

P O S T A N O W I E N I E

Dnia 29 maja 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący: **Sędzia WSA Dorota Dzedzic-Chojnacka**

po rozpoznaniu

na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 maja 2024 r.

sprawy ze skargi **Telewizja Polska S.A. w likwidacji z siedzibą w Warszawie**

na **uchwałę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji**

z dnia **10 stycznia 2024 r. Nr 8/2024**

w przedmiocie przesunięcia terminu realizacji harmonogramu
postanawia:

- I. **odrzucić skargę;**
- II. **zwrócić Telewizja Polska S.A. w likwidacji z siedzibą w Warszawie ze środków budżetowych Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie kwotę 200 (dwieście) złotych uiszczoną tytułem wpisu od skargi.**

UZASADNIENIE

Telewizja Polska S.A. w likwidacji z siedzibą w Warszawie, dalej: „Spółka”, działając na podstawie art. 3 § 1, art. 3 § 2 pkt 4 w zw. z art. 50 § 1, art. 53 § 2 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634), dalej: „p.p.s.a.”), zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie uchwałę Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, dalej: „KRRiT”, z 10 stycznia 2024 r. Nr 8/2024 w sprawie przesunięcia terminów realizacji harmonogramu z dnia 18.10.2023 r. ustalonego na podstawie uchwały KRRiT nr 194/2023 z dnia 10.09.2023 r. W uzasadnieniu skargi Spółka wskazała, że w jej ocenie skarżona uchwała KRRiT należy do normatywnej kategorii aktów, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Zdaniem Spółki uchwała KRRiT z 10 stycznia 2024 r. ingeruje w czynność wypłaty środków z wpływów abonamentowych, jest aktem indywidualnym z zakresu administracji publicznej dotyczącym w sposób bezpośredni uprawnienia Spółki wynikającego z przepisu prawa powszechnie obowiązującego. Uchwała ta wpływa także, zdaniem Spółki, (w sposób negatywny) na możliwość realizowania przez nią jej ustawowych obowiązków, wskazanych przede wszystkim w art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1722, dalej: „u.r.t.”).

Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, dalej: „Przewodniczący KRRiT”, w odpowiedzi na skargę wniósł o jej odrzucenie, zaznaczając, że skarżona uchwała nie jest aktem podlegającym kontroli sądownoadministracyjnej z mocy art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Przewodniczący KRRiT wskazał, że w przedmiotowej sprawie KRRiT nie wydała rozstrzygnięcia indywidualnego (nie wydała też rozstrzygnięcia, które odnosi się do spółki pod firmą „Telewizja Polska S.A. w likwidacji”, a wyłącznie do spółek określonych w art. 26 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji). Zaznaczył on również, że ustalenie terminów przekazywania środków z opłat abonamentowych jest czynnością materialno-techniczną i nie wymaga decyzji KRRiT.

Przewodniczący KRRiT wniósł nadto o nałożenie na skarżącą Spółkę obowiązku zwrotu kosztów, w przypadku konstatacji niesumienności lub oczywistej niewłaściwości postępowania strony skarżącej na podstawie art. 208 p.p.s.a.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Sygn. akt VI SA/Wa 1458/24

W pierwszej kolejności Sąd pragnie odnieść się do podniesionej przez KRRiT w odpowiedzi na skargę kwestii otwarcia likwidacji Spółki. Z informacji odpowiadającej odpisowi pełnemu z Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (w aktach sprawy) wynika, że w dniu 8 kwietnia 2024 r. wpisano informację o otwarciu likwidacji. Zgodnie z art. 20 ust. 1h ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 685, dalej: „ustawa o KRS”) wpis informacji o otwarciu likwidacji, zakończeniu likwidacji, ogłoszeniu upadłości, zakończeniu postępowania upadłościowego oraz o wykreśleniu przedsiębiorcy zagranicznego polega na ich automatycznym zamieszczeniu w Rejestrze po przekazaniu z właściwych rejestrów za pośrednictwem systemu integracji rejestrów. Na podstawie art. 694² k.p.c. w sprawach rejestrowych wyłącznie właściwy jest natomiast sąd rejonowy (sąd gospodarczy) właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub wpisaną w rejestrze siedzibę podmiotu, którego sprawa dotyczy (sąd rejestrowy). Kwestia prawidłowości otwarcia likwidacji Spółki wykracza zatem poza kognicję sądów administracyjnych, gdyż jest to przedmiotem badania sądu powszechnego w postępowaniu w przedmiocie wpisu do Rejestru. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o KRS domniemywa się, że dane wpisane do Rejestru są prawdziwe. Dla tegoż Sądu istotne jest zatem to, że do Rejestru wpisano likwidację Spółki, a Sąd obowiązuje domniemanie prawidłowości wpisu.

