



PRZEWODNICZĄCA
Krajowej Rady Radiofonii
i Telewizji

dr Agnieszka Glapiak

DR.412.3.10.2025

Warszawa, dnia 28 maja 2026 r.

Muzo.fm Sp. z o.o.

ul. Jubilerska 10

04-190 Warszawa

D E C Y Z J A Nr DR-61/2026

Na podstawie art. 33 ust. 2 i 3 w zw. z art. 36 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1722 ze zm., dalej jako: u.r.t.) oraz art. 104, art. 107 i art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej jako: k.p.a.), po rozpatrzeniu wniosku z dnia 20 października 2025 r. (sygn. DR.412.3.2025) spółki **Muzo.fm Sp. z o.o.** z siedzibą w Warszawie o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją Przewodniczącego KRRiT Nr DR-125/2025-4/328/K z dnia 25 września 2025 r. oraz w wykonaniu Uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Nr 43/2026 z dnia 4 lutego 2026 r.

postanawia się

utrzymać w mocy decyzję Przewodniczącego KRRiT **Nr DR-125/2025-4/328/K** z dnia 25 września 2025 r. w sprawie dokonania zmiany (rozszerzenia) koncesji Nr 328/K/2018-R z dnia 28 maja 2018 r., udzielonej spółce „**Radio Leliwa**” **Sp. z o.o.** z siedzibą w Tarnobrzegu na rozpowszechnianie programu radiowego pod nazwą „**Radio Leliwa**”, o stację nadawczą zlokalizowaną w Ostrowcu Świętokrzyskim (89,6 MHz) w województwie świętokrzyskim (wniosek DR.4110.99.2024) oraz odmowy udzielenia bądź dokonania zmiany (rozszerzenia) koncesji następującym podmiotom: Muzo.fm Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (wniosek DR.4110.93.2024), Radio ESKA S.A. z siedzibą w Warszawie (wniosek DR.4110.94.2024), Agencji Radiowo - Telewizyjnej „FAMA” Sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach (wniosek DR.4110.100.2024) i Radio 1 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (wniosek DR.4110.103.2024).

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2025 r. Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej jako: Przewodniczący KRRiT) wydał decyzję Nr DR-125/2025-4/328/K w sprawie dokonania zmiany (rozszerzenia) koncesji Nr 328/K/2018-R z dnia 28 maja 2018 r., udzielonej spółce „Radio Leliwa” Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu na rozpowszechnianie w sposób rozsiewczy naziemny programu radiowego pod nazwą „Radio Leliwa”, o stację nadawczą zlokalizowaną w Ostrowcu Świętokrzyskim (89,6 MHz) w województwie świętokrzyskim (wniosek DR.4110.99.2024). Jednocześnie ww. decyzją Organ odmówił udzielenia bądź dokonania zmiany (rozszerzenia) koncesji następującym podmiotom: Muzo.fm Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (wniosek o rozszerzenie DR.4110.93.2024), Radio ESKA S.A. z siedzibą w Warszawie (wniosek o rozszerzenie DR.4110.94.2024), Agencji Radiowo - Telewizyjnej „FAMA” Sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach (wniosek o udzielenie DR.4110.100.2024) i Radio 1 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (wniosek o udzielenie DR.4110.103.2024).

Decyzja Nr DR-125/2025-4/328/K została wydana w wyniku postępowania prowadzonego w związku z pkt. I Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT z dnia 11 lipca 2024 r. o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego (M.P. poz. 648; dalej jako: Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT) oraz w wykonaniu uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej jako: KRRiT) Nr 49/2025 z dnia 12 lutego 2025 r.

W pouczeniu zawartym w decyzji zostało wskazane, iż zgodnie z art. 127 § 3 k.p.a. w związku z art. 129 § 1 i § 2 k.p.a. stronie postępowania przysługiwało prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do Przewodniczącego KRRiT w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji.

W piśmie z dnia 20 października 2025 r. spółka Muzo.fm Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie wniosła o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem decyzji Nr DR-125/2025-4/328/K oraz jej uchylenie w całości, a następnie wydanie decyzji o dokonaniu zmiany (rozszerzenia) koncesji Nr 527/K/2022-R, poprzez przyznanie spółce Muzo.fm Sp. z o.o. prawa do rozpowszechniania programu radiowego ze stacji nadawczej w Ostrowcu Świętokrzyskim (89,6 MHz) w województwie świętokrzyskim wraz z odmową udzielenia (rozszerzenia) koncesji pozostałym stronom postępowania.

Powyższy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy został złożony z zachowaniem terminu oraz podpisany zgodnie z zasadami reprezentacji spółki Muzo.fm Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie.

Strony zostały zawiadomione na podstawie art. 131 k.p.a. o złożonym wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wydaniem decyzji Nr DR-125/2025-4/328/K oraz o możliwości wypowiedzenia się co do jego treści.

Z powyższego uprawnienia skorzystała w piśmie z dnia 16 listopada 2025 r. spółka „Radio Leliwa” Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu. W odpowiedzi odniosła się do zarzutów zawartych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, uznając przy tym przedmiotowy wniosek za bezzasadny (o czym w dalszej części uzasadnienia).

W tym miejscu należy wskazać, iż w trybie art. 127 § 3 k.p.a. strona niezadowolona z decyzji, jest uprawniona do zainicjowania przed tym samym organem drugiego postępowania merytorycznego w tej samej sprawie, do którego odpowiednio należy stosować przepisy k.p.a. dotyczące odwołań. Postępowanie wszczęte wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy kończy się rozstrzygnięciem - sposobem załatwienia sprawy - przewidzianym w art. 138 § 1 k.p.a. (por. wyroki NSA z dnia 17 listopada 2000 r., sygn. akt I SA 1543/99, LEX nr 57182 i z dnia 27 listopada 2001 r., sygn. akt I SA 1011/00, LEX nr 81760). Powyższe oznacza, że organ wydający decyzję, na skutek prawidłowo złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę, która już raz została rozstrzygnięta przez ten organ w ramach działania jako organu pierwszej instancji, przy zastosowaniu takich rozstrzygnięć, które zostały przewidziane w art. 138 § 1 k.p.a. (wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 marca 2007 r., sygn. akt V SA/Wa 248/07, LEX nr 338253).

W piśmie z dnia 20 października 2025 r. spółka Muzo.fm Sp. z o.o. (dalej jako: Skarżąca) zarzuciła zaskarżonej decyzji, co następuje:

- naruszenie art. 7 k.p.a. w związku z art. 6 ust. 1 oraz art. 36 ust. 1 pkt 1 u.r.t. poprzez nieuwzględnienie interesu społecznego i słusznego interesu obywateli oraz naruszenie interesów odbiorców usług medialnych i niezapewnienie pluralistycznego charakteru radiofonii oraz nieuwzględnienie stopnia realizacji zadań określonych w art. 1 ust. 1 u.r.t. przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją i dokonanie zmiany koncesji na nadawanie programu, która to zmiana w istocie nie poszerza oferty programowej na lokalnym rynku usług radiowych;
- naruszenie art. 107 k.p.a. w związku z art. 11 oraz art. 8 k.p.a. poprzez nieuwzględnienie w uzasadnieniu decyzji faktu, że program lokalny jest już obecny w ofercie programowej Ostrowca Świętokrzyskiego i okolic, a także niewyjaśnienie, dlaczego – zdaniem Przewodniczącego KRRiT – powielenie programu lokalnego jest atrakcyjniejsze dla słuchacza niż wyspecjalizowany informacyjno-biznesowo-muzyczny program Wnioskodawcy, który dotychczas na terenie Ostrowca Świętokrzyskiego nie jest dostępny;
- naruszenie art. 7, art. 8 i art. 107 § 3 k.p.a. poprzez wadliwe uzasadnienie decyzji uniemożliwiające Wnioskodawcy zapoznanie się z rzeczywistymi przesłankami odmowy zmiany decyzji koncesyjnej Nr 527/K/2022-R z dnia 24 maja 2022 r. wydanej Muzo.fm Sp. z o.o. poprzez jej rozszerzenie o możliwość nadawania programu „Eska ROCK” za pomocą stacji nadawczej zlokalizowanej w Ostrowcu Świętokrzyskim na częstotliwości 89,6 MHz.

