

RCL DPiO 5604-50/11

**ANALIZA**  
**WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
**Z DNIA 19 LIPCA 2011 R., SYGN. AKT P 9/09**

**I. INFORMACJE O ORZECZENIU:**

**1. Metryka orzeczenia:**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2011 r., sygn. akt P 9/09. Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 3 sierpnia 2011 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 160, poz. 963.

**2. Sentencja orzeczenia:**

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż:

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, z późn. zm.) 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, z późn. zm.) jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

**3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:**

Przepis art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o radiofonii i telewizji” oraz 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, z późn. zm.), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie opłat”, **tracą moc z upływem 12 miesięcy** od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, **tj. z dniem 4 sierpnia 2012 r.**

**4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):**

Zakwestionowany przepis art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji, stanowi, że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw

finansów publicznych, uwzględniając charakter poszczególnych nadawców i ich programów, ustala, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty za udzielenie koncesji oraz może określić podmioty zwolnione od opłaty.

Natomiast zaskarżone rozporządzenie w sprawie opłat stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego określonego w art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji i określa sposób ustalania opłat za udzielenie koncesji.

## **5. Powołany wzorzec konstytucyjny:**

Przedmiotowy przepis ustawy odniesiony został do wzorca określonego w art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Oceniając art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji przez pryzmat wymogów związanych z ustanawianiem daniny publicznej, Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis ten jest niezgodny z art. 217 Konstytucji. W świetle tego przepisu Konstytucji regulacji ustawowej wymaga 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. Uwzględniając wykładnię systemową art. 217 Konstytucji, należy uznać, że o wszelkich istotnych elementach konstrukcyjnych zobowiązania daninowego, w tym o jego wysokości, powinien przesądzić ustawodawca. Wadliwość zakwestionowanej regulacji polega więc na tym, że 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 daninowego.

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. Treść art. 92 ust. 1 Konstytucji wskazuje bowiem jednoznacznie, iż zawarte w ustawie upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Brak w ustawie o radiofonii i telewizji kryteriów i jednoznacznie wyrażonych preferencji ustawodawcy, na podstawie których Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji miałyby ustalać szczegółowe stawki opłaty koncesyjnej, prowadzi do wniosku,

ze art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodny także z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Dla zakwestionowanego rozporządzenia Trybunał Konstytucyjny za wzorzec kontroli przyjął art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stwierdzenie niezgodności art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji z art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji przesądza o rozstrzygnięciu kwestii konstytucyjności rozporządzenia w sprawie opłat. 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.

## **II. SKUTKI ORZECZENIA:**

Skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest utrata mocy obowiązującej art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji i wydanego na jego podstawie rozporządzenia. Jednakże, zgodnie z wolą Trybunału Konstytucyjnego, do dnia 4 sierpnia 2012 r. przepisy te będą stanowiły element obowiązującego porządku prawnego, chyba że ustawodawca dokona ich zmiany we wcześniejszym terminie.

Kwestie zwrotu opłat koncesyjnych pobranych w oparciu o zakwestionowane przepisy, podlegać będą ocenie sądów.

## **III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:**

Trybunał Konstytucyjny nie sformułował wytycznych, jakim powinny odpowiadać przepisy ustawy i rozporządzenia, wskazując jedynie, iż w myśl art. 217 Konstytucji, wszelkie istotne elementy konstrukcyjne obowiązku daninowego (w tym również opłaty koncesyjne i ich wysokość) powinny być umiejscowione w ustawie.

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. Powinno być na tyle szczegółowe, aby zamiar ustawodawcy był czytelny.

## **IV. WYKONANIE ORZECZENIA:**

### **1. Potrzeba wykonania orzeczenia:**

Konieczne jest podjęcie prac legislacyjnych. Po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, przepis art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji oraz wydane na jego podstawie rozporządzenie w sprawie opłat utraci

moc, a wraz z utratą mocy przestanie funkcjonować procedura odpłatnego koncesjonowania rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych przez nadawców niepublicznych.

Mając na względzie skutki budżetowe wynikające z analizowanego wyroku pożądane jest jak najszybsze podjęcie prac legislacyjnych, tak aby ustawa zawierająca treści normatywne zakwestionowane w rozporządzeniu, weszła w życie przed upływem okresu odroczenia mocy obowiązującej.

## **2. Podmiot właściwy w zakresie objętym orzeczeniem:**

Podmiotem właściwym do podjęcia prac legislacyjnych w zakresie zmiany ustawy o radiofonii i telewizji jest Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

## **3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:**

Działania legislacyjne podjęte w celu wykonania wyroku powinny uwzględnić nowelizację art. 40 ustawy o radiofonii i telewizji, która zawierałaby szczegółowe wytyczne wyznaczające Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji kierunek regulacji określonych w rozporządzeniu, w taki sposób, aby wykluczyć możliwość swobodnego i samodzielnego ustalania wysokości opłat koncesyjnych. W ustawie o radiofonii i telewizji powinny zostać określone przede wszystkim górne i dolne granice stawek opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, ale także inne kryteria wyznaczające kierunek regulacji objętych aktem wykonawczym. Konieczne będzie również wydanie nowego rozporządzenia w sprawie opłat.

## **4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:**

Nie podjęto prac legislacyjnych.

D Y R E K T O R  
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa

*Barbara Wysocka*  
Barbara Wysocka