



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

**RPO-427779-V-ST/03**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 7 stycznia 2003 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ( Dz. U. Nr 78, poz. 483 ) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich ( Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 )

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji ( Dz. U. z 2001 r. Nr 101, poz. 1114, z 2002 r. Nr 25, poz. 253, Nr 56, poz. 517 ) w zakresie, w jakim upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do określenia opłat abonamentowych oraz art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 213 ust. 1 i art. 217

Konstytucji RP, a ponadto o stwierdzenie niezgodności art. 48 ust. 3 tej ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

I. Wpływają do mnie skargi od obywateli dotyczące opłat abonamentowych za używanie radiofonicznych i telewizyjnych odbiorników. W związku z tymi skargami ujawnił się problem konstytucyjności rozwiązań prawnych regulujących zagadnienie ustalania i pobierania owych opłat.

W myśl art. 48 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych pobiera się opłaty abonamentowe. Z treści tego przepisu wynika, iż opłaty abonamentowe są pobierane nie za posiadanie odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego czy też za możliwość odbioru określonych programów, lecz za używanie wspomnianych odbiorników. Stąd też w art. 48 ust. 2 ustawa o radiofonii i telewizji wprowadza domniemanie, że osoba, która posiada odbiornik w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór, używa tego odbiornika. Opłatę abonamentową uiszcza się za każdy odbiornik radiofoniczny i telewizyjny ( art. 48 ust. 4 ustawy ), z tym że niezależnie od liczby odbiorników używanych przez :

- 1) osoby fizyczne w tym samym gospodarstwie domowym lub w samochodzie stanowiącym ich własność,
  - 2) publiczne zakłady opieki zdrowotnej, sanatoria, żłobki, publiczne jednostki organizacyjne systemu oświaty, państwowe szkoły wyższe i domy pomocy społecznej - w tym samym budynku, zespole budynków lub w samochodach będących w używaniu tych instytucji
- uiszcza się tylko jedną z opłat ( art. 48 ust. 5 ustawy o radiofonii i telewizji).

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji wpływy z opłat abonamentowych są w całości przeznaczone na działalność jednostek publicznej radiofonii i telewizji. Jednostki pobierające opłaty przekazują je na wyodrębniony rachunek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z przeznaczeniem na powyższy cel (art. 49 ust. 5 ustawy o radiofonii i telewizji ). Krajowa Rada ustala corocznie, nie później niż do dnia 30 czerwca, sposób podziału wpływów między jednostki publicznej radiofonii i telewizji w następnym roku kalendarzowym, w tym minimalny udział terenowych oddziałów spółek ( art. 50 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji ). Opłaty abonamentowe stanowią więc przychody spółek telewizji i radiofonii publicznej ( art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji ) i powinny służyć finansowaniu ustawowych zadań publicznej radiofonii i telewizji ( art. 21 - 25 ustawy o radiofonii i telewizji ), jakkolwiek ustawa nie wiąże w sposób ścisły realizacji tych zadań z wpływami z opłat abonamentowych.

Zauważyć w tym miejscu należy, iż dla celów pobierania omawianych opłat odbiorniki radiofoniczne i telewizyjne podlegają rejestracji w jednostkach nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw łączności ( art. 49 ust. 1 ustawy ), zaś w razie stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika pobierana jest opłata w wysokości stanowiącej trzydziestokrotność miesięcznej opłaty abonamentowej obowiązującej w dniu stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika ( art. 49 ust. 2 ustawy ). Opłata ta przybiera więc postać kary administracyjnej. Ponadto w trybie przewidzianym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego dokonywana jest kontrola obowiązku rejestracji odbiorników, a organ przeprowadzający kontrolę korzystając z przyznanego mu władztwa administracyjnego wydaje decyzję administracyjną, w której nakazuje rejestrację odbiornika oraz ustala opłatę za używanie niezarejestrowanego odbiornika ( art. 51 ustawy o radiofonii i telewizji ).

