



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

RPO-584580/08

Warszawa, dnia 2 kwietnia 2009 r.

Sygn. akt K 24/08

dot.: RPO-584580-I/08/AK

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH
WPE. 2009 -04- 03
ZAŁ. 1/14 NR 1218601

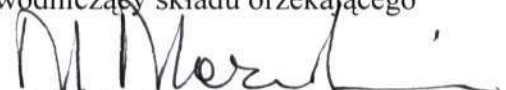
Pan

dr Janusz KOCHANOWSKI

Rzecznik Praw Obywatelskich

W ślad za pismem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lipca 2008 r., przesyłam w załączeniu kopię stanowiska Sejmu z dnia 2 kwietnia 2009 r., wyrażonego w sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, sygn. akt K 24/08 – do wiadomości.

Przewodniczący składu orzekającego


Marek Mazurkiewicz

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 2 kwietnia 2009 r.

Do sprawy:

K 24/08



Trybunał Konstytucyjny

Działając na podstawie art. 34 ust. 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 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417), w imieniu Sejmu RP, przedstawiam wyjaśnienie w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 17 lipca 2008 r. o sygn. akt K 24/08 i jednocześnie wnoszę o stwierdzenie, iż:

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

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny

W dniu 17 lipca 2008 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej zwany „Rzecznikiem” lub „RPO”) skierował do Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako „Trybunał”) wniosek o stwierdzenie niezgodności art. 7 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, z późn. zm.) (dalej jako „u.o.a.”) z art. 1, art. 2 oraz z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji RP.

RPO zakwestionował normatywny kształt systemu poboru i egzekucji opłat, przewidziany w art. 7 u.o.a.. Praktyczne funkcjonowanie systemu ze względu na wadliwość kwestionowanych przepisów, w szczególności brak sprawnych mechanizmów poboru i egzekucji abonamentu, jawi się jako całkowite zaprzeczenie zasad powszechności, sprawiedliwości i równości ponoszenia ciężarów publicznych.

RPO nie podważa potrzeby istnienia mediów publicznych, ani zasadności potrzeby przymusowego gromadzenia środków publicznych na realizację ich misji, uznając dużą swobodę ustawodawcy w wyborze między różnymi konstrukcjami zobowiązań publicznych (o charakterze dotacji budżetowych bądź powszechnych ciężarów publicznych), lecz przy poszanowaniu konstytucyjnych zasad ochrony dobra wspólnego, poprawnej legislacji oraz szczegółowych reguł daninowych, w tym powszechności, sprawiedliwości, równości, efektywności i taniości tych obciążeń.

Zdaniem RPO, tylko skuteczny system dopływu środków na realizację przez radio i telewizję tzw. „misji publicznej” pozwoli zrealizować normy konstytucyjne wymagające poszanowania interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Jednakże zgodnie z danymi przedstawionymi przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji – dalej jako „Krajowa Rada” - (pismo z dnia 29 kwietnia 2008 r. do Biura RPO z załącznikiem, dołączone do akt sprawy) wpływy z opłat abonamentowych osiągnęły alarmująco niski poziom.

Art. 7 u.o.a. jest kwestionowany całościowo jako ustanawiający mechanizm kontroli wykonywania obowiązków rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej.

Treść zaskarżonego przepisu brzmi następująco:

- Art. 7. 1. Kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej prowadzi operator publiczny, o którym mowa w art. 5 ust. 1.
2. Nadzór nad wykonywaniem kontroli obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku pobierania opłaty abonamentowej sprawuje minister właściwy do spraw łączności.
 3. Do opłat abonamentowych oraz do opłaty, o której mowa w art. 5 ust. 3, stosuje się przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym.
 4. W przypadku opóźnienia w uiszczaniu opłaty abonamentowej naliczane są odsetki w wysokości jak dla zaległości podatkowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 i Nr 85, poz. 727).

