

JAN GOLA

ORCID: 0000-0001-9236-9259

Uniwersytet Wrocławski

jan.gola@uwr.edu.pl

Koncesja na rozpowszechnianie programów telewizyjnych w polskim systemie prawnym

Abstrakt: Artykuł dotyczy procedury i występujących nieprawidłowości w sferze wydawania koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Poruszone w tekście zjawiska patologiczne dotyczą prób zablokowania działalności przedsiębiorców, którzy krytycznie odnoszą się do władzy politycznej w Polsce. Omówiono między innymi czynności związane z bezprawnym zablokowaniem przedłużenia koncesji oraz projekt wprowadzenia rozwiązań jurydycznych, które uniemożliwiłyby wykonywanie działalności gospodarczej przez konkretne podmioty funkcjonujące już na rynku medialnym w Polsce. Wskazany problem jest niezwykle istotny z perspektywy podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego. Chęć zlikwidowania niezależnych od rządu mediów może być dla sprawujących władzę swoistą pokusą, której zaistnienie prowadzi w konsekwencji do nieprzestrzegania zasad demokracji.

Słowa kluczowe: koncesja, rozpowszechnianie programów telewizyjnych, reglamentacja, administracja gospodarcza.

Wprowadzenie

Jednym z instrumentów reglamentacji gospodarczej jest koncesja przyznawana w dziedzinach niezwykle ważnych dla interesów gospodarczych państwa. Niestety często patologiczny wpływ polityki na działania organów administracji gospodarczej wydających ten akt godzi w podstawowe wolności konstytucyjne, co w państwie prawnym nie powinno mieć miejsca. Instruktywnym przykładem wspomnianych nieprawidłowości może być oddziaływanie polityki na obszar rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych. Przejawia się on w próbach zablokowania działalności przedsiębiorców, którzy krytycznie odnoszą się do niektórych polityków. Próby te można odnieść między innymi do bezprawne-

go zablokowania przedłużenia koncesji oraz do wprowadzenia takich rozwiązań jurydycznych, które uniemożliwiłyby wykonywanie działalności gospodarczej przez konkretne podmioty funkcjonujące na rynku medialnym w Polsce.

Chęć zlikwidowania niezależnych od rządu mediów może oznaczać dla sprawujących władzę swoistą pokusę, której zaistnienie prowadzi w konsekwencji do nieprzestrzegania podstawowych zasad demokracji. Ważne jest więc prawidłowe stosowanie rozwiązań jurydycznych, które hamują wskazaną patologiczną praktykę i przyczyniają się do prawidłowego rozwoju rynku telewizyjnego w Polsce. Artykuł dotyczy jednej płaszczyzny koncesjonowanego obszaru działalności gospodarczej — rozpowszechniania programów telewizyjnych, w której w ostatnich latach dochodziło do większej liczby wspomnianych nieprawidłowości niż w wypadku programów radiowych.

1. Koncesja jako środek reglamentacji działalności gospodarczej

Koncesja jest środkiem reglamentacyjnym wskazanym przez normodawcę w rozdziale 4 zatytułowanym „Reglamentacja działalności gospodarczej” ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (dalej: p.p.)¹. Zgodnie z art. 37 tego aktu prawnego jest to instrument jurydyczny przyznawany przedsiębiorcom w przypadku zamiaru wykonywania działalności gospodarczej mającej szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna albo po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej lub zezwolenia. Warto podkreślić, że ustawodawca nie wymienia w p.p. enumeratywnie działalności objętych obowiązkiem uzyskania koncesji, a rozwiązana prawne zawarte w tym akcie prawnym są bardzo ogólne. Zasadą stosowaną w odniesieniu do tego obszaru reglamentacji gospodarczej będzie *lex specialis derogat legi generali*².