Następnie Skarżąca opisała stan sprawy i przytoczyła w punktach argumenty, które miały przemawiać za uchyleniem zaskarżonej decyzji i udzieleniem jej koncesji.

Skarżąca podniosła, iż kluczowym kryterium oceny w przypadku postępowania konkurencyjnego pomiędzy wnioskami stacji lokalnych i wyspecjalizowanych powinien być stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w art. 1 ust. 1 u.r.t. z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją. Przy czym, jak dalej wskazała, działanie Organu zmieniające koncesję podmiotu, który oferuje treści lokalne dostępne już na danym obszarze i realizowane przez innych nadawców nie chroni interesu odbiorców, którzy zasługują na atrakcyjną i urozmaiconą ofertę. Zatem pominięcie faktu, że program lokalny jest już dostępny w Ostrowcu Świętokrzyskim, spowodowało, że mieszkańcy tego regionu pozbawieni zostali dostępu do wyspecjalizowanych treści programowych, które zawierałby program radiowy „Eska ROCK”. Jednocześnie przedmiotowa decyzja skutkuje nieuzasadnionym powieleniem istniejącej już szerokiej oferty lokalnej w Ostrowcu Świętokrzyskim, co nie przyczynia się do zwiększenia różnorodności oferowanych programów radiowych i nie służy interesowi społecznemu. Według Skarżącej wybór jego wniosku na program wyspecjalizowany informacyjno-biznesowo-muzyczny wprowadziłby na lokalny rynek unikatowy format muzyczny (muzyka rozrywkowa, jazzowa i okołojazzowa), a także nową tematykę (audycje o tematyce społecznej, z zakresu wiedzy o finansach, poświęcone kulturze), a tym samym zwiększyłby pluralizm programowy na tym obszarze. Skarżąca uważa, że nie została spełniona przesłanka z art. 36 ust. 1 pkt. 1 u.r.t., którą Organ pominął, a jedynie dla pozoru zamieścił deklarację w tym zakresie w uzasadnieniu decyzji.

W kontekście ww. przesłanki Skarżąca wskazała, iż rynek na obszarze objętym zasięgiem nadawania ze stacji Ostrowiec Świętokrzyski (89,6 MHz) jest silnie nasycony ofertą z tematyką lokalną. Na potwierdzenie Skarżąca przywołała dane koncesyjne w zakresie realizacji tematyki lokalnej przez cztery podmioty rozpowszechniające programy radiowe: „Radio Rekord Świętokrzyskie” (20,79% tematyki lokalnej, w tym 15,23% lokalnych wiadomości i publicystyki), „Radio Ostrowiec” (19,83% tematyki lokalnej, w tym 12,66% informacji i publicystyki), „Radio eM Kielce” (18,6% tematyki lokalnej ze stacji Święty Krzyż 91,3 MHz), „RMF MAXXX” (12% tematyki lokalnej). W ten sposób zdaniem Skarżącej potrzeby lokalnej społeczności w tym zakresie zostały już zaspokojone.

Według Skarżącej organ w rezultacie dokonał porównania jedynie dwóch wniosków - spółki „Radio Leliwa” Sp. z o.o. i Agencji Radiowo - Telewizyjnej „FAMA” Sp. z o.o. i tylko w tym zakresie uzasadnił swój wybór w decyzji, nie odnosząc się w swojej argumentacji do oferty programowej „Eska ROCK”. W opinii Skarżącej program ten ze swoją specjalizacją i formatem muzycznym w najwyższym stopniu realizuje zadanie dostarczania różnorodności oraz udostępniania dóbr kultury i sztuki w segmencie dotąd pomijanym na lokalnym rynku Ostrowca Świętokrzyskiego i okolic. Natomiast Organ powinien dążyć do pełnego pluralizmu mediów na określonym obszarze (art. 6 ust. 1 u.r.t.). Skarżąca

wskazała także, iż lokalny rynek nasycony jest uniwersalnymi formatami muzycznymi (CHR, Hot AC, Oldies), przy czym program „Radio Leliwa” (AC) jest kombinacją formatów już istniejących, a spółka Muzo.fm Sp. z o.o. zaproponowała unikatowy i niedostępny format muzyczny, wypełniający lukę programową i zwiększający pluralizm mediów na tym obszarze.

W ocenie Skarżącej Organ pominął istotne okoliczności naruszając tym samym obowiązek rzetelnego prowadzenia postępowania. W przypadku istotnego parametru, jakim jest łączny udział audycji słownych w tygodniowym czasie nadawania programu w godz. 6.00-23.00 ofert programowa Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”) - 23,5% (najwyższa) przewyższała propozycję „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”) - 19%. Ponadto, Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”) zadeklarowało niższy udział powtórek audycji słownych - 2,1% w porównaniu do „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”) - 3%. Skarżąca zarzuciła, że Organ zaniechał wszechstronnej oceny materiału dowodowego ograniczając się do oceny potencjału jej wniosku w zakresie programowym w oparciu o dane tabelaryczne, natomiast w załączniku F.1 „Założenia projektowanego programu” zadeklarowała, że program radiowy „Eska ROCK” projektowany jak ponadregionalny program wyspecjalizowany będzie nadawany ze *szczególnym uwzględnieniem tematyki związanej z miastami objętymi zasięgiem nadawania*, a zatem także Ostrowca Świętokrzyskiego. Skarżąca wskazała także ponownie na dysponowanie zespołem lokalnych reporterów w ponad 40 miastach w Polsce, także w sąsiednich lokalizacjach - Kielcach i Starachowicach, którzy na bieżąco dostarczają najważniejsze i najświeższe informacje dotyczące ich regionu. Według Skarżącej brak odniesienia się do ww. okoliczności narusza art. 7, art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a.

Skarżąca uważa, że w sprawie doszło do przekroczenia granic swobody uznania administracyjnego, ponieważ w uzasadnieniu decyzji nie podano racjonalnych, weryfikowalnych i porównywalnych kryteriów oceny poszczególnych wniosków, a także nie przedstawiono w sposób przekonujący, dlaczego oferta Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”) nie realizuje celów i zadań określonych przepisach ustawy o radiofonii i telewizji. Brak było w postępowaniu obiektywnych kryteriów służących do oceny wniosków różnych programów, tzn. lokalnych w zestawieniu z wyspecjalizowanymi, o których stanowiło Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT. Według Skarżącej Organ wadliwie uznał realizację tematyki lokalnej oraz jej udział procentowy w tygodniowym czasie nadawania programu za kluczowe kryterium oceny wszystkich wniosków, w tym wyspecjalizowanych, abstrahując od faktu, iż zastosowanie tak skonstruowanego kryterium dla programów wyspecjalizowany było niezgodne z literalnym brzmieniem pkt. I lit. c Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT. W ten sposób naruszono zasadę zaufania (art. 8 k.p.a.), ponieważ Skarżąca mogła zasadnie zakładać, że jej wniosek na program wyspecjalizowany zostanie przede wszystkim oceniony pod kątem deklarowanej specjalizacji. Jednakże wprowadzenie nieprzewidzianego elementu w postaci udziału tematyki lokalnej w programie do postępowania naruszyło zasadę równego traktowania oraz uniemożliwiło uczciwą konkurencję.

Zaskarżona decyzja, zdaniem Skarżącej, nie zawiera hierarchii kryteriów, przyjętej punktacji ani analizy porównawczej wniosku Muzo.fm Sp. z o.o. na tle wniosków nadawców lokalnych, a jej wadliwe uzasadnienie uniemożliwia stronie zapoznanie się z rzeczywistymi przesłankami rozstrzygnięcia i powoduje naruszenie w istotny sposób przepisów postępowania (art. 7, art. 8 i art. 107 § 3 k.p.a.).