Jednocześnie wskazać należy, że Przewodniczący KRRiT niezasadnie wnosi na podstawie art. 30 § 1 p.p.s.a. o ustanowienie dla Spółki kuratora, podnosząc, że pełnomocnictwo udzielone przez Telewizja Polska S.A. do jej reprezentowania wygasło w związku z otwarciem likwidacji Spółki. Na podstawie art. 470 § 1 k.s.h. otwarcie likwidacji powoduje bowiem wygaśnięcie wyłącznie prokury. Nie jest natomiast dopuszczalna wykładnia rozszerzająca art. 470 § 1 i obejmowanie tym przepisem pełnomocników. A zatem otwarcie likwidacji nie powoduje wygaśnięcia pełnomocnictw cywilnoprawnych udzielonych przez zarząd, nadto w toku likwidacji likwidatorzy mogą ustanawiać pełnomocników (por. A. Kidyba [w:] Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych, LEX/el. 2024, art. 470; M. Rodzyńkiewicz [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz, wyd. VII, WKP 2018, art. 284).

Skarga podlega odrzuceniu jako niedopuszczalna.

Merytoryczna ocena skargi zawsze musi zostać poprzedzona badaniem, czy skarga jest dopuszczalna (art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.). Wyraźne określone w Konstytucji RP granice właściwości rzeczowej sądów administracyjnych znalazły swoje potwierdzenie w przepisach ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju

Sygn. akt VI SA/Wa 1458/24

sądów administracyjnych, ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Katalog aktów prawnych oraz czynności organów administracji publicznej podlegających kontroli sądów administracyjnych wskazano w treści przepisu art. 3 § 2 p.p.s.a. i obejmuje:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775 i 803), postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2651, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 4b) opinie, o których mowa w art. 119zzl § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, i odmowy wydania tych opinii;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;
- 9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej

Sygn. akt VI SA/Wa 1458/24

dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Ponadto, jak stanowi § 2a i 3, sądy administracyjne orzekają także w sprawach sprzeciwów od decyzji wydanych na podstawie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego oraz w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

W tym miejscu niezbędna jest dygresja, że art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. rozszerza kontrolę sądu administracyjnego poza sferę decyzji i postanowień, będących tradycyjnie przedmiotem kontroli sądownoadministracyjnej. Przepis ten umożliwia sądową kontrolę również takich działań administracji publicznej, które nie są podejmowane w sformalizowanych postępowaniach (jurysdykcyjnym, egzekucyjnym oraz zabezpieczającym) zapewniających ich uczestnikom określone gwarancje procesowe, a dotyczą praw i obowiązków obywateli i innych podmiotów w sferze publicznoprawnej, w stosunkach z organami administracji publicznej. Ustawodawca niniejszym przepisem dążył do jak najszerszego zapewnienia indywidualnym jednostkom, prawnej ochrony przed działaniami organów, które wymykają się wszelkiej innej kontroli. Celem ustawodawcy nie było jednak umożliwienie zaskarżania do sądów administracyjnych działań administracji publicznej wykonywanych w ramach stosunków innych niż administracyjnoprawny. Powyższe regulacje w zakresie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych wynikają z przepisów art. 175 ust. 1 i art. 177 Konstytucji RP.

Ze skargi złożonej przez Telewizja Polska S.A. w likwidacji z siedzibą w Warszawie wynika jednoznacznie, że skarży ona uchwałę KRRiT z 10 stycznia 2024 r. Nr 8/2024 w sprawie przesunięcia terminów realizacji harmonogramu z dnia 18.10.2023 r. ustalonego na podstawie uchwały KRRiT nr 194/2023 z dnia 10.09.2023 r.

Zdaniem Sądu, aby przyjąć, że ocena legalności skarżonej uchwały podlega kognicji sądu administracyjnego, należałoby jednoznacznie ustalić, że przedmiotowa uchwała należy do jednej z prawnych form działania, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a. albo – mając na względzie przepis art. 3 § 3 p.p.s.a. – że podstawa do jej zaskarżenia wynika wprost z konkretnego przepisu u.r.t., czy też innej obowiązującej

Sygn. akt VI SA/Wa 1458/24

ustawy szczególnej. Do zaistnienia sprawy administracyjnej bowiem konieczny jest zarówno konkretny przepis administracyjnego prawa materialnego, jak i postępowanie, które nada w określonej formie temu przepisowi znaczenie prawne. Sprawa administracyjna jest konsekwencją istnienia stosunku administracyjnoprawnego, czyli takiej sytuacji prawnej, w której strona ma prawo żądać od organu administracyjnego skonkretyzowania jej indywidualnych uprawnień wynikających z prawa materialnego (por. wyrok NSA z 14 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 2414/21; postanowienie NSA z 29 grudnia 2010 r., sygn. akt I OZ 953/10).

