

Koncesja na rozpowszechnianie telewizyjne w systemie naziemnym cyfrowym w Polsce

Według przedstawicieli nurtu określanego determinizmem technologicznym przyczyną postępu w dziedzinie komunikacji jest rozwój techniki. Proces ten powoduje powstawanie nowych form społecznej organizacji oraz kreuje zupełnie nowe metody postrzegania świata¹. Technologia cyfrowa wprowadza i będzie wprowadzać ważne zmiany społeczne, kulturowe oraz edukacyjne. Cyfryzacja oznacza nie tylko cyfrowy postęp w odniesieniu do ilości audiowizualnej zawartości w środkach społecznego przekazu oraz informacji dostępnych społeczeństwu, ale też dopuszczenie szerokiej liczby nowych podmiotów do uczestnictwa w dystrybucji zawartości audiowizualnej oraz przekazywania informacji na całym świecie. W konsekwencji w wyniku przemian technologicznych media audiowizualne generują postęp gospodarczy poprzez działania rozwijające tzw. przemysł audiowizualny. Współczesne media audiowizualne to także świadczenie usług i ofert na pograniczu różnie do tej pory pojmowanych dziedzin telekomunikacji i mediów. Konwergencja, jako sposób budowania podstawowych ram funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego, przyjmuje kilka postaci. Jedną z kluczowych jej rodzajów jest konwergencja administracyjno-regulacyjna, która odnosi się do zasad regulacyjnych obejmujących zagadnienia związane z mediami audiowizualnymi.

Rozwój nowych technologii, a przede wszystkim Internetu, przyczynił się do wzrostu gospodarki elektronicznej, tzn. gospodarki, której produkty oraz usługi powstające przy wykorzystaniu techniki cyfrowej są stosowane powszechnie w procesach gospodarczych, bez względu na ograniczenia geograficzne oraz społeczne. Pojęcie gospodarki opartej na wiedzy definiuje się jako gospodarkę bezpośrednio bazującą na wykorzystywaniu informacji, jednak rozwój gospodarki jest możliwy tylko w warunkach funkcjonowania

* Dr prawa Kierownik Zakładu Administracji Instytutu Prawa i Administracji, Wydział Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Obrony Narodowej, Zastępca dyrektora Narodowego Instytutu Audiowizualnego Kierownik Zakładu Administracji IPiA WBN AON

¹ H. Innis, *The Bias of Communication*, Toronto, 1951; M. McLuhan, *Wybór pism*, Warszawa 1975, podają za M. Mrozowski, *Między manipulacją a poznaniem, człowiek w świecie MASS MEDIÓW*, Warszawa 1991, s. 93–94.

odpowiednich zasad regulacyjnych. Z punktu widzenia kontroli mediów w obszarze nadawczym można wydzielić trzy strefy regulacyjne: regulację widma radiowego, regulację rozpowszechnianej zawartości mediów oraz regulację odnoszącą się do zasad konkurencji rynkowej. Dlatego można przyjąć, że właśnie te trzy strefy regulacyjne tworzą wspólnie system prawa związanego z działalnością audiowizualną. Zmiany prawa w zakresie regulacji zmierzają do modelu charakteryzującego się neutralnością technologiczną. K. Dyson i P. Humphreys² twierdzą, iż zmiany technologiczne wyeliminowały jeden zasadniczy niedobór społeczny, a mianowicie brak wolnych częstotliwości. Z tej przyczyny nadawanie nie może dalej pozostawać przedmiotem naturalnego monopolu państwa, który był uzasadnieniem określonych regulacji. Jednak stanowisko to nie oznacza jednej reguły dla każdej sytuacji nadawania, zwłaszcza rozpowszechniania w systemie naziemnym, gdzie zasób widma radiowego ciągle pozostaje ograniczony. Skutki cyfryzacji przyczyniają się nie tylko do globalizacji infrastruktury i rynku. Problem dotyka zagadnienia kultury, edukacji, religii i tradycji narodowych. Nowe środki przekazu audiowizualnego stanowią istotny potencjał w tworzeniu współczesnego pojęcia „demokracji cyfrowej” a w jej ramach „administracji elektronicznej”, która musi sprostać nowym oczekiwaniom społecznym. Jednym z podstawowych zagadnień, które wymagały nowego podejścia regulacyjnego było wdrażanie naziemnej telewizji cyfrowej i związane z nim koncesjonowanie nadawania cyfrowego.

Zjawisko przenikania się obszarów regulacyjnych stało się pierwszą przyczyną, dla której ustawodawca musiał podjąć próbę zdefiniowania nowych i zredefiniowania starych usług w dziedzinie mediów audiowizualnych, czyli w tym obszarze regulacyjnym, który jest najbardziej podatny na zmiany związane z procesami cyfrowymi. Redefiniowaniu tych usług muszą towarzyszyć przede wszystkim dążenia w ustaleniu tych celów interesu publicznego w mediach audiowizualnych, które dałyby podstawy wprowadzenia ograniczeń regulacyjnych w nowych sferach działania mediów. Z tych względów nowe sposoby techniki nadawczej związane z procesem cyfryzacji wpływają na tradycyjne obszary funkcjonowania mediów audiowizualnych. I odwrotnie, tradycyjne reguły związane z funkcjonowaniem mediów w tradycyjnym ujęciu nie pozostają bez znaczenia dla nowych usług nadawczych. Nowe podejście do ograniczeń regulacyjnych w dziedzinie mediów jest konieczne. Ze wzglę-

² K. Dyson, P. Humphreys, *Introduction: politics, markets and Communications Policies*, [w:] *The Political Economy of Communications*, International and European Dimensions, London 1988, s. 21.