W odpowiedzi z dnia 16 listopada 2025 r. „Radio Leliwa” Sp. z o.o. stwierdziła, że jej wniosek będzie lepiej wypełniać wymogi Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT. Podkreśliła, że „Radio Leliwa” nadaje swój program dla pięciu powiatów: tarnobrzieskiego, mieleckiego, stalowowolskiego, sandomierskiego i dębickiego oraz do innych, ale ww. stanowią *jądro naszej słuchalności*. W każdym z tych miast powiatowych posiada redakcję, co pozwala na realizację autentycznie lokalnego programu radiowego. W związku z rozszerzeniem koncesji kolejna redakcja zostanie utworzona w Ostrowcu Świętokrzyskim. Jednocześnie Spółka powołała się na wyniki badań słuchalności, realizowane przez koncern badawczy Kantar Polska, które plasują „Radio Leliwa” na pierwszym miejscu słuchalności w zasięgu stacji. W przypadku stacji radiowej „Eska ROCK”, tj. muzycznej stacji sieciowej realizującej program z Warszawy, wyniki badań przeprowadzonych przez ten sam ośrodek badawczy są znacznie niższe w miastach w których nadaje, w efekcie uznając tę stację za niszową. „Radio Leliwa” należy zatem do czołówki niezależnych stacji radiowych. Jak wskazała „Radio Leliwa” Sp. z o.o. rankingi mają świadczyć o wyborach dokonywanych przez słuchaczy oraz o służebnej roli wypełnianej przez stację wobec społeczności lokalnej, czego nie będzie mógł dokonać program sieciowy. Spółka wskazała także, że unikalnego formatu muzycznego można obecnie słuchać na wielu ogólnodostępnych kanałach.

KRRiT podejmując rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie wzięła pod uwagę całokształt zebranego materiału dowodowego, w tym stanowisko Strony.

Dokonując ponownego rozpatrzenia sprawy KRRiT stwierdziła, co następuje.

Przed wydaniem decyzji Nr DR-125/2025-4/328/K z dnia 25 września 2025 r. Organ dokładnie wyjaśnił stan faktyczny sprawy, zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji zostały określone przesłanki, którymi kierowała się KRRiT rozstrzygając przedmiotowe postępowanie.

Dokonując oceny złożonych wniosków w szczególności wykorzystano kryteria wskazane w art. 36 ust. 1 u.r.t., tzn. poddano ocenie stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w art. 1 ust. 1 u.r.t., z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją, możliwość dokonania przez wnioskodawców koniecznych inwestycji i finansowania programu, przewidywany udział w programie audycji wytworzonych przez nadawcę lub na jego zamówienie albo we współdziałaniu z innymi nadawcami, przewidywany udział utworów, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.r.t., dotychczasowe przestrzeganie przepisów dotyczących radiokomunikacji i środków masowego przekazu. Ponadto w ramach oceny zawartości programowej wszystkich złożonych wniosków wzięto pod uwagę

treść Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego, które umożliwiałoby w pkt. I ubieganie się: a) o udzielenie jednej koncesji, na okres 10 lat, na rozpowszechnianie programu radiowego o charakterze uniwersalnym lub wyspecjalizowanym, z tematyką lokalną dotyczącą Ostrowca Świętokrzyskiego oraz innych miejscowości objętych zasięgiem nadawania. Program będzie rozpowszechniany codziennie przez 24 godziny na dobę i będzie oznaczany nazwą określoną w koncesji. Program będzie zawierał audycje i inne przekazy słowne oraz przekazy słowne w audycjach słowno-muzycznych, poświęcone tematyce lokalnej odnoszącej się do Ostrowca Świętokrzyskiego oraz innych miejscowości objętych zasięgiem nadawania, w tym obligatoryjnie będą nadawane własne lokalne serwisy informacyjne (dzienniki) i publicystyka na temat problemów lokalnych. Przez audycje realizujące tematykę lokalną rozumie się różne rodzaje i gatunki radiowe, w których prezentowane są aktualne wydarzenia i problemy (społeczne, polityczne, gospodarcze, sportowe i inne) dotyczące lokalnej społeczności, kultura i historia regionu (w tym twórczość ludowa i muzyka ludowa w wykonaniu lokalnych/regionalnych zespołów ludowych itp.), a także użyteczne informacje lokalne. Do tematyki lokalnej nie zalicza się: płatnych elementów programu, dźwięków identyfikacyjnych stacji (jingle), autopromocji stacji na antenie, wypowiedzi prezenterów i ich rozmów ze słuchaczami na tematy inne niż lokalne, audycji niedotyczących tematów lokalnych, których związek z lokalnością polega jedynie na tym, że ich autorami są osoby z lokalnego środowiska. W przypadku złożenia przez wnioskodawcę deklaracji o zlokalizowaniu redakcji (w rozumieniu ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. z 2018r. poz. 1914), na obszarze rozpowszechniania programu w okresie obowiązywania koncesji, może ona zostać oceniona przez organ jako okoliczność mająca pozytywny wpływ na realizację tematyki lokalnej w programie. Podobnie może zostać oceniona deklaracja wnioskodawcy oznaczenia programu w sposób różniący się w całości od oznaczeń programów innych nadawców. Audycje i inne przekazy nie pochodzące od koncesjonariusza, tj. niewytworzone przez koncesjonariusza ani na jego wyłączne zamówienie, rozpowszechnione lub rozpowszechniane równocześnie w programie innego nadawcy, nie mogą stanowić więcej niż 33% dobowego czasu nadawania programu w godz. 6.00-23.00 bądź b) dokonanie zmiany koncesji, w trybie art. 155 k.p.a., polegającej na rozszerzeniu koncesji o kolejną stację nadawczą, na okres do wygaśnięcia zmienianej koncesji, na rozpowszechnianie programu radiowego o charakterze uniwersalnym z tematyką lokalną, w którym są nadawane audycje słowne i inne przekazy słowne oraz elementy słowne w audycjach słowno-muzycznych poświęcone tematyce lokalnej, odnoszącej się do miejscowości objętych zasięgiem nadawania, w tym audycje obligatoryjne o tematyce lokalnej, tj. informacje i publicystyka poświęcone problemom lokalnym. Wnioskodawca zobligowany jest w załączniku „Założenia projektowanego programu” do złożenia deklaracji dotyczącej procentowego udziału tematyki lokalnej w audycjach słownych i innych przekazach słownych oraz elementach słownych w audycjach słowno-muzycznych w programie dotyczącej Ostrowca Świętokrzyskiego

i miejscowości objętych zasięgiem nadawania tej stacji lub c) dokonanie zmiany koncesji, w trybie art. 155 k.p.a., polegającej na rozszerzeniu koncesji o kolejną stację nadawczą, na okres do wygaśnięcia zmienianej koncesji, na rozpowszechnianie programu radiowego o charakterze wyspecjalizowanym

Program radiowy będzie rozpowszechniany ze stacji nadawczej zlokalizowanej w Ostrowcu Świętokrzyskim ($f = 89,6$ MHz; ERP = 0,1 kW) w województwie świętokrzyskim. Wskazane zostały gminy objęte w całości lub części zasięgiem rozpowszechniania programu: gminy miejskie z wyłączeniem miast na prawach powiatu (Ostrowiec Świętokrzyski), gminy wiejskie (Bałtów, Bodzechów, Brody, Sadowie, Tarłów), gminy miejsko-wiejskie (Ćmielów, Kunów, Opatów, Sienno). Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT przewidywało, iż elementem decyzji koncesyjnej w zakresie określenia warunków programowych będzie odesłanie do zadeklarowanych przez wnioskodawcę we wniosku o udzielenie/rozszerzenie koncesji informacji programowych i związanych z tym załączników, do których przestrzegania po uzyskaniu decyzji w sprawie udzielenia/rozszerzenia koncesji wnioskodawca się zobowiąże. Natomiast rażące odstępianie od zadeklarowanych warunków programowych po udzieleniu/rozszerzeniu koncesji będzie stanowić przesłankę cofnięcia koncesji w trybie art. 38 ust. 1 pkt 2 u.r.t.

Wnioski o udzielenie koncesji na program uniwersalny z tematyką lokalną złożyły Agencja Radiowo - Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach („FAMA Ostrowiec”, wniosek DR.4110.100.2024) i Radio 1 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie („Radio Ostrowiec 400 FM”, wniosek DR.4110.103.2024). Wniosek o dokonanie zmiany (rozszerzenie) koncesji na program uniwersalny z tematyką lokalną złożyła spółka „Radio Leliwa” Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu („Radio Leliwa”, wniosek DR.4110.99.2024). Ponadto został złożony wniosek o dokonanie zmiany (rozszerzenie) koncesji na program o charakterze wyspecjalizowanym muzycznym z tematyką lokalną przez spółkę Radio ESKA S.A. z siedzibą w Warszawie („ESKA Kielce”, wniosek DR.4110.94.2024), a także wniosek o dokonanie zmiany (rozszerzenie) koncesji na program o charakterze wyspecjalizowanym informacyjno-biznesowo-muzycznym przez spółkę Muzo.fm Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie („Eska ROCK”, wniosek DR.4110.93.2024). Nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie koncesji na program o charakterze wyspecjalizowanym z tematyką lokalną, przy czym jak już wyżej wskazano, zgodnie z treścią Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT złożono wniosek o rozszerzenie koncesji na program o charakterze wyspecjalizowanym muzycznym z tematyką lokalną dotyczącą Ostrowca Świętokrzyskiego oraz innych miejscowości objętych zasięgiem nadawania (Radio ESKA S.A., „ESKA Kielce”).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Nr DR-125/2025-4/328/K wskazano, że Wnioskodawcy przedstawili projekty programów spełniające warunki Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego ze stacji nadawczej w Ostrowcu Świętokrzyskim. KRRiT porównała projekty wszystkich programów radiowych przedstawione we

wnioskach o udzielenie/rozszerzenie koncesji według kryteriów ilościowych wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji (pkt. 1-12 na str. 37-40).

W kolejnym kroku wymienieni zostali Wnioskodawcy, którzy spełnili kryterium możliwości finansowania zaplanowanego przedsięwzięcia (wszyscy za wyjątkiem spółki Radio 1 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie („Radio Ostrowiec 400 FM”).

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji opisano także kształt naziemnej oferty radiowej dostępnej w Ostrowcu Świętokrzyskim, tj. wyszczególnione zostały nadawane tam programy, w tym Polskiego Radia (I, III, IV) oraz program regionalny, programy ogólnokrajowe („RMF FM”, „Radio ZET”, „Radio Maryja”), programy o charakterze uniwersalnym z tematyką lokalną („RMF MAXXX”, „Radio Rekord Świętokrzyskie”, „Radio Ostrowiec”) oraz program o charakterze społeczno-religijnym z tematyką lokalną („Radio eM Kielce”).

KRRiT rozpatrując wnioski spełniające kryterium wiarygodności finansowej (Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”), Radio ESKA S.A. („ESKA Kielce”), „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”), Agencja Radiowo-Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. („FAMA Ostrowiec”) dokonała analizy programowej przedstawionych koncepcji, uwzględniając kształt oferty dostępnej w naziemnej radiofonii. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wyjaśniono, że KRRiT wzięła pod uwagę nie tylko ilość rodzajów audycji, procentowy udział tematyki lokalnej w programie, ale również: uwzględniła istniejącą już ofertę programową na danym terenie, planowanego adresata, realizację zapisów ustawowych (art. 36 ust. 1 u.r.t.), tj. stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w art. 1 ust 1 ustawy, z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją oraz przewidywany w programie udział audycji, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.r.t.

Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że porównując koncepcje programów o różnym charakterze pod względem udziału audycji słownych w tygodniowym czasie nadawania programu w godz. 6.00-23.00 wymienić należało spółkę Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”), ponieważ przedstawiła najwyższą deklarację w tym zakresie kształtując ją na poziomie 23,5% w stosunku do pozostałych uczestników postępowania (Agencja Radiowo-Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. („FAMA Ostrowiec”) - 19,4%, „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”) - 19%, Radio ESKA S.A. („ESKA Kielce”) - 14%. Jednocześnie dodano, że spośród ww. Wnioskodawców pod względem deklaracji dotyczącej procentowego udziału warstwy słownej w programie wyróżniły się dwa podmioty, tj. Agencja Radiowo-Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. (udział słowa: 19,4%, udział słowa lokalnego: 14,1%) oraz „Radio Leliwa” Sp. z o.o. (udział słowa: 19%, udział słowa lokalnego: 12,9%). Radio ESKA S.A. oraz Muzo.fm Sp. z o.o., zaproponowały realizację wyspecjalizowanego charakteru programu w warstwie słownej, odpowiednio na poziomie od 14% (w tym 7% udział tematyki lokalnej) do 23,5% (bez udziału audycji lokalnych w programie). Ponadto podkreślono, że największą różnorodność w realizacji warstwy słownej w programie, zakładają projekty

przedstawione przez spółki: „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”) oraz Agencja Radiowo-Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. („FAMA Ostrowiec”) - dziesięć rodzajów audycji słownych, wobec Radio ESKA S.A. („ESKA Kielce”) - sześć rodzajów audycji słownych oraz Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”) - pięć rodzajów audycji słownych. Warstwa słowna poświęcona treściom lokalnym kształtuje się podobnie, tj. najwyższy jej udział zadeklarowała spółka Agencja Radiowo-Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. („FAMA Ostrowiec”) - 14,1% oraz „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”) - 12,9%, przy deklaracji spółki Radio ESKA S.A. („ESKA Kielce”) - 7% oraz braku deklaracji Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”) z uwagi na wyspecjalizowany: informacyjno-biznesowo-muzyczny profil stacji, który nie zawierał deklaracji odnośnie tematyki lokalnej. Pomimo wysokich deklaracji programowych w zakresie: ilości rodzajów audycji realizujących uniwersalny charakter programu i realizujących tematykę lokalną, procentowego udziału słowa i audycji słownych realizujących tematykę lokalną KRRiT odmówiła udzielenia koncesji Agencji Radiowo-Telewizyjnej „FAMA” Sp. z o.o. Projekt ten uznała za mało wiarygodny z powodu wyników monitoringu programu radiowego pod nazwą „Radio FAMA”, nadawanego ze stacji nadawczych w Kielcach (100,8 MHz) i Ostrowcu Świętokrzyskim (100,9 MHz), na podstawie koncesji Nr 496/2012-R w latach 2014 r., 2018 r. i 2020 r., które wskazywały że nie były realizowane zapisy programowe (art. 36 ust. 1 pkt 5 u.r.t.).

W rezultacie na gruncie kryteriów programowych KRRiT uznała, iż projekt spółki „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”), zawierający interesujący i różnorodny program radiowy o charakterze uniwersalnym z tematyką lokalną, ze sprawdzoną formułą programu, będzie stanowił uzupełnienie oferty programowej dostępnej na danym rynku. Projekt programu pod nazwą „Radio Leliwa”, zdaniem KRRiT, stanowi atrakcyjną ofertę programową, podejmującą problematykę nie tylko lokalną, ale także regionalną, obejmującą obszar powiatu ostrowieckiego w województwie świętokrzyskim, prezentującą w programie najważniejsze lokalne informacje, wydarzenia społeczne i kulturalne w regionie i tematy bliskie mieszkańcom regionu, dzięki zaplanowaniu realizacji programu przez dużą różnorodność audycji słownych wzbogaconych o zróżnicowany repertuar muzyczny. Dodatkowo KRRiT uwzględniła dotychczasowe doświadczenia nadawcy w branży medialnej, gwarantujące realizację projektu na najwyższym poziomie. W zaskarżonej decyzji wskazano ponadto, iż oferta spółki „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”) jest wiarygodna, a także społecznie uzasadniona, a wybór programu „Radio Leliwa” pozwoli zaspokoić interes odbiorców, bowiem będzie on realizowany poprzez szerokie spektrum rodzajów audycji, co oddaje jego uniwersalny i lokalny charakter, wskazany w Ogłoszeniu Przewodniczącego. KRRiT uważa, że Wnioskodawca w ramach przedmiotowego postępowania zaproponował projekt programu, który w istotny sposób uzupełni rynek radiowy nie tylko w Ostrowcu Świętokrzyskim, ale także w innych miejscowościach objętych zasięgiem nadawania. W interesie słuchaczy leży dostęp do atrakcyjnej oferty programowej, zawierającej tematykę lokalną ważną dla

