

WYROK

z dnia 19 lipca 2011 r.

Sygn. akt P 9/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Stanisław Rymar – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 lipca 2011 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie:

- 1) czy art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, działającą w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, do ustalenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłaty za udzielenie koncesji, o której mowa w art. 40 ust. 1 powołanej ustawy, jest zgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) czy rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 12, poz. 153, ze zm.) jest zgodne z art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, Nr 85, poz. 459 i Nr 112, poz. 654) jest niezgodny z art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 12, poz. 153 i Nr 90, poz. 1007, z 2002 r. Nr 58, poz. 541 oraz z 2007 r. Nr 124, poz. 870) jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 sierpnia 2011 r. w Dz. U. Nr 160, poz. 963.

II

Art. 40 ust. 2 ustawy powołanej w części I w punkcie 1 oraz rozporządzenie powołane w części I w punkcie 2 tracą moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 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, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: sąd pytający), postanowieniem z 29 września 2008 r. (sygn. akt VI SA/WA 702/08) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.; dalej: u.r.t.), w zakresie, w jakim upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT), działającą w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, do ustalenia w drodze rozporządzenia wysokości opłaty za udzielenie koncesji, o której mowa w art. 40 ust. 1 u.r.t., jest zgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji oraz czy rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 12, poz. 153, ze zm.; dalej: rozporządzenie KRRiT z 4 lutego 2000 r.) jest zgodne z art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Wątpliwości sądu pytającego powstały w toku rozpoznawania sprawy ze skargi Telewizji POLSAT SA w Warszawie (dalej: skarżąca) na decyzję Przewodniczącego KRRiT z 1 lutego 2008 r. nr DK-036/2008 (dalej: decyzja z 1 lutego 2008 r.). Decyzją tą, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Przewodniczący KRRiT utrzymał w mocy decyzję z 20 września 2007 r. w sprawie zmiany koncesji nr 171/P/2004-T z 27 lutego 2004 r., przez dodanie punktu XIV określającego podstawy wymiaru oraz wysokość opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego o charakterze uniwersalnym pod nazwą „POLSAT”. Jako podstawę prawną decyzji Przewodniczący KRRiT wskazał art. 40 u.r.t.

1.2. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.r.t. za udzielenie koncesji pobiera się opłatę, niezależnie od opłat za używanie urządzeń radiokomunikacyjnych oraz używanie częstotliwości, przewidzianych w ustawie o łączności. Zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 40 ust. 2 u.r.t. stanowi, że KRRiT w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, uwzględniając charakter poszczególnych nadawców i ich programów, ustala w drodze rozporządzenia wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, oraz może określić podmioty zwolnione od tej opłaty. KRRiT, na podstawie powyższego

upoważnienia, wydała zakwestionowane przez sąd pytający rozporządzenie z 4 lutego 2000 r.

1.3. Skarżąca zarzuciła decyzji z 1 lutego 2008 r. naruszenie przepisów prawa materialnego, w szczególności art. 92 ust. 1 i art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji, art. 40 ust. 2 u.r.t. i rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r. Wskazała, że wszelkie opłaty koncesyjne stanowią daninę publiczną w rozumieniu Konstytucji. Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu KRRiT z 4 lutego 2000 r. obejmuje wysokość opłaty koncesyjnej oraz fakultatywnie – na skutek użycia przez ustawodawcę zwrotu „może określić” – określenie podmiotów zwolnionych od tej opłaty. W ocenie skarżącej, KRRiT, ustalając zasady obliczania wysokości opłaty koncesyjnej w § 2 i § 3 tego rozporządzenia, wykroczyła poza upoważnienie ustawowe zawarte w art. 40 ust. 2 u.r.t. Ponadto samo upoważnienie zawiera niewystarczające wytyczne do wydania rozporządzenia o treści zawartej w tym rozporządzeniu. Skarżąca podkreśliła także, że regulacja zawarta w § 2 i § 3 rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r. nie powinna być określona w przepisach rangi podstawowej, gdyż koliduje to z zasadami wywodzonymi z art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji, tj. zasadą wyłączności ustawy w sprawach wolności i praw oraz w obszarze prawa daninowego.

KRRiT uznała skargę za bezzasadną, wskazując, że zarówno ustawa o radiofonii i telewizji, jak i zakwestionowane rozporządzenie mają charakter obowiązujący i nie zostały uznane za niekonstytucyjne.

1.4. Sąd pytający w toku rozpoznawanej sprawy powziął wątpliwość, czy upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 2 u.r.t. „stanowi wystarczającą podstawę do określenia wysokości daniny publicznej”, a w związku z tym, „czy treść wydanego na jego podstawie rozporządzenia jest zgodna z art. 92 ust. 1 i art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji”.

Sąd pytający wskazał, że zgodnie z art. 84 Konstytucji każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. *A contrario* nikt nie jest zobowiązany do ponoszenia danin czy podatków, które nie są nałożone przez ustawę. O ile z art. 84 Konstytucji obowiązek nakładania danin i podatków w drodze ustawy wynika pośrednio, o tyle art. 217 Konstytucji bezpośrednio formułuje zasadę wyłączności ustawowej w dziedzinie podatków, stanowiąc, że nakładanie podatków i innych danin publicznych, a także określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Zdaniem sądu pytającego, wszelkie opłaty koncesyjne stanowią daninę publiczną w rozumieniu Konstytucji. Daniną publiczną, w opinii sądu, jest ustanowienie nowego obowiązku świadczenia, różnego od świadczenia dotychczasowego. Daniną oprócz podatków są także inne świadczenia publiczne, których obowiązek ponoszenia na rzecz różnych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. Różnice ujawniają się w określeniu podmiotu, przedmiotu, podstawy opodatkowania, sposobu ustalania stawek albo zasad poboru daniny.

Sąd pytający podkreślił, że celem zasady ustanawiania podatków wyłącznie w drodze ustawowej, tj. przez reprezentację narodu, jest „stworzenie gwarancji prawa podatnika wobec organów władzy publicznej oraz wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej”. Sąd powołał się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego z art. 217 Konstytucji wypływa nakaz uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego (tj. podmiotu i przedmiotu opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i

umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych z podatku), a wyliczenie zawarte w tym przepisie nie ma charakteru wyczerpującego. Do unormowania w drodze rozporządzenia mogą natomiast zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji określonej daniny (zob. wyroki TK: z 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51; z 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63; z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 4; z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13). Sąd pytający wskazał ponadto, że ingerencja ustawodawcy w sferę majątkową obywatela może odbyć się jedynie w formie ustawy.

Sąd pytający stwierdził, że orzecznictwo TK dotyczące art. 217 Konstytucji wskazuje na wynikający z tego przepisu wymóg zachowania rangi ustawy przy regulacji materii podatkowej oraz na niewielki margines zagadnień, które mogą być unormowane przez akty wykonawcze wydane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zdaniem sądu, wypadki zamieszczania w ustawach podatkowych upoważnienia do wydawania aktów podustawowych zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji. Podstawowe akty prawne mogą zatem zawierać tylko takie uregulowania z zakresu prawa podatkowego, które stanowią dopełnienie regulacji zastrzeżonej dla materii ustawowej i spełniają przy tym wymagania art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.5. W ocenie sądu pytającego, rozporządzenie KRRiT z 4 lutego 2000 r. wykracza także poza zakres upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 u.r.t., a tym samym – w części określającej wysokość opłaty – jest wydane bez podstawy prawnej. Zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu obejmuje wyłącznie dwie kwestie: ustalenie wysokości opłaty za udzielenie koncesji oraz określenie podmiotów zwolnionych od tej opłaty. W ocenie sądu, treść przepisów rozporządzenia wykracza także poza zakres spraw przekazanych w upoważnieniu ustawowym.

Ponadto, w ocenie sądu pytającego, art. 40 ust. 2 u.r.t. nie zawiera wytycznych do wydania rozporządzenia. Przez „wytyczne dotyczące treści aktu” należy, zdaniem sądu, rozumieć wskazania dotyczące materialnego kształtu regulacji. Minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela. W ocenie sądu pytającego, nie ulega wątpliwości, że sprawy związane z nakładaniem daniny publicznej należą do kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (i innych podmiotów).

1.6. Sąd nie zamieścił w uzasadnieniu pytania prawnego odrębnej argumentacji dotyczącej naruszenia art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do tego wzorca kontroli wskazał jedynie, że zasada wyłączności ustawowej przy określaniu podmiotu, przedmiotu opodatkowania oraz ustalaniu stawek podatkowych wyrażona *expressis verbis* w art. 217 Konstytucji wywodzi się z zasady państwa prawnego.

1.7. Sąd pytający zaznaczył, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Wskazał, że decyzja Przewodniczącego KRRiT z 1 lutego 2008 r., w zakresie dotyczącym wysokości opłaty, została wydana na podstawie przepisów rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r. oraz art. 40 ust. 2 u.r.t. W wypadku uznania przez Trybunał Konstytucyjny art. 40 ust. 2 u.r.t. oraz rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r. za niezgodne ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności sąd pytający będzie obowiązany zaskarżoną decyzję uchylić.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 24 marca 2009 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 40 ust. 2 u.r.t. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 217 Konstytucji.

2.1. Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że sąd w *petitum* pytania prawnego wskazał węższy katalog wzorców konstytucyjnych niż w uzasadnieniu. W opinii Marszałka Sejmu, z treści postanowienia sądu w sposób niebudzący wątpliwości wynika jednak, że zarzut naruszenia art. 217 Konstytucji ma w pytaniu prawnym charakter podstawowy, i to z tego zarzutu sąd wyprowadza zarzut sprzeczności z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. W związku z tym, zdaniem Marszałka Sejmu, należy rozpatrzyć zgodność art. 40 ust. 2 u.r.t. również z art. 217 Konstytucji.

2.2. Odnosząc się do sformułowanych w pytaniu prawnym wątpliwości sądu pytającego, Marszałek Sejmu wskazał, że rozporządzenie nie może wprowadzać przepisów samoistnych, nieznajdujących oparcia w ustawie upoważniającej. Powołał się w tym kontekście na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące relacji między ustawą upoważniającą a wykonującym ją rozporządzeniem (wyroki TK z: 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98; 12 września 2006 r., sygn. K 55/05; 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01; 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00; 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06), a także wymogów związanych z obowiązkiem sformułowania wytycznych do rozporządzenia (wyroki TK z: 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01; 10 września 2001 r., sygn. K 8/01; orzeczenie z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99). W odniesieniu do obowiązku zawarcia w upoważnieniu ustawowym wytycznych przywołał także poglądy przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego (K. Działocha, *Uwagi do art. 92 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2001, s. 24; A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997 nr 5, s. 42).

Marszałek Sejmu stwierdził, że wywodzona z art. 2 Konstytucji zasada demokratycznego państwa prawnego w wypadku materii ustaw podatkowych (daninowych) została skonkretyzowana i rozwinięta w postanowieniach art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, które w rozpatrywanej sprawie – jako przepisy szczegółowe – będą stanowić podstawę kontroli konstytucyjności. Zasada demokratycznego państwa prawnego pełni zaś przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej.

Marszałek Sejmu powołał się na wyrażony w orzecznictwie TK pogląd, zgodnie z którym przyjęcie w Konstytucji zasady zwierzchnictwa ustawy w sferze prawa daninowego oznacza, że wypadki, w których ustawy podatkowe zawierają upoważnienia do wydania aktów podustawowych zdeterminowane są brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś kolejności wymogami art. 92 Konstytucji (zob. wyrok TK z 10 grudnia 2002 r., sygn. P 6/02). Marszałek skonstatował, że w rozpatrywanej sprawie wykazanie niezgodności art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 217 Konstytucji będzie przesądzać o sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

2.3. Marszałek Sejmu uznał, że przy ocenie zgodności art. 40 ust. 2 u.r.t. należy w pierwszej kolejności ustalić, czy opłata koncesyjna jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji, czy też pewną specyficzną opłatą, pobieraną przy okazji ubiegania się o możliwość nadawania programów radiowych i telewizyjnych. Marszałek Sejmu wskazał w tym kontekście, że w nauce prawa przyjmuje się, iż opłata jest daniną publicznoprawną, podobną do podatku, od którego różni się tym, że jest świadczeniem odpłatnym. Opłaty pobierane są w związku z wyrażnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych dokonywanymi w interesie podmiotów ubiegających się o dane świadczenie (zob. P. Smoleń, *Opłaty*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2002, s. 257–258). Opłata stanowi zatem rodzaj zapłaty za uzyskanie

zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W ujęciu klasycznym odznacza się pełną ekwiwalentnością, co oznacza, że wartość świadczenia administracyjnego winna odpowiadać wysokości pobranej opłaty. Marszałek Sejmu zaznaczył, że taki charakter opłat został zaaprobowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w wyroku z 10 grudnia 2002 r. (sygn. P 6/02). W ocenie Marszałka Sejmu, o tym, że opłata koncesyjna jest daniną publiczną, świadczy § 10 rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r., zgodnie z którym: „Opłaty koncesyjne stanowią dochód budżetu państwa”. Z przepisu tego wynika, zdaniem Marszałka, że dochody z opłat koncesyjnych przeznaczone są na realizowanie celów publicznych.

W związku z powyższym, w ocenie Marszałka Sejmu, wynikający z art. 217 Konstytucji wymóg uregulowania stawki daniny publicznej bezpośrednio w ustawie nie został spełniony w wypadku analizowanej opłaty koncesyjnej. W konsekwencji art. 40 ust. 2 u.r.t. jest niezgodny z art. 217 Konstytucji, pozwala bowiem ustalać wysokość opłaty koncesyjnej Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

2.4. Odnosząc się do kwestii zgodności art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że KRRiT jako konstytucyjny organ odpowiedzialny za kształtowanie zakresu i jakości realizacji misji publicznej (art. 213 Konstytucji oraz art. 1 u.r.t.) jest konstytucyjnie legitymowana do wydania rozporządzenia wykonawczego dotyczącego opłat koncesyjnych, w zakresie szczegółowo wyznaczonym przez przepisy prawa (w zgodzie z wymogami określonymi w art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji).

W ocenie Marszałka Sejmu, niezgodność art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 217 Konstytucji przesądza o naruszeniu także art. 92 ust. 1 Konstytucji. Konstrukcja upoważnienia narusza wykonawczy charakter rozporządzenia przez to, że ustawodawca zastosował nieprawidłową technikę legislacyjną podziału materii między ustawę a rozporządzenie. Zdaniem Marszałka Sejmu, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego sytuacja taka jest niezgodna z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 7 listopada 2000 r., sygn. K 16/00; 12 września 2006 r., sygn. K 55/05; 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01). Z art. 40 ust. 2 u.r.t. wynika, że ustawodawca w sposób blankietowy przekazał do regulacji w akcie wykonawczym materię ustawową, w związku z czym w rozporządzeniu można uregulować sprawy niewynikające z treści przepisów ustawy (tj. wysokość opłaty). Zdaniem Marszałka Sejmu, przepis ten jest zatem niezgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

2.5. Marszałek Sejmu wskazał, że w art. 40 ust. 2 u.r.t. ustawodawca zawarł wytyczne do rozporządzenia, nakazując KRRiT uwzględnić „charakter poszczególnych nadawców i ich programów”. Wymusza to na ustawodawcy zróżnicowanie stawek opłat w zależności od rodzaju nadawcy i jego programu. Niemniej ani z art. 40 ust. 2 u.r.t., ani z innych przepisów tej ustawy nie wynikają wskazówki dotyczące materialnego kształtu rozporządzenia. Na podstawie tak skonstruowanych wytycznych można ustalić opłatę w dowolnej wysokości. Tezę tę potwierdza, zdaniem Marszałka Sejmu, treść wydanego na podstawie art. 40 ust. 2 u.r.t. rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r., w którym KRRiT ustaliła m.in., że opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego drogą rozsiewczą wynosi 500 zł, a telewizyjnego 10 000 zł (§ 6 rozporządzenia). Ponadto KRRiT samodzielnie ustala kryteria, którymi się kieruje przy ustalaniu opłat, różnicując ich wysokość w zależności od liczby mieszkańców objętych zasięgiem programu, liczby lat, na które jest udzielana koncesja, liczby odbiorców, braku reklam (§ 4, § 7, § 9 rozporządzenia). Marszałek Sejmu stwierdził zatem, że ani wysokość opłaty koncesyjnej, ani przyjmowane przez KRRiT kryteria nie są w żaden sposób zdeterminowane

wytycznymi ustawowymi. W jego ocenie, art. 40 ust. 2 u.r.t. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji także z tego względu, że zawiera nieprawidłowo sformułowane wytyczne.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 4 października 2010 r. wniósł o stwierdzenie, że: a) art. 40 ust. 2 u.r.t., w zakresie, w jakim, upoważniając KRRiT, działającą w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, do ustalenia w drodze rozporządzenia wysokości opłaty za udzielenie koncesji, o której mowa w art. 40 ust. 1 u.r.t., nie zawiera wytycznych dotyczących treści tego aktu, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji; b) rozporządzenie KRRiT z 4 lutego 2000 r. jest niezgodne z art. 217 Konstytucji. W pozostałym zakresie, w ocenie Prokuratora Generalnego, postępowanie powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z powodu zbędności orzekania. Prokurator Generalny wniósł nadto o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 40 ust. 2 u.r.t. w razie uznania go przez Trybunał za niekonstytucyjny na 6 miesięcy w celu umożliwienia ustawodawcy dostosowania treści przepisów zakwestionowanej ustawy do sytuacji wynikającej z treści orzeczenia Trybunału.

3.1. Prokurator Generalny zauważył, że w *petitum* pytania prawnego jako wzorce kontroli dla art. 40 ust. 2 u.r.t. zostały wskazane art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji, podczas gdy w uzasadnieniu pytania prawnego sąd dokonał krytycznej oceny kwestionowanego przepisu również przez pryzmat wzorca zawartego w art. 217 w powiązaniu z art. 2 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z treści uzasadnienia pytania prawnego w sposób niebudzący wątpliwości wynika jednak, że zarzut sprzeczności zakwestionowanych regulacji z art. 217 Konstytucji ma charakter pierwszoplanowy, albowiem to właśnie z zarzutu naruszenia zasady ustawowej wyłączności regulacji podatków i innych danin publicznych sąd pytający wyprowadza sprzeczność art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Należy zatem uznać za dopuszczalną w niniejszej sprawie kontrolę art. 40 ust. 2 u.r.t. także w aspekcie zgodności z art. 217 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał, że w rozpatrywanym pytaniu prawnym spełnione zostały przesłanki: podmiotowa, przedmiotowa oraz funkcjonalna. Wskazał, że odpowiedź Trybunału na pytanie prawne przedstawione przez sąd pytający może mieć decydujący wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

3.2. Przechodząc do oceny wątpliwości konstytucyjnych wyrażonych w pytaniu prawnym, Prokurator Generalny stwierdził, że sąd pytający najistotniejszym przedmiotem zarzutu wobec ustawodawcy czyni pominięcie w art. 40 ust. 2 u.r.t. regulacji gwarantujących przestrzeganie zasady wyłączności ustawowej w obszarze nakładania na podmioty prawne obowiązków daninowych. Przywołując orzecznictwo TK, Prokurator wskazał, że zarzut niekonstytucyjności może dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w akcie normatywnym uregulował, jak i tego, co w tym akcie pomiął. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego podlega bowiem zawsze treść normatywna zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji (zob. wyrok TK z 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29). Zdaniem Prokuratora Generalnego, taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie.

Prokurator uznał, że sąd pytający zasadnie wskazał na niedostateczne określenie w zakwestionowanej ustawie wszystkich elementów konstrukcyjnych normy nakładającej na nadawców programów radiowych i telewizyjnych zobowiązanie publiczne w postaci

opłaty koncesyjnej. Podkreślił, że w przepisie materialnym kreującym obowiązek uiszczenia opłaty koncesyjnej, tj. art. 40 ust. 1 u.r.t., takich elementów brak.

3.3. Prokurator Generalny stwierdził, że opłata koncesyjna, której podstawą materialną jest art. 40 ust. 1 u.r.t., jest opłatą za czynność urzędową udzielenia koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego. Opłata ta jest zatem oparta na regułach wzajemności – lecz nie ekwiwalentności – świadczenia. Prokurator Generalny wskazał, że odpłatność za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego to cecha, która pomimo iż nie decyduje wprost o tym, czy opłata koncesyjna jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji, czy też inną należnością pobieraną przez organ regulacyjny w związku z wnioskiem o udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych bądź telewizyjnych, niewątpliwie wskazuje, że opłata ta jest opłatą administracyjną, a nie ceną za usługę. Opłaty administracyjne pobierane są w związku z wyraźnie wskazanymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Analizowana opłata koncesyjna stanowi – podobnie jak podatki i opłaty celne – dochód budżetu państwa, jest zatem daniną publicznoprawną. Zdaniem Prokuratora Generalnego, przesądza o tym § 10 rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r., którego treść wskazuje, że dochody z opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów przeznaczone są na realizowanie celów publicznych.

Prokurator Generalny stwierdził, że zarówno definiowanie obowiązku tego rodzaju opłaty, określanie zakresu jej uiszczania, ustanawianie ewentualnych zwolnień oraz określanie wypadków, w których podlega ona obniżeniu, należy do ustawodawcy. Ustawodawca dysponuje w tym zakresie dużym marginesem swobody wyboru właściwych instrumentów normatywnych. W ustawie o radiofonii i telewizji nie przewidziano jednak elementów istotnych i podstawowych dla określenia prawnego charakteru opłaty koncesyjnej, a za niedopuszczalne – w ocenie Prokuratora Generalnego – należy uznać, by elementy te zostały samoistnie uregulowane w rozporządzeniu.

3.4. Prokurator przywołał utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące warunków legalności i konstytucyjności rozporządzeń (wyrok TK z 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70 i powołane w nim orzecznictwo; orzeczenie TK z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 35; wyroki TK z: 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156; 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247; 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21; 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76; orzeczenie TK z 28 maja 1986 r., sygn. U 1/86, OTK w 1986 r., cz. I, poz. 2).

W ocenie Prokuratora Generalnego, wynikający z art. 217 Konstytucji wymóg uregulowania bezpośrednio w ustawie stawki daniny publicznej nie został w analizowanym wypadku przez ustawodawcę spełniony. Przekazanie KRRiT swobody uregulowania tej kwestii w drodze rozporządzenia – zdaniem Prokuratora Generalnego – naruszyło art. 217 Konstytucji. Art. 40 ust. 2 u.r.t. prowadzi tym samym do zatarcia charakteru wykonawczego tego aktu i do samodzielnego uregulowania w rozporządzeniu kompleksu zagadnień związanych z obliczaniem i pobieraniem opłaty koncesyjnej oraz określeniem jej charakteru.

Prokurator Generalny stwierdził także, że sposób sformułowania kwestionowanego przepisu upoważniającego nie daje odpowiedzi na pytanie, jakimi konkretnymi przesłankami winien kierować się organ regulacyjny, wykonując

upoważnienie ustawowe w zakresie ustalenia wysokości opłaty koncesyjnej. Jest zatem niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji także z uwagi na brak wytycznych.

3.5. W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny uznał, że sąd pytający nie wyprowadził z tej normy konstytucyjnej żadnych zasad, które nie byłyby już wyrażone w pozostałych powołanych przez sąd wzorcach. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że naruszenie zasad zawartych w art. 2 Konstytucji (zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasady poprawnej legislacji) polega na naruszeniu wymogów zawartych w art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Prokurator, powołując się na wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., w którym stwierdzono, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości (sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89), uznał, że kontrolę zgodności z art. 2 Konstytucji należy umorzyć z uwagi na zbędność wydania wyroku. W jego ocenie, ewentualne stwierdzenie niezgodności art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 92 ust. 1 Konstytucji i w konsekwencji wydanego na jego podstawie rozporządzenia pozwala na odstępianie od badania zgodności kwestionowanych unormowań z ogólną regulacją zawartą w art. 2 Konstytucji jako odrębną podstawą kontroli.

3.6. W zajęтым na piśmie stanowisku Prokurator Generalny wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej art. 40 ust. 2 u.r.t. w razie orzeczenia o jego niekonstytucyjności, w celu umożliwienia ustawodawcy dostosowania treści ustawy o radiofonii i telewizji do sytuacji wynikającej z treści orzeczenia. Wraz z utratą mocy tego przepisu nie mogłaby bowiem funkcjonować niekwestionowana – co do zasady – procedura odpłatnego koncesjonowania rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych przez nadawców niepublicznych.

4. Przewodniczący KRRiT w piśmie z 1 kwietnia 2009 r. wskazał, że na podstawie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 u.r.t. zostało wydane rozporządzenie z 4 lutego 2000 r., które określa algorytm ustalania wysokości opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Przewodniczący KRRiT stwierdził, że treść tego rozporządzenia „uwzględnia ustawową wytyczną obligującą KRRiT do uwzględnienia charakteru poszczególnych nadawców i ich programu przy ustalaniu wysokości opłaty”. Wydanie rozporządzenia zostało poprzedzone uzgodnieniami z Ministrem Finansów.

Przewodniczący KRRiT wskazał, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 40 ust. 2 u.r.t. określa podmiot uprawniony (KRRiT), tryb wydania rozporządzenia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych) oraz wyznacza zakres przedmiotowy materii, która ma zostać uregulowana (ustalenie wysokości opłaty za wydanie koncesji i ewentualnie określenie podmiotów zwolnionych od tej opłaty). Spełnia zatem wymagania szczegółowości przedmiotowej i podmiotowej. W odniesieniu do zawartych w ustawie wytycznych Przewodniczący KRRiT stwierdził, że ustawodawca uzależnił wysokość opłat od przesłanki „charakteru poszczególnych nadawców i ich programów”. Powołał się w tym kontekście na orzecznictwo TK (wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99), z którego wynika, że wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale mogą być również zrekonstruowane na podstawie innych przepisów ustawy. Zdaniem Przewodniczącego KRRiT, poszczególne kategorie nadawców i programów wymagające uwzględnienia przy określaniu wysokości opłat koncesyjnych powinny być zrekonstruowane na podstawie przepisów rozdziału piątego ustawy o radiofonii i telewizji.

Przewodniczący KRRiT nie podzielił zarzutu przekroczenia upoważnienia ustawowego przez przepisy rozporządzenia z 4 lutego 2000 r. Zaznaczył, że argumentacja przedstawiona w pytaniu prawnym jest niespójna w zakresie, w jakim sąd pytający wskazuje na art. 40 ust. 2 u.r.t. jako podstawę wydania rozporządzenia, a w innym fragmencie uzasadnienia stwierdza brak podstawy prawnej dla kwestionowanego rozporządzenia.

Przewodniczący KRRiT podkreślił także, że art. 40 ust. 2 u.r.t., w świetle domniemania konstytucyjności aktów prawnych, obligował KRRiT do realizacji zawartego w nim upoważnienia. Powołując się na wyrok TK z 9 lutego 1999 r. (sygn. U 4/98), stwierdził, że ocena, iż rozporządzenie narusza art. 217 Konstytucji, byłaby możliwa dopiero po uchyleniu przez Trybunał Konstytucyjny ustawowego przepisu stanowiącego podstawę do jego wydania. Niewydanie rozporządzenia oznaczałoby natomiast zaniechanie poboru opłaty koncesyjnej. Przewodniczący KRRiT wskazał także na orzeczenie WSA w Warszawie z 10 stycznia 2007 r. (sygn. akt VI Sa/Wa 1712/06), w którym sąd, odnosząc się do konstytucyjności przepisów regulujących opłatę za udzielenie koncesji, stwierdził, że „opłata ta została ustalona na podstawie rozporządzenia KRRiT z 2000 r., wydanego na podstawie art. 40 ust. 2 u. rtv. Organ miał (...) obowiązek zastosować te przepisy, gdyż nie zostały one uznane za niezgodne z Konstytucją”.

Przewodniczący KRRiT, chcąc ukazać znaczenie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych jako dochodu budżetu państwa, podał wysokość kilku pobranych w ubiegłych latach opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych.

5. W piśmie z 14 lutego 2011 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie opinii, czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nieprzewidywanymi w ustawach, o których mowa w art. 43 ustawy o TK.

W piśmie z 14 kwietnia 2011 r. upoważniony przez Prezesa Rady Ministrów Minister Finansów przedstawił opinię co do skutków finansowych, jakie może wywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w rozpatrywanej sprawie. Minister Finansów wskazał, że wpływy z udzielenia koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych w latach 2001–2010 wyniosły nominalnie 148 mln 906 tys. zł. W wypadku dochodzenia odszkodowań przez zainteresowane podmioty na drodze powództwa cywilnego należałoby się liczyć z koniecznością zwrotu z budżetu państwa kwoty co najmniej 260 mln zł. Minister Finansów wskazał, że wskutek orzeczenia Trybunału o niekonstytucyjności budżet państwa w 2011 r. nie zrealizowałby zaplanowanych dochodów z tytułu wskazanych opłat koncesyjnych w kwocie 16926 tys. zł. Także w 2012 r. nie można byłoby zaplanować dochodów budżetowych z tego tytułu. Minister Finansów podkreślił, że w sytuacji, gdy Polska objęta jest procedurą nadmiernego deficytu i zgodnie z rekomendacją Rady Ecofin z 7 lipca 2009 r. jest zobowiązana do korekty deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB do 2012 r., tego rodzaju skutki finansowe stanowiłyby poważny problem dla budżetu państwa.

Minister Finansów zajął także stanowisko w kwestii konstytucyjności zakwestionowanych przepisów. Stwierdził, że wskazaną w art. 40 ust. 2 u.r.t. przesłankę charakteru poszczególnych nadawców i ich programów należy rekonstruować na podstawie przepisów rozdziału piątego ustawy o radiofonii i telewizji. W jego ocenie, art. 35 ust. 1 u.r.t. określa krąg podmiotów, którym może być udzielona koncesja. Wysokość opłaty została w rozporządzeniu zróżnicowana w zależności od tego, czy program jest radiowy, czy telewizyjny, jaką drogą jest nadawany, czy ma charakter ogólnokrajowy, czy też jego zasięg jest ograniczony. W opinii Ministra Finansów, „wymienione wyżej

charakterystyki odzwierciedlające charakter poszczególnych programów wypełniają postanowienie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji”. Minister Finansów podkreślił, że z uwagi na specyfikę regulowanej dziedziny związaną ze zmianami technologicznymi, jakie dokonują się w tej materii, ustawodawca pozostawił kwestię uregulowania wysokości opłaty w rozporządzeniu. Stwierdził także, że zakwestionowane upoważnienie zostało uchwalone, zanim weszły w życie przepisy Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. i w jego ocenie podkreślenia wymaga to, iż wejście w życie obowiązującej Konstytucji nie spowodowało, że automatycznie przepisy ustawowe i podustawowe wydane na podstawie Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. stały się niekonstytucyjne. Zdaniem Ministra Finansów, KRRiT, wydając zakwestionowane rozporządzenie z 4 lutego 2000 r., działała na podstawie i w granicach obowiązującej delegacji ustawowej i w celu wykonania ustawy.

6. W odpowiedzi na pismo Przewodniczącego składu orzekającego z 15 lutego 2011 r. Przewodniczący KRRiT w piśmie z 15 marca 2011 r. udzielił informacji dotyczących wpływów z tytułu opłat koncesyjnych od 2000 r. do 2010 r. oraz planowanych wpływów z tego tytułu w latach 2011-2012. Przewodniczący KRRiT wskazał, że wpływy z opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych w latach 2000-2010 wyniosły 113 229 791 zł, natomiast za zmianę koncesji 35 395 820 zł. Poinformował, że planowane w 2011 r. wpływy z tytułu opłat za udzielenie koncesji wynoszą ok. 15 mln zł, natomiast za zmianę koncesji 27 mln zł. Podkreślił, że z uwagi na to, iż dopiero rozpoczęło się postępowanie w sprawie rozszerzenia koncesji telewizyjnych o możliwość umieszczenia w sygnale MUX-1, niemożliwe jest dokładne określenie wpływów z tego tytułu oraz wysokości rat w poszczególnych latach. Ponadto wskazał, że KRRiT nie zaplanowała jeszcze wpływów na 2012 r., jednak można przyjąć, iż wpływy z tytułu opłat za udzielenie koncesji wyniosą ok. 9 mln zł, a z tytułu opłat za zmianę koncesji ok. 24 mln zł.

II

Na rozprawie w dniu 19 lipca 2011 r. stawili się przedstawiciele Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Prokuratora Generalnego oraz Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Nie stawiał się przedstawiciel zadającego pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w związku z czym sędzia sprawozdawca zreferował tezy pytania przedstawionego przez sąd.

Uczestnicy postępowania podtrzymali argumentację przedstawioną na piśmie i ustosunkowali się do pytań postawionych przez sędziów ze składu orzekającego.

Odpowiadając na pytanie sędziego, przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że w wypadku podzielenia przez Trybunał wątpliwości sądu pytającego, ewentualne orzeczenie o niekonstytucyjności zakwestionowanego rozporządzenia powinno dotyczyć tego brzmienia rozporządzenia, na podstawie którego wymierzono opłatę za udzielenie koncesji Telewizji Polsat SA. Przedstawiciel Sejmu stwierdził natomiast w tym kontekście, że dla sądu pytającego wystarczające będzie uznanie niekonstytucyjności samego przepisu upoważniającego, jednak konsekwencją takiego orzeczenia Trybunału będzie niekonstytucyjność wszystkich wersji rozporządzenia.

Na rozprawie przedstawiciele KRRiT złożyli wniosek o odroczenie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów na okres 12 miesięcy w wypadku uznania ich przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne. Dodatkowo wnieśli o zawarcie w sentencji orzeczenia stwierdzenia, że opłaty z tytułu udzielenia koncesji pobrane na podstawie zakwestionowanych przepisów nie podlegają zwrotowi. Przedstawiciele KRRiT

argumentowali pierwszy wniosek tym, że uchylenie przepisów określających sposób ustalania wysokości opłat koncesyjnych skutkowałoby brakiem możliwości pobierania tych opłat i wstrzymaniem procesów udzielania koncesji. W odniesieniu do wniosku o orzeczenie przez Trybunał, że pobrane opłaty nie podlegają zwrotowi, podkreślili, że zasada pobierania opłat za udzielenie koncesji wynikająca z art. 40 ust. 1 u.r.t. nie jest kwestionowana, a wątpliwości sądu pytającego dotyczą jedynie kwestii hierarchii źródeł prawa. Zdaniem przedstawicieli KRRiT, tego rodzaju wadliwość zakwestionowanych przepisów nie powinna rodzić roszczeń podmiotów, które opłatę koncesyjną już uiściły.

Oba wnioski poparł przedstawiciel Prokuratora Generalnego, rozszerzając wnioskowany w stanowisku pisemnym termin odroczenia utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów z 6 miesięcy do 12 miesięcy. Uzasadnił ten wniosek zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi, które mogłyby w tym okresie spowolnić prace nad ewentualną nowelizacją tych przepisów. Wnioski poparł także przedstawiciel Sejmu.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia oraz dopuszczalność merytorycznej kontroli zakwestionowanych przepisów.

1.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej: WSA w Warszawie, sąd pytający) w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu pytaniu prawnym zakwestionował zgodność art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, ze zm.; dalej: u.r.t.) – w zakresie, w jakim przepis ten upoważnia Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) działającą w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych do ustalenia w drodze rozporządzenia wysokości opłaty za udzielenie koncesji, o której mowa w art. 40 ust. 1 u.r.t – z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji. Sąd pytający zakwestionował także zgodność wydanego na podstawie art. 40 ust. 2 u.r.t. rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 12, poz. 153, ze zm.; dalej: rozporządzenie KRRiT z 4 lutego 2000 r.) z art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.2. Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.r.t. za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego i radiowego pobiera się opłatę, niezależnie od opłat za używanie urządzeń radiokomunikacyjnych oraz używanie częstotliwości, przewidzianych w ustawie o łączności. Zakwestionowany przez sąd pytający art. 40 ust. 2 u.r.t. stanowi, że: „Krajowa Rada w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, uwzględniając charakter poszczególnych nadawców i ich programów, ustala, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty, o której mowa w ust. 1, oraz może określić podmioty zwolnione od opłaty”.

Zarzuty niekonstytucyjności kierowane przez sąd pytający wobec tego przepisu oraz wydanego na jego podstawie rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r. sprowadzają się w istocie do trzech zagadnień: naruszenia zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie prawa daninowego przez przekazanie do uregulowania w rozporządzeniu wysokości opłaty za udzielenie koncesji; braku szczegółowych wytycznych w art. 40 ust. 2 u.r.t. do wydania rozporządzenia, a także przekroczenia upoważnienia ustawowego przez przepisy zakwestionowanego rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r.

1.3. Dopuszczalność pytania prawnego.

1.3.1. Merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny pytania prawnego uzależnione jest od spełnienia wymogów wynikających z Konstytucji oraz ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Dopuszczalność pytania prawnego warunkują trzy przesłanki: 1) podmiotowa, 2) przedmiotowa oraz 3) funkcjonalna. W niniejszej sprawie nie budzą wątpliwości dwie pierwsze przesłanki, pytanie przedstawił bowiem sąd i dotyczy ono zgodności przepisów ustawy i rozporządzenia z Konstytucją. Analizy wymaga natomiast kwestia spełnienia przesłanki funkcjonalnej.

Przedmiotem pytania prawnego mogą być te przepisy, których zgodność bądź niezgodność z Konstytucją rzutuje na treść rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie toczącej się przed sądem pytającym (zob. wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 14, s. 198). Zależność ta, określana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz w doktrynie prawa przesłanką funkcjonalną, powinna przejawiać się w tym, że rozstrzygnięcie sądu pytającego będzie inne w sytuacji uznania przez Trybunał kontrolowanego przepisu za niekonstytucyjny, a inne w sytuacji orzeczenia o jego zgodności z Konstytucją (zob. J. Trzcíński, M. Wiácek, *Uwagi do artykułu 193 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 11). Trybunał Konstytucyjny, przyjmując pytanie prawne do rozpoznania, powinien zbadać, czy jego wypowiedź dotycząca konstytucyjności przepisu będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Wymóg tej zależności ma bowiem charakter bezwzględny i wynika bezpośrednio z art. 193 Konstytucji. Obowiązek wykazania tej zależności spoczywa na sądzie pytającym (art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o TK; zob. np. postanowienie z 6 listopada 2008 r., sygn. P 60/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 164, s. 1754-1755 i powołane tam orzecznictwo). Jednakże Trybunał Konstytucyjny, jako organ działający na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), jest uprawniony do weryfikacji stanowiska sądu w zakresie dopuszczalności pytania prawnego w ramach badania swojej właściwości w sprawie.

1.3.2. Mając na uwadze wymóg relewantności pytania prawnego, sąd pytający stwierdził, że od udzielenia odpowiedzi w kwestii zgodności art. 40 ust. 2 u.r.t. oraz rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r. z Konstytucją zależy rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy. Sąd pytający wskazał, że sprawa, na tle której przedstawiono Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, dotyczy skargi Telewizji POLSAT SA w Warszawie na decyzję Przewodniczącego KRRiT z 1 lutego 2008 r., utrzymującą w mocy decyzję z 20 września 2007 r. w sprawie zmiany koncesji nr 171/P/2004-T z 27 lutego 2004 r. Według sądu pytającego, zależność między odpowiedzią Trybunału na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy przejawia się w tym, że w wypadku uznania art. 40 ust. 2 u.r.t. oraz rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r. za niekonstytucyjne sąd będzie obowiązany zaskarżoną decyzję uchylić, „gdyż przepisy te stanowiły podstawę wydania zaskarżonej decyzji”.

1.3.3. W odniesieniu do spełnienia przesłanki funkcjonalnej w rozpatrywanej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga kwestia dopuszczalności kontroli przepisu upoważniającego w trybie pytania prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego problem ten rozważany był kilkakrotnie (zob. wyroki TK z: 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz.

13; 29 października 2002 r., sygn. P 19/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 67 – w tych sprawach TK dopuścił kontrolę upoważnienia jako przepisu związkowego wobec badanych przepisów rozporządzenia; zob. także wyroki TK z: 12 marca 2002 r., sygn. P 9/01; 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22; 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82; 23 listopada 2010 r., sygn. P 23/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 107 – w których TK uznał za dopuszczalną kontrolę przepisów upoważniających oddzielnie od przepisów zakwestionowanych rozporządzeń).

Ze względu na to, że przepis upoważniający wyraża normę kompetencyjną, upoważniającą właściwy organ do wprowadzenia określonego uregulowania, nie normuje ono bezpośrednio powinności podmiotów prawa. Jak bowiem stwierdził Trybunał w wyrokach o sygn. P 7/00 oraz sygn. P 19/01, obowiązek określonego zachowania podmiotów nie aktualizuje się w momencie wydania upoważnienia, ale dopiero wraz z wprowadzeniem uregulowania wykonawczego. Jednakże norma materialna zawarta w rozporządzeniu nie mogłaby zaistnieć bez odpowiedniego upoważnienia ustawowego.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podziela pogląd, zgodnie z którym dopuszczalna jest kontrola przepisu upoważniającego w trybie pytania prawnego. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że treść normy materialnej wykonującej upoważnienie ustawowe jest zdeterminowana (uwarunkowana) brzmieniem upoważnienia. Związek między tymi dwiema normami jest zatem ścisły. Po drugie, należy zwrócić uwagę na wypadki, kiedy sąd administracyjny kontrolujący zgodność z prawem wydanej decyzji administracyjnej dostrzega, że co prawda przepisy rozporządzenia właściwie realizują upoważnienie ustawowe, jednak samo upoważnienie budzi wątpliwości konstytucyjne. Sąd taki musi wówczas ocenić zgodność decyzji administracyjnej z regulacją podustawową ukształtowaną przez niekonstytucyjne upoważnienie ustawowe. O ile jednak ma kompetencję do oceny zgodności przepisu podustawowego z Konstytucją (i może odmówić zastosowania niekonstytucyjnej normy rozporządzenia w rozstrzyganej przez siebie sprawie), o tyle nie ma możliwości kontroli konstytucyjności przepisów ustawowych. W takiej sytuacji, chcąc skorzystać z możliwości zadania pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, musi wskazać normę, która budzi jego konstytucyjne wątpliwości, a zatem normę kompetencyjną. Gdyby nie miał możliwości zakwestionowania upoważnienia ustawowego (źródła wątpliwości), a jedynie rozporządzenie (wiernie wykonujące upoważnienie), powstałaby wątpliwość, czy Trybunał związany granicami pytania prawnego mógłby w ogóle wypowiadać się w takich wypadkach co do niekonstytucyjnego fragmentu systemu prawnego, na podstawie którego wydawane są rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach podmiotów.

W rozpatrywanej sprawie wskazany przez sąd pytający problem konstytucyjny dotyczy naruszenia przez art. 40 ust. 2 u.r.t. zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie prawa daninowego, a w konsekwencji odebrania wydanemu na jego podstawie rozporządzeniu charakteru aktu wykonawczego. Sąd pytający stawia także zarzut przekroczenia upoważnienia ustawowego przez zakwestionowane rozporządzenie. Źródłem wadliwości rozporządzenia, w ocenie sądu, jest zatem niewłaściwie skonstruowane (niespełniające konstytucyjnych wymogów) upoważnienie ustawowe. Trybunał Konstytucyjny uznał, że charakter zakwestionowanego art. 40 ust. 2 u.r.t. nie jest przeszkodą dla merytorycznego rozstrzygnięcia pytania prawnego. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności tego przepisu będzie miało bowiem wpływ na przyszłe rozstrzygnięcie sądu pytającego. Należy zwrócić uwagę, że ocena tego, czy przepis upoważniający zawiera wystarczające wskazówki co do treści aktu wykonawczego, warunkuje weryfikację drugiego stawianego przez sąd zarzutu, tj. przekroczenia upoważnienia ustawowego przez zakwestionowane rozporządzenie. Gdyby Trybunał Konstytucyjny ograniczył się w niniejszej sprawie do kontroli

zakwestionowanego rozporządzenia, to, badając stawiany przez sąd zarzut dotyczący wykroczenia rozporządzenia poza upoważnienie ustawowe, i tak musiałby ustalić, czy upoważnienie to nie ma charakteru blankietowego. Mając na uwadze powyższe argumenty, Trybunał uznał, że pytanie prawne w zakresie kontroli konstytucyjności art. 40 ust. 2 u.r.t. spełnia przesłankę funkcjonalną.

1.3.4. Kolejną kwestią, którą Trybunał Konstytucyjny musiał rozważyć, jest spełnienie przesłanki funkcjonalnej w odniesieniu do wskazanego przez sąd pytający rozporządzenia z 4 lutego 2000 r. Rozporządzenie to było kilkakrotnie nowelizowane. Także po wniesieniu pytania prawnego (tj. po 29 września 2008 r.) nastąpiły istotne zmiany legislacyjne. Część przepisów zakwestionowanego rozporządzenia relevantnych dla sprawy toczącej się przed sądem pytającym została formalnie derogowana. Na mocy rozporządzenia KRRiT z dnia 20 czerwca 2007 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 124, poz. 870) zmianie uległo m.in. brzmienie przepisów kluczowych dla ustalania wysokości opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego w sposób rozsiewczy naziemny, tj. § 3 i § 4. Jednakże, w związku z tym, że sądy administracyjne dokonują kontroli legalności decyzji administracyjnych, kierując się zasadą *tempus regit actum*, dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed sądem pytającym relevantne jest brzmienie norm prawnych obowiązujących w chwili zajścia zdarzenia prawnego, tj. wydania zaskarżonej decyzji. Przepisy zakwestionowanego rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji będą stosowane przez sąd pytający w procesie orzekania. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że pytanie prawne, w zakresie, w jakim dotyczy zakwestionowanego rozporządzenia w jego brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji, spełnia przesłankę funkcjonalną.

1.4. Wzorce kontroli.

1.4.1. Wskazane przez sąd pytający w *petitum* pytania prawnego wzorce kontroli zakwestionowanego przepisu upoważniającego to art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, rozporządzenia zaś – art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza jednak, że sąd pytający w uzasadnieniu swego pytania wskazał szerszy katalog wzorców kontroli niż w *petitum*. Sąd stwierdził bowiem, że jego wątpliwość dotyczy kwestii, „czy art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (...) jest zgodny z art. 92 ust. 1, art. 217 w zw. z art. 2 Konstytucji” (s. 3 uzasadnienia pytania) a także, czy „treść wydanego na jego podstawie rozporządzenia jest zgodna z art. 92 ust. 1 i art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji” (s. 6 pytania prawnego). Sąd pytający zatem w uzasadnieniu pytania prawnego jako wzorzec kontroli art. 40 ust. 2 u.r.t. wskazał także art. 217 Konstytucji, a jako wzorzec kontroli rozporządzenia – art. 92 Konstytucji. Potwierdza to fragment, w którym sąd, wymieniając wszystkie zakwestionowane przepisy (tj. art. 40 ust. 2 u.r.t. oraz rozporządzenie z 4 lutego 2000 r.), stwierdza, że: „w ocenie Sądu mogą być sprzeczne z art. 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji” (s. 6 pytania prawnego).

1.4.2. Z uzasadnienia pytania prawnego bezspornie wynika, iż z zarzutu naruszenia zawartej w art. 217 Konstytucji zasady wyłączności ustawowej regulacji podatków i innych danin publicznych sąd wyprowadza sprzeczność art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 92 ust. 1 oraz 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, biorąc pod uwagę treść pytania prawnego wyrażoną zarówno w *petitum* pytania, jak i w uzasadnieniu, uznał art. 217 Konstytucji za dopuszczalny wzorzec kontroli dla art. 40 ust. 2 u.r.t., natomiast art. 92 ust. 1 Konstytucji za dopuszczalny wzorzec kontroli dla zakwestionowanego rozporządzenia. W świetle

utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na treść oraz istotę pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej składają się bowiem treści wyrażone zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu (zob. np. wyroki: z 13 maja 2003 r., sygn. SK 21/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 39, s. 503; 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26, s. 245).

1.4.3. W rozpatrywanej sprawie należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię formalną. Art. 40 ust. 2 u.r.t. został uchwalony przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie stoi to jednak na przeszkodzie badaniu jego zgodności ze wskazanymi przez sąd pytający wzorcami kontroli konstytucyjności. Trybunał w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie przewidywała utraty mocy obowiązującej przez przepisy ustawy zawierające upoważnienia do wydania rozporządzenia a niespełniające warunków wskazanych w art. 92 ust. 1, ani nie określiła terminu ich dostosowania do tego przepisu. W tym kontekście Trybunał podkreślał jednak wielokrotnie, że uzupełnienie upoważnienia o wytyczne powinno nastąpić „przy okazji” nowelizacji danej ustawy. W orzeczeniach wydanych w ostatnich latach Trybunał przyjmował zatem, że od wejścia w życie obowiązującej Konstytucji minęło wystarczająco dużo czasu, by ustawodawca dostosował przedkonstytucyjne przepisy upoważniające do wymagań art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, że dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu (zob. wyrok z 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11, s. 145 i powołane tam orzeczenia).

Przedmiotem orzekania Trybunału w niniejszej sprawie nie jest ocena procedury, w jakiej został ustanowiony art. 40 ust. 2 u.r.t., ani ocena, czy Sejm miał kompetencję do jego ustanowienia, ale merytoryczna treść tego przepisu, tyle że treść ta polega na sformułowaniu normy kompetencyjnej pod adresem KRRiT. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko zajęte w wyroku o sygn. K 15/09, zgodnie z którym tego rodzaju norma musi być zgodna z aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi. Trybunał podkreśla, że ustawa o radiofonii i telewizji, której art. 40 ust. 2 jest przez sąd pytający kwestionowany, po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. była przedmiotem kilkunastu nowelizacji.

Podtrzymując dotychczasową linię orzecniczą, Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, że stanowiący element obowiązującego porządku prawnego przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, niezależnie od dnia, w jakim został wydany, musi być zgodny z aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi, w tym z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem za dopuszczalną kontrolę art. 40 ust. 2 u.r.t. ze wskazanymi przez sąd pytający wzorcami kontroli konstytucyjności.

2. Zarzut niezgodności art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2.1. Przedstawione w pytaniu prawnym zarzuty wobec zakwestionowanego art. 40 ust. 2 u.r.t. dotyczą naruszenia zasady wyłączności ustawowej w prawie daninowym przez przekazanie do regulacji podstawowej wysokości opłaty za udzielenie koncesji oraz braku szczegółowych wytycznych do wydania rozporządzenia. Ocenę konstytucyjności zakwestionowanego przepisu upoważniającego należy zatem poprzedzić określeniem charakteru opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. W rozpatrywanej sprawie kluczowe znaczenie ma to, czy wskazana opłata jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji. Przesądza to o adekwatności tego

przepisu jako wzorca kontroli konstytucyjności. Ponadto, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w pełnoskładowym wyroku z 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, od charakteru opłaty publicznej „zależy stopień rygoryzmu, jaki powinien zastosować ustawodawca, kształtując obowiązek ponoszenia określonych świadczeń publicznych”.

2.2. Charakter opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów telewizyjnych i radiowych.

2.2.1. Opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych jest związana z uzyskaniem prawa w postaci koncesji na prowadzenie określonej działalności gospodarczej. Sam obowiązek uzyskania koncesji przy prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych wynika z art. 33 ust. 1 u.r.t. (od 1 marca 1993 r.) oraz z art. 46 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.; dalej: u.s.d.g.), przy czym pomiędzy tymi dwoma aktami normatywnymi zachodzi relacja *lex generalis* (u.s.d.g.) – *lex specialis* (u.r.t.). Przed wejściem w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej obowiązek uzyskania takiej koncesji wynikał z art. 14 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, ze zm.). Przepisy dotyczące koncesjonowania działalności w zakresie rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych zawarte są także w rozporządzeniu KRRiT z 4 stycznia 2007 r. w sprawie zawartości wniosku o udzielenie koncesji oraz szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania i cofania koncesji na rozpowszechnianie i rozprowadzanie programów radiofonicznych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 5, poz. 41, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 4 stycznia 2007 r.). Kwestie związane z ustalaniem wysokości opłaty koncesyjnej uregulowano natomiast w zakwestionowanym przez sąd pytający rozporządzeniu KRRiT z 4 lutego 2000 r.

W wypadku działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu (katalog dziedzin podlegających koncesjonowaniu zawarty jest w art. 46 ust. 1 u.s.d.g.) – o ile przepisy ustaw odrębnych nie stanowią inaczej – za udzielenie lub zmianę koncesji zgodnie z art. 62 ust. 1 u.s.d.g. pobierana jest opłata skarbową (wysokość tej opłaty jest uregulowana w załączniku do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej, Dz. U. Nr 225, poz. 1635, ze zm.). Działalność polegająca na rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych ma jednak w tym zakresie odrębne uregulowania zawarte w ustawie o radiofonii i telewizji.

Podstawą prawną obowiązku uiszczenia opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych jest art. 40 ust. 1 u.r.t. Co do zasady, wysokość tej opłaty reguluje zakwestionowane rozporządzenie KRRiT z 4 lutego 2000 r. W wypadku postępowania koncesyjnego w drodze przetargu (przeprowadzanego w sytuacji określonej w art. 52 u.s.d.g. oraz § 19 rozporządzenia KRRiT z 4 stycznia 2007 r., tj. gdy liczba przedsiębiorców spełniających warunki uzyskania koncesji jest większa niż liczba koncesji przewidzianych do udzielenia), wysokość opłat za udzielenie koncesji zgodnie z art. 53 ust. 2 i art. 54 ust. 1 i 2 u.s.d.g. deklarują sami przedsiębiorcy starający się o uzyskanie koncesji. Organ koncesyjny przyznaje wówczas koncesję, kierując się wysokością zadeklarowanych opłat.

W tym miejscu należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny związany wskazanym przez sąd pytający przedmiotem kontroli nie badał konstytucyjności przepisów dotyczących ustalania wysokości opłaty koncesyjnej w trybie przetargu. Koncesja, której dotyczy rozstrzygana przez sąd sprawa, nie została przyznana w trybie przetargu, w związku z czym sąd pytający tych przepisów nie kwestionował.

2.2.2. Jak już wskazano, dla rozpatrywanej sprawy kluczowe znaczenie ma to, czy opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych jest daniną publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji, a nadto, czy stanowi ona podatek, czy daninę o charakterze niepodatkowym.

W tym kontekście należy wskazać, że Konstytucja nie zawiera definicji daniny publicznej. Pojęcie to pojawia się w art. 217 Konstytucji, w którym stwierdzono, że „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Ustawodawca zwykły, choć także posługuje się terminem daniny publicznej w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.; dalej: u.f.p.) – gdzie w art. 5 ust. 2 pkt 1 do danin publicznych zalicza: „podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw” – również go nie definiuje.

Niezależnie od tego, należy zaznaczyć, że pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny. W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że znaczenie terminów przyjęte w ustawach „nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych, w przeciwnym wypadku gwarancje konstytucyjne utraciłyby jakikolwiek sens. Punktem wyjścia dla wykładni konstytucji jest ukształtowane historycznie i ustalone w doktrynie prawa rozumienie terminów użytych w tekście tego aktu prawnego” (wyrok TK z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29). Proces interpretacji pojęć konstytucyjnych powinien przebiegać w odwrotnym kierunku, tzn. przepisy konstytucyjne winny narzucać sposób i kierunek wykładni postanowień zawartych w innych aktach normatywnych (zob. wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. P 5/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 60).

Trybunał zwraca uwagę, że interpretacja pojęć konstytucyjnych przez pryzmat terminów ustawowych niosłaby ze sobą ryzyko zmiany zakresu zastosowania ustawy zasadniczej na skutek nowelizacji ustawowych, co prowadziłoby do naruszenia zasady nadrzędności Konstytucji. Kierowanie się jedynie ustawowym rozumieniem pojęcia danina publiczna prowadziłoby do niedającej się uzasadnić sytuacji, w której przed nowelizacją ustawy o finansach publicznych opłaty nie podlegałyby wymogom art. 217 Konstytucji, a po nowelizacji tej ustawy – już jako daniny – wymogom tym by podlegały (por. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011 nr 2, s. 49; B. Draniewicz, *Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska*, „Państwo i Prawo” 2007 nr 7, s. 74).

W świetle powyższych przesłanek należy stwierdzić, że daniną jest: przymusowe, bezzwrotne, powszechne świadczenie pieniężne o charakterze publicznoprawnym, stanowiące dochód państwa lub innego podmiotu publicznego, nakładane jednostronnie (władczo) przez organ publicznoprawny w celu zapewnienia utrzymania państwa (choć mogą mu towarzyszyć także inne cele, np. stymulacyjne, prewencyjne), które służy wypełnianiu zadań (funkcji) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw (por. T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków i innych danin publicznych w świetle konstytucji*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, red. W. Miemiec, Wrocław 2009, s. 120). Na te cechy daniny publicznej wskazywał również w swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny (zob. np. wyrok TK z 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 22). Daniny publiczne należą do szerszej kategorii „świadczeń publicznych”, w ramach której

wyróżnia je to, że są stałym elementem ustrojowym państwa, bez którego państwo nie może funkcjonować. Powszechność obowiązku utrzymywania państwa, który oznacza „gotowość stałego ponoszenia ciężaru podatkowego – pod warunkiem że zostanie on wprowadzony i określony przez ustawę, której cechy określa Konstytucja”, ma swoje konstytucyjne źródło w art. 84 ustawy zasadniczej (zob. T. Dębowska-Romanowska, *Pojęcie podatków...*, s. 110, 114).

Daniny publiczne to świadczenia stanowiące dochody publiczne. Jednak nie wszystkie dochody publiczne mają charakter daninowy, ale tylko te, które wnoszą się na zasadzie przymusu opartego na władztwie daninowym, nie zaś wynikającego z umowy, orzeczenia sądu lub jednostronnego oświadczenia woli obciążonego (zob. C. Kosikowski, *Ustawa daninowa w świetle standardów konstytucyjnych*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego...*, s. 248). Dla uznania, że określone świadczenie jest daniną publiczną, nie wystarcza zatem samo ustalenie, że stanowi ono dochód publiczny. Istotna jest tu bowiem cecha przymusowości danin publicznych, która wynika wprost z literalnego brzmienia art. 217 Konstytucji, mówiącego o świadczeniach „nakładanych” przez uprawniony do tego organ publicznoprawny.

Do typowych danin publicznych zalicza się przede wszystkim podatki, opłaty oraz cła. O tym, czy dane świadczenie jest podatkiem, opłatą publiczną czy też ma inną formę, przesądzają materialnoprawne cechy tego świadczenia, a nie nazwa nadana przez prawodawcę (kryterium formalne), ten bowiem nie zawsze trafnie klasyfikuje wprowadzaną przez siebie daninę (w tym – jak zauważa się ostatnio w doktrynie prawa – czasem świadomie wprowadza podatek pod postacią opłaty z uwagi na opór przed nowymi formami opodatkowania; zob. C. Kosikowski, *Ustawa daninowa...*, s. 248). W świetle orzecznictwa sądów oraz poglądów doktryny podatek to świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, nieodpłatne, ustalone jednostronnie przez organ publicznoprawny, stanowiące dochód publiczny (budżetu państwa lub samorządu). Opłaty publiczne od podatków odróżnia to, że opłaty są świadczeniem odpłatnym (pozostałe cechy podatków są wspólne także dla opłat).

Na powyższe cechy opłat publicznych w swoim dotychczasowym orzecznictwie wskazywał także Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 10 grudnia 2002 r. o sygn. P 6/02, Trybunał stwierdził, że opłaty publiczne są świadczeniami „pieniężnymi, powszechnymi, bezzwrotnymi, ustalonymi jednostronnie przez państwo”, które „przeznaczone są na cele publiczne albo związane są z realizacją takich celów” i które „jako dochody publiczne, przymusowe mogą być pobrane w drodze egzekucji administracyjnej” (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91; podobnie w wyrokach: z 17 stycznia 2006 r., sygn. U 6/04, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 3; z 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08). Trybunał przyjmował, że odpłatność opłat wynika z tego, iż pobierane są one „w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych” i dokonywane są w interesie konkretnych podmiotów. „Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością, co oznacza że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty (zob. P. Smoleń, *Opłaty* [w:] W. Wójtowicz (red.), A. Gorgol, A. Kuś, A. Niezgoda, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2002, s. 257-258)” (sygn. P 6/02).

2.2.3. Ustalenie, czy opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych jest daniną publiczną, a w dalszej kolejności, czy ma niepodatkowy, czy też podatkowy charakter, wymaga konfrontacji ze wskazanymi wyżej cechami danin publicznych.

W pierwszej kolejności należy ustalić, czy opłatę za udzielenie koncesji można zaliczyć do dochodów publicznych. Bezpośrednio o przeznaczeniu tych opłat stanowi § 10

zakwestionowanego rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r., zgodnie z którym opłaty koncesyjne stanowią dochód budżetu państwa. Niezależnie od tego przepisu zakwestionowanego rozporządzenia w art. 111 pkt 1 u.f.p. ustawodawca wskazał, że dochodami budżetu państwa (podatkowymi i niepodatkowymi) są „podatki i opłaty, w części, która zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowi dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych”. Opłata za udzielenie koncesji wynikająca z art. 40 ust. 1 u.r.t. nie stanowi dochodów wskazanych wyżej jednostek, tym samym należy uznać, że stanowi dochód budżetu państwa.

Opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych to świadczenie pieniężne o charakterze przymusowym. Przymus w tym wypadku przejawia się w tym, że każdy, kto chce prowadzić działalność gospodarczą w zakresie rozpowszechniania programów radiowych lub telewizyjnych, musi tę opłatę uiścić. Jej nałożenie stanowi przejaw władztwa państwa w stosunku do podmiotu uzyskującego koncesję. Opłata za udzielenie koncesji ma charakter publicznoprawny – wynika to zarówno z tego, że obowiązek jej wniesienia wynika z ustawy (art. 40 ust. 1 u.r.t.), jak i z tego, że organem uprawnionym do jej pobierania jest organ publicznoprawny. Opłata ta pobrana zgodnie z prawem nie podlega zwrotowi. Powyższe ustalenia przemawiają za tym, by analizowaną opłatę uznać za daninę publicznoprawną. Na taki charakter opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych wskazuje się także w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyrok WSA w Warszawie z 2 kwietnia 2009 r., sygn. akt VI SA/Wa 2407/08 oraz wcześniejszy wyrok tego sądu z 5 kwietnia 2006 r. sygn. akt VI SA/Wa 2262/05).

2.2.4. Kwestia, czy badana opłata za udzielenie koncesji to opłata publiczna, czy też ukryty podatek, wymaga dodatkowo analizy odpłatności tego świadczenia. Cechą odróżniającą podatki od innych danin publicznych jest bowiem ich nieodpłatność. W doktrynie prawa nieodpłatność podatku rozumiana jest jako brak bezpośredniego roszczenia do organu państwowego z tytułu samego uiszczenia podatku, a zatem brak bezpośredniego świadczenia wzajemnego ze strony państwa. Nie ma znaczenia w tym kontekście, że podatnik może uzyskiwać świadczenia finansowane z dochodów publicznych, a więc pośrednio także z uiszczonej przez siebie opłaty, które państwo realizuje w ramach wypełniania swych zadań publicznych (np. świadczenia zdrowotne). Zakres tego rodzaju świadczeń nie zależy bowiem ani od wysokości płaconego podatku ani nawet od realizacji obowiązku podatkowego.

Niekiedy opłata publiczna ma charakter opłaty za udzielenie prawa, jak to ma miejsce w wypadku analizowanej opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Opłata ta ma charakter wzajemny – związana jest bowiem z przyznaniem publicznoprawnego uprawnienia podmiotowego, jakim jest koncesja. Korzyścią w tym wypadku jest zatem udzielenie prawa do prowadzenia działalności gospodarczej w dziedzinie, która została objęta reglamentacją. Trudno jednak w wypadku tego rodzaju opłat oszacować stopień ekwiwalencji uzyskiwanego od państwa świadczenia (przyjmując pierwszy ze wskazanych wyżej sposobów jej rozumienia). Z pewnością ich wysokość nie stanowi jedynie rekompensaty kosztów poniesionych przez państwo w związku z realizacją świadczenia, o które ubiega się podmiot (jak to ma miejsce w wypadku klasycznych opłat administracyjnych), czego przykładem może być właśnie opłata za udzielenie koncesji na nadawanie programu telewizyjnego w sprawie rozstrzyganej przez sąd pytający. W doktrynie wskazuje się w tym kontekście, że uzasadnieniem dla wysokich stawek opłat koncesyjnych może być wielkość korzyści, jakie koncesjonariusz może uzyskać z tytułu prowadzenia działalności podlegającej koncesji (zob. J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce...*, s. 34). Precyzyjniej byłoby jednak w tym

wypadku mówić o korzyści wynikającej z dostępu do rynku reglamentowanego przez państwo, czyli korzyści uzyskania swego rodzaju uprzywilejowanej względem innych podmiotów pozycji pozwalającej na osiąganie zysków (działalność podlegająca koncesjonowaniu, jak każda inna działalność gospodarcza, podlega bowiem ryzyku, w związku z czym może nie przynieść korzyści w postaci oczekiwanych zysków).

W świetle powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny uznał, że opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych nie można zaliczyć do podatków. Zdaniem Trybunału, jest to *sui generis* opłata publiczna o specyficznych cechach, za którą ponoszący opłatę podmiot uzyskuje świadczenie w postaci przyznania prawa do prowadzenia określonej działalności gospodarczej, które zgodnie z konstytucyjną zasadą swobody działalności gospodarczej pierwotnie mu przysługuje, ale które z uwagi na ważny interes publiczny (w tym także potrzebę nadzoru nad zgodnym z prawem i spełniającym demokratyczne standardy dostarczaniem istotnych dla społeczeństwa usług medialnych) zostało ograniczone. Wysokość tej opłaty zawiera, po pierwsze, element rekompensaty kosztów, jakie organy administracji ponoszą w związku z procedurą przyznania tego prawa określönemu podmiotowi. Po drugie, zawiera także element stanowiący w istocie koszt uzyskania dostępu do rynku reglamentowanego, na którym koncesjonariusz, prowadząc działalność gospodarczą, korzysta z rzadkiego dobra, jakim są ograniczone zasoby częstotliwości. W ocenie Trybunału, opłata ta nie ma charakteru podatkowego z uwagi na jej ekwiwalentność w odniesieniu do obu wskazanych komponentów składających się na jej wysokość.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że oceny zarzutu naruszenia zasady wyłączności ustawowej przez zakwestionowane przepisy regulujące wysokość tej opłaty należy dokonać na podstawie wymogów zawartych w art. 217 Konstytucji, z uwzględnieniem niepodatkowego charakteru tej opłaty.

3. Zgodność art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

3.1. Zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 40 ust. 2 u.r.t. upoważnia KRRiT do ustalenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, wysokości opłaty, o której mowa w art. 40 ust. 1 u.r.t. (tj. opłaty za udzielenie koncesji) oraz fakultatywnie – do określenia podmiotów zwolnionych od tej opłaty.

Art. 217 Konstytucji stanowi, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku następuje w drodze ustawy. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że wyrażona w tym przepisie zasada wyłączności ustawowej w prawie daninowym odnosi się nie tylko do wymienionych w nim elementów konstrukcyjnych daniny, lecz także do wszelkich istotnych elementów stosunku daninowego. Do unormowania w drodze rozporządzenia mogą zostać przekazane tylko te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji danej daniny (zob. wyroki TK: z 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 51, s. 313; z 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 63, s. 397; z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 13, s. 165; z 9 września 2004 r., sygn. K 2/03, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83; z 2 lipca 2003 r., sygn. P 27/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 59). Pogląd, zgodnie z którym nie tylko samo uregulowanie wprowadzające podatek lub inną daninę publiczną, lecz także wszystkie istotne elementy stosunku daninowego (tj. jego zakres podmiotowy, przedmiotowy, stawki oraz pozostałe elementy wymienione w tym przepisie) muszą być

objęte regulacją ustawową, wyrażany jest również w doktrynie. Postuluje się, by uchwalając ustawy podatkowe „w jak najszerszym zakresie, tak dalece jak to jest możliwe z punktu widzenia technicznych uwarunkowań budowy ustaw podatkowych, regulować elementy konstrukcyjne podatku” (E. Fojcik-Mastalska, R. Mastalski, *Zasada zupełności ustawowej w prawie podatkowym*, [w:] *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, Warszawa 1999, s. 391; zob. także A. Bień-Kacała, *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2005, s. 111).

W wyroku z 6 marca 2002 r., sygn. P 7/00, Trybunał Konstytucyjny dokonał obszernej analizy zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie prawa daninowego. Trybunał stwierdził, że obowiązywanie tej zasady można wywieść także z konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Z tą ostatnią łączy się bowiem wymóg, aby prawa i obowiązki jednostki – a w szczególności prawa i obowiązki jednostki wobec państwa, do których zaliczają się obowiązki podatkowe – były regulowane ustawą. Wskazał także, że zasada wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego ma na celu nie tylko stworzenie gwarancji praw podatnika wobec organów władzy publicznej, lecz przede wszystkim wzmocnienie pozycji demokratycznych struktur przedstawicielskich i ich odpowiedzialności politycznej. Trybunał Konstytucyjny potwierdził ten pogląd w wyroku z 9 września 2004 r. o sygn. K 2/03, wskazując, że to „władza ustawodawcza ma ponosić wyłączną odpowiedzialność polityczną za wprowadzanie, konstrukcję i wysokość oraz zasady poboru danin” (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83, s. 1020).

Z zasady wyłączności ustawy w sferze prawa daninowego wynika, że przypadki, w których w ustawach daninowych zamieszczane są upoważnienia do wydawania aktów podustawowych, zdeterminowane są przede wszystkim brzmieniem art. 217 Konstytucji, w dalszej zaś dopiero kolejności wymaganiami zawartymi w art. 92 Konstytucji (zob. wyrok o sygn. P 7/00, wyrok z 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44, s. 628–629). Jako że w praktyce nie jest możliwe, by w ustawach podatkowych regulować wszystkie zagadnienia prawa podatkowego, istnieje konieczność korzystania z upoważnień ustawowych. Trybunał podkreślił jednak, że jest to dopuszczalne jedynie w zakresie niewyłączonym przez art. 217 Konstytucji. Elementy, które obligatoryjnie muszą być określone w ustawie, są *expressis verbis* wymienione w tym przepisie konstytucyjnym. Należy do nich m.in. stawka podatku. Trybunał wskazywał także, że art. 217 Konstytucji pozostaje w integralnym związku z art. 92 Konstytucji w tym znaczeniu, iż – nie uchylając jego zastosowania w prawie podatkowym – ustanawia dodatkowe warunki dopuszczalności wydawania aktów wykonawczych (zob. wyrok z 27 kwietnia 2004 r., sygn. K 24/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 33, s. 461).

3.2. W kontekście badanej sprawy pojawiła się kwestia wykładni art. 217 Konstytucji w odniesieniu do opłat jako danin publicznych. Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie (dotyczącym opłat publicznych) stanął na stanowisku, że zawarty w tym przepisie wymóg ustawowego określania podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stawek podatkowych, zasad przyznawania zwolnień i ulg podatkowych dotyczy szerszej kategorii, tj. danin publicznych. W wyroku w sprawie o sygn. K 2/03 Trybunał orzekł o niezgodności przepisu upoważniającego KRRiT do określania opłat abonamentowych z art. 217 Konstytucji (stwierdzając m.in., że: „wszystkie elementy konstrukcji, które przesadzają o ciężarze materialnym tej daniny, to materia zastrzeżona wyłącznie dla ustawy”). Natomiast w wyroku o sygn. P 6/02, dotyczącym opłat parkingowych, Trybunał wskazał, że „nie można (...) – także w perspektywie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – uznać, że akty wykonawcze do ustawy mogą określać zasady wprowadzenia opłat (...) a także organów

właściwych do ustalania stawek tych opłat (...) i to w zakresie wskazującym niedwuznacznie na to, że chodzi o istotne – w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP – elementy daniny publicznej”. W obu tych wyrokach, orzekając o niezgodności zakwestionowanych przepisów upoważniających do określania wskazanych opłat, Trybunał odniósł się do elementów konstrukcyjnych tych opłat (które uznał za daniny publiczne), przy czym w drugim wyroku jednoznacznie sprecyzował, że chodzi o elementy daniny „istotne w rozumieniu art. 217 Konstytucji”.

W wyroku z 13 lipca 2011 r. o sygn. K 10/09, dotyczącym opłat eksploatacyjnych, Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podtrzymał stanowisko, zgodnie z którym uregulowanie istotnych elementów konstrukcji daniny powinno nastąpić w ustawie. Trybunał wskazał jednak, że w odniesieniu do opłat o charakterze niepodatkowym przekazaniu do uregulowania w drodze rozporządzenia może podlegać szerszy zakres spraw niż w wypadku podatków. W związku z tym uznał za dopuszczalne w odniesieniu do opłat eksploatacyjnych (stanowiących daninę o charakterze niepodatkowym) uregulowanie szczegółowych stawek dla poszczególnych kopalin w rozporządzeniu, gdyż w ustawie określone zostały dolne i górne granice stawek a także dostateczne kryteria dla ustalania wysokości stawek dla poszczególnych kopalin.

3.3. Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając niniejsze pytanie prawne, podtrzymuje dotychczasową linię orzeczniczą dotyczącą stosowania wymogów określonych w art. 217 Konstytucji nie tylko do podatków, lecz także do wszelkich danin publicznych. Przy wykładni art. 217 Konstytucji należy wziąć bowiem pod uwagę także regulację zawartą w art. 84 Konstytucji, zgodnie z którą każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i innych świadczeń publicznych określonych w ustawie, a także zasadę hierarchii źródeł prawa, z której wynika obowiązek unormowania wszelkich istotnych w regulowanym obszarze kwestii na poziomie ustawowym, a kwestii o znaczeniu drugorzędnym na poziomie podustawowym. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 2/03, stwierdził, że niezależnie od rygorów wskazanych w art. 217 Konstytucji, „wymagania płynące z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy rozumieć w ten sposób, że upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może dotyczyć spraw przesądzających o ciężarze (...) daniny”.

Uwzględniając wykładnię systemową art. 217 Konstytucji, należy zatem uznać, że o wszelkich istotnych elementach konstrukcyjnych zobowiązania daninowego, w tym o jego wysokości, powinien przesądzić ustawodawca.

3.4. Oceniając art. 40 ust. 2 u.r.t. przez pryzmat wymogów związanych z ustanawianiem daniny publicznej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten jest niezgodny z art. 217 Konstytucji. Ustawodawca przekazał bowiem do całkowitego, samoistnego uregulowania w akcie podustawowym istotny element konstrukcji opłaty za udzielenie koncesji, tj. jej wysokość. Ustawodawca nie określił górnych ani dolnych granic stawek tej opłaty w związku z czym o ostatecznym ciężarze tej daniny przesądza wyłącznie KRRiT w uchwalonym przez siebie rozporządzeniu. Stanowi to naruszenie zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie prawa daninowego.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny ustalił, że art. 40 ust. 2 u.r.t. nie tylko nie spełnia wymogów określonych w art. 217 Konstytucji w odniesieniu do prawa daninowego, ale także nie spełnia standardów konstruowania upoważnień ustawowych wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie zawiera szczegółowych wytycznych, które wyznaczałyby KRRiT kierunek regulacji zawartych w rozporządzeniu w sposób wykluczający ich dowolność i tak, by rozporządzenie

zachowało charakter wykonawczy do ustawy. Co prawda w tym wypadku nie można mówić o całkowitym braku wytycznych, ustawodawca wskazał bowiem, że KRRiT, określając w rozporządzeniu wysokość opłaty koncesyjnej, ma obowiązek uwzględnić „charakter poszczególnych nadawców i ich programów”. Jednakże na podstawie tak sformułowanych wytycznych – co trafnie podkreśla Marszałek Sejmu – można ustalić opłatę za udzielenie koncesji w dowolnej wysokości. Jako przykład tej dowolności Marszałek Sejmu wskazał § 6 rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r., w którym KRRiT ustaliła, że opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego drogą rozсиewczą satelitarną wynosi 500 zł, telewizyjnego zaś 10 000 zł. Trudno powiedzieć, jakimi ustawowymi przesłankami kierowała się KRRiT, ustalając wysokość opłat w ten właśnie sposób.

Zarówno zakwestionowane upoważnienie, jak i pozostałe przepisy ustawy o radiofonii i telewizji, nie zawierają wskazań merytorycznych co do konkretnych kryteriów, jakimi KRRiT miałyby się kierować przy uchwalaniu przepisów dotyczących wysokości opłat za udzielenie koncesji (np. zasięg rozpowszechnianego programu, gęstość zaludnienia obszaru, na jakim rozpowszechniany ma być program, sposób jego rozpowszechniania, zawartość treściowa programu itp.). Sam nakaz zróżnicowania tych opłat przez uwzględnienie „charakteru poszczególnych nadawców i ich programów” nie pozwala na jednoznaczne ustalenie, według jakich preferencji ustawodawca chciałby zróżnicować wysokość tych opłat (tj. jakiego rodzaju program czy jakiej kategorii nadawca miałby być obciążony wyższą opłatą, a jaki niższą). Wyrazem preferencji ustawodawcy w samym postępowaniu o udzielenie koncesji jest art. 36 ust. 1 i 2 u.r.t., jednakże nie można go potraktować jako wytyczne ustawodawcy dla KRRiT przy ustalaniu wysokości daniny publicznej, jaką jest opłata za udzielenie koncesji.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego powinno być konkretne, tak aby wykluczało możliwość samodzielnego regulowania w rozporządzeniu całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma bezpośrednich wytycznych. Upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni. Powinno być na tyle szczegółowe, aby zamiar ustawodawcy był czytelny (zob. wyrok o sygn. K 15/09, s. 146-147 i powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że brak w ustawie o radiofonii i telewizji kryteriów i jednoznacznie wyrażonych preferencji ustawodawcy, na podstawie których KRRiT miałyby ustalać szczegółowe stawki opłaty koncesyjnej, prowadzi do wniosku, że art. 40 ust. 2 u.r.t. jest niezgodny także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Niezgodność rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Stwierdzenie niezgodności art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 217 oraz 92 ust. 1 Konstytucji przesądza o rozstrzygnięciu kwestii konstytucyjności rozporządzenia KRRiT z 4 lutego 2000 r. Akt wykonawczy oparty na niekonstytucyjnym przepisie – niezależnie od treści tego aktu – należy również uznać za niezgodny z Konstytucją. Rozporządzenie wydane na podstawie przepisu, który z powodu stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją traci moc obowiązującą, musi utracić status źródła powszechnie obowiązującego prawa (wyroki TK: z 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44, z 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że przekazanie do całkowitego uregulowania w zakwestionowanym rozporządzeniu kwestii wysokości daniny publicznej, jaką jest opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, narusza art. 217 Konstytucji. Odebrało to rozporządzeniu charakter aktu wykonawczego,

czyniąc je z materialnego punktu widzenia aktem samoistnym. Z tych względów wskazane rozporządzenie jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Umorzenie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć kontrolę konstytucyjności art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 2 Konstytucji, jako że sąd pytający, powołując ten przepis jako wzorzec kontroli w *petitum* pytania prawnego, nie wyprowadził z niego żadnych zasad, które nie byłyby już wyrażone w pozostałych powołanych przez sąd wzorcach. Z uzasadnienia pytania prawnego wynika, że naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a w tym zasady poprawnej legislacji, miałyby polegać na naruszeniu szczegółowych wzorców konstytucyjnych, tj. art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazywał, że odwoływanie się do wzorców formułujących zasady ogólne jest uzasadnione wówczas, jeśli nie istnieją normy konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości (zob. wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89, s. 450). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzenie niezgodności art. 40 ust. 2 u.r.t. z art. 217 oraz 92 ust. 1 Konstytucji pozwala na odstępnie od badania zgodności tego przepisu z ogólną regulacją zawartą w art. 2 Konstytucji, jako odrębną podstawą kontroli.

Również zarzut wykroczenia przez przepisy rozporządzenia poza upoważnienie ustawowe ma charakter wtórny wobec niekonstytucyjności samego upoważnienia. Cel postępowania przed Trybunałem został bowiem osiągnięty wraz z orzeczeniem o niekonstytucyjności zakwestionowanego rozporządzenia z uwagi na niekonstytucyjną podstawę do jego wydania. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem kontrolę konstytucyjności zakwestionowanego rozporządzenia w związku z tym zarzutem za zbędną.

6. Odroczenie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów.

Trybunał Konstytucyjny uznał za zasadny wniosek wszystkich uczestników postępowania o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów w celu umożliwienia ustawodawcy dostosowania treści przepisów ustawy o radiofonii i telewizji do sytuacji wynikającej z orzeczenia Trybunału. Jak słusznie wskazał Prokurator Generalny, wraz z utratą mocy obowiązującej art. 40 ust. 2 u.r.t. nie mogłaby funkcjonować niekwestionowana – co do zasady – procedura odpłatnego koncesjonowania rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych przez nadawców niepublicznych.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny postanowił, że art. 40 ust. 2 u.r.t. oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie KRRiT z 4 lutego 2000 r. w brzmieniu określonym w sentencji tracą moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiada się co do wniosku, aby pobrane dotychczas opłaty koncesyjne na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie podlegały zwrotowi, pozostawiając tę kwestię sądom.

Część przepisów rozporządzenia we wskazanym w sentencji brzmieniu została uchylona (nadano im nowe brzmienie). W stosunku do tych przepisów utrata mocy obowiązującej po upływie okresu wskazanego w punkcie II sentencji odnosi się jedynie do możliwości ich dalszego stosowania w postępowaniach wszczętych a niezakończonych. Innymi słowy, po upływie terminu odroczenia (o ile wcześniej nie nastąpi interwencja prawodawcza) przepisy te nie będą mogły znaleźć zastosowania do oceny zdarzeń z przeszłości zgodnie z zasadą *tempus regit acutum* niezależnie od dnia wszczęcia postępowania.

Wskutek odroczenia przez Trybunał Konstytucyjny utraty mocy obowiązującej art. 40 ust. 2 u.r.t. i wydanego na jego podstawie rozporządzenia, przepisy te w dalszym ciągu będą stanowiły element obowiązującego porządku prawnego aż do momentu określonego w punkcie II sentencji, chyba że ustawodawca dokona ich zmiany we wcześniejszym terminie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.