5. Uprawnionymi do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków określonych w ust. 1 są kierownicy jednostek operatora publicznego, o którym mowa w art. 5 ust. 1.
6. W przypadku stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego kierownik jednostki operatora publicznego, o którym mowa w art. 5 ust. 1, przeprowadzający kontrolę, wydaje decyzję, w której nakazuje rejestrację odbiornika oraz ustala opłatę za używanie niezarejestrowanego odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego, o której mowa w art. 5 ust. 3.
7. Od decyzji, o której mowa w ust. 6, służy odwołanie do ministra właściwego do spraw łączności.
8. Połowa wpływów z opłaty, o której mowa w art. 5 ust. 3, stanowi dochód operatora publicznego, o którym mowa w art. 5 ust. 1.
9. Wpływy z opłaty, o której mowa w art. 5 ust. 3, pomniejszone o kwoty, o których mowa w ust. 8, są przekazywane na wyodrębniony rachunek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 8 ust. 1.
10. Minister właściwy do spraw łączności, w porozumieniu z Przewodniczącym Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, określi, w drodze rozporządzenia:
 - 1) jednostki operatora publicznego, o którym mowa w art. 5 ust. 1, przeprowadzające kontrolę określoną w ust. 1,
 - 2) wzór upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych oraz zasady i tryb wydawania upoważnień,mając na uwadze zapewnienie prawidłowego wykonania czynności kontrolnych i organizację operatora publicznego.

II. Zarzut niezgodności z art. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 1 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Rzecznik przywołuje w uzasadnieniu art. 82 Konstytucji RP stwierdzający, iż obowiązkiem obywatela polskiego jest troska o dobro wspólne. Przytoczone zostało stanowisko Trybunału (wyrok z dnia 16 kwietnia 2002

r., sygn. akt SK 23/01), uznającego, iż obywatele uchylający się od ponoszenia ciężarów publicznych naruszają zasadę dobra wspólnego, gdyż czynią to na koszt pozostałych podatników. Według Rzecznika, ustawodawca tworząc system egzekucji opłat abonamentowych, który z czasem okazał się nieefektywny, (co samo w sobie ma stanowić naruszenie art. 1 Konstytucji RP) wręcz „zachęca” obywateli do unikania obowiązku ponoszenia opłaty. Media publiczne realizując z mocy ustawy misję publiczną wypełniają konieczność umacniania tożsamości narodu polskiego i jego dziedzictwa narodowego, które są nieodłącznym elementem Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego. Ułomny system finansowania mediów uniemożliwia realizację misji.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wnosi o uznanie art. 7 u.o.a. za niezgodny z art. 1 Konstytucji RP.

W świetle orzecznictwa Trybunału, powoływanie się na zasadę dobra wspólnego w przypadku orzekania w sytuacjach dotyczących różnorodnych wartości (np.: dysponowania zasobami energetycznymi, mających stanowić dobro ogólne – wyrok z dnia 25 marca 2006 r., sygn. akt P 24/05) może mieć miejsce także w sytuacji istnienia związku przywołanych wartości z państwem¹ - z którym zasada dobra wspólnego jest immanentnie związana². Wyrażenie „dobro wspólne” ze szczególną mocą kładzie nacisk na uczestnictwo wspólnoty „wszystkich” nie tylko w korzystaniu z takiego dobra, co mogłoby doprowadzić do niemal utożsamienia go z dobrem publicznym, ale również kreowaniu go i w przyjęciu za nie odpowiedzialności, podczas gdy w wyrażeniu „dobro publiczne” akcentuje się jego powszechną dostępność dla jakiejś anonimowej zbiorowości (publiczności)³. Należy jednak zauważyć, iż w orzecznictwie występuje zjawisko utożsamiania interesu publicznego i dobra wspólnego (*vide* wyroki: z dnia 27 stycznia 1999 r., sygn. akt K 1/98, z dnia 13 marca 2000 r., sygn. akt K 1/99 oraz z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06).

Wartość normatywna art. 1 ustawy zasadniczej nie powinna budzić zastrzeżeń również w samoistnym traktowaniu tego przepisu jako wzorca kontroli konstytucyjności. Jego moc prawna nie jest ani mniejsza ani większa od innych przepisów zawierających konstytucyjne zasady ustroju⁴.

¹ L. Garlicki (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, tom V, 2007 r., art. 1, str. 3

² *Ibidem*, str. 23.

³ *Ibidem*, str. 11-12.

⁴ *Ibidem*, str. 35.

Z troski o dobro wspólne wynika m. in.: konieczność ponoszenia takich obowiązków, które są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa (tak w orzeczeniu z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. akt K 37/02). Opierając się na art. 1 Konstytucji RP, Trybunał uznał za dobro wspólne np.: równowagę budżetową i stan finansów publicznych (jednakże w związku z zasadą demokratycznego państwa prawa – *vide* orzeczenie z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01).

