyznane przez ustawę kompetencje oraz sposoby powoływania jej członków i wyłaniania Przewodniczącego KRRiT. Jednak fakt, że KRRiT została wyposażona w prawo wydawania rozporządzeń i uchwał na podstawie delegacji ustawowej, zdaje się przemawiać za zaliczeniem jej do organów administracji¹⁰. Ostatnia grupa poglądów to przyjęcie stanowiska, że KRRiT jest organem administracji państwowej¹¹.

Przedstawiona analiza poglądów na temat statusu prawnego KRRiT, mimo że pobieżna, wydaje się wystarczająca dla analizy struktury postępowania koncesyjnego prowadzonego przed tym organem. Ze wszystkich stanowisk odnoszących się do miejsca i roli KRRiT w polskim porządku prawnym wynika jeden spójny wniosek: że KRRiT jest organem państwowym, organem kolegialnym, należy do władzy wykonawczej państwa i realizuje zadania kontrolne oraz wykonawcze w zakresie wolności słowa w sferze publicznej, regulując tę część przestrzeni, w której słowo jest komunikowane za pomocą sygnału radiowego i telewizyjnego. Dla opisu roli KRRiT w postępowaniu koncesyjnym mniejsze znaczenie mają: ustalanie konstytucyjnego i regulacyjnego charakteru tego organu oraz analiza powiązań między nim a władzą wykonawczą lub ustawodawczą.

Z teoretycznego punktu widzenia ustalenia takie są istotne, jednak dla wydania koncesji – wtórne. Dla tej problematyki istotne jest, że niezależnie od sposobu definiowania statusu prawnego KRRiT jest to podmiot, który w sposób władczy ma się wypowiedzieć w sprawie indywidualnej, a to przesądza o uznaniu, że jest to organ administracji publicznej. Oczywiście przedmiotem sporu może pozostawać, w jakim znaczeniu jest to organ, jednak dla oceny działań w postępowaniu koncesyjnym nie jest istotne, czy jest to organ w ujęciu ustrojowym, czy tylko funkcjonalnym¹². W obu

⁸ Np. W. Sokolewicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003, rozdz. IX, s. 6; także: H. Zięba-Załucka, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 262.

⁹ Zob. J. Sobczak, *Radiofonii i Telewizja. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 109 i n.

¹⁰ W sposób zdecydowany za takim statusem KRRiT wypowiedział się J. Jagielski, *Administracja centralna*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006, s. 178 i n. Według tego autora KRRiT, chociaż została organizacyjnie wyodrębniona z aparatu administracyjnego, to jednak funkcjonalnie jest włączona w działalność wykonawczą i administracyjną.

¹¹ Zob. M. Zdyb, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Lublin 2002, s. 155.

¹² Zob. J. Sadowski, *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1454, także: wyrok TK z dnia 18 lutego 2014 r., K 29/12, OTK-A 2014, nr 2, poz. 11.

przypadkach będą do niego miały zastosowanie te same przepisy procesowe objęte Kodeksem postępowania administracyjnego¹³, z modyfikacjami wynikającymi z u.r.t. Stwierdzenie takie nie usuwa wątpliwości związanych z formą w jakiej KRRiT rozstrzyga o koncesji, jednak jest ważnym punktem wyjścia do oceny działań podejmowanych przez ten organ w postępowaniu koncesyjnym. Dodatkowo pozwala określić drogę weryfikacji tych czynności, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia struktury tego postępowania. Pozwala również uczynić wyjściowe założenie do oceny działań KRRiT. Skoro w sprawach koncesyjnych jest organem administracji publicznej, to związana jest zasadą legalizmu. To, wydawać by się mogło, oczywiste stwierdzenie może mieć znaczenie przy wyznaczaniu miejsca KRRiT w strukturze postępowania koncesyjnego w zakresie usług audiowizualnych. Przede wszystkim w sposób realny stawia kwestię wewnętrznego charakteru aktów podejmowanych przy wydawaniu koncesji.

Na kanwie przedstawionych uwag trafne wydaje się stwierdzenie, że szczególna pozycja KRRiT jako organu państwowego łączącego w sobie różne funkcje oraz jej kompetencje i sposób powoływania określony w Konstytucji RP nie dają podstaw do przyjęcia, że KRRiT nie jest organem administracji publicznej, chociaż niewątpliwie prawem określone cechy tego organu prowadzą do jego autonomii w stosunku do władzy wykonawczej, zwłaszcza administracji rządowej. Jednak autonomia nie może oznaczać braku kontroli działań KRRiT związanych z rozstrzygnięciem indywidualnych spraw, w tym przyznawaniem koncesji. Strukturalnie postępowanie koncesyjne składa się z dwóch etapów. W pierwszym – z podjęcia uchwały przez KRRiT, i w drugim – z wykonania tej uchwały w decyzji Przewodniczącego KRRiT. Ustawowe ukształtowanie tego postępowania we wskazany sposób oraz przypisanie autonomii KRRiT prowadzi do zasadniczego pytania związanego z dopuszczalnością sądowej kontroli uchwały podejmowanej przez KRRiT. Na tym tle zarówno doktryna¹⁴, jak i judykatura¹⁵ są niejednolite. Przeważa stanowisko, że uchwała KRRiT podejmowana na podstawie art. 6 ust. 1 pkt. 3 u.r.t. jest aktem wewnętrznym, który musi stanowić podstawę wydania decyzji koncesyjnej przez Przewodniczącego KRRiT, ale nie może być przedmiotem samodzielnej skargi do sądu administracyjnego. Pogląd taki wydaje się nie mieć oparcia w prawie, jednak stał się powszechnym stanowiskiem judykatury i pośrednio został zaakceptowany w doktrynie¹⁶.

