

145/10/A/2009

WYROK

z dnia 4 listopada 2009 r.

Sygn. akt Kp 1/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Mirosław Granat
Marian Grzybowski
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 4 listopada 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 1 pkt 1 lit. b i art. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych w zakresie, w jakim z naruszeniem zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, ograniczając w trakcie roku budżetowego wpływy z opłat abonamentowych, godzi w stabilność i przewidywalność realizacji misji publicznej przez jednostki radiofonii i telewizji, o których mowa w art. 21 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.), z art. 2 i art. 213 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 ust. 3 ustawy z 13 czerwca 2008 r. w zakresie, w jakim upoważnienie do wydania rozporządzenia przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji nie spełnia konstytucyjnych standardów do wydania aktu wykonawczego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 listopada 2009 r. w M. P. Nr 76, poz. 953.

1. Art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 i Nr 157, poz. 1314) dodaje punkt 6 i punkt 7 lit. a-e:

- a) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- b) nie jest niezgodny z art. 213 ust. 1 Konstytucji.**

2. Art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 13 czerwca 2008 r. w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy z 21 kwietnia 2005 r. dodaje punkt 7 lit. f-g, a także art. 2 ust. 3 i art. 3 ustawy z 13 czerwca 2008 r., są niezgodne z art. 2 w związku z art. 121 ust. 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone z naruszeniem proceduralnych zasad tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym.

3. Przepisy ustawy z 13 czerwca 2008 r. wymienione w punkcie 2 wyroku nie są nierozdzielnie związane z całą ustawą.

UZASADNIENIE

I

1. Wnioskiem z 7 lipca 2008 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: wnioskodawca) wystąpił w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności: art. 1 pkt 1 lit. b i art. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (dalej: ustawa zmieniająca) z art. 2 i art. 213 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim z naruszeniem zasady bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, ograniczając w trakcie roku budżetowego wpływy z opłat abonamentowych, godzą w stabilność i przewidywalność realizacji misji publicznej przez jednostki radiofonii i telewizji, o których mowa w art. 21 ust. 1 w związku z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.; dalej: ustawa o radiofonii), oraz art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim upoważnienie do wydania rozporządzenia przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) nie spełnia konstytucyjnych standardów do wydania aktu wykonawczego.

1.1. Art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej znacznie rozszerzył, w stosunku do już istniejącego, krąg podmiotów uprawnionych do zwolnień z opłat abonamentowych. Ustawodawca, bez uwzględnienia negatywnej opinii KRRiT, dokonał zatem zmian w stanie prawnym, które, w ocenie wnioskodawcy, spowodują na tyle istotny ubytek wpływów do publicznych radiofonii i telewizji, że zagrozi to ich prawidłowemu funkcjonowaniu. Ubytek wpływów z tego tytułu nastąpić miał w trakcie 2008 r., na który zostały już rozdzielone środki i w ich ramach jednostki publicznych radiofonii i telewizji podjęły określone działania misyjne. Ustawa zmieniająca nie zapewniła przy tym żadnego zabezpieczenia finansowego dla kontynuacji tych działań. Jej art. 3 zobowiązał jedynie KRRiT do nowego podziału środków na lata 2008 i 2009 między jednostki publicznych radiofonii i telewizji. Brak szczegółowej analizy skutków nowelizacji i jakiegokolwiek rekompensaty utraconych wpływów stanowi, zdaniem wnioskodawcy, nieuzasadnioną ingerencję w bieżącą działalność mediów publicznych. Dokonywanie takich zmian w trakcie roku budżetowego wnioskodawca ocenił jako naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego i istniejących stosunków prawnych.

1.2. Drugi z zarzutów wnioskodawcy dotyczy zawartego w art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej upoważnienia KRRiT do wydania rozporządzenia określającego sposób zwrotu opłat abonamentowych za 2008 r. osobom zwolnionym na podstawie ustawy zmieniającej, które uiściły opłatę z góry za kilka miesięcy. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten nie spełnia konstytucyjnych wymogów, jakie musi spełniać ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia. W szczególności ustawodawca nie określił podmiotów, na których ciąży obowiązek dokonania zwrotu nienależnych opłat, a jeśli obowiązek miałby dotyczyć kilku podmiotów, nie są znane zasady, na jakich miałyby one dokonywać zwrotu. Wskazanie takiego podmiotu bez doprecyzowania delegacji ustawowej zawartej w zakwestionowanym przepisie jest niemożliwe z uwagi na zakaz domniemywania kompetencji organu publicznego, jak i potencjalnych obowiązków podmiotów prawa handlowego. Brak jest ponadto, w ocenie wnioskodawcy, przepisu rangi ustawowej określającego podmiot, który ma pokryć koszty umowne ponoszone przez operatora publicznego przy przekazywaniu nienależnych opłat.

2. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2008 r. Przewodniczący KRRiT przedstawił w piśmie z 12 sierpnia 2008 r. opinię KRRiT w niniejszej sprawie.

2.1. KRRiT krytycznie odniosła się do wszystkich zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą, zwłaszcza skutku w postaci znacznego zmniejszenia wpływów z opłat abonamentowych przekazywanych spółkom publicznym radiofonii i telewizji, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowego poziomu nałożonych na te spółki obowiązków publicznych. W odniesieniu do przepisów zaskarżonych we wniosku, KRRiT uznała, że delegacja ustawowa upoważniająca KRRiT do wydania rozporządzenia określającego sposób zwrotu uiszczonych z góry opłat abonamentowych przez osoby objęte zwolnieniem po wejściu w życie ustawy zmieniającej nie zawiera wystarczających wytycznych do wydania aktu wykonawczego. KRRiT wykluczyła jednocześnie możliwość uregulowania materii objętej art. 2 ustawy zmieniającej rozporządzeniem wydanym przez ten organ. Jeśli chodzi o upoważnienie KRRiT do ponownego określenia sposobu podziału wpływów z opłat abonamentowych, to – zdaniem KRRiT – przepis ten narusza interesy spółek publicznych radiofonii i telewizji, prowadząc do zasadniczej zmiany ich sytuacji finansowej w ciągu roku budżetowego. Podważa tym samym zasadę zaufania do państwa i uniemożliwia racjonalne planowanie wpływów i wydatków mediów publicznych. Godzi w jeden z celów stawianych przed systemem finansowania radiofonii i telewizji, jakim jest stabilność i przewidywalność wydatków na realizację misji publicznej, na którą to cechę zwracał uwagę również Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 2/03.

2.2. KRRiT zgłosiła także zastrzeżenia do zakresu poprawek senackich zgłoszonych do ustawy zmieniającej uchwalonej przez Sejm. Zdaniem KRRiT, art. 1 pkt 1 lit. b w zakresie, w jakim dodaje do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, ze zm., dalej: ustawa o opłatach) pkt 7 lit. f i g, oraz art. 2 i art. 3 ustawy zmieniającej, jako że nie były w ogóle przedmiotem rozpatrzenia przez Sejm, zostały dodane przez Senat z naruszeniem Konstytucji.

3. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2008 r. opinię w sprawie przedstawił Minister Skarbu Państwa w piśmie z 18 sierpnia 2008 r.

W piśmie przywołane zostało stanowisko Ministerstwa Skarbu Państwa zajęte w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą, zgodnie z którym ograniczenie wpływów z opłat abonamentowych może zostać zrównoważone przez racjonalną

gospodarkę finansową nadawców publicznych. Zdaniem Ministerstwa, możliwe jest również wygospodarowanie stosownych środków na zapewnienie stabilnego finansowania mediów publicznych, np. ze środków Funduszu Mediów Publicznych.

4. Pismem z 17 lipca 2008 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Prezesa Telewizji Polskiej – Spółki Akcyjnej (dalej: TVP) o przedstawienie opinii w niniejszej sprawie, w szczególności w zakresie skutków finansowych, jakie dla TVP będzie miało wejście w życie ustawy zmieniającej.

W piśmie z 21 sierpnia 2008 r., uzupełnionym pismem z 22 sierpnia, Prezes TVP przedstawił przebieg procesu legislacyjnego nad ustawą zmieniającą, dzieląc zarzuty wnioskodawcy dotyczące braku oszacowania i oceny skutków wejścia w życie ustawy zmieniającej, a także braku uzasadnienia dla niektórych z proponowanych zmian, co w konsekwencji wpłynęło negatywnie na jakość przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

4.1. Odnośnie do skutków finansowych ustawy Prezes TVP poinformował, że w 2008 r. spadek poziomu publicznego finansowania TVP będzie w stosunku do 2007 r. niższy o ponad 152 mln zł, a w 2009 r. o 201 mln zł (w stosunku do 2007 r.), z czego największy ubytek obejmie działalność programów ogólnopolskich TVP.

Łączne koszty poniesione na zadania związane z realizacją misji TVP w 2007 r. wyniosły, zgodnie z danymi zawartymi w piśmie, blisko 1 mld 700 mln zł. Działalność TVP, w tym programy wykonujące zadania z zakresu realizacji misji, jest finansowana – ze względu na brak odpowiednich środków publicznych – w dużej mierze ze środków komercyjnych. TVP musi jednak uwzględnić obowiązujący w programach publicznych radiofonii i telewizji ustawowy zakaz przerywania – w celu nadania reklam lub telesprzedaży – audycji, w związku z czym potencjał pozyskiwania przez TVP środków z tego źródła, w porównaniu z nadawcami komercyjnymi, jest znacznie mniejszy. W ocenie Prezesa TVP, brak rekompensaty ubytku wpływów z abonamentu, w związku z wejściem w życie ustawy zmieniającej, spowoduje konieczność podjęcia starań o pozyskanie dodatkowych przychodów komercyjnych, co odbije się niekorzystnie na jakości i różnorodności oferty programowej telewizji publicznej.

4.2. Zdaniem Prezesa TVP, ustawa zmieniająca narusza konstytucyjnie zagwarantowaną ochronę interesu publicznego w radiofonii i telewizji i uniemożliwia realizację misji publicznej przez media publiczne przez to, że pozbawia je znacznej części środków publicznych bez zapewnienia odpowiedniej rekompensaty z budżetu państwa. Nowelizacja osłabia także niezależność finansową mediów publicznych, prowadząc do nadmiernego uzależnienia od komercyjnych źródeł finansowania, a tym samym grozi uszczerbkiem dla pluralizmu mediów i różnorodności rozpowszechnianych treści, a to składa się m.in. na interes publiczny w radiofonii i telewizji, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie naruszone zostaną interesy w toku TVP, która, zgodnie ze swą praktyką programową, zawarła już wiele umów i rozpoczęła produkcję (koprodukcję) filmów oraz audycji i ich cykli. Są to działania wymagające zaplanowanego finansowania. Prezes TVP, odwołując się do standardów europejskich dotyczących misji publicznej i gwarancji niezależności mediów publicznych, zwrócił również uwagę, że rozwiązania przyjęte w ustawie zmieniającej pozostają z nimi w sprzeczności, w szczególności z podkreślanym w zaleceniach Rady Europy obowiązkiem państwa utrzymania odpowiedniego poziomu finansowania publicznych radiofonii i telewizji, gwarantującego środki niezbędne dla realizacji misji publicznej.

5. W piśmie z 22 sierpnia 2008 r. opinię w sprawie przedstawił Prezes Polskiego Radia – Spółki Akcyjnej (dalej: PR), odpowiadając na pismo Trybunału Konstytucyjnego z 17 lipca 2008 r.

W ocenie Prezesa PR, wejście w życie ustawy zmieniającej utrudni, a wręcz uniemożliwi realizację zadań PR, którego program jest finansowany w ok. 70% z wpływów abonamentowych. Zgodnie z informacjami zawartymi w piśmie minimalny ubytek wpływów na rzecz PR w 2008 r. wyniesie prawie 33,5 mln zł, co oznacza zmniejszenie pierwotnych prognoz o blisko 17% i jest porównywalne z kosztami poniesionymi w 2007 r. na produkcję i emisję Programu 2 lub Programu 3 PR. Począwszy od 2004 r. systematycznie malała wielkość przychodów abonamentowych, a wejście w życie ustawy zmieniającej pogłębi tendencję spadkową. Prezes PR podkreślił, że ubytek może być tylko częściowo uzupełniany wyprzedając majątku trwałego PR czy sprzedając czasu reklamowego, która jest limitowana zarówno ze względów rynkowych, jak i z uwagi na powinności misyjne nadawcy publicznego, określone w ustawie o radiofonii. Skutkiem wejścia w życie ustawy zmieniającej będzie konieczność dalszej redukcji wydatków na realizację zadań, co w konsekwencji zagrozi egzystencji PR jako podmiotowi zobligowanemu do wykonywania statutowych zadań określonych w ustawie o radiofonii.

6. W piśmie z 3 września 2008 r. Trybunał zwrócił się do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: Minister Kultury) o opinię w niniejszej sprawie.

6.1. W odpowiedzi z 1 października 2008 r. Minister Kultury wyjaśnił, że ustawodawca ma zagwarantowaną swobodę ustalania zarówno sposobu finansowania publicznych radiofonii i telewizji, jak i podejmowania decyzji o zwolnieniu pewnych grup z obowiązku uiszczania opłat abonamentowych. Źródłem tej swobody jest tak prawo wspólnotowe, jak i Konstytucja, która nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie regulowania opłat abonamentowych. Poza tym, w ocenie Ministra Kultury, rozszerzenie katalogu osób zwolnionych z opłat abonamentowych jest społecznie słuszne i sprawiedliwe, a ograniczenie wpływów z opłat abonamentowych może być zrównoważone przez racjonalną gospodarkę finansową nadawców publicznych.

6.2. Jeśli chodzi o zarzuty wnioskodawcy dotyczące przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, to – zdaniem Ministra Kultury – art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej spełnia wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wskazuje bowiem organ właściwy do wydania rozporządzenia (KRRiT), określa zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne, stanowiąc, że rozporządzenie ma określać sposób zwrotu opłat abonamentowych za 2008 r. osobom, które uiściły opłaty za miesiące, za które opłaty były nienależne, wraz z uwzględnieniem zniżek za uiszczenie opłaty abonamentowej za okres dłuższy niż jeden miesiąc. Jednocześnie Minister Kultury zwrócił uwagę, że wydanie rozporządzenia może okazać się bezprzedmiotowe w związku z przedłużającymi się pracami legislacyjnymi, wobec czego ustawa, uwzględniając trzydziestodniową *vacatio legis*, mogłaby wejść w życie najwcześniej w 2009 r.

7. W piśmie z 29 kwietnia 2009 r. stanowisko w sprawie zajął w imieniu Sejmu Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 1 pkt 1 lit. b i art. 3 ustawy zmieniającej są zgodne z art. 2 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 213 Konstytucji. W pozostałym zakresie Marszałek wniósł o umorzenie postępowania z uwagi na zbędność wydania orzeczenia.

7.1. Uzasadniając zgodność art. 1 pkt 1 lit. b i art. 3 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji, Marszałek wykazywał brak bezpośredniego związku między realizacją misji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o radiofonii i telewizji a ściśle określonymi wpływami abonamentowymi. Nie istnieje bowiem określona, zagwarantowana konstytucyjnie forma wspierania finansowego mediów publicznych. Zależy ona wyłącznie od woli ustawodawcy. Poza tym, jak argumentował Marszałek, rozszerzenie katalogu podmiotów zwolnionych z opłat abonamentowych również służy realizacji wartości wynikających z art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności powołanych wyżej przepisów ustawy zmieniającej z art. 213 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że w uzasadnieniu brak jest jakichkolwiek argumentów potwierdzających jego zasadność. Przepis powołany jako wzorzec kontroli ma charakter kompetencyjny, dla którego zakwestionowane przepisy nie stanowią żadnego uszczerbku. W związku z tym art. 213 ust. 1 Konstytucji, zdaniem Marszałka Sejmu, powinien zostać uznany za nieadekwatny wzorzec kontroli.

7.2. W pozostałym zakresie postępowanie podlega, w ocenie Marszałka Sejmu, umorzeniu z uwagi na zbędność orzekania. W zamierzeniu ustawodawcy ustawa zmieniająca miała wejść w życie w trakcie 2008 r., konieczne zatem było uregulowanie kwestii zwrotu opłat abonamentowych wniesionych z góry za cały ten rok. Przepis ten miał mieć zatem zastosowanie jedynie w wypadku wejścia w życie ustawy zmieniającej w 2008 r. W związku z tym, że ustawa zmieniająca nie weszła w życie w tym terminie, jej art. 2 ust. 3 nie będzie w ogóle zastosowany, bo nieuprawnione jest, między innymi przez wzgląd na wykładnię językową, nadawanie mu znaczenia, zgodnie z którym będzie miał on zastosowanie do tego roku, w którym ustawa zmieniająca weszła w życie.

8. W piśmie z 28 maja 2009 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie zgodności art. 1 pkt 1 lit. b i art. 3 ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji oraz braku niezgodności wymienionych przepisów z art. 213 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie, zgodnie z wnioskiem Prokuratora Generalnego, powinno zostać umorzone ze względu na zbędność orzekania.

8.1. Prokurator Generalny, odnosząc się do poglądów Trybunału Konstytucyjnego i przedstawicieli doktryny, dokonał analizy charakteru opłaty abonamentowej. W konkluzji stwierdził, że opłata abonamentowa jest daniną publiczną, w stosunku do której obowiązują wymagania określone w Konstytucji. A zatem określanie obowiązku i zakresu uiszczania opłat abonamentowych, wprowadzanie zniżek czy zwolnień od tych opłat, a także wypadków, w których podlegają one umorzeniu czy wręcz zniesieniu, należy do ustawodawcy, mającego znaczną swobodę wyboru właściwych instrumentów normatywnych. Istnienie publicznych radiofonii i telewizji wymaga stworzenia tym instytucjom dostępu do środków publicznych, jednakże forma wspierania mediów publicznych, jak i wybór struktur, za pomocą których będzie realizowana misja publiczna, należą do ustawodawcy.

W związku z powyższym nie można, zdaniem Prokuratora Generalnego, podzielić zastrzeżeń wnioskodawcy, że znaczne rozszerzenie przez ustawodawcę zakresu zwolnień z opłat abonamentowych zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu mediów publicznych. Prokurator Generalny podkreślił, że zwolnienie z opłat, o ile nie narusza zasady równości, jest uprawnionym działaniem ustawodawcy, w ramach którego może on swobodnie określać zakres dokonywanego rozszerzenia. W niniejszej sprawie motywy, jakimi kierował się ustawodawca, rozszerzając katalog zwolnień, wynikają z działania państwa na podstawie kierunków wynikających z art. 2 Konstytucji, a nie wbrew nim. Znaczna część

tych zwolnień ma bowiem charakter wsparcia społecznego, a w odniesieniu do osób internowanych i represjonowanych zwolnienie nabiera charakteru „dodatkowego zadośćuczynienia za krzywdy z przeszłości”. Prokurator Generalny podkreślił ponadto, że status społeczny i materialny osób zwolnionych czy motywy zwolnień – o ile są zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej – nie mają znaczenia dla oceny konstytucyjności przyjętych rozwiązań. Znaczenie w tym zakresie ma to, czy zwolnienia wprowadzone przez ustawodawcę w granicach jego swobody nie naruszają standardów wynikających z art. 217 Konstytucji. Nie można zatem zgodzić się poglądem wnioskodawcy, że swoboda kształtowania struktury ulg i zwolnień od opłaty abonamentowej narusza wyrażone w art. 2 Konstytucji zasadę bezpieczeństwa prawnego czy nakaz poszanowania przez ustawodawcę istniejących stosunków prawnych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, nie ulega wątpliwości, że konsekwencją rozszerzenia zakresu podmiotowego zwolnień byłoby zmniejszenie wpływów z opłat abonamentowych, jednak nie wydaje się to zagrażać realizacji misji publicznej przez radiofonię i telewizję. Może to jedynie ewentualnie wskazywać na potrzebę innej, dodatkowej inicjatywy legislacyjnej w zakresie finansowania tej misji ze środków publicznych.

Zakwestionowana regulacja jest, zdaniem Prokuratora Generalnego, zgodna z art. 2 Konstytucji.

8.2. W odniesieniu do zaskarżonego art. 3 ustawy zmieniającej Prokurator Generalny argumentował, że nałożony na KRRiT obowiązek jednorazowego ustalenia sposobu podziału środków między jednostki radiofonii i telewizji na lata 2008 i 2009 z uwzględnieniem zwolnień z opłat przewidzianych w ustawie zmieniającej nie prowadzi do takiej zmiany sytuacji finansowej mediów publicznych, która w aspekcie demokratycznego państwa prawnego naruszałaby zasady przyzwoitej legislacji i zasadę nieretroakcji. Prokurator Generalny podkreślił również, że w części dotyczącej 2008 r. przepis ten stał się nieaktualny ze względu na to, że nie wszedł w życie w tymże roku. Ponadto art. 3 ustawy zmieniającej nie unieważnia dokonanego już na podstawie art. 8 ust. 3 ustawy o opłatach podziału wpływów z opłat abonamentowych.

8.3. Art. 1 ust. 1 lit. b i art. 3 ustawy zmieniającej nie są niezgodne, zdaniem Prokuratora Generalnego, z art. 213 Konstytucji. Art. 213 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli z tego względu, że stanowi ogólnoustrojową normę kompetencyjną, określającą konstytucyjną rolę KRRiT. Ustalanie zniżek i zwolnień od opłat abonamentowych nie należy do konstytucyjnych zadań KRRiT, a zatem, jak argumentował Prokurator Generalny, nie ma związku między tym zadaniem a zadaniem stania na straży wolności słowa, prawa do informacji i interesu publicznego w radiofonii i telewizji. Decyzje ustawodawcy w zakresie zwolnień od opłat nie ograniczają zatem kompetencji KRRiT, które nie są uzależnione od konkretnej wielkości opłat abonamentowych. Zakwestionowana ustawa nie zamyka również dostępu publicznym jednostkom radiofonii i telewizji do środków, bez których nie będzie możliwa realizacja przez nie misji publicznej.

8.4. Odnośnie do art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania jego zgodności z Konstytucją, gdyż przepis ten miał mieć zastosowanie jedynie w sytuacji, gdyby ustawa zmieniająca weszła w życie w roku jej uchwalenia, czyli 2008. Z uwagi na niespełnienie tego warunku przepis ten nie będzie mógł być stosowany, jako że wprost odnosi się tylko do wskazanego roku. Nadawanie mu innego znaczenia, zgodnie z którym mógłby on mieć zastosowanie także

do innego roku, byłoby sprzeczne z jego literalnym brzmieniem. Orzekanie o jego konstytucyjności jest zatem zbędne.

II

Na rozprawie 4 listopada 2009 r. Prokurator Generalny zmodyfikował stanowisko przedstawione Trybunałowi w piśmie z 28 maja 2009 r., w zakresie, w jakim wnosił o umorzenie postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej. Powołując się na pogląd Trybunału wyrażony w wyroku z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09, na temat dopuszczalności umorzenia postępowania w sprawie wszczętej w trybie kontroli prewencyjnej, Prokurator wnioskował o stwierdzenie przez Trybunał, że art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji i nie jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą. Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator wskazał, że zakwestionowany przepis upoważnił do samodzielnego uregulowania przez KRRiT szeregu zagadnień z zakresu prawa daninowego. Kwestie te są jednak, zgodnie z art. 217 ust. 1 Konstytucji, wyłączną materią ustawową i niedopuszczalne jest regulowanie ich w rozporządzeniach KRRiT. W odniesieniu do reszty zarzutów Prokurator podtrzymał stanowisko przedstawione w piśmie procesowym.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali w całości stanowiska zajęte w pismach procesowych.

III

1. Zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego w ramach prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw.

1.1. Wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: wnioskodawca) zawiera dwa zarzuty: merytoryczny i formalny.

Zarzut merytoryczny dotyczy art. 1 pkt 1 lit. b i art. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (dalej: ustawa zmieniająca). Zdaniem wnioskodawcy, przepisy te, rozszerzając krąg podmiotów zwolnionych z opłat abonamentowych w trakcie roku budżetowego, bez zapewnienia jednostkom publicznych radiofonii i telewizji środków finansowych na pokrycie powstałego w ten sposób znacznego ubytku w ich wpływach, naruszają zasadę bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji. Stwarzają tym samym zagrożenie dla stabilności i przewidywalności misji publicznej realizowanej przez publiczne radio i publiczną telewizję. Skutkuje to naruszeniem art. 213 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego ochronę interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Zarzut formalny odnosi się do art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej. W ocenie wnioskodawcy, zawarte w nim upoważnienie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: KRRiT) do wydania rozporządzenia zostało sformułowane z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji.

1.2. Wniosek w niniejszej sprawie został wniesiony przez Prezydenta na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, a zatem w trybie kontroli prewencyjnej (uprzedniej). Podstawą rozróżnienia tego trybu kontroli od dominującego w polskim modelu sądowej kontroli konstytucyjności trybu następczego jest moment dokonywania kontroli (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003, s. 197 i n., Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 20 i n.). Kontrola prewencyjna dotyczy

bowiem aktów normatywnych, które jeszcze nie doszły do skutku, a więc znajdujących się na jednym z etapów stanowienia – ustawy oczekującej na podpis Prezydenta (art. 122 ust. 3 Konstytucji) lub umowy międzynarodowej znajdujące się w stadium przed ratyfikacją (art. 133 ust. 2 Konstytucji).

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), powtarzając podstawowy zarys unormowań zawartych w art. 122 ust. 3 i 4 oraz art. 133 ust. 2 Konstytucji, nadaje kontroli prewencyjnej ograniczoną postać w aspekcie dopuszczalnego przedmiotu kontroli, wzorca, a przede wszystkim podmiotu uprawnionego do zainicjowania kontroli w tym trybie, którym jest wyłącznie Prezydent. Jeśli chodzi o kontrolę ustaw Prezydent może skorzystać z tego prawa w ciągu 21 dni (w wypadku ustaw uchwalonych jako pilne – w ciągu 7 dni; zob. art. 123 ust. 3 Konstytucji). Kontrola prewencyjna dotyczy wyłącznie ustaw przedstawionych Prezydentowi do podpisu oraz umów międzynarodowych przedstawionych Prezydentowi do ratyfikacji. Wykluczone jest w związku z tym poddanie w tym trybie kontroli Trybunału Konstytucyjnego projektów ustaw bądź ustaw jeszcze nierozpatrzonych przez Senat. Jedynym możliwym wzorcem kontroli konstytucyjności przy kontroli prewencyjnej jest Konstytucja; art. 122 ust. 3 i 4 nie przewiduje bezpośredniej kontroli zgodności ustawy z umowami międzynarodowymi, a wyjątkowy charakter tego trybu przesądza o ścisłym interpretowaniu powołanych przepisów Konstytucji (zob. Z. Czeszejko-Sochacki i in., *Komentarz...*, s. 21-22).

1.3. Szczególny charakter kontroli prewencyjnej podkreślany jest również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Jak stwierdził Trybunał w uchwale z 5 września 1995 r., sygn. W 1/95 (OTK ZU w 1995 r., poz. 43), kontrola prewencyjna „jest kontrolą wyjątkową, odróżniającą się tak co do przedmiotu, formy jej sprawowania, a także skutków prawnych od kontroli następczej”.

Istotną odrębnością kontroli prewencyjnej jest przede wszystkim silniej zarysowane domniemanie konstytucyjności, wynikające głównie z tego, że badanie zgodności z Konstytucją przepisów zakwestionowanych w tym trybie może polegać tylko na ocenie tekstu przepisu, bo na tak wczesnym etapie nie jest możliwa pełna ocena, jaki kształt przybierze badana treść w procesie jej stosowania (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 122 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 18). Pogląd ten ugruntowany jest również w orzecznictwie Trybunału, zarówno wcześniejszym (zob. m.in. orzeczenie z 20 listopada 1995 r., sygn. K 23/95, OTK ZU w 1995 r., poz. 33), jak i wydanym po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. (zob. m.in. wyroki: z 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29, z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112). Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 27/00 zwrócił uwagę, że „szczególnie silne domniemanie konstytucyjności ma miejsce w kontroli prewencyjnej. Na podmiocie, który inicjuje kontrolę konstytucyjności prawa, spoczywa ciężar dowodu, że kwestionowana regulacja prawna jest niezgodna z konstytucją. Wnioskodawca musi przedstawić przekonujące argumenty, uzasadniające tezę o niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji”. W związku z powyższym w orzecznictwie Trybunału panuje również pogląd, że orzeczenie wydane w trybie kontroli uprzedniej nie wyklucza kontroli następczej, skoro pełna ocena zgodności z Konstytucją możliwa jest po zbadaniu sposobu wejścia przepisów w życie i ustaleniu następstw ich stosowania wobec podmiotów, do których są adresowane (zob. m.in. orzeczenie w sprawie o sygn. K 23/95).

Konsekwencją „silniejszego” domniemanie konstytucyjności przepisów kontrolowanych w trybie kontroli prewencyjnej jest również konieczność zachowania przez Trybunał Konstytucyjny, oceniający materialnoprawne zarzuty sformułowane w tym

trybie, szczególnej powściągliwości, będącej wyrazem ograniczonej wiedzy o tym, jak w praktyce będą odczytywane zaskarżone przepisy (zob. wyrok z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129; wyrok w sprawie o sygn. Kp 4/08).

1.4. Trybunał Konstytucyjny, zgodnie z art. 66 ustawy o TK, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. To znaczy, że nie powinien dokonywać kontroli przepisów, które nie zostały wskazane we wniosku, pytaniu prawnym lub skardze, chyba że inicjator postępowania zakwestionował konstytucyjność całej ustawy.

Związanie wnioskiem nie dotyczy natomiast zakresu kontroli zakwestionowanych przepisów, wyznaczonego przez art. 42 ustawy o TK, na którego podstawie Trybunał, orzekając o zgodności aktu normatywnego (lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej) z Konstytucją, bada zarówno jego treść, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu (lub do zawarcia i ratyfikacji umowy). O ile zarzuty materialnoprawne muszą zawsze wynikać z treści wniosku, o tyle zarzuty niekonstytucyjności ze względu na kryteria proceduralne i kompetencyjne Trybunał Konstytucyjny podejmuje także z urzędu, niezależnie od treści wniosku, pytania prawnego lub skargi (por. m.in. wyrok z 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98, OTK ZU nr 4/1998, poz. 52; wyrok w sprawie o sygn. K 39/07).

1.5. W niniejszej sprawie KRRiT, jako konstytucyjny organ, zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji, stojący na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji, w opinii przedstawionej Trybunałowi w piśmie z 12 sierpnia 2008 r. zgłosiła między innymi zastrzeżenia do przebiegu prac legislacyjnych nad zakwestionowanymi przepisami. Wskazała, że poprawki do ustawy zmieniającej zgłoszone przez Senat dotyczyły kwestii, które nie były objęte przedmiotem uregulowania w ustawie uchwalonej przez Sejm. Taka sytuacja miała miejsce, zdaniem KRRiT, w wypadku art. 1 pkt 1 lit. b w zakresie dotyczącym liter f i g w pkt 7, dodanym do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, ze zm.; dalej ustawa o opłatach), a także art. 2 i art. 3 ustawy zmieniającej.

