



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji  
(druk nr 198)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Przedmiotowa ustawa ma na celu dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.).

Wyrokiem z dnia 19 lipca 2011 r. (P 9/09) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji jest niezgodny z art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 40 ust. 1 wymienionej ustawy stanowi, że „za udzielenie koncesji (na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych) pobiera się opłatę, niezależnie od opłat za używanie urządzeń radiokomunikacyjnych oraz używanie częstotliwości, przewidzianych w ustawie o łączności”. Natomiast zakwestionowany ust. 2 był upoważnieniem ustawowym przewidującym, 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”.

Na podstawie tego upoważnienia Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydała rozporządzenie.

W myśl art. 217 Konstytucji „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”.

Daniną publiczną 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 (...) publicznych wynikających z Konstytucji i ustaw (...). 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”.

Oплата za udzielenie koncesji stanowi dochód budżetu państwa, jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym. Przymus ów „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 (...), jak i z tego, że organem uprawnionym do jej pobierania jest organ publicznoprawny (...). Powyższe ustalenia przemawiają za tym, by analizowaną opłatę uznać za daninę publicznoprawną”.

Kwestionowany przepis upoważniał Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do ustalenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłaty za udzielenie koncesji oraz fakultatywnie – do określenia podmiotów zwolnionych od tej opłaty. Wyrażona w art. 217 Konstytucji „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”. Trybunał Konstytucyjny dodał też, że konstrukcja ta wynika z założenia, że to „władza ustawodawcza ma ponosić wyłączną odpowiedzialność polityczną za wprowadzanie, konstrukcję i wysokość oraz zasady poboru danin”.

Zatem „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 (...). Jako że w praktyce nie jest możliwe, by w ustawach podatkowych regulować wszystkie zagadnienia prawa podatkowego, istnieje konieczność korzystania z upoważnień ustawowych. (...) 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 Konstytucyjny 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”. „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”.

Trybunał Konstytucyjny przyznał 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”.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w rozpatrywanej sprawie ustawodawca przekazał „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 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w uchwalonym przez siebie rozporządzeniu. Stanowi to naruszenie zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie prawa daniowego”.

Ponadto art. 40 ust. 2 „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 Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji 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 Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, określając w rozporządzeniu wysokość opłaty koncesyjnej, ma obowiązek uwzględnić ‘charakter poszczególnych nadawców i ich programów’. Jednakże na podstawie tak sformułowanych wytycznych (...) można ustalić opłatę za udzielenie koncesji w dowolnej wysokości”.

Trybunał Konstytucyjny, w celu umożliwienia ustawodawcy dostosowania treści przepisów ustawy do wyroku, odroczył utratę mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu o 12 miesięcy. Wraz z utratą mocy obowiązującej art. 40 ust. 2 nie mogłaby bowiem funkcjonować niekwestionowana - co do zasady - procedura odpłatnego koncesjonowania rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych przez nadawców niepublicznych.

Artykuł 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie utraciły moc obowiązującą z upływem 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

W związku z powyższym przedmiotowa ustawa ma na celu przeniesienie regulacji ustalających wysokość opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych z rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do ustawy.

W odniesieniu do dotychczas obowiązujących przepisów w tym zakresie nowelizacja art. 40 polega na określeniu w tym przepisie maksymalnej wysokości stawek opłaty za udzielanie koncesji. Natomiast Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, nie wyższą niż wskazana w ustawie wysokość opłaty za udzielenie koncesji uwzględniając, sprecyzowane w ustawie przesłanki do obniżenia tej opłaty.

Wprowadzona została opłata za udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego w sposób cyfrowy rozsiewczy naziemny w multipleksie, której nie było w rozporządzeniu. Wysokość opłaty określono na poziomie połowy opłaty za rozpowszechnianie w sposób analogowy.

Ponadto w przypadku rozpowszechniania programu telewizyjnego oraz programu radiowego w sieciach telekomunikacyjnych innych niż wykorzystywane do rozpowszechniania rozsiewczego naziemnego lub rozsiewczego satelitarnego obniżono wysokość opłaty.

Natomiast zwiększona została wysokość opłaty za udzielenie koncesji dla rozpowszechniania programu telewizyjnego w sposób cyfrowy rozsiewczy naziemny w multipleksie. Opłata ta wynosić będzie nie więcej niż 25 890 000 zł.