Wątpliwości co do charakteru prawnego uchwały KRRiT w sprawie koncesji zezwalającej na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych wynikają z tego, że zgodnie z art. 33 ust. 2 u.r.t. organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący KRRiT. Jednocześnie art. 33 ust. 3 tej ustawy stanowi, że Przewodniczący KRRiT podejmuje decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały KRRiT, a z art. 6 ust. 2 pkt 3 u.r.t. wynika, że do zadań KRRiT należy podejmowanie

¹³ Dz.U. z 2023 r., poz. 775.

¹⁴ Zob. J. Sobczak, *Radiofonii i Telewizja...*, op. cit., s. 399–400; R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007, s. 231; J. Zimmermann, *Glosa do wyroku NSA z dnia 1 października 1998 r.*, II SA 916/97, OSP 1998, nr 2, poz. 29.

¹⁵ Zob. wyrok NSA z dnia 22 września 1994 r., II SA 695/94, CBOSA, wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II GSK 1412/16, CBOSA, wyrok NSA z dnia 12 października 2006 r., II GSK 400/05, CBOSA, odmienny pogląd został wyrażony w wyroku NSA z dnia 1 października 1998 r., II SA 916/97, CBOSA.

¹⁶ Zob. przypisy 14 i 15.

rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów, wpisu do rejestru programów oraz prowadzenie tego rejestru. W nauce prawa podnosi się, że rozwiązanie przyjęte w art. 33 ust. 3 jest konsekwencją specyficznego statusu prawnego i charakteru KRRiT. Na gruncie obowiązującego prawa jest to organ państwowy o charakterze kolegialnym, w ramach którego działa Przewodniczący KRRiT, będący członkiem KRRiT i wyposażony w dwojakiemu rodzaju kompetencje. Jedne z nich mają charakter organizacyjny – i te niewątpliwie należy wiązać ze sferą wewnętrzną działania organu kolegialnego. Jednak w zakresie udzielania koncesji Przewodniczący KRRiT został wyposażony we własne kompetencje, bowiem art. 33 ust. 2 u.r.t stanowi, że jest on organem właściwym w sprawie udzielenia koncesji.

Racjonalne uzasadnienie takiego rozwiązania nie może być wiązane z szybkością i skutecznością postępowania koncesyjnego. Z założenia pozostaje ono w poważnej opozycji do podstawowych zasad postępowania administracyjnego¹⁷, a przecież według tych reguł będzie prowadzone postępowanie koncesyjne. Wydaje się, że u jego podstaw leży dążenie ustawodawcy do zapewnienia bezstronności i wielopłaszczyznowości oceny w sprawie przyznania koncesji audiowizualnych¹⁸. Jednak ten zamiar został zrealizowany w sposób wątpliwy, bowiem opiera się na nowatorskim rozwiązaniu wprowadzającym specyficzny rodzaj współdziałania organów przy wydawaniu decyzji. Rozwiązanie takie trudno nawet nazwać współdziałaniem, bowiem to ostatnie zawsze oparte jest na czytelnym układzie procesowym, a więc jednoznacznym określeniu roli organów w procesie podejmowania decyzji. W praktyce rozwiązanie to stało się źródłem wielu wątpliwości, zwłaszcza co do podziału kompetencji pomiędzy KRRiT i Przewodniczącego KRRiT, a także charakteru i wzajemnej relacji wydawanych przez te organy aktów.

Jak już wskazano, w nauce prawa wyrażane są różne poglądy; od takich, że uchwała KRRiT ma w tym zakresie nie tylko pierwotny, ale i merytoryczny charakter¹⁹, do takich, w ramach których twierdzi się, że uchwała ta jest aktem wewnętrznym w procesie koncesjonowania, chociaż niezbędnym do wydania decyzji przez Przewodniczącego KRRiT. Z natury uchwała KRRiT, ujmowana jako akt wewnętrzny, nie może kształtować żadnych praw i obowiązków podmiotu ubiegającego się o koncesję, bowiem jest skierowana wyłącznie do Przewodniczącego KRRiT. Prawa i obowiązki wnioskującego o koncesję kształtuje dopiero zatem decyzja Przewodniczącego KRRiT²⁰. Przy takim założeniu uchwała KRRiT nie jest aktem prawnym wywołującym bezpośrednie skutki w sferze zewnętrznych stosunków prawnych, a to oznacza, że do czasu wydania decyzji przez Przewodniczącego KRRiT uchwała ta może być zmieniona, także uchylona i zastąpiona inną uchwałą²¹.