du na wymogi konstytucyjne niezbędne było określenie nowych ograniczeń w drodze ustawy, poprzedzone wypracowaniem odpowiedniej polityki administracyjnej. Takim strategicznym programem państwa jest *Plan wdrażania telewizji cyfrowej w Polsce*, dokument opracowany w ramach prac Międzyresortowego Zespołu do Spraw Telewizji i Radiofonii Cyfrowej w Polsce, powołanego na mocy zarządzenia nr 3 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2006 r.³ W dokumencie tym wskazuje się na fakt, iż proces transformacji analogowo-cyfrowej (tzw. *switch-over*) jest procesem wieloletnim, a jego długość zależy od wielu czynników. Zadaniem administracji publicznej było określenie ostatecznego terminu wyłączenia nadawania analogowego (tzw. *switch-off*). Z uwagi na zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁴, jak i ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁵ nie było uzasadnienia, aby uregulowanie spraw związanych z wyłączeniem analogowej telewizji naziemnej i wprowadzeniem naziemnej telewizji cyfrowej, w tym w szczególności w zakresie organizacji i funkcjonowania multipleksów, nastąpiło wyłącznie w drodze nowelizacji obu ustaw. W szczególności z uwagi na ograniczony czas obowiązywania niektórych regulacji, należało uznać jako właściwe rozwiązanie polegające na opracowaniu odrębnego aktu prawnego dotyczącego kwestii wdrożenia w Polsce naziemnej telewizji cyfrowej. Ostateczny termin wyłączenia nadawania analogowego, zgodnie z Porozumieniem GE06 zawartym w Genewie w 2006 r. w czasie Regionalnej Konferencji Radiokomunikacyjnej ITU to 17 czerwca 2015 r. Komisja Europejska rekomendowała zakończenie procesu wdrażania w roku 2012⁶, przy czym ostatecznie pozostawiono decyzję w kwestii ustalenia i realizacji

³ Ze zmianami wprowadzonymi na mocy zarządzenia nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lipca 2008 r. Plan wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej określony został w zarządzeniu nr 21 Prezesa UKE z dnia 17 września 2007 r. w sprawie planu zagospodarowania częstotliwości dla zakresu 470–862 MHz (Dz.Urz. UKE nr 27, poz. 139), zmienionym zarządzeniem nr 11 Prezesa UKE z dnia 4 maja 2010 r. (Dz.Urz. UKE nr 10, poz. 22).

⁴ Dz.U. 2004, nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

⁵ T.j. Dz.U. 2011, nr 43, poz. 226 z późn. zm.

⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on accelerating the transition from analogue to digital broadcasting – COM(2005)204, oraz Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU spectrum policy priorities for the digital switchover in the context of the upcoming ITU Regional Radiocommunication Conference 2006 (RRC-06) – COM(2005) 461.

harmonogramu zaprzestania nadawania analogowego w gestii państw członkowskich⁷.

Szczególnym zagadnieniem związanym z regulacjami odnoszącymi się do procesu wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej były kwestie koncesjonowania naziemnej telewizji cyfrowej w kontekście zarówno udzielania nowych koncesji jak i zmian posiadanych już koncesji w zakresie konwersji analogowego nadawania na nadawanie cyfrowe. Dodatkowym problemem okazało się koncesjonowanie programów wyspecjalizowanych nadawcy publicznego. Proces wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej spowodował konieczność przeprowadzenia kilku interpretacji dotychczasowych regulacji w zakresie procedury udzielania koncesji, także w odniesieniu do konstytucyjności jej warunków⁸.

1. Tryb postępowania w sprawach dotyczących koncesji oraz charakter prawny aktu koncesji

Reglamentacja działalności polegającej na rozpowszechnianiu telewizyjnym została uregulowana w art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹. W myśl art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji prawo rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych przysługuje jednostkom publicznej radiofonii i telewizji oraz osobom, które uzyskały koncesję na taką działalność. Ustawa wskazuje, iż organem właściwym w sprawach koncesji jest Przewodniczący KRRiT, dodając że podejmuje on decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały KRRiT, przy czym decyzja ta jest ostateczna.

Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 22 września 1994 r.¹⁰ postępowanie w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych toczy się w ramach i na zasadach określonych w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, w rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 2 czerwca 1993 r. w sprawie zawar-

⁷ Większość państw członkowskich UE dokonało wyłączenia analogowego w 2012 r. Ostateczny termin wyłączenia nadawania analogowego w Polsce upłynął 31 lipca 2013 r.

⁸ Reglamentacja w działalności audiowizualnej jest przedmiotem pogłębionej analizy w pracy K. Chałubińska-Jentkiewicz, *Audiowizualne usługi medialne. Reglamentacja w warunkach konwersji cyfrowej*, Warszawa 2013, jednak postęp w procesie wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej wymaga aktualizacji rozważań na ten temat zawartych w książce, co czynię w niniejszym artykule.

⁹ T.j. Dz.U. 2013, poz. 672 z późn. zm., dalej „u.s.d.g.”

¹⁰ Wyrok NSA z dnia 22 września 1994 r., sygn. akt II SA 695/94, ONSA 1995/3/126.

tości wniosku oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie programów radiofonicznych i telewizyjnych¹¹, a w zakresie nieuregulowanym tymi aktami prawnymi według kodeksu postępowania administracyjnego¹². Zgodnie z art. 40 b ustawy o radiofonii i telewizji do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, o której mowa w art. 33, stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹³, co oznacza że przepisy koncesyjne zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy regulującej zagadnienia reglamentacji działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej udzielenie koncesji następuje w drodze decyzji administracyjnej. W tej samej formie następuje odmowa udzielenia koncesji, jej zmiana, cofnięcie oraz ograniczenie jej zakresu. Artykuł 47 ust. 2 u.s.d.g. przesądza zatem, iż koncesje mają formę decyzji administracyjnych. Decyzja administracyjna jest aktem będącym przejawem woli organu administracji państwowej wydanym na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa, władczym, zewnętrznym, rozstrzygającym konkretną sprawę co do konkretnej osoby, wydanym w postępowaniu o prawnie unormowanej procedurze¹⁴. Zgodnie z art. 104 § 2 k.p.a. decyzje rozstrzygają sprawę co do istoty w całości lub części.