Natomiast art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji zawiera upoważnienie dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłaty abonamentowej za używanie odbiornika radiofonicznego oraz opłaty abonamentowej za używanie odbiornika telewizyjnego albo odbiornika radiofonicznego i telewizyjnego, sposobu i trybu wnoszenia tych opłat, a także możliwości określenia przypadków, w których Krajowa Rada umarza lub rozkłada na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych. W rozporządzeniu tym Krajowa Rada może ponadto, ze względów społecznych, przyznać niektórym kategoriom osób zniżki lub zwolnienia od opłat abonamentowych. Powyższe upoważnienie pozostaje w związku z art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji przyznającym Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji kompetencję do określania opłat abonamentowych. Działając na powołanych podstawach prawnych Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydała rozporządzenie z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych ( Dz. U. Nr 82, poz. 383 ze zm. ).

II. Analiza powołanych powyżej przepisów ustawy o radiofonii i telewizji prowadzi do jednoznacznego wniosku, że wbrew swojej nazwie opłata abonamentowa przybiera postać daniny publicznej. Ustawowa konstrukcja tej opłaty nie jest bowiem w żaden sposób związana z jakimkolwiek wzajemnym świadczeniem ze strony państwa. Konstrukcja ta łączy obowiązek uiszczenia opłaty z używaniem odbiornika, a nie z możliwością odbierania określonej oferty programowej za pomocą tego odbiornika. Opłata ta ma ponadto charakter publicznoprawny, obowiązek jej zapłaty wynika bowiem z przepisów powszechnie obowiązującego prawa, a odmowa zastosowania się do tego obowiązku pociąga za sobą konsekwencje w postaci nałożenia na użytkownika odbiornika administracyjnej kary pieniężnej po przeprowadzeniu w tym zakresie stosownego postępowania administracyjnego. Owa kara pieniężna podlega zaś przymusowemu ściągnięciu w trybie

przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ( art. 51 ust. 7 ustawy o radiofonii i telewizji).

Spośród cech dających podstawę do stwierdzenia, że opłata abonamentowa jest daniną publiczną należy też wymienić bezzwrotny charakter tej opłaty. Opłata ta jest w sposób definitywny przekazywana za pośrednictwem uprawnionych jednostek na wyodrębniony rachunek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Powyższe uwagi wskazują, iż w istocie opłata abonamentowa charakteryzuje się cechami właściwymi dla podatków. Tezę tę potwierdza analiza przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych ( Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm. ). Stosownie do art. 3 pkt 1 tej ustawy środkami publicznymi są dochody publiczne. Dochodami tymi są zaś m. in. daniny publiczne, do których zalicza się podatki oraz inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw ( art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych ). Z kolei art. 5 pkt 1 ustawy o finansach publicznych zalicza do sektora finansów publicznych m. in. organy kontroli państwowej i ochrony prawa, a więc także Krajową Radę Radiofonii i Telewizji ( według systematyki Konstytucji została ona zaliczona do organów kontroli państwowej i ochrony prawa - por. Rozdział IX Konstytucji RP ). Stąd też ustawa o finansach publicznych nie pozostawia wątpliwości, iż wpływy z opłat abonamentowych są dochodami publicznymi.

III. Skoro zaś - jak wykazano powyżej - opłata abonamentowa przybiera postać obciążenia daninowego, to na tym przede wszystkim tle należy dokonać oceny konstytucyjności upoważnienia ustawowego zawartego w art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji. Punkt odniesienia dla dokonania takiej oceny stanowi art. 217 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad

przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku następuje w drodze ustawy. W ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ( ostatnio m. in. wyrok z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt K. 33/01, OTK Nr 1/A/2002, poz. 44 ) należy przyjąć, iż wyliczenie zawarte w art. 217 Konstytucji RP trzeba rozumieć jako nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego, do których zalicza się m. in. określenie podmiotu oraz przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Oznacza to, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, natomiast do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny.