Należy stanowczo stwierdzić natomiast, że żaden przepis u.r.t., nie przewiduje podstawy do przeprowadzenia przez sąd administracyjny kontroli legalności uchwały KRRiT wydanej w przedmiocie przesunięcia terminów realizacji harmonogramu wypłaty środków na realizację misji publicznej. Podstawy takiej nie można również wywieść z żadnego innego, obowiązującego obecnie, aktu normatywnego.

Należy zauważyć, że podstawą prawną spornej uchwały KRRiT były art. 9 ust. 1 u.r.t. w związku art. 8 ust. 1-3 ustawy o opłatach abonamentowych.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.r.t. na podstawie ustaw i w celu ich wykonania KRRiT wydaje rozporządzenia i uchwały. Stosownie natomiast do treści art. 8 ustawy o opłatach abonamentowych wpływy, o których mowa w art. 2 ust. 1, art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 4, z wyłączeniem potrąceń przewidzianych w art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 8, są przeznaczane wyłącznie na realizację przez nadawców publicznej radiofonii i telewizji misji, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w wysokości nieprzekraczającej wydatków ponoszonych w związku z realizacją tej misji (ust. 1). KRRiT ustala corocznie, po analizie planu programowo-finansowego, o którym mowa w art. 21c ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, oraz sprawozdania, o którym mowa w art. 31b ust. 1 tej ustawy, za poprzedni rok kalendarzowy i analizie określonych w nich kosztów, nie później niż do dnia 30 września, sposób podziału wpływów, o których mowa w ust. 1, między jednostki publicznej radiofonii i telewizji w następnym roku kalendarzowym, w tym minimalny udział terenowych oddziałów spółki, o której mowa w art. 26 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji (ust. 2). Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przekazuje zaliczkowo jednostkom publicznej radiofonii i telewizji środki na realizację misji, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, na podstawie sposobu podziału wpływów, o którym mowa w ust. 2 (ust. 3). Przede wszystkim podkreślić należy, że skarżona uchwała KRRiT z 7 lutego 2024 r. nie jest uchwałą, o której mowa w art. 8 ust. 2 ustawy o opłatach abonamentowych. Ta

Sygn. akt VI SA/Wa 1458/24

bowiem uchwała została wydana 13 września 2023 r. i jest to uchwała KRRiT Nr 194/2023.

Natomiast odnosząc się do skarżonej uchwały KRRiT, wskazać, zdaniem Sądu, należy, że nie posiada ona cech decyzji administracyjnej, albowiem nie jest władczym, jednostronnym przejawem woli organu administracji publicznej, rozstrzygającym sprawę administracyjną (autorytatywnie konkretyzujący administracyjnoprawny stosunek materialny), skierowanym do oznaczonego indywidualnie adresata, którego podstawę rozstrzygnięcia stanowi powszechnie obowiązujący przepis prawa.

Nie sposób przyjąć również, że sporna uchwała stanowi inną czynność lub akt z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W ocenie Sądu przedmiotem skargi przewidzianej w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. mogą bowiem być wyłącznie takie czynności lub akty, które:

- nie mają charakteru decyzji lub postanowienia, wydanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym i zaskarżalnych na podstawie art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.,
- są skierowane do indywidualnego podmiotu,
- mają charakter publicznoprawny, a także
- dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Dany akt lub czynność powinna ustalać (odmawiać ustalenia), stwierdzać (odmawiać stwierdzenia), potwierdzać (odmawiać potwierdzenia) uprawnienia lub obowiązki określone przepisami prawa administracyjnego. Dlatego musi istnieć ścisły związek między ustaleniem, stwierdzeniem lub potwierdzeniem (oraz ich odmowami), a możliwością realizacji uprawnienia (lub obowiązku) wynikającego z przepisu prawa.

W tej sytuacji uznać należy, że – wbrew stanowisku Spółki – skarżona w niniejszej sprawie uchwała KRRiT nie stanowi czynności (lub aktu), o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W ocenie Sądu należy zgodzić się z organem, że w przedmiotowej sprawie KRRiT nie wydała rozstrzygnięcia indywidualnego. Co więcej, treścią uchwały KRRiT nie przesądziła ani o prawach ani o obowiązkach żadnego podmiotu. Nie zmieniła też sposobu podziału wpływu z opłat abonamentowych – te procentowo nie uległy zmianie.