Koncesja, jak już wspomniano, jest instrumentem reglamentacyjnym³. Należy podkreślić, że reglamentacja jest formą interwencjonizmu państwowego, a jej istotą jest ograniczenie w dziedzinie wykorzystania składników procesu wytwarzania, świadczenia usług i obrotu towarowego, swobody działalności podmiotów gospodarujących w imię szeroko pojętego interesu społeczno-ekonomicznego⁴.

¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 162 z późn. zm.

² Szerzej zob. K. Kohutek, *Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej — wybrane zagadnienia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 5, s. 3 n.

³ Zob. J. Gola, *Komentarz do art. 37, [w:] Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 168 n.

⁴ Zob. A. Chełmoński, T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej (problemy prawne)*, [w:] *Instytucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*, red. K. Pod-

Tadeusz Kocowski zauważa, że ilość wprowadzanych ograniczeń reglamentacyjnych uzależniona jest od aktualnej sytuacji gospodarczej oraz od politycznie ustalonej liczby celów społecznych, jakie państwo w danej chwili chce realizować. W sensie bezpośrednim reglamentacja ogranicza swobodę działania podmiotów gospodarujących w realizacji wolności podmiotowych, zwłaszcza wolności działalności gospodarczej⁵. W przypadku tej funkcji państwa mamy do czynienia „z wyraźną ingerencją państwa w sferę gospodarki w celu wywołania w niej skutków uznanych przez organy państwa za pożądane z punktu widzenia interesu gospodarczego, determinowanego przez inne cele niż ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego”⁶.

Analizując charakter prawny koncesji, warto podnieść, że wydawana jest ona w drodze decyzji administracyjnej (zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjnego⁷). Jest ona dla adresata źródłem publicznego prawa podmiotowego do podjęcia danej działalności gospodarczej, a obowiązki i uprawnienia przedsiębiorcy „wyznaczają treść samej koncesji (norma indywidualna) oraz równocześnie właściwe normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym”⁸. Trzeba też zauważyć, że w podstawie materialnoprawnej decyzji koncesyjnej występują przejawy uznania administracyjnego i na organie koncesyjnym spoczywa ciężar podjęcia decyzji o skutkach prawnych i treści podejmowanego rozstrzygnięcia⁹.

2. Koncesja na rozpowszechnianie programów telewizyjnych

Tytułowa koncesja ma swoje cechy, które wymagają analizy. W polskim porządku jurydycznym rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych przysługuje jednostkom publicznej radiofonii i telewizji oraz osobom fizycznym,

górski, Katowice 1985, s. 48; R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej. Koncesje, zezwolenia, licencje i inne formy podobne*, Wrocław 2006, s. 27.

⁵ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 108.

⁶ T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski *et al.*, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 487.

⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.

⁸ K. Kiczka, *Akty administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 511. Zob. też B. Jaworska-Dębska, *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 3, s. 7.

⁹ M. Szydło, *Koncesja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 46 n. Zob. też K. Horubski, G. Klich, *Konflikty na tle udzielania ograniczonej liczby koncesji*, [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszewska-Skałeczka, Warszawa 2010, s. 297.

osobom prawnym i osobowym spółkom handlowym, które uzyskały koncesję na taką działalność albo — w przypadku programów telewizyjnych rozpowszechnianych wyłącznie w systemach teleinformatycznych — wpis do rejestru takich programów¹⁰. Natomiast organem właściwym w sprawach koncesji¹¹ jest Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: Przewodniczący KRRiT). Wydaje on tytułową decyzję administracyjną¹² na podstawie uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT). Prawodawca przyjął, że wskazana koncesja udzielana jest na 10 lat¹³.