Wymienionych powyżej wymogów nie spełnia art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji. Wprawdzie ustawa określa zakres podmiotowy stosunku daninowego ( dotyczy on posiadaczy odbiorników ) jak też zakres przedmiotowy tego stosunku ( danina pobierana jest za używanie odbiorników ), jednak pozostałe elementy tego stosunku nie zostały określone w ustawie. W szczególności wysokość opłaty abonamentowej za używanie odbiorników, jej umarzanie, a także przyznawanie zniżek lub zwolnień od opłat została przez ustawodawcę w całości przekazana do uregulowania w drodze rozporządzenia. Nie został więc w tym zakresie dochowany wynikający z art. 217 Konstytucji RP wymóg wyłączności ustawy w zakresie określania stawek podatkowych oraz zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku. Wymóg ten ma nie tylko charakter formalny, ale stanowi ponadto gwarancję przestrzegania praw i wolności obywatelskich. Uchwalenie ustawy następuje bowiem w ramach procedury charakteryzującej się jawnością. Zasada jawności pozwala zaś szerokiej opinii publicznej na zapoznanie się z założeniami regulacji, jak też pozwala śledzić prace, których ostatecznym

wynikiem jest nałożenie ciężarów i świadczeń publicznych na obywateli ( art. 84 Konstytucji RP ).

Przedstawione powyżej uwagi uzadniają zarzut, że art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do określania opłat abonamentowych oraz art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodny z art. 217 Konstytucji RP.

IV. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się także ( m. in. wyrok z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K. 28/98, OTK z 1999 r. Nr 7, poz. 156 ) na związek art. 217 Konstytucji RP z art. 92 Konstytucji RP. Związek ów przejawia się w tym, iż art. 217 Konstytucji RP nie uchylając stosowania w zakresie prawa daninowego art. 92 Konstytucji RP ustanawia dodatkowe warunki dopuszczalności wydawania aktów wykonawczych. Te dodatkowe warunki - jak już wskazałem - nie zostały spełnione w omawianym zakresie. Jednakże upoważnienie zawarte w art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji nie spełnia także wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, przybiera bowiem postać upoważnienia blankietowego.

Analiza przepisów ustawy o radiofonii i telewizji prowadzi do wniosku, iż na poziomie tej ustawy nie została uregulowana nawet w sposób ramowy kwestia ustalania stawek opłat abonamentowych, jak też materia umarzania lub rozkładania na raty zaległości w płatności tych opłat oraz przyznawania zniżek lub zwolnienia od opłat. Jest zaś oczywiste, iż zarówno pod rządami ustawy z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym ( Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm. ) jak też pod rządami Konstytucji RP ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie mogło i nie może mieć charakteru blankietowego. Tym samym nie może pozostawić zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Niedopuszczalne jest zatem takie

sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek.

Stosownie do art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Tych warunków nie spełnia art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji, przekazuje on bowiem do uregulowania w drodze rozporządzenia materię, która nie jest regulowana na poziomie ustawy. Materia ta dotyczy przy tym praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego. Uzasadnia to zarzut, iż art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodny również z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

V. Rozważenia wymaga także - w mojej ocenie - kompetencja Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do stanowienia powszechnie obowiązującego prawa w zakresie danin publicznych nakładanych na obywateli. W myśl powoływanego art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organ wskazany w Konstytucji. Takim organem jest niewątpliwie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, co wynika wprost z art. 213 ust. 2 Konstytucji RP. Powstaje jednak pytanie o zakres przedmiotowy kompetencji normodawczej Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W szczególności chodzi o to, czy zakres ten z punktu widzenia Konstytucji jest niczym nieograniczony, a zatem ustawodawca posiada całkowitą swobodę w określaniu katalogu spraw, które ten konstytucyjny organ ureguluje następnie w drodze rozporządzenia czy też zakres ten jest limitowany konstytucyjnymi zadaniami Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Zgodnie bowiem z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności



słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Prezentuję pogląd, iż zakres przedmiotowy kompetencji normodawczych Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji wyznacza wymieniony art. 213 ust. 1 Konstytucji RP. Oznacza to, że ustawodawca może upoważnić ten organ do wydania rozporządzenia, o ile zakres spraw regulowanych w tym rozporządzeniu będzie równocześnie mieścił się w granicach zakreślonych art. 213 ust. 1 Konstytucji RP.

