

Wyrok z dnia 7 listopada 2002 r.

III RN 60/02

Od każdej decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wydanej na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114 ze zm.), służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie (art. 56 ust. 1 tej ustawy).

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 listopada 2002 r. sprawy ze skargi Telewizji P. Spółki Akcyjnej w W. na decyzję Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w przedmiocie wezwania o zaniechanie naruszania warunków koncesji, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 grudnia 2001 r. [...]

u c h y ł zaskarżony wyrok i odrzucił skargę.

U z a s a d n i e

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji decyzją z dnia 6 czerwca 2000 r. utrzymał w mocy swoją poprzednią decyzję z dnia 30 marca 2000 r., którą to decyzją - wydaną na podstawie art. 10 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 ze zm.) w związku z art. 104 i 107 KPA oraz w wykonaniu uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 23 marca 2000 r. - wezwano PTS „P.” S.A. z siedzibą w W. do natychmiastowego zaniechania naruszania warunków koncesji nr 1 z dnia 5 października 1993 r. (zmienionej decyzją z dnia 22 grudnia 1998 r. [...]), polegającego na bezprzewodowym rozprowadzaniu w systemie cyfrowym bez posiadania aktualnej zgody Telewizji Polskiej S.A. następujących programów telewizyjnych: 1. TVP 1, 2. TVP 2, 3. TV POLONIA, 4. WOT - rozpowszechnianych przez „Telewizję Polską” S.A.

W uzasadnieniu decyzji podano między innymi, iż w dniu 5 października 1993 r. udzielona została koncesja nr 1 dla Polskiej Telewizji Satelitarnej „P.” S.A. na rozpowszechnianie programu telewizyjnego pod nazwą „P.”. W dniu 22 grudnia 1998 r. wydana została decyzja [...] w sprawie zmiany koncesji nr 1 z dnia 5 października 1993 r., która uprawniała koncesjonariusza do bezprzewodowego rozprowadzania w systemie cyfrowym następujących programów telewizyjnych: 1. TVP 1, 2. TVP 2, 3. TV POLONIA, 4. WOT - rozpowszechnianych przez „Telewizję Polską” S.A. W dniu 9 marca 2000 r. Prezes Zarządu Spółki Telewizji Polskiej S.A. przesłał do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji pismo, w którym stwierdził, że spółka PTS „P.” S.A. rozprowadza programy telewizji publicznej bez zgody tego nadawcy. W piśmie tym Telewizja Polska S.A. podniosła w szczególności, że Zarząd TVP S.A. w dniu 11 grudnia 1998 r. podjął uchwałę wyrażającą zgodę na rozprowadzanie programów telewizji publicznej przez „P.”, z zastrzeżeniem, iż szczegółowe warunki udzielania i cofnięcia zgody określi odrębna umowa. Umowa taka nie została nigdy podpisana, albowiem „P.” nigdy nie zwrócił się do TVP S.A. w celu omówienia jej warunków. W ocenie Telewizji Polskiej uchwała jej Zarządu, udzielająca niejako promesy na rozprowadzanie programów telewizji publicznej nie może być traktowana jako samoistna i wystarczająca podstawa do takiej działalności i bez stosownej umowy „powinna pozostać nieskonsumowana”.

Zdaniem Przewodniczącego KRRiT wydana w tej sprawie decyzja nie rozstrzyga sprawy z zakresu prawa cywilnego. W przesłanym przez telewizję publiczną piśmie, nadawca stwierdził, że nie wyraził zgody na rozprowadzanie programów przez koncesjonariusza. Oświadczenie to było ważnym elementem przy podejmowaniu decyzji, ponieważ cały wkład programowy w przypadku rozprowadzania pochodzi od nadawcy, w związku z czym jego stanowisko musi stanowić podstawową przesłankę w tym zakresie. Pomijanie bowiem stanowiska nadawców prowadziłoby do anarchizacji stosunków administracyjnych w zakresie rozprowadzania. Decyzja w tym zakresie dotyczy interesu prawnego nadawcy (w tym przypadku telewizji publicznej).

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Telewizja „P.” S.A. w W. domagała się stwierdzenia nieważności powyższych decyzji z przyczyn określonych w art. 156 § 1 pkt 2 i 3 KPA. Zdaniem strony skarżącej decyzje te zostały wydane bez podstawy prawnej, z rażącym naruszeniem prawa oraz dotyczą sprawy już uprzednio rozstrzygniętej inną decyzją. Zaskarżone decyzje rozstrzygają stosunki

cywilnoprawne pomiędzy TVP a stroną skarżącą, przy braku podstawy prawnej pozwalającej zmienić decyzje z dnia 22 grudnia 1998 r. Prawo do rozprowadzania programów TVP strona skarżąca wywodzi z ostatecznej decyzji z dnia 22 grudnia 1998 r., mocą której „P.” uzyskał to prawo bezwarunkowo, na okres ważności koncesji, tj. do 5 października 2003 r. TVP musi liczyć się z faktem, że skoro udzieliła zgody na potrzeby postępowania administracyjnego, to nie może nią dowolnie manipulować, gdyż prowadziłoby to do anarchizacji stosunków administracyjnych i niestabilności ostatecznych decyzji administracyjnych.

