

22/3/A/2010

WYROK

z dnia 16 marca 2010 r.

Sygn. akt K 24/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Adam Jamróz

Marek Kotlinowski

Teresa Liszcz

Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 17 listopada i 10 grudnia 2009 r. oraz 16 marca 2010 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 7 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, ze zm.) z art. 1, art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

1. Art. 7 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 i Nr 157, poz. 1314 oraz z 2010 r. Nr 13, poz. 70) są zgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie są niezgodne z art. 1 oraz z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

2. Art. 7 ust. 1 i 5 ustawy powołanej w punkcie 1 nie są niezgodne z art. 1, art. 2 oraz z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie na skutek cofnięcia wniosku.

UZASADNIENIE

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 29 marca 2010 r. w Dz. U. Nr 48, poz. 285.

1. W piśmie z 17 lipca 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 7 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, ze zm.; dalej: ustawa abonamentowa) z art. 1, art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

Uzasadniając powyższe, stwierdził, że system poboru i egzekucji opłat z tytułu użytkowania odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych (dalej zbiorczo: odbiorniki) ze względu na normatywną wadliwość kwestionowanego przepisu doprowadził do całkowitego zaprzeczenia zasad powszechności, sprawiedliwości i równości ponoszenia ciężarów publicznych. Podkreślił swobodę ustawodawcy, który może zdecydować o źródle finansowania mediów publicznych (dotacjach budżetowych albo powszechnym ciężarze publicznym), musi jednak szanować konstytucyjne zasady ochrony dobra wspólnego, poprawnej legislacji oraz szczegółowe reguły daninowe – w tym powszechność, sprawiedliwość, równość, efektywność i taniość obciążeń.

Zdaniem Rzecznika, realizacja przez radio i telewizję tzw. misji publicznej nie może się odbywać bez odpowiedniego wsparcia finansowego, które może przybierać formy od finansowania z budżetu państwa dotacjami podmiotowymi, aż po bezpośrednie opłaty o charakterze publicznoprawnym, obciążające obywateli. Istotna jest jednak skuteczność systemu służącego zasileniu mediów publicznych odpowiednimi środkami, co zapewniać ma realizację norm rangi konstytucyjnej, wymagających poszanowania interesu publicznego w radiofonii i telewizji, wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, jak również pośrednio prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej.

Wnioskodawca scharakteryzował istniejący system opłat abonamentowych (dalej: abonament, abonament RTV) o charakterze publicznoprawnym, pobieranych za używanie odbiorników i przytoczył dane Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) o wpływach z tytułu opłat abonamentowych. Zgodnie z nimi, spośród niemal 13,5 mln gospodarstw domowych w Polsce ponad 7,5 mln posiada zarejestrowane odbiorniki, w tym niemal 5,8 mln opłaca abonament. Zarazem ponad 7,5 mln gospodarstw nie opłaca abonamentu, z czego jednak ponad 1,8 mln to gospodarstwa domowe posiadające zarejestrowane odbiorniki i zwolnione od opłat abonamentowych, a około 5,7 mln to gospodarstwa domowe posiadające odbiorniki niezarejestrowane; zarazem ponad 2 mln gospodarstw domowych opłacających abonament długotrwale (przez czas dłuższy niż 3 miesiące) zalega z opłatami. Oznacza to, że powszechnym zjawiskiem jest skuteczne unikanie – przez większość gospodarstw domowych – uiszczenia abonamentu, prowadzące do znacznego uszczuplenia środków finansowych, którymi dysponują media publiczne.

Art. 7 ustawy abonamentowej kształtuje mechanizm kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników oraz obowiązku uiszczenia abonamentu RTV. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, jego niekonstytucyjność wynika z zestawienia poszczególnych ustępów w celu wyinterpretowania norm prawnych. Choć analiza poszczególnych jednostek redakcyjnych mogłaby zaowocować orzeczeniem o ich formalnej zgodności ze wskazanymi wzorcami kontroli, to jednak analiza systemowa mechanizmu poboru i egzekucji świadczeń publicznych wyklucza takie rozwiązanie. Ustawodawca powierzył kontrolę wymienionych wyżej obowiązków operatorowi publicznemu – przedsiębiorstwu „Poczta Polska”, które jest podmiotem prawa prywatnego powiązanym z państwem. W jego działalności przejawia się konieczność realizacji przez państwo zadań o dużej użyteczności publicznej, jednak w żadnym razie nie wiąże się to z działalnością w sferze państwowego imperium. Poczta Polska nie dysponuje władztwem państwowym, choć ustawa abonamentowa nałożyła na nią – w wypadku stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika – obowiązek wydawania decyzji nakazującej

rejestrację odbiornika oraz ustalającej opłatę za używanie niezarejestrowanego odbiornika (dalej: opłata karna). Ustawodawca postanowił o zastosowaniu do abonamentu oraz opłat karnych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym), powierzając możliwość żądania wykonania obowiązków w drodze egzekucji administracyjnej kierownikom jednostek przedsiębiorstwa Poczta Polska.

Abonament jest pobierany przez operatora publicznego, a wpływy z opłat i odsetek za zwłokę w ich uiszczeniu przekazywane są na wyodrębniony rachunek KRRiT po potrąceniu umownego wynagrodzenia operatora publicznego; dochód Poczty Polskiej stanowi połowa wpływów z opłaty karnej. Wnioskodawca stwierdził, że KRRiT – dysponent należności z wymienionych tytułów – nie jest organem administracji rządowej (nie podlega Radzie Ministrów i nie jest przez nią kontrolowana) i nie mieści się w żadnym z działów administracji rządowej. Nie można zatem uznać, że obowiązek uiszczenia abonamentu mieści się w zakresie administracji rządowej. W tej sytuacji warunkiem niezbędnym dochodzenia niezapłaconego abonamentu jest wydanie decyzji przez właściwy organ, a ustawa nie przewiduje możliwości jej wydania.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, niekonstytucyjność regulacji wynika z faktu, że ustawa abonamentowa nie przewiduje możliwości wydania decyzji określającej wysokość tych opłat, nie ma więc – w obecnym stanie prawnym – normatywnego rozwiązania pozwalającego na stwierdzenie niewywiązywania się podmiotu zobowiązanego (gospodarstwa domowego) z obowiązku uiszczenia abonamentu. Brakuje więc możliwości wydania decyzji, z której wynikałaby zaległość w konkretnej wysokości, mogąca być dochodzoną w trybie egzekucji administracyjnej. Niemożność wydania takiej decyzji oraz wskazania organów właściwych do stwierdzania zaległości powoduje, że w rzeczywistości egzekucja administracyjna nie jest prowadzona.

Wnioskodawca stwierdził niemożność przeprowadzenia egzekucji administracyjnej również w wypadku opłat karnych, ponieważ kierownicy jednostek Poczty Polskiej mogą wprawdzie wydać stosowne decyzje dotyczące wysokości opłaty, jednak nie ma żadnego terminu, w którym opłata ta winna zostać uiszczona. Z powodu braku takiego terminu nie sposób stwierdzić jego upływ, co uniemożliwia wszczęcie egzekucji administracyjnej.

Tym samym – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – w sprzeczności z art. 1, art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji stoją:

- powierzenie w art. 7 ust. 1 ustawy abonamentowej kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników i uiszczenia abonamentu operatorowi publicznemu, jako rozwiązanie nieefektywne w związku z brakiem mechanizmów egzekucyjnych,
- odesłanie – w art. 7 ust. 3 ustawy abonamentowej – do egzekucji administracyjnej, której z powodu wadliwości legislacyjnej nie da się prowadzić,
- kompetencja wyegzekwowania (w drodze egzekucji administracyjnej) obowiązków związanych z abonamentem RTV połączona z brakiem kompetencji w zakresie wydania decyzji określającej wysokość opłaty – wynikająca z art. 7 ust. 5 ustawy abonamentowej,
- kompetencja wydawania decyzji dotyczącej wysokości opłaty karnej bez wskazania terminu, w którym winna być ona uiszczona – wynikająca z art. 7 ust. 6 ustawy abonamentowej.

Szczegółowo przedstawiając zarzut niezgodności powyższych regulacji z art. 1 Konstytucji, wnioskodawca stwierdził, że wynikają z niego konkretne normy adresowane zarówno do obywateli, jak i do władzy publicznej. Art. 1 w związku z art. 82 Konstytucji na gruncie obowiązków związanych z ponoszeniem ciężarów publicznych nakazuje jednostkom lojalne wypełnianie norm o charakterze daninowym, ponieważ obywatele

uchylający się od ponoszenia ciężarów publicznych naruszają zasadę dobra wspólnego, czyniąc to na koszt pozostałych podatników. Ma to jednak znaczenie nie tylko z perspektywy obowiązków obywateli, ponieważ także ustawodawca – tworząc nieefektywny system egzekucji ciężaru publicznego – naruszył zasadę dobra wspólnego. Rozwiązania systemowe, które ze względu na brak pewnych regulacji (niezbędnych do żądania zapłaty abonamentu oraz opłat karnych) czynią niemożliwym przeprowadzenie egzekucji administracyjnej, wręcz „zachęcają” obywateli do uchylania się od opłacania abonamentu, a zatem do naruszania zasady dobra wspólnego.

Dodatkowo RPO wskazał, że w wypadku publicznego radia i telewizji dobrem wspólnym jest „konieczność realizacji misji przez radiofonie i telewizję”, co winno być uwzględnione przy konstruowaniu systemu finansowania mediów publicznych. Zdaniem Rzecznika, radio i telewizji muszą zostać zapewnione środki finansowe pozwalające na podejmowanie działań o charakterze edukacyjnym czy kulturalnym, ponieważ media te promują i utrwalają polskie dziedzictwo narodowe, stanowiące istotny element Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego. System finansowania środków masowego przekazu powinien pozwalać na swobodną realizację misji przez radio i telewizję, które nie powinny kierować się w tym względzie przesłankami ekonomicznymi, lecz koniecznością umacniania uniwersalnych wartości takich jak solidarność, dziedzictwo narodowe czy tożsamość Narodu Polskiego. Stan normatywny, w którym media publiczne są finansowane jedynie minimalną częścią opłaty z powodu wadliwości przepisów, niweczy dobro wspólne oraz nie służy interesowi publicznemu. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, z powodu bezkarnego unikania przez większość obywateli uiszczania abonamentu cierpi autorytet Rzeczypospolitej – dobra wspólnego.

Przedstawiając zarzut niezgodności kwestionowanej regulacji z art. 2 Konstytucji, RPO odwołał się do zasad przyzwoitej legislacji. W ich aspekcie za niekonstytucyjne uznał doprowadzenie do deregulacji systemu opłat abonamentowych, w którym większość gospodarstw domowych nie rejestruje posiadanego odbiornika (ani nie płaci abonamentu), gdyż ustawodawca ukształtował nieefektywne mechanizmy ich poboru i egzekucji. Sprzeczność z zasadami poprawnej legislacji polega na niemożności prowadzenia egzekucji administracyjnej z powodu uregulowań rodzących wątpliwości co do wymagalności należności. Wnioskodawca zwrócił uwagę, że już w 2006 r. Ministerstwo Finansów sygnalizowało wadliwość legislacyjną uregulowania i rekomendowało KRRiT oraz Ministerstwu Kultury wprowadzenie konkretnych zmian w ustawie abonamentowej. Podkreślił, że istnieją w polskim prawie rozwiązania i środki prawne możliwe do wykorzystania w wypadku uchylania się obywateli od ponoszenia ciężarów publicznych. Jego zdaniem, z zasad prawidłowej legislacji wynika obowiązek formułowania celów, które prawodawca zamierza osiągnąć swoim działaniem, dlatego też art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę oceny, czy przepisy dotyczące abonamentu prawidłowo wyrażają normę i czy nadają się do realizacji założonego celu. Zasada państwa prawnego i wynikające z niej zasady prawidłowej legislacji wymagają, by nałożenie obowiązku o charakterze finansowym połączone było ze stworzeniem przez ustawodawcę odpowiednich mechanizmów zapewniających efektywne pobieranie daniny w trosce o dobro wspólne.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności regulacji z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest powszechnym obowiązkiem rangi konstytucyjnej. Z art. 84 Konstytucji wynika zasada sprawiedliwości podatkowej, często łączona z zasadą sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca nie powinien podważać ufności jednostek w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań, a sprawiedliwość podatkowa urzeczywistniana jest przez powszechność i równość opodatkowania. Powszechność oznacza obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez „każdego”, ponieważ wszyscy, w miarę

możliwości, powinni przyczyniać się do pokrywania wspólnych potrzeb oraz partycypować w finansowaniu konstytucyjnych zadań państwa. Zdaniem RPO, zasada powszechności obciążeń publicznych doprecyzowana została w art. 217 Konstytucji, państwo powinno wprowadzać instytucjonalne gwarancje, zapewniające organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązywania się z nakładanych obowiązków przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa. W tym kontekście ustanowienie kwestionowanego mechanizmu poboru i egzekucji opłaty abonamentowej stoi w sprzeczności z zasadą powszechności obciążeń publicznych.

2. W piśmie z 2 kwietnia 2009 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko stwierdzając, że art. 7 ustawy abonamentowej jest niezgodny ze wszystkimi powołanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

W odniesieniu do zarzutu niezgodności regulacji z art. 1 Konstytucji Marszałek Sejmu stwierdził, że zasada dobra wspólnego jest immanentnie związana z państwem. W wyrażeniu „dobra wspólne” nacisk położony jest na uczestnictwo „wszystkich” nie tylko w korzystaniu z tego dobra (co prowadziłoby niemal do utożsamienia go z dobrem publicznym), lecz także w kreowaniu go i w przyjęciu za nie odpowiedzialności. Z troski o dobro wspólne wynika – jego zdaniem – konieczność wywiązywania się z obowiązków, których wypełnianie jest niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa. Daniny publiczne uznał on za element dobra wspólnego, zatem uchylanie się od nich – za naruszenie zasady dobra wspólnego. Marszałek Sejmu obszernie przedstawił dorobek Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowym zakresie, następnie – powołując się na załączone do wniosku pisma KRRiT oraz Ministerstwa Finansów – uznał obowiązujące przepisy za niewystarczające do skutecznego dochodzenia należności z tytułu posiadania odbiorników albo zalegania z uiszczaniem abonamentu. Stwierdził, że ogranicza to możliwość ustawowego obowiązku realizacji misji publicznej, a nieefektywny system poboru podważa autorytet państwa.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, że zdefiniowanie abonamentu jako swoistej daniny publicznej („dochód celowy, pozabudżetowy o charakterze publicznym”) spowodowało konieczność stworzenia odpowiedniej podstawy prawnej oraz efektywnej procedury egzekwowania obowiązku przez upoważniony aparat władzy publicznej. Niemniej samo powierzenie Poczcie Polskiej kompetencji do poboru opłat jest dopuszczalnym wyborem ustawodawcy, który może zlecić wykonywanie władztwa publicznego nie tylko instytucjom państwowym czy samorządowym. Marszałek Sejmu przeanalizował przepisy dotyczące egzekucji administracyjnej i uznał, że uregulowania ustawy abonamentowej są niewystarczające do dochodzenia opłat z tytułu użytkowania odbiorników. Poinformował, że propozycje uregulowania kwestii poboru opłat abonamentowych były podnoszone również w okresie obowiązywania ustawy, a w dyskusji pojawiał się pogląd o konieczności odpowiedniego zastosowania przepisów ordynacji podatkowej i zaangażowania aparatu skarbowego, zaś „sugerowane propozycje przewijają się również w trakcie przygotowań do podjęcia stosownej inicjatywy w obecnej kadencji”.

Analizując trzeci z zarzutów – naruszenie art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji – Marszałek Sejmu stwierdził, że pobieranie opłat abonamentowych ma istotne znaczenie dla zagwarantowania prawa do informacji oraz dla interesu publicznego. Przytoczył orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zasady powszechności obciążeń publicznych. Wskazał, że swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania polityki podatkowej jest związana z szerokim wachlarzem środków egzekucji danin publicznych, które powinny stwarzać wystarczające gwarancje wymuszenia obowiązków fiskalnych.

Tymczasem praktyka obowiązywania art. 7 ustawy abonamentowej wykazała nieskuteczność przepisów dotyczących egzekwowania poboru opłat w świetle celów przyjętych rozwiązań.

3. W piśmie z 17 września 2009 r. zajął stanowisko Prokurator Generalny stwierdzając, że art. 7 ustawy abonamentowej „w zakresie, w jakim upoważnia podmiot prawa prywatnego do kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej” jest niezgodny z art. 1, art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji. Uzasadniając powyższe, szeroko omówił charakter opłat abonamentowych i ich przeznaczenie. Stwierdził, że abonament jest daniną publiczną, objętą wymogami konstytucyjnymi, a więc np. wyłącznością ustawodawcy (w zakresie określania obowiązku i jego zakresu, a także zniżek czy zwolnień), który jednak nie może konstruować norm utrudniających KRRiT gromadzenie środków mających pozwolić jej na wywiązanie się z konstytucyjnych zadań. Zwrócił uwagę, że media publiczne nie są tylko nośnikiem informacji, lecz także profilują wzorce osobowe i postawy społeczne rzeszy odbiorców, są kreatorem kultury i kształcą postawy obywatelskie. Doszedł więc do wniosku, że uznanie publicznej radiofonii i telewizji za dobro publiczne (wobec wypełniania przez nie szczególnej misji informacyjno-edukacyjnej) pozwala na stwierdzenie, iż zapewnienie im środków finansowania jest działaniem na rzecz dobra wspólnego. Stąd na ustawodawcy spoczywa obowiązek takiego ukształtowania finansowania mediów publicznych, które zapewniałoby systematyczne i efektywne pozyskiwanie środków, uniemożliwiając zarazem uchylanie się przez podmioty zobowiązane od ich przekazywania.

Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że w związku z treścią art. 84 Konstytucji daniny obywateli na rzecz państwa mają charakter jego wierzytelności, od których podatnik w zasadzie nie może się uwolnić (obowiązek ich świadczenia jest niezależny od woli osoby fizycznej czy podmiotu gospodarczego). Podstawowym nakazem konstruowania norm prawa daninowego jest zaś takie ich kształtowanie, by stymulowały one podmioty zobowiązane do rzetelnego wywiązywania się z nałożonych obowiązków.

W opinii Prokuratora Generalnego, niezgodność art. 7 ustawy abonamentowej z Konstytucją wynika nie z niedostatecznego określenia elementów, od spełnienia których zależy sprawność systemu pobierania i egzekucji opłat abonamentowych (a więc efektywność zapewnienia środków na realizację misji publicznej), lecz ze wskazania ułomnego – w zakresie wyposażenia w instrumenty prawne – podmiotu odpowiedzialnego za egzekucję opłat (co negatywnie wpływa na zapewnienie pozyskiwania środków przez KRRiT i utrudnia mediom publicznym wypełnianie ich misji). Nakładając obowiązki i przyznając podmiotowi gospodarczemu (przedsiębiorstwu, a obecnie spółce prawa handlowego świadczącej publiczne usługi pocztowe) uprawnienia kontrolne, ustawodawca nie dostrzegł, że cała konstrukcja „kontroli wykonywania” obowiązków rejestracji odbiorników i uiszczania abonamentu jest niewłaściwa, ponieważ nie prowadzi do skutecznej egzekucji, czego skutkiem jest dobrowolność regulowania świadczeń teoretycznie obowiązkowych. Brak regulacji niezbędnych do wydawania decyzji stwierdzających niewywiązanie się z obowiązku uiszczenia abonamentu (a także opłaty karnej), ustalających wysokość zaległości (mającej być przedmiotem egzekucji) i określających termin ich zapłaty uniemożliwia – w opinii Prokuratora Generalnego – egzekucję administracyjną. Operator publiczny jest obecnie podmiotem prawa prywatnego – jednoosobową spółką akcyjną Skarbu Państwa, niemającą uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych, co uniemożliwia prowadzenie skutecznej egzekucji administracyjnej. W tej sytuacji odesłanie do przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji jest normą pustą. Prokurator Generalny zgodził się z uczestnikami

postępowania w kwestii niemożności egzekucji opłaty karnej i abonamentu, z uwagi na treść postanowień ustawy egzekucyjnej. Przypomniał, że w doktrynie przyjmuje się, iż przedmiotem egzekucji administracyjnej są obowiązki o charakterze publicznoprawnym, wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych pozostających w zakresie rzeczowej własności organów państwa (i organów samorządu terytorialnego), zaś wierzycielem w tym postępowaniu może być jedynie podmiot administracji publicznej lub organ (instytucja) wykonujący funkcje władcze. Nie może być nim natomiast podmiot prawa prywatnego, wobec czego decyzje czy postanowienia wydawane przez operatora usług pocztowych nie mogą mieć statusu administracyjnego tytułu wykonawczego. Oceny tej nie zmienia – zdaniem Prokuratora Generalnego – poddanie tych decyzji kontroli właściwego ministra ani też sprawowanie przezeń nadzoru nad wykonywaniem kontroli obowiązku rejestracji odbiorników oraz obowiązku pobierania abonamentu. Wynika to szczególnie z faktu, że dział administracji „łączność” obejmuje sprawy poczty i telekomunikacji, do których nie jest zaliczana problematyka abonamentu RTV, stanowiąca domenę niezależnego organu – KRRiT.

W świetle powyższego Prokurator Generalny podzielił pogląd wnioskodawcy, że ustawodawca stworzył nieefektywny system egzekucji ciężaru publicznego, zagrażając prawidłowemu funkcjonowaniu mediów publicznych, czym naruszył zasadę dobra wspólnego. Kwestionowana regulacja jest niedookreślona, a więc uchybia zasadom przyzwoitej legislacji, a nadto nie spełnia standardów powszechności ciężarów publicznych, doprecyzowanych obowiązkiem nakładania danin publicznych w sposób precyzyjny i jasny oraz pozwalający na ich wyegzekwowanie. Podkreślił on, że wyraźnie dostrzegalna jest potrzeba inicjatywy legislacyjnej prowadzącej do usprawnienia metod ściągłości daniny publicznej przeznaczonej na finansowanie misji mediów publicznych albo do generalnej zmiany systemu finansowania tych mediów.

II

Na rozprawie 17 listopada 2009 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska.

Przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że postrzega art. 7 ustawy abonamentowej jako całość normatywną, ale zdaje sobie sprawę, że „poszczególne jednostki redakcyjne (...) abstrahowane od całości mechanizmu systemu egzekucyjnego opłat abonamentowych (...) mogą nie budzić wprost wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją”. Dlatego też ust. 1 tego przepisu, czytany literalnie, nie wzbudził *prima facie* jego wątpliwości konstytucyjnoprawnych. Podkreślił on, że o niezgodności całego przepisu z Konstytucją przesądza powierzenie kontroli wykonywania obowiązku rejestracji operatorowi publicznemu bez zapewnienia mu odpowiednich narzędzi i mechanizmów. Zgodził się, że hipotetycznie można założyć, iż gdyby mechanizm egzekucyjny był skuteczny, to nie można byłoby zarzucić regulacji niekonstytucyjności. W odniesieniu do ust. 3 wskazał, że odesłanie do ustawy egzekucyjnej jest rozwiązaniem nieprzyczyniającym się do realizacji ustawowego celu – przymusowej ściągłości ciężarów publicznych. Co do ust. 4 uznał, że przepis sam w sobie nie budzi wątpliwości, ponieważ problemem nie jest samo naliczanie odsetek, ale ich faktyczna nieściągalność w trybie egzekucji. W jego opinii, ust. 5 przepisu nie pozwala na wystawienie skutecznego tytułu wykonawczego, umożliwiającego przeprowadzenie egzekucji; brakuje tu przepisu kompetencyjnego, upoważniającego kierowników jednostek operatora publicznego do wydania decyzji (postanowienia), w której określona byłaby wysokość zaległości abonamentowej i termin jej uiszczenia. Odnosząc się do ust. 6, podkreślił, że przedmiotem wątpliwości jest brzmienie przepisu w połączeniu z praktyką i nieefektywnością

funkcjonowania systemu. Oceniając ust. 7, stwierdził, że jest on potrzebny i sam w sobie nie budzi wątpliwości, ale problematyczny jest cały system egzekucji opłat. Co do ust. 8 uznał, że z punktu widzenia efektywności systemu egzekucyjnego nie ma on znaczenia i jest znaczeniowo neutralny. Ustęp 10, rozpatrywany w oderwaniu od całości regulacji, również uznał za niebudzący konstytucyjnoprawnych wątpliwości.

Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że jego stanowisko odnosi się do całego mechanizmu, natomiast pośród dziesięciu ustępów art. 7 ustawy abonamentowej, niekonstytucyjny jest tylko ust. 3, wprowadzający nieskuteczny mechanizm odsyłający do ustawy egzekucyjnej. Założył, że art. 3 ustawy abonamentowej mógłby odsyłać do przepisów działu III ordynacji podatkowej, choć wyraził niepewność, czy byłoby to skuteczniejsze. Uznał, że jeżeli nie traktować art. 7 ust. 1 jako elementu całego mechanizmu, uniemożliwiającego skuteczną kontrolę rejestrowania i pobierania abonamentu, to brakuje argumentów za naruszeniem przezeń art. 1, art. 2 i art. 84 Konstytucji. Stwierdził, że ust. 2 przepisu nie jest niezgodny ze wskazanymi wzorcami, natomiast ust. 6 jest z nimi niezgodny, ponieważ ustawodawca nie określił trybu stwierdzenia niewywiązywania się przez zobowiązanego z obowiązku uiszczenia abonamentu. Co do ust. 7 stwierdził, że trudno dostrzec jego niezgodność ze wskazanymi wzorcami kontroli. W zakresie ust. 8 i 9 podniósł, że jeśli spojrzeć na nie przez pryzmat ust. 6, to dochodzi do naruszenia art. 2 Konstytucji, ponieważ ustawodawca wprowadził przepis, który w istocie nie wyposaża uprawnionych organów w możliwość wyegzekwowania swego „wynagrodzenia”. Przedstawiciel Sejmu wyraził wątpliwość, czy w analizowanym zakresie ustawa nie jest anachroniczna, ponieważ obywatelowi trudno znaleźć uzasadnienie potrzeby informowania państwa o posiadaniu radia czy telewizora. Zwrócił uwagę, że eliminacja art. 7 spowodowałaby, iż przestałyby być pobierane opłaty karne, choć pozostałaby możliwość dobrowolnego uiszczenia abonamentu na rachunek Poczty Polskiej i jej obowiązek przekazywania go na rachunek KRRiT.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił, że gdyby miał się odnieść do art. 7 ustawy abonamentowej w całości, a więc bez odwołania do zakresu, w jakim uniemożliwia on skuteczną realizację poboru daniny publicznej, to stwierdziłby jego zgodność z Konstytucją. Choć elementy składowe systemu są zgodne z Konstytucją, to jednak instytucja z nich stworzona jest zakresowo niekonstytucyjna. Podkreślił zmiany statusu prawnego Poczty Polskiej, jednak nie wykluczył przekazania zadań z zakresu administracji publicznej podmiotowi prywatnemu. Zgodził się, że samo usunięcie art. 7 z porządku prawnego nie poprawi sytuacji w zakresie egzekwowania opłat karnych i abonamentu.

III

Na rozprawie 10 grudnia 2009 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał zajęte stanowisko, podkreślając, że art. 7 ustawy abonamentowej stanowi całościowy system i uchylenie go w całości da większe możliwości wprowadzenia lepszych rozwiązań niż stwierdzenie niezgodności tylko kilku ustępów, którym można postawić konkretne zarzuty. Przyznał, że w sprawach związanych z abonamentem znajduje zastosowanie kodeks postępowania administracyjnego, potwierdził też możliwość powierzenia wykonywania zadań publicznych organom spoza administracji publicznej. Niemniej jednak podkreślił brak ustawowego określenia terminu uiszczenia opłaty karnej i brak podmiotu, który mógłby wystawić tytuł wykonawczy. Stwierdził, że próby wyegzekwowania abonamentu i opłat karnych nie były w praktyce podejmowane, w związku ze stanowiskiem Ministra Finansów rozesłanym do wszystkich kierowników jednostek operatora publicznego.

Przyznał jednak, że stanowisko to nie było dla Poczty Polskiej wiążące, a ewentualnych prób egzekwowania opłaty karnej i abonamentu nie zweryfikowano w praktyce sądowej.

Przedstawiciel Sejmu, nie kwestionując całości wcześniejszej argumentacji, zmodyfikował stanowisko, wnosząc o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 7 ust. 1, 3, 5 i 6 ustawy abonamentowej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego również zmodyfikował stanowisko, uznając, że niezgodny z art. 2 oraz art. 84 i art. 217 Konstytucji jest tylko art. 7 ust. 1, 6 i 7 ustawy abonamentowej, w zakresie, w jakim upoważnia podmiot prawa prywatnego do kontroli wykonywania obowiązków rejestracji odbiorników oraz uiszczania abonamentu. W pozostałym zakresie wniósł on o umorzenie postępowania, ponieważ wnioskodawca nie uzasadnił dostatecznie zarzutów. Podkreślił, że opłaty pobierać może Poczta Polska albo inny upoważniony przez ustawodawcę podmiot, natomiast problemem jest niedostateczny mechanizm kontroli. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego nie przedstawił argumentów przesadzających o niemożności powierzenia funkcji związanych z realizacją zadań administracji publicznej podmiotowi innemu niż organ administracji, w formie zadań zleconych administracji publicznej. Z drugiej strony uznał jednak, że naczelnik prywatnego operatora pocztowego, którym obecnie jest Poczta Polska, nie może wydawać decyzji administracyjnych, których wykonanie byłoby egzekwowane w postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Trybunał wezwał uczestników postępowania do złożenia dodatkowych pisemnych wyjaśnień w terminie 30 dni.

IV

1. W piśmie z 5 stycznia 2010 r. Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko, twierdząc, że art. 7 ust. 1, 5, 6 i 7 ustawy abonamentowej, w zakresie, w jakim upoważnia podmiot prawa prywatnego do kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji, a postępowanie w pozostałym zakresie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność orzekania.

Prokurator Generalny podkreślił, że kwestia braku odpowiednich instrumentów prawnych umożliwiających efektywne pozyskiwanie środków z abonamentu ma szczególne znaczenie. Podzielił przekonanie wnioskodawcy, że kwestionowana regulacja nie zapewnia wykonywania przez zobowiązanych obowiązku daninowego, ponieważ nie obliuguje skutecznie do posłuszeństwa w ponoszeniu nałożonych ciężarów publicznych.

Wskazał on, że niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu postrzegać można jedynie w aspekcie niewyposażenia Poczty Polskiej w instrumentarium prawne umożliwiające skuteczną egzekucję abonamentu i opłaty karnej. Zarazem podkreślił, że operator publiczny wskazany w art. 7 ust. 1 ustawy abonamentowej jako zobowiązany do kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników i uiszczania abonamentu nie jest podmiotem publicznoprawnym, organem administracji publicznej ani też podmiotem, któremu zlecono zadania administracji publicznej. Jest on bowiem obecnie podmiotem prawa prywatnego, niemającym prawa wydawania decyzji administracyjnych, które byłyby administracyjnymi tytułami wykonawczymi. Jego zdaniem, wierzycielem nie może być ani osoba fizyczna, ani inny podmiot prawa prywatnego, ponieważ przedmiotem egzekucji administracyjnej są, co do zasady, obowiązki o charakterze publicznoprawnym, wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych pozostających w zakresie rzeczowej właściwości organów państwa i samorządu terytorialnego. Wierzycielem w postępowaniu egzekucyjnym w administracji może być tylko podmiot administracji publicznej lub organ (instytucja) wykonujący funkcje władcze.

Prokurator Generalny dopatrywał się niespełnienia standardów konstytucyjnych tylko przez art. 7 ust. 1, 5, 6 i 7 ustawy abonamentowej, ponieważ tylko w nich zawarty jest kwestionowany mechanizm poboru opłat, niespełniający konstytucyjnych standardów. Dodał też, że ust. 3 kwestionowanego przepisu, wobec niedoskonałości mechanizmu poboru, zawiera normę pustą, wykonaniu której na przeszkodzie stoi brak uprawnień do wydawania przez wskazany podmiot decyzji nadających się do egzekucji administracyjnej. Co do pozostałych ustępów art. 7 ustawy abonamentowej, Prokurator Generalny uznał, że zawierają one albo normy kompetencyjne (ust. 2), albo normy o charakterze technicznym (ust. 8, 9 i 10), które nie kreują ani nie uszczuplają praw ani wolności gwarantowanych konstytucyjnie.

Ponowne przeanalizowawszy sprawę, Prokurator Generalny uznał, że wnioskodawca nie udowodnił tezy o naruszeniu przez ustawodawcę zasady dobra wspólnego. Jego zdaniem, zabezpieczenie interesu publicznego przez zapewnienie ściągłości abonamentu winno być oceniane przez pryzmat dochowania reguł państwa prawa, ponieważ to w tym obszarze pojęciowym mieści się konieczność zapewnienia sprawnego funkcjonowania aparatu państwowego, wyposażonego w skuteczne instrumenty pozwalające efektywnie egzekwować wykonanie obowiązków obywatelskich. Z tego względu ocena art. 7 ustawy abonamentowej w aspekcie normy ogólnoustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji jest niedopuszczalna.

2. W piśmie z 15 lutego 2010 r. Marszałek Sejmu przedstawił dodatkowe wyjaśnienia, wnosząc o stwierdzenie, że art. 7 ust. 1, 3, 5 i 6 ustawy abonamentowej są niezgodne z art. 1, art. 2 i art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Marszałek Sejmu odstąpił od poglądu, że art. 7 tej ustawy należy postrzegać w kategoriach „całościowego mechanizmu”, który powinien być w całości – bez rozdzielania na poszczególne jednostki redakcyjne – uznany za niekonstytucyjny z uwagi na nierozzerwalny związek treściowy. Przyznał, że konkretne, uargumentowane zarzuty można sformułować tylko wobec czterech ustępów, z których każdy musi być oceniany samodzielnie.

Marszałek Sejmu stwierdził, że wymienione ustępy art. 7 ustawy abonamentowej nie gwarantują skutecznego egzekwowania opłat abonamentowych, co wynika z konstrukcji normatywnej, opartej na założeniu, że operator publiczny i kierownicy jego poszczególnych jednostek organizacyjnych będą wykonywali funkcję organów administracji publicznej w zakresie wydawania decyzji administracyjnych i prowadzenia egzekucji. Tymczasem pozycja ustrojowa tych podmiotów jest nieadekwatna do charakteru obowiązku, należącego do sfery prawa publicznego i realizowanego „narzędziami” prawa administracyjnego.

W pozostałym zakresie postępowanie winno zostać – zdaniem Marszałka Sejmu – umorzone. Odejście od koncepcji „nierozzerwalnego związku” poszczególnych ustępów art. 7 ustawy abonamentowej powoduje, że wniosek nie zawiera uzasadnienia zarzutów stawianych kilku ustępom tego przepisu, normującym kwestie neutralne z punktu widzenia stwierdzonych wad konstytucyjnych zaskarżonej regulacji. Uzasadnieniem takim nie może być li tylko powołanie się na całościowy charakter unormowania, można zaś wykazać, że zagadnienia takie jak np. nadzór ministra, naliczanie odsetek za opóźnienie opłat, odwołanie od decyzji czy podział wpływu z opłat i częściowe przeznaczenie ich na tzw. misję publiczną, *de facto* sprzyjają efektywności, racjonalności i ochronie praw i wolności jednostki przy pobieraniu abonamentu i kontroli rejestracji odbiorników.

Na wypadek stwierdzenia niezgodności wskazanych ustępów art. 7 ustawy abonamentowej z Konstytucją, Marszałek Sejmu wniósł o odroczenie terminu utraty ich

mocy obowiązującej ze względu na konieczność podjęcia prac legislacyjnych w celu stworzenia nowego mechanizmu finansowania mediów publicznych.

3. W piśmie z 8 marca 2010 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zmodyfikował pierwotny wniosek, domagając się stwierdzenia, że z art. 1, art. 2 i art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji niezgodne są tylko ustępy 1, 3, 5 i 6 art. 7 ustawy abonamentowej, w pozostałym zaś zakresie wnosząc o umorzenie postępowania. Stwierdził, że – wbrew pierwotnemu pogładowi wyrażonemu we wniosku – rozprawa i zmodyfikowane stanowiska uczestników postępowania dowiodły, iż zarzuty niekonstytucyjności można postawić tylko kilku ustępom kwestionowanego przepisu, a każdy z nich powinien być oceniany samodzielnie. RPO w pełni podtrzymał wcześniejszą argumentację, twierdząc, że art. 7 ust. 1, 3, 5 i 6 ustawy abonamentowej tworzy niekonstytucyjny system poboru i egzekucji opłat abonamentowych, naruszający wskazane normy konstytucyjne. Podkreślił, że odesłanie do ustawy egzekucyjnej nie pozwala na sprawne egzekwowanie zaległości abonamentowych, gdyż ustawa abonamentowa nie przewiduje wydania decyzji stanowiącej podstawę stwierdzenia niewywiązywania się gospodarstwa domowego z obowiązku uiszczenia abonamentu w ustawowym terminie. Powoduje to, że w rzeczywistości egzekucja administracyjna zaległości z tytułu abonamentu nie jest prowadzona, tak samo jak egzekucja opłat karnych.

Zdaniem wnioskodawcy, pomiędzy poszczególnymi ustępami art. 7 istnieje nierozzerwalny związek, jednak dopuszczalne jest stanowisko, że poszczególne jednostki redakcyjnie tego przepisu należy rozpatrywać odrębnie. W jego opinii, stwierdzenie niekonstytucyjności całego art. 7 dałoby ustawodawcy większą swobodę regulacyjną, jednak nawet stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 7 ust. 1, 3, 5 i 6 ustawy abonamentowej pozwoli przywrócić stan zgodny z Konstytucją.

V

Na rozprawie 16 marca 2010 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zmodyfikowane stanowiska.

Przedstawiciele wnioskodawcy i Sejmu, na wypadek stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, wniesli o odroczenie wejścia w życie wyroku, w celu umożliwienia ustawodawcy podjęcia stosownych prac legislacyjnych.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego – odnosząc się do modyfikacji wniosku Rzecznika – wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 1, 5 i 6 ustawy abonamentowej z art. 2 i art. 84 w związku z art. 217 w zakresie, w jakim przepisy ustawy upoważniają podmiot prawa prywatnego do kontroli wykonywania obowiązków rejestracji odbiorników oraz uiszczania abonamentu. Wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania ich zgodności z art. 1 Konstytucji, z uwagi na brak dostatecznego uzasadnienia zarzutów.

VI

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Uwagi wstępne, częściowe umorzenie postępowania, stan prawny w zakresie opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych.

1.1. Trybunał Konstytucyjny podkreśla na wstępie, że przedmiotem rozstrzygnięcia nie jest ani istnienie i funkcjonowanie mediów publicznych (niekiedy zwanych państwowymi), ani sposób realizacji przez nie tzw. misji publicznej, ani też –

generalnie – sposób finansowania tych mediów i ich misji. Zgodnie ze zmodyfikowanym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO) Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga w niniejszej sprawie wyłącznie o zgodności wyszczególnionych ustępów art. 7 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, ze zm.; dalej: ustawa abonamentowa) ze wskazanymi wzorcami kontroli, tj. z art. 1, art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji. Rozstrzygnięcie to sprowadza się do ustalenia, czy przepisy te, współkształtujące system poboru i egzekucji opłat z tytułu użytkowania odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych (dalej zbiorczo: odbiorniki), poddają się ocenie w aspekcie wskazanych wzorców konstytucyjnych i czy spełniają wynikające z nich warunki.

1.2. W piśmie z 8 marca 2010 r. Rzecznik zmodyfikował wniosek, ograniczając postawione zarzuty do art. 7 ust. 1, 3, 5 i 6 ustawy abonamentowej. Tym samym w odniesieniu do art. 7 ust. 2, 4 i 7–10 cofnął wniosek, co jest przesłanką umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

1.3. Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.; dalej: ustawa o RTV) publiczna radiofonia i telewizja ma realizować misję publiczną, czyli oferować ogółowi społeczeństwa, jak też jego poszczególnym grupom, zróżnicowane programy i usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu. Jednostką publicznej telewizji jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa – „Telewizja Polska – Spółka Akcyjna” (dalej: TVP) tworząca i rozpowszechniająca programy ogólnokrajowe (I, II, TVP Info i TV Polonia) oraz programy regionalne (za pośrednictwem oddziałów terenowych), a jednostkami publicznej radiofonii są jednoosobowe spółki Skarbu Państwa: „Polskie Radio – Spółka Akcyjna” (dalej: PR) i tzw. spółki radiofonii regionalnej (art. 26 ust. 1-3 ustawy o RTV).

Wymienione wyżej media publiczne są ustawowo zobowiązane do pluralizmu, bezstronności, wyważenia i niezależności oraz do zapewnienia wysokiej jakości i integralności przekazu. Przykładowy katalog zadań publicznej radiofonii i telewizji, wynikających z realizacji misji publicznej obejmuje między innymi: tworzenie i rozpowszechnianie programów ogólnokrajowych i regionalnych realizujących demokratyczne, społeczne i kulturalne potrzeby społeczności lokalnych, budowę i eksploatację nadawczych i przekaźnikowych stacji radiowych i telewizyjnych, prowadzenie prac nad nowymi technikami tworzenia i rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, popieranie twórczości artystycznej, literackiej, naukowej oraz działalności oświatowej, upowszechnianie wiedzy o języku polskim oraz tworzenie i udostępnianie programów edukacyjnych dla środowisk polonijnych oraz Polaków zamieszkałych zagranicą. Obowiązkiem programów publicznej radiofonii i telewizji jest rzetelność ukazywania całej różnorodności wydarzeń i zjawisk w kraju i zagranicą, sprzyjanie swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli oraz formowaniu się opinii publicznej, umożliwianie obywatelom i ich organizacjom uczestnictwa w życiu publicznym oraz wykonywania prawa do kontroli i krytyki społecznej, służba rozwojowi kultury, nauki i oświaty, a także respektowanie chrześcijańskiego systemu wartości i służba zwalczaniu patologii społecznych.

Przychodami mediów publicznych – wyżej wymienionych spółek – są wpływy z opłat abonamentowych (dalej: abonament, abonament RTV; także wpływy z odsetek za zwłokę w uiszczaniu abonamentu) i z kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników, z

obrotu prawami do audycji, z reklam i audycji sponsorowanych, a także „z innych źródeł”, jak też z dotacji udzielanych z budżetu państwa (art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o RTV).

1.4. Abonament RTV został wymieniony na pierwszym miejscu wśród przychodów mediów publicznych (art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o RTV), przeto sądzić można, że ustawodawca uznaje go za najważniejsze źródło ich finansowania. Trybunał Konstytucyjny ustalił w wyroku z 9 września 2004 r. w sprawie o sygn. K 2/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83), że abonament ten to „przymusowe, bezzwrotne świadczenie publicznoprawne, służące realizacji konstytucyjnych zadań państwa”. Jest to danina publiczna, różna od innych danin wskazanych w art. 217 Konstytucji przez swój celowy charakter, „nie stanowiąca dochodów państwa o charakterze *stricte* budżetowym”. Zapewnić ma ona zarówno organowi władzy publicznej – Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT), jak i mediom publicznym stabilność i przewidywalność wydatków na realizację misji publicznej. Skutkiem traktowania abonamentu jako daniny publicznej są rygory w zakresie jego wprowadzenia (wyłącznie ustawą), a także obowiązek jawnego i kontrolowanego publicznego wykorzystywania płynących z niego dochodów. Wszystkie elementy konstrukcyjne, przesądzające o ciężarze materialnym tej daniny, należą do tzw. materii ustawowej. Zarazem abonament, mając charakter publicznoprawny i będąc dochodem publicznym, podlega zasadzie wyłączności władzy ustawodawczej w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. Z drugiej strony jest abonament rodzajem daniny publicznej niebędącej podatkiem, a jedynie „zbliżonej do podatku”. Nie jest on opłatą w klasycznej postaci, lecz ma charakter daniny publicznej związanej z możliwością korzystania z publicznych mediów i stanowi dochód celowy pozabudżetowy, przeznaczony na finansowanie misji publicznej.

Jedynie na marginesie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że opłaty „za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych” zostały ustawowo usankcjonowane mocą art. 2¹ ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 1960 r. o Komitecie do Spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja” (Dz. U. Nr 54, poz. 307), dodanego do niej z dniem 1 marca 1985 r., a ich wysokość była kształtowana przez ten tzw. Radiokomitec w porozumieniu z Ministrem do Spraw Cen i ogłaszana w wielokrotnie zmienianym zarządzeniu przewodniczącego Radiokomiteu z dnia 31 października 1985 r. w sprawie opłat za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych (M.P. Nr 41, poz. 264, ze zm.). Następnie problematykę „opłat abonamentowych” regulowały art. 48–51 ustawy o RTV, uchylone przez obowiązującą ustawę abonamentową.

1.5. Zgodnie z ustawą abonament jest pobierany za używanie odbiorników, w celu umożliwienia realizacji misji publicznej przez media publiczne (art. 1 i art. 2 ust. 1). Dla zapewnienia sprawnego gromadzenia środków na ten cel, ustawodawca przyjął szereg rozwiązań:

- domniemanie używania odbiornika przez jego posiadacza, o ile odbiornik ten znajduje się w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu (art. 2 ust. 2 ustawy abonamentowej),
- ustawowy obowiązek rejestracji odbiornika (art. 5 ust. 1 ustawy abonamentowej),
- powstanie obowiązku uiszczania abonamentu z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu rejestracji odbiornika (art. 2 ust. 3 ustawy abonamentowej),
- wyznaczenie terminu płatności abonamentu na 25 dzień miesiąca, za który jest on należny, z możliwością jego uiszczania z góry za dłuższe okresy (z czym wiążą się zniżki; art. 3 ust. 4 i 6 ustawy abonamentowej).

Abonament winien być płacony za każdy odbiornik oddzielnie (art. 2 ust. 4 ustawy abonamentowej), a reguła ta dotyczy np. instytucji państwowych i przedsiębiorców (w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, ze zm.; np. hoteli czy przewoźników). Wyjątkiem od niej jest, że osoby fizyczne pozostające w tym samym gospodarstwie domowym (a także niektóre inne podmioty – np. publiczne szpitale, sanatoria, żłobki, domy pomocy społecznej, szkoły publiczne i niepubliczne) uiszczają tylko jeden abonament niezależnie od liczby odbiorników użytkowanych w gospodarstwie domowym i samochodzie (względnie w zespole budynków i samochodach używanych przez instytucję; art. 2 ust. 5 ustawy abonamentowej). Tym samym w gospodarstwie domowym jeden abonament uiszczany jest niezależnie od liczby osób w nim pozostających i niezależnie od liczby użytkowanych odbiorników, co oznacza, że opłatę abonamentową w tej samej wysokości uiszcza osoba samotna posiadająca jedno radio i jeden telewizor i rodzina złożona z dwojga dorosłych i trojga dorastających (czy nawet pełnoletnich) dzieci, posiadająca np. cztery radia i trzy telewizory (np. w domu, dwóch samochodach i domku letniskowym).

Ustawodawca kwotowo określił wysokość miesięcznego abonamentu za używanie odbiornika radiowego (dalej: radia; 5,94 zł) oraz odbiornika telewizyjnego (dalej: telewizora) albo radia i telewizora razem (18,68 zł; art. 3 ust. 1 ustawy abonamentowej). Kwoty te są corocznie waloryzowane „średniorocznym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem” (ustalonym w ustawie budżetowej), a KRRiT do końca maja każdego roku ogłasza ich wysokość na następny rok kalendarzowy w Monitorze Polskim (art. 3 ust. 1a i ust. 2 ustawy abonamentowej). Może też ona określić niższą (niż zwaloryzowana ustawowa) wysokość miesięcznego abonamentu, uwzględniając prognozowane koszty realizacji misji publicznej, możliwości pokrywania kosztów jej realizacji z innych wpływów oraz stopnia i sposobu wcześniejszego wykorzystania środków pochodzących z abonamentu (art. 3 ust. 5 ustawy abonamentowej). W latach 2009 i 2010 wysokość miesięcznego abonamentu za używanie radia wynosi 5,30 zł, a za używanie telewizora albo radia i telewizora – 17 zł (§ 1 rozporządzeń KRRiT odpowiednio z dnia 29 kwietnia 2008 r. i z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc, odpowiednio w 2009 r. i w 2010 r., Dz. U. z 2008 r. Nr 86, poz. 536 i Dz. U. z 2009 r. Nr 72, poz. 628).

Ustawodawca zwolnił z abonamentu – pod warunkiem udokumentowania stosownych uprawnień (art. 4 ust. 1 pkt 3-5 ustawy abonamentowej) – osoby niepełnosprawne i niezdolne do pracy (z różnych powodów i na podstawie różnych przepisów) oraz osoby powyżej 75 roku życia (art. 4 ust. 1 pkt 1-5 ustawy abonamentowej), a z dniem 1 marca 2010 r. wprowadził też *sui generis* „prawo ubogich”, zwalniając z abonamentu między innymi emerytów o niskich dochodach, bezrobotnych oraz osoby korzystające ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej (art. 4 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy abonamentowej). Zarazem ustawodawca zrezygnował z istniejącego dotychczas ograniczenia, zgodnie z którym zwolnienia z abonamentu nie przysługiwały osobom mieszkającym z co najmniej dwiema osobami, które ukończyły 26 rok życia i nie spełniały warunków uzyskania zwolnień (uchylony art. 4 ust. 2 ustawy abonamentowej).

1.6. Jak już wyżej wspomniano, odbiorniki – dla celów pobierania abonamentu – podlegają (z pewnymi wyjątkami) zarejestrowaniu w placówkach operatora publicznego, którym jest Poczta Polska (art. 5 ust. 1 i 2 ustawy abonamentowej i art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe, Dz. U. Nr 130, poz. 1188, ze zm.), do niedawna państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, obecnie jednoosobowa spółka akcyjna Skarbu Państwa (która zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 września

2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, Dz. U. Nr 180, poz. 1109, wstąpiła we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem była Poczta Polska, bez względu na ich charakter prawny). Szczegóły procesu rejestracji odbiornika normuje rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 25 września 2007 r. w sprawie warunków i trybu rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 187, poz. 1342; dalej: rozporządzenie rejestracyjne). Zgodnie z nim odbiornik winien zostać zarejestrowany – na wniosek użytkownika złożony w placówce Poczty Polskiej – w terminie 14 dni od jego nabycia (wejścia w posiadanie przez użytkownika; § 2 rozporządzenia rejestracyjnego). Dowodem zarejestrowania odbiornika jest „wniosek o rejestrację odbiorników radiofonicznych/telewizyjnych” lub „zawiadomienie o nadaniu indywidualnego numeru identyfikacyjnego użytkownikowi odbiorników radiofonicznych/telewizyjnych” (§ 3 rozporządzenia rejestracyjnego). Wspomniany numer identyfikuje użytkownika w systemie i stanowi część numeru rachunku bankowego, na który mają być dokonywane wpłaty z tytułu abonamentu. Użytkownik ma obowiązek niezwłocznego powiadamiania (przez złożenie w placówce Poczty Polskiej „Formularza zgłoszenia zmiany danych”) o zmianie danych zawartych we wniosku, o zgubieniu lub zniszczeniu obydwu dowodów zarejestrowania odbiorników oraz o zaprzestaniu używania odbiorników.

Oплата za używanie niezarejestrowanego odbiornika (dalej: оплата karna) pobierana jest w wysokości trzydziestokrotności miesięcznego abonamentu, obowiązującego w dniu stwierdzenia tego faktu. Obecnie wynosi więc ona 159 zł za używanie niezarejestrowanego radia i 510 zł za używanie niezarejestrowanego telewizora albo radia i telewizora (art. 5 ust. 3 ustawy abonamentowej). Uiszczenie оплаты karnej nie zwalnia od obowiązku uiszczania bieżącego abonamentu od dnia stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika (art. 5 ust. 4 ustawy abonamentowej).

Abonament jest pobierany przez Poczta Polska, która wpływy z niego (oraz z odsetek za zwłokę) przekazuje na wyodrębniony rachunek KRRiT prowadzony przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), po potrąceniu umownego wynagrodzenia (art. 6 ust. 1-3 ustawy abonamentowej). Środki te mogą być przeznaczone tylko na realizację przez nadawców publicznych misji publicznej i w wysokości nieprzekraczającej wydatków ponoszonych w związku z jej realizacją (art. 8 ust. 1 ustawy abonamentowej).

KRRiT, na wniosek kierownika jednostki Poczty Polskiej, umarza zaległości w płatności abonamentu, odsetki za zwłokę oraz оплаты karne, gdy nie można ustalić podmiotu zobowiązanego lub jego adresu albo gdy podmiot ten nie posiada majątku pozwalającego na zaspokojenie należności; szczegóły normuje tu art. 9 ustawy abonamentowej. Ponadto – na podstawie art. 10 ustawy abonamentowej – KRRiT może na wniosek osoby zobowiązanej umorzyć lub rozłożyć na raty jej należności z tytułu abonamentu lub оплаты karnej, ale tylko „w wyjątkowych sytuacjach, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy społeczne lub przypadki losowe”.

2. Wzorce kontroli.

2.1. Trybunał Konstytucyjny za zbędne uznaje przedstawianie całego dorobku orzeczniczego w zakresie wskazanych przez wnioskodawcę wzorców kontroli i poprzestaje na przypomnieniu kwestii zasadniczych.

2.2. Postanowienie Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” (art. 1 Konstytucji) określa istotę państwa i ma zasadnicze znaczenie. Samo pojęcie „dobra wspólnego” ma charakter wielowymiarowy i może być rozumiane między innymi w znaczeniu historyczno-egzystencjalnym, moralnym,

materialnym czy celowościowym. Rzeczpospolita to „*res publica*” – rzecz wspólna, a więc wspólnota obywateli, „dobro wspólne” zaś to antonim „dobra indywidualnego”. Ustrojodawca w tym wyrażeniu podkreślił uczestnictwo wspólnoty nie tylko w korzystaniu z dobra, którym jest Rzeczpospolita, lecz także w jego ustawicznym współtworzeniu oraz we współodpowiedzialności za nie. Przyjmuje się, że dobrem wspólnym jest „państwo rozumiane jako demokratycznie zorganizowana wspólnota upodmiotowionych obywateli” i nie można go utożsamiać z „dobrem (interesem) państwa w rozumieniu aparatu władzy (...) czy też aktualnej politycznej większości, która zdominowała instytucje władzy publicznej” (por. W. Sokolewicz, *Uwaga 18 do art. 1*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007).

Wpływy z abonamentu RTV – których charakter został przypomniany w punkcie 1.4. niniejszego uzasadnienia – stanowią część finansów publicznych. W kontekście analizowanej sprawy przypomnieć zaś należy, że stan tych finansów jest wartością podlegającą ochronie konstytucyjnej (tak wyrok z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 6). Niewątpliwie na stan ten (przekładający się wszak na stan finansów mediów publicznych) zasadniczy wpływ ma wywiązywanie się przez ogół zobowiązanych z obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych.

2.3. Spośród wielu zasad szczegółowych mieszczących się w generalnym postanowieniu art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, wnioskodawca wskazał – jako adekwatne w odniesieniu do sprawy – zasady poprawnej legislacji, które doczekały się bardzo bogatego orzecznictwa naświetlającego różnorakie aspekty procesu stanowienia prawa i jego jakości. W kontekście analizowanej sprawy istotne jest, by każda norma prawna była zabezpieczona w sposób zapewniający jej wykonalność – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny „precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na wyegzekwowanie” (wyrok z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Dodatkowo Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Dla obowiązywania normy prawnej nie wystarczy (...) poprawność konstytucyjna jej merytorycznej treści, ale i także (...) istnienie stosownych zabezpieczeń dla zgodnego z celem normy prawnej zabezpieczenia jej wykonania” (wyrok z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa realizujących prawem określone funkcje, (...) ustrojowa poprawność w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. Jest to nie tylko obowiązek powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych. Wiąże się to siłą rzeczy także z czytelnym i jasnym uregulowaniem zasad nadzoru oraz środków prawnych pozwalających na ich skuteczne realizowanie (...) system organów i instytucji realizujących zadania państwa, winien być ukształtowany w taki sposób, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów państwa i występowania zjawisk dysfunkcji” (wyrok z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1).

2.4. Jednym z obowiązków ciążących z mocy Konstytucji na „każdym” (a więc na osobie fizycznej – zarówno obywatelu, jak i cudzoziemcu – oraz na osobie prawnej) jest ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie (art. 84), natomiast nakładanie 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 (art. 217). Wyrażenie „ciężary i świadczenia publiczne” ma najszerszy zakres znaczeniowy, z kolei „daniny publiczne” są kategorią „świadczeń publicznych”. Daniny te to świadczenia powszechne, przymusowe, bezzwrotne, ustalane jednostronnie na rzecz podmiotu prawa publicznego w celu realizacji zadań publicznych, a zaliczają się do nich podatki, rozmaite opłaty administracyjne (np. adiacenckie) oraz cła (patrz definicja podatku w orzeczeniu z 29 maja 1996 r., sygn. K 22/95, OTK ZU nr 3/1996, poz. 21), a także abonament RTV (patrz: pkt VI.1.4. uzasadnienia). Z art. 217 Konstytucji wynika tzw. władztwo daninowe (zwane też podatkowym) państwa, a więc prawo stanowienia i egzekwowania danin publicznych, w czym państwo dysponuje znacznym stopniem swobody.

Zasada powszechności ponoszenia danin publicznych oznacza, że wszyscy, na równych zasadach, przyczyniają się do pokrywania wspólnych potrzeb, przy czym przedmiotem obowiązku daninowego mogą być rozmaite stany faktyczne i prawne. Zarazem rodzi to po stronie państwa obowiązek wprowadzenia takich gwarancji instytucjonalnych, które zapewniłyby organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązywania się z tego obowiązku przez wszystkich zobowiązanych (tak: wyrok z 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86). Ustawodawcy dotyczy też wymóg, by w samej ustawie zostały uregulowane wszystkie podstawowe elementy, i to w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (tak np.: wyrok z 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156). Państwo powinno wprowadzić gwarancje instytucjonalne zapewniające organom władzy wykonawczej kontrolę i egzekwowanie wykonywania przez podatników ich obowiązków fiskalnych, zarówno na etapie postępowań zabezpieczających zapłatę należności, jak i na etapie postępowań egzekucyjnych (wyrok z 26 listopada 2007 r., sygn. P 24/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 126). Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ustanowienie sankcji tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, jest powinnością ustawodawcy, ponieważ brak przepisu o charakterze represyjnym (w tym przepisu umożliwiającego sprawną egzekucję administracyjną) powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne (wyrok z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89).

3. Treść art. 7 ustawy abonamentowej i przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – zarzuty wnioskodawcy a stan normatywny w zakresie egzekucji opłat abonamentowych i opłaty karnej.

3.1. Ustawa abonamentowa została uchwalona w wyniku prac nad pięcioma projektami (rządowym i czterema poselskimi, przy czym projekt rządowy, zawarty w druku nr 3604, został uznany przez Komisję Kultury i Środków Przekazu, dalej: KKSP, za kanwę prac; patrz: stenogram posiedzenia nr 188 z 4 stycznia 2005 r., Biuletyn nr 4042/IV) będącymi reakcją na wspomniany wyżej wyrok w sprawie o sygn. K 2/03. Utworzony ustawą mechanizm miał umożliwić operatorowi publicznemu skuteczne ściąganie opłat (patrz: stenogram posiedzenia KKSP nr 194 z 20 stycznia 2005 r., Biuletyn nr 4128/IV), jednak – jak pokazuje to rzeczywistość i jak wynika z pism uczestników postępowania – tak się nie stało.

3.2. Artykuł 7 ustawy abonamentowej zawiera postanowienia, których celem jest umożliwienie kontroli wywiązywania się z obowiązku rejestracji odbiorników i uiszczenia abonamentu. Kontrolę tę sprawuje Poczta Polska, a nadzór nad jej działaniami sprawuje minister właściwy do spraw łączności (ust. 1 i 2). Nieuiszczone opłaty abonamentowe oraz opłaty karne mają być egzekwowane w trybie egzekucji administracyjnej obowiązków o

charakterze pieniężnym (art. 7 ust. 3 ustawy abonamentowej), ustawodawca przesądził też, że w razie opóźnień w uiszczaniu abonamentu naliczane będą odsetki w wysokości jak dla zaległości podatkowych (w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.; dalej: ordynacja podatkowa, odsetki podatkowe; art. 7 ust. 4 ustawy abonamentowej). Inicjatorem postępowania egzekucyjnego jest kierownik jednostki Poczty Polskiej, wydający w razie stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika decyzję, mocą której nakazuje rejestrację odbiornika oraz ustala opłatę karną (art. 7 ust. 5 i 6 ustawy abonamentowej). Od tej decyzji przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw łączności (art. 7 ust. 7 ustawy abonamentowej). Ustawodawca postanowił, że połowa wpływów z opłaty karnej stanowi dochód Poczty Polskiej, natomiast druga połowa przekazywana jest (tak jak należności z tytułu abonamentu) na wyodrębniony rachunek KRRiT, z przeznaczeniem na realizację misji przez nadawców publicznych (art. 7 ust. 8 i 9 ustawy abonamentowej). W art. 7 ust. 10 ustawy abonamentowej ustawodawca zawarł upoważnienie dla ministra właściwego do spraw łączności, by – w porozumieniu z Przewodniczącym KRRiT – określił on rozporządzeniem, jednostki Poczty Polskiej przeprowadzające kontrolę wywiązywania się z obowiązku rejestracji odbiorników i uiszczania abonamentu oraz wzór upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych. Upoważnienie to wykonał Minister Infrastruktury, wydając rozporządzenie z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie określenia jednostek operatora publicznego przeprowadzających kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych i uiszczania opłat abonamentowych za ich używanie, wzoru upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych oraz zasad i trybu wydawania tych upoważnień (Dz. U. Nr 132, poz. 1116, ze zm.; dalej: rozporządzenie kontrolne). Zgodnie z § 1 tego aktu, obecnie jednostką Poczty Polskiej uprawnioną do kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników i uiszczania abonamentu jest Centrum Obsługi Finansowej (dalej: COF; w latach 1993–2005 jednostkami tymi były Rejonowe Urzędy Poczty, a w latach 2005 – 2008 Oddział Regionalny Centrum Sieci Pocztovej).

3.3. Wnioskodawca stwierdził, a Marszałek Sejmu i – zakresowo – Prokurator Generalny częściowo podzielili jego opinię, że brak skutecznego systemu poboru ogranicza możliwość wypełniania ustawowego obowiązku realizacji misji publicznej. Nieskuteczność systemu uzasadnili oni niemożnością egzekwowania zarówno opłaty karnej, jak i abonamentu, przy czym w każdym wypadku upatrują inne przyczyny tej niemożności.

3.3.1. W odniesieniu do opłaty karnej nakładanej na podmiot, który wbrew wyraźnemu obowiązkowi ustawowemu nie zarejestrował odbiornika, problem jej wyegzekwowania wynika – zdaniem wnioskodawcy powołującego się w tej mierze na opinię innych organów państwa – z istotnej niedoskonałości uregulowania. Chociaż ustawodawca przesądził, że w razie stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika kierownik COF wydaje decyzję (w której nakazuje rejestrację odbiornika i uiszczenie opłaty karnej), nie sprecyzował jednak terminu, w którym – po wydaniu tej decyzji – odbiornik winien zostać przez użytkownika zarejestrowany, a opłata uiszczona. Skutkiem zaś braku tego terminu w ustawie abonamentowej miałyby być niemożliwość stwierdzenia upływu terminu zapłaty (i terminu wykonania obowiązku rejestracji), a w tej sytuacji nie można byłoby podjąć czynności zmierzających do wyegzekwowania opłaty karnej. W tym zakresie nieprzydatne pozostają uregulowania § 2 ust. 1 rozporządzenia rejestracyjnego („Odbiorniki podlegają zarejestrowaniu w terminie 14 dni od dnia wejścia w ich posiadanie”) i art. 2 ust. 3 ustawy abonamentowej (zgodnie z którym obowiązek

uiszczania abonamentu powstaje z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano rejestracji odbiornika).

3.3.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw, by sądzić, że wspomniana wyżej decyzja – wydawana przez kierownika COF na podstawie art. 7 ust. 6 ustawy abonamentowej – nie jest decyzją administracyjną. Zgodnie z art. 109 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.; dalej: k.p.a.) musi ona zostać doręczona na piśmie i od tej chwili jest wiążąca dla Poczty Polskiej, a mocą art. 7 ust. 7 ustawy abonamentowej służy od niej odwołanie do Ministra Infrastruktury. Odwołanie to nie wymaga szczegółowego uzasadnienia (art. 128 k.p.a.) i wnoszone jest za pośrednictwem kierownika COF (art. 129 § 1 k.p.a.) w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. Przed upływem tego terminu decyzja nie ulega wykonaniu, wniesienie odwołania wstrzymuje zaś jej wykonanie (art. 130 § 1 i 2 k.p.a.). W razie wniesienia odwołania kierownik COF przesyła je Ministrowi Infrastruktury, wraz z aktami sprawy, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania (chyba że sam uchylił albo zmienił zaskarżoną decyzję; art. 133 k.p.a.). Po rozpatrzeniu sprawy Minister Infrastruktury wydaje decyzję, którą utrzymuje zaskarżoną decyzję kierownika COF w mocy albo uchyla ją i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy bądź umarza postępowanie pierwszej instancji (może on też umorzyć postępowanie odwoławcze albo uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez COF; art. 138 k.p.a.). W wypadku, gdy użytkownik niezarejestrowanego odbiornika nie odwołał się w terminie od decyzji kierownika COF albo też decyzja ta została utrzymana w mocy przez Ministra Infrastruktury, staje się ona ostateczna (art. 16 § 1 k.p.a.) i wykonalna (*a contrario* z art. 130 § 1 k.p.a.; na marginesie: w literaturze przedmiotu przyjmuje się, że art. 130 k.p.a. ogranicza władzę, nie zaś stronę, która może wykonać nałożony decyzją obowiązek, nie czekając na upływ terminu wniesienia odwołania).

Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.; dalej: ustawa egzekucyjna) egzekucja administracyjna może być wszczęta po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia zobowiązanemu pisemnego upomnienia, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku, z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Upomnienie takie może zostać przesłane „po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku”. Stąd kluczowe znaczenie dla wszczęcia postępowania egzekucyjnego zmierzającego do wyegzekwowania opłaty karnej (i zarejestrowania odbiornika) ma ustalenie terminu wykonania przez użytkownika obowiązków określonych w decyzji kierownika COF. Istotnie, ustawa abonamentowa terminu takiego nie ustanawia. Niemniej, nawet jeśli za niewystarczający uznać termin, w którym decyzja staje się z mocy k.p.a. wykonalna, to kwestia ta jest jasno uregulowana w innym akcie prawnym, przynajmniej jeśli chodzi o termin uiszczenia opłaty karnej. Aktem tym jest ordynacja podatkowa, która w art. 47 § 1 stanowi, że „Termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego”. Przytoczony przepis mieści się w dziale III tej ustawy (otwiera jej rozdział 4), który – mocą art. 2 § 2 tejże ustawy – ma zastosowanie „również do opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa, do których ustalenia lub określenia uprawnione są [organy] inne niż [organy podatkowe]”, jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Użyty przez ustawodawcę funktor „oraz” oznacza enumerację, nie zaś koniunkcję (wyrażaną funktorem „i”), a zatem fakt, że opłata karna nie ma charakteru budżetowego – co wynika z wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – nie wyklucza zastosowania wymienionego przepisu ordynacji podatkowej. Jako że opłata karna jest niewątpliwie „opłatą” (mimo braku – z oczywistych względów – cechy ekwiwalentności) ustalaną nie przez „organ podatkowy”, lecz przez kierownika COF (w wysokości przesądzonej przez

ustawodawcę – art. 5 ust. 3 ustawy abonamentowej) i nie istnieją przepisy stanowiące inaczej, zastosowanie w opisanej sytuacji przepisów ordynacji podatkowej jest możliwe i w pełni zasadne. Należy podkreślić, że zarówno ustawa abonamentowa, jak i ustawa egzekucyjna i ordynacja podatkowa stanowią komplementarne elementy jednego systemu prawnego. Jako że ordynacja podatkowa sama w sobie nie reguluje zaś problematyki egzekucji należności podatkowych, zastosowanie konkretnego jej przepisu – pozwalające ustalić termin płatności opłaty karnej – w żadnej mierze nie stoi w sprzeczności z zawartym w ustawie abonamentowej odesłaniem do ustawy egzekucyjnej.

Uzupełniając należy przytoczyć poglądy doktryny uzasadniające powyższy tok rozumowania. Ordynacja podatkowa ma zastosowanie do trzech rodzajów danin publicznych: podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa (tak: B. Brzeziński, M. Kalinowski, K. Lasiński-Sulecki, M. Masternak, W. Morawski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2008, s. 17). Co więcej, niekiedy przyjmuje się, że wszelkie należności publicznoprawne podlegają przepisom ordynacji podatkowej, a ewentualne wykluczenia wymagają odrębnych regulacji (tak np. A. Huchla, *Świadczenia, do których stosuje się Ordynację podatkową*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 267). W aktualnym stanie prawnym stosowanie przepisów ordynacji podatkowej nie zależy od tego, czyim dochodem jest dana opłata, a wątpliwości w tym zakresie przestały istnieć po 1 stycznia 2003 r. (wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 169, poz. 1387, mocą której w art. 2 § 1 pkt 1 i § 2 ordynacji podatkowej zostały skreślone wyrazy „innych”; uprzednio przepisy te stanowiły o stosowaniu ordynacji do „opłat oraz innych niepodatkowych należności budżetu państwa”). „Z poprzedniego brzmienia przepisu mogło wynikać, że ustawodawca traktuje opłaty jak podkategorię niepodatkowych należności budżetowych. Obecnie nie ma podstaw do takiego twierdzenia. Ze względu (...) na brak definicji opłaty, (...) nie można przyjmować, że warunkiem stosowania do danej opłaty (...) przepisów Ordynacji podatkowej jest to, aby stanowiła dochód budżetu państwa” (M. Niezgódka-Medek, [w:] S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 21). Stosowanie przepisów dotyczących zobowiązań podatkowych może być rozszerzone na te podmioty, które nie będąc organami podatkowymi, ustalają lub określają należności publicznoprawne; zarazem świadczenia pieniężne o charakterze sankcji, związane ze świadczeniami publicznoprawnymi, mają charakter akcesoryjny, co pozwala na stosowanie ordynacji podatkowej (R. Mastalski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa*, Wrocław 2009, s. 22). Dział III ordynacji podatkowej ma zastosowanie do świadczeń, które łącznie spełniają trzy przesłanki: po pierwsze, są opłatami, po wtóre, są ustalane lub określone przez organy inne niż organy podatkowe, po trzecie zaś, przepisy regulujące obowiązek ich uiszczenia nie zawierają unormowań odmiennych (H. Dzwonkowski, [w:] *Ordynacja podatkowa. Rok 2008. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2008, s. 16).

Z powyższego jasno wynika wniosek, że użytkownik niezarejestrowanego odbiornika po otrzymaniu decyzji kierownika COF ma 14 dni na zapłatę opłaty karnej (albo na odwołanie od tej decyzji do Ministra Infrastruktury). Gdy decyzja ta stanie się ostateczna i wykonalna (czy to z powodu upływu terminu wniesienia odwołania, czy w związku z jego nieskutecznością), kierownik COF powinien wysłać upomnienie. Jego wzór oraz tryb postępowania w tym zakresie normuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541, ze zm.; dalej: rozporządzenie egzekucyjne), a wysokość obciążających zobowiązanego kosztów

upomnienia – rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz. U. Nr 137, poz. 1543). Zgodnie z § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 rozporządzenia egzekucyjnego po bezskutecznym upływie siedmiodniowego terminu określonego w upomnieniu kierownik COF – będący wierzycielem w rozumieniu ustawy egzekucyjnej (na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy abonamentowej i art. 1a pkt 13 ustawy egzekucyjnej, zgodnie z którym wierzycielem jest „podmiot uprawniony do żądania wykonania obowiązku (...) w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym”) – wystawia tytuł wykonawczy na formularzu TYT-1 („Tytuł wykonawczy jednopozycyjny stosowany w egzekucji należności pieniężnych”, według wzoru określonego w załączniku nr 4 do rozporządzenia egzekucyjnego; o ile minister właściwy do spraw finansów publicznych udostępnił kierownikowi COF program umożliwiający drukowanie dwuwymiarowego kodu kreskowego, będzie to formularz TYT-1A). Ów tytuł wykonawczy winien zostać niezwłocznie skierowany do organu egzekucyjnego, którym – w razie braku wskazania innego organu – jest właściwy miejscowo naczelnik urzędu skarbowego (art. 19 § 1 ustawy egzekucyjnej i § 6 ust. 1 rozporządzenia egzekucyjnego). Na podstawie stosownego wniosku i tytułu wykonawczego organ ten wszczyna egzekucję administracyjną z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tego tytułu (art. 26 § 1 i § 5 pkt 1 ustawy egzekucyjnej). Organ egzekucyjny może zastosować każdy środek egzekucyjny prowadzący bezpośrednio do wykonania obowiązku. Może on zatem egzekwować opłatę karną między innymi z pieniędzy i rachunków bankowych, wynagrodzenia za pracę lub świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego i ubezpieczenia społecznego, a także z innych praw majątkowych, ruchomości i nieruchomości. W każdym jednak wypadku winien on zastosować środek jak najmniej uciążliwy dla zobowiązanego i nie może go zastosować, jeśli egzekwowany obowiązek został w międzyczasie wykonany (art. 1a pkt 12 i art. 7 ustawy egzekucyjnej).

3.3.3. W odniesieniu do abonamentu, powody jego nieegzekwowania są – zdaniem wnioskodawcy – inne. Nieuiszczone należności z tego tytułu mają być bowiem egzekwowane w trybie przepisów o egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym zawartych w ustawie egzekucyjnej, której art. 2 § 1 pkt 5 stanowi, że „Egzekucji administracyjnej podlegają (...) należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw”. Administracyjny organ egzekucyjny dochodzi należności w sytuacjach określonych w tejże ustawie, której art. 3 § 1 przesądza jednak, że w wypadku należności wynikających z innych ustaw egzekucja administracyjna możliwa jest na dwóch podstawach: po pierwsze – na podstawie decyzji (lub postanowienia) właściwego organu, a po wtóre – bezpośrednio z przepisu prawa, ale tylko „w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego” (a i to pod warunkiem, że przepis szczególnie nie zastrzega dla tych obowiązków trybu egzekucji sądowej). Poczta Polska istotnie nie została wyposażona przez ustawodawcę w prawo wydawania decyzji określającej wysokość zobowiązania z tytułu zaległego abonamentu, a w tym stanie rzeczy (w braku pierwszej z podstaw egzekucji) rozważyć trzeba, czy możliwa jest egzekucja „bezpośrednio z przepisu prawa”. Słusznie podnosi wnioskodawca, że obowiązek uiszczania abonamentu RTV nie mieści się „w zakresie administracji rządowej”, a zatem – w zasadzie – nie jest spełniony warunek prowadzenia egzekucji bezpośrednio z przepisu prawa. Stwierdzić bowiem trzeba, że KRRiT, na której wyodrębniony rachunek bankowy Poczta Polska przekazuje wpływy z abonamentu (po potrąceniu swego wynagrodzenia) i która jest dysponentem tych środków, nie jest organem administracji rządowej. Nie podlega ona kierownictwu Rady Ministrów i nie mieści się w zakresie żadnego z działów administracji rządowej. Jej pozycja prawna, jako konstytucyjnego organu kontroli, uniemożliwia zakwalifikowanie jej do sfery administracji

rządowej. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął już zresztą, że jest ona organem niezależnym, postawionym poza schematem trójpodziału władz, a jej struktura zapewnia – w realizacji konstytucyjnie określonych zadań – równowagę pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą; choć jej zadania w znacznym stopniu wiążą się z działalnością administracyjno-wykonawczą, to jednak jest ona usytuowana pomiędzy egzekutywą a legislatywą, przy zachowaniu wyraźnego dystansu wobec rządu (wyrok z 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 32).

3.3.4. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, egzekucja nieuiszczonego abonamentu jest – mimo powyższego – prawnie możliwa. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy abonamentowej na posiadaczu zarejestrowanego odbiornika ciąży *ex lege* obowiązek uiszczania abonamentu, powstający z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu rejestracji odbiornika. W myśl art. 3 ust. 4 ustawy abonamentowej: „Opłatę abonamentową uiszcza się z góry do 25. dnia miesiąca, za który opłata jest należna”, może też być ona uiszczona z góry za cały rok albo za wybrane miesiące. Tym samym pierwsza wpłata staje się wymagalna z upływem 25. dnia miesiąca następującego po miesiącu rejestracji odbiornika, a kolejne wpłaty stają się wymagalne z upływem 25. dnia kolejnych miesięcy (jeśli odbiornik został zarejestrowany np. w sierpniu, to obowiązek uiszczania abonamentu powstaje 1 września, a opłata za ten miesiąc staje się wymagalna 25 września, opłata za październik – 25 października itd.).

Mocą art. 7 ust. 3 ustawy abonamentowej do abonamentu stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym, co koreluje z art. 2 § 1 pkt 5 ustawy egzekucyjnej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 3 ustawy egzekucyjnej, analizowany w punkcie VI.3.3.3. uzasadnienia, nie stanowi tu przeszkody, choć istotnie sam obowiązek uiszczania abonamentu nie należy do zakresu administracji rządowej, a ustawa abonamentowa nie przewiduje żadnego „postępowania jurysdykcyjnego”, w którym wydawana byłaby decyzja lub postanowienie konkretyzujące obowiązek zapłaty abonamentu.

Zgodnie z poglądami doktryny zakres obowiązków poddanych egzekucji administracyjnej jest wyznaczony za pomocą dwóch kryteriów: przedmiotowego (art. 2 § 1 ustawy egzekucyjnej) oraz czynnościowego (art. 3 i 4 ustawy egzekucyjnej) i dla stwierdzenia dopuszczalności egzekucji konieczne jest spełnienie ich obu. Niemniej wyjątkiem są tu obowiązki przekazane do egzekucji administracyjnej (tak: D. Jankowiak, *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, Wrocław 2008, s. 133; P. Przybysz, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 40). Wynikająca z ustawy egzekucyjnej (*lex generalis*) norma ogólna dopuszczająca administracyjną egzekucję obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisu prawa tylko, gdy mieszczą się one w zakresie administracji rządowej, zostaje – zgodnie z tzw. regułą kolizyjną porządku treściowego – „uchylona” (rzecz jasna nie w znaczeniu czynności konwencjonalnej powodującej jej usunięcie z systemu prawa) mocą zawartych w innych ustawach norm szczególnych (*leges speciales*), przekazujących określone należności pieniężne do egzekucji administracyjnej. To „uchylenie” oznacza, że owe normy szczególne wprowadzają wyjątki od normy ogólnej, która nie znajduje zastosowania w konkretnym wypadku stosowania prawa (patrz: T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 111), a zatem nie stoi na przeszkodzie egzekwowaniu również tych obowiązków, które pozostają poza zakresem administracji rządowej. Publicznoprawny charakter abonamentu i wyraźne upoważnienie do żądania wykonania obowiązku (art. 7 ust. 5 ustawy abonamentowej) dodatkowo uzasadniają pogląd, że art. 7 ust. 3 ustawy abonamentowej zawiera normę szczególną, ustanawiając wyjątek od normy ogólnej wynikającej z art. 3 ustawy egzekucyjnej. Przesądza to o dopuszczalności prowadzenia egzekucji administracyjnej, w celu

wyegzekwowania obowiązku uiszczenia zaległego abonamentu bez konieczności wydania decyzji czy postanowienia, a jedynie na podstawie przepisu prawa, i to nawet pomimo tego, że obowiązek uiszczania abonamentu nie mieści się w zakresie administracji rządowej. Przeciwnie stanowisko prowadziłoby do zaprzeczenia racjonalizmu ustawodawcy, stanowiącego fundamentalne założenie systemu prawnego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że warunkiem egzekwowania obowiązku wynikającego z ustawy nie zawsze musi być jego indywidualizacja w formie decyzji, a obowiązek uiszczenia abonamentu może i powinien być skutecznie egzekwowany przez uprawnioną instytucję. Znajduje to potwierdzenie w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 1997 r. (sygn. akt OPK 1/97, ONSA nr 4/1997, poz. 149), w myśl której „Ustalanie opłaty (...) jest czynnością materialno-techniczną dotyczącą obowiązku wynikającego z przepisu prawa, dokonywaną w trybie pozaprocesowym przez właściwy organ lub w drodze samoobliczenia”. Sąd stwierdził, że „gdy obowiązek uiszczania opłaty wynika wprost z ustawy, dokonanie jej obliczenia nie powinno następować w drodze decyzji, ale w drodze czynności materialno-technicznej typu wykonawczego, w trybie pozaprocesowym, lub w drodze samoobliczenia”. Twierdzenie to ma oparcie we wcześniejszym orzecznictwie, zgodnie z którym „załatwienie sprawy (...) przez wydanie decyzji, odnosi się tylko do sytuacji, gdy z mocy przepisów prawa materialnego lub innych załatwienie sprawy powinno nastąpić w tej prawnej formie” (np. wyrok NSA z 17 grudnia 1985 r., sygn. akt III SA 988/85, ONSA nr 2/1985, poz. 38).

W świetle powyższego uznać trzeba, że „władztwo administracyjne” Poczty Polskiej nie obejmuje ustalania wysokości należności z tytułu niezapłaconego abonamentu, ponieważ jest ona określona ustawowo, obowiązek zaś jej uiszczania także wynika bezpośrednio z przepisów ustawy. Innymi słowy, skoro obowiązek uiszczania abonamentu istnieje z mocy prawa, które jednocześnie określa wysokość należności, to obliczenie opłaty ma charakter czynności rachunkowej, materialno-technicznej i nie jest istotne, czy obliczenia tego dokona zobowiązany samodzielnie (co powinien uczynić, decydując się na wpłatę za jeden albo kilka miesięcy; prawodawca pomaga mu zresztą w tym samoobliczeniu, zamieszczając stosowne kwoty w rozporządzeniach KRRiT powołanych w punkcie VI.1.4. uzasadnienia), czy też organ w trybie pozaprocesowym. Również ustawowe związanie negatywnych dla abonenta konsekwencji nieuiszczenia abonamentu (w postaci odsetek podatkowych, których wysokość wynika z powszechnie obowiązujących aktów prawnych) potwierdza, że obowiązek jego wnoszenia wynika bezpośrednio z ustawy, a więc nie ma potrzeby wydawania odrębnej decyzji. Wszystko to przemawia za poglądem, że forma decyzji nie jest konieczna dla ustalenia wysokości należnego, a nieuiszczonego abonamentu. Dodać trzeba, że skoro abonent zobowiązany jest do samodzielnego obliczenia i wpłacenia zobowiązania, to terminem płatności jest ostatni dzień, w którym wpłata powinna nastąpić (tak: M. Biskupski, [w:] *Ordynacja podatkowa. Rok 2008. Komentarz*, red. H. Dzwonkowski, Warszawa 2008, s. 351).

Dodatkowo – transponując na sprawę niniejszą – należy przytoczyć poglądy NSA wyrażone w powołanej wyżej uchwale z 1997 r. Dla celów porządkowych trzeba tylko nadmienić, że wydając tę uchwałę, sąd działał jeszcze w okresie jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego i powoływał przepisy ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368, ze zm.); choć utraciła ona moc, jednak treść jej powołanych przepisów – art. 16 ust. 1 pkt 4, art. 17 i art. 34 ust. 3 – została przeniesiona – z pewnymi zmianami redakcyjnymi – do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.), i to jej przepisy będą powoływane w dalszym wywodzie. Poglądy te są następujące: ustawodawca coraz częściej odchodzi od stosowania formy decyzji w sprawach realizacji określonych obowiązków względem państwa. Kształtowanie

stosunków administracyjnoprawnych między państwem a podmiotami administrowanymi (w rozpatrywanej sprawie abonamentami) w drodze decyzji zastępuje on wprowadzaniem obowiązków wynikających bezpośrednio z przepisów prawa. W tej sytuacji konieczne jest ustalenie, czy ustawodawca zapewnia środki ochrony praw podmiotów administrowanych, a przede wszystkim czy zapewnia możliwość uruchomienia sądowej kontroli działania organów dochodzących wykonania przez owe podmioty ich obowiązków wynikających wprost z ustawy. Nie ulega wątpliwości, że obowiązujące przepisy pozwalają abonentowi (jako adresatowi obowiązku wynikającego *ex lege*) podjąć działania zmierzające do ochrony jego praw. Stanowisko wyrażone przez kierownika COF, zarówno co do samego obowiązku uiszczenia zaległego abonamentu, jak i co do jego wysokości oraz wysokości należnych odsetek podatkowych – jako czynność dotycząca stwierdzenia obowiązku wynikającego wprost z przepisów prawa – będzie podlegać kontroli sądowej na podstawie i w trybie art. 3 § 2 pkt 4 i art. 52 § 3 p.p.s.a. Natomiast w razie konkretyzacji obowiązku w tytule egzekucyjnym możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego postanowień wydawanych w toku postępowania egzekucyjnego wynika z art. 3 § 2 pkt 3 p.p.s.a.

Podsumowując powyższe, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że ustalanie wysokości należnego abonamentu – czy to w drodze samoobliczenia (gdy abonent sam ustala kwotę, którą winien uiszczyć na rachunek COF za jeden albo kilka miesięcy), czy też w trybie pozaprocesowym przez kierownika COF jest czynnością materialno-techniczną dotyczącą obowiązku wynikającego wprost z przepisu prawa, a zatem tryb decyzyjny nie jest konieczny. W tej sytuacji brak decyzji administracyjnej nie stanowi przeszkody w przeprowadzeniu egzekucji administracyjnej abonamentu. Z ustawy wynika zarówno wysokość należności z tytułu abonamentu, jak i termin płatności. Innymi słowy stwierdzenie, że użytkownik zarejestrowanego odbiornika zalega z zapłatą abonamentu, pozwala na ustalenie kwoty zaległości i naliczenie stosownych odsetek podatkowych. Nie następuje to obecnie problemów, ponieważ każdy zarejestrowany użytkownik wpłaca należność na konto bankowe (nawet jeśli czyni to w pocztowym „okienku”), w którego numerze zakodowany jest jego indywidualny numer identyfikacyjny, o którym mowa w rozporządzeniu rejestracyjnym.

Kierownik COF – jak już wyżej wykazano – jest wierzycielem w rozumieniu ustawy egzekucyjnej i nie dysponuje swobodą decydowania o złożeniu albo niezłożeniu wniosku o wszczęcie egzekucji administracyjnej (patrz: Z. Leoński, [w:] R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 43). Podkreślić trzeba, że dążąc do wyegzekwowania zaległego abonamentu, kierownik COF nie musi (w przeciwieństwie do egzekwowania opłaty karnej) wysyłać upomnienia, ponieważ – zgodnie z § 13 pkt 2 rozporządzenia egzekucyjnego – postępowanie egzekucyjne może być wszczęte bez jego uprzedniego doręczania, gdy „zobowiązany ma ustawowy obowiązek obliczenia lub uiszczenia należności pieniężnej bez wezwania”. Dlatego też po bezskutecznym upływie ustawowego terminu uiszczenia abonamentu (wynikającego z art. 3 ust. 4 ustawy abonamentowej) kierownik COF wystawia tytuł wykonawczy na formularzu TYT-1 (względnie TYT-1A) w odniesieniu do abonamentu zaległego za jeden miesiąc albo na formularzu TYT-2 („Tytuł wykonawczy czteropozycyjny stosowany w egzekucji należności pieniężnych”, według wzoru określonego w załączniku nr 5 do rozporządzenia egzekucyjnego; jeśli właściwy minister udostępnił kierownikowi COF program umożliwiający drukowanie kodu kreskowego, będzie to formularz TYT-2A) w odniesieniu do zaległości kilkumiesięcznej. Owe tytuły wykonawcze winny zostać niezwłocznie skierowane do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. W pozostałym zakresie aktualność zachowują pozostałe ustalenia dokonane w punkcie VI.3.3.2. uzasadnienia.

3.4. W uzupełnieniu powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że wydanie decyzji administracyjnej dotyczącej opłaty karnej konieczne jest ze względu na to, że jej adresat – podmiot, który nie dopełnił ustawowego obowiązku rejestracji odbiornika – pozostaje całkowicie poza „systemem abonamentowym”. W odniesieniu natomiast do podmiotu, który odbiornik zarejestrował – i który tym samym znajduje się w owym „systemie abonamentowym”, ale nie wywiązuje się z ustawowego obowiązku uiszczania abonamentu (w wysokości wynikającej z ustawy i dodatkowo wykazanej w rozporządzeniach, o których mowa w punkcie VI.1.4. uzasadnienia) – wydawanie decyzji jest całkowicie zbędne.

4. Analiza zarzutów wnioskodawcy wobec poszczególnych jednostek redakcyjnych art. 7 ustawy abonamentowej.

4.1. Treścią art. 7 ust. 1 ustawy abonamentowej jest określenie kompetencji Poczty Polskiej do kontrolowania wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników i uiszczania abonamentu. Przepis stwierdza tylko, że uprawnienia kontrolne przysługują określonemu podmiotowi i nie przystaje do wskazanych wzorców kontroli – zasad dobra wspólnego, poprawnej legislacji czy też powszechności obowiązków nałożonych na obywateli – zdefiniowanych w punkcie VI.2. uzasadnienia. Wskazane wzorce są nieadekwatne do materii unormowania, a wnioskodawca nie wykazał związku pomiędzy nimi a przepisami poddanymi kontroli. Co więcej, kilkakrotnie podkreślał, że wątpliwości budzi cały mechanizm, natomiast jego poszczególne składowe są *prima facie* konstytucyjne. Odmienne zagadnieniem, z zakresu stosowania prawa – na co wskazywali w toku postępowania jego uczestnicy – jest faktyczny brak nadzoru nad Poczta Polską ze strony właściwego ministra (zobowiązanego na mocy art. 7 ust. 2 ustawy abonamentowej) oraz wspomniany podczas rozprawy spór z innym ministrem o to, kto powinien przygotować inicjatywę ustawodawczą zawierającą zmiany poprawiające mechanizm egzekucyjny abonamentu i opłaty karnej. Jeszcze zaś innym zagadnieniem jest beczynność Poczty Polskiej motywowana – niewiążąca dla niej – opinią Ministra Finansów. Wobec powyższego Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że analizowany przepis nie jest niezgodny z art. 1, art. 2 ani art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że sam wybór Poczty Polskiej jako podmiotu odpowiedzialnego za rejestrację odbiorników i egzekwowanie wpływów z abonamentu nie wywołuje zastrzeżeń co do dopuszczalności takiego uregulowania, ani nie wyklucza skuteczności podejmowanych działań. Trzeba tu zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, ustawodawca zakłada różnoraką współpracę organów i instytucji państwowych z podmiotami prawa prywatnego, czego widowym znakiem jest choćby partnerstwo publiczno-prywatne w kształcie nadanym ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100). Jest to zresztą wyraz ogólnej tendencji do „prywatyzacji zadań publicznych” – wycofywania się państwa z udziału w życiu gospodarczym i społecznym i tworzenia alternatywnych sposobów zaspokajania potrzeb społecznych; prywatyzacja ta może polegać na tym, że mocą ustawy miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje podmiot prawa prywatnego – cywilnego lub handlowego, a dokładniej na tym, iż są mu przekazywane zadania publiczne. Prowadzi to do prywatyzacji władztwa państwowego, obejmującej upoważnienie podmiotów niepublicznych do wydawania aktów administracyjnych lub wymierzania kar administracyjnych (patrz: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994, ss. 7, 26, 89 i 92). Po wtóre, w literaturze od lat przyjmuje się, że podmioty niebędące organami państwowymi mogą być włączane w procesy wykonywania administracji państwowej, co przybiera formę tzw. zlecania funkcji administracyjnych, oznaczającego przeniesienie

pewnych uprawnień wykonywanych przez administrację w formach władczych na podmioty do sektora administracji nienależące. Podmioty te, pełniąc funkcje zlecone, działają w imieniu państwa, a ich działania sankcjonowane są przymusem państwowym. Praktyka zlecania funkcji administracyjnych stosowana jest od dawna między innymi w grupie przedsiębiorstw działających w sferze tzw. publicznych służb technicznych, do której należało między innymi przedsiębiorstwo Polska Poczta Telegraf i Telefon, wydające zezwolenia na użytkowanie aparatów radiowych i telewizyjnych (patrz: Z. Rybicki, [w:] Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1984, s. 226 i n.). Zlecenie funkcji administracji polega na przyznaniu przez przepisy kompetencji stosowania rozstrzygnięć jednostronnych podmiotowi niebędącemu częścią aparatu państwa, co w praktyce oznacza upoważnienie takiego podmiotu do wydawania aktów administracyjnych, choć nie czyni zeń organu administracji (ponieważ nadal zachowuje on swój charakter prawny, a tylko w zakresie zlecenia działa jak organ państwowy). Działanie podmiotu niebędącego organem administracji traktowane jest jak działania państwa, a zlecenie funkcji administracji publicznej może nastąpić na rzecz organizacji społecznych, spółdzielczych czy spółek handlowych (patrz: M. Wierzbowski i A. Wiktorowska, [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, J. Lang, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 115 i n.). Wykonywanie zadań publicznych może być zlecane różnorodnym podmiotom spoza administracji, na przykład fundacjom, stowarzyszeniom czy spółkom prawa handlowego, również tym, których fundatorem czy ekonomicznym właścicielem jest Skarb Państwa (patrz: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 145). Po trzecie – w kwestii skuteczności – wielu przedsiębiorców (działających w różnych formach organizacyjnych) prowadzi działalność wymagającą sprawnego egzekwowania od wielu podmiotów nawet niewielkich kwot należności za świadczone usługi. Oczywiście świadczenie tych usług, jak i obowiązek zapłaty wynikają z umów cywilnoprawnych (podczas gdy w analizowanym wypadku chodzi o wyegzekwowanie obowiązku nałożonego przez ustawodawcę), jednak skuteczne egzekwowanie należności nie jest niemożliwe.

4.2. W art. 7 ust. 3 i 5 ustawy abonamentowej ustawodawca po pierwsze, określił przepisy, na podstawie których mają być egzekwowane nieuiszczone opłaty abonamentowe oraz opłata karna, a po wtóre, wskazał podmiot uprawniony do żądania wypełnienia ustawowych obowiązków. Przesądził on, że zastosowanie mają mieć przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, odnoszące się do egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym, czyli – w głównej mierze – postanowienia działów I i II oraz działu IV rozdział 2 ustawy egzekucyjnej, a podmiotem uprawnionym uczynił kierownika COF (pośrednio, ponieważ wynika to z rozporządzenia kontrolnego, wydanego na podstawie art. 7 ust. 10 ustawy abonamentowej).

Stwierdzić trzeba, że rozstrzygnięcia te – same w sobie – mieszczą się całkowicie w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, a dobór tych, a nie innych przepisów, na podstawie których egzekucja ma być prowadzona (wybór administracyjnej albo cywilnej „ścieżki egzekucji”), oraz podmiotu uprawnionego do jej inicjowania nie poddają się kontroli w aspekcie art. 1 ani art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji. Wnioskodawca również w tym wypadku nie wykazał, w jaki sposób postanowienia te miałyby godzić w zasady dobra wspólnego oraz powszechności ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, a w tych okolicznościach Trybunał Konstytucyjny uznaje, że wymienione postanowienia nie są niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli.

W odniesieniu do zasad przyzwoitej legislacji zarzut ten wnioskodawca motywuje stworzeniem przez ustawodawcę nieefektywnego mechanizmu poboru i egzekucji opłat

abonamentowych i opłaty karnej, z powodu niemożności prowadzenia egzekucji administracyjnej. Trybunał Konstytucyjny tego zarzutu nie podziela, co uzasadnia szczegółowo w punkcie VI.3.3.2. i VI.3.3.4. niniejszego uzasadnienia. Uznaje zatem art. 7 ust. 3 ustawy abonamentowej za zgodny z art. 2 Konstytucji, który zarazem nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 7 ust. 5 ustawy abonamentowej.

4.3. Mocą art. 7 ust. 6 ustawy abonamentowej kierownik COF, stwierdziwszy używanie niezarejestrowanego odbiornika, nakazuje – w drodze decyzji – jego rejestrację i ustala opłatę karną. Przepis ten daje więc uprawnionemu podmiotowi kontrolującemu instrument wyegzekwowania ustawowego obowiązku oraz możliwość nałożenia kary pieniężnej za jego niespełnienie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, regulacja taka – *per se* – nie jest niezgodna ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi z art. 1 i art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji. Równocześnie Trybunał Konstytucyjny nie podziela zarzutu naruszenia tym przepisem art. 2 Konstytucji, co wynika z ustaleń dokonanych w punkcie VI.3.3.2. uzasadnienia i stwierdza, że jest on z tym wzorcem kontroli zgodny.

5. Uwagi dodatkowe.

5.1. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że relacjonowana w stanowiskach uczestników postępowania faktyczna nieskuteczność egzekucji, choć naganna, nie jest równoznaczna z niekonstytucyjnością kształtującej ją regulacji, zaś bezczynność określonych instytucji w ogóle nie poddaje się kontroli w kategoriach konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, egzekucja – zarówno opłaty karnej, jak i należności z tytułu abonamentu – jest dopuszczalna i z punktu widzenia obowiązującego prawa – możliwa, a przeciwnie stanowisko organów państwa, udzielających wyjaśnień Rzecznikowi Praw Obywatelskich, jest wyrazem „imposybilizmu”, ponieważ w praktyce sprawia, że art. 7 ust. 3 i 5 ustawy abonamentowej są martwe. Przedstawiony przez wnioskodawcę problem nieegzekwowania opłat karnych przez Poczta Polską jawi się zresztą przede wszystkim w kategoriach stosowania prawa, co – z istoty rzeczy – pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

W powyższym kontekście przypomnieć trzeba treść art. 6 § 1a ustawy egzekucyjnej, zgodnie z którym na bezczynność wierzyciela (czyli kierownika COF) w podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych służy skarga podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku (czyli media publiczne) oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem tego obowiązku (czyli KRRiT).

5.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że odrębnym zagadnieniem – niepodlegającym w niniejszej sprawie badaniu – pozostaje samo stwierdzanie używania niezarejestrowanych odbiorników. Kwestia ta musi obecnie pozostać poza zakresem rozpoznania, ponieważ – na mocy art. 66 ustawy o TK – „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku”, zaś wnioskodawca nie podniósł tego argumentu, dopatrując się niemożności egzekwowania opłaty karnej li tylko w braku określenia w ustawie abonamentowej terminu jej płatności. Nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego poszukiwanie i rozpatrywanie zarzutów niepodniesionych przez wnioskodawcę, a ponadto zagadnienie to – w obecnym stanie prawnym – mogłoby być analizowane jedynie w kategoriach pominięcia ustawodawczego.

Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w trakcie rozprawy przedstawiciel Prokuratora Generalnego sygnalizował niemożność skutecznej kontroli,

spowodowaną brakiem prawa upoważnionych (na podstawie rozporządzenia kontrolnego) pracowników Poczty Polskiej do wejścia do pomieszczeń, w których mógłby się znajdować niezarejestrowany odbiornik. Z pewnością nie pozostaje to bez wpływu na efektywność wykrywania podmiotów, które nie dopełniły ustawowego obowiązku rejestracji odbiornika, a ustawodawca powinien – po tylu latach – dostrzec, że pracownicy ci nie mają uprawnień do stosowania jakichkolwiek „technik operacyjnych” i nie mogą kontrolować gospodarstw domowych bez zgody lokatorów. Ustawodawca musi wziąć pod uwagę, że niezarejestrowanie odbiornika – jakkolwiek sprzeczne z prawem i zagrożone sankcją – nie jest przestępstwem ani wykroczeniem, więc sprawdzone rozwiązania prawne dotyczące przeszukania w trybie określonym ustawą z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) nie wydają się adekwatne. Zarazem wspomniane podczas rozprawy uprawnienia lekarzy orzeczników Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS) trudno byłoby transponować na analizowane zagadnienie, ponieważ również one nie obejmują wstępu do mieszkania wbrew woli lokatora. Fakt, że pacjent poddaje się badaniu lekarskiemu „w miejscu pobytu”, np. w mieszkaniu (co poprzedzane jest zresztą wezwaniem wysyłanym za zwrotnym potwierdzeniem odbioru), wynika nie z prawa lekarza orzecznika ZUS do wejścia do tego mieszkania, lecz z rozeznania dobrze pojętego interesu tego pacjenta, któremu grozi nieważność zaświadczenia ZUS ZLA i brak prawa do zasiłku (art. 59 ust. 2, ust. 3 pkt 1 lit. b oraz ust. 5, 6 i 10 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 267, ze zm.; dalej: ustawa zasiłkowa). Podobnie rzecz się ma z kontrolowaniem przez płatników składek (pracodawców) osób ubezpieczonych, co do prawidłowości wykorzystywania zwolnień od pracy zgodnie z ich celem oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich, na podstawie art. 68 ustawy zasiłkowej i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu kontroli prawidłowości wykorzystywania zwolnień lekarskich od pracy oraz formalnej kontroli zaświadczeń lekarskich (Dz. U. Nr 65, poz. 743). Upoważnieni przedstawiciele pracodawców mogą kontrolować, czy ubezpieczony w okresie orzeczonej niezdolności do pracy nie wykonuje pracy zarobkowej albo nie wykorzystuje zwolnienia w sposób niezgodny z jego celem, względnie – czy poza nim nie ma innych członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, mogących zapewnić dziecku opiekę. Poddanie się tej kontroli również jest dobrowolne, choć ewidentnie pozostaje w interesie ubezpieczonego jako pracownika.

5.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na inne niż wniosek w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją instrumenty pozwalające wpływać na stan obowiązującego prawa, a pozostające w dyspozycji Rzecznika Praw Obywatelskich. W szczególności może on bowiem „przedstawiać właściwym organom, organizacjom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do (...) usprawnienia trybu załatwiania (...) spraw”, może też „występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela” (art. 16 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że eliminacja art. 7 ust. 1, 3, 5 i 6 ustawy abonamentowej z porządku prawnego, a taki byłby skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności regulacji, pogorszyłaby tylko istniejący stan rzeczy, ponieważ – mimo pozostania w porządku prawnym art. 6 ustawy abonamentowej – pod znakiem zapytania stanęłoby wówczas uiszczanie abonamentu na rachunek COF

nawet przez tych obywateli, którzy wciąż to czynią, co tym bardziej wpłynęłoby na zmniejszenie wpływów z tytułu abonamentu.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że stwierdzenie niekonstytucyjności jest ostatecznością, która winna być stosowana, gdy nie istnieje inna możliwość doprowadzenia do stanu zgodnego z Konstytucją. Można zresztą wyobrazić sobie sytuację, w której sama eliminacja obowiązujących przepisów, stojących na przeszkodzie realizacji określonego celu, zapewniłaby skuteczność regulacji (czy też skuteczność działaniom powołanych organów), nie ma ona jednak w rozpatrywanej sprawie miejsca. Wyeliminowanie z porządku prawnego elementów niewykorzystywanego w praktyce mechanizmu nie stworzy stanu – jak chciałby wnioskodawca – konstytucyjnego, ponieważ nie doprowadzi do zwiększenia skuteczności egzekwowania abonamentu. Co więcej, z eliminacją unormowania nie jest immanentnie związana ani konieczność, ani obowiązek wydania nowej regulacji ustawowej. Natomiast obowiązujący, choć wobec bezczynności powołanych instytucji nieskuteczny, art. 7 ustawy abonamentowej może być w każdej chwili zmodyfikowany przez ustawodawcę tak, by tworzył doskonalsze przesłanki rzeczywistej skuteczności egzekucji abonamentu. Podkreślić trzeba, że skuteczność ta nie zależy od stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu przez Trybunał Konstytucyjny, lecz od działań ustawodawcy i sposobu funkcjonowania właściwych instytucji. Sejm, zajmując stanowisko w niniejszym postępowaniu, zgodził się z wnioskodawcą, ale świadomość istniejących problemów miał już w czasie prac nad nowelizacjami ustawy o Poczcie Polskiej w latach 2007 i 2008. Problem malejących wpływów z tytułu abonamentu był wówczas powszechnie znany i publicznie dyskutowany. Skoro parlament, mimo znajomości stanowiska Ministra Finansów z roku 2006 i opinii Rzecznika Praw Obywatelskich (niezależnie od ich – w opinii Trybunału Konstytucyjnego – bezpodstawności), przez kilka ostatnich lat nie dokonał nawet stosunkowo prostych zmian, prowadzących do zwiększenia ściągalności abonamentu przez Poczta Polską, można przyjąć, że akceptuje ten stan rzeczy. Trybunał Konstytucyjny nie jest zaś powołany do zastępowania – w jakimkolwiek zakresie – ustawodawcy ani do wymuszania na nim aktywności w sferach, w których pozostaje on – z sobie znanych względów – bezczynny. Podkreśla jednak dobitnie, że niniejszy wyrok, stwierdzający konstytucyjność kwestionowanej regulacji, nie może być traktowany przez ustawodawcę jako przeszkoda w ewentualnym usprawnieniu istniejącego mechanizmu albo w stworzeniu mechanizmu odmiennego, być może prostszego i niewymagającego złożonej interpretacji, a przez to z pewnością skuteczniejszego.

5.4. Na marginesie, w kontekście uwag zawartych w punkcie VI.2.2. uzasadnienia i wcześniejszego orzecznictwa (w tym wyroku z 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26), Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że trudno obywatelom nieuiszczającym abonamentu stawiać zarzut, iż naruszają zasadę dobra wspólnego (czyniąc to rzekomo na koszt pozostałych podatników), gdy wypełnianie tego obowiązku nie jest w praktyce egzekwowane. Zarzucane przez Rzecznika Praw Obywatelskich naruszenie zasady wynikającej z art. 1 Konstytucji wynika nie tyle z nieskuteczności ustawowego mechanizmu egzekwowania abonamentu, ile z bezczynności powołanych instytucji, co nie obciąża obywateli, lecz ustawodawcę i owe instytucje. Trybunał Konstytucyjny zauważa ponadto, że – jak wynika z dostępnych danych – abonament mimo wszystko uiszcza ponad 40% ogółu gospodarstw domowych, a zarazem z tego obowiązku wywiązuje się mniej niż 5% firm i instytucji, co również może i powinno skłaniać ustawodawcę i właściwe instytucje do refleksji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak na wstępie.

Zdanie odrębne
sędzi Trybunału Konstytucyjnego Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt K 24/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r. w części dotyczącej art. 7 ust. 1, 5 i 6 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, ze zm.; dalej: określanej także jako ustawa abonamentowa).

UZASADNIENIE

1. Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie badał zgodność z Konstytucją poszczególnych ustępów art. 7 ustawy abonamentowej, mimo że Rzecznik Praw Obywatelskich, nie bez racji, pierwotnie zaskarżył art. 7 tej ustawy w całości, jako kształtujący mechanizm kontroli wywiązywania się z obowiązku rejestracji odbiorników radiowych i telewizyjnych i z obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej oraz podstawy egzekucji należności z tytułu opłat abonamentowych oraz opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika radiowego lub telewizyjnego, zarzucając mu, że ma wady prawne, w tym pominięcia ustawodawcze, które uniemożliwiają skuteczną kontrolę wywiązywania się z tych obowiązków i egzekucję należności. „Przesłanką takiego sformułowania przedmiotu zaskarżenia było twierdzenie, iż art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych należy postrzegać w kategoriach całościowego mechanizmu, który w praktyce funkcjonowania – ze względu na normatywną wadliwość kwestionowanych przepisów, w szczególności brak sprawnych mechanizmów poboru i egzekucji abonamentu – doprowadził do całkowitego zaprzeczenia zasad powszechności, sprawiedliwości i równości ponoszenia ciężarów publicznych” (pismo RPO z 8 marca 2010 r. modyfikujące wniosek).

W przekonaniu wnioskodawcy, które podzielam, „nie należało rozdzielać przedmiotu zaskarżenia na poszczególne jednostki redakcyjne, gdyż przepis art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych w całości powinien być uznany za niezgodny ze wskazanymi we wniosku [wzorcami] ze względu na nierozzerwalny związek treściowy między wszystkimi ustępami tego przepisu”.

Pod wpływem przebiegu rozprawy oraz zmodyfikowania stanowiska Sejmu RP i Prokuratora Generalnego, wnioskodawca zmodyfikował swoje stanowisko, skarżąc ostatecznie art. 7 ustępy 1, 3, 5 i 6 ustawy abonamentowej.

W tym stanie rzeczy również ja odniosę się do oceny poszczególnych zaskarżonych przepisów, spośród których trzy: art. 7 ust. 1, 5 i 6 uważam za niezgodne z zasadą poprawnej (przyzwoitej) legislacji wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji, zwracając jednocześnie uwagę na ich ścisłe powiązanie ze sobą.

2. Zacznę od przypomnienia, skądinąd niespornego, charakteru opłaty abonamentowej. Jest to – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 9 września 2004 r. w sprawie o sygn. K 2/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83) – „przymusowe, bezzwrotne świadczenie publicznoprawne, służące realizacji konstytucyjnych zadań państwa”. Opłata abonamentowa jest daniną publiczną, która nie jest dochodem budżetu państwa, lecz ma zapewnić stabilne i przewidywalne (i nieuzależniające od podmiotów

politycznych ani gospodarczych) finansowanie misji publicznej przez publiczne Polskie Radio i publiczną Telewizję Polską.

Ze względu na to, że opłata abonamentowa jest daniną publiczną, dotyczącą jej rygory związane z trybem wprowadzenia (tylko w ustawie), poboru, egzekucji i nadzoru nad wykorzystywaniem dochodów z niej pochodzących. Przepisy regulujące daniny publiczne, jako z jednej strony dotyczące obowiązków podmiotów prywatnych, a z drugiej – środków służących realizacji konstytucyjnych zadań państwa, powinny być szczególnie precyzyjne. Zgodnie ze wskazaniem Trybunału Konstytucyjnego, „precyzja przepisu powinna przejawiać się w konkretnym określeniu nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 2005 r. w sprawie o sygn. U 2/05 OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 96).

Trybunał podkreśla dodatkowo, że „dla obowiązywania normy prawnej nie wystarczy (...) poprawność konstytucyjna jej merytorycznej treści”, ale konieczne jest także „istnienie stosownych zabezpieczeń dla zgodnego z celem normy prawnej zabezpieczenia jej wykonania” (wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02; OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91). W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził zaś: „z zasady państwa prawnego wynika obowiązek poprawnej legislacji w zakresie dotyczącym kompetencji organów państwa realizujących prawem określone funkcje (...). Jest to nie tylko obowiązek powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie realizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych. Wiąże się to siłą rzeczy także z czytelnym i jasnym uregulowaniem zasad nadzoru oraz środków prawnych pozwalających na ich skuteczne realizowanie (...) system organów i instytucji realizujących zadania państwa winien być ukształtowany w taki sposób, aby nie prowadziło to do paraliżu działania organów państwa i występowania zjawisk dysfunkcji” (wyrok TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. K 14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1).

3. Nie mam wątpliwości, podobnie jak wnioskodawca i uczestnicy postępowania, że zaskarżone przepisy ustawy abonamentowej nie odpowiadają tym wymaganiom, tworząc mechanizm kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiowych i telewizyjnych oraz egzekwowania obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej, który jest nieskuteczny i nie pozwala na egzekucję opłaty abonamentowej i opłaty z tytułu używania niezarejestrowanego odbiornika (opłaty karnej).

Przepisy te przekazują wyżej wspomniane kompetencje kontrolne i obowiązek poboru opłaty abonamentowej oraz przekazywania jej na rachunek KRRiT, jak również uprawnienie do żądania wykonania egzekucji administracyjnej i zaległych należności z tytułu opłaty abonamentowej i opłaty karnej za używanie niezarejestrowanego odbiornika operatorowi publicznemu, którym jest przedsiębiorstwo Poczta Polska SA. Działa on obecnie na podstawie ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, ze zm.) oraz ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz. U. Nr 180, poz. 1109) jako podmiot prawa handlowego, jednoosobowa spółka Skarbu Państwa. Poczta Polska nie została wyposażona przez ustawę w instrumenty prawne, które umożliwiałyby jej skuteczną kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników RTV i żądanie wszczęcia i przeprowadzenia egzekucji zaległych opłat.

Z mocy art. 7 ust. 3 do opłat abonamentowych i do opłaty karnej stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym. Zgodnie zaś z art. 3 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954, ze zm.; dalej: ustawa o egzekucji administracyjnej) egzekucję administracyjną wszczyna się i

proceedzi: 1) na podstawie decyzji lub postanowienia właściwego organu, z którego wynika obowiązek podlegający egzekucji w tym trybie bądź 2) bezpośrednio na podstawie przepisów prawa, z których wynika taki obowiązek – ale tylko „w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego”.

Główną wadą art. 7 ust. 5 w związku z ust. 1 ustawy abonamentowej jest to, że nie wyposaża on (ani żaden inny przepis) Poczty Polskiej (jej właściwego organu) do wydania decyzji stwierdzającej obowiązek uiszczenia opłaty abonamentowej, jej wysokości i terminu zapłaty, na podstawie której mogłaby być prowadzona egzekucja administracyjna. Oznacza to, że operator publiczny nie może skutecznie żądać egzekucji tych należności.

Trybunał Konstytucyjny, zgadzając się co do braku podstawy do egzekucji administracyjnej opłaty abonamentowej w postaci decyzji operatora, przyjął jednocześnie, że egzekucja tej opłaty może być prowadzona bezpośrednio na podstawie przepisu prawa, mimo że art. 3 § 1 ustawy o egzekucji administracyjnej dopuszcza prowadzenie egzekucji na tej podstawie tylko „w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego”, do którego to zakresu niewątpliwie nie należy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, będąca dysponentem środków pochodzących z opłat abonamentowych.

Dopuszczalność prowadzenia w tym przypadku egzekucji „bezpośrednio z przepisu prawa” ma wynikać, zdaniem Trybunału, z art. 7 ust. 3 ustawy abonamentowej, stanowiącego jakoby przepis szczególny (*lex specialis*) w stosunku do art. 3 i 4 ustawy o egzekucji administracyjnej (przy uwzględnieniu, że wysokość opłaty i termin jej uiszczenia są określone w przepisach ustawy abonamentowej).

Nie zgadzam się z interpretacją przyjętą przez Trybunał. Art. 7 ust. 3 ustawy abonamentowej (w brzmieniu: „Do opłat abonamentowych oraz do opłaty, o której mowa w art. 5 ust. 3, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym”) jest skorelowany z art. 2 § 1 pkt 5 ustawy egzekucyjnej i ma tylko taki sens, że przekazuje wymienione w nim należności pieniężne do egzekucji administracyjnej. Nie dotyczy on w żadnym stopniu podstaw prowadzenia egzekucji, nie może być więc traktowany jako przepis szczególny wobec art. 3 i 4 ustawy o egzekucji administracyjnej, rozszerzający zakres prowadzenia egzekucji „bezpośrednio z przepisu prawa”.

Reasumując tę część rozważań, twierdząc, że zaskarżony art. 7 ust. 1 i 5 ustawy abonamentowej, przez to, że nie stwarza podstawy prowadzenia egzekucji opłaty abonamentowej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji w części wyrażającej zasadę demokratycznego państwa prawnego, w szczególności z wyprowadzoną z niej zasadą poprawnej legislacji.

4. Inną wadą dotknięty jest art. 7 ust. 6 ustawy abonamentowej, który dotyczy egzekucji „opłaty karnej”. Ten przepis przewiduje wydawanie przez Poczta Polską („kierownika jednostki operatora publicznego”) decyzji ustalającej (między innymi) opłatę karną za używanie niezarejestrowanego odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego. Wysokość tej opłaty jest określona w innym przepisie ustawy abonamentowej. Ta decyzja mogłaby stanowić podstawę prowadzenia egzekucji opłaty karnej, gdyby nie to, że ani on sam, ani żaden inny przepis ustawy abonamentowej nie określa terminu, do którego powinna być uiszczana opłata karna.

Gdyby nawet przyjąć, jak uczynił to Trybunał Konstytucyjny, że jest możliwe określenie tego terminu przy zastosowaniu art. 47 § 1 w związku z art. 2 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.) to i tak trudno uznać, że taka „kombinowana” regulacja, dotycząca egzekucji daniny publicznej, czyni zadość wymaganiom poprawnej legislacji. Zwłaszcza że możliwości takiej interpretacji – a w konsekwencji – możliwości prowadzenia egzekucji administracyjnej

opłaty karnej nie dostrzega ani Prokurator Generalny, ani Minister Finansów, w zakresie właściwości którego znajduje się egzekucja administracyjna publicznych należności pieniężnych.

5. Należy przy tym pamiętać, że chociaż Trybunał w niniejszej sprawie badał tylko jeden artykuł ustawy abonamentowej, dotyczący proceduralnych kwestii związanych z rejestrowaniem odbiorników radiowych i telewizyjnych oraz pobieraniem i egzekwowaniem opłaty abonamentowej i opłaty karnej, w istocie dotyczy on kwestii „być albo nie być” mediów publicznych i misji publicznej, dla realizacji której one istnieją. Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji publicznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.), misja publiczna polega na przedstawianiu społeczeństwu programów informacyjnych, publicystycznych, edukacyjnych, kulturalnych, sportowych, a także rozrywkowych, cechujących się pluralizmem, bezstronnością i niezależnością oraz wysoką jakością i integralnością przekazu.

Znaczenie mediów publicznych w społeczeństwie demokratycznym Trybunał podkreślił między innymi w przywoływanym wyroku z 9 września 2004 r. w sprawie o sygn. K 2/03 w następujących słowach: „We współczesnym społeczeństwie demokratycznym telewizja i media nie są (...) 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 i radio publiczne w związku z wypełnianiem misji publicznej mogą być traktowane jako „swego rodzaju dobro publiczne”. Dla Rzeczypospolitej Polskiej realizacja tej misji to „obowiązek publiczny, a zarazem społeczny i historyczny w stosunku do wszystkich tych, którzy z dorobku polskiej kultury, nauki i sztuki pragną korzystać” (tamże).

Jednym z podstawowych warunków realizacji misji publicznej, za którą jest odpowiedzialne państwo, jest zapewnienie mediom publicznym wystarczającego, stabilnego i przewidywalnego finansowania z takich źródeł, które nie będą prowadziły do uzależnienia tych mediów od partii politycznych i obsadzanych przez nie organów władzy oraz od biznesu.

Najważniejszym źródłem takich przychodów powinna być opłata abonamentowa, wymieniona w art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy o radiofonii i telewizji na pierwszym miejscu wśród przychodów mediów publicznych. Mające miejsce w ostatnim okresie „zawirowania” wokół abonamentu, m.in. zwolnienie kolejnych licznych grup obywateli od obowiązku uiszczania tej opłaty, bez stworzenia jakichkolwiek zastępczych źródeł finansowania oraz nieefektywny mechanizm poboru i egzekucji zarówno opłaty abonamentowej, jak i opłaty karnej za używanie niezarejestrowanego odbiornika sprawiły, co jest sprawą powszechnie znaną, że radykalnie obniżyły się wpływy z abonamentu, a media publiczne, przede wszystkim Polskie Radio, które nie jest w stanie pozyskiwać znaczących przychodów z reklam, znalazły się w stanie niemal zapaści, zagrażającym bezpośrednio realizacji misji publicznej.

Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu wyroku, że ustawodawca mógł i powinien reagować na tę sytuację, w szczególności przez poprawienie wadliwego, niewydolnego mechanizmu egzekucji opłat abonamentowych, nie czekając na wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza że Sejm jako uczestnik postępowania przed Trybunałem wprost przyznał, iż zaskarżone przepisy, ustanawiające ten wadliwy mechanizm, są niezgodne z Konstytucją.

Nie jest sprawą Trybunału Konstytucyjnego dociekać, dlaczego tak się dzieje. Natomiast wyrok Trybunału, który – zgodnie ze stanowiskiem wszystkich uczestników

postępowania i moim głębokim przekonaniem – uznawałby przepisy ustanawiające wadliwy mechanizm prawny, uniemożliwiający przymusowe egzekwowanie abonamentu, za niezgodne z Konstytucją, zobowiązałby właściwe władze państwowe do tego, aby w wyznaczonym terminie (wyrok taki musiałby, oczywiście, odroczyć termin utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów) poprawić ten wadliwy mechanizm, bądź ustanowić inny odpowiedni sposób finansowania mediów publicznych, gwarantujący realizację misji publicznej.

Z tych względów czułam się w obowiązku złożyć zdanie odrębne od tego wyroku.