2. Problemy reglamentacji nadawczej związane z wdrożeniem naziemnej telewizji cyfrowej

W konsekwencji nowych procedur wdrożeniowych związanych z systemem naziemnego nadawania cyfrowego pojawiło się kilka zagadnień, których charakter wpłynął i będzie wpływał na system reglamentacji w zakresie nadawania telewizyjnego. Polityka wdrożenia naziemnej telewizji cyfrowej, której zasady zostały ustalone w ustawie z dnia 30 czerwca 2011 r. o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej¹⁵ określa przede wszystkim zasady funkcjonowania multiplexów i korzystania z częstotliwości z nimi związanych. W związku z tym

¹¹ Dz.U. nr 52, poz. 244.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2013, poz. 267; 2014, poz. 183, dalej „k.p.a”.

¹³ T.j. Dz.U. 2013, poz. 672, 675, 983, 1036, 1238, 1304, 1650.

¹⁴ Uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, z. 3, poz. 59

¹⁵ Dz.U. 2011, nr 153, poz. 903 z późn. zm., dalej „ustawa o w.n.t.c”.

ustawodawca został zobowiązany do wprowadzenia definicji pojęć takich jak „multipleks” czy „operator multipleksu” do ustawy Prawo telekomunikacyjne.

Ustawodawca w ramach realizacji polityki wdrożeniowej mógł zastosować rozwiązanie powielone z modelu operatorskiego już istniejącego na rynku. Nadawca publiczny w zakresie sprawowania funkcji operatora naziemnego multipleksu cyfrowego z wykorzystaniem częstotliwości cyfrowych mógł objąć funkcję operatora multipleksu, tym samym stawałby się decydem w zakresie oferty programowej proponowanej w ramach multipleksu, podobnie jak inni operatorzy sieci telekomunikacyjnych bądź satelitarnych platform cyfrowych. Operator publiczny decydowałby także o zakresie usług dodatkowych oferowanych w ramach nowych usług multimedialnych. Uzasadnieniem takiego działania byłaby decyzja rezerwacyjna Prezesa UKE oraz przekazane nadawcy publicznemu częstotliwości, jako dobra o charakterze szczególnym. W takim modelu nadawca publiczny jako operator multipleksu określałby zasady udostępniania oferty programowej. W celu prawidłowego korzystania z usług nadawca publiczny decydowałby o sposobach kodowania dostępu do usług oraz o rodzaju kart dostępu warunkowego i warunkach przekazywania tych kart abonentom na podstawie umowy. Byłaby to konieczność wynikająca z odpowiedzialności operatora nadawcy publicznego za działania związane z obsługiwanym multipleksem. Odpowiedzialność ta dotyczyłaby zarówno samych usług operatorskich jak i tych wszystkich czynności, które będą stanowiły usługi świadczone drogą elektroniczną, a o których mowa w ustawie z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną¹⁶ a także w przepisach ustawy dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁷. W takim modelu operator nadawca publiczny mógłby pobierać opłatę abonamentową od abonentów za korzystanie przez nich z usług płatnych multipleksu (czyli takich, które nie są związane z działalnością nadawcy publicznego, a o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, i które są finansowane z środków opłat abonamentowych) oraz za ofertę programową innych nadawców, rozprowadzaną w ramach multipleksu. Jednocześnie operator musiałby zawrzeć umowy z organizacjami zbiorowego zarządzania w związku z reemisją programów innych nadawców a także uzyskać licencje na reemisję nadań tych programów od ich nadawców, czyli organizacji telewizyjnych i radiowych, o których mowa w art. 97 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r.

¹⁶ Dz.U. 2002, nr 144, poz. 1204.

¹⁷ Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331.

o prawie autorskim i prawach pokrewnych¹⁸. Rozpowszechnianie własnych programów oraz reemisja programów innych nadawców następowałaby na podstawie regulaminu świadczonych przez operatora usług.

Ostatecznie przyjęto nieco inne rozwiązanie dążąc do realizacji celów związanych z realizacją interesu publicznego w dziedzinie mediów audiowizualnych. W ustawie uregulowano przede wszystkim obowiązki operatora multipleksu I (nadawca publiczny) i operatora multipleksu II, polegające na zapewnieniu użytkownikom nieodpłatnego dostępu do programów telewizyjnych. Zgodnie z ustawą w przypadku oferty programowej multipleksu I należy rozumieć przez to programy telewizyjne, na które udzielono nadawcom koncesji na ich rozpowszechnianie w tym multipleksie, a także programy „Telewizja Polska I”, „Telewizja Polska II” oraz programy regionalne właściwe dla danego regionu rozpowszechniane przez Telewizję Polską S.A. Obowiązek ten ciążył na operatorze multipleksu do dnia 31 lipca 2013 r. Ponadto przewidziano obowiązek operatora multipleksu I i II, polegający na zapewnieniu do dnia 31 lipca 2013 r. pokrycia sygnałem multipleksu na terytorium RP obejmującym minimum 95% ludności zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach, które zostały wydane przez Prezesa UKE. Zasady udzielania koncesji podmiotom już funkcjonującym na rynku mediów odnosiły się przede wszystkim do zmiany decyzji administracyjnej. Zmiana miała polegać na rozszerzeniu koncesji na rozpowszechnianie programu w sposób rozsiewczy satelitarny, o charakterze określonym w udzielonych koncesjach, polegającym na przyznaniu prawa do rozpowszechniania programu drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy, w okresie do daty wygaśnięcia obecnie obowiązujących koncesji, z zachowaniem warunków określonych w ogłoszeniu Przewodniczącego KRRiT. Jednocześnie konieczne było uregulowanie, że nadawcy, którzy uzyskali rezerwację częstotliwości w służbie radiodyfuzyjnej na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów telewizyjnych w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną w multipleksie I lub II, powinni zawrzeć umowę o świadczenie usługi transmisji sygnału tych programów telewizyjnych w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. W praktyce przepis ten wprowadzał taki obowiązek w odniesieniu do nadawcy publicznego, ponieważ nadawcy koncesjonowani rozpoczęli już nadawanie programów w ramach multipleksu II. Jednocześnie nadawca publiczny Telewizja Polska S.A. posiadała już rezerwację częstotliwości na rozpowszechnianie swoich programów w multipleksie I.

