

Wyrok z 9 września 2004 r., [K 2/03](#)  
**ABONAMENT RADIOWY I TELEWIZYJNY**

<b>Rodzaj postępowania:</b> <b>kontrola abstrakcyjna</b> <b>Inicjator:</b> Rzecznik Praw Obywatelskich	<b>Skład orzekający:</b> 5 sędziów	<b>Zdania odrębne:</b> 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Upoważnienie dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do uregulowania, w drodze rozporządzenia, opłat abonamentowych za korzystanie z odbiorników radiowych i telewizyjnych <small>[Ustawa z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji: art. 6 ust. 2 pkt 6 i art. 48 ust. 3]</small>	Warunki dopuszczalności upoważnienia do wydania rozporządzenia Zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji Wyłączenie ustawy w zakresie danin publicznych <small>[Konstytucja: art. 92 ust. 1, art. 213 ust. 1, art. 217]</small>

Publiczna radiofonia i telewizja w Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, utrzymuje się z obowiązkowych opłat uiszczanych przez radiosłuchaczy i telewidzów oraz z dochodów z reklam. Opłaty obowiązkowe, zwane przez ustawę „opłatami abonamentowymi”, a potocznie – „abonamentem” radiowym i telewizyjnym, mają charakter zryczałtowany i są pobierane z tytułu używania radioodbiorników i telewizorów, bez względu na to, czy i jak często są wykorzystywane do odbioru programów nadawców publicznych. Opłaty abonamentowe są przeznaczane na realizację „misji publicznej”, którą publiczna radiofonia i telewizja realizuje „oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu” (art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji). Mechanizm opłat abonamentowych, które nie są dochodami budżetu państwa, lecz trafiają bezpośrednio do nadawców publicznych, zapewnia niezależność tych nadawców od politycznych decyzji związanych z podziałem środków budżetowych.

Obecnie (jesień 2004 r.) podstawę ustawową obowiązku uiszczania opłat abonamentowych stanowi art. 48 ustawy z 29 grudnia 1992 r. Przepis ten, określając wprost pewne ogólne zasady (ust. 1, 2, 4 i 5), udziela w ustępie 3, w związku z art. 6 ust. 2 pkt 6 tej samej ustawy, upoważnienia Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (KRRiT, por. art. 213-215 Konstytucji), do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłat abonamentowych oraz sposobu i trybu ich uiszczania. Na mocy tego upoważnienia Krajowa Rada może określić przypadki, w których zaległości w płatności abonamentu umarza się lub rozkłada się na raty, a także przyznać niektórym kategoriom osób zniżki lub zwolnienia.

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego podniósł, że powyższe materie, jako istotne elementy prawa daninowego, w świetle art. 217 Konstytucji mogą być regulowane wyłącznie przez ustawę. Jednocześnie Rzecznik zauważył, że cytowane upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia przez KRRiT nie odpowiada wymaganiom art. 92 ust. 1 Konstytu-

cji. Ponadto kompetencje regulacyjne, jakie zostały przyznane Radzie w zaskarżonym unormowaniu, zdaniem wnioskodawcy nie mają związku z jej konstytucyjnymi zadaniami (art. 213 ust. 1).

Wraz z utratą mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji ustawowej, która nastąpi bądź w dacie wskazanej w części II sentencji omawianego wyroku, bądź wcześniej, gdy ustawodawca dokona odpowiedniej korekty, automatycznie utraci moc rozporządzenie KRRiT dotyczące opłat.

## ROZSTRZYGNIĘCIE

### I

**1. Art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim ustanawia kompetencję Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określania opłat abonamentowych, jest niezgodny z art. 217 oraz jest zgodny z art. 213 ust. 1 Konstytucji.**

**2. Art. 48 ust. 3 ustawy (upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie opłat abonamentowych) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 oraz jest zgodny z art. 213 ust. 1 Konstytucji.**

### II

**Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów ustawy wskazanych w części I wyroku do dnia 30 września 2005 r.**

### III

**Opłaty pobierane na podstawie przepisów ustawy wskazanych w części I wyroku nie podlegają zwrotowi.**

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji, stoi na straży wolności słowa i niezależności mediów, z drugiej zaś strony odpowiada za realizację misji publicznej radiofonii i telewizji, która mieści się w „interesie publicznym” w rozumieniu powołanego przepisu Konstytucji. O ile realizacja tego pierwszego celu nie musi być bezpośrednio związana z koniecznością zapewnienia odpowiednich środków finansowych na działalność publicznej radiofonii i telewizji, o tyle wykonywanie zadań, które składają się na ową misję, wymaga zapewnienia odpowiednich środków finansowych. Mogą to być bądź środki budżetowe, bądź bezpośrednio opłaty o charakterze publicznoprawnym.
2. W świetle art. 213 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji KRRiT jest legitymowana do wydawania, w konstytucyjnie dopuszczalnych granicach, rozporządzeń wykonawczych dotyczących opłat abonamentowych.
3. W świetle art. 217 Konstytucji zasada wyłączności ustawy w określaniu obowiązków obywatelskich ulega znaczącemu zastrzeżeniu w przypadku podatków i innych danin publicznych. Nie jest to jednak tylko zastrzeżenie wymagań w stosunku do tych, jakie wynikają z art. 92 Konstytucji, lecz także znaczące przesunięcie kompetencji w ramach podziału władz. Wprowadzanie, konstrukcja i wysokość oraz zasady poboru danin należą do sfery wyłącznej odpowiedzialności władzy ustawodawczej.
4. Stosownie do art. 50 ustawy o radiofonii i telewizji opłaty abonamentowe są świadczeniami na cel publiczny w rozumieniu art. 213 ust. 1 Konstytucji. Celem tym jest wypełnianie przez publiczną radiofonię i telewizję misji, o której mowa w szczególności w art.

1 ust. 1, art. 21 ust. 1, art. 24 ust. 1-3 i innych artykułach omawianej ustawy. Pozwala to uznać opłatę abonamentową za przymusowe, bezzwrotne świadczenie publicznoprawne, służące realizacji konstytucyjnych zadań państwa. W konsekwencji jest ona daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji, którą od podatków i niektórych innych danin publicznych odróżnia celowy i pozabudżetowy charakter.

5. Uznanie, że opłata abonamentowa jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji, oznacza, iż jej nakładanie może następować wyłącznie w drodze ustawy. Wszystkie elementy konstrukcji, które przesądzają o ciężarze finansowym tej daniny, stanowią materię zastrzeżoną wyłącznie dla ustawy. Do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji tej daniny.
6. Oprócz niezgodności z art. 217 Konstytucji, badane upoważnienie do wydania rozporządzenia przez KRRiT, zawarte w art. 48 ust. 3 ustawy, nie spełnia wymogu szczegółowości określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż nie zawiera wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Wytycznych tych nie można również zrekonstruować na podstawie innych przepisów tej ustawy.
7. Odroczenie utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów (część II sentencji) jest konieczne dla zapobieżenia powstaniu luki prawnej, która prowadziłaby do faktycznego wyeliminowania opłat abonamentowych na jakiś czas, podczas gdy konstytucyjna dopuszczalność istnienia odpowiedniej daniny nie została w niniejszej sprawie zakwestionowana, a wadliwość tej daniny wynika wyłącznie ze sposobu i trybu jej ustanawiania. Ustawodawca powinien mieć odpowiedni czas na zgodne z Konstytucją uregulowanie tej kwestii.
8. Naprawianie prawa nie powinno prowadzić do legitymizowania zachowań naruszających prawo. Uznanie badanej regulacji, ukształtowanej jeszcze w poprzednim stanie konstytucyjnym, za niezgodną z Konstytucją z 1997 r. wyłącznie z racji dotyczących hierarchii źródeł prawa, przy jednoczesnym uznaniu zasadności merytorycznej tej regulacji, nie powinno i nie może rodzić roszczeń obywateli. Z tych powodów nie podlegają zwrotowi opłaty abonamentowe pobrane na podstawie przepisów, które pozostają jeszcze w mocy (por. część III sentencji).

#### Przepisy Konstytucji

**Art. 92.** 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

**Art. 190.** [...] 3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.

**Art. 213.** 1. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

2. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje rozporządzenia, a w sprawach indywidualnych podejmuje uchwały.

**Art. 214.** 1. Członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji są powoływani przez Sejm, Senat i Prezydenta Rzeczypospolitej.

2. Członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji.

**Art. 215.** Zasady i tryb działania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jej organizację oraz szczegółowe zasady powoływania jej członków określa ustawa.

**Art. 217.** Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.