Z kolei uznanie danin publicznych jako elementu dobra wspólnego zostało oparte na przekonaniu o istnieniu obowiązku zabezpieczenia swoich praw związanych z daninami publicznymi, pozwalającego na ochronę najwyższych wartości Rzeczypospolitej oraz zabezpieczenie realizacji podstawowych zadań publicznych. Uchylenie się obywateli od ponoszenia ciężarów publicznych stanowi naruszenie zasady dobra wspólnego (*vide* orzeczenie z dnia 16 kwietnia 2002 r., sygn. akt SK 23/01).

U. o. a. została przygotowana i uchwalona jako efekt wyroku Trybunału z dnia 9 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 2/03. Trybunał uznał za niegodne z Konstytucją m. in.: uprawnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określenia opłat abonamentowych w akcie wykonawczym. Zgodnie z wyrokiem, zaskarżone przepisy ustawy traciły moc obowiązującą z dniem 30 września 2005 r.

Ustawodawca, ponosząc odpowiedzialność przed wyborcami, powinien określić, na czym polega interes publiczny w danej dziedzinie i jakie rozwiązania instytucjonalne służą zabezpieczeniu tego interesu. Przyjęte rozwiązania prawne winny odpowiadać nakazom i obowiązkom mającym swoje umocowanie w systemie prawnym, w tym przypadku również w art. 1 Konstytucji RP.

Zadaniem radiofonii i telewizji, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, jest m. in.: dostarczanie informacji, udostępnianie dóbr kultury i sztuki oraz upowszechnianie edukacji obywatelskiej. Na straży wolności słowa i niezależności mediów Konstytucja RP ustanowiła Krajową Radę wyposażając ją w szeroki zestaw uprawnień (art. 6 ustawy o radiofonii i telewizji), w tym prawo do dysponowania wpływami z opłat abonamentowych z przeznaczeniem na realizację przez nadawców publicznej radiofonii i telewizji misji publicznej (art. 8 u.o.a. w zw. z art. 21 ustawy o radiofonii i telewizji). Stworzony mechanizm akcentujący realizację misji publicznej i konieczny dla tego celu sposób finansowania znalazł potwierdzenie m. in.: w orzeczeniu Trybunału z dnia 9 września 2004 r., sygn. akt K 2/03.

Zdaniem Trybunału, wielką wartością jest „zapewnienie niezależności mediów oraz realizacji misji publicznej przez media w demokratycznym państwie prawnym. Zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji oraz ustawą o radiofonii i telewizji – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji stoi z jednej strony na straży wolności słowa i niezależności mediów, z drugiej zaś odpowiada za realizację misji publicznej, która to misja mieści się w interesie publicznym w radiofonii i telewizji, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji.”.

Ponadto Trybunał wskazał, iż o ile w przypadku stania na straży wolności słowa i niezależności mediów nie istnieje bezpośredni związek z koniecznością zapewnienia środków publicznych w odpowiedniej wysokości. „to niewątpliwie dostarczanie niezależnej informacji, udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty i dorobku nauki, upowszechnianie edukacji obywatelskiej, dostarczanie rozrywki i popieranie krajowej twórczości audiowizualnej (art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji) czyli wykonywanie zadań, które na ową misję się składają, wymaga zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych. Bez finansowego wsparcia publicznego nie byłoby to możliwe. Dla Państwa Polskiego realizacja owej misji to obowiązek publiczny, a zarazem społeczny i historyczny w stosunku do wszystkich tych, którzy z dorobku polskiej kultury, nauki i sztuki pragną korzystać.”.

Zdaniem Trybunału, media (a zwłaszcza media publiczne) kształtując wzorce osobowe i postawy społeczne ogromnej rzeszy odbiorców, stały się kreatorem kultury w obszarze języka polskiego i postawy obywatelskich. Wobec powyższego „telewizja publiczna w związku z wypełnianiem misji publicznej może być traktowana jako swego rodzaju dobro publiczne (nadawanie Teatru Telewizji oraz audycji kulturalnych, edukacyjnych dla szkół, dla bezrobotnych, dla różnych grup zawodowych, dla Polonii i dla mniejszości narodowych) finansowane nie tylko z reklam, ale również z opłat abonamentowych.”.

