

Warszawa, 2003-01-28

Opinia prawna
w sprawie wniosku RPO do Trybunału Konstytucyjnego
(sygn. akt K.2/03)

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 6 ust. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 101, poz. 1114 z późn. zm.) w zakresie, w jakim upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do określenia opłat abonamentowych oraz art. 48 ust. 3 tej ustawy z art. 213 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP oraz o stwierdzenie niezgodności art. 48 ust. 3 ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 6 ust. 2 pkt. 6) ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy m.in. określania opłat abonamentowych.

Natomiast zgodnie z art. 48 ust. 3 ustawy *„Krajowa Rada określa, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty abonamentowej za używanie radioodbiornika radiofonicznego oraz opłaty abonamentowej za używanie odbiornika telewizyjnego albo odbiornika radiofonicznego i telewizyjnego, sposób i tryb wnoszenia tych opłat, a także może określić przypadki, w których umarza lub rozkłada na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych. Krajowa Rada może, ze względów społecznych, przyznać niektórym kategoriom osób zniżki lub zwolnienia od opłat abonamentowych”*.

W uzasadnieniu Wnioskodawca podnosi, że opłata abonamentowa wbrew swojej nazwie przybiera postać daniny publicznej i jako taka powinna być - zgodnie z art. 217 Konstytucji nakładana w drodze ustawy a nie rozporządzenia. Art. 217 Konstytucji głosi bowiem, iż *„Nakładanie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”*.

Swój pogląd, iż mamy tu do czynienia z daniną publiczną RPO wywodzi z okoliczności, iż ustawowa konstrukcja tej opłaty nie jest w żaden sposób związana z jakimkolwiek świadczeniem wzajemnym ze strony państwa a opłata ma charakter

publicznoprawny, gdyż obowiązek jej zapłaty wynika z przepisów powszechnie obowiązujących a odmowa jej zapłaty powoduje nałożenie kary administracyjnej, ściągane w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto opłata ma charakter bezzwrotny.

Wnioskodawca podnosi również, że wpływy z opłat abonamentowych są, jego zdaniem, dochodami publicznymi w świetle definicji zawartych w art. 3 ust. 2 pkt. 1 i art. 5 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych.

W konsekwencji uznania powyższego charakteru opłat abonamentowych RPO stwierdza, że regulacja zawarta w art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji nie spełnia konstytucyjnych wymagań zawartych w art. 217, gdyż takie kwestie jak 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 (zamiast uregulować je w ustawie).

Upoważnienie zawarte w art. 48 ust. 3 ustawy nie spełnia także wymogów art. 92 ust. 1 Konstytucji, przybiera bowiem postać upoważnienia blankietowego, gdyż na poziomie ustawy nie została uregulowana nawet w sposób ramowy kwestia ustalania stawek opłat abonamentowych ani materia umarzania lub rozkładania na raty zaległości w płatności tych opłat oraz przyznawania zniżek lub zwolnień od opłat.

Wnioskodawca podnosi, że, zgodnie 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. 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 określonych w art. 213 ust. 1 konstytucji. W jego ocenie nakładanie ciężarów finansowych na obywateli (w postaci opłat abonamentowych) nie mieści się w zakresie spraw powierzonych Krajowej Radzie przez art. 213 konstytucji, gdyż nawet „stanie na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji” rozumiane jako przestrzeganie interesu zbiorowości nie jest tożsame z nakładaniem ciężarów finansowych. Zdaniem Rzecznika w zakresie konstytucyjnego zadania mieściłoby się np. upoważnienie ustawowe do wydania przez Krajową Radę rozporządzenia, którego materiały byłoby powiązanie uiszczanych na podstawie 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. określenie stawek daniny publicznej, co ma miejsce w wypadku zaskarżonych przepisów.

Wniosek uważam za częściowo uzasadniony.

Pogląd iż opłata abonamentowa ma w istocie charakter prawny daniny publicznej nie jest w moim przekonaniu słuszny.

W stosunku prawnym, jaki zachodzi w przypadku korzystania z odbiornika radiowego i telewizyjnego można wskazać na elementy stosunku cywilnoprawnego (w postaci umowy) jak i administracyjnego.

Dla stosunku administracyjno - prawnego charakterystyczne jest ustalanie wysokości opłat w sposób normatywny jak również egzekucja administracyjna opłat.

Z drugiej strony trudno się zgodzić ze stanowiskiem Wnioskodawcy, że „konstrukcja opłaty nie jest związana z jakimkolwiek wzajemnym świadczeniem ze strony państwa”.

