

Magdalena Prządka-Leszczyńska

**PROCEDURA KONCESYJNA NA ROZPOWSZECHNIANIE
PROGRAMÓW TELEWIZYJNYCH – PROBLEM RELACJI
POMIĘDZY ORGANAMI REGULACYJNYMI**

Wprowadzenie

Wejście w życie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji niemalże zbiegło się w czasie z transformacją systemową zapoczątkowaną pod koniec lat 80. XX w. i zmianą systemu prawnego na w pełni demokratyczny. Pomimo jednak dokonanych na przestrzeni 25 lat jej obowiązywania nowelizacji podstawowe przyjęte w 1992 r. rozwiązania prawne nadal pozostały bez zmian, a materia dotycząca działalności nadawców na terytorium RP wciąż pozostaje w znacznym stopniu niezbadana.

Przemiany, które nastąpiły na przestrzeni tego czasu nie tylko w społeczeństwie, ale także w prawie powinny zmotywować ustawodawcę do wprowadzenia takich zmian w zakresie mediów audiowizualnych, aby w pełni korespondowały one z wyzwaniem, które stawia stale postępująca rewolucja telekomunikacyjna, globalizacja i cyfryzacja¹.

Mimo bowiem trwających dwa lata prac legislacyjnych mających na celu przygotowanie ustawy regulatory mediów oraz rozwiązania w niej przyjęte od wielu lat stanowią przedmiot krytyki zarówno ze strony społeczeństwa, jak i praktyków prawa. W głosach krytyki słyszy się przede wszystkim zarzuty dotyczące braku możliwości spełnienia fundamentalnych zadań w tym sektorze oraz argumenty przemawiające za upolitycznieniem mediów, które przecież pomijając funkcję kulturową, odgrywają zasadniczą rolę polityczną i gospodarczą². Trudno obecnie wskazać państwo, niezależnie od jego stopnia rozwoju gospodarczego, które nie posiadałoby silnego rynku mediów audiowizualnych.

¹ L. Jaworski, *Media publiczne w Polsce. Teraźniejszość i przyszłość* [w:] *Media publiczne w Polsce. Teraźniejszość i przyszłość*, red. J. Adamowski, L. Jaworski, Warszawa 2007, s. 7–8.

² J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001, s. 13.

Wadliwe rozwiązania proceduralne w przypadku koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych

Rozwiązaniem budzącym największe wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny i praktyków prawa jest obowiązująca procedura koncesyjna na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. W mojej ocenie w sposób najbardziej krytyczny należy odnieść się w tym zakresie do dwóch zagadnień: liczby organów uczestniczących w wydaniu decyzji koncesyjnej oraz wzajemnych relacji pomiędzy tymi organami, które nie są jasne. Ponadto zagadnienie to na gruncie przepisów ustawy o radiofonii i telewizji (dalej: u.r.t.) zdaje się być jednym z najbardziej ważkich, z uwagi na fakt, że koncesja stanowi dopuszczalne, ale jednocześnie najdalej idące ograniczenie konstytucyjnych wolności człowieka, w tym w szczególności wolności działalności gospodarczej oraz wolności wyrażania poglądów, przekazywania oraz rozpowszechniania informacji. Dodatkowo stanowi ona rodzaj bezpośredniego wpływu państwa na środki masowego przekazu.

Celem publikacji jest przede wszystkim scharakteryzowanie wad prawnych, które pojawiają się w przepisach prawa dotyczących relacji pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w wydaniu decyzji koncesyjnej, utrudniając próby zrekonstruowania spójnego modelu procedury. Efektem przeprowadzonej analizy ma być próba skonstruowania propozycji zmian, które pozwoliłyby na realizację celów ustawowych procedury koncesyjnej, a jednocześnie znacząco eliminowały omówione wątpliwości.

Definicja koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych

Wymóg uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych wynika wprost z przepisów u.s.d.g. Precyzuje go art. 2 u.r.t., wskazując, że „rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych stanowi prawo podmiotów (osób fizycznych, prawnych, osobowych spółek handlowych), które uzyskały koncesję na prowadzenie takiej działalności oraz jednostek publicznej radiofonii i telewizji”.