Zgodnie z argumentacją Rady Ministrów, zwartą w uzasadnieniu projektu ustawy o opłatach abonamentowych (przedstawionego w IV kadencji Sejmu, druk nr 3604, rozpatrywany wspólnie z projektami ustaw zawartymi w drukach nr 3458, 3459, 3460 oraz 3493), „projektowana regulacja ma na celu wyeliminowanie wskazanych (przez Trybunał) niezgodności z Konstytucją, zarówno w kwestii określania wysokości opłat abonamentowych, jak i zwolnień od ich uiszczania”. Powstały mechanizm

egzekucji opłat abonamentowych, zgodnie z założeniem wnioskodawców, miał „umożliwić operatorowi publicznemu rzeczywiste, skuteczne ściąganie tych opłat⁵”.

Zgodnie z przedstawionymi pismami, dołączonymi do wniosku RPO, pochodzącymi z Departamentu Ekonomicznego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (z dnia 29 kwietnia 2008 r.) oraz z Ministerstwa Finansów (z dnia 21 listopada 2006 r.), istniejące przepisy okazały się niewystarczające do dochodzenia należności z tytułu posiadania niezarejestrowanego odbiornika oraz w przypadku zalegania z uiszczaniem opłat abonamentowych.

Brak skutecznego systemu poboru ogranicza możliwość ustawowego obowiązku realizacji misji publicznej, zakotwiczonego w Konstytucji. Stanowi to, zdaniem Sejmu RP, naruszenie spoczywającego na ustawodawcy nakazu dbania o dobro wspólne, czyli interes publiczny w postaci mediów publicznych realizujących posłannictwo misyjne o charakterze informacyjno-kulturowo-społecznym. Z drugiej strony, istnienie opłat abonamentowych jako danin publicznych tworzy obowiązek ich ponoszenia. Nieefektywny system poboru podważa autorytet państwa, którego zadaniem jest skuteczna realizacja konstytucyjnych i ustawowych obowiązków.

III. Zarzut niezgodności z art. 2 Konstytucji

Kolejnym wzorcem kontroli wobec zaskarżonego art. 7 u.o.a. jest art. 2 Konstytucji RP. Do katalogu norm szczegółowych wyprowadzonych z zasady demokratycznego państwa prawnego, należy m. in. zasada przyzwoitej legislacji, wskazująca na formalną stronę procesu ustawodawczego oraz na to, czy uchwalone przepisy nadają się do realizacji zakładanych celów. W tym zakresie orzecznictwo konstytucyjnoprawne jest szerokie i utrwalone. Zgodnie z argumentacją Rzecznika, obecne brzmienie art. 7 ust. 1, 3, 5 i 6 stoi w sprzeczności z zasadą prawidłowej legislacji, gdyż uchwalone przepisy nie pozwalają na realizację zakładanego celu.

Według argumentacji Rzecznika, Poczta Polska, jako podmiot prywatny, nie realizuje sfery państwowego *imperium*, chociaż kierownik jednostki Poczty Polskiej, w przypadku stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika ma obowiązek wydania decyzji o nakazie rejestracji i ustaleniu opłaty za używanie odbiornika niezarejestrowanego (*vide* art. 7 ust. 5 i 6 u.o.a.).

⁵ Wypowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury z dnia 20 stycznia 2005 r. posiedzenie Komisji Kultury i Środków Przekazu nr 194, Biuletyn nr 4128/IV.

Przepis art. 7 ust. 3 u.o.a. odsyła do przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Egzekucja administracyjna, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 z późn. zm.) (dalej jako „u.p.e.a.”), jest stosowana do obowiązków wynikających, w przypadku administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, bezpośrednio z przepisów prawa. Natomiast, jak zauważa Rzecznik, Krajowa Rada, która dysponuje należnościami z wymienionych tytułów, nie jest organem administracji rządowej.