¹⁸ T.j. Dz.U. 2006, nr 90, poz. 631 z późn. zm.

Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej szczególnie status jako operatora multipleksu uzyskał właśnie nadawca publiczny. Telewizja Polska S.A., na podstawie wydanej przez Prezesa UKE rezerwacji częstotliwości w służbie radiodifuzyjnej na cele rozpowszechniania lub rozprowadzania programów telewizyjnych w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną, ustalonych w planie zagospodarowania częstotliwości dla multipleksu I na podstawie art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, wraz z nadawcami programów telewizyjnych, którzy uzyskali koncesje na rozpowszechnianie programów w multipleksie I, jest operatorem multipleksu I do dnia upływu ważności decyzji rezerwacyjnych. Telewizja Polska S.A. rozpowszechnia w multipleksie I programy telewizyjne „Telewizja Polska I”, „Telewizja Polska II” oraz regionalne programy telewizyjne na podstawie rezerwacji częstotliwości, o której mowa w ust. 1, do dnia pokrycia sygnałem tych programów terytorium RP, na którym zamieszkuje co najmniej 95% ludności, przy wykorzystaniu częstotliwości ustalonych w planie zagospodarowania częstotliwości dla multipleksu III na podstawie art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, jednak nie później niż do dnia 27 kwietnia 2014 r. Wprowadzone ustawą regulacje miały na względzie realizację celów interesu publicznego związanych z dostępem do programów nadawców, którzy posiadali koncesje na nadawanie w systemie analogowym. W opinii Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie podstawowym celem wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej oprócz wykorzystania nowej technologii dla poprawy jakości odbioru jest zwiększenie ilości dostępnych nieodpłatnie programów telewizyjnych oraz stworzenie kompletnej i zróżnicowanej programowo oferty¹⁹. To ostatnie postanowienie stało się przedmiotem rozważań w zakresie możliwości rozpoczęcia rozpowszechniania programów telewizyjnych przez innych nadawców niż nadawca publiczny, którzy uzyskali koncesje na nadawanie w multipleksie I przed 27 kwietnia 2014 r.

Według wyroku z 25 maja 2012 r. WSA w Warszawie powodzenie procesu wdrażania systemu naziemnej telewizji cyfrowej uwarunkowane było przede wszystkim wspólnym działaniem nadawców, których programy mają być rozpowszechniane w tym samym multipleksie, polegającym na zawarciu umowy i ponoszeniu kosztów związanych z działalnością nadawczą. W przypadku niewywiązywania się z umowy z operatorem technicznym świadczącym usługę nadawczą ze względów ekonomicznych (np. w sytuacji niepłacenia za

¹⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2012 r. Sygn. akt VI SA/Wa 627/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F8121160BC> [dostęp: 27.06.2014] orzeczenie prawomocne.

usługę), powodzenie przedsięwzięcia mogłoby być zachwiane, ponieważ albo pozostali nadawcy programów obecnych w sygnale multipleksu musieliby ponosić wyższe koszty związane z niewywiązaniem się z umowy jednego z nadawców, albo podmiot świadczący usługę zaprzestałby jej świadczenia w związku z ponoszeniem kosztów i niedotrzymaniem odpowiedniej zapłaty (co za tym idzie powstałaby groźba zaprzestania rozpowszechniania wszystkich programów obecnych w tym multipleksie). W konsekwencji analiza sytuacji finansowej wnioskodawcy w procesie koncesyjnym była przedmiotem analizy organu regulacyjnego i w konsekwencji jednym z podstawowych argumentów uzasadniających odmowę udzielania koncesji w przypadku niejasnej sytuacji finansowej wnioskodawcy²⁰. Należy podkreślić, że kwestia prognozy wypełniania warunków koncesji przez ewentualnego koncesjonariusza z uwzględnieniem jego sytuacji finansowej miała charakter realizacji celów interesu publicznego, związanych z powodzeniem przeprowadzenia konwersji cyfrowej nadawania naziemnego. Organ udzielając koncesji musiał rozważyć wszelkie warunki ekonomiczne, które byłyby przesłanką pełnej realizacji i powodzenia wdrożenia naziemnej telewizji cyfrowej, jak wskazano powyżej procesu istotnie ważnego ze względów społecznych i międzynarodowych.