mieszkańców miejscowości objętych zasięgiem nadawania. KRRiT uznała więc, że spółka „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”) będzie w sposób najbardziej korzystny dla lokalnego odbiorcy realizowała zadania określone w art. 1 ust 1 u.r.t. ze szczególnym uwzględnieniem informacji z komentarzem do bieżących wydarzeń z elementami porad i edukacji oraz rozrywki. Ponieważ rozszerzenia koncesji dokonano w trybie art. 155 k.p.a. wyjaśniono, że w przedmiotowej sprawie interes społeczny rozumiany jest jako interes słuchaczy mających dostęp do atrakcyjnej oferty programowej realizowanej przez podmiot, który będzie rozpowszechniał oryginalny program radiowy o charakterze uniwersalnym.

Na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy KRRiT postanowiła podtrzymać swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie, jednocześnie uznając, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w sposób prawidłowy wykazana została przewaga oferty programowej „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”) nad pozostałymi projektami, w tym Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”).

W tym miejscu należy przypomnieć, że art. 107 k.p.a. określa przesłanki formalne, jakie powinna spełniać decyzja administracyjna. Istotnym składnikiem prawidłowo wydanej decyzji jest jej uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a.). Powinno ono w sposób wyczerpujący informować stronę o motywach, którymi kierował się organ rozstrzygając sprawę i przede wszystkim odpowiadać stanowi faktycznemu sprawy. Strona może bowiem skutecznie bronić swych interesów tylko w sytuacji, gdy znane są jej przesłanki powziętej decyzji. Art. 107 § 3 k.p.a. stanowi więc, że uzasadnienie decyzji składa się z uzasadnienia faktycznego, zawierającego w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, a także przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił mocy dowodowej oraz uzasadnienia prawnego zawierającego wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów, które zadecydowały o treści decyzji.

W powyższym kontekście należy stwierdzić, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji zostało więc prawidłowo zredagowane, organ przedstawił swoje stanowisko w sposób logiczny i zrozumiały, podając szczegółowo przesłanki rozstrzygnięcia (na str. 40-45 zaskarżonej decyzji Przewodniczącego KRRiT Nr DR-125/2025-4/328/K z dnia 25 września 2025 r.), co ma kluczowe znaczenie dla realizacji zasady przekonywania wyrażonej w art. 11 k.p.a., zgodnie z którą organ administracji jest zobowiązany do wyjaśnienia stronom zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. W uzasadnieniu wyczerpująco podano motywy oraz kryteria, które leżały u podstaw tego rozstrzygnięcia.

Analiza przebiegu postępowania wskazuje również, że KRRiT prowadziła postępowanie w sposób, który powinien budzić zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 8 § 1 k.p.a.)

Jak powyżej wskazano, rozstrzygnięcie podjęte w przedmiotowej sprawie było wynikiem szczegółowej oceny przesłanek wynikających z art. 36 ust. 1 u.r.t.

KRRiT przed podjęciem uchwały Nr 49/2025 z dnia 12 lutego 2025 r., zapoznała się z całością zgromadzonej dokumentacji w sprawie.

Odnosząc się do argumentacji zawartej w uzasadnieniu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, która dotyczyła atrakcyjności zaproponowanych przez Wnioskodawców ofert programowych należy zauważyć, iż zgodnie z art. 36 ust. 1 u.r.t. w postępowaniu o udzielenie koncesji ocenia się w szczególności stopień zgodności zamierzonej działalności programowej z zadaniami określonymi w art. 1 ust. 1 ustawy, z uwzględnieniem stopnia realizacji tych zadań przez innych nadawców działających na obszarze objętym koncesją (pkt 1); możliwości dokonania przez wnioskodawcę koniecznych inwestycji i finansowania programu (pkt 2); przewidywany udział w programie audycji wytworzonych przez nadawcę lub na jego zamówienie albo we współdziałaniu z innymi nadawcami (pkt 3); przewidywany udział audycji, o których mowa w art. 15 ust. 1 i 3, w programie telewizyjnym albo utworów, o których mowa w art. 15 ust. 2, w programie radiowym lub telewizyjnym (pkt 4); dotychczasowe przestrzeganie przepisów dotyczących radiokomunikacji i środków masowego przekazu (pkt 5).

Powszechnie przyjmuje się, iż ww. przesłanki (które bierze się pod uwagę z urzędu w postępowaniu koncesyjnym) zostały sformułowane za pomocą klauzul generalnych, co skutkuje dużym zakresem luzu decyzyjnego (por. E. Czarny-Drożdżewski, Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, Warszawa 2014, s. 381).

Ponadto za utrwalony należy również uznać pogląd, iż katalog przesłanek z art. 36 ust. 1 nie jest katalogiem zamkniętym, na co wskazuje użycie wyrazu „w szczególności” (por. wyrok NSA z dnia 4 marca 2011 r., sygn. akt II GSK 51/10, LEX nr 1244721). Zauważyć jednakże należy, iż źródłem uzupełniającym wobec wymienionych w tym przepisie przesłanek, od których spełnienia zależy możliwość uzyskania koncesji, może być wyłącznie warunek określony w ustawie, a nie w innym akcie normatywnym (por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt K 29/12, opublikowano: OTK-A 2014/2/11).

Należy też zauważyć, iż k.p.a. nakłada na organ prowadzący postępowanie administracyjne obowiązek podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywateli (art. 7), jak również obowiązek zebrania i rozpatrzenia w wyczerpujący sposób całego materiału dowodowego (art. 77 § 1) oraz oceny na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80).

W rozpatrywanej sprawie Organ porównał złożone w niniejszej sprawie wnioski koncesyjne pod kątem przesłanek z art. 36 ust. 1 u.r.t., co pozwoliło mu stwierdzić, iż w przypadku wszystkich Wnioskodawców oprócz jednego (tj. spółki Radio 1 Sp. z o.o., który nie spełnił kryterium wiarygodności finansowej) zachodzą przesłanki do udzielenia koncesji wskazane w art. 36 ust. 1 pkt 2-5 u.r.t.

Następnie zaś Organ dokonał rekonstrukcji jednej z przesłanek branych pod uwagę z urzędu w postępowaniu koncesyjnym (tj. przesłanki z art. 36 ust. 1 pkt 1), przyjmując iż w niniejszej sprawie istotna jest również zaproponowana różnorodność warstwy słownej oraz wiarygodność Wnioskodawcy. W tym zestawieniu najlepiej wypadła propozycja „Radio Leliwa” Sp. z o.o. Po dziesięć rodzajów audycji słownych zaproponowały spółki: „Radio Leliwa” Sp. z o.o. oraz Agencja Radiowo-Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o., natomiast z uwagi na fakt, iż z wyników monitoringu wynika, iż Agencja Radiowo-Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. nie realizuje swoich obligacji programowych, jej ofertę uznano za niewiarygodną. Skarżąca zaproponowała jedynie pięć rodzajów audycji słownych. W dalszej kolejności powyższa argumentacja została wzmocniona wskazaniem, iż spółka „Radio Leliwa” Sp. z o.o. zaproponowała również ciekawą ofertę dotyczącą warstwy lokalnej. Nie należy ponadto zapominać, że przy ocenie ofert składanych w ramach konkursów, zdaniem KRRiT, istotne jest wspieranie programów oferujących odbiorcom dużą ilość audycji lokalnych. Potwierdzeniem takiego podejścia regulacyjnego są coroczne sprawozdania z działalności KRRiT, Strategie Regulacyjne KRRiT (np. Strategia Regulacyjna na lata 2017-2022) oraz Strategia Państwa Polskiego w Dziedzinie Mediów Elektronicznych na lata 2005-2020.

