

# Administracyjne kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji

Przejdź do produktu na [ksiegarnia.beck.pl](https://ksiegarnia.beck.pl)

# Wprowadzenie

Tematem niniejszej rozprawy jest regulacja administracyjnych kar pieniężnych<sup>1</sup> zawarta w ustawie z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji<sup>2</sup>. Przybliżając powody wyboru tej problematyki, warto na wstępie zwrócić uwagę, że dotyczy ona szerszego zagadnienia odpowiedzialności administracyjnej, które samo w sobie stanowi fascynujący obiekt badań, godny naukowego zainteresowania. Wynika to m.in. z praktycznej doniosłości tej postaci odpowiedzialności prawnej, kontrowersji, które ona wywołuje, a także potrzeby pogłębienia jej teoretycznego ujęcia.

Doniosłość fenomenu odpowiedzialności administracyjnej nie powinna budzić wątpliwości. Stanowi ona współcześnie dynamicznie rozwijający się rodzaj odpowiedzialności prawnej o rosnącym znaczeniu społecznym i gospodarczym. Świadczą o tym licznie ustanawiane przepisy prawne regulujące tę odpowiedzialność, a znamionym w tym zakresie przejawem aktywności prawodawczej stało się kilka lat temu wzbogacenie treści jednego z najważniejszych polskich aktów prawnych, tj. ustawy z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>3</sup>, o przepisy poświęcone administracyjnym karom pieniężnym<sup>4</sup>. Aktywności na polu tworzenia prawa w naturalny sposób towarzyszy rozwój praktyki decyzyjnej organów administracji publicznej oraz coraz liczniejsze wypowiedzi judykatury. Rosnące znaczenie odpowiedzialności administracyjnej jest zauważalne w różnych wymiarach życia społecznego i gospodarczego. Upowszechnianie sankcji administracyjnych, a niejednokrotnie także ich surowość, sprawiają, że stają się one coraz ważniejszym czynnikiem oddziałującym na szeroko rozumiane zachowania społeczne, a w szczególności na działalność gospodarczą.

Sposób regulowania w przepisach prawnych odpowiedzialności administracyjnej nie jest jednak wolny od kontrowersji i wielokrotnie spotykał się z krytyką, w tym z zarzutami niekonstytucyjności. O złożoności problematyki świadczą m.in. rozbieżności w orzecznictwie TK oraz różnice stanowisk w ramach poszczególnych składów orzekających, ujawniane dość często w załączonych do orzeczeń zdaniach odrębnych<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> W poszczególnych częściach rozprawy wyrażenia „administracyjna kara pieniężna” oraz „kara pieniężna” są stosowane zamiennie, o ile nie wpływa to na klarowność wywodu.

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1722.

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.

<sup>4</sup> Zob. art. 1 pkt 41 ustawy z 7.4.2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

<sup>5</sup> Zob. np. wyr. TK z 5.5.2009 r., P 64/07, pkt III uzas., OTK-A 2009, Nr 5, poz. 64 oraz załączone do tego wyroku zdanie odrębne sędziego TK *M. Mazurkiewicza*; wyr. TK z 7.7.2009 r., K 13/08, pkt III uzas., OTK-A 2009, Nr 7, poz. 105 oraz załączone do tego wyroku zdanie odrębne

Uzasadnione jest więc podejmowanie refleksji akademickiej zmierzającej do usunięcia pojawiających się wątpliwości, tym bardziej, że w literaturze przedmiotu zasadnie dostrzegana jest potrzeba pogłębienia opracowań teoretycznych dotyczących odpowiedzialności administracyjnej, w tym jej aparatury pojęciowej oraz koncepcji zasad i reguł, którym podlega<sup>6</sup>.