Kolejnym problemem związanym z koncesjonowaniem naziemnej telewizji cyfrowej było udzielenie koncesji na nadawanie naziemne cyfrowe z wykorzystaniem częstotliwości zajmowanych przez nadawcę publicznego. Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o w.n.t.c. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w terminie do dnia 31 grudnia 2012 r. był zobowiązany ogłosić w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” informacje o możliwościach uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną, z wykorzystaniem częstotliwości ustalonych w planie zagospodarowania częstotliwości dla multipleksu I, które wykorzystywane będą w tym multipleksie po terminie ustalonym w art. 7 ust. 2 tj. do dnia pokrycia sygnałem programów nadawcy publicznego na terytorium RP, na którym zamieszkuje co najmniej 95% ludności, przy wykorzystaniu częstotliwości ustalonych w planie zagospodarowania częstotliwości dla multipleksu III na podstawie art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, jednak nie później niż do dnia 27 kwietnia 2014 r. W konsekwencji koncesja udzielona nowym konce-

²⁰ Zob. wyroki: Wyrok WSA w Warszawie z 25 maja 2012 r. Sygn. Akt VI SA/Wa 627/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F8121160BC> [dostęp: 27.06.2014] oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 maja 2014 r. Sygn. Akt II GSK 1795/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E5C839BF6B> [dostęp: 27.06.2014].

sjonariuszom została ograniczona warunkiem uwolnienia częstotliwości przez nadawcę publicznego. Udzielając nowej koncesji na nadawanie naziemne cyfrowe organ regulacyjny podkreślił, iż rozpoczęcie rozpowszechniania programu nastąpi po uzyskaniu przez przyszłego nadawcę rezerwacji częstotliwości wydanej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Rezerwacja częstotliwości zacznie obowiązywać nie wcześniej niż z datą wygaśnięcia rezerwacji wydanej nadawcy publicznemu, a nie później niż 28 kwietnia 2014 r. Należy podkreślić, że ustalając termin rezerwacji częstotliwości dla koncesjonariusza należało uwzględnić przede wszystkim datę pokrycia sygnałem programów nadawcy publicznego na terytorium RP, na którym zamieszkuje co najmniej 95% ludności, przy wykorzystaniu częstotliwości ustalonych w planie zagospodarowania częstotliwości dla multipleksu III. W przypadku osiągnięcia zasięgu określonego procentowo, z mocy prawa traciła ważność rezerwacja częstotliwości, o której mowa w art. 7 ust. 1. Tym samym od wskazanego dnia nadawca publiczny tracił prawo rozpowszechniania swoich programów z wykorzystaniem przedmiotowej rezerwacji a po stronie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej powstawał obowiązek wydania decyzji rezerwacyjnej, z zachowaniem postanowień art. art. 112 ust. 2²¹ ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, na rzecz koncesjonariusza, któremu udzielono koncesji. Zgodnie z art. 37 ust. 3a ustawy o radiofonii i telewizji jeżeli do rozpowszechniania programu radiofonicznego lub telewizyjnego jest wymagana rezerwacja częstotliwości, Prezes UKE dokonuje jej niezwłocznie na rzecz nadawcy, który uzyskał koncesję, chyba że program ten będzie rozpowszechniany przez operatora multipleksu w sposób cyfrowy drogą rozsiewczą naziemną. Wobec tego warunki udzielania koncesji, o których mowa w ustawie o wdrożeniu naziemnej telewizji cyfrowej mają charakter szczególny w stosunku do każdej innej procedury uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.

Zatem wydaje się słuszne stanowisko, iż w przypadku procesu koncesyjnego na wykorzystywanie częstotliwości naziemnych cyfrowych w multipleksie I pierwszym etapem było ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT o możliwości uzyskania koncesji na nadawanie w systemie naziemnym cyfrowych, co miało nastąpić do dnia 31 grudnia 2012 r. Ogłoszenie to miało w założeniu ustawowym dotyczyć zajętych częstotliwości przez nadawcę publicznego a następnie

²¹ Art. 112 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne „W odniesieniu do częstotliwości przeznaczonych do rozpowszechniania programów radiofonicznych i telewizyjnych Prezes UKE ustala plany zagospodarowania częstotliwości oraz zmiany tych planów w uzgodnieniu z Przewodniczącym KRRiT na jego wniosek lub z własnej inicjatywy”.

wydania decyzji koncesyjnej uwarunkowanej rozpoczęciem nadawania po dacie wygaśnięcia decyzji rezerwacyjnej na rzecz nadawcy publicznego co było uzależnione od uzyskania określonego procentowo zasięgu w ramach nadawania z wykorzystaniem częstotliwości na multipleksie III. Należy przy tym podkreślić, że termin 28 kwietnia 2014 roku był terminem ostatecznym, który wyznaczał tylko dopuszczalną granicę przeprowadzenia ostatniego etapu procesu wdrożeniowego, który polegał na przejściu nadawcy publicznego na częstotliwości multipleksu III i osiągnięciu odpowiedniego zasięgu nadawania. Odstępstwa od standardowej procedury koncesjonowania rozpowszechniania programów telewizyjnych i radiowych, określonej w ustawie o radiofonii i telewizji miały charakter szczególny i były ściśle związane z realizacją celów interesu publicznego w warunkach konwersji cyfrowej nadawania naziemnego. Jednocześnie realizacja celu interesu publicznego, jakim było wdrożenie naziemnej telewizji cyfrowej, została przeprowadzona w oparciu o postanowienia ustawy z poszanowaniem przepisów konstytucyjnych związanych z ograniczeniem praw i wolności obywatelskich.