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 grudnia 2001 r. [...] oddalił skargę. W ocenie Sądu, przepis art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji pozwala Przewodniczącemu KRRiT na wydanie decyzji nakazującej nadawcy zaniechać działań w zakresie tworzenia i rozpowszechniania programów, jeżeli naruszają one przepisy koncesji. W przedmiotowej sprawie decyzja w tym zakresie została wydana po uprzednim wezwaniu nadawcy - na podstawie art. 10 ust. 3 omawianej ustawy - do zaniechania naruszeń (decyzja Przewodniczącego KRRiT z dnia 13 marca 2000 r.). Organ koncesyjny, zarzucając koncesjonariuszowi naruszenie warunków koncesji, oparł się na wyjaśnieniach Prezesa Zarządu Spółki Telewizji Polskiej S.A. zawartych w piśmie z dnia 9 marca 2000 r., w którym stwierdzono, że spółka PTS „P.” S.A. rozprowadza programy Telewizji Publicznej bez posiadania aktualnej zgody tego nadawcy. W świetle decyzji Przewodniczącego KRRiT z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie zmiany koncesji nr 1 z dnia 5 października 1993 r., zezwolenie na bezprzewodowe rozprowadzanie przez koncesjonariusza wymienionych w tej decyzji programów telewizyjnych było wynikiem wyrażenia w dniu 11 grudnia 1998 r. przez Telewizję Polską S.A. „zgody na rozprowadzanie jej programów w systemie bezprzewodowym przez Telewizję „P.” S.A., przy czym szczegółowe warunki udzielenia tej zgody miała określić odrębna umowa”. W piśmie zaś z dnia 9 marca 2000 r. Prezes Zarządu Spółki TP S.A. jednoznacznie stwierdził, że umowa taka nigdy nie została podpisana.

Sąd uznał, że w świetle tego ostatniego pisma Przewodniczący KRRiT mógł ocenić, że strona skarżąca nie posiada obecnie zgody Telewizji Polskiej S.A. na rozprowadzanie jej programów telewizyjnych, stanowiącej warunek udzielonej jej koncesji. Wbrew zarzutom skargi, organ administracji publicznej nie przekracza granic

sprawy administracyjnej, jeżeli w postępowaniu administracyjnym bada fakt istnienia umowy cywilnoprawnej, stanowiącej przesłankę rozstrzygnięcia administracyjnego. Umowy, w których nadawca - Telewizja Polska S.A. - wyraziła zgodę na nadawanie jej programów przez stronę skarżącą stanowią bowiem jedynie materiał dowodowy, a nie przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej dotyczącej nakazania koncesjonariuszowi zaniechania naruszania warunków koncesji. Strona skarżąca nie przedstawiła zaś żadnych dowodów pozwalających na uznanie, iż wbrew treści pisma Prezesa Zarządu Spółki Telewizji Polskiej SA. z dnia 9 marca 2000 r., posiada obecnie zgodę nadawcy na rozprowadzanie jego programów, bądź też aby wystąpiła do sądu powszechnego o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego istnienia umowy na rozprowadzanie spornych programów.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w rewizji nadzwyczajnej od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie zarzucił rażące naruszenie art. 10 ust. 4 w związku z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji oraz art. 21, art. 22 ust. 1 i art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, póź. 368 ze zm.), na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) oraz art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym. Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaskarżony wyrok narusza rażąco powołane przepisy prawa z następujących powodów. Podstawę prawną decyzji zaskarżonej przez Telewizję P. S.A. stanowił art. 10 ust. 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, który upoważnia Przewodniczącego KRRiT do wydania, na podstawie uchwały tej Rady, decyzji nakazującej zaniechanie przez nadawcę działań w zakresie określonym w art. 10 ust. 3 wskazanej ustawy. Z kolei powołany przepis art. 10 ust. 3 nawiązuje do „zaniechania działań w zakresie tworzenia i rozpowszechniania programów, jeżeli naruszają one przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji”. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jest zdania, że w świetle tej regulacji normatywnej jest niewątpliwe, że pod-