Korzystanie z odbiorników radiowych i telewizyjnych oznacza, że abonent ma prawo do odbierania programu radiofonii i telewizji publicznej. Jego świadczenie przeznaczone jest dla spółek państwowych, które w zamian za otrzymywane opłaty muszą wywiązywać się ze swych obowiązków względem abonenta.

Okoliczność ta wskazuje na charakter stosunku prawnego zbliżony do umowy adhezyjnej, gdzie wprowadzie niektóre elementy umowy, zwłaszcza cena, nie podlegają negocjacji, jednakże utrzymana zostaje wzajemność świadczeń i obywatel może do umowy przystąpić lub nie.

Wzajemność świadczeń jest cechą, która odróżnia stosunki umowne od podatków i innych danin publicznych, w wypadku których jedną z cech wyróżniających jest brak ekwiwalentności świadczenia.

Powoływana przez Wnioskodawcę ustawa o finansach publicznych określa daniny publiczne jako dochody 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.10). Jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych określa ustawa w art. 5. Wśród wskazanych tam podmiotów występują państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na

podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego. Ponieważ jednostki publicznej radiofonii i telewizji działają wyłącznie w formie jednoosobowej spółki akcyjnej Skarbu Państwa (Telewizję publiczną tworzy spółka „Telewizja Polska - S.A”, radiofonię publiczną tworzą spółka „Polskie Radio - S.A.” i spółki radiofonii regionalnej) nie można zatem twierdzić, że opłata abonamentowa jest daniną publiczną w świetle ustawy o finansach publicznych.

Ponadto należy zauważyć, że uchylenie się od obowiązku zapłacenia opłat abonamentowych spowoduje wprawdzie nałożenie określonych w ustawie sankcji, jednakże nie spowoduje wszczęcia postępowania karno-skarbowego, jak to ma miejsce w wypadku postępowania podatkowego.

Z powyższych względów uważam, że charakter prawny opłaty abonamentowej jest złożony i zakwalifikowanie jej, jako podlegającej uregulowaniu zawartemu w art. 217 Konstytucji, nie jest uzasadnione.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że delegacja do wydania rozporządzenia zawarta w art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji nie odpowiada treści art. 92 ust. 1 Konstytucji, który wymaga aby upoważnienie określało m.in. wytyczne dotyczące treści rozporządzenia.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego obowiązek sformułowania wytycznych dotyczących treści rozporządzenia oznacza wymóg zamieszczenia w ustawie wskazówek co do materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu lub też eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). „Wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia - możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (tak w wyroku z 26.10.1999, sygn. K 12/99, OTK ZU Nr 6/1999, poz. 120, w wyroku z 9.10.1999 r. sygn. K.28/98, OTK ZU Nr 7/1999, poz. 156 i w wyroku z 28.06.2000, sygn. K.34/99, OTK 5/2000, poz. 142).

Również uwaga, odnośnie potrzeby rozszerzenia regulacji ustawowej wydaje się być uzasadniona w świetle art. 92 ust. 1 konstytucji. Zgodnie bowiem z tym przepisem rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „Ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w konstytucji. Wymienione sprawy muszą być uregulowane bezpośrednio w ustawie” (wyrok z 28.06.2000, K.34/99, OTK 5?200, poz. 142).

Trudno natomiast zgodzić się z poglądem iż Konstytucja nie pozwala na wydanie przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji rozporządzenia w sprawie określenia wysokości opłat abonamentowych. (Przypomnę, że zdaniem Rzecznika w zakresie konstytucyjnego zadania mieściłoby się np. upoważnienie ustawowe do wydania przez Krajową Radę rozporządzenia, którego materiały byłoby powiązanie uiszczanych na podstawie opłat abonamentowych z realizacją publicznych zadań radiofonii i telewizji oraz kontrola wykorzystania przez publiczną radiofonię i telewizję tych środków.) Po pierwsze przepis art. 213 konstytucji określa kompetencje Krajowej Rady wystarczająco szeroko (określenie „stoi na straży” nie musi ograniczać kompetencji Rady do funkcji kontrolnych a po drugie, powiązanie opłat abonamentowych z realizacją publicznych zadań radiofonii i telewizji następuje w samej ustawie w ten sposób, że opłaty te są w całości przekazywane na działalność jednostek publicznej radiofonii i telewizji na zasadach określonych przez Krajową Radę (art. 50 ustawy).

Reasumując uważam, że art. 6 ust. 2 pkt. 6) i art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji są zgodne z art. 213 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP, natomiast art. 48 ust. 3 ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji.

Opracowała : Zofia Monkiewicz