Wszystkie przytoczone okoliczności przemawiają za podejmowaniem badań nad odpowiedzialnością administracyjną, w tym badań nad jej regulacjami odnoszącymi się do poszczególnych obszarów administrowania publicznego. W doktrynie przeprowadzono już takie badania w dziedzinie Prawa ochrony konkurencji<sup>7</sup>, Prawa ochrony środowiska<sup>8</sup>, Prawa rynku finansowego<sup>9</sup>, Prawa telekomunikacyjnego<sup>10</sup> i Prawa żywnościowego<sup>11</sup>. Badania takie mogą dostarczyć wiedzy w szczególności o tym, czy i jak specyfika poszczególnych obszarów administrowania wpływa (w ujęciu deskryptywnym) lub powinna wpływać (w ujęciu normatywnym) na treść regulacji odpowiedzialności

---

sędziego TK *W. Hermelińskiego*; wyr. TK z 14.10.2009 r., Kp 4/09, pkt III uzas., OTK-A 2009, Nr 9, poz. 134 oraz załączone do tego wyroku zdanie odrębne sędziego TK *Z. Cieślaka*; wyr. TK z 12.4.2011 r., P 90/08, pkt III uzas., OTK-A 2011, Nr 3, poz. 21 oraz załączone do tego wyroku zdanie odrębne sędziego TK *M. Zubika*; wyr. TK z 11.2.2014 r., P 24/12, pkt III uzas., OTK-A 2014, Nr 2, poz. 9 oraz załączone do tego wyroku zdanie odrębne sędzi TK *T. Liszcz*; wyr. TK z 1.7.2014 r., SK 6/12, pkt III uzas., OTK-A 2014, Nr 7, poz. 68 oraz załączone do tego wyroku zdanie odrębne sędziego TK *M. Zubika*; wyr. TK z 21.10.2015 r., P 32/12, pkt III uzas., OTK-A 2015, Nr 9, poz. 148 oraz załączone do tego wyroku zdania odrębne sędziego TK *W. Hermelińskiego* oraz sędzi TK *T. Liszcz*.

<sup>6</sup> Tytułem przykładu można przytoczyć niedawną wypowiedź *M. Jabłońskiego*, który stwierdził, że w nauce prawa brakuje jednolitego opisu deliktu administracyjnego oraz jego modelowej konstrukcji; zob. *M. Jabłoński*, w: *M. Wierzbowski, A. Wiktorowska* (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, art. 189b, teza 25.

<sup>7</sup> Zob. *M. Król-Bogomilska*, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym: w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2001; *A. Piszcz*, *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, Białystok 2013; *A. Doniec*, *Stosowanie kar pieniężnych w unijnym i polskim prawie konkurencji w świetle wymogów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2016.

<sup>8</sup> Zob. *W. Radecki*, *Kary pieniężne w ochronie środowiska*, Bydgoszcz 1996; *M. Górski*, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa 2008; *K. Kwaśnicka*, *Odpowiedzialność administracyjna w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2011.

<sup>9</sup> Zob. *A. Michór*, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009; *I. Jackowska*, *Odpowiedzialność administracyjnoprawna uczestników rynku kapitałowego*, Warszawa 2018 (niepubl. rozprawa doktorska); *M. Burgiel-Bosak*, *Sankcja administracyjna jako środek nadzoru Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce*, Kraków 2018 (niepubl. rozprawa doktorska).

<sup>10</sup> Zob. *M. Szpyrka*, *Europejskie standardy stosowania kar pieniężnych na przykładzie polskiego prawa telekomunikacyjnego*, Warszawa 2020.

<sup>11</sup> Zob. *P. Wojciechowski*, *Model odpowiedzialności administracyjnej w prawie żywnościowym*, Warszawa 2016.

administracyjnej, w tym zwłaszcza, czy w każdym z tych przypadków sankcje administracyjne są adekwatną postacią interwencji prawodawczej.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyjaśnienia, przeprowadzenie badań dotyczących odpowiedzialności administracyjnej występującej w ramach jednej z materialnych regulacji prawa administracyjnego – a taką regulacją zawiera RTVU – zyskuje generalne uzasadnienie i wpisuje się we wskazany powyżej swoisty trend badawczy.