stawą do wydania decyzji zakazującej w istocie prowadzenia określonej działalności jest naruszanie przez nadawcę warunków wskazanych w ściśle określonych aktach - tj. ustawie, uchwale KRRiT oraz w koncesji. Powołane przepisy nie dają zatem Przewodniczącemu KRRiT prawa do wydania decyzji zakazującej prowadzenia działalności w zakresie rozpowszechniania programów w każdej sytuacji, którą organ ten uzna za niezgodną z prawem. Tymczasem w świetle akt sprawy jest niewątpliwe, że na rzecz skarżącej Telewizji P. S.A. została wydana decyzja administracyjna Przewodniczącego KRRiT z dnia 22 grudnia 1998 r.[...], którą poszerzono prawo skarżącej do rozprowadzania w systemie cyfrowym programów telewizyjnych: TVP I, TVP 2, TVP POLONIA, WOT oraz „N.T.". Decyzja ta nie zawierała żadnych warunków, spełnienie których miałyby wpływ na byt prawny uprawnienia do rozpowszechniania określonych programów. Decyzja ta zgodnie z art. 110 KPA wiązała organ, który ją wydał. Rodziła ona także określone prawa dla adresata, tj. skarżącej PTS P. S.A.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, nakazanie zatem w decyzji z dnia 30 marca 2000 r., a następnie w zaskarżonej do NSA decyzji z dnia 6 czerwca 2000 r. „natychmiastowego zaniechania naruszania warunków Koncesji Nr 1 z dnia 5 października 1993 r. zmienionej Decyzją [...] z dnia 22 grudnia 1998 r. polegających na bezprzewodowym rozprowadzaniu w systemie cyfrowym bez posiadania aktualnej zgody Telewizji Polskiej S.A." określonych programów jest rażąco sprzeczne z przepisami art. 10 ust. 4 w związku z art. 10 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, a ponadto z treścią decyzji koncesyjnej, którą rzekomo działanie skarżącej miało naruszać. Z decyzji koncesyjnej wynikało wprost prawo do prowadzenia przez skarżącą takiej właśnie działalności. W rezultacie oddalający skargę wyrok NSA doprowadził do sytuacji, w której w obrocie prawnym funkcjonuje decyzja koncesyjna uprawniająca do rozpowszechniania określonych programów oraz decyzja zakazująca tych działań z powodu sprzeczności z decyzją uprawniającą. Taka sytuacja jest nie do pogodzenia z powoływanymi przepisami art. 10 ust. 4 w związku z art. 10 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji oraz art. 110 i art. 16 KPA.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał za godne podkreślenia zagadnienie zgody Telewizji Polskiej S.A. na rozpowszechnianie spornych programów przez skarżącą. Otóż zarówno organ koncesyjny, jak i NSA przyjęły, że warunkiem korzystania z koncesji - wydanej przez właściwy organ koncesyjny po uprzednim uzyskaniu zgody Telewizji Polskiej S.A. - jest stan niejako ciągłego utrzymywania tej zgody. Innymi słowy, jeżeli po pewnym czasie udzielający zgody oświadczy, że już

dalej jej nie udziela, to korzystanie z koncesji (ostatecznej decyzji administracyjnej) jest niedopuszczalne. Pogląd taki, według wnoszącego rewizję nadzwyczajną, jest oczywiście sprzeczny z art. 110 KPA, stanowiącym, że organ administracji, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili doręczenia lub ogłoszenia, jeżeli Kodeks nie stanowi inaczej. Sprzeczne zatem jest z powołanym przepisem KPA traktowanie przez organ koncesyjny (a w rezultacie także przez NSA) koncesji udzielonej PTS P. S.A. jako „promesy”. Żaden bowiem przepis prawa nie pozwala na takie określenie charakteru prawnego omawianej decyzji.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego podniósł następnie, że decyzja koncesyjna (zmieniająca) z dnia 22 grudnia 1998 r. nie zawierała, jak wynika z jej treści, żadnych warunków, od spełnienia których przez skarżącą zależałby był prawny tej decyzji. Gdyby nawet taka decyzja zawierała określone warunki, to i tak ich ewentualne niespełnienie nie mogłoby powodować uznania, iż decyzja ta po prostu nie obowiązuje. Natomiast zgodnie np. z art. 162 § 2 pkt 2 KPA możliwe byłoby stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji. Gdyby się natomiast okazało, że przy udzielaniu koncesji na rozprowadzanie w systemie cyfrowym programów telewizyjnych: TYP I, TYP 2, TYP POLONIA, WOT oraz „N.T.” - decyzją koncesyjną zmieniającą z dnia 22 grudnia 1998 r. - popełniono błąd co do zgody Telewizji Polskiej S.A. w tym zakresie, to trybem właściwym do ewentualnej weryfikacji takiej decyzji byłby w zależności od okoliczności sprawy np. tryb stwierdzenia jej nieważności.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, do ewentualnego usunięcia wad w postępowaniu koncesyjnym w niniejszej sprawie nie mógł być natomiast zastosowany tryb przyjęty przez Przewodniczącego KRRiT, a określony w art. 10 ust. 4 w związku z art. 10 ust. 3 powoływanej ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. Powyższe prowadzi do wniosku, że skarga Polskiej Telewizji Satelitarnej P. S.A. w sprawie rozstrzygniętej zaskarżonym wyrokiem powinna zostać uwzględniona. Skoro więc Naczelny Sąd Administracyjny orzekł o oddaleniu tej skargi, to tym samym rażąco naruszył 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, poprzez zastosowanie tego przepisu w sytuacji, w której zastosowany być nie mógł. Z kolei naruszenie art. 21 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym polega na tym, że NSA jest zobowiązany do sprawowania kontroli legalności działań administracji. Sąd wykonując tę funkcję ma zatem obowiązek wyeliminować z obrotu prawnego każdą decyzję wydaną z istotnym naruszeniem prawa. Nie uczynił tego jednak w niniejszej sprawie, pomimo występowania wskaza-