¹⁷ Szerzej na temat zasady szybkości i skuteczności jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego zob. L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012, s. 96–97; także: R. Kędziara, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 105–106; również: J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 41 i n.; także: J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 91–92.

¹⁸ Zob. J. Sobczak, *Radiofonia i Telewizja...*, op. cit., s. 400.

¹⁹ Zob. R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii...*, op. cit., s. 231.

²⁰ Tak m.in. wyrok NSA z dnia 22 września 1994 r. II SA 698 – 712/ 94, ONSA 1995, nr 3, poz. 126.

²¹ Zob. wyrok NSA z dnia 12 października 2005 r., II GSK 400/05, CBOSA.

CHARAKTER PRAWNY UCHWAŁY KRRiT W POSTĘPOWANIU KONCESYJNYM

Z dotychczas przedstawionych ustaleń wynika, że udzielenie koncesji audiowizualnej ma miejsce w postępowaniu administracyjnym, które charakteryzuje się oryginalnym rozwiązaniem w zakresie określenia właściwości rzeczowej podmiotu udzielającego koncesję. W tym postępowaniu mamy do czynienia z działaniem dwóch organów, przy czym podkreślić należy, że jest to działanie dwóch organów w jednej sprawie. Na tym tle musi pojawić się wątpliwość dotycząca tego, który z tych organów jest organem rozstrzygającym o koncesji, jaki jest związek między prowadzonymi przez nie postępowaniami i w jaki sposób organy te oddziałują na siebie w procesie koncesyjnym. Wreszcie za zasadne należy uznać także pytanie o tok sądowej kontroli podejmowanych przez nie działań. Wszystkie te kwestie są ważkimi problemami procesowymi ze względu na kształt (strukturę) samego postępowania, ale przede wszystkim na poprawne wyznaczenie dróg pozwalających kontrolować ich legalność.

Na gruncie obowiązującego prawa krytycznie należy odnieść się do przyjętej przez orzecznictwo i doktrynę koncepcji, którą ogólnie można by nazwać dwuetapowością postępowania koncesyjnego. Stanowisko takie wprost zakłada, że udzielenie koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych realizuje się w dwóch krokach. Pierwszym jest podjęcie uchwały przez KRRiT stosownie do treści art. 6 ust. 2 pkt. 3 w związku z art. 9 ust. 1 i ust. 2 u.r.t. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że uchwała podejmowana na podstawie art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t. jest rozstrzygnięciem w sprawie koncesji na rozpowszechnianie programu. Z art. 9 ust. 1 u.r.t. wynika, w jakiej formie działa KRRiT. Przepis jednoznacznie wskazuje formy działania KRRiT i określa, że jest to rozporządzenie lub uchwała. W sprawach koncesyjnych jedyną możliwą formą działania KRRiT jest uchwała, bowiem tylko z takim aktem można wiązać działanie w sprawie indywidualnej. Rozporządzenie może być wydawane przez KRRiT w zakresie materii ogólnych, chociaż nie zawsze będzie to akt wykonujący ustawę w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP²², ale zawsze – mający w niej oparcie.

Przyjęcie takiego rozwiązania jako modelowego działania przy udzielaniu koncesji audiowizualnej ma poważne konsekwencje prawne. Przede wszystkim prowadzi do różnego rozumienia ról i znaczenia aktów podejmowanych przez KRRiT oraz przez Przewodniczącego KRRiT w postępowaniu koncesyjnym. Skutkiem tego mogą być dwa rozwiązania procesowe. W jednym wychodzi się z założenia, że uchwała KRRiT o przyznaniu koncesji jest tylko aktem wewnętrznym w postępowaniu koncesyjnym, natomiast o koncesji rozstrzyga decyzja Przewodniczącego KRRiT stosownie do treści art. 33 ust. 2 u.r.t., który wskazuje, że organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący KRRiT. Takie ujmowanie struktury analizowanego postępowania

²² W szerszym zakresie problematykę różnych typów rozporządzeń przedstawia M. Wiącek, *Konstytucja RP, Tom II...*, op. cit., s. 176–177, w tym zakresie istotna wypowiedź na temat rozporządzeń jako aktów generalnych zob. E. Szewczyk, M. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 157 i n.; także Z. Czarnik, *Ograniczenie praw i wolności w stanie choroby zakaźnej u ludzi. Ius est ars boni et epi*, *Studia ofiarowane prof. R. Hauserowi, Sędziemu Naczelnego Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2021, nr 10, s. 139 i n.

jest przeważające w nauce²³ i zasadniczo jest konsekwencją poglądów orzecznictwa²⁴. Odmienny pogląd w tej materii – i w mojej ocenie trafny – sprowadza się do stanowiska, że oba organy w tak ukształtowanym postępowaniu koncesyjnym są w stosunku do siebie orzeczniczo autonomiczne²⁵, a tym samym ich akty podejmowane w tym postępowaniu, a więc uchwała KRRiT oraz decyzja Przewodniczącego KRRiT, stanowią odrębne rozstrzygnięcia materii prawem im przypisanych i każdy z tych aktów podlega właściwej kontroli w zależności od zakresu rozstrzygnięcia, chociaż łącznie stanowią całość orzeczniczą w postępowaniu koncesyjnym.