3. Problematyka wyboru procedury koncesjonowania rozpowszechniania programów wyspecjalizowanych nadawcy publicznego w systemie nadawania naziemnego cyfrowego

Kolejnym nowym zagadnieniem związanym z procesem koncesyjnym w ramach wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej w Polsce jest problematyka koncesjonowania programów wyspecjalizowanych nadawcy publicznego. W sytuacji, kiedy programy ogólnokrajowe nadawcy publicznego zostały wymienione jako te, które wchodzi do multipleksu naziemnej telewizji cyfrowej, ustawodawca przemilczał kwestię rozpowszechniania naziemnego cyfrowego programów wyspecjalizowanych, na które to rozpowszechnianie nadawca uzyskał koncesję, a za pomocą których realizuje on swoje zadania w ramach tzw. „misji publicznej”. O ile ustawodawca dostrzegł konieczność zmiany koncesji w przypadku decyzji obowiązujących dla nadawani analogowego – w takim trybie dotychczasowi nadawcy analogowi rozpoczęli nadawanie naziemne cyfrowe – o tyle kwestia „misyjnych” programów wyspecjalizowanych nadawcy publicznego została nieuregulowana. W tej sytuacji należałoby uznać, iż jedynym rozwiązaniem byłaby zmiana decyzji koncesyjnej w przedmiocie techniki nadawania, tzn. z nadawania satelitarnego (programy wyspecjalizowane były nadawane satelitarnie) na nadawanie naziemne cyfrowe.

Koncesja jako decyzja administracyjna w rozumieniu k.p.a. może zostać z mocy art. 155 k.p.a. za zgodą strony, która nabyła prawo na podstawie tej decyzji, uchylona lub zmieniona przez udzielającego koncesję.

W konsekwencji wobec decyzji administracyjnych jakimi są koncesje można zastosować postanowienie art. 155 k.p.a. Przepis ten stanowi, iż decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, lub przez organ wyższego stopnia, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

I tak, należy na wstępie zauważyć, że w obszernym orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym art. 155 k.p.a. zwraca się uwagę, że zastosowanie tego przepisu jest możliwe, jeżeli odpowiedni przepis prawa materialnego rzeczywiście nie zawiera samodzielnej podstawy do zmiany koncesji (por. np. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r, sygn. akt II GSK 1089/08, LEX nr 552725, w którym stwierdzono, że „1. Nie można przyjąć by przepisy art. 37 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 1992 r. o radiofonii i telewizji stanowiły podstawę prawną zmiany koncesji”). NSA podkreślił przy tym, że decyzja wydana na podstawie art. 155 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych decyzją ostateczną organu, tj. decyzją, której dotyczy postępowanie o zmianę lub uchYLENIE, a nie kwestii nowych²². Z kolei w wyroku WSA w Warszawie z 16 lutego 2011 r.²³ uznano, że „Uchylenie lub zmiana decyzji w powołaniu się na treść art. 155 k.p.a. może zajść jedynie wtedy, gdy ustawodawca w przepisie materialno-prawnym przewidzi pewien „luz decyzyjny”. Tylko w obszarze tego „luzu decyzyjnego” wgląd na interes społeczny lub słuszny interes strony może doprowadzić do uchylecia lub zmiany decyzji. Natomiast w przypadku, gdy ustawodawca w sposób sztywny i bezwarunkowy narzuca określone rozwiązanie, nie ma możliwości dokonania zmiany na podstawie art. 155 k.p.a.” Jednocześnie w wyroku NSA z 5 stycznia 2011 r.²⁴ stwierdzono, że „Zmiana ostatecznej decyzji na podstawie art. 155 k.p.a. jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy obowiązują przepisy prawne, na podstawie których wydana została decyzja, która ma być poddana weryfikacji”. NSA uznał także, że „przepis art. 155

²² Por. wyrok WSA w Warszawie z 2 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 780/11, LEX nr 1125351.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 16 lutego 2011 r., sygn. akt VII SA/Wa 2227/10, LEX nr 996691.

²⁴ Sygn. akt II OSK 1996/09, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/09CE241084> [dostęp: 27.06.2014].

k.p.a., mimo że został zamieszczony w akcie normatywnym o charakterze procesowym, jest przepisem prawa materialnego, ponieważ stanowi podstawę prawną rozstrzygnięcia (określa skutki prawne zaistnienia wskazanych w nim przesłanek zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji administracyjnej, na mocy której strona nabyła prawo), a w żadnym zaś razie nie reguluje trybu postępowania w sprawie²⁵”.

Należałoby zatem stwierdzić, że w przypadku zmiany koncesji na nadawanie satelitarne programów wyspecjalizowanych nadawcy publicznego wszystkie przesłanki zastosowania w rozpatrywanej sprawie trybu przewidzianego w art. 155 k.p.a. zostały spełnione: 1) stan prawny obowiązujący w dniu wydania zmienianych decyzji koncesyjnych nie uległ zmianie, 2) decyzje te są ostateczne i mają charakter uznaniowy, 3) ustawa o radiofonii i telewizji nie zawiera samodzielnej podstawy do zmiany koncesji, normując zasady i tryb ich przyznawania i cofania. Tym samym, w przypadku procedury koncesyjnej, w sytuacji braku wyraźnej regulacji ustawowej w danym obszarze można zastosować procedury określone w k.p.a.

Ze względu na powyższe nadawca publiczny byłby w pełni uprawniony do wystąpienia na mocy art. 155 k.p.a. do KRRiT z wnioskiem o zmianę decyzji administracyjnej tj. koncesji na rozpowszechnianie programów wyspecjalizowanych w przedmiocie zmiany jednego z warunków koncesji/ decyzji administracyjnej, o którym mowa w art. 37 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez uzupełnienie sposobów technicznych rozpowszechniania programów, z tym zastrzeżeniem, że zmianie takiej musi towarzyszyć w następnej kolejności wydanie kolejnej decyzji – decyzji rezerwacyjnej przez Prezesa UKE.