Użyte w art. 213 *ust.* 1 Konstytucji RP określenie „stoi na straży” wskazuje na dominujący kontrolny charakter organu jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Charakter ten znajduje potwierdzenie w treści tytułu Rozdziału IX Konstytucji - „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Jednakże kontrola ogranicza się do prawa sprawdzenia działalności podmiotu kontrolowanego oraz stawiania wniosków, do których ten podmiot ma tylko obowiązek ustosunkować się. Gdyby zatem przyjąć, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest wyłącznie organem kontroli, to niewątpliwie w ramach tak rozumianej kontroli nie mieściłoby się w ogóle wydawanie rozporządzeń i podejmowanie uchwał w indywidualnych sprawach ( art. 213 ust. 2 Konstytucji RP ). Stąd też -jak się wydaje - Konstytucja powierza Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji nie tylko funkcje kontrolne, ale też funkcje nadzorcze w sprawach określonych w art. 213 ust. 1 Konstytucji RP. Nadzór polega bowiem nie tylko na wykonywaniu kontroli, lecz także na uprawnieniu do narzucenia w granicach obowiązującego prawa, swojej woli podmiotowi nadzorowanemu.

Trudności w zaklasyfikowaniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji zostały dostrzeżone także w literaturze przedmiotu. Jak stwierdza J. Sobczak ( [w:] „Radiofonia i telewizja. Komentarz”, Zakamycze 2001, komentarz do art. 5 ustawy o radiofonii i telewizji ) analizując pozycję Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji „...wątpliwości muszą budzić jednak próby zaliczenia jej do nierządowych organów administracji państwowej,

zważywszy zarówno na zakres kompetencji, jak i sposób powoływania członków i Przewodniczącego KRRiT. Z drugiej strony wyposażenie KRRiT w prawo wydawania rozporządzeń i uchwał na podstawie delegacji ustawowej zdaje się przemawiać za zaliczeniem jej do organów administracji. Mając na względzie systematykę Konstytucji, fakt, że przepisy dotyczące KRRiT znalazły się w rozdziale dotyczącym organów kontroli państwowej i ochrony prawa, pozwala stwierdzić, że KRRiT jest swoistym organem administracji państwowej, łączącym w sobie funkcje zarządcze i kontrolne ( w zakresie przestrzegania wolności słowa i realizacji prawa obywateli do informacji)."

Niezależnie jednak od oceny konstytucyjnego usytuowania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji przyjąć trzeba, iż wydawane przez ten organ rozporządzenia i podejmowane uchwały w indywidualnych sprawach muszą mieścić się w zakresie jego konstytucyjnych zadań wynikających z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP. Powstaje w związku z tym pytanie, czy określanie opłat abonamentowych, przypadków, w których podlegają one umorzeniu, zniżek i zwolnień od tych opłat stanowi realizację konstytucyjnych kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Na wstępie już trzeba wykluczyć, iż wskazana grupa zagadnień pozostaje w jakimkolwiek związku z zadaniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji polegającym na staniu na straży wolności słowa oraz prawa do informacji. W grę może wchodzić zatem jedynie wykonywanie poprzez wydanie przepisów powszechnie obowiązujących zadania stania na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Opłaty abonamentowe są bowiem pobierane w celu sfinansowania działalności publicznej radiofonii i telewizji, a konkretniej w celu realizacji przez tę radiofonię i telewizję przewidzianych ustawą zadań o charakterze niekomercyjnym.

Czy zatem określenie „stoi na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji” można odczytać jako upoważnienie dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do nakładania ciężarów finansowych na obywateli. Prezentuję pogląd, iż materia ta nie tylko z

powołanych już względów ( materia ustawowa ) nie mieści się w zakresie kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, lecz także z uwagi na treść art. 213 ust. 1 Konstytucji RP. Czuwanie nad przestrzeganiem interesu zbiorowości w radiofonii i telewizji nie jest bowiem tożsame z nakładaniem ciężarów finansowych. W zakresie owego konstytucyjnego zadania mieściłoby się np. upoważnienie ustawowe do wydania przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji rozporządzenia, którego materiały byłyby powiązanie uiszczanych na podstawie ustawy opłat abonamentowych z realizacją publicznych zadań radiofonii i telewizji oraz kontrola wykorzystania przez publiczną radiofonię i telewizję tych środków. Nie sposób natomiast uznać, że w zakres tego zadania wchodzi np. określanie stawek daniny publicznej, co ma miejsce w omawianej sprawie.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do określenia opłat abonamentowych oraz art. 48 ust. 3 tej ustawy jest niezgodny także z art. 213 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll