

WYROK
z dnia 9 września 2004 r.
Sygn. akt K 2/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Dębowska-Romanowska – przewodniczący
Marian Grzybowski
Wiesław Johann
Marek Mazurkiewicz
Bohdan Zdziennicki – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 września 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) 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 ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do określenia opłat abonamentowych z art. 213 ust. 1 i art. 217 Konstytucji,
- 2) art. 48 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 92 ust. 1, art. 213 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. 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 i Nr 56, poz. 517, z 2003 r. Nr 96, poz. 874 oraz z 2004 r. Nr 91, poz. 874, Nr 171, poz. 1800 i Nr 173, poz. 1808) 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 48 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie 1 jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 oraz jest zgodny z art. 213 ust. 1 Konstytucji.

II

Przepisy ustawy wskazane w części I wyroku tracą moc obowiązującą z dniem 30 września 2005 r.

III

* Sentencja została ogłoszona dnia 17 września 2004 r. w Dz. U. Nr 204, poz. 2092.

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

UZASADNIENIE:

I

1. W dniu 7 stycznia 2003 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności 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 ze zm.; dalej: ustawa o radiofonii i telewizji) w zakresie, w jakim upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) do określania opłat abonamentowych, z art. 213 ust. 1 i art. 217 Konstytucji oraz art. 48 ust. 3 tej ustawy z art. 92 ust. 1, art. 213 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich regulacja zawarta w art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji ustanawia kompetencję Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określania opłat abonamentowych. W opinii Rzecznika opłata abonamentowa ma postać daniny publicznej i powinna być uregulowana w ustawie. Dodatkowo art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji formułuje wprost upoważnienie dla KRRiT do określania w drodze rozporządzenia między innymi wysokości opłaty abonamentowej, a także przypadków, w których umarza się zaległości w płatności tych opłat. Według RPO powyższe kwestie powinny być uregulowane materią ustawową. W ocenie Rzecznika zakwestionowane przepisy naruszają art. 213 ust. 1 oraz art. 217 Konstytucji. Niezgodność z art. 213 ust. 1 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich wywodzi z tego, że – jego zdaniem – brak jest związku pomiędzy realizacją konstytucyjnego zadania KRRiT „stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji” a ustalaniem opłat abonamentowych.

Ponadto, według Rzecznika, przepis art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji nie spełnia wymogów z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ zawarte w nim upoważnienie ma charakter blankietowy, zaś z treści ustawy również nie można zrekonstruować tego upoważnienia.

2. W dniu 1 września 2003 r. Prokurator Generalny przedstawił następujące stanowisko w sprawie:

1) przepis 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, jest niezgodny z art. 217 Konstytucji,

2) przepis art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji,

3) postępowanie w przedmiocie zgodności przepisów wymienionych w punkcie 1 i 2 z art. 213 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

W opinii Prokuratora Generalnego zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich są częściowo uzasadnione. Podzielił on argumentację przedstawioną przez Rzecznika. Opłata abonamentowa ma charakter daninowy i wszelkie związane z nią kwestie powinny być uregulowane w ustawie.

Prokurator Generalny uważa, że w przypadku stwierdzenia niezgodności kwestionowanych przepisów z wzorcami zawierającymi szczegółowe normy konstytucyjne, dotyczące zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego oraz

wymogów, jakim muszą odpowiadać ustawowe upoważnienia do wydawania aktów wykonawczych o randze rozporządzenia, zbędne będzie orzekanie przez Trybunał w przedmiocie zgodności zakwestionowanych przepisów z ogólnoustrojową normą z art. 213 ust. 1 Konstytucji, która określa konstytucyjną rolę KRRiT.

Prokurator Generalny wniósł ponadto o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów oraz o zawarcie w wyroku klauzuli, że opłaty abonamentowe pobrane na podstawie upoważnienia sformułowanego w art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji nie podlegają zwrotowi.

3. Pismem z 4 listopada 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się do pisma Prokuratora Generalnego z 1 września 2003 r. Zdaniem Rzecznika nie zachodzi podniesiona przez Prokuratora Generalnego przesłanka w postaci zbędności wydania orzeczenia. W pierwszej kolejności, według Rzecznika, rozważenia wymaga kwestia kompetencji normodawczych KRRiT. Dopiero odpowiedź na pytanie, jaki jest zakres przedmiotowy tych kompetencji w świetle art. 213 ust. 1 Konstytucji, powinna stanowić, zdaniem Rzecznika, punkt wyjścia do oceny konstytucyjności samego upoważnienia ustawowego.

4. Pismem z 7 września 2004 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wniosła o dopuszczenie jej do udziału w sprawie na podstawie art. 38 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Zarządzeniem z 7 września 2004 r. przewodniczący składu orzekającego na podstawie art. 38 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wezwał KRRiT do udziału w postępowaniu.

W uzasadnieniu pisma KRRiT podniesiono, że opłata abonamentowa nie jest ani podatkiem, ani daniną publiczną, o których mowa w art. 217 Konstytucji, lecz celowym świadczeniem publicznym o charakterze niedaninowym i należy do kategorii świadczeń publicznych wymienionych w art. 84 Konstytucji. Powołano przy tym pogląd, iż pojęcie danin publicznych nie obejmuje świadczeń publicznoprawnych o charakterze celowym, które służą osiągnięciu celu wspólnotowego określonej grupy osób, a nie zasileniu budżetu państwa. Podkreślono wyłączną kompetencję KRRiT co do opłat abonamentowych, podnosząc przy tym, że zgodnie z art. 50 ust. 1 (w zw. z art. 21) znowelizowanej ustawy o radiofonii i telewizji wpływy z abonamentu przeznaczone są wyłącznie na realizację misji publicznych mediów, zaś art. 31a i art. 31b tej ustawy dają KRRiT pełną kontrolę nad przekazywanymi jednostkom radia i telewizji środkami z opłat abonamentowych. W przypadku stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności zakwestionowanych przez Rzecznika przepisów, KRRiT uważa za niezbędne odroczenie wejścia w życie wyroku na 18 miesięcy.

5. W piśmie z 7 września 2004 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wnosząc o stwierdzenie, że przepis art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim ustanawia kompetencję KRRiT do określania opłat abonamentowych, jest niezgodny z art. 213 ust. 1 i art. 217 Konstytucji oraz że przepis art. 48 ust. 3 kwestionowanej ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1, art. 213 ust. 1 i art. 217 Konstytucji. Popierając poglądy wyrażone przez wnioskodawcę, Marszałek Sejmu podniósł, że konstrukcja opłaty abonamentowej wykazuje, iż jest ona daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji, skoro obowiązek jej ponoszenia wynika z ustawy, jest pobierana na rzecz KRRiT należącej do sektora finansów publicznych oraz ma charakter nieekwiwalentny. Zgodził się również ze stanowiskiem, że delegacja ustawowa zawarta w art. 48 ust. 3 ustawy o radiofonii i telewizji nie odpowiada treści art. 92 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu podniósł także, że zdaniem Sejmu art. 213 ust. 1 Konstytucji nie daje

KRRiT kompetencji do nakładania na obywateli ciężarów finansowych przez określanie opłat abonamentowych związanych z realizacją zadań publicznej radiofonii i telewizji. Ponadto Marszałek Sejmu poparł wniosek Prokuratora Generalnego o odroczenie przez Trybunał terminu utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów na 12 miesięcy oraz o zawarcie w wyroku klauzuli, że opłaty pobrane w wysokości określonej przez KRRiT nie podlegają zwrotowi.

II

Na rozprawie 9 września 2004 r. wszyscy uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie. Również pełnomocnik reprezentujący Krajową Radę Radiofonii i Telewizji wskazał, że KRRiT popiera w całości poglądy wyrażone we wcześniejszej opinii złożonej w Trybunale Konstytucyjnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Nie sposób przecenić znaczenia zapewnienia niezależności mediów oraz realizacji misji publicznej przez media w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz ustawą o radiofonii i telewizji – KRRiT stoi z jednej strony na straży wolności słowa i niezależności mediów, z drugiej zaś odpowiada za realizację misji publicznej, która to misja mieści się w „...interesie publicznym w radiofonii i telewizji”, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

O ile realizacja tego pierwszego celu nie musi być bezpośrednio związana z koniecznością zapewnienia odpowiednich środków publicznych, to niewątpliwie dostarczanie niezależnej informacji, udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechnianie edukacji obywatelskiej, dostarczanie rozrywki i popieranie krajowej twórczości audiowizualnej (art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji) czyli wykonywanie zadań, które na ową misję się składają, wymaga zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych. Bez finansowego wsparcia publicznego nie byłoby to możliwe. Dla Państwa Polskiego realizacja owej misji to obowiązek publiczny, a zarazem społeczny i historyczny w stosunku do wszystkich tych, którzy z dorobku polskiej kultury, nauki i sztuki pragną korzystać.

Jedną z podstawowych przesłanek możliwości wypełniania wskazanej misji przez media publiczne są właściwe zasady ich finansowania ze środków publicznych (mogą to być środki budżetowe lub bezpośrednie opłaty o charakterze publicznoprawnym). Na wagę finansowania ze środków publicznych mediów publicznych wskazuje między innymi zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z 11 września 1996 r. nr R(96)10.

2. Art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji stanowi, że do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy określanie opłat abonamentowych. W myśl art. 48 ust. 3 powołanej ustawy KRRiT określa, w drodze rozporządzenia, wysokość 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. KRRiT może, ze względów społecznych, przyznać niektórym kategoriom osób zniżki lub zwolnienia od opłat abonamentowych.

We wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nie zakwestionowano ani potrzeby istnienia mediów publicznych, ani samej zasady przymusowego gromadzenia środków

publicznych na realizację ich misji. Zarzuty wniosku dotyczą pozaustawowego sposobu określania opłat abonamentowych, konstruowania przesłanek wprowadzenia tych opłat, a także tego, że do kompetencji KRRiT należy określanie sposobu i trybu wnoszenia opłat oraz przypadków, w których umarza się lub rozkłada na raty zaległości tych płatności. Trybunał powinien więc zbadać relacje między zaskarżonymi przepisami a wymogami konstytucyjnymi wynikającymi z art. 217 w związku z art. 213 Konstytucji.

3. Artykuł 217 Konstytucji wprowadza szczególne rygory, jeśli chodzi o system źródeł prawa daninowego. Zasada wyłączności ustawowej w określaniu obowiązków obywatelskich, wypływająca z art. 92 Konstytucji, ulega znaczącemu zaostreniu w przypadku podatków i innych danin publicznych w świetle art. 217 Konstytucji. Nie jest to jednak tylko zaostrenie wymagań, lecz także znaczące przesunięcie kompetencji w ramach podziału władz. To władza ustawodawcza ma ponosić wyłączną odpowiedzialność polityczną za wprowadzanie, konstrukcję i wysokość oraz zasady poboru danin.

Należałoby zatem udzielić odpowiedzi, czy opłata abonamentowa jest daniną publiczną, o której mowa w art. 217 Konstytucji, czy innym świadczeniem publicznoprawnym. W następstwie zaś odpowiedzi pozytywnej na pierwsze pytanie należałoby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy opłata ta jest taką daniną, która podlega wszystkim rygorom z art. 217 Konstytucji, czy też pewne modyfikacje wprowadza tu art. 213 Konstytucji.

Analizując konstrukcję opłat abonamentowych należy stwierdzić, że opłaty te są w ustawie o radiofonii i telewizji określone jako świadczenia na cel publiczny – wypełnianie misji, o której mowa w art. 1 ust. 1 ustawy, a także w art. 21 ust. 1, art. 24 ust. 1-3 i innych artykułach ustawy przez publiczną radiofonię i telewizję.

Zgodnie bowiem z art. 50 ustawy (w aktualnym brzmieniu) wpływy z tytułu opłat abonamentowych są przeznaczane wyłącznie na realizację przez nadawców publicznej radiofonii i telewizji zadań, o których mowa w art. 21 ust. 1, w wysokości nieprzekraczającej wydatków ponoszonych w związku z realizacją tych zadań. Jest to zatem świadczenie na cel publiczny określony w art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Powiązanie obowiązku wnoszenia opłat abonamentowych z rejestracją odbiornika umożliwiającego natychmiastowy odbiór ma w ustawie znaczenie techniczno-konstrukcyjne. Jest pewnym uproszczeniem, umożliwiającym określenie kręgu potencjalnych podmiotów zobowiązanych.

Pozwala to uznać opłatę abonamentową za przymusowe, bezzwrotne świadczenie publicznoprawne, służące realizacji konstytucyjnych zadań państwa. Opłata ta jest więc pomyślana jako danina publiczna, którą od pozostałych danin, wskazanych w art. 217 Konstytucji odróżnia celowy charakter. Jest to zatem danina, która nie stanowi dochodów państwa o charakterze *stricte* budżetowym.

Ustawa o radiofonii i telewizji czyni z wpływów z tytułu opłat abonamentowych taki dochód, który w ogóle nie jest objęty coroczną debatą budżetową. Można zatem stwierdzić, iż stwarza to dla organu władzy publicznej, jakim jest KRRiT, a także dla publicznej radiofonii i telewizji znaczące uprawnienia zapewniające stabilność i przewidywalność wydatków na realizację określonej ustawowo misji.

Mimo owego celowego, pozabudżetowego przeznaczenia opłaty abonamentowe nie tracą cech daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Za takim ich potraktowaniem przemawia ranga celu publicznego, dla którego się je ustanawia, a także to, że Konstytucja wyróżnia KRRiT spośród innych organów i władz państwa nadając jej w pełni konstytucyjny charakter.

W świetle powyższego drugoplanowe znaczenie ma fakt, iż wpływy z opłaty abonamentowej stanowią – zgodnie z obowiązującą ustawą – wyłącznie dochód publicznej

radiofonii i telewizji, których jednostki są jednoosobowymi spółkami akcyjnymi Skarbu Państwa. Wybór struktur organizacyjnych, za pomocą których będzie realizowana misja publiczna radia i telewizji należy do ustawodawcy – pod warunkiem wszakże, że odpowiedzialnym za realizację tej misji i sposób jej wykonania jest konstytucyjnie powołany w tym celu organ państwa – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji.

Uznanie, że opłata abonamentowa może być traktowana jako danina publiczna w rozumieniu art. 217 Konstytucji wywołuje następstwa w postaci rygorów, jakie towarzyszą wprowadzaniu danin publicznych oraz obowiązku jawnego i kontrolowanego publicznego wykorzystywania dochodów z nich płynących. Nakładanie tego rodzaju daniny może następować wyłącznie w drodze ustawy. Oznacza to, że wszystkie elementy konstrukcji, które przesądzą o ciężarze materialnym tej daniny, to materia zastrzeżona wyłącznie dla ustawy. Jeśli nawet nie odnosić w pełni rygorów wynikających z art. 217 Konstytucji do owej opłaty, to i tak wymagania płynące z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć w ten sposób, że upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie może dotyczyć spraw przesądzających o ciężarze owej daniny.

Uznanie, że danina nazywana w ustawie opłatą abonamentową może stanowić dochód celowy pozabudżetowy pozwala stwierdzić, iż różni się ona na tyle od podatków, że możliwe jest powierzenie w drodze delegacji ustawowej szerszej materii dla rozporządzeń wykonawczych Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji, niż to wynikałoby z brzmienia art. 217 nie nawiązującego do art. 213 Konstytucji. Działają jednak podstawowe wymagania określone w art. 217 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Opłaty abonamentowe mają charakter publicznoprawny i są dochodami publicznymi, a więc podlegają zasadzie wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa (zob. uzasadnienia orzeczeń: z 12 stycznia 1995 r., sygn. K. 12/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 2; z 15 marca 1995 r., sygn. K. 1/95, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 7; z 14 grudnia 1993 r., sygn. K. 8/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 43; por. także C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*, Warszawa 2004, s. 215). Z drugiej strony wszakże mamy do czynienia z rodzajem daniny publicznej nie będącej podatkiem, lecz jedynie zbliżonej do podatku.

W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego opłata abonamentowa nie jest opłatą w klasycznej postaci, lecz ma charakter daniny publicznej związanej z możliwością korzystania z publicznego radia i telewizji. Stanowi dochód celowy pozabudżetowy o charakterze publicznym przeznaczony na finansowanie misji publicznego radia i telewizji. Stąd opłata abonamentowa podlega wymogom art. 217 Konstytucji, który jest modyfikowany w tym przypadku treścią art. 213 Konstytucji ustanawiającego władztwo KRRiT w zakresie określania opłat abonamentowych.

4. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wszystkie istotne elementy stosunku daninowego powinny być uregulowane bezpośrednio w ustawie, zaś do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny (tak w szczególności w uzasadnieniu wyroku z 6 marca 2002 r. o sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13; zob. także wyroki TK z: 16 czerwca 1998 r., sygn. U. 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; 1 września 1998 r., sygn. U. 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63 oraz 9 lutego 1999 r., sygn. U. 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4).

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w dotychczasowym swoim orzecznictwie (por. uzasadnienia wyżej wymienionych orzeczeń), zgodnie z którym podstawowe akty prawne mogą zawierać jedynie takie uregulowania, które stanowią „dopełnienie regulacji, zastrzeżonej do materii ustawowej, pod warunkiem, że spełniają

wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Oznacza to, że art. 6 ust. 2 pkt 6 ustawy o radiofonii i telewizji w zakresie, w jakim ustanawia kompetencję Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do ustalania opłat abonamentowych, jest niezgodny z art. 217 Konstytucji. Niezgodność ta zachodzi również w odniesieniu do ustanowionego w art. 48 ust. 3 powołanej ustawy upoważnienia do wydania rozporządzenia w sprawie opłaty abonamentowej. Upoważnienie to nie spełnia określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji wymogu szczegółowości, gdyż nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wytycznych tych nie można zrekonstruować na podstawie innych przepisów powołanej ustawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego art. 48 ust. 3 powołanej ustawy jest zatem niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że rozporządzenie może być wydane wyłącznie na podstawie wyraźnego, a więc nie opartego tylko na domniemaniu, ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy, w granicach tego upoważnienia i w celu wykonania ustawy, tym bardziej gdy w grę wchodzi danina publiczna (por. uzasadnienie wyroku w sprawie o sygn. P 7/00).

5. Wnioskodawca uważa, że określanie opłat abonamentowych, przypadków, w których podlegają one umorzeniu, zniżek i zwolnień od tych opłat nie należy do zakresu konstytucyjnych kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji ze względu na brak związku tych zadań ze stanem na straży wolności słowa oraz prawa do informacji (art. 213 Konstytucji). Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, stanie na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji nie uzasadnia nakładania na obywateli ciężarów finansowych.

We współczesnym społeczeństwie demokratycznym telewizja i media nie są jednak jedynie nośnikami informacji. Media – a w szczególności publiczne radio i publiczna telewizja – kształtują wzorce osobowe i postawy społeczne ogromnej rzeszy odbiorców. Stały się kreatorem kultury, więc istotne znaczenie ma przekazywanie treści, które tworzą szeroko pojmowaną kulturę w obszarze języka polskiego i kształtują postawy obywatelskie. W tym znaczeniu telewizja publiczna z związku z wypełnianiem misji publicznej może być traktowana jako swego rodzaju dobro publiczne (nadawanie Teatru Telewizji oraz audycji kulturalnych, edukacyjnych dla szkół, dla bezrobotnych, dla różnych grup zawodowych, dla Polonii i dla mniejszości narodowych) finansowane nie tylko z reklam, ale również z opłat abonamentowych.

W krajach Unii Europejskiej istnieje system rozliczania telewizji publicznej z jej misji właśnie poprzez abonament. Dochód uzyskiwany z opłat abonamentowych jest bowiem przeznaczony na finansowanie misji publicznej telewizji i radia, polegającej na realizowaniu prawa społeczeństwa do uczestnictwa w kulturze, a także – jak to określa Komunikat Komisji Europejskiej o stosowaniu zasad pomocy publicznej do publicznych usług w zakresie nadawania programów (2001/C 320/04) – zagwarantowaniu pluralizmu kulturowego i językowego. W poszczególnych państwach europejskich różnie rozwiązano problematykę podmiotów upoważnionych do ustalania wysokości opłat, sposobu ich pobierania, kategorii osób zwolnionych z opłat, systemu kontroli i wykrywania uchylających się od uiszczania opłat. Poszczególne państwa europejskie różnią się też stosunkiem wysokości wpływów ze środków publicznych do wpływów z reklam i sponsorowania programów w jednostkach publicznej telewizji i radiofonii (por. np. J. Lipski, *Zasady finansowania mediów publicznych ze środków pochodzących z abonamentu (kraje europejskie)* „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu” Nr 2/2004).

We współczesnym ustroju demokratycznym sprawowanie władzy opiera się na fundamencie dialogu społecznego mającego zasadnicze znaczenie dla kształtowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Środki komunikacji masowej czynią ów dialog

możliwym, co – w myśl art. 213 Konstytucji – nie zwalnia władz państwowych z obowiązku strzeżenia wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego kompetencja normodawcza Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji obejmuje wydawanie rozporządzeń dotyczących opłat abonamentowych. Pobieranie tych opłat ma istotne znaczenie dla zagwarantowania prawa do informacji oraz interesu publicznego. Istnienie publicznej radiofonii i telewizji wymaga stworzenia tym instytucjom dostępu do środków publicznych, bez których nie będzie możliwa realizacja ich misji publicznej.

Środki publiczne powinny być kierowane za pośrednictwem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na potrzeby związane z realizacją misji publicznej. Prowadzenie tej działalności przy wykorzystaniu środków publicznych nadzorowanych przez niezależne od władzy ciało regulacyjne, jakim jest w świetle konstytucji Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (na niezależność jako cechę Rady Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę w uchwale z 10 maja 1994 r., sygn. W. 7/94, OTK w 1994 r., cz. I, poz. 23), służy urzeczywistnianiu ważnych zasad ustrojowych.

Dostrzegając znaczenie mediów we współczesnym państwie demokratycznym trzeba pamiętać o znaczeniu pluralizmu mediów dla budowania społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi o to, by współistnienie publicznych i prywatnych mediów elektronicznych było określone przez ustawodawcę. W ramach tych reguł musi istnieć system przekazywania środków publicznych na potrzeby pełnienia misji publicznej, w tym także przez publiczną radiofonię i telewizję.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pozycja ustrojowa Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji umożliwia ponoszenie przez ten organ odpowiedzialności za interes publiczny. Art. 214 Konstytucji wymaga apolityczności od członków KRRiT, co stanowi ważną przesłankę niezależności tego organu. KRRiT może więc wykonywać kompetencje regulacyjne przez wydawanie odpowiednich rozporządzeń. Rozporządzenia te powinny oczywiście w pełni odpowiadać wymaganiom określonym w Konstytucji.

W związku z powyższym Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jako konstytucyjny organ odpowiedzialny za kształtowanie zakresu i jakości realizacji misji publicznej jest konstytucyjnie legitymowana (art. 213 Konstytucji) także do wydania rozporządzenia wykonawczego dotyczącego opłat abonamentowych, oczywiście jeżeli rozporządzenie to będzie regulowało materię szczegółowo wyznaczoną przez ustawę (to jest w zgodzie z wymaganiami art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji).

6. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezbędne odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów oraz stwierdzenie w sentencji wyroku, że opłaty abonamentowe pobrane na podstawie pozostających w mocy przepisów nie podlegają zwrotowi. Za taką decyzją przemawia szereg argumentów.

Po pierwsze, określenie w wyroku odmiennego terminu jego wejścia w życie niż dzień jego publikacji jest konieczne dla zapobieżenia powstaniu luki prawnej polegającej na braku w ustawie o radiofonii i telewizji regulacji dotyczącej pobierania opłat abonamentowych, czyli *de facto* na nieistnieniu podstaw do pobierania tych opłat. Taka sytuacja może prowadzić do faktycznego wyeliminowania opłat abonamentowych na jakiś czas z systemu, podczas gdy konstytucyjna dopuszczalność istnienia odpowiedniej daniny nie została w niniejszej sprawie zakwestionowana, a orzeczenie Trybunału dotyczy wyłącznie sposobu i trybu jej ustanawiania. W związku z tym ustawodawca winien mieć odpowiedni czas na zgodne z Konstytucją uregulowanie tej kwestii. Trybunał Konstytucyjny, dbając o konstytucyjny ład w sferze źródeł prawa – przez orzeczenie niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów – ma jednocześnie na uwadze, że nie

została podważona dopuszczalność pobierania odrębnej daniny celowej, będącej odpowiednikiem opłat abonamentowych.

Po drugie, naprawianie prawa – związane przede wszystkim z kwestią właściwej hierarchii jego źródeł – nie powinno prowadzić do legitymizowania zachowań naruszających prawo. Tym samym orzeczenie Trybunału nie może prowadzić do przysporzenia korzyści z zachowań niezgodnych z prawem. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 10 grudnia 2002 r. (sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91), zgodnie z którym roszczenia obywateli nie powinny i nie mogą wynikać ze stanu prawnego, który ukształtowany został pod rządami poprzednio obowiązującego prawa uznanego przez Trybunał za niekonstytucyjne wyłącznie z powodu trybu jego wprowadzenia, przy jednoczesnym uznaniu zasadności merytorycznej badanej instytucji.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.