nych wad prawnych. Skoro zatem - jak wykazano - skarga w sprawie rozstrzygniętej zaskarżonym wyrokiem powinna być przez Sąd uwzględniona, to zasadnym jest zarzut naruszenia także art. 22 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym poprzez jego niezastosowanie w sposób odpowiedni do stanu rozpoznawanej sprawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że podstawę materialnoprawną zaskarżonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 czerwca 2000 r. [...] w przedmiocie wezwania o zaniechanie naruszania warunków koncesji stanowi przepis art. 10 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, który stwierdza, że „Przewodniczący Krajowej Rady na podstawie uchwały tej Rady może wydać decyzję nakazującą zaniechanie przez nadawcę działań w zakresie, o którym mowa w ust. 3 tej ustawy”, a zatem jeżeli działania nadawcy w zakresie tworzenia i rozpowszechniania programów naruszają przepisy ustawy, uchwały Krajowej Rady lub warunki koncesji.

Sąd Najwyższy rozważył z urzędu, że przepis art. 56 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady wydanych na podstawie art. 10 ust. 4 oraz art. 53 i art. 54 służy odwołanie do Sądu Wojewódzkiego w Warszawie - sądu gospodarczego; stosownie do art. 4 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1998 r. Nr 160, poz. 1064), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., jest to Sąd Okręgowy w Warszawie. Wymaga zatem rozważenia, czy w świetle powyższego przepisu ustawy o radiofonii i telewizji Naczelny Sąd Administracyjny był właściwy do rozpoznania skargi Telewizji P. S.A. w W. na powyższą decyzję Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

W ocenie Sądu Najwyższego, przepis art. 56 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji jest jasny i precyzyjny, a przez to nie wymaga stosowania innych niż językowo-gramatyczna reguła i metod jego wykładni. Z przepisu tego wynika bowiem w sposób nie budzący żadnych wątpliwości, że w każdym przypadku wydania decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, od decyzji takiej służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie. Wymaga przy tym podkreślenia, że Sąd Okręgowy w Warszawie jest

właściwy do rozpatrzenia tej sprawy niezależnie od tego, czy Przewodniczący Krajowej Rady i Radiofonii i Telewizji prawidłowo zastosował ten przepis do ustalonego stanu faktycznego sprawy, czy też, tak jak twierdzi wnoszący rewizję nadzwyczajną, powyższy przepis nie mógł mieć w sprawie zastosowania. Decydujący jest tu bowiem element formalnoprawny, a mianowicie powołanie przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako podstawy prawnej decyzji przepisu art. 10 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji.

Zgodnie z przepisem art. 19 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, sąd administracyjny nie jest właściwy w sprawach należących do właściwości innych sądów. Skoro zatem, jak wskazano wyżej, odwołanie od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wydanej na podstawie art. 10 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji, służy do Sądu Okręgowego - Sądu Gospodarczego w Warszawie, to nie ulega wątpliwości, że rozpoznanie odwołania należy do właściwości „innego sądu” w rozumieniu art. 19 pkt 1 ustawy wymienionej na wstępie, a tym samym wyłączona jest właściwość Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej sprawie. Wskazać wreszcie należy na art. 177 Konstytucji RP, który stanowi, że sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów. Wynika z niego domniemanie drogi sądownictwa powszechnego. Wyłączenie tej drogi może nastąpić tylko w ustawie i przez "zastrzeżenie" określonych spraw dla właściwości innych sądów, w tym dla sądów administracyjnych. Oznacza to, że wyłączenie drogi postępowania przed sądem powszechnym, aby mogło być zaakceptowane musi mieć wyraźny, jednoznaczny charakter. Oznacza to tym samym, że przepisy prawa powinny być interpretowane przy uwzględnieniu zasady, że regułą jest to, iż sprawy są rozstrzygane przez sądy powszechne (uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1999 r. III ZP 9/99; OSNAPiUS 2000 nr 5, poz. 167).

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====