Mając powyższe na względzie uznać należy, iż u podstaw rozpatrywanego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy leży błędne założenie, iż Organ powinien a priori stwierdzić, iż program wyspecjalizowany jest najlepszą propozycją z rozpatrywanych i najlepiej spełnia warunki Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT. Takie podejście bliższe jest decyzjom związanym, nie zaś decyzjom, których wydanie każdorazowo musi być poprzedzone chociażby konkretyzowaniem przez Organ ww. przesłanek udzielenia koncesji.

Zauważyć należy, iż gdyby Przewodniczący KRRiT z góry założył, że w niniejszej lokalizacji najlepiej sprawdzi się program wyspecjalizowany, to inaczej zostałyby sformułowane Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT z dnia 11 lipca 2024 r.

Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2012 r. sygn. akt VI SA/Wa 627/12, LEX nr 1225808: *O ile przesłanki i warunki przyznania lub odmowy koncesji są w ustawie z 1992 r. o radiofonii i telewizji w miarę precyzyjnie określone i powinny być brane także pod uwagę przy ocenie wniosków, o których mowa w art.52 u.s.d.g., o tyle żaden z przepisów nie określa metody (sposobu) ustalania wyników postępowania koncesyjnego w dziedzinie radiofonii i telewizji. Inaczej mówiąc, w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalna jest zarówno zastosowana metoda przesiewowa, zakładająca stopniową eliminację wnioskodawców, przy zastosowaniu wielu kryteriów, jak i metoda punktowa, zakładająca ustalenie określonej liczby punktów za spełnianie określonych warunków i ich sumowanie, czy też jeszcze inna metoda. Wybór metody (sposobu) ustalania wyników postępowania koncesyjnego w dziedzinie radiofonii i telewizji mieści się w ramach uznania administracyjnego organu, który powinien uzasadnić wybór przyjętej metody i kryteriów oceny.*

Podobnie wypowiedział się NSA w wyroku z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II GSK 1795/12, LEX nr 1579361: *Zatem wybór metody ustalania wyników postępowania koncesyjnego mieści się w ramach uznania administracyjnego organu, który powinien uzasadnić wybór przyjętej metody, tak jak i przyjętych kryteriów oceny. Taka wykładnia wynika z istoty instytucji uznania administracyjnego będącej postacią samodzielności prawnej organu wydającego akt administracyjny. Zakres pewnej swobody wpisany jest bowiem w istotę uznania administracyjnego. Organ administracyjny wówczas w warunkach określonych w hipotezie danej normy prawnej ma wybór między różnymi sposobami zachowania się. Może samodzielnie ustalić kryteria rozstrzygnięcia i na ich podstawie ustalić jego treść. Organ administracji publicznej musi samodzielnie ustalić sposób korzystania z upoważnienia i cele działania. Obowiązany jest zatem określić mierniki wartościowania. Winien przy tym wybrać takie zachowanie, które uzna za najlepsze. W obliczu normy blankietowej, w obrębie której działa organ administracji publicznej, każdy sposób jego zachowania jest możliwy i równorzędny (por. A. Błaś (w:) "Prawo administracyjne" red. J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2004, str. 327-328).*

Skarżąca podniosła we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, że Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT dopuszczało możliwość ubiegania się o zmianę koncesji przez nadawców prowadzących programy wyspecjalizowane, w tym nadawców o profilu zbliżonym do programu „Eska ROCK”. W ocenie Skarżącej literalne brzmienie Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT wyraźnie wskazuje, że postępowanie obejmuje również wnioski nadawców realizujących programy wyspecjalizowane. Skarżąca argumentuje, że skoro Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT nie wprowadzało ograniczeń dotyczących rodzaju programu dotychczas nadawanego przez wnioskodawcę, to odrzucenie wniosku z powodu nie nadawania audycji o tematyce lokalnej (co wynika z zasięgu ponadregionalnego oraz wyspecjalizowanego informacyjno-biznesowo-muzycznego charakteru jej programu) pozostaje w sprzeczności z samą konstrukcją Ogłoszenia oraz narusza zasadę równego traktowania uczestników postępowania. Odnosząc się do powyższego argumentu należy stwierdzić, iż Skarżąca błędnie interpretuje treść Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT. Owszem, przedmiotowe Ogłoszenie dopuszczało możliwość ubiegania się o zmianę koncesji zarówno przez nadawców realizujących programy o charakterze uniwersalnym z tematyką lokalną, jak i przez nadawców prowadzących programy wyspecjalizowane. Uwzględniając jednak treść Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT należy podkreślić, że możliwość ubiegania się o zmianę (rozszerzenie) koncesji została przewidziana zarówno dla nadawców programów o charakterze uniwersalnym, jak i nadawców prowadzących programy wyspecjalizowane. Oznacza to, że każdy Wnioskodawca - niezależnie od dotychczasowego profilu programowego - był zobowiązany do zaproponowania projektu nowej oferty programowej uwzględniającej, propozycje skierowane do nowej lokalizacji w Ostrowcu Świętokrzyskim.

W tym miejscu należy stwierdzić, że część wniosków nie zawierało deklaracji służących porównaniu ofert w zakresie poniższych kryteriów:

- rodzaje audycji i formy radiowe realizujące tematykę lokalną w tygodniowym czasie nadawania programu w godz. 6.00-23.00 (według deklarowanej struktury gatunkowej – pkt. C.4 i C.5 formularza „Informacje programowe” oraz pkt. D.2 i D.3 formularza „Rozszerzenie koncesji”): Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”);
- łączny minimalny udział audycji poświęconych tematyce lokalnej w tygodniowym czasie nadawania programu w godz. 6.00-23.00 (pkt. C.4 i C.5 formularza „Informacje programowe” i pkt. D.2 i D.3 formularza „Rozszerzenie koncesji”): Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”);
- łączny minimalny udział audycji słownych poświęconych tematyce lokalnej w tygodniowym czasie nadawania programu w godz. 6.00-23.00 (pkt. C.4 formularza „Informacje programowe” oraz pkt. D.2 formularza „Rozszerzenie koncesji”): Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”);
- łączny udział audycji informacyjnych i publicystyki na tematy lokalne w tygodniowym czasie nadawania w godz. 6.00-23.00 (pkt. C.4 formularza „Informacje programowe” oraz pkt. D.2 formularza „Rozszerzenie koncesji”): Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”);
- rodzaje audycji i formy radiowe realizujące specjalizację w tygodniowym czasie nadawania programu w godz. 6.00-23.00 (według deklarowanej struktury gatunkowej – pkt. C.4 i C.5 formularza „Informacje programowe” oraz pkt. D.2 i D.3 formularza „Rozszerzenie koncesji”): Agencja Radiowo - Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. („FAMA Ostrowiec), Radio 1 Sp. z o.o. („Radio Ostrowiec 400 FM”) i „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”);
- łączny minimalny udział audycji słownych realizujących specjalizację w tygodniowym czasie nadawania programu w godz. 6.00-23.00 (pkt. C.4 formularza „Informacje programowe” oraz pkt. D.2 formularza „Rozszerzenie koncesji”): Agencja Radiowo - Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. („FAMA Ostrowiec), Radio 1 Sp. z o.o. („Radio Ostrowiec 400 FM”) i „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”).

Brak deklaracji w zakresie powyższych kryteriów spowodowany był naturalną konsekwencją przyjętej przez Wnioskodawców koncepcji programów radiowych, znajdującej odzwierciedlenie w formularzach „Informacje programowe” oraz „Rozszerzenie koncesji”. Wypełnienie tych formularzy przez Wnioskodawców pozwoliło im konkurować pod względem programowym w postępowaniu prowadzonym na podstawie Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT, które przewidywało możliwość złożenia wniosku o udzielenie/rozszerzenie koncesji na programy o różnych charakterach, zarówno uniwersalne, jak i wyspecjalizowane. Przy czym kwestia złożenia deklaracji w zakresie tematyki lokalnej nie była bezpośrednio uzależniona od charakteru programu radiowego, o czym świadczą chociażby deklaracje zawarte we wniosku Radio ESKA S.A. („ESKA Kielce”).

Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”) nie złożyła także deklaracji w zakresie uruchomienia/działania redakcji lokalnej na terenie objętym zasięgiem rozpowszechniania programu ze stacji nadawczej w lokalizacji Ostrowiec Świętokrzyski (możliwość złożenia takiej deklaracji przewidywało Ogłoszenie Przewodniczącego KRRiT).

Skarżąca podkreśliła, że jej projekt programowy „Eska ROCK” zawierał najwyższy spośród wszystkich Wnioskodawców udział audycji słownych (23,5%), co jej zdaniem świadczy o jakości i wartości merytorycznej proponowanego programu. Skarżąca wskazała, że deklarowana struktura programu przewidywała znacznie wyższy udział słowa niż w przypadku pozostałych podmiotów, co w jej ocenie powinno mieć istotne znaczenie przy ocenie projektów programowych. Według Skarżącej wysoki udział audycji słownych dowodzi zarówno potencjału programowego, jak i zdolności nadawcy do poszerzenia oferty dostępnej na lokalnym rynku radiowym. Jednakże KRRiT podkreśliła w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że udział audycji słownych jako taki nie stanowił najważniejszego kryterium w postępowaniu. Organ wziął pod uwagę wszystkie istotne elementy projektów programowych, w szczególności: udział audycji realizujących zarówno uniwersalny, jak i wyspecjalizowany charakter programu, udział audycji lokalnych, zaproponowaną różnorodność form audycji, realność wykonania projektu oraz zdolność do zapewnienia treści istotnych z punktu widzenia społeczności lokalnej. Udział słowa w projekcie spółki Muzo.fm Sp. z o.o. był wysoki jedynie w ujęciu ilościowym – nie obejmował audycji o tematyce lokalnej, odnosił się do treści ogólnopolskich związanych z profilem informacyjno-biznesowo-muzycznym i nie poszerzał oferty programowej w zakresie lokalnej informacji, kultury, edukacji ani życia społecznego regionu. Za trafną więc należy uznać konstatację, że wysoka liczba minut audycji słownych nie zastępuje realizacji funkcji lokalnej programu.

W ocenie Skarżącej nie wykazano dostatecznie, dlaczego projekt spółki „Radio Leliwa” Sp. z o.o. („Radio Leliwa”) został uznany za bardziej odpowiedni w kontekście warunków Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT, a także nie przedstawiono w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji precyzyjnego porównania ofert. Skarżąca uważa, że uzasadnienie decyzji nie wskazuje jednoznacznie, dlaczego projekt programu „Radio Leliwa” miałby lepiej realizować cele Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT niż projekt Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”). W szczególności ocena KRRiT pomija fakt jego znacznie wyższego udziału słowa oraz stabilności finansowej, a także nie analizuje w sposób proporcjonalny wartości programowej treści proponowanych przez Skarżącą. W odpowiedzi należy stwierdzić, iż uzasadnienie decyzji jednoznacznie wskazuje, że „Radio Leliwa” Sp. z o.o., rozszerzając nadawany program na podstawie koncesji Nr 328/K/2018-R, zadeklarowało 19% udziału audycji słownych, w tym 12,9% audycji o tematyce lokalnej. Nadawca ten przedstawił 10 rodzajów audycji słownych, zapewnił funkcjonowanie redakcji lokalnej oraz zaproponował program różnorodny, wielogatunkowy i o charakterze uniwersalnym. „Radio Leliwa”

Sp. z o.o. posiada ponadto długoletnie doświadczenie w realizacji programów lokalnych, a dotychczasowa praktyka nadawcza Spółki nie budziła zastrzeżeń. Przedstawiony projekt odpowiadał potrzebom lokalnego rynku, a także wzmacniał misję radiofonii lokalnej. W porównaniu z pozostałymi uczestnikami postępowania koncesyjnego oferta programowa Muzo.fm Sp. z o.o. („Eska ROCK”) zawierała wprawdzie najwyższą deklarację udziału warstwy słownej, kształtując ją na poziomie 23,5%, jednak była najmniej zróżnicowana pod względem form audycji słownych, obejmując jedynie pięć ich rodzajów. Jednocześnie oferta ta nie zawierała deklaracji dotyczących audycji o tematyce lokalnej, co w tym przypadku wynikało z wyspecjalizowanego charakteru programu, i w konsekwencji została uznana za mniej atrakcyjną w porównaniu z ofertami konkurencyjnymi. Ofertę spółki Muzo.fm Sp. z o.o. należy uznać za wartościową, niemniej jednak w świetle art. 36 ust. 1 oraz art. 6 u.r.t. dokonany wybór pozostaje w granicach uznania administracyjnego organu koncesyjnego.

Skarżąca podniosła dodatkowo, że możliwe było zapewnienie elementów lokalności poprzez zastosowanie rozwiązań organizacyjnych, o czym - jego zdaniem - KRRiT nie wspomniała ani nie zwróciła się o uzupełnienie. Zdaniem Skarżącej brak deklaracji lokalnych audycji wynikał z przyjętej struktury programowej, ale nie stanowi przeszkody do ich późniejszego wprowadzenia. W jej ocenie Organ nie wziął pod uwagę potencjalnej elastyczności programu ani możliwości organizacyjnych nadawcy. W tym kontekście należy zauważyć, że Organ koncesyjny ocenia projekt programu przedstawiony we wniosku, a nie hipotetyczne działania przyszłe, co znajduje swoje potwierdzenie w orzecznictwie (wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt II GSK 34/06. LEX nr 265665). Wniosek złożony w postępowaniu koncesyjnym musi przedstawiać: konkretną, realną, dostatecznie opisaną koncepcję programową, która spełnia wymogi Ogłoszenia Przewodniczącego KRRiT. *Naczelny Sąd Administracyjny zwraca uwagę na to, że deklarowane przez wnioskodawcę zamierzenia co do programu i udziału poszczególnych rodzajów audycji odgrywają istotną rolę w procesie koncesyjnym. [...] Informacje programowe dołączane do wniosku koncesyjnego są, wraz z innymi składnikami wniosku i załączników do niego, istotnym czynnikiem brany pod uwagę przy rozstrzyganiu przez organ koncesyjny o tym, czy dany podmiot spełnia wymagania do otrzymania koncesji, a w razie ubiegania się o koncesję więcej niż jednego wnioskodawcy - o tym, komu koncesję przyznać. Konkluzję taką można wyprowadzić z art. 36 ust. 1 pkt 1, 3, 4 w związku z art. 1 ust. 1 oraz z art. 15 ust. 1 i 3 u.r.t. Nie można przyjąć, że rola deklaracji wnioskodawcy dotyczących struktury programu i jego poszczególnych rodzajów kończy się wraz z przyznaniem koncesji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego dopuszczalne jest zamieszczenie w decyzji koncesyjnej odesłania do informacji programowych, dołączanych do wniosku o przyznanie koncesji i przewidywanej struktury poszczególnych rodzajów programów, będącej elementem tychże informacji programowych. W ten sposób informacje programowe zaproponowane przez koncesjonariusza będą mogły stać się*

składnikiem decyzji koncesyjnej. Takie rozwiązanie pozwoli na uniknięcie wyznaczania przez organ treści koncesji w zakresie dotyczącym struktury programu nadawanego przez koncesjonariusza, do czego, jak była już mowa, nie ma on wymaganych podstaw ustawowych. Równocześnie nie zostanie naruszona samodzielność nadawcy w zakresie kształtowania programu, proklamowana w art. 13 u.r.t., ponieważ informacje programowe są ustalone przez samego nadawcę. W tym miejscu należy dodać, że Organ koncesyjny nie ma obowiązku: domniemywać, przypuszczać, dopytywać, ani wskazywać nadawcy, jak ma zaprojektować swój program. Konkludując, to na Wnioskodawcy spoczywa obowiązek przedstawienia projektu zgodnego z Ogłoszeniem (art. 36 ust. 1 u.r.t.).