Przed przystąpieniem do oceny zasadności zarzutów materialnych Trybunał zbadał zatem procedurę uchwalenia zakwestionowanych przepisów, stosownie do postanowień art. 42 ustawy o TK.

2. Przebieg prac legislacyjnych nad zakwestionowanymi przepisami.

2.1. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (druk nr 387), wniesiony do łaski marszałkowskiej 12 marca 2008 r., zawierał propozycje zmian w art. 4 ustawy o opłatach. Art. 4 ustawy o opłatach wyróżnia osiem grup podmiotów zwolnionych z uiszczania opłat abonamentowych, wśród których znajdują się między innymi osoby, które ukończyły 75 lat, inwalidzi pierwszej grupy, osoby całkowicie niezdolne do pracy i samodzielnej egzystencji, osoby niesłyszące i osoby niewidome. Aktualnie art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o opłatach zwalnia z opłat abonamentowych osoby, co do których orzeczono o całkowitej niezdolności do pracy i samodzielnej egzystencji na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach FUS). Ustawa zmieniająca zakłada zniesienie dotychczasowego wymogu całkowitej niezdolności do samodzielnej egzystencji jako przesłanki koniecznej (obok całkowitej niezdolności pracy) do uzyskania zwolnienia z abonamentu. Wnioskodawcy zaproponowali także zmianę w dotychczasowym brzmieniu

ust. 1 pkt 1 lit. d omawianego art. 4 ustawy o opłatach w postaci zniesienia wymogu pobierania zasiłku pielęgnacyjnego przez osoby, wobec których orzeczono o trwałej lub okresowej całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, ze zm.; dalej: ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników). Najdalej idącą propozycją było rozszerzenie katalogu osób zwolnionych z opłat abonamentowych przez dodanie nowej grupy: osób, które mają ustalone prawo do emerytury na podstawie ustawy o emeryturach i rentach FUS lub na podstawie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Uzasadniając powyższe propozycje, projektodawcy wskazali, że istniejące obecnie zwolnienia z abonamentu wynikają z założenia ustawodawcy, że abonament, będący formą daniny publicznej, powinny uiszczać tylko te podmioty, które bez trwałych ograniczeń mogą uczestniczyć w wytwarzaniu dochodu narodowego. Z tego względu, zdaniem wnioskodawców, do wymienionej w art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach grupy osób zaliczyć należy również wszystkie osoby całkowicie niezdolne do pracy zarobkowej oraz wszystkich emerytów i rencistów, którzy do tej pory w ogóle nie byli objęci zwolnieniem. W ocenie projektodawców wejście w życie ustawy nie spowoduje skutków dla budżetu państwa.

2.2. Pierwsze czytanie projektu odbyło się na posiedzeniu Sejmu 23 kwietnia 2008 r. (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu, s. 34-53). Tego samego dnia projekt skierowano do Komisji Kultury i Środków Przekazu, która dokonała w nim jedynie zmian techniczno-redakcyjnych (zob. Biuletyn nr 630/VI z posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu z 7 maja 2008 r.).

W trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu 8 maja 2008 r. Klub Poselski Lewica zgłosił kilka poprawek, między innymi poprawkę dotyczącą dalszego rozszerzenia kręgu podmiotów uprawnionych do zwolnienia z opłat abonamentowych o:

- osoby uprawnione do korzystania ze świadczeń na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 139, poz. 992, ze zm.),
- bezrobotnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.),
- osoby uprawnione do zasiłku przedemerytalnego i świadczenia przedemerytalnego.

Wnioskodawcy uzasadniali wniesioną poprawkę „troską o tych, którym wcale nie jest lepiej niż emerytom i rencistom, czasem może trochę gorzej” (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 15. posiedzenia Sejmu, s. 200-201). Projekt został ponownie skierowany do Komisji Kultury i Środków Przekazu.

Komisja Kultury i Środków Przekazu 8 maja 2008 r. przyjęła poprawkę rozszerzającą krąg osób zwolnionych z opłat abonamentowych w takim kształcie, w jakim została zgłoszona przez Klub Poselski Lewica (zob. Biuletyn nr 652/VI i dodatkowe sprawozdanie Komisji, druk sejmowy nr 489-A).

Na posiedzeniu Sejmu 9 maja 2008 r. odbyło się trzecie czytanie projektu ustawy, w wyniku którego Sejm przyjął wspomnianą wyżej poprawkę. Następnie odbyło się głosowanie nad całością projektu ustawy, która zdobyła wymaganą do jej uchwalenia większość głosów (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 15. posiedzenia Sejmu w dniu 9 maja 2008 r., s. 281-301). Ostatecznie zatem ustawa zmieniająca rozszerzyła krąg podmiotów zwolnionych z opłaty abonamentowej o emerytów i rencistów, osoby uprawnione do świadczeń rodzinnych, bezrobotnych oraz osoby uprawnione do zasiłku przedemerytalnego i świadczenia przedemerytalnego.

2.3. 12 maja 2008 r. ustawa została przekazana do Senatu. Marszałek Senatu skierował ją do Komisji Kultury i Środków Przekazu, która w sprawozdaniu po posiedzeniu 29 maja 2008 r. wniosła o odrzucenie ustawy w całości. Przedstawione zostały również wnioski mniejszości o wprowadzenie poprawek do ustawy (zob. Zapis stenograficzny z 15. posiedzenia Komisji Kultury i Środków Przekazu w dniu 29 maja 2008 r.).

Stanowisko Komisji Kultury i Środków Przekazu było przedmiotem obrad 13. posiedzenia Senatu 4 czerwca 2008 r. (zob. Sprawozdanie Stenograficzne, s. 4-78). Jako wnioski mniejszości zgłoszone zostały poprawki umożliwiające KRRiT nowe określenia podziału wpływów z abonamentu na lata 2008 i 2009 oraz przewidujące zwrot abonamentu już uiszczonego w sposób, który miała określić w rozporządzeniu KRRiT. Zgłoszono również poprawki – także jako wnioski mniejszości – co do zakresu podmiotowego zwolnienia z opłat abonamentowych, proponując zawężenie kręgu emerytów i rencistów na podstawie kryterium wieku i dochodu oraz zachowanie dotychczasowego zwolnienia osób trwale lub okresowo niezdolnych do pracy z ograniczeniem dotyczącym konieczności pobierania przez nie zasiłku pielęgnacyjnego. Ponadto senator Rulewski zgłosił poprawkę włączającą do kręgu zwolnionych z abonamentu osoby, wobec których stwierdzono nieważność orzeczenia na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.), oraz osoby, wobec których wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem w dniu 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego. Pozostałe poprawki dotyczyły wydłużenia okresu *vacatio legis* do 1 stycznia 2009 r. oraz zapewnienia rekompensaty z budżetu państwa wobec ubytków z opłat abonamentowych.

Komisja Kultury i Środków Przekazu na posiedzeniu 4 czerwca 2008 r. (druk senacki nr 137 Z) wniosła o przyjęcie przez Senat wniosków mniejszości dotyczących:

- 1) utrzymania dotychczasowego wymogu pobierania zasiłku pielęgnacyjnego przez osoby trwale lub okresowo niezdolne do pracy,
- 2) wprowadzenia kryterium wieku i dochodu niezbędnych do uzyskania zwolnienia z opłat przez emerytów i rencistów,
- 3) utrzymania dotychczasowego ograniczenia w zwolnieniu z opłat, jeśli w gospodarstwie domowym, oprócz osoby uprawnionej, są co najmniej dwie osoby po 26 roku życia,
- 4) zwrotu abonamentu już uiszczonego,
- 5) umożliwienia KRRiT ponownego podziału środków z abonamentu na lata 2008 i 2009.