Za takim ujęciem tych aktów w postępowaniu o udzielenie koncesji audiowizualnej przemawia kilka argumentów, które w zdecydowany sposób osłabiają pogląd opierający się na założeniu, że uchwała KRRiT jest aktem wewnętrznym, a dopiero decyzja Przewodniczącego KRRiT stanowi akt zewnętrzny, czyli koncesję na nadawanie programów radiowo-telewizyjnych. Argumentem pierwszym przemawiającym na rzecz autonomii rozstrzygnięć obu organów jest normatywne uregulowanie kompetencji organów. Z art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t. wynika, że KRRiT podejmuje w zakresie określonym w ustawie rozstrzygnięcia w sprawach koncesji. Wprawdzie ustawa, stanowiąc o tym, posługuje się ogólnym pojęciem zadań KRRiT i do tych zadań przypisuje rozstrzygnięcie o koncesji, to jednak wydaje się, że art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t. nie może być wykładany dosłownie i rozstrzygnięcie, o którym stanowi ten przepis, nie może być utożsamiane z zadaniami organu. Z teoretycznego punktu widzenia zadania organu administracji publicznej to ustawowo przypisane organowi obszary, w ramach których organ może podejmować działania²⁶, zatem pojęciowo odnoszą się do zakresu działania organu, który oznacza wyliczenie spraw, jakimi organ się zajmuje²⁷.

W analizowanym przypadku rozstrzygnięcie przez KRRiT o koncesji audiowizualnej nie może być traktowane jak jej zadanie, ale powinno być rozumiane jako kompetencja²⁸. W nauce zwraca się uwagę, że w prawie administracyjnym kompetencja funkcjonuje w dwóch różnych kontekstach²⁹. Jednym z nich jest ujęcie kompetencji jako mechanizmu wydzielenia z całości działań administracji publicznej tych, które realizuje określony organ. W takim rozumieniu kompetencja staje się synonimem zadań organu lub nawet zakresu jego działania. Takie rozumienie kompetencji można nazwać szerokim i jest ono przeciwstawne rozumieniu kompetencji w znaczeniu ścisłym, jako możliwości władczego ukształtowania sytuacji prawnej podmiotu znajdującego się poza administracją³⁰. Zakres działania organu obejmuje zatem wyliczenie spraw, którymi zajmuje się organ, natomiast do podjęcia

²³ Zob. *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. S. Piątek, op. cit., s. 362.

²⁴ Zob. wyrok NSA z dnia 28 marca 2023 r., II GSK 2280/22, CBOSA.

²⁵ Pogląd taki wydaje się prezentować R. Chruściak, *Krajowa Rada Radiofonii...*, op. cit., s. 231.

²⁶ Zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 239–240.

²⁷ Szerzej Z. Cieślak, J. Jagielski, J. Lang, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 51; także: *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022, s. 191–192.

²⁸ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa, 2013, s. 160 i n.

²⁹ Szerzej M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 25; także idem, *Kompetencja w prawie administracyjnym*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 1, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2010, s. 361 i n.

³⁰ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa, 2013, s. 162.

konkretnych władczych działań w tak określonym zakresie konieczna jest kompetencja, a więc przepis upoważniający do działania władczego w określony sposób.

Niewątpliwie władcze kształtowanie praw i obowiązków ma miejsce wtedy, gdy KRRiT rozstrzyga o koncesji. Dodać należy, że działanie to jest odniesione do podmiotu spoza administracji, bo takim jest każdy wnioskujący o koncesję. Tym samym należy przyjąć, że rozstrzygnięcie o koncesji jest aktem władczym z zakresu administracji publicznej. Oczywiście sporny może być tylko charakter tego aktu, a więc czy jest to decyzja, czy też jest to inny akt z zakresu administracji publicznej. Jednak władczość tego aktu i jego indywidualny charakter nie mogą budzić żadnych wątpliwości, bo wynika to z językowego ujęcia art. 6 ust. 2 pkt. 3 u.r.t., który stanowi, że KRRiT rozstrzyga o koncesji. Zasadniczo przepisy kompetencyjne powinny być oddzielane od tych, które wskazują na zadania i zakres działania organu, ponieważ materia obejmująca kompetencje organu przynależy raczej do prawa materialnego, a nie ustrojowego jak ma to miejsce w przypadku zadań i zakresu działania. Jednak nie zawsze tak jest, czego wyrazem jest treść art. 6 ust. 2 u.r.t., który mieści w sobie różne materie, przynależne zarówno do zakresu działania, jak i do kompetencji KRRiT.

O kompetencjach tego organu wskazany przepis stanowi w tych wszystkich regulacjach, które pozwalają KRRiT w sposób władczy kształtować sytuację prawną podmiotów. Ma to miejsce nie tylko w art. 6 ust. 2 pkt. 3 ustawy, ale także w pkt. 3a, 6 i 6a tego przepisu. Wprawdzie KRRiT w różny sposób, na podstawie tych norm, będzie kształtowała pozycję prawną podmiotów, bo w jednym przypadku będzie to rozporządzenie o opłatach abonamentowych, a w innym ustalanie opłat za udzielenie koncesji lub wpis do rejestru programów, to jednak w każdej z tych sytuacji będzie działała władczo, a więc będzie realizowała prawem przyznaną kompetencję. Stwierdzenie tego faktu pozwala przyjąć, że art. 6 ust. 2 u.r.t. jest niejednorodny treściowo, bowiem reguluje materie związane z zakresem działania organu, ale jest także przepisem, w którym zostały określone kompetencje KRRiT. Na tej podstawie przyjąć należy, że w zakresie postępowania koncesyjnego KRRiT wykonuje kompetencję polegającą na rozstrzygnięciu o przyznaniu koncesji.

Zatem przyznanie koncesji jest kompetencją KRRiT a nie Przewodniczącego KRRiT, który na podstawie art. 33 ust. 2 u.r.t. jest organem właściwym w sprawach koncesji. Właściwość rzeczowa, a więc i kompetencja Przewodniczącego KRRiT ma charakter formalny, sprowadza się tylko do prowadzenia postępowania w znaczeniu technicznym i wydania decyzji potwierdzającej rozstrzygnięcie KRRiT. Taki zakres działania Przewodniczącego KRRiT został prawie jednoznacznie przyjęty w orzecznictwie, które wyraźnie akcentuje wewnętrzny charakter aktu podejmowanego przez KRRiT, zawierającego rozstrzygnięcie w sprawie koncesji³¹. Uznanie, że Przewodniczący KRRiT pełni przede wszystkim funkcje techniczne w postępowaniu koncesyjnym, wynika z roli, jaką przyznają temu organowi przepisy prawa. Analiza treści regulacji koncesyjnych, a więc rozdziału 5 u.r.t., prowadzi do jednoznacznego wniosku, że Przewodniczący KRRiT przygotowuje sprawę z wniosku o przyznanie

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 22 września 1994 r., II SA 695/94, CBOSA, także wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 lipca 2005 r., VI SA/Wa 163/05, CBOSA oraz wyrok NSA z dnia 28 marca 2023 r., II GSK 2280/22, CBOSA; stanowisko odmienne w tym zakresie prezentuje wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2023 r., II GSK 1391/22, CBOSA.

koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych pod kątem spełnienia przez wniosek techniczno-prawnych warunków uprawniających do przyznania koncesji. W przepisach tych Przewodniczący KRRiT nie ma żadnej własnej władczej kompetencji związanej z rozstrzygnięciem o przyznaniu lub odmowie udzielenia koncesji. Oczywiście nie oznacza to, że rola tego organu w postępowaniu koncesyjnym nie jest istotna i pozbawiona jakiegokolwiek władztwa.

Na podstawie art. 34 ust. 1 u.r.t. Przewodniczący KRRiT ogłasza w sposób określony prawem informacje o możliwości uzyskania koncesji. On też stwierdza, na podstawie art. 36b ustawy, konieczność przeprowadzenia przetargu w postępowaniu koncesyjnym, albo wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia koncesji zgodnie z art. 38 ust. 3 u.r.t., bądź dokonuje na podstawie art. 36c ustawy wyboru ofert w liczbie odpowiadającej ilości możliwych do przyznania koncesji, jeżeli było prowadzone postępowanie przetargowe, bowiem liczba wniosków o przyznanie koncesji była większa niż możliwych do przyznania koncesji.