Specyfika tego postępowania może wynikać między innymi ze współdziałania Przewodniczącego KRRiT z całą KRRiT¹⁴. Ten drugi organ odgrywa zasadniczą rolę wykonawczą w wydaniu tytułowej decyzji administracyjnej. Rozstrzygnięcie zbudowane jest bowiem z dwóch elementów — wiążącej uchwały KRRiT oraz właściwej decyzji administracyjnej Przewodniczącego KRRiT, która jest wydawana na podstawie treści rozstrzygnięcia koncesyjnego KRRiT¹⁵. Trzeba więc stwierdzić, że ustawodawca w istotny sposób ogranicza swobodę podejmowania decyzji przez Przewodniczącego KRRiT, uzależniając możliwość udzielenia koncesji lub podjęcia innej decyzji w przedmiocie koncesji od uchwały KRRiT¹⁶. Uchwała zaś przez to, że zawiera wiążące Przewodniczącego KRRiT rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy, musi być oceniana w świetle przepisów k.p.a. i poddana kontroli sądowej w toku kontrolowania wydanej na jej podstawie decyzji administracyjnej Przewodniczącego KRRiT¹⁷.

Do najważniejszych warunków, które muszą zostać spełnione przez podmiot ubiegający się o uzyskanie decyzji koncesyjnej, należy zaliczyć obowiązek skierowany do podmiotów zagranicznych. Polski ustawodawca stwierdza bowiem, że udział kapitałowy osób zagranicznych w spółce lub udział osób zagranicznych w kapitale zakładowym spółki nie może przekraczać 49%. Ponadto umowa lub statut spółki muszą przewidywać, że: osobami uprawnionymi do reprezentowania lub prowadzenia spraw spółki albo członkami zarządu spółki będą w większo-

¹⁰ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 roku o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1717); dalej: u.r.t.

¹¹ Zob. art. 33 u.r.t.

¹² Zob. K. Horubski, *Postępowanie o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych jako procedura swoista publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. B. Popowska, Poznań 2013, s. 151 n.

¹³ Art. 36 ust. 3 u.r.t.

¹⁴ M. Prządka-Leszczynska, *Procedura koncesyjna na rozpowszechnianie programów telewizyjnych — problem relacji pomiędzy organami regulacyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 12, s. 87 n.

¹⁵ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 1996 roku, sygn. II SA 283/95.

¹⁶ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2018 roku, sygn. II GSK 1412/16.

¹⁷ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2005 roku, sygn. VI SA/Wa 634/04.

ści osoby mające obywatelstwo polskie i stałe miejsce zamieszkania w Polsce; w zgromadzeniu wspólników lub w walnym zgromadzeniu udział głosów osób zagranicznych i spółek zależnych w rozumieniu kodeksu spółek handlowych¹⁸ od osób zagranicznych nie może przekroczyć 49%; osoby zagraniczne nie mogą dysponować bezpośrednio lub pośrednio większością przekraczającą 49% głosów w osobowej spółce handlowej; członkami rady nadzorczej spółki będą w większości osoby o obywatelstwie polskim i ze stałym miejscem zamieszkania w Polsce. Koncesja może być również udzielona osobie zagranicznej lub spółce zależnej w rozumieniu k.s.h. od osoby zagranicznej, których siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się w państwie członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego, bez stosowania wskazanych ograniczeń¹⁹.

Ustawodawca zaznacza, że w postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się między innymi: stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi we wskazanym akcie prawnym z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją; możliwość dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu²⁰. Istotne jest, że KRRiT nie może wprowadzać w koncesji dowolnych ograniczeń, ale wyłącznie takie, które są warunkiem koniecznym do realizacji przepisów ustawy o radiofonii i telewizji. Zastosowanie w przypadku koncesji dodatkowego warunku prowadzenia działalności na podstawie art. 37 ust. 2 u.r.t. wymaga wskazania konkretnego przepisu ustawy, którego realizacja jest niezbędna, oraz wykazania adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego między tym warunkiem a realizacją takiego przepisu²¹. Koncesji nie udziela się natomiast, jeżeli rozpowszechnianie programów przez wnioskodawcę mogłoby spowodować: zagrożenie interesów kultury narodowej, dobrych obyczajów i wychowania, bezpieczeństwa i obronności państwa oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa informacji niejawnych; osiągnięcie przez wnioskodawcę pozycji dominującej w dziedzinie środków masowego przekazu na danym terenie²².