Przepisy żadnej z tych ustaw nie zawierają jednak definicji pojęcia koncesji, wobec czego wywieść ją należy z orzecznictwa Sądu Najwyższego, który stoi na stanowisku, że jest to publicznoprawne uprawnienie podmiotowe, przyznawane konkretnemu, indywidualnie oznaczonemu podmiotowi poprzez decyzję właściwego organu³.

Niewątpliwie stanowi ona zatem ustawowy rodzaj ograniczenia wolności działalności gospodarczej, co mając na uwadze szczególnie charakter tego sekto-

³ Wyrok SN z 8 maja 1998 r., sygn. III ARN 34/98, OSNAP 1999, nr 5, s. 157.

ra rynku oraz fakt, że media audiowizualne, tj. radio i telewizja, stanowią rodzaj środków społecznego przekazu najsilniej oddziałujący na społeczeństwo, kształtujący indywidualne i publiczne wyobrażenia na konkretne zagadnienia, zdaje się być rozwiązaniem uzasadnionym⁴.

Podkreślenia wymaga fakt, że obowiązek koncesyjny dotyczy wyłącznie przedsiębiorców, których celem jest rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych. W przypadku bowiem rozprowadzania lub rozpowszechniania wyżej wymienionych tylko poprzez system teleinformatyczny na przedsiębiorcy ciąży wyłącznie obowiązek zgłoszenia do rejestru. W tej drugiej sytuacji bowiem chodzi o czynności o charakterze wtórnym, gdzie mamy do czynienia z rozprowadzaniem cudzych programów bez wprowadzania w nich zmian.

Fundamentalne znaczenie procedury koncesyjnej ograniczającej konstytucyjnie gwarantowane wolności jeszcze bardziej przemawia za takim jej uregulowaniem, które nie będzie powodować jakichkolwiek niejasności. Tymczasem aktualna sytuacja prawna zdaje się być wprost przeciwna. W literaturze przedmiotu pojawiają się wręcz stanowiska, że postępowanie koncesyjne z uwagi na zawilóść i swoiste cechy, jakimi się charakteryzuje, powinno zostać uznane za jedno z odrębnych postępowań administracyjnych, pomimo że treść u.r.t., w tym w szczególności art. 35, przemawia jednak za administracyjnoprawym charakterem koncesji. K. Wąsowski jako uzasadnienie takiej tezy wskazuje m.in. kwestie systemowe, takie jak brak w rozdziale 5 u.r.t. obejmującym postępowanie koncesyjne odpowiedniego odesłania w sprawach nieuregulowanych ustawą do przepisów k.p.a. Jest to o tyle wyraźne, że w przypadku postępowania obejmującego wpis do rejestru programu rozprowadzanego lub rozpowszechnianego wyłącznie poprzez system teleinformatyczny ustawodawca zawarł w przepisach stosowne odesłanie⁵.

Liczba organów uczestniczących w procedurze na rozpowszechnianie programów telewizyjnych

Zasadniczym problemem, jaki wskazuję w przyjętym modelu procedury koncesyjnej, jest fakt uczestnictwa w niej poza podmiotem wnioskującym o udzielenie koncesji trzech różnych organów: Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji działającego w tym zakresie jako jednoosobowy organ administracyjny oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

⁴ M. Zdyb [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. M. Sieradzka, M. Zdyb, Warszawa 2013, komentarz do art. 46, LEX.

⁵ K.A. Wąsowski, *Procedura koncesyjna na rozpowszechnianie programów telewizyjnych w świetle ustawy o radiofonii i telewizji*, Warszawa 2003, s. 7.

Punkt wyjścia do dalszych rozważań muszą stanowić przyczyny, dla których ustawodawca uznał obowiązujący model procedury koncesyjnej za właściwy. Zdaniem M. Zdyba uzasadnieniem takim jest konieczność zapewnienia ładu w realizacji przez radiofonię i telewizję konstytucyjnej wolności słowa⁶. W mojej ocenie stanowisko to nie jest poprawne i nie uzasadnia całkowicie obowiązujących regulacji.