W wyniku głosowania na posiedzeniu 5 czerwca 2008 r. Senat przyjął poprawki dotyczące wprowadzenia kryterium wieku i dochodu niezbędnych do uzyskania zwolnień z opłat abonamentowych przez emerytów i rencistów, utrzymania dotychczasowego ograniczenia w zwolnieniu z opłat, jeśli w gospodarstwie domowym, oprócz osoby uprawnionej, są co najmniej dwie osoby po 26 roku życia, zwrotu abonamentu już uiszczonego, umożliwienia KRRiT ponownego podziału środków z abonamentu na lata 2008 i 2009, a także poprawkę senatora Rulewskiego rozszerzającą krąg zwolnień o osoby represjonowane oraz o osoby internowane w stanie wojennym (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 13. posiedzenia Senatu w dniu 5 czerwca 2008 r., s. 93 i n.). Ustawa zmieniająca wraz z powyższymi poprawkami została przekazana ponownie do Sejmu (zob. uchwała Senatu z 5 czerwca 2008 r., druk nr 584).

2.4. 12 czerwca 2008 r. uchwała Senatu była rozpatrywana na posiedzeniu sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu (zob. Biuletyn nr 776/VI). Komisja

przyjęła wszystkie senackie poprawki. W toku prac zwrócono jedynie uwagę o konieczności uwzględnienia przez KRRiT w wydanym przez nią rozporządzeniu dodatkowej usługi Poczty Polskiej pośredniczącej w zwrocie już uiszczonego abonamentu. Stanowisko Komisji zostało przekazane do Sejmu 12 czerwca 2008 r. (druk nr 621).

Na 17. posiedzeniu Sejmu 12 czerwca 2008 r. odrzucono jedną z zaproponowanych poprawek – dotyczącą utrzymania ograniczenia w zwalnianiu z opłat, jeśli w gospodarstwie oprócz osoby uprzywilejowanej zamieszkują co najmniej dwie osoby powyżej 26 roku życia (zob. Sprawozdanie Stenograficzne z 17. posiedzenia Sejmu w dniach 12 i 13 czerwca 2008 r.). Pozostałe propozycje Senatu (wprowadzenie kryterium wieku i dochodu niezbędnych do uzyskania zwolnienia przez emerytów i rencistów, rozszerzenie kręgu zwolnień o osoby represjonowane i internowane w stanie wojennym, zwrot już uiszczonego abonamentu oraz upoważnienie KRRiT do ponownego podziału wpływów z abonamentu) zostały przez Sejm zaaprobowane.

Ustawa w takim kształcie została przekazana do podpisu Prezydentowi, który zdecydował o skierowaniu jej do Trybunału w trybie kontroli prewencyjnej na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji.

3. Poprawki Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm.

Porównanie zakresu uchwalonej przez Sejm ustawy zmieniającej z zakresem i charakterem poprawek uchwalonych do tej ustawy przez Senat prowadzi do wniosku, że poprawki te zmieniły zasadniczo nie tylko rozmiar ustawy zmieniającej, ale też objęły unormowaniem istotne kwestie, które nie były uregulowane w ustawie uchwalonej przez Sejm. W związku z tym konieczne jest zbadanie przez Trybunał, czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z poprawkami Senatu do ustawy zmieniającej w rozumieniu art. 121 ust. 2 Konstytucji, czy też, ze względu na przekroczenie przez Senat dopuszczalnych granic poprawek, z inicjatywą ustawodawczą ukrytą w formie poprawki.

Problem dopuszczalnego zakresu poprawek Senatu do ustawy uchwalonej przez Sejm był wielokrotnie analizowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ukształtowanym jeszcze w okresie przedkonstytucyjnym (zob. m.in. orzeczenia z 23 listopada 1993 r., sygn. K 5/93, OTK ZU w 1993 r., poz. 39 i z 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35). Do poczynionych wówczas ustaleń Trybunał nawiązywał niejednokrotnie już pod rządami Konstytucji z 1997 r., zasadniczo podtrzymując ukształtowaną linię orzeczniczą (zob. m.in. wyrok o sygn. K 3/98, wyroki z: 23 lutego 1999 r., sygn. K 25/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 23; 14 kwietnia 1999 r., sygn. K 8/99, OTK ZU nr 3/1999, poz. 41; 19 czerwca 2002 r., sygn. K 11/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 43; 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45; 24 marca 2003 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21; 22 maja 2007 r., sygn. K 42/05, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 49; 21 grudnia 2005 r., sygn. K 45/05, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 140; 19 września 2008 r., sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124). W niniejszej sprawie Trybunał odniósł się do kilku tez, mających znaczenie dla jej rozstrzygnięcia.

W procesie kontroli konstytucyjności trybu legislacyjnego w zakresie poprawek wniesionych przez Senat do ustawy uchwalonej przez Sejm Trybunał za punkt wyjścia przyjmuje stwierdzenie, że Sejm i Senat, chociaż obie izby stanowią łącznie władzę ustawodawczą, nie zajmują równorzędnej pozycji w procesie ustawodawczym (zob. m.in. orzeczenie w sprawie o sygn. K 25/97). Ma to zasadniczy wpływ na dopuszczalny zakres poprawek Senatu wnoszonych w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał w sprawie o sygn. K 5/93, wszelkie poprawki Senatu muszą dotyczyć wprost materii, która była przedmiotem regulacji w tekście przekazanym Senatowi przez Sejm. To nie znaczy, że mogą one przybierać jedynie charakter formalno legislacyjny i ograniczać się do

drobnych zmian. W świetle orzecznictwa Trybunału poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań proponowane przez inicjatora procesu legislacyjnego, wprowadzając alternatywny sposób realizacji celu ustawy (zob. orzeczenie w sprawie o sygn. K 25/97, wyroki w sprawach o sygn. K 37/03 i K 45/05). W każdym wypadku muszą jednak wprost dotyczyć materii będącej przedmiotem regulacji w tym tekście, który został przekazany Senatowi przez Sejm. Uchwalona przez Sejm ustawa wyznacza bowiem dopuszczalną głębokość (regulowaną materię) i szerokość (granice przedmiotowe regulowanej materii) poprawek Senatu. Przez ustawę należy przy tym rozumieć – jak podkreślił Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. K 11/02 – zarówno akt normatywny po raz pierwszy regulujący jakieś zagadnienie, jak i nowelizację już obowiązującej ustawy. Szczególny rygoryzm obowiązuje przy wnoszeniu poprawek do ustawy nowelizującej, zwłaszcza jeśli zakres nowelizacji jest niewielki. W wypadku ustawy nowelizującej nie jest w szczególności możliwe, aby senackie poprawki mogły dotyczyć zarówno przepisów ustawy nowelizowanej, które Sejm zdecydował się zmienić i stąd zamieścił je w treści ustawy nowelizującej, jak i tych, co do których Sejm nie zdecydował się na zmianę i dlatego nie uwzględnił ich w treści ustawy nowelizującej. Tym bardziej więc nie mogą dotyczyć zagadnień objętych wyłącznie zakresem ustawy nowelizowanej. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie kwalifikuje taki zabieg jako obejście przepisów o inicjatywie ustawodawczej oraz o trybie czytań projektu ustawy w Sejmie.

Konsekwentna linia orzecznicza Trybunału dotycząca senackiego stadium prac ustawodawczych zmierza do nadania konstytucyjnych ram instytucji poprawki, tak aby nie zatracić jej odrębności od instytucji inicjatywy ustawodawczej. Odrębność ta wiąże się przede wszystkim z tym, że inicjatywa ustawodawcza jest samodzielną propozycją legislacyjną, a jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w takim trybie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do ich uchwalenia. Poprawka Senatu wnoszona jest zaś w trakcie prac nad uchwaloną już ustawą, a więc zaproponowane w niej treści nie są poddane pełnej procedurze rozpatrzenia.