Istotną rolę odgrywa norma zawarta w art. 35a u.r.t.²³ Zgodnie z nią nadawca może złożyć wniosek o udzielenie koncesji na kolejny okres nie później niż

¹⁸ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku — Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.); dalej: k.s.h.

¹⁹ Art. 35 ust. 2 i 3 u.r.t. Zob. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 października 1998 roku, sygn. III ZP 37/98.

²⁰ Zob. art. 36 ust. 1 u.r.t. Zob. K.A. Wąsowski, *Zakres przedmiotowy rozstrzygnięcia koncesyjnego w świetle ustawy o radiofonii i telewizji. Uwagi wprowadzające*, „Studia Iuridica” 2004, nr 43, s. 233–244.

²¹ M. Romanowski, *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, nr 5, s. 40.

²² Zob. art. 35 ust. 2 u.r.t.

²³ Przepis ten został wprowadzony do systemu prawnego na podstawie art. 6 pkt 6 ustawy z 29 grudnia 2005 roku o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 267, poz. 2258).

12 miesięcy przed wygaśnięciem posiadanej koncesji. W przypadku złożenia takiego wniosku odmowa udzielenia koncesji na kolejny okres możliwa jest wyłącznie, gdy w stosunku do nadawcy zachodzi jedna z następujących okoliczności: wydano prawomocne orzeczenie zakazujące nadawcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją; nadawca rażąco narusza warunki określone w ustawie lub koncesji; działalność objęta koncesją jest wykonywana w sposób sprzeczny z ustawą lub warunkami określonymi w koncesji, a nadawca mimo wezwania Przewodniczącego KRRiT w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub ustawie; nadawca mimo wezwania Przewodniczącego KRRiT nie rozpoczął rozpowszechniania programu w terminie ustalonym w koncesji lub trwale zaprzestał 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; rozpowszechnianie programu powoduje zagrożenie interesów kultury narodowej, bezpieczeństwa i obronności państwa lub narusza normy dobrego obyczaju; 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; nastąpi przejście bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad działalnością nadawcy przez inną osobę²⁴.

Wskazany wniosek powinien zawierać wszystkie elementy, które znalazły się we wcześniejszym wniosku o udzielenie koncesji, złożonym poza trybem przewidzianym w art. 35a u.r.t. Musi on dotyczyć koncesji na rozpowszechnianie programu, którego rodzaj, charakter i zasięg odbioru powinny się pokrywać z posiadaną decyzją administracyjną.

Warto również odnotować, że podany termin na złożenie wniosku ma charakter materialnoprawny. Odnosi się do prawa podmiotowego związanego z kontynuacją nadawania programu, a nie do kwestii procesowych i nie ma możliwości przywrócenia tego terminu, opierając się na art. 58 i 59 k.p.a.²⁵

3. Zjawiska patologiczne a udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych

Podkreślenia wymaga, że postępowanie koncesyjne może być dotknięte pewnymi nieprawidłowościami. Przykładem mogą być działania KRRiT z 2021 roku

²⁴ Art. 38 ust. 1 i 2 u.r.t.

²⁵ G. Lubeńczuk, *Komentarz do art. 35a, [w:] Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2020, LEX/el.

w sprawie przedłużenia koncesji spółce TVN na kolejny okres, na rozpowszechnianie programu TVN24. Przewlekłość postępowania i niewątpliwie intencje nacechowane interesami politycznymi doprowadziły do swoistej niepewności podmiotu gospodarczego, który mimo spełnienia wszelkich ustawowych przesłanek nie uzyskał przedmiotowej decyzji administracyjnej. Ponadpółtoraroczna zwłoka była uzasadniana przez organ zbieraniem informacji na temat zapowiadanej fuzji spółek Warner Media z Discovery. W sprawie interweniował Rzecznik Praw Obywatelskich, który wskazał, że „z analizy praktyki działania KRRiT wynika, że w większości przypadków decyzja o rekoncesji dla stacji, która już ma licencję, jest prawie automatyczna, choć poprzedzona analizą”²⁶. Zaznaczył, że wcześniej zarejestrowany w Amsterdamie Polish Television Holding BV — spółka zależna grupy Discovery, która jest bezpośrednim właścicielem polskiej TVN Grupy Discovery — nie budził niepokoju rady jako właściciel TVN i był przez regulatora traktowany jako podmiot unijny. Ostatecznie spółka otrzymała koncesję 22 września 2021 roku.