Bezspornie zagadnienie koncesjonowania czynności rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych pozostaje w związku z dopuszczalnymi ograniczeniami konstytucyjnych wolności, w tym w szczególności „wolności słowa”. Zwolennicy takiego poglądu często w dyskusji przywołują art. 54 ust. 2 Konstytucji RP, zawierający uprawnienie do wprowadzenia w drodze ustawy obowiązku „uzyskania koncesji na prowadzenia stacji radiowej lub telewizyjnej”. Moim zdaniem jednak należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem, że ww. przepis nie może być interpretowany w oderwaniu od pierwszego zdania w nim zawartego, które wprost stanowi o zakazie cenzury prewencyjnej w środkach społecznego przekazu. Tym samym należy uznać, że wyrażenie „prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej” odnosi się wyłącznie do rodzaju działalności emisyjnej czy operatorskiej. Nie jest to zaś równoznaczne z zakazem cenzury prewencyjnej, odnoszącej się niewątpliwie do działalności programowej⁷.

Regulacje koncesyjne powinny mieć zatem w mojej ocenie na celu wyłącznie zagwarantowanie pewnego ładu technicznego, z uwagi na konieczne w tym zakresie gospodarowanie częstotliwościami przez właściwy organ⁸. Wniosek ten potwierdza konstytucyjny zakaz koncesjonowania prasy przemawiający za przyjęciem tezy, że koncesjonowanie sfery programowej w odniesieniu do mediów audiowizualnych, które co do warstwy programowej stanowią odpowiednik prasy, również jest prawnie niedopuszczalne⁹.

Celem koncesji nie jest zatem zapewnienie porządku w sferze realizowania przez radiofonię i telewizję wolności słowa, a tylko uporządkowanie sfery emisyjnej. W związku z powyższym w mojej ocenie zapewnienie swoistego porządku technicznego byłoby możliwe z udziałem wyłącznie zainteresowanego podmiotu oraz jednego organu, którym powinien być Prezes UKE jako osoba upoważniona mocą ustawy do gospodarowania częstotliwościami. Postulat ograniczenia udziału kilku różnych organów w procedurze koncesyjnej jest realnie możliwy do zrealizowania poprzez ograniczenie sfery działalności związanej z gospodarowaniem częstotliwościami do wyłącznej kompetencji Prezesa UKE,

⁶ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2000, s. 307.

⁷ K.A. Wąsowski, *Procedura koncesyjna...*, s. 196.

⁸ M. Zdyb [w:] *Ustawa...*; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 54 Konstytucji RP*, Warszawa 2013, LEX.

⁹ K.A. Wąsowski, *Procedura koncesyjna...*, s. 197.

pozostawienie sfery programowej pod kontrolą KRRiT i wyłączenie objęcia jej procedurą koncesyjną¹⁰.

Warto w tym miejscu wskazać, że podobne rozwiązanie od ponad 15 lat funkcjonuje w modelu brytyjskim. W 2002 r. w Wielkiej Brytanii na mocy ustawy *The Office of Communications Act* rozpoczął się proces tworzenia nowego systemu regulacji rynku mediów audiowizualnych. W wyniku ustawy utworzono Office of Communications, zwany skrótowo Ofcomem, który miał przejąć działania funkcjonujących dotychczas równolegle pięciu organów regulujących sektor mediów audiowizualnych. Pomysł ten został wprowadzony z sukcesem i na mocy ustawy z 2003 r. *Communications Act* organ ten rozpoczął swą działalność jako zintegrowany regulator rynku mediów audiowizualnych.

Rozwiązanie to oczywiście znacząco różni się od zaproponowanego przeze mnie, ponieważ w modelu brytyjskim wszelkie kompetencje związane z regulacją sektora mediów audiowizualnych skupione są w ramach jednego organu, niemniej jednak zwracam uwagę na pozytywny wzór regulacji dążącej do efektywnego wyeliminowania udziału dodatkowych organów. W mojej opinii rozwiązanie brytyjskie, choć możliwe w realizacji, zdaje się być niezwykle odległe i trudno mi sobie wyobrazić na chwilę obecną realną możliwość jego urzeczywistnienia na gruncie prawa polskiego. Postulat zaś zawężenia podmiotów uczestniczących w procedurze koncesyjnej wyłącznie do Prezesa UKE oraz podmiotu, wnioskującego o uzyskanie koncesji, zdaje się być jak najbardziej możliwy do zrealizowania.

Problematyka relacji zachodzących pomiędzy organami uczestniczącymi w procedurze na rozpowszechnianie programów telewizyjnych

Kolejnym problemem stojącym przed ustawodawcą jest zagadnienie właściwego organu koncesyjnego oraz zachodzących pomiędzy nim a pozostałymi organami zależności.