Postępowanie w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji ostatecznej (art. 155 k.p.a.) jest samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą jest jedynie ustalenie, czy zachodzą łączne przesłanki do uchylenia lub zmiany takiej decyzji ze względu na interes społeczny i słuszny interes strony, i czy ewentualnemu uchyleniu lub zmianie nie sprzeciwiają się przepisy szczególne. Wobec planów zagospodarowania multipleksu naziemnego cyfrowego, uzasadnione wydaje się zwrócenie do KRRiT z wnioskiem o zmianę decyzji administracyjnych w zakresie posiadanych koncesji dotyczących wszystkich programów koncesjonowanych, które obecnie są rozpowszechniane drogą satelitarną poprzez uzupełnienie technicznego sposobu rozpowszechniania o rozpowszechnianie naziemne cyfrowe. Należy dodać, że decyzja taka może być zmieniona przez uzupełnienie o nowy sposób techniczny rozpowszech-

²⁵ Wyrok NSA z 4 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 1083/10, LEX nr 744927.

niania lub zmianę tego sposobu z satelitarne na naziemny. Zmiana decyzji nadawcy publicznego w tym przedmiocie jest o tyle istotna, że posiadanie koncesji satelitarnej na rozpowszechnianie programu telewizyjnego i niewykonanie jej w tym zakresie może w konsekwencji prowadzić do jej cofnięcia na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 4 ustawy o radiofonii i telewizji. Przepis ten wymienia przesłankę cofnięcia koncesji w przypadku, kiedy nadawca, pomimo wezwania Przewodniczącego Krajowej Rady, nie rozpoczął rozpowszechniania programu w terminie ustalonym w koncesji lub trwale zaprzestał wykonywania rozpowszechniania programu za pomocą wszystkich lub niektórych stacji nadawczych – chyba że nadawca wykaże, że opóźnienie rozpoczęcia rozpowszechniania programu lub zaprzestanie rozpowszechniania programu zostały spowodowane okolicznościami od niego niezależnymi. Za trwałe zaprzestanie rozpowszechniania programu uważa się fakt nierozpowszechniania programu przez okres trzech kolejno następujących po sobie miesięcy.

Wobec wskazanych powyżej kwestii zasadne wydaje się uznanie prawa nadawcy publicznego do ubiegania się o zmianę koncesji na rozpowszechnianie programów wyspecjalizowanych w multipleksie cyfrowym z zastosowaniem trybu w art. 155 k.p.a.

4. Konstytucyjność przesłanek udzielania koncesji radiowo-telewizyjnej

Proces koncesyjny w ramach wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej stał się powodem do przeprowadzenia badania konstytucyjności przepisów ustawy o radiofonii i telewizji regulujących kwestie koncesyjne, w szczególności dotyczyło to art. 36 ust. 1. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2014 r.²⁶ stwierdzono, iż art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, w części zawierającej zwrot „w szczególności”, rozumiany w ten sposób, że źródłem, uzupełniających wobec wymienionych w tym przepisie przesłanek, od których spełnienia zależy możliwość uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy, może być wyłącznie przepis ustawy, jest zgodny z art. 22 i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁷. Ponadto art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest zgodny

²⁶ Sygn. akt K 29/12. Sentencja została ogłoszona 26 lutego 2014 r. w Dz.U. 2014, poz. 244 z 2 lutego 2014 r.

²⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej „Konstytucja”.

z art. 22 i z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji i wynikającą z niego zasadą prawidłowej legislacji oraz art. 37 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Powyzsza sentencja została wydana w związku z wystąpieniem Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO), który podkreślił, że „koncesja jest traktowana jako publicznoprawne uprawnienie do prowadzenia określonej działalności gospodarczej przyznane określonemu podmiotowi, który spełnia wymagania przedmiotowe i podmiotowe, w drodze decyzji właściwego organu administracji”. RPO wskazał, że koncesjonowanie działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych stanowi nie tylko wyraz ograniczenia wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), lecz także wyraz ograniczenia wolności słowa (art. 54 ust. 1 Konstytucji). Stwierdził przy tym, że samo koncesjonowanie działalności polegającej na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych znajduje oparcie w art. 54 ust. 2 zdaniu drugim Konstytucji, zaś stanowienie ograniczeń korzystania z wolności gwarantowanych przez wskazane przepisy Konstytucji jest dopuszczalne. W tym kontekście RPO podkreślił, że „testowi zgodności z Konstytucją RP może być poddana jakość prawa określającego warunki, które powinien spełnić podmiot ubiegając się o koncesję. RPO zauważył ponadto, że ograniczenia korzystania z praw konstytucyjnych gwarantowanych przez art. 22 i art. 54 ust. 1 Konstytucji mogą być stanowione jedynie w ustawie. Podkreślił, że zasadnicze znaczenie należy tu „przypisać temu, czy wszystkie istotne elementy ograniczenia konstytucyjnych wolności (art. 22 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP) zostały określone przez ustawodawcę”. Jak przy tym wskazał: „z punktu widzenia standardu konstytucyjnego decydujące znaczenie ma więc to, czy ustawa nie zawiera upoważnień blankietowych (...). Brak dostatecznej precyzji w tym zakresie powodowałby bowiem zagrożenie, że proces koncesyjny może zostać nasycony arbitralnością”. W dalszej części uzasadnienia wniosku Rzecznik, nawiązując do brzmienia zaskarżonego art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, podkreślił, że przepis ten, określa warunki, jakie ma spełniać wnioskodawca ubiegający się koncesję, ale nie tworzy katalogu zamkniętego. W konsekwencji przedmiotem oceny organu udzielającego koncesji mogą być także inne kryteria, bliżej nieokreślone przez ustawodawcę, co powoduje, iż ustawodawca pozostawił organowi koncesyjnemu „dowolność kształtowania ostatecznego kształtu ograniczeń wolności wskazanych w art. 22 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP”. Ograniczenia te wynikają z praktyki przyjętej przez organ koncesyjny, który może brać pod uwagę nie tylko przesłanki określone w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji, lecz także inne, które uzna za istotne dla oce-