Ustawa nie przewiduje wydawania decyzji określającej wysokość opłat (za używanie zarejestrowanego odbiornika) co, zdaniem RPO, pociąga za sobą brak normatywnego rozwiązania, pozwalającego stwierdzić niewywiązywanie się z obowiązku uiszczenia opłaty w przewidzianym terminie. Brak jest zatem decyzji (postanowienia), z którego wynikałaby zaległość, która ma być przedmiotem dochodzenia w postępowaniu. Ponadto przepis przewidując wydanie decyzji przez kierownika operatora publicznego, określającej wysokość opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika, nie wskazał terminu, w którym należy uiszczyć należność wymierzoną taką decyzją, co w konsekwencji pozbawia wierzyciela prawa do podejmowania działań niezbędnych do wszczęcia egzekucji administracyjnej.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału, cytowanym przez RPO, (z dnia 10 grudnia 2002 r., sygn. akt P 6/02), legislacyjna niedoskonałość przepisów prowadząca do wadliwej praktyki i do zniweczenia istoty celu, ze względu na który danina została wprowadzona, może dostarczyć podstaw do uznania ich niekonstytucyjności. Jak wskazuje Trybunał, ustawodawca ma obowiązek ustanowienia sankcji wobec osób obarczonych obowiązkami. Brak przepisu o charakterze represyjnym powoduje, że przepis staje się martwy i nieefektywny (wyrok z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99).

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wnosi o uznanie art. 7 u.o.a. za niezgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Art. 7 ust. 1 u.o.a. stanowi, iż kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej prowadzi operator publiczny czyli Poczta Polska, na podstawie art. 7 w zw. z art. 5 u.o.a. i w związku z art. 5 ustawy 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe. Uprawnionymi do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków rejestracji i uiszczania opłat są kierownicy jednostek operatora

publicznego, (a właściwie Centrum Obsługi Finansowej - *vide* § 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie określenia jednostek operatora publicznego przeprowadzających kontrolę wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych i uiszczania opłat abonamentowych za ich używanie, wzoru upoważnienia do wykonywania czynności kontrolnych oraz zasad i trybu wydawania tych upoważnień).

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz. U. Nr 180, poz. 1109), spółka wstępuje we wszystkie stosunki prawne, których podmiotem była Poczta Polska, bez względu na charakter prawny tych stosunków, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Zdefiniowanie opłaty abonamentowej jako swoistej daniny publicznej („dochód celowy, pozabudżetowy o charakterze publicznym”) spowodowało konsekwencje zarówno w konieczności stworzenia odpowiedniej podstawy prawnej jak również efektywnej procedury egzekwowania obowiązku przez upoważniony aparat władzy publicznej. Należy jednak zauważyć, iż samo powierzenie Poczcie Polskiej kompetencji do poboru opłat stanowi uprawniony wybór ustawodawcy, który może zlecić wykonywanie władztwa publicznego nie tylko instytucjom państwowym czy samorządowym. Podobny mechanizm poboru (wykonywany przez urzędy pocztowe) występuje w krajach członkowskich Unii Europejskiej (np.: w Czechach, Irlandii czy Słowacji⁶).

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 18/00), w zakresie pojęcia “władzy publicznej” mieszczą się bowiem także inne instytucje niż państwowe lub samorządowe, o ile wykonują funkcje władzy publicznej w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji przez organ władzy państwowej lub samorządowej. Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Pojęcie „wykonywania władzy publicznej” nie zostało zdefiniowane przez Trybunał; doktryna określa go jako „posiadanie kompetencji zabezpieczonych możliwością stosowania przymusu państwowego” przyjmując za podstawę wykładni kryterium funkcjonalne lub opisując uprawnione podmioty jako

⁶ Alicja Jaskiernia, *Publiczne media elektroniczne w Europie*, 2006, str. 225.

„działające w imieniu państwa i oczekujące posłuszeństwa obywateli i innych podmiotów”⁷.

Kwestię zasadniczą w niniejszej sprawie stanowią przepisy odsyłające do stosowania egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze pieniężnym. Wśród obowiązków wymienionych w art. 2 u.p.e.a. są m. in.: należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw. Art. 3 u.p.e.a. uprawnia do stosowania egzekucji administracyjnej w stosunku do obowiązków określonych w art. 2 u.p.e.a., gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Doktryna i orzecznictwo stoją jednakże na stanowisku, iż również w tym wypadku powinna zostać wydana decyzja określająca wysokość zobowiązania a także termin do wniesienia odwołania od tej decyzji⁸.

Problem egzekucji administracyjnej opłat abonamentowych został podniesiony przez Departament Administracji Podatkowej Ministerstwa Finansów w piśmie AP3-033/138/AK/06/1451 z dnia 20 marca 2006 r. skierowanym do Centrum Obsługi Ośrodka Rozliczeń Państwowego Przedsiębiorstwa Użyteczności Publicznej Poczta Polska. Wymieniona w niniejszym dokumencie argumentacja została powtórzona w piśmie Ministerstwa Finansów dołączonym do wniosku Rzecznika (który również jest oparty na przytoczonej argumentacji. Wskazuje się, iż przepisy u.o.a. „ (...) są niewystarczające do dochodzenia tych należności w trybie egzekucji administracyjnej. Nie regulują bowiem terminu płatności ustalonej opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego, a zatem nie jest możliwe stwierdzenie jej wymagalności”. Ponadto wskazuje się na niemożność dochodzenia należności wynikającej z braku uiszczenia opłaty nawet za zarejestrowany odbiornik, gdyż ustawa nie przewiduje wydawania orzeczeń określających wysokość takich należności.

Pozycja prawna Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, organu kontroli umocowanego wprost w Konstytucji, uniemożliwia zakwalifikowanie go ani do administracji rządowej ani samorządowej. O wyjątkowości tej instytucji wypowiedział się już Trybunał - w orzeczeniu z dnia 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 - uznał

⁷ L. Garlicki, op. cit., 2007, komentarz do art. 77, str. 14.

⁸ R. Hauser, Z. Leoński, A. Skoczylas, *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*, 4 wyd., 2008, str. 31.

Krajową Radę za organ niezależny, postawiony poza schematem trójpodziału władz. Poczta Polska w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej "Poczta Polska" zostanie skomercjalizowana przez ministra właściwego do spraw łączności w imieniu Skarbu Państwa.

W orzecznictwie Trybunału pojawia się argumentacja uzasadniająca pogląd, iż zasada określoności przepisów (w szczególności w połączeniu z Zasadami techniki prawodawczej) zostaje naruszona w sytuacji, gdy akt prawny nie stwarza możliwości realizacji celów, jakie prawodawca chciał osiągnąć przez jego wprowadzenie – tak w orzeczeniu K 14/03 z dnia 7 stycznia 2004 r. „(...) zasada określoności przepisów praw odnosi się także do ustrojowej poprawności w zakresie zasad organizacji państwa w poszczególnych płaszczyznach jego aktywności. Jest to nie tylko obowiązek powierzenia zadań państwa tym organom, które są je w stanie zrealizować z poszanowaniem wartości ogólnosystemowych. Wiąże się to siłą rzeczy także z czytelnym i jasnym uregulowaniem zasad nadzoru oraz środków prawnych pozwalających na ich skuteczne realizowanie”. Podobnie uznał Trybunał w wyroku z dnia 24 lutego 2003 r., syn. akt K 28/02 – „(...) dyrektywy prawidłowej legislacji, poza wymogiem, by przepisy były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny, obejmują podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”.

Sejm RP przykładał i przykłada uwagę do planowania i decydowania o kształcie polityki medialnej odpowiadającej założonym uprzednio celom. Propozycje uregulowania kwestii poboru opłat abonamentowych była podnoszona w trakcie prac legislacyjnych nad projektem, a także w okresie obowiązywania ustawy, m. in.: przez Senat RP. W trakcie dyskusji pojawiał się pogląd odpowiedniego zastosowania przepisów Ordynacji podatkowej i zaangażowania aparatu skarbowego. Sugerowane propozycje przewijają się również w trakcie przygotowań do podjęcia stosownej inicjatywy w obecnej kadencji.

IV. Zarzut niezgodności z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji RP

Zgodnie z art. 84 Konstytucji RP każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Art. 217 stanowi także, iż 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. W przedmiotowej sprawie RPO postrzega oba wzorcowe przepisy konstytucyjne w kategoriach powszechności obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych i zasady sprawiedliwości podatkowej, jak podkreślono – sprawiedliwość jest tu urzeczywistniana poprzez powszechność i równość. Przywołując wyrok Trybunału z dnia 24 czerwca 1997 r. sygn. akt K 21/96, Rzecznik stwierdza, że „zasada powszechności” wyraża się m. in.: zobowiązaniem państwa do wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązywania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby podległe władztwu państwa, którego to wymogu nie spełnia wadliwy legislacyjnie art. 7 u.o.a.

Sejm RP wnosi o uznanie art. 7 u.o.a. za niezgodny z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji RP.

Należy podkreślić, iż, zdaniem Sejmu RP, ocena przez Trybunał charakteru działalności mediów publicznych realizujących misję stanowi odzwierciedlenie obecnie obowiązującego ustawodawstwa. Zgodnie z orzeczeniem K 2/03, pobieranie opłat abonamentowych ma istotne znaczenie dla zagwarantowania prawa do informacji oraz interesu publicznego. Istnienie publicznej radiofonii i telewizji wymaga stworzenia tym instytucjom dostępu do środków publicznych, bez których nie będzie możliwa realizacja ich misji publicznej. Środki publiczne powinny być kierowane za pośrednictwem niezależnej od władzy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na potrzeby związane z realizacją misji publicznej - prowadzenie tej działalności przy służy urzeczywistnianiu ważnych zasad ustrojowych.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału (m. in.: orzeczenia z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98 oraz z dnia 17 stycznia 2001 r., sygn. akt K 5/00) zasada powszechności obciążeń publicznych wyraża równocześnie zobowiązanie państwa wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewnią organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązywania się z tego obowiązku (art. 84 Konstytucji RP). Art. 217 pozostaje w związku z art. 84 Konstytucji RP – zasada władztwa podatkowego, zgodnie z którą państwo ma prawo obciążania podmiotów

znajdujących się w polu jego władzy w celu sfinansowania zadań państwa. Wskazówką dla ustawodawcy jest wymóg dotyczący regulacji materii danin publicznych aby uregulowane zostały w samej ustawie wszystkie podstawowe elementy i to w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (tak w orzeczeniu z dnia 9 listopada 1999 r. K 28/98).

Sejm RP podejmując inicjatywę w sprawie finansowania zadań mediów publicznych zdecydował się na instytucję opłaty, w rozumieniu odbiegającym od powszechnej definicji tejże instytucji („indywidualna zapłata za zindywidualizowane świadczenie; pobierana w związku z konkretnymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych bądź też za konkretne usługi”⁹). Doktryna prawa finansowego uznaje kwestię zakwalifikowania opłat do danin publicznych za dyskusyjną; wskazuje się jednakże na jej podobieństwo do podatku jako świadczenia bezzwrotnego i wywołującego podobne skutki ekonomiczne¹⁰.

W orzeczeniu z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. akt P 42 /06, Trybunał uznał, że art. 84 Konstytucji, wprowadzający zasadę powszechności i równości opodatkowania, z jednej strony zobowiązuje każdego do posłuszeństwa i podporządkowania się nałożonym na niego ciężarom publicznym, a z drugiej strony zobowiązuje państwo do wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę i egzekwowanie wykonywania przez podatników ich obowiązków fiskalnych. Tego rodzaju gwarancje instytucjonalne tworzone są zarówno na etapie postępowań zabezpieczających zapłatę należności podatkowych, jak i na etapie postępowań egzekucyjnych.”

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu polityki podatkowej idzie w parze z szerokim wachlarzem środków egzekucji danin publicznych. Instrumenty te powinny stwarzać wystarczające gwarancje służące wymuszeniu obowiązków fiskalnych. Z punktu widzenia interesów Skarbu Państwa, stwierdził Trybunał, „(...) kryterium, na którym opiera się ocena administracji podatkowej, stanowi jej efektywność. Wierzyciele publiczni, mając na uwadze dobro finansów publicznych, powinni więc zawsze działać racjonalnie i z należyłą starannością, korzystając – we właściwym czasie – z wszelkich pozostawionych w ich dyspozycji instrumentów prawnych umożliwiających bieżącą kontrolę i egzekwowanie wykonywania przez podatników ich obowiązków”.

⁹ Andrzej Gomułowicz, Jerzy Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, 2008, str. 137.

¹⁰ L. Garlicki, op. cit., 2005, tom IV, komentarz do art. 217, str. 33.

Zdaniem Sejmu RP, praktyka obowiązywania art. 7 u.o.a. wykazała nieskuteczność obowiązujących przepisów dotyczących egzekwowania poboru opłat w świetle celów przyjętych rozwiązań. Nieproporcjonalność obowiązku ponoszenia opłat stanowi naruszenie sprawiedliwości podatkowej.

V. Reasumując, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wnosi o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 7 u.o.a. z art. 1, z art. 2 oraz z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji RP.

MARSZAŁEK SEJMU



Bronisław Komorowski