Ustawa o radiofonii i telewizji wśród zadań nałożonych na KRRiT wymienia „podejmowanie, w zakresie przewidzianym ustawą, rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie programów”, przy jednoczesnym wskazaniu w art. 33 Przewodniczącego KRRiT jako dysponującego wyłącznymi kompetencjami w tym zakresie.

Procedurę rozpoczyna publiczne ogłoszenie w „Monitorze Polskim” o możliwości uzyskania koncesji, które następuje po uzyskaniu przez organ koncesyjny, tj. Przewodniczącego KRRiT, opinii Prezesa UKE. Właściwą decyzję administracyjną wydaje Przewodniczący KRRiT, który prowadzi postępowanie kon-

¹⁰ *Ibidem.*

cesyjne jako organ jednoosobowy na podstawie uchwały koncesyjnej KRRiT. KRRiT ma więc swój udział w postępowaniu koncesyjnym, jednak nie jest ona organem, który za treść tej decyzji ponosi odpowiedzialność. Jest to jednocześnie jedna z zasadniczych wątpliwości, jakie budzi procedura koncesyjna, ponieważ to KRRiT jest centralnym organem administracji publicznej, posiadającym konstytucyjne umocowanie do działania w sprawach radiofonii i telewizji, a nie jej Przewodniczący mający jedynie kompetencję ustawową. Decyzja o udzieleniu bądź odmowie udzielenia koncesji wydawana jest przez niego jednoosobowo i zawsze jest decyzją Przewodniczącego KRRiT, a nie KRRiT. Oczywiście wskazania Krajowej Rady wyrażone w uchwale koncesyjnej są dla niego bezwzględnie wiążące, co więcej brak tej uchwały nie pozwala mu na podjęcie jakiegokolwiek decyzji, jednak nadal pozostaje on organem koncesyjnym. Stanowisko to wynika wprost z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie II SA 283/95, zgodnie z którym „decyzja Przewodniczącego KRRiT w sprawie koncesji jest uzewnętrznieniem woli KRRiT. Jej treść powinna zatem odpowiadać treści rozstrzygnięcia koncesyjnego Rady”¹¹. Rozstrzygnięcie w sprawie koncesji zbudowane jest zatem z dwóch elementów – wiążącej organ uchwały KRRiT oraz właściwej decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie uchwały Krajowej Rady.

Tymczasem nawet jeśli pozostaniemy przy aktualnym modelu procedury koncesyjnej i liczbie uczestniczących w niej organów, brzmienie Konstytucji postuluje wprowadzenie takiego rozwiązania, aby były to decyzje KRRiT wydawane przez Przewodniczącego KRRiT na mocy upoważnienia Krajowej Rady.

W świetle powyższych rozważań tym bardziej zdaje się być zatem zasadne przyjęcie, że właściwym organem koncesyjnym nie powinien być ani Przewodniczący KRRiT, ani tym bardziej KRRiT, której przepisy Konstytucji przyznają jedynie uprawnienia kontrolne, a wszelkie kompetencje o charakterze władczym wynikają z samowolnych działań ustawodawcy na gruncie regulacji ustawowych, a właśnie Prezes UKE jako organ upoważniony do faktycznego gospodarowania częstotliwościami. Tym samym udział KRRiT w procedurze koncesyjnej powinien zostać ograniczony jedynie do ewentualnej kontrolnej weryfikacji rozstrzygnięcia, a nie, jak ma to miejsce obecnie, stanowić kluczową rolę wykonawczą w wydaniu właściwej decyzji administracyjnej.

Powyższe rozważania prowadzą do drugiego zasadniczego problemu na gruncie obowiązującego modelu procedury koncesyjnej, jakim jest brak odpowiedniego uregulowania relacji pomiędzy poszczególnymi organami, których działanie wpływa na kształt ostatecznej decyzji koncesyjnej. Odnosi się to zarówno do stosunków pomiędzy KRRiT a jej Przewodniczącym, jak i do współpracy Przewodniczącego KRRiT z Prezesem UKE.

¹¹ Wyrok NSA z 13 czerwca 1996 r., sygn. II SA 283/95.

Bezspornie Przewodniczący KRRiT jest częścią tego organu, za czym przemawia określony w ustawie tryb jego wyboru oraz przyznany mu szereg kompetencji o charakterze typowo administracyjnym. Jednocześnie ustawodawca przypisał mu również szereg uprawnień władczych, tym samym statuując Przewodniczącego KRRiT jako osobny i niezależny od KRRiT organ¹². Rola, jaką Przewodniczący KRRiT pełni w przebiegu procedury koncesyjnej, jest istotna, a wręcz w mojej ocenie nosi on w tym zakresie większe cechy regulatora rynku mediów niż sama KRRiT. Tym bardziej krytycznie należy odnieść się do luki, którą zawiera przyjęte rozwiązanie, polegającej na braku określenia szczegółowej relacji pomiędzy tymi dwoma organami, zwłaszcza mając na uwadze, że zadania, które przepisy u.r.t. nakładają na KRRiT oraz jej Przewodniczącego, w dużej mierze pokrywają się ze sobą. Tym samym na chwilę obecną faktyczne rozdzielenie ich kompetencji umożliwiłoby jedynie utarta praktyka¹³. W rzeczywistości zaś brak jest prawnego uzasadnienia dla wyodrębniania w ramach struktur KRRiT dodatkowego, niezależnego organu.

Zagadnieniem problematycznym jest także relacja pomiędzy organem koncesyjnym a Prezesem UKE. Jest to o tyle istotne, że Prezes UKE, w przeciwieństwie do KRRiT, jest organem regulacyjnym w sektorze usług pocztowych oraz telekomunikacyjnych, co wynika wprost z przepisów Prawa telekomunikacyjnego. Twierdzenie to dotyczy również Przewodniczącego KRRiT, którego ustawodawca także nie wskazał literalnie jako organu regulacyjnego. Takie domniemanie wynika jedynie z rodzaju powierzonych mu zadań¹⁴.

W u.r.t. oraz Prawie telekomunikacyjnym Prezesowi UKE został powierzony szereg zadań powiązanych z regulacją radiofonii oraz telewizji. Zadania te nie stanowią jednak jego samodzielnych uprawnień, bowiem w znacznej mierze wykonuje je z organem koncesyjnym. Odnosząc się jedynie do tych, które wykonuje na etapie procedury koncesyjnej, należy wskazać udzielenie opinii przed dokonaniem przez Przewodniczącego KRRiT publicznego ogłoszenia o możliwości uzyskania koncesji oraz porozumienie co do właściwej decyzji koncesyjnej, gdzie decyduje on o technicznym elemencie rozstrzygnięcia zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 3 u.r.t.

Pierwsza z czynności ma charakter opiniodawczy, nie jest zatem wiążąca dla Przewodniczącego KRRiT. Tym samym brak porozumienia na wstępnym etapie, przed rozpoczęciem procedury, może generować problemy na kolejnych jej etapach, które wymagają już ścisłej współpracy obu organów. Mając na uwadze

¹² A. Matlak [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005, s. 139.

¹³ K.A. Wąsowski, *Procedura koncesyjna...*, s. 60.

¹⁴ *Ibidem*, s. 72.

powyższe, bardziej trafne zdaje się być rozwiązanie funkcjonujące przed nowelizacją przepisów u.r.t., kiedy to ustawodawca wymagał już do dokonania ogłoszenia porozumienia obu organów, uzależniając tym samym czynność od zgody Przewodniczącego KRRiT i Prezesa UKE¹⁵.

Co do części technicznej rozstrzygnięcia w przedmiocie koncesji ustawodawca pozostał już przy formie porozumienia. W przepisach brak jest jednak doprecyzowania, jak realnie ma przebiegać współpraca pomiędzy organami w tym zakresie. Zdaniem przedstawicieli nauki prawa administracyjnego w takim stanie rzeczy przyjąć należy, że wydanie właściwej decyzji koncesyjnej poza uchwałą KRRiT poprzedza także postanowienie Prezesa UKE w zakresie technicznym, zgodnie z art. 37 ust 1 pkt 3 u.r.t., wydane w trybie art. 106 k.p.a. Dopiero po jego uprawomocnieniu się możliwe jest wydanie właściwej decyzji koncesyjnej przez Przewodniczącego KRRiT¹⁶.

Podsumowanie

Na ustawodawcy w obszarze procedury koncesyjnej spoczywa bardzo trudne zadanie. Konieczne jest bowiem wprowadzenie takich regulacji prawnych, które uproszczą procedurę koncesyjną i zagwarantują w jak najszerszym stopniu realizację konstytucyjnych wolności działalności gospodarczej oraz wyrażania poglądów, a jednocześnie umożliwią wyciągnięcie odpowiedzialności za wpływ, jaki wywiera na społeczeństwo przekazywana treść i ochronią inne wartości. Na gruncie przeprowadzonej analizy prawnej wskazane zostały zasadnicze wątpliwości, które pojawiają się w mojej ocenie w odniesieniu do organów regulacyjnych uczestniczących w procedurze koncesyjnej. Procedura koncesyjna, choć na pewno jest niezbędna dla realizacji celów porządkowych i zapewniania ładu emisyjnego, nadal wymaga dopracowania.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że liczne nowelizacje przepisów u.r.t., które miały miejsce na przestrzeni ostatnich 25 lat, nie ominęły także regulacji dotyczących procedury koncesyjnej. Pozytywną zmianą w jej zakresie, która nastąpiła na przestrzeni ostatniej dekady, jest wprowadzenie do przepisów u.r.t. instytucji rekonescji. Zgodnie z obowiązującymi przepisami koncesje udzielane są na czas oznaczony – 10 lat, co przez lata stanowiło przedmiot krytycznych uwag przedstawicieli doktryny. Wskazywali oni na wadliwość tak krótkiego okresu obowiązywania koncesji w zestawieniu z faktem, że działalność polegająca na rozpowszechnianiu programów telewizyjnych łączy się z bardzo wysokimi na-

¹⁵ Zob. art. 34 Dz.U. z 2001 r., nr 101, poz. 1114.

¹⁶ E. Czarny-Drożdziejko, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 391.

kładami finansowymi oraz innymi trudnościami wynikającymi ze specyfiki rynku. Udzielenie koncesji na 10 lat bez jakiegokolwiek gwarancji jej przedłużenia godziło we wszystkich nadawców, powodując niepewność co do ich działalności¹⁷. Postulowano zatem wprowadzenia rekoncesji, która pozwalałaby na otrzymanie kolejnej koncesji bez konieczności ponownego przechodzenia całej procedury.

Należy zauważyć, że początkowo postulat ten został zrealizowany wyłącznie jako przywilej dla nadawców społecznych, co z kolei zostało orzeczeniem TK uznane za niezgodne z konstytucyjną zasadą równości. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, który samą rekoncesję uznał za rozwiązanie prawidłowe, zawężenie jej do kręgu określonych nadawców powodowało nierówność wobec pozostałych¹⁸.

Obecnie kwestia ta nie budzi już wątpliwości, bowiem ustawodawca dopuszcza, aby każdy podmiot posiadający koncesję do 12 miesięcy przed jej wygaśnięciem mógł wnioskować o jej udzielenie na okres kolejnych 10 lat. Przesłanki, które pozwalają zaś na odmowę jej wydania, są enumeratywnie wymienione w ustawie i obejmują tylko takie sytuacje, które jednocześnie stanowią podstawę do obligatoryjnego cofnięcia koncesji, jak rażące naruszenie warunków decyzji koncesyjnej oraz prawomocny zakaz wykonywania działalności stanowiącej przedmiot decyzji.

Rozwiązanie to jest o tyle prawidłowe, że już jednorazowe spełnienie przez podmiot wymogów procedury koncesyjnej zakończone wydaniem pierwszej pozytywnej decyzji w przedmiocie udzielenia koncesji zabezpiecza „ważny interes publiczny”, co stanowi obecnie zasadniczy cel procedury i ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Jednocześnie rekoncesja stabilizuje sytuację prawną podmiotów i w pewien sposób stanowi gwarancję pewności finansowej.