Wskazane w sposób przykładowy kompetencje Przewodniczącego KRRiT w postępowaniu koncesyjnym prowadzą do wniosku, że jego władcze uprawnienia nie odnoszą się do rozstrzygania w sprawie koncesji. Uprawnienia w tym zakresie są przypisane KRRiT i to nie tylko w zakresie przyznania koncesji, ale także jej cofnięcia lub wyrażenia zgody na przeniesienie koncesji w sposób określony w art. 38a ust. 3 u.r.t. na skutek przekształceń prawnych podmiotu, któremu koncesję przyznano. Analiza podstaw prawnych działania Przewodniczącego KRRiT prowadzi do wniosku, że kompetencje władcze w zakresie rozstrzygania o koncesji audiowizualnej zostały rozdzielone między dwa organy, przy czym nie do końca jasno określona została linia tego podziału. Sytuacja taka w praktyce prowadzi do wielu trudności procesowych, którymi jest obciążone postępowanie koncesyjne. Na tym tle od samego początku obowiązywania u.r.t. pojawiła się potrzeba poszukiwania spójnego rozwiązania prawnego, które określałoby relacje między dwoma organami działającymi w postępowaniu koncesyjnym. Związku tego nie można było zmieścić w ramach znanych prawa procesowemu formuł współdziałania organów. Zachowanej nie ma w nim relacji właściwej dla współdziałania, czyli z jednej strony działania organu rozstrzygającego sprawę, a z drugiej – organu współdziałającego, czyli takiego, który działać musi, ale jego stanowisko nawet jak wiążące, bo stanowi uzgodnienie, a nie tylko opinię w rozumieniu art. 106 k.p.a., to nigdy nie jest rozstrzygnięciem sprawy głównej³². Dlatego na gruncie u.r.t. relacje między KRRiT oraz Przewodniczącym KRRiT w postępowaniu koncesyjnym należy traktować jako współkompetencje³³, a nie współdziałanie.

Przyjęcie takiego założenia jeszcze nie rozwiązuje problemu związanego ze strukturą samego orzekania. Rzecz idzie o to, by poprawnie zdefiniować charakter aktów podejmowanych w ramach współkompetencji. Wydaje się, że w tym zakresie rozwiązania mogą być różne. Od takich, w których organy podejmują wspólnie jedną decyzję, do takich, w których mamy do czynienia z pewną czasową sekwencją

³² Szerzej J. Sobczak, *Radiofonia i Telewizja...*, op. cit., s. 399 i n. Ogólnie na temat współdziałania B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 471–474; także B. Adamiak, *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne*, T. 9, Warszawa 2010, s. 110–111.

³³ Ibidem, s. 111.

podejmowanych aktów – jej wynikiem jest rozstrzygnięcie sprawy. Przy takim założeniu każdy z organów uczestniczących we wspólnej kompetencji działa w pewnej części sprawy, a wynikiem finalnym jest jej rozstrzygnięcie. Przyjęcie takiej struktury postępowania, w którym jest rozstrzygana sprawa administracyjna, jest możliwe przy różnym traktowaniu aktów podejmowanych przez współdziałające organy, które finalnie załatwiają sprawę administracyjną. Akty takie mogą być ukształtowane w relacji akt wewnętrzny – akt zewnętrzny, albo oparte na założeniu ich równorzędności, ale wówczas powinny być to akty o różnym charakterze, chociaż niespełnienie tego warunku nie przesądza o poprawnym kształcie współkompetencji. Wydaje się jednak, że akty realizujące wspólne rozstrzygnięcie sprawy powinny mieć różny status prawny, bo wtedy czytelniejsza staje się droga ich weryfikacji i wzajemnych zależności. Konkretnie ustalenie tych relacji musi wychodzić z istniejących rozwiązań prawnych odnoszących się do spraw rozstrzyganych wspólnie przez organy.

W sprawach o przyznanie koncesji audiowizualnych przedstawioną wcześniej relację ujmuje się według założenia, że uchwała KRRiT jest aktem wewnętrznym, chociaż rozstrzygającym o koncesji, natomiast decyzja Przewodniczącego KRRiT jest wykonaniem uchwały i przez to aktem zewnętrznym³⁴. Rozwiązanie takie wydaje się nietrafne. Wniosek ten wypływa z analizy przepisów regulujących postępowanie koncesyjne w u.r.t. oraz z rozwiązań systemowych. W tym drugim zakresie należy zwrócić uwagę, że polski porządek prawny od chwili uchwalenia u.r.t. przewidział wiele nowych instrumentów związanych z kontrolą działalności organów administracji publicznej, a więc takich rozwiązań prawnych, które nie były znane w momencie, gdy zapadały pierwsze orzeczenia rozstrzygające o koncesjach telewizyjnych i radiowych. W ukształtowanym wówczas ujmowaniu kompetencji KRRiT i Przewodniczącego KRRiT nie bierze się pod uwagę faktu, że każdy z organów w swojej części sprawy koncesyjnej działa władczo i w tym zakresie powinien być kontrolowany, bowiem ze względu na sposób działania inny rodzaj czynności i rozstrzygnięć tych organów będzie mógł być kontrolowany, a dodatkowo będzie to miało miejsce w innej procedurze, chociaż w ostateczności przed sądem administracyjnym.

Specyfika rozstrzygnięć zapadających przed organami koncesyjnymi w u.r.t. została zauważona w orzecznictwie³⁵, jednak pogląd o samoistości rozstrzygnięć obu organów nie spotkał się z powszechną akceptacją. Stan taki należy ocenić krytycznie i postulować powrót do założenia, że zarówno Uchwała KRRiT, jak i decyzja Przewodniczącego KRRiT to samoistne i władcze akty organów. Z tym tylko,

³⁴ Tak co do zasady ukształtowało to postępowanie orzecznictwo, np. wyrok NSA z dnia 27 lutego 2018 r., II GSK 1412/16, CBOSA i zasadniczo zaakceptowała doktryna, zob. *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, op. cit., s. 479 i podana tam literatura.