Jednoznacznie trzeba stwierdzić, że Przewodniczący KRRiT działał w tym przypadku bezprawnie. Kolejna koncesja jest bowiem przedłużeniem decyzji poprzedniej i gdy nie zachodzi jedna z przesłanek z art. 38 ust. 1 lub 2 u.r.t., przedłużenie koncesji powinno dokonywać się automatycznie. Co istotne, wydanie pierwszej pozytywnej decyzji o koncesji uznaje się za dostateczne zabezpieczenie interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Ponadto w omawianym przypadku dochodzi kwestia przewlekłości postępowania, której skutkiem mogłoby być przerwanie emisji, co tym samym naruszałoby zasadę wolności gospodarczej²⁷.

Kolejnym przykładem patologicznych działań, które mogą stanowić o chęci wpływania polityków na rynek medialny w Polsce, jest próba wprowadzenia do systemu jurydycznego całkowitego ograniczenia wykonywania przedmiotowej koncesjonowanej działalności dla określonej grupy przedsiębiorców. Regulacje ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (która nie weszła w życie) przewidywały, że większościowym właścicielem stacji telewizyjnej w Polsce może być wyłącznie podmiot zarejestrowany i działający na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego, który jednocześnie nie jest spółką córką podmiotu zarejestrowanego poza wskazanym terytorium. Wprowadzenie rzeczonych zmian powodowałoby naruszenie wielu znamion demokratycznego państwa prawnego²⁸.

²⁶ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/zwloka-krrit-ws-koncesji-dla-tvn24-niezrozumiala-rpo-pisze-do-przewodniczacego-rady> (dostęp: 15.01.2022).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ KRRiT 22 września 2021 roku powołała uchwałę w sprawie podjęcia działań mających na celu uporządkowanie zasad rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych w Polsce w zakresie możliwości działania podmiotów spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego (nr 230/2021). Stwierdzono w niej, że „w świetle obecnie obowiązujących przepisów prawa nie jest uprawnionym do uzyskania koncesji w zakresie rozpowszechniania programów radiowych lub

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie podpisał nowelizacji i skierował ją do Sejmu do ponownego rozpatrzenia. Należy zgodzić się z argumentacją przedstawioną przez ten konstytucyjny organ. Prezydent w uzasadnieniu podkreślił, że legislator próbował dokonać ingerencji w prawa już istniejące. Projekt dotyczył bowiem bezpośrednio podmiotu, który realizuje swoje działania gospodarcze w ramach wolności gospodarczej określonej w Konstytucji. Zaznaczył jednak, że ograniczenie możliwości posiadania udziałów lub akcji w podmiotach medialnych przez kapitał zagraniczny jest słusznym rozwiązaniem, jednak powinno ono zostać wprowadzone w przyszłości dla podmiotów, które nie rozpoczęły jeszcze wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Zauważył również, że przewidziane w ustawie sześć miesięcy to bardzo krótki okres, żeby dokonać jakichkolwiek zmian własnościowych u nadawcy²⁹.