Tym bardziej oczekiwanie dalszych zmian w zakresie omawianej procedury jest zasadne. Także aksjologiczna rola mediów audiowizualnych niewątpliwie uzasadnia konieczność regulacji tego sektora rynku poprzez sprawowanie nad nim pieczy państwowej, co w znacznej mierze realizuje właśnie obowiązek koncesyjny. Na uwagę w tym miejscu zasługuje stwierdzenie B. Chłudzińskiego, że każde postępowanie koncesyjne, w wyniku którego zostanie udzielona koncesja, wiąże się z poszerzeniem sektora wolnych mediów o kolejnego niezależnego nadawcę¹⁹. Dlatego też w kontekście planowanej od pewnego czasu reformy

¹⁷ M. Zdyb [w:] *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, red. W. Lis, Z. Husak, Toruń 2011, s. 32.

¹⁸ Wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

¹⁹ B. Chłudziński, *Koncesja i koncesjonowanie w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2006, s. 131.

prawa mediów zmiany w zakresie procedury koncesyjnej, które wyeliminują zaprezentowane wątpliwości, a tym samym usprawnią ją, są niezbędne i powinny stanowić jej główny cel.

Bibliografia

- Adamowski J., *Czwarty stan. Media masowe w pejzażu społecznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2006.
- Adamowski J., Golka B., Stasiak-Jazukiewicz E., *Wybrane zagraniczne systemy informacji masowej*, Warszawa 1996.
- Adamowski J., Jaworski L., *Media publiczne w Polsce. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa 2007.
- Adamowski J., *Narodziny czwartej władzy. Geneza i rozwój brytyjskiego systemu medialnego (zarys problematyki)*, Warszawa 2005.
- Adamowski J., *Wybrane zagraniczne systemy medialne*, Warszawa 2008.
- Chłudziński B., *Koncesja i koncesjonowanie w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2006.
- Chruściak R., *Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w systemie politycznym i konstytucyjnym*, Warszawa 2007.
- Czarny-Drożdżejko E., *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Jaworski L., *Media publiczne w Polsce. Teraźniejszość i przyszłość [w:] Media publiczne w Polsce. Teraźniejszość i przyszłość*, red. J. Adamowski, L. Jaworski, Warszawa 2007.
- Matlak A. [w:] *Prawo mediów*, red. J. Barta, R. Markiewicz, A. Matlak, Warszawa 2005.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 54 Konstytucji RP*, Warszawa 2013, Lex.
- Sobczak J., *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001.
- Wąsowski K.A., *Procedura koncesyjna na rozpowszechnianie programów telewizyjnych w świetle ustawy o radiofonii i telewizji*, Warszawa 2003.
- Zdyb M. [w:] *Praktyczne aspekty wolności wypowiedzi*, red. W. Lis, Z. Husak, Toruń 2011.
- Zdyb M., *Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2000.
- Zdyb M. [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. M. Sieradzka, M. Zdyb, Warszawa 2013, Komentarz do art. 46, Lex.

Streszczenie

W artykule podjęto tematykę procedury koncesyjnej na rozpowszechnianie programów telewizyjnych. Przedmiotem rozważań są wady prawne w zakresie niniejszej procedury odnoszące się do organów uczestniczących w wydaniu decyzji koncesyjnej. Zasadniczą kwestią jest krytyczna ocena udziału w procedurze koncesyjnej trzech różnych organów, co wprowadza w tym zakresie niepotrzebny chaos. Drugim poruszonym problemem jest brak ustawowego uregulowania wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi organami regulacyjnymi, co również utrudnia rekonstrukcję spójnego modelu postępowania koncesyjnego. Efekt rozważań to zaproponowanie zmian, które pozwolą na wyeliminowanie zaprezentowanych wątpliwości.

Słowa kluczowe: koncesja, organ koncesyjny, KRRiT, procedura koncesyjna, wolności konstytucyjne

LICENSE PROCEDURE FOR DISTRIBUTION OF TELEVISION PROGRAMS – PROBLEM OF RELATIONS BETWEEN REGULATORS

Summary

The article takes up the subject of the licensing procedure for distributing television programs. The matter under consideration will be the legal defects in the range of this procedure, related to the organs authorised to issue the license decisions. The main issue will be a critical judgement of the participation of three different organs in the procedure, which brings in the unnecessary chaos. Another issue considered will be the lack of legal regulation of mutual relations between regulating organs, that as well hinders the reconstruction of coherent model of licensing procedures. The aim of the consideration is to propose changes in order to allow the elimination of presented doubts.

Keywords: license, licensing authority, The National Broadcasting Council, licensing procedure, constitutional freedoms