³⁵ Zob. G. Lubeńczuk, *Ustawa o radiofonii i telewizji*, red. A. Niewęglowski, op. cit., s. 481” „na gruncie ustawy z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. z 1995 r., nr 74, poz. 368 ze zm.) NSA wyraził stanowisko, że uchwały KRRiT podejmowane w sprawach koncesji mają charakter merytorycznych rozstrzygnięć o prawie do koncesji, a więc są indywidualnymi aktami z zakresu administracji publicznej, podlegającymi jego kontroli (wyrok NSA z 1.10.1998 r., II SA 916/97, LEX nr 36388). W ocenie NSA usunięcie z obrotu prawnego wadliwej uchwały KRRiT, będącej podstawą wydanej przez jej Przewodniczącego zaskarżonej decyzji koncesyjnej, jest niezbędne dla końcowego załatwienia sprawy i nie ma podstaw prawnych do wyłączenia spod kontroli sądowej najistotniejszej części postępowania koncesyjnego, w której KRRiT podejmuje uchwałę o udzieleniu albo odmowie udzielenia koncesji”.

że uchwała jest aktem innym niż decyzja i postanowienie wydawane na podstawie przepisów k.p.a., a więc – aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, czyli aktem, o którym stanowi art. 3 § 4 p.p.s.a.³⁶ Przyjęcie takiego założenia może spotkać się z zarzutem, że dopuszczenie do zaskarżania aktów obu organów uczestniczących w postępowaniu koncesyjnym w sprawach audiowizualnych będzie wiązało się z potencjalnym wydłużeniem tego typu postępowań. Rzeczywiście, takie niebezpieczeństwo istnieje, ale jest ono realne także obecnie, bo przecież nie można zakazać stronie wnoszenia skargi na uchwałę, skoro w ustawie brak takiego zakazu, a istnieje art. 3 § 4 p.p.s.a. Skarga taka i tak uruchomi postępowanie sądowoadministracyjne, które będzie musiało być zakończone we właściwy sposób.

Jednak dopuszczenie do możliwości kontrolowania obu typów rozstrzygnięć koncesyjnych porządkuje strukturę samego postępowania koncesyjnego, bowiem wyznacza jednoznaczną pozycję organów biorących udział przy wydawaniu koncesji audiowizualnej. Wprowadza także czytelność w zakresie ukształtowania odpowiedzialności prawnej organów. Należy mieć na uwadze i to, że finalnie taka odpowiedzialność może dotyczyć konkretnych osób, działających jako piastuni tych organów. Z tych zatem względów także należałoby optować za rozdzieleniem uprawnień władczych przy przyznawaniu koncesji radiowej i telewizyjnej, a nie tworzyć koncepcję o ścisłym związaniu decyzji koncesyjnej uchwałą KRRiT. Bo skoro Przewodniczący KRRiT nie może wydać decyzji bez uchwały, to przecież nie może ponosić konsekwencji niewydania tej decyzji w sytuacji, gdy KRRiT nie podejmuje uchwały.

Wprawdzie Przewodniczący KRRiT, stosownie do treści art. 7 ust. 2b u.r.t., jest wybierany i odwoływany przez członków KRRiT spośród członków oraz na podstawie art. 10 ust. 1 tej ustawy kieruje jej pracami i reprezentuje ten organ na zewnątrz, ale przecież nie jest podmiotem, któremu ustawa przyznaje szczególne kompetencje umożliwiające wpływ na uchwałę w sprawie koncesji. Stosownie do art. 9 ust. 2 u.r.t. KRRiT podejmuje uchwały większością dwóch trzecich głosów ustawowej liczby członków, która ustawowo określono na pięć osób. Przy takim mechanizmie podejmowania uchwał i przyjęciu, że członkami KRRiT są politycy – bo taki jest sposób kreowania tego organu – oraz przy założeniu, że każdy z członków podejmuje uchwałę w sposób wolny od nacisków Przewodniczącego KRRiT, podjęcie uchwały w sprawie koncesji może być utrudnione, a w czasie rozwleczone. W takich realiach prawnych pojawia się zasadnicza wątpliwość związana z ochroną praw wnioskodawców, w sytuacji gdy sprawa ich koncesji nie jest załatwiana. Wówczas mamy realny problem związany z bezczynnością. Powstaje tylko pytanie, kto jest w takim układzie bezczynny i kto za bezczynność ma ponieść odpowiedzialność. Wydaje się, że przypisywanie w takim przypadku bezczynności Przewodniczącemu KRRiT, bowiem nie wydaje decyzji koncesyjnej, a przecież wydać jej nie może bez uchwały, oparte jest na bardzo wątpliwych podstawach prawnych.