Trybunał Konstytucyjny za nakaz o randze konstytucyjnej uznaje wymóg, by zasadnicze treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej. W prawidłowym, a zatem spełniającym konstytucyjne wymogi, procesie legislacyjnym chodzi o to, aby możliwie najdokładniej i najwnikliwiej rozpatrzyć projekt, a przez to maksymalnie wyeliminować ryzyko niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych rozwiązań. Wprowadzanie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procesu ustawodawczego stanowi naruszenie konstytucyjnych nakazów dotyczących procedury legislacyjnej. Szczególne ograniczenia dotyczą poprawek wnoszonych właśnie na etapie prac w Senacie. Ta faza procedury legislacyjnej charakteryzuje się największym zaawansowaniem, chociażby ze względu na to, że Senat zajmuje się już nie projektem ustawy, ale ustawą uchwaloną przez Sejm, która przeszła etapy poszczególnych czytań w Sejmie, a autor projektu nie ma już możliwości jego wycofania.

Senat w procesie ustawodawczym ma trzy możliwości działania: prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo wnoszenia poprawek do tekstu uchwalonej przez Sejm ustawy i prawo odrzucenia uchwalonej przez Sejm ustawy. Każda ze wskazanych aktywności charakteryzuje się daleko posuniętą odrębnością, różnym celem i doniosłymi konsekwencjami prawnymi. Od tego, czy są realizowane we właściwych stadiach procesu ustawodawczego w ściśle określonej, przede wszystkim w Konstytucji, kolejności, zależy, czy dochowany został „tryb wymagany przepisami prawa do wydania aktu”, co Trybunał, jak już wspomniano, ma prawo badać także z urzędu (art. 42 ustawy o TK). Jeśli chodzi o prawo wnoszenia przez Senat poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm (jak i jej

odrzućenia), to wykonywane jest ono w jednej z ostatnich faz procesu legislacyjnego, oddzielonej od pierwszej fazy, czyli inicjatywy ustawodawczej, stadium rozpatrzenia projektu w tak zwanych czytaniach i przyjęciem go przez Sejm.

Konstytucyjne ograniczenia Senatu przy wnoszeniu poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm nie zaprzeczają jego instytucjonalnej oraz funkcjonalnej odrębności, której wyrazem jest prawo inicjatywy ustawodawczej, przyznane Senatowi w art. 118 ust. 1 Konstytucji. Prawo wnoszenia projektów ustaw, jak podkreślił Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. K 8/99, ma charakter w zasadzie nieograniczony, a ustalenie zakresu projektu zależy wyłącznie od woli Senatu – inaczej niż w wypadku wnoszenia poprawek, które dotyczą ustaw już uchwalonych przez Sejm, a zatem muszą pozostawać w ramach treściowych wyznaczonych zakresem tych ustaw.

4. Poprawki Senatu wniesione do ustawy zmieniającej.

Na tle tych ogólnych ustaleń Trybunał zanalizował zaskarżone we wniosku art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim w art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych zmodyfikował punkt 6 i dodał punkt 7 lit. f i g, a także art. 2 ust. 3 i art. 3 ustawy zmieniającej. Przepisy te zostały wprowadzone do ustawy zmieniającej jako poprawki Senatu w wyniku przyjęcia ich przez Sejm.

4.1. Poprawki dotyczące kręgu podmiotów zwolnionych z opłat abonamentowych (art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej).

W art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim przepis ten dodawał punkt 6 do art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach, na mocy którego zwolniono z opłat abonamentowych emerytów i rencistów, Senat wprowadził dodatkowe kryteria uzyskania zwolnienia. Uzasadnił tę poprawkę koniecznością respektowania konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości społecznej, których naruszenie mogłoby być spowodowane tym, że „rozszerzenie zwolnienia na wszystkich emerytów wiązałoby się z objęciem również tych, którzy prawa emerytalne mogą uzyskać na korzystniejszych warunkach, dużo wcześniej od innych grup społecznych” (zob. uzasadnienie uchwały Senatu z 5 czerwca 2008 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych). Stąd propozycja wprowadzenia dodatkowych kryteriów – wieku i dochodu – które pozwolą na uniknięcie nadmiernego uprzywilejowania emerytów i rencistów znajdujących się w korzystnej sytuacji majątkowej. Zdaniem Senatu, zwolnieniem należałoby zatem objąć „osoby, które ukończyły 60 lat oraz mają ustalone prawo do emerytury, której wysokość nie przekracza miesięcznie kwoty 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (...)”.

Kolejna poprawka dodawała do uchwalonego przez Sejm katalogu osób zwolnionych z opłat abonamentowych dwie dodatkowe grupy: osoby, wobec których stwierdzono nieważność orzeczeń na podstawie ustawy z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, oraz osoby, wobec których wydano decyzję o internowaniu w związku z wprowadzeniem 13 grudnia 1981 r. w Polsce stanu wojennego. W uzasadnieniu tej poprawki wskazano, że wynika ona z konstytucyjnego obowiązku otaczania szczególną opieką weteranów.

Przechodząc do oceny, czy wprowadzenie powyższych poprawek do ustawy zmieniającej mieści się w dopuszczalnych granicach poprawek senackich do ustawy uchwalonej przez Sejm, Trybunał Konstytucyjny przypominał, że Senat, wnosząc poprawki, nie tylko musi ograniczyć się do tekstu przekazanego mu do rozpatrzenia, ale też nie może zmieniać przyjętej przez projektodawcę *ratio legis*, uzasadniającej zaproponowane rozwiązania i wyznaczającej cel ustawy.

W tym świetle propozycja Senatu wprowadzenia dodatkowych kryteriów w postaci wieku i dochodu dla uzyskania zwolnienia z abonamentu przez emerytów i rencistów, a zatem poprawka idąca w głąb przepisu uchwalonego przez Sejm, jest zgodna z intencją projektodawców, aby rozszerzyć dotychczasowy katalog zwolnień o osoby najuboższe. Stanowi zatem poprawkę w rozumieniu art. 121 ust. 2 Konstytucji, a tym samym została uchwalona zgodnie z konstytucyjnymi zasadami tworzenia prawa.

Nie można natomiast, zdaniem Trybunału, uznać za zgodną z tymi zasadami poprawki rozszerzającej krąg podmiotów zwolnionych z opłat abonamentowych o osoby internowane w stanie wojennym i represjonowane, czyli propozycji dodania do art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach punktu 7 lit. f i g. *Ratio legis* rozszerzenia aktualnego katalogu zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach opiera się na założeniu, że abonament jako daninę publiczną powinny uiszczać osoby, które bez trwałych ograniczeń uczestniczą w wytwarzaniu dochodu narodowego. Celem ustawy zmieniającej było zwolnienie z opłat abonamentowych osób najuboższych. Wnioskodawcy, proponując w ustawie zmieniającej katalog zwolnień, kierowali się zatem kryterium majątkowym, podobnie jak grupa posłów, która wniosła w drugim czytaniu projektu poprawkę dotyczącą zwolnienia z abonamentu, oprócz osób całkowicie niezdolnych do pracy oraz emerytów i rencistów, między innymi osób bezrobotnych czy korzystających z różnych form pomocy społecznej. Również Senat konieczność wprowadzenia dodatkowych wymogów zwolnienia emerytów i rencistów uzasadniał kryterium majątkowym, które pozwoliłoby uniknąć nadmiernego uprzywilejowania w tej grupie osób znajdujących się w korzystnej sytuacji majątkowej. W uzasadnieniu poprawki senackiej dotyczącej rozszerzenia katalogu o osoby represjonowane i internowane w stanie wojennym wskazano natomiast, że „konieczność tej poprawki wynika z konstytucyjnego obowiązku otaczania szczególną opieką weteranów” (zob. uchwała Senatu z 5 czerwca 2008 r., druk nr 584). Trybunał Konstytucyjny, nie oceniając słuszności idei Senatu, stwierdził, że Senat zmienił przyjęte przez Sejm kryterium doboru podmiotów uprawnionych do zwolnień, a tym samym cel ustawy zmieniającej. W takiej sytuacji mamy do czynienia w istocie z inicjatywą ustawodawczą Senatu ukrytą w formie poprawki, a nie z poprawką w rozumieniu art. 121 ust. 2 Konstytucji.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że skoro ustawodawca zdecydował, że każdorazowe dodanie do kręgu zwolnionych z abonamentu nowej grupy podmiotów wymaga nowelizacji dotychczasowego katalogu zawartego w ustawie o opłatach, a więc musi przejść całą ścieżkę legislacyjną, to Senat nie może wprowadzać na ostatnim etapie prac legislacyjnych zupełnie nowych grup podmiotów, które zwalnia się z płacenia abonamentu. Konieczność głębszej analizy dodania do katalogu zwolnień grupy podmiotów zaproponowanej przez Senat potwierdzają wątpliwości zgłoszone w trakcie rozpatrywania uchwały Senatu w sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu (zob. Biuletyn nr 776/VI). Podnoszono m.in. kwestię, że poprawka dotycząca zwolnienia z abonamentu osób internowanych w związku z wprowadzeniem stanu wojennego nie zawiera informacji, jak wygląda zaświadczenie uprawniające do skorzystania ze zwolnienia i ile czasu się je zdobywa. Pomimo że wątpliwości powyższe nie zostały wyjaśnione (poza stwierdzeniem, że wzór zaświadczenia określi KRRiT), poprawka została przyjęta przez Sejm.