ny zasadności wniosku o przyznanie koncesji. W konsekwencji art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji wprowadzając otwarty katalog przesłanek, które powinien brać pod uwagę organ koncesyjny w trakcie postępowania o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych, w istocie zawiera upoważnienie blankietowe dla tego organu. Jednocześnie uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy o radiofonii o telewizji, Rzecznik stwierdził, że zgodnie z tym przepisem w postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się możliwość dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu. W opinii Rzecznika dotyczy to inwestycji mających na celu rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych oraz finansowanie tych programów uznając kryterium „możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu” za mało precyzyjne. Ponadto RPO podkreślił, że zasada określoności przepisów prawa nie wyklucza posługiwania się przez ustawodawcę zwrotami niedookreślonymi, jednak znaczenie tych zwrotów w konkretnej sytuacji nie może być ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia w prawie szczególnych gwarancji procesowych, zapewniających przejrzystość praktyki wypełnienia nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący. W ocenie RPO „regulacja kształtu postępowania koncesyjnego nie stwarza rzeczywistej gwarancji przejrzystości praktyki koncesyjnej”.

Trybunał Konstytucyjny odniósł się do wniosku Rzecznika uznając, iż skarżony przez niego art. 36 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w części zawierającej wyrażenie „w szczególności”, rozumiany w ten sposób, że źródłem, uzupełniających wobec wymienionych w tym przepisie przesłanek, od których spełnienia zależy możliwość uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego drogą rozsiewczą naziemną w sposób cyfrowy, może być wyłącznie przepis ustawy, nie pozostawia Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji jako organowi administracyjnemu nadmiernego zakresu swobody i uznaniowości i nie koliduje z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji)²⁸.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kryterium odnoszące się do sytuacji finansowej podmiotu ubiegającego się o koncesję na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych nie koliduje także z art. 2 Konstytucji w aspekcie poprawnej legislacji. Bowiern według TK w orzecznictwie sądowo-administracyjnym stwierdza się, że w postępowaniu toczącym się w przedmiocie udzielenia koncesji Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ocenia zdolność wnioskodawców do sfinansowania nakładów inwestycyjnych, opłaty koncesyj-

²⁸ Por. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 maja 2009 r., sygn. akt K 21/08, Dz.U. 2009, nr 8, poz. 687 z 2.06.2009 r.

nej oraz działalności początkowej projektu. Wskazuje się przy tym, że podmiot wnoszący o udzielenie koncesji na nadawanie programów radiowych i telewizyjnych powinien wykazać we wniosku koncesyjnym, że dysponuje źródłami finansowania działalności objętej koncesją. Źródłem finansowania mogą tu być zarówno jego środki, jak i środki pochodzące od innych osób, przy czym w tym drugim wypadku zobowiązanie do finansowania działalności koncesyjnej powinno być jednoznaczne i zależne wyłącznie od uzyskania koncesji (żadne inne warunki nie są dopuszczalne). W tych warunkach należy przyjąć, iż w ustawie o radiofonii i telewizji umieszczone zostały nie tylko przepisy materialnoprawne, ale również przepisy o charakterze procesowym. Według TK ich analiza pozwoliła na ustalenie wytycznych do uregulowania w akcie wykonawczym do ustawy, w szczególności o przepisy zawarte w rozdziale 5 ustawy o radiofonii i telewizji „Koncesje na rozpowszechnianie programów”.

5. Podsumowanie

Zagadnienia prawne związane z procesem wdrażania naziemnej telewizji cyfrowej są nie tylko istotne ze względu na ocenę ich efektywności. To także wskazówki dla przyszłych regulatorów, oparte na doświadczeniach, jakie zdobywamy współcześnie analizując konwergencję administracyjno-prawną w związku z wprowadzaniem nowych technologii. Ich znaczenie jest kluczowe dla rozważań nad pojęciem interesu publicznego i związanymi z nim ograniczeniami, a także dla analizy roli administracji publicznej w jego ochronie. Przykładem charakteryzującym zmiany w pojmowaniu interesu publicznego w obszarze regulacyjnym mediów audiowizualnych jest przede wszystkim sfera kontroli rynku i reglamentacji. W świetle rozwoju nowych technologii i powiększającego się zasięgu oddziaływań rynkowych należy podkreślić, iż dla zachowania proporcjonalności celów interesu publicznego oraz celów prywatnych oraz praw i wolności potrzebny jest większy stopień elastyczności w odniesieniu do reguł rządzących klasycznymi medialnymi usługami audiowizualnymi, bez negacji sprawdzonych i wciąż obowiązujących standardów.

Abstract

Legal issues associated with the implementation of digital terrestrial television is not only important because of the assessment of their effectiveness. It also tips about what future regulators, based on the experience that we gain today analyzing the administrative and legal convergence in connection with the introduction of new technologies. Their importance is crucial to the debate on the concept of public interest and related restrictions, as well as to analyze the role of public administration in its protection. An example characterized by a change in the understanding of the public interest in the regulatory area of audiovisual media is primarily the sphere of market control and rationing. In the light of the development of new technologies and enlarging coverage market forces should be emphasized that for the sake of proportionality, the objectives of public interest and private purposes, and the rights and freedoms need a more flexibility with regard to rules governing conventional audiovisual media services without negation proven and still existing standards.

Keywords: Audiovisual media, digitalization, public mission, public interest, audiovisual policy, concession, public authorities

Słowa kluczowe: Media audiowizualne, digitalizacja, misja publiczna, interes publiczny, polityka audiowizualna, władza publiczna