Należy ponadto zauważyć, że odpowiedzialność administracyjna w dziedzinie radiofonii i telewizji, czy też posługując się współcześnie bardziej adekwatnym określeniem – w dziedzinie mediów audiowizualnych<sup>12</sup>, wykazuje się specyfiką, która niezależnie od wskazanych powyżej argumentów natury ogólnej, przemawia za poświęceniem uwagi właśnie jej unormowaniom. W odniesieniu do działalności mediów audiowizualnych sankcje administracyjne mogą bowiem ingerować nie tylko w wolność działalności gospodarczej i prawo własności, jak ma to miejsce w przypadku nadzoru administracyjnego nad innymi sferami gospodarki, lecz także, a właściwie przede wszystkim w kluczowe dla funkcjonowania demokracji wolności, tj. wolność wypowiedzi oraz wolność prasy. Co więcej, ingerencja ta w przypadku administracyjnych kar pieniężnych ma zasadniczo tzw. represyjny charakter. O ile stosowanie kar w związku z realizacją wolności wypowiedzi lub wolności prasy jest samo w sobie zagadnieniem kontrowersyjnym, zwłaszcza z punktu widzenia poglądów liberalnych, to kontrowersje te muszą ulec spotęgowaniu, wówczas, gdy o ukaraniu ma rozstrzygać nie sąd, lecz organ administracji. Jest to zjawisko tyleż wyjątkowe w polskim systemie prawa, co doniosłe pod względem praktycznym i naukowym. Warto mu więc poświęcić uwagę, tym bardziej, że zakres administracyjnej penalizacji w RTVU ulega sukcesywnemu poszerzaniu, a dotychczas nie zostało przeprowadzone kompleksowe studium w tym zakresie, w szczególności nie opublikowano jego wyników w monografii książkowej.

Przechodząc do przybliżenia przedmiotu i zakresu badań, którym poświęcona jest niniejsza rozprawa, celowe jest w pierwszej kolejności zaznaczenie, że w RTVU uregulowano zarówno administracyjne sankcje pieniężne (administracyjne kary pieniężne), jak i dość liczne administracyjne sankcje niepieniężne w postaci np. cofnięcia koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego albo telewizyjnego<sup>13</sup>, wykreślenia z rejestru programu rozpowszechnianego wyłącznie w systemie teleinformatycznym albo programu rozprowadzanego<sup>14</sup>, wykreślenia z wykazu podmiotu dostarczającego audiowizualną usługę medialną na żądanie<sup>15</sup>. Sankcje niepieniężne znalazły się jednak poza zakresem niniejszej dysertacji z kilku powodów. Po pierwsze, sankcje te posiadają wysoce zróżnicowaną naturę prawną i często samo ich odróżnienie od środków nadzoru nieposiadających sankcyjnej natury jest bardzo problematyczne. W związku z powyższym jest to rozległe i złożone zagadnienie, którego omówienie łącznie z karami pieniężnymi

---

<sup>12</sup> Kontury pojęcia mediów audiowizualnych zostaną zarysowane w rozdz. I. 1.1.

<sup>13</sup> Zob. art. 38 ust. 1 pkt 2 i 3 RTVU.

<sup>14</sup> Zob. art. 45 ust. 1 i 3 RTVU.

<sup>15</sup> Zob. art. 47a ust. 1 RTVU.

znacząco zwiększyłyby rozmiary rozprawy. Po drugie, w przypadku administracyjnych kar pieniężnych realizacja tzw. funkcji represyjnej (penalnej) jest stosunkowo dobrze zarysowana i dość powszechnie rozpoznawana. Dzięki temu sygnalizowany powyżej, ważki problem penalnego oddziaływania sankcji względem podmiotu korzystającego z wolności wypowiedzi lub wolności prasy występuje z wyraźnym natężeniem. Po trzecie, regulacja administracyjnych kar pieniężnych w RTVU jest od wielu lat przedmiotem krytycznych wypowiedzi doktryny<sup>16</sup>, a dostrzeżone w piśmiennictwie wady tej regulacji nie tylko nie zostały usunięte, lecz uległy – w toku kolejnych nowelizacji – pogłębieniu. Stan ten jest niepokojący i skłania do opracowania propozycji rozwiązań optymalizujących treść przepisów prawnych. Po czwarte, wejście w życie przepisów KPA poświęconych administracyjnym karom pieniężnym sprawiło, że przepisy RTVU znalazły się w zupełnie nowym „kontekście systemowym”, uzasadniającym zbadanie relacji pomiędzy normami tej ustawy a normami KPA.