Nawet i ta okoliczność zatem powinna skłaniać do przyjęcia samoistności rozstrzygnięć obu organów działających w postępowaniu koncesyjnym. Rozwiązanie

³⁶ P.p.s.a. – Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2023 r., poz. 1634).

takie nie byłoby zupełną nowością w polskim porządku prawnym. Podobne funkcjonuje w prawie geologicznym i górnictwie³⁷, w którym przyznanie koncesji na wydobywanie niektórych rodzajów kopalin, np. węgla, gazu, jest uzależnione od rozstrzygnięcia w sprawie środowiskowej³⁸. Różnica między koncesją górnictwem a tą wydawaną w sprawach audiowizualnych sprowadza się do tego, że w prawie górnictwem wyraźnie uregulowano odrębność obu postępowań, natomiast w u.r.t. ta odrębność musi być budowana w drodze wykładni zakresów rozstrzygania organów w jednym postępowaniu. Wydaje się, że nie jest to różnica znacząca, która miałaby prowadzić do ujmowania uchwały KRRiT jako aktu wewnętrznego, a jednak treściowo rozstrzygającego o koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych.

ZAKOŃCZENIE

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że struktura postępowania koncesyjnego w sprawach koncesji przyznawanych na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych została potraktowana przez ustawodawcę w sposób oryginalny. Odbiega ona od założeń właściwych dla klasycznych postępowań koncesyjnych, do których mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Odmienność ta odnosi się do specyficznego ukształtowania właściwości rzeczowej organu rozstrzygającego o koncesji. W tym zakresie przyjęto rozwiązanie, że rozstrzygnięcie w sprawie koncesji powierzono dwóm organom, a więc KRRiT oraz Przewodniczącemu KRRiT. Każdy z nich rozstrzyga w innym zakresie, jednak brak ustawowych i czytelnych przesłanek tego działania prowadzi do licznych procesowych wątpliwości związanych z charakterem aktów podejmowanych w tym postępowaniu oraz możliwymi mechanizmami ich kontroli. Brak jednoznacznych ustawowych rozwiązań w tym obszarze skutkowało ukształtowaniem poglądów doktryny i orzecznictwa, które skłania się ku „klasycznym” rozwiązaniom postępowania koncesyjnego, a to musiało prowadzić do uznania uchwał KRRiT jako aktów wewnętrznych, które nie podlegają bezpośredniej kontroli. Rozwiązanie takie nie uwzględnia wielu aspektów systemowych związanych ze standardami kontroli administracji publicznej w postępowaniach sądowych i jasnym ukształtowaniem ich odpowiedzialności prawnej. Dlatego *de lege ferenda* należałoby zmierzać ku zmianom ustawodawczym, które bardziej jednoznacznie stawiłyby zakres działań organów w postępowaniu koncesyjnym, a na gruncie prawa obowiązującego zasadne wydaje się nowe spojrzenie na strukturę tego postępowania i przyjęcie, że mamy w nim samoistne rozstrzygnięcia dwóch organów.

³⁷ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2023 r., poz. 633 ze zm.).

³⁸ Art. 86 pkt. 2 Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.), przepis ten reguluje związanie organu wydającego koncesje na wydobywanie kopalin od decyzji środowiskowej, która jest wydawana w odrębnym postępowaniu, a to oznacza, że organ koncesyjny nie może udzielić koncesji, jeżeli decyzja środowiskowa jest negatywna.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne*, T. 9, Warszawa 2010.
- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Cieślak Z., Jagielski J., Lang J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1996.
- Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
- Czarnik Z., *Ograniczenie praw i wolności w stanie choroby zakaźnej u ludzi. Ius est ars boni et epiui*, *Studia ofiarowane prof. R. Hauserowi Sędziemu Naczelnemu Sądu Administracyjnego*, ZNSA 2021, nr 10.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2006.
- Jagielski J., *Administracja centralna*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2006.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Lubeńczuk G., *Ustawa o radiofonii i telewizji, Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Matczak M., *Kompetencja w prawie administracyjnym*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, T. 1, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2010.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006.
- Patyra S., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021.
- Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2022.
- Sadomski J., *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sobczak J., *Radiofonia i Telewizja. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Sokolewicz W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 3, Warszawa 2003.
- Szewczyk E., Szewczyk M., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Wiącek M., *Konstytucja RP, Tom II, Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Waligórski M., *Proces cywilny. Funkcja i struktura*, Warszawa 1947.
- Zdyb M., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, red. J. Stelmasiak, J. Szreniawski, Lublin 2002.
- Zięba-Załucka H., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji*, w: *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, Przemysł-Rzeszów 2012.

Cytuj jako:

Czarnik Z., *Struktura postępowania w sprawie przyznania koncesji uprawniającej do nadawania programów telewizyjnych i radiowych*, „Ius Novum” 2024, nr 4(18), s. 83–97. DOI: 10.26399/iusnovum.v18.4.2024.32/z.czarnik