Wprowadzona została także możliwość rozkładania opłaty za udzielenie koncesji na równe roczne raty, które będą płatne w kolejnych latach obowiązywania koncesji.

Ponadto wprowadzony został mechanizm waloryzacji stawek opłat za udzielenie koncesji, jej zmianę, a także za wpis programu do rejestrów programów telewizyjnych rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym.

Jednocześnie kierując się podobną motywacją do zawartej w przedmiotowym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego znowelizowany został art. 42, który zawiera upoważnienie dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do wydania rozporządzenia, mogącego budzić wątpliwości co do zgodności z art. 92 Konstytucji.

Ponadto ze względu na potrzebę zachowania jednolitości terminologicznej dokonano też zmiany w art. 53.

Ustawa przewiduje także - w zasadzie już techniczną - nowelizację art. 35a ust. 1 i 2, która jest skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. (K 4/06). Trybunał Konstytucyjny stwierdził w nim m.in., że art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 267, poz. 2258) w zakresie, w jakim w dodanym do ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji art. 35a ust. 1 zawiera słowo „społeczny”, a w art. 35a ust. 2 zawiera słowo „społecznego”, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 20 i art. 54 ust. 1 i ust. 2 zdanie drugie oraz z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Opiniowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia poselskiego i senackiego projektów ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (druk sejmowy nr 640 i 641).

Pierwsze czytanie projektów miało miejsce w dniu 13 września 2012 r. Projektami ustawy zajmowała się sejmowa Komisja Kultury i Środków Przekazu oraz Podkomisja nadzwyczajna do rozpatrzenia poselskiego i senackiego projektów ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji. W wymienionych pracach projektem wiodącym był projekt senacki. Komisja Kultury i Środków Przekazu przyjęła sprawozdanie, w którym wniosowała o przyjęcie projektu ustawy wraz z kilkoma poprawkami (druk sejmowy nr 732).

W wyniku wprowadzonych poprawek między innymi zwiększona została maksymalna wysokość opłaty za udzielenie koncesji dla rozpowszechniania programu telewizyjnego w sposób cyfrowy rozsiewczy naziemny w multipleksie z 12 945 000 zł do 25 890 000 zł. Podniesienia maksymalnej opłaty dla takiego sposobu rozpowszechniania dokonano z uwagi na ponad dwukrotnie większe wykorzystanie pasma przez telewizję wysokiej rozdzielczości w stosunku do systemu standardowej rozdzielczości.

Dodana została przesłanka wpływająca na obniżenie wysokości opłaty za udzielenie koncesji tj. w przypadku zmiany koncesji na rozpowszechnianie programu drogą rozsiewczą naziemną, polegającej na przyznaniu prawa do rozpowszechniania programu w sposób cyfrowy, należy wziąć pod uwagę liczbę mieszkańców objętych rozpowszechnianiem programu w sposób analogowy.

Wprowadzony został przepis mający na celu doprecyzowanie, że w przypadku opłaty za udzielenie koncesji na jednoczesne rozpowszechnianie programu radiowego w sposób analogowy rozsiewczy naziemny i cyfrowy rozsiewczy naziemny w multipleksie, opłata ustalana jest tak jak za udzielenie koncesji dla rozpowszechniania programu radiowego w sposób cyfrowy rozsiewczy naziemny w multipleksie.

Zmodyfikowany został także przepis umożliwiający uiszczenie opłaty za udzielenie koncesji w ratach tzn. zamiast możliwości wnoszenia opłaty w 10 równych ratach, będą to równe roczne raty.

Ponadto wprowadzony został przepis przejściowy, zgodnie, z którym przewidziana w ustawie waloryzacja wysokości opłat między innymi za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych nie będzie przeprowadzana w roku 2012.

Uaktualniona została także data wejścia w życie ustawy tj. ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Podczas drugiego czytania projektu ustawy na 22. posiedzeniu Sejmu w dniu 27 września 2012 r. nie zostały wniesione poprawki.

Ustawa została uchwalona na 23. posiedzeniu Sejmu w dniu 10 października 2012 r. w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu.

### **III. Uwagi szczegółowe**

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

*Danuta Drypa*  
*Główny legislator*