Zgodnie z art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej jest obowiązany rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Oznacza to, że organ ten jest obowiązany rozpatrzyć wszystkie dowody zgromadzone lub odzwierciedlone w aktach sprawy oraz że organ powinien rozpatrzyć te dowody w ich wzajemnej łączności. Rozpatrując materiał dowodowy, organ administracji publicznej nie może pominąć jakiegokolwiek przeprowadzonego dowodu ani też uwzględnić dowodu, którego nie ma w aktach sprawy (zob. wyrok SN z 23 listopada 1994 r., sygn. akt III ARN 55/94, LEX nr 9409). Organ procedujący w przedmiotowej sprawie uwzględnił ustalenia dokonane w całokształcie materiału dowodowego, zgodnie z art. 80 k.p.a., zgromadzonego i zbadanego w sposób wyczerpujący (art. 77 § 1 k.p.a.) oraz podjął wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia i załatwienia sprawy.

Organ dołożył należytej staranności podejmując rozstrzygnięcie w postępowaniu zapoczątkowanym Ogłoszeniem Przewodniczącego KRRiT, przy czym akta administracyjne sprawy pozwoliły na dokonanie oceny, co do prawidłowości dokonanych ustaleń faktycznych, stanowiących podstawę do wydania decyzji Przewodniczącego KRRiT Nr DR-125/2025-4/328/K z dnia 25 września 2025 r. w przedmiocie dokonania zmiany (rozszerzenia) koncesji spółce „Radio Leliwa” Sp. z o.o. na rozpowszechnianie programu radiowego pod nazwą „Radio Leliwa”.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.r.t. KRRiT stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych oraz dostawców platform udostępniania wideo, interesów odbiorców usług i użytkowników oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Brak obecności na danym rynku programu wyspecjalizowanego, który nie zawiera tematyki lokalnej nie może stanowić czynnika decydującego o dokonaniu zmiany koncesji, a także nie świadczy samo w sobie o realizacji zasady pluralizmu radiofonii i telewizji.

Ocena wniosków złożonych w związku z Ogłoszeniem Przewodniczącego KRRiT z dnia 11 lipca 2024 r. o możliwości uzyskania koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego oraz przeprowadzona analiza interesu społecznego została dokonana w granicach tzw. uznania administracyjnego, z uwzględnieniem specyfiki rynku na terenie objętym zasięgiem nadawania oraz interesów odbiorców zainteresowanych dostępem do atrakcyjnej oferty programowej.

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z dnia 19 maja 2009 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2253/08, LEX nr 1062162) decyzja w przedmiocie udzielenia (rozszerzenia) koncesji *ma charakter uznania administracyjnego. Chociaż bowiem art. 36 ust. 1 powołanej ustawy wskazuje poszczególne elementy oceny wniosku koncesyjnego to jednak to wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego („w szczególności”), a sposób ich określenia wskazuje na ten luz decyzyjny w dokonywaniu tej oceny. Przepisy powołanej ustawy upoważniają do kształtowania polityki na rynku audiowizualnym z uwzględnieniem jednak samodzielności nadawców i interesów odbiorców i zapewnieniem otwartego i pluralistycznego charakteru radiofonii i telewizji i podejmowane w postępowaniu koncesyjnym rozstrzygnięcie winno odpowiadać celom i zasadom określonym w powyższej regulacji. W doktrynie wskazuje się, iż Istotą konstrukcji uznania administracyjnego jest celowo w ustawie wyznaczona elastyczność kształtowania przez organ administracji publicznej treści skutku prawnego. Ustawodawca przesądza, iż w pewnych sytuacjach, niezależnie od stopnia szczegółowości normatywnego uregulowania istotnych elementów tej sytuacji, organ może, niejako zastępując ustawodawcę, samodzielnie rozstrzygnąć o treści skutku prawnego i poprzez to rozstrzygnięcie zrealizować w stopniu optymalnym dobro wspólne (indywidualizowaną ustawowo wartość)* (Cieślak Z., [w:] Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., Prawo administracyjne, Warszawa 2013, s. 75).

Na etapie rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy jeszcze raz porównano wnioski w części programowej. Ostateczny rezultat porównania był tożsamy z pierwotnym rozstrzygnięciem. KRRiT ponownie uznała, iż na rynku radiowym w Ostrowcu Świętokrzyskim w województwie świętokrzyskim najlepiej sprawdzi się program zaproponowany spółkę „Radio Leliwa” Sp. z o.o., który zapewni słuchaczom różnorodność audycji słownych i tematykę lokalną.

W tym miejscu należy podkreślić, że Skarżąca nie wskazała nowych okoliczności w sprawie. Wszelkie podniesione kwestie były już brane pod uwagę przez KRRiT przy rozstrzyganiu przedmiotowego postępowania.

W związku z powyższym po ponownym szczegółowym rozpatrzeniu całości sprawy KRRiT postanowiła podtrzymać dotychczasowe rozstrzygnięcie.

Zgodnie z art. 138 § 1 k.p.a. organ odwoławczy wydaje decyzję, w której: 1) utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo 2) uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza postępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze.

W dniu 4 lutego 2026 r. KRRiT podjęła uchwałę Nr 43/2026, w której upoważniła Przewodniczącego KRRiT do utrzymania w mocy decyzji Nr DR-125/2025-4/328/K z dnia 25 września 2025 r. w sprawie dokonania zmiany (rozszerzenia) koncesji Nr 328/K/2018-R z dnia 28 maja 2018 r., udzielonej spółce „Radio Leliwa” Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu na rozpowszechnianie programu radiowego pod nazwą „Radio Leliwa”, o stację nadawczą zlokalizowaną

w Ostrowcu Świętokrzyskim (89,6 MHz) w województwie świętokrzyskim (wniosek DR.4110.99.2024) oraz odmowy udzielenia bądź dokonania zmiany (rozszerzenia) koncesji następującym podmiotom: Muzo.fm Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (wniosek DR.4110.93.2024), Radio ESKA S.A. z siedzibą w Warszawie (wniosek DR.4110.94.2024), Agencji Radiowo - Telewizyjnej „FAMA” Sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach (wniosek DR.4110.100.2024) i Radio 1 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (wniosek DR.4110.103.2024).

Wobec tego należało postanowić jak na wstępie.

Niniejsza decyzja jest ostateczna.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 1, art. 53 § 1 oraz art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143) stronom przysługuje prawo do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie za pośrednictwem Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia niniejszej decyzji. Wpis od skargi wynosi 200 zł.

Zgodnie z art. 243 § 1 w zw. z art. 244 § 1, a także zgodnie z art. 252 § 2 oraz art. 254 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Strona może złożyć wniosek o przyznanie prawa pomocy, obejmującego zwolnienie od kosztów sądowych i/lub ustanowienie w sprawie adwokata albo radcy prawnego. Wniosek ten jest wolny od opłat. Wniosek o przyznanie prawa pomocy składa się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na urzędowym formularzu. Strona, która nie ma miejsca zamieszkania, pobytu lub siedziby na obszarze właściwości Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie może złożyć wniosek w innym wojewódzkim sądzie administracyjnym.

Przewodnicząca KRRiT

dr Agnieszka Glapiak

/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

1. Radca Prawny Artur Sumiński – pełnomocnik spółki Muzo.fm Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (04-190), przy ul. Jubilerskiej 10;
2. „Radio Leliwa” Sp. z o.o. z siedzibą w Tarnobrzegu (39-400), przy ul. Wyspiańskiego 12/5;
3. Radca Prawny Anna Ptak - pełnomocnik spółki Radio ESKA S.A. z siedzibą w Warszawie (04-190), przy ul. Jubilerskiej 10;
4. Agencja Radiowo-Telewizyjna „FAMA” Sp. z o.o. z siedzibą w Kielcach (25-514), przy ul. Koziej 2;
5. Radio 1 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (02-768), przy ul. Fosa 30
6. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej;
7. a/a.