W ścisłym ujęciu przedmiotem podejmowanych badań jest treść przepisów RTVU, a więc wypowiedź ustawodawcy. Akty stosowania prawa, takie jak decyzje administracyjne czy orzeczenia sądowe wydawane na podstawie tej ustawy, nie stanowią same w sobie obiektu badań i są powoływane, obok wypowiedzi doktryny, jedynie w celu ustalenia treści i oceny analizowanych przepisów prawnych. Zasadniczo więc praktyka decyzyjna Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji znajduje się poza zakresem badań.

W uzupełnieniu powyższych wyjaśnień na temat przedmiotu badań celowe jest nakreślenie przyjętej w dysertacji optyki badawczej, skoro każdy tekst ustawy może być badany pod różnymi kątami. W przypadku administracyjnych kar pieniężnych wskazać można dwie zasadnicze perspektywy, które zarazem nawiązują do podstawowych kategorii prawa administracyjnego, tj. perspektywę interesu indywidualnego oraz perspektywę interesu publicznego. Przepisy prawne normujące stosowanie przedmiotowych kar mogą być badane z punktu widzenia ochrony interesu (indywidualnego) podmiotu ponoszącego odpowiedzialność administracyjną, a w szczególności pod kątem ustanowionych w przepisach gwarancji praw podstawowych przysługujących temu podmiotowi czy też jego pozycji procesowej w postępowaniu zmierzającym do nałożenia kary. Według odmiennej perspektywy, wspomniane przepisy mogą być badane przez pryzmat ochrony interesu publicznego, a więc jako podstawa prawna władczych działań organu administracji publicznej. Wówczas, w ogólnym ujęciu, analizowana może

---

<sup>16</sup> Zob. np. A. Nałęcz, Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji, *Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka* 2006, Nr 4, s. 74–97; oraz wypowiedzi komentatorów dotyczące art. 53–56 RTVU, które szczegółowo będą omawiane w dalszej części rozprawy: J. Sobczak, *Radiofonia i telewizja. Komentarz do ustawy*, Kraków 2001; S. Piątek, w: S. Piątek (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014; E. Czarny-Drożdżejko, *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2014; T. Demendecki, w: A. Niewęglowski (red.), *Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz*, Warszawa 2021; wstępne uwagi krytyczne zostały przedstawione przez Autora niniejszej rozprawy w artykule: Kary pieniężne w ustawie o radiofonii i telewizji – analiza krytyczna, *IKAR* 2019, Nr 3, s. 7–28.

być efektywność wykreowanych przez ustawodawcę instrumentów reagowania administracji na naruszenie prawa. W niniejszej rozprawie przyjęte zostało szerokie podejście badawcze obejmujące obie wskazane perspektywy oraz uwzględniające aspekty prawnomaterialne, prawnoustrojowe i prawnoprocesowe analizowanej regulacji. Takie wszechstronne podejście pozwala uchwycić całość, ukształtowany przez ustawodawcę „mechanizm karania”<sup>17</sup>, a także dokonać kompleksowej oceny jego poszczególnych elementów konstrukcyjnych.

Głównym celem rozprawy jest zweryfikowanie trzech tez.

Zgodnie z tezą pierwszą, dopuszczalne jest tworzenie przez ustawodawcę norm prawnych regulujących stosowanie administracyjnych kar pieniężnych z tytułu deliktów związanych z działalnością w dziedzinie mediów audiowizualnych (tj. świadczeniem usług medialnych, usług rozprowadzania programów, dostarczaniem platform udostępniania wideo). Teza ta zmierza do wykazania, że unormowanie administracyjnych kar pieniężnych w RTVU mieści się w granicach swobody przysługującej ustawodawcy oraz opiera się na w pełni legitymowanych, zasługujących na aprobatę podstawach (*ratio*). Ponadto, udowodnienie tej tezy stanowiłoby potwierdzenie dopuszczalności kreowania w polskim systemie prawnym administracyjnych kar pieniężnych, których zastosowanie stanowi ingerencję w prawo podstawowe o charakterze politycznym, jakim jest wolność wypowiedzi, w szczególności wolność wypowiedzi prasowej. Nałożenie kary, która niesie ze sobą ingerencję w tę wolność, nie musi następować w ramach odpowiedzialności prawnej o charakterze sądowym (np. odpowiedzialności karnej). Co więcej, w rozprawie przedstawione zostaną argumenty, w świetle których prawidłowa ustawa konstrukcja administracyjnych kar pieniężnych przyczynia się do osiągnięcia celu regulacji administracyjnoprawnej w dziedzinie mediów audiowizualnych, tj. ładu medialnego, gdyż stanowi gwarancję harmonizowania chronionych prawnie wartości i interesów współtworzących ten ład.

Według tezy drugiej, specyfika mediów audiowizualnych polegająca na korzystaniu przez te media z wolności wypowiedzi i wolności prasy przemawia za zwiększeniem poziomu wymagań stawianych ustawodawcy w zakresie stanowienia przepisów prawa administracyjnego relevantnych z punktu widzenia nakładania i wymiaru kar pieniężnych z tytułu deliktów związanych z działalnością tych mediów. W tym przypadku standardy prawodawcze są wyższe niż wówczas, gdy ustawodawca reguluje administracyjne kary pieniężne, które mogą ingerować jedynie w prawa podstawowe podlegające mniej intensywnej – niż wymienione wolności – ochronie. Powszechnie przyjmuje się, że specyficzne właściwości niektórych sankcji administracyjnych, takie jak np. ich obligatoryjność lub surowość („represyjność”) wiążą się z koniecznością zapewnienia adresatowi sankcji wyższego poziomu gwarancji prawnych. Badania poświęcone administracyjnym karom pieniężnym uregulowanym w RTVU pozwalają wyraźnie dostrzec, że również pewne właściwości leżące po stronie adresata sankcji administracyjnej de-

---

<sup>17</sup> Szerzej nt. pojęcia mechanizmu karania w kontekście odpowiedzialności administracyjnej zob. rozdz. IV. 1.1.

terminują treść decyzji prawodawczej dotyczącej regulacji tych kar oraz także mogą przekładać się na potrzebę zapewnienia adresatowi kary wyższego poziomu gwarancji prawnych. Wśród właściwości, które mogą przemawiać za takim wzmocnieniem ochrony, wymienić należy kategorię praw podstawowych przysługujących adresatowi kary, które stanowią przedmiot ingerencji administracyjno-penalnej, a także status samego adresata (np. osoby fizycznej). Zweryfikowanie przedmiotowej tezy dostarczą wiedzy potrzebnej do prawidłowego tworzenia przepisów prawa administracyjnego dotyczących działalności mediów audiowizualnych. W rozprawie zrekonstruowany zostanie adekwatny poziom standardów prawodawczych dotyczących kształtowania kar pieniężnych w ramach RTVU.

Teza trzecia wyraża się w stwierdzeniu, że regulacja administracyjnych kar pieniężnych zawarta w RTVU nie spełnia właściwych dla niej wymagań, gdyż z punktu widzenia interesu publicznego nie kształtuje wystarczająco efektywnych środków oddziaływania sankcyjnego, a z punktu widzenia interesu podmiotu ponoszącego odpowiedzialność administracyjną nie ustanawia dostatecznych gwarancji ochrony jego praw. Taki stan jest niekorzystny w wymiarze gospodarczym, zwiększając ryzyko działalności w dziedzinie mediów audiowizualnych oraz w wymiarze pozagospodarczym, niosąc zagrożenia dla wolności wypowiedzi i innych praw podstawowych, w które mogą ingerować administracyjne kary pieniężne. Zidentyfikowane mankamenty regulacji prawnej nie sprzyjają rzetelności i sprawności działania administracji publicznej właściwej w sprawach mediów audiowizualnych, a w wymiarze ogólnym stanowią przeszkodę w kształtowaniu ładu medialnego. Zweryfikowanie tej tezy pozwoli na dokładne wskazanie wad przedmiotowej ustawy oraz zaproponowanie sposobu ich usunięcia.