Skarżona uchwała ma charakter aktu prawa wewnętrznego skierowanego do organu będącego w jej strukturze, tj. Przewodniczącego KRRiT, i nie jest kierowana

Sygn. akt VI SA/Wa 1458/24

do konkretnego „zewnętrznego” adresata, indywidualnego podmiotu. Akt ten nie implikuje zatem żadnych praw i obowiązków dla stron postępowania. W konsekwencji uchwała ta nie mieści się w żadnej z wymienionych powyżej kategorii aktów prawnych, co oznacza, że kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy administracyjne, na podstawie art. 3 § 2 p.p.s.a., nie obejmuje tego typu aktów (por. postanowienie NSA z 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt II GSK 314/15, a także postanowienie WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2022 r. o sygn. akt VI SAB/Wa 26/22). U.r.t. nie przewiduje możliwości zaskarżenia uchwał Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, które nie mają charakteru decyzji administracyjnych, lecz mogą stanowić podstawę do działania dla Przewodniczącego KRRiT. Uchwała jest więc przede wszystkim kierowana do Przewodniczącego KRRiT, nie zaś do skarżącej Spółki, czego dowodem jest to, że uchwały KRRiT nie doręcza się stronie. Nie można nadto zapominać, że KRRiT może przyjmować w trybie uchwały stanowiska i komunikaty (M. Chrzanowski [w:] Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, red. A. Niewęglowski, Warszawa 2021, art. 9, LEX/el.).

Zauważyć należy także, że powyższe regulacje prawa materialnego stanowią, że wpływy z opłat abonamentowych otrzymane przez skarżącą Spółkę stanowią nazwane ustawowo przychody własne spółki jako należny jej na mocy przepisów prawa administracyjnego udział we wpływach ogółem z tego źródła, wynikający z podziału uchwalonego w sposób przewidziany u.r.t., dokonanego przez podmiot do tego powołany. Z cytowanej wcześniej treści art. 8 ustawy o opłatach abonamentowych wynika, że wpływy te przeznaczone mogą być wyłącznie dla nadawców publicznej radiofonii i telewizji oraz na realizację misji publicznej. Z treści art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o opłatach abonamentowych wynika, że przekazanie przez Przewodniczącego KRRiT zaliczkowo jednostkom publicznej radiofonii i telewizji środków na realizację misji nie wymaga wcześniejszej decyzji administracji przez ten organ, a jedynie ustalenie przez KRRiT sposobu podziału wpływów z opłat abonamentowych. Jak wskazano wcześniej, podział ten został już dokonany uchwałą na rok 2024 uchwałą KRRiT Nr 194/2023 z 13 września 2023 r. Spółce przysługuje zatem – w przypadku nieotrzymywania środków na realizację misji publicznej – skarga na bezczynność Przewodniczącego KRRiT w przekazaniu zaliczkowym tych środków na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy o opłatach abonamentowych. Sąd uznaje bowiem, że wypłata środków na realizację misji publicznej – podobnie jak zwrot podatku – jest czynnością materialno-techniczną, na którą w przypadku jej niewykonania w określonym

Sygn. akt VI SA/Wa 1458/24

w Harmonogramie z dnia 18 października 2023 r. terminie przekazywania w 2024 roku wpływów z opłat abonamentowych z rachunku bankowego KRRiT do spółek publicznej radiofonii i telewizji stronie służy skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu, na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a (por. postanowienie NSA z 19 września 2013 r. sygn. akt II FSK 2418/13, wyrok NSA z 23 maja 2014 r. sygn. akt II OSK 1215/14, postanowienie NSA z 23 października 2014 r. sygn. akt II FSK 2708/14 i wyroki NSA z: 27 kwietnia 2017 r. sygn. akt I GSK 2282/15, 23 października 2019 r. sygn. II FSK 1580/19, 25 maja 2022 r. sygn. III FSK 282/22).

W tej sytuacji Sąd uznał, że na sporną uchwałę KRRiT nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. W związku z tym złożona w niniejszej sprawie skarga podlega odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 p.p.s.a.

Wpis od skargi zwrócono na podstawie art. 232 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Na marginesie Sąd zauważa również, że skorzystanie przez stronę z ustawowo przewidzianych uprawnień do uruchomienia środków zaskarżenia, w tym wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, wbrew oczekiwaniom Przewodniczącego KRRiT, nie może być utożsamiane z niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem, o którym mowa w art. 208 p.p.s.a. Z tego względu w sprawie nie zaszły podstawy do zastosowania tego przepisu.