Według autorów projektu omawiana regulacja miała na celu doprecyzowanie przepisów umożliwiających efektywne przeciwdziałanie przez KRRiT możliwości przejęcia kontroli nad nadawcami przez dowolne podmioty spoza Unii Europejskiej, w tym podmioty z państw stanowiących istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa³⁰. Zaznaczono, że „mając na względzie obserwowane w ostatnim czasie zwiększenie zagrożeń dla interesów państwa, wynikające z tzw. działań hybrydowych państw trzecich, proponowane zmiany należy uznać za konieczne”³¹. Zgodzić się trzeba z Rzecznikiem Prawa Obywatelskich, który zwraca uwagę, że wspomniana przesłanka odnosząca się do bezpieczeństwa państwa mieści się w pojęciu ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji (ograniczenie jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny). Jednocześnie analiza obecnie obowiązującej ustawy prowadzi do wniosku, że projektowane rozwiązanie nie jest konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa zagrożonego przez bliżej niesprecyzowane działania państw trzecich spoza UE. Koncesja może być przecież cofnięta każdemu przedsiębiorcy, jeżeli rozpowszechnianie programu powoduje

telewizyjnych w Polsce podmiot z siedzibą w Polsce, w którym udział kapitałowy podmiotu dominującego spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego przekracza 49%. Ponadto nie jest uprawnionym do uzyskania koncesji podmiot z siedzibą w Polsce, który jest zależny od podmiotu spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego poprzez dysponowanie, pośrednio albo bezpośrednio, przez ten zagraniczny podmiot ponad 49% głosów w zgromadzeniu wspólników lub w walnym zgromadzeniu, nawet jeśli jednocześnie dany podmiot z siedzibą w Polsce jest zależny od podmiotu z siedzibą w kraju z Europejskiego Obszaru Gospodarczego”. W uchwale podkreślono również, iż KRRiT zobowiązuje Przewodniczącego KRRiT „do podjęcia działań mających na celu ukształtowanie polityki państwa w dziedzinie radiofonii i telewizji w taki sposób, by nie było wątpliwości, że możliwość prowadzenia działalności obejmującej rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych nie dotyczy podmiotów spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego, nawet jeśli działają one poprzez podległe im podmioty z Europejskiego Obszaru Gospodarczego”.

²⁹ <https://www.prezydent.pl/prawo/zawetowane/prezydent-zawetowal-ustawy-o-radiofonii-i-telewizji,47225> (dostęp: 15.01.2022).

³⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (druk nr 1389).

³¹ *Ibidem*.

zagrożenie interesów kultury narodowej, bezpieczeństwa i obronności państwa lub narusza normy dobrego obyczaju, niezależnie od tego, czy podmiot ten pochodzi spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Takie cofnięcie koncesji jest skuteczniejsze i mniej dolegliwe niż środek zaproponowany w projekcie³².

Nie ulega więc wątpliwości, że projektowane rozwiązania naruszały zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). To z niej wynika też zaufanie obywateli do państwa i praw, a „jej istotą jest lojalność państwa wobec jednostki czy wszelkich podmiotów, którym w Polsce przysługują prawa lub wolności. Zasada ta oznacza przede wszystkim konieczność ochrony i respektowania praw słusznie nabytych i ochrony interesów w toku”³³. Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie skonstatował, że próba doprowadzenia za pomocą ustawy do zwolnienia się przez Rzeczpospolitą Polską ze złożonego słowa podważa wiarygodność Polski, a decyzją koncesyjną związany jest nie tylko podmiot, który ją otrzymał, ale także organy państwa. Nie zaszły zaś żadne nadzwyczajne okoliczności, które uzasadniałyby wkroczenie przez ustawodawcę w sferę praw nabytych. Ponadto projektowane zmiany rażąco naruszały wolności środków społecznego przekazu (art. 14 Konstytucji RP), a także wolności wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji (art. 54 ust. 1 Konstytucji RP)³⁴. Można w tym miejscu przytoczyć także stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym wolność mediów stanowi dla opinii publicznej jeden z najlepszych sposobów poznania i oceny poglądów osób sprawujących władzę. Sąd podkreśla, że oprócz funkcji mediów polegającej na rozpowszechnianiu informacji istnieje również prawo obywateli do ich otrzymywania. Należy zgodzić się ze stanowiskiem, że

w celu urzeczywistnienia pluralizmu w sektorze audiowizualnym w społeczeństwie demokratycznym należy przewidzieć skuteczny dostęp do rynku audiowizualnego dla szeregu podmiotów, tak aby zapewnić w treści programów postrzeganych w ujęciu kompleksowym różnorodność, która w jak największym stopniu odzwierciedla różnorodność stanowisk w społeczeństwie, do którego programy są kierowane³⁵.

Wnioski

Procedura udzielania koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych w ostatnich latach budzi pewne kontrowersje. Tytułowe decyzje administracyjne należą do instrumentów reglamentacyjnych i wydawane są w obszarze

³² <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-przypomina-o-opinii-zlozonej-w-sprawie-tzw-lex-tvn> (dostęp: 1.02.2022).

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 lutego 2018 roku, sygn. 12261/06.

niezwykle istotnym dla funkcjonowania gospodarki kraju. W demokratycznym państwie prawnym za niedopuszczalne należy jednak uznać działania ustawodawcy oraz organu koncesyjnego zmierzające do ograniczenia wolności słowa i likwidacji legalnie działających nadawców telewizyjnych. Niepewność prowadzenia inwestycji w Polsce oraz brak poszanowania reguł jurydycznych zniechęcają potencjalnie chętne do nowych przedsięwzięć podmioty, które są zainteresowane wykonywaniem tego rodzaju działalności w Polsce. Próby wprowadzenia do porządku prawnego unormowań, które w ewidentny sposób skierowane są przeciwko jednemu przedsiębiorcy, są sprzeczne ze znamionami konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej. Można skonstatować, że takie zabiegi legislacyjne są charakterystyczne dla państw wręcz autorytarnych, w których nie szanuje się praw człowieka, a media stają się swoistym narzędziem propagandowym.

Bibliografia

- Chełmoński A., Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej (problemy prawne)*, [w:] *Institucje prawne zarządzania państwowymi organizacjami gospodarczymi*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Gola J., *Komentarz do art. 37*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Horubski K., *Postępowanie o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych jako procedura swoista publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. B. Popowska, Poznań 2013.
- Horubski K., Klich G., *Konflikty na tle udzielania ograniczonej liczby koncesji*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałecka, Warszawa 2010.
- Jaworska-Dębska B., *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 3.
- Kiczka K., *Akty administracyjne*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8b. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kocowski T., *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Kohutek K., *Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej — wybrane zagadnienia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 5.
- Lubeńczuk G., *Komentarz do art. 35a*, [w:] *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2020, LEX/el.
- Prządka-Leszczyńska M., *Procedura koncesyjna na rozpowszechnianie programów telewizyjnych — problem relacji pomiędzy organami regulacyjnymi*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 12.
- Romanowski M., *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, nr 5.
- Sowiński R., *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej. Koncesje, zezwolenia, licencje i inne formy podobne*, Wrocław 2006.

Szydło M., *Koncesja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1.

Wąsowski K.A., *Zakres przedmiotowy rozstrzygnięcia koncesyjnego w świetle ustawy o radiofonii i telewizji. Uwagi wprowadzające*, „Studia Iuridica” 2004, nr 43.

A Concession for Broadcasting Television Programmes in the Polish Legal System

Summary

The article concerns irregularities in the field of issuing concessions for broadcasting television programmes by the Chairman of the National Broadcasting Council. Pathological phenomena discussed in it concern attempts to locate the activities of entrepreneurs who are critical of the political power in Poland. Among other elements, the paper analyzes activities related to the unlawful blocking of the extension of the concession and the project of introducing juridical solutions that would prevent the performance of economic activity by specific entities already operating on the media market in Poland. The indicated problem is extremely important from the point of view of the basic principles of a democratic state ruled by law. The desire to eliminate the media independent of the government may be a kind of temptation for those in power, the occurrence of which leads to failure to comply with the principles of democracy.

Keywords: concession, television broadcasting, regulation, economic administration.