Realizacja głównego, przedstawionego powyżej celu rozprawy wymagać będzie pogłębienia rozważań teoretycznych, jakie zaprezentowano w piśmiennictwie w odniesieniu do odpowiedzialności administracyjnej *in genere*. Analityczne wyróżnienie poszczególnych elementów konstrukcyjnych odpowiedzialności administracyjnej oraz ich omówienie pozwoli na znaczące uszczegółowienie rozważań i tym samym uzyskanie większej puli argumentów przydatnych do weryfikacji wskazanych powyżej tez. Wypracowane w tym zakresie i omówione w rozprawie autorskie koncepcje odpowiedzialności administracyjnej, deliktu administracyjnego, bezprawności czynu oraz jej wyłączenia (kontratypu), a także wyłączenia i ograniczenia odpowiedzialności administracyjnej mogą stanowić wkład w badania tej postaci odpowiedzialności prawnej wykraczające poza RTVU.

Wybrany w niniejszej rozprawie przedmiot i cel badań determinuje dobór metod badawczych. Badanie treści przepisów RTVU wymagać będzie skorzystania z metody formalno-dogmatycznej (dogmatycznoprawnej), będącej główną metodą wykorzystywaną w rozprawie, a polegającą na ustaleniu treści oraz wzajemnych związków norm prawnych zrekonstruowanych w drodze wykładni tych przepisów (tzw. wykładni doktrynalnej), dokonywanej przy wykorzystaniu dorobku judykatury oraz wypowiedzi doktrynalnych. Uzyskane wyniki dostarczą wiedzy na temat szeroko pojmowanej jakości wypowiedzi normatywnej, a w szczególności jej zrozumiałości i spójności języ-

kowo-logicznej, a ponadto pozwolą na weryfikację jej zgodności z wiążącymi prawodawcę standardami. Na podstawie tej wiedzy możliwe stanie się sformułowanie ocen poziomu gwarantowanej ochrony prawnej oraz wniosków *de lege ferenda* służących udoskonaleniu przepisów prawnych.

Kolejną zastosowaną w rozprawie metodą badawczą jest metoda teoretyczno-prawna, polegająca na krytycznej analizie wypowiedzi doktryny i judykatury poświęconych instytucjom prawnym objętym zakresem rozprawy. Metoda ta zostanie wykorzystana do rozwinięcia koncepcji z zakresu teorii odpowiedzialności administracyjnej, które następnie posłużą do usystematyzowania analizy przepisów RTVU oraz w zasadniczy sposób wpłyną na jej treść. W toku rozważań uwzględniony zostanie w szerokim zakresie dorobek orzecznicy TK, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i administracyjnych, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ponadto analizie poddane będą liczne decyzje Przewodniczącego KRRiT. Zrealizowanie postawionych celów badawczych nie byłoby możliwe bez nawiązań do poglądów przedstawicieli nauk prawnych, które w rozprawie będą przywoływane z domeny wielu dogmatyk prawnych, w szczególności z nauki prawa administracyjnego, nauki prawa konstytucyjnego, nauki prawa karnego oraz cywilistyki.

Rozważenie niektórych zagadnień wymagać będzie sięgnięcia do metody porównawczej (porównawczej), dostarczającej wiedzy płynącej z porównania norm prawnych należących do różnych porządków prawnych. Analizie poddane zostaną normy prawa polskiego w zestawieniu z normami prawa międzynarodowego, w szczególności normami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r. wraz z Protokołami dodatkowymi<sup>18</sup> oraz Europejskiej konwencji o telewizji ponadgranicznej, sporządzonej w Strasburgu 5.5.1989 r.<sup>19</sup> Porównaniami objęte też będą źródła prawa polskiego (krajowego) oraz źródła prawa Unii Europejskiej. Skorzystanie z tej metody jest niezbędne ze względu na złożoną strukturę systemu prawa mediów audiowizualnych wykraczającą poza prawo krajowe.