Podsumowując ocenę poprawek Senatu dotyczących kręgu podmiotów zwolnionych z opłat abonamentowych, Trybunał Konstytucyjny uznał za dopuszczalną w rozumieniu art. 121 ust. 2 Konstytucji poprawkę modyfikującą (przez wprowadzenie dodatkowych kryteriów zwolnienia emerytów i rencistów z abonamentu) art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach dodaje pkt 6. Jeśli chodzi o poprawki dodające do art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach pkt 7 lit. f i g, czyli

rozszerzające krąg zwolnionych z abonamentu o osoby represjonowane oraz osoby internowane w stanie wojennym, to nie mieszczą się one w zakresie dopuszczalnych poprawek Senatu, a zatem zostały uchwalone z naruszeniem proceduralnych zasad tworzenia prawa.

4.2. Upoważnienie KRRiT do określenia sposobu zwrotu już uiszczonych opłat abonamentowych (art. 2 ust. 3 ustawy zmieniającej).

W ocenie Senatu, wejście w życie ustawy zmieniającej w 2008 r. powodowało konieczność dodania przepisów regulujących zasady proporcjonalnego zwrotu opłat osobom, które dzięki ustawie zmieniającej zyskały zwolnienie z opłat, a uiściły opłaty za kilka miesięcy z góry. Senat uchwalił zatem poprawkę wprowadzającą do ustawy zmieniającej upoważnienie do wydania przez KRRiT rozporządzenia określającego sposób zwrotu już uiszczonych opłat abonamentowych.

Powyższa poprawka stanowi w istocie rozstrzygnięcie przez Senat kwestii, że zapłacony abonament ma być zwracany. Rozstrzygnięcie to wykracza poza zakres materii, którą Sejm uczynił przedmiotem ustawy, i nabiera charakter samoistnego przedłożenia legislacyjnego. Nie może być zatem zakwalifikowane jako poprawka do ustawy zmieniającej w rozumieniu art. 121 ust. 2 Konstytucji.

4.3. Zobowiązanie KRRiT do nowego określenia podziału wpływów z abonamentu na lata 2008 i 2009 (art. 3 ustawy zmieniającej).

Propozycję dodania do ustawy zmieniającej art. 3 w przytoczonym wyżej brzmieniu zgłoszono w trakcie prac senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu. W uzasadnieniu wskazano, że z powodu planowanego wejścia ustawy w życie w trakcie 2008 r., konieczne jest wprowadzenie poprawki pozwalającej KRRiT aktualizować sposób podziału wpływów z abonamentu między radio i telewizję z uwzględnieniem nowych zwolnień z opłat abonamentowych.

Powyższa propozycja nie mieści się w zakresie dopuszczalnych poprawek senackich do ustawy uchwalonej przez Sejm. Materia dodana przez Senat nie była w ogóle regulowana w ustawie zmieniającej uchwalonej przez Sejm. Ponadto poprawka ta nie łączy się bezpośrednio z celem i przedmiotem ustawy zmieniającej, która wprowadza jedynie dodatkowe zwolnienia podmiotowe z opłat abonamentowych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzenie tak istotnego uprawnienia, jakim jest możliwość ponownego podziału wpływów z abonamentu przez KRRiT – zwłaszcza wobec brzmienia art. 8 ust. 2 ustawy o opłatach, na podstawie którego KRRiT corocznie, nie później niż do 30 czerwca danego roku, po analizie założeń programowo-finansowych w zakresie realizacji zadań związanych z realizacją misji publicznej oraz kosztów poniesionych na działalność misyjną przez publiczne radio i telewizję, ustala podział środków finansowych uzyskanych z abonamentu – wymaga przed uchwaleniem analizy możliwej jedynie w pełnej procedurze parlamentarnej.

5. Konkluzja.

Art. 2 Konstytucji wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego. W demokratycznym państwie prawnym normy obowiązującego prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją, a każdy organ państwa podejmuje działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Podstawę prawną działania organów stanowiących prawo tworzą przepisy określające ich kompetencje oraz przepisy regulujące tryb ustawodawczy. Jednym z nich jest art. 121 ust. 2 Konstytucji, stanowiący o roli Senatu w procesie uchwalania ustawy, między innymi o możliwości wprowadzenia do tekstu ustawy poprawek. Przepis ten

Trybunał Konstytucyjny wziął z urzędu pod uwagę jako wzorzec kontroli trybu uchwalenia zaskarżonych przepisów ustawy zmieniającej.

Dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym jedną z gwarancji jest stanowienie prawa z poszanowaniem konstytucyjnej regulacji zasad trybu ustawodawczego. Konstytucja, tworząc odpowiednie warunki instytucjonalne, umożliwia stanowienie prawa ze szczególną rozważą, przy wszechstronnym rozważeniu zgłaszanych propozycji legislacyjnych, które mają stać się powszechnie obowiązującym prawem. Ważną rolę pełni zwłaszcza art. 7 Konstytucji, który wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych. Dlatego konieczne jest restrykcyjne interpretowanie i stosowanie przepisów Konstytucji dotyczących procesu ustawodawczego (zob. orzeczenie w sprawie o sygn. K 18/95). Stanowienie przepisów jest niezgodne z Konstytucją, jeśli następuje z uchybieniami określonego w jej normach trybu ustawodawczego, polegającymi m.in. na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym stadium postępowania legislacyjnego. Tak też należy zakwalifikować w niniejszej sprawie wprowadzenie przez Senat poprawek do ustawy zmieniającej, zawierających propozycje wykraczające poza jej materię. Nie znaczy to, że Senat nie ma żadnych możliwości wprowadzenia nawet daleko idących zmian legislacyjnych, w sytuacji gdy rozpatrując ustawę uchwaloną przez Sejm, dostrzeże taką konieczność. Właściwym trybem w takiej sytuacji powinna być inicjatywa ustawodawcza Senatu podjęta na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji. Taką możliwość przewiduje wprost także art. 69 ust. 1 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741, ze zm.), zgodnie z którym, jeżeli w toku prac nad ustawą uchwaloną przez Sejm komisja senacka dostrzeże potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjnych wykraczających poza materię rozpatrywanej ustawy, to wraz z projektem uchwały o przyjęciu uchwalonej przez Sejm ustawy bez poprawek albo wprowadzeniu do jej tekstu poprawek, albo odrzuceniu ustawy, komisja może przedstawić wniosek o podjęcie inicjatywy ustawodawczej wraz z projektem odpowiedniej ustawy.

Sejm nie może wprowadzić uchylić się od rozpatrzenia poprawek zgłoszonych