W rozprawie posłużono się także metodą historycznoprawną, dzięki której możliwe jest poznanie źródeł i ewolucji unormowań prawnych. Metoda ta umożliwi m.in. zbadanie wpływu kolejnych nowelizacji RTVU dotyczących administracyjnych kar pieniężnych na spójność regulacji prawnej oraz jej adaptację do zmieniających się stosunków społecznych poddawanych regulacji prawnej.

Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów.

Treść rozdziału pierwszego koncentruje się wokół pojęcia interesu publicznego w dziedzinie mediów audiowizualnych oraz jego ochrony za pomocą regulacji administracyjnoprawnej zawartej w RTVU. Zrekonstruowane zostały założenia posługiwania się w tej dziedzinie metodą regulacji właściwą dla prawa administracyjnego, wskazano usługi poddane unormowaniu oraz zarysowano ograniczenia w ich świadczeniu, przybliżając tym samym materię sankcjonowaną administracyjnymi karami pieniężnymi.

---

<sup>18</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>19</sup> Dz.U. z 1995 r. Nr 32, poz. 160 ze zm.



Uwagę poświęcono również organom państwowym właściwym w sprawach działalności mediów audiowizualnych, tj. KRRiT oraz jej Przewodniczącemu, który dysponuje kompetencją do nakładania przedmiotowych kar. Dobór zagadnień poruszonych w rozdziale pierwszym służy naświetleniu jednej z sygnalizowanych perspektyw badawczych, tj. perspektywy interesu publicznego, która w dalszych częściach rozprawy dostarcza kryteriów oceny analizowanych przepisów RTVU.

Rozdział drugi stanowi wprowadzenie do problematyki administracyjnych kar pieniężnych i pod względem merytorycznym składa się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej z nich przedmiotowe kary są rozpatrywane jako element struktury odpowiedzialności administracyjnej, co stanowi okazję do omówienia i usystematyzowania poszczególnych komponentów tej struktury oraz ich wzajemnych relacji, a w szczególności wyjaśnienia istoty badanych kar administracyjnych. W części drugiej odpowiedzialność administracyjna obejmująca stosowanie kar pieniężnych zostaje ukazana w świetle standardów konstytucyjnych i ochrony praw podstawowych, przy czym wywody koncentrują się na wypływających z tych standardów ograniczeniach swobody regulacyjnej ustawodawcy, gdyż – zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami – to właśnie wypowiedź ustawodawcy (RTVU) stanowi główny przedmiot badań. Warto podkreślić, że większość ze wspomnianych standardów służy ochronie podmiotu ponoszącego odpowiedzialność administracyjną i w ten sposób w omawianym rozdziale zostaje nakreślona druga perspektywa badawcza, tj. perspektywa interesu indywidualnego stanowiąca punkt odniesienia analiz prowadzonych w dalszych rozdziałach rozprawy. Rozważania zawarte w rozdziale drugim, chociaż stanowią niezbędne wprowadzenie do badania przepisów RTVU, nie są ograniczone treścią tych unormowań i mogą zostać w przyszłości wykorzystane w badaniach nad odpowiedzialnością administracyjną również poza dziedziną mediów audiowizualnych.

Rozdział trzeci jest pierwszym z trzech rozdziałów rozprawy, w których przeprowadzana jest analiza dogmatycznoprawna art. 53–56 RTVU. W pierwszej kolejności zrekonstruowane zostaje *ratio*, sektorowe ramy, a także źródła unormowań poddawanych analizie, a następnie uwaga zostaje ukierunkowana na dwa elementy odpowiedzialności administracyjnej, tj. delikt administracyjny oraz podmiot ponoszący tę odpowiedzialność. Rozważania dotyczą zasadniczo dwóch kwestii. Po pierwsze, czy zakres administracyjnej penalizacji czynów oraz zakres podmiotowy odpowiedzialności zostały wyznaczone w sposób prawidłowy z punktu widzenia potrzeby ochrony interesu publicznego i interesu indywidualnego. Po drugie, czy opisy deliktów oraz podmiotów ponoszących odpowiedzialność spełniają wymogi ustawowej wyłączności oraz określoności, a więc podstawowe gwarancje służące ochronie jednostki w relacjach z organami władzy publicznej operującymi karami.

Rozdział czwarty dotyka problematyki związanej z kolejnym elementem odpowiedzialności administracyjnej, tj. z sankcją administracyjną. Treść rozdziału ogniskuje się na zawartym w RTVU mechanizmie nakładania i wymiaru administracyjnych kar pieniężnych, a w szczególności na kwestiach zbiegu sankcji administracyjnych, ustawo-

wych kryteriach maksymalnej wysokości kary oraz dyrektywach wymiaru kary, a także regulacji wyłączenia i ograniczenia odpowiedzialności administracyjnej.

Całość rozważań dopełnia rozdział piąty obejmujący swym zakresem postępowanie administracyjne oraz jurysdykcję sądową w sprawach administracyjnych kar pieniężnych stosowanych na gruncie RTVU. Rozdział ten jest wyrazem przekonania, że prawidłową ocenę wypowiedzi prawodawczej dotyczącej odpowiedzialności administracyjnej można sformułować jedynie wówczas, gdy optyka badawcza nie zostaje zażęzona do norm prawa materialnego, lecz uwzględnia również aspekty ustrojowe i proceduralne (administracyjne oraz sądowe). W związku z tym celowe staje się zwrócenie uwagi na gwarancje instytucjonalne i proceduralne, jakie *de lege lata* zapewnione są w postępowaniach sankcyjnych prowadzonych przez Przewodniczącego KRRiT. Ponadto w ostatnim rozdziale omówiony zostaje obowiązujący model jurysdykcji sądowej w sprawach stosowania kar pieniężnych na podstawie RTVU, tj. jurysdykcja sądu powszechnego (cywilnego) w ramach tzw. postępowania hybrydowego, a także przeprowadzone zostaje jego porównanie z modelem kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne w celu ustalenia, który z tych modeli jest rozwiązaniem optymalnym, biorąc pod uwagę specyfikę odpowiedzialności administracyjnej w dziedzinie mediów audiowizualnych oraz aktualne ukształtowanie postępowania administracyjnego zmierzającego do nałożenia kary.

Niniejsza monografia uwzględnia stan prawny na dzień 15.7.2023 r.

Oddawana do rąk Czytelnika książka stanowi poprawioną i zaktualizowaną wersję rozprawy doktorskiej obronionej z wyróżnieniem w marcu 2023 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W tym miejscu pragnę serdecznie podziękować promotorowi tej rozprawy – Panu prof. UW dr. hab. *Pawłowi Wajdzie*, za ogromne zaangażowanie w opiekę naukową, nieocenioną pomoc merytoryczną, okazaną mi życzliwość oraz wsparcie.

Wyrazy wdzięczności kieruję także do Recenzentów mojej pracy doktorskiej – Pani prof. dr hab. *Patrycji Zawadzkiej*, Pana prof. UŚ dr. hab. *Mirosława Pawelczyka* oraz Pani dr hab. *Joanny Lemańskiej*. Bardzo dziękuję za podjęcie się trudu recenzowania tak obszernej dysertacji oraz jej wnikliwą ocenę. Otrzymane recenzje pozwoliły mi w sposób bardziej dojrzały naukowo spojrzeć na badaną problematykę oraz poprawić rozprawę przed jej opublikowaniem.

W trakcie mojej dość długiej drogi wiodącej do przygotowania rozprawy doktorskiej oraz wydania niniejszej monografii miałem zaszczyt i przyjemność poznać Panią prof. dr hab. dr h.c. (*multi*) *Ewę Łętowską*. Jestem niezmiernie wdzięczny Pani Profesor za wszelką okazaną mi pomoc oraz mądrość, którą się ze mną dzieliła, a która pomogła mi postawić pierwsze kroki na naukowej drodze.

Przygotowanie i obrona rozprawy doktorskiej nie byłyby możliwe bez wsparcia ze strony mojej Rodziny, której z całego serca za ten wysiłek dziękuję i dedykuję niniejszą książkę.

Warszawa, 15.7.2023 r.

Autor

[Przejdź do księgarni →](#)



[ksiegarnia.beck.pl](http://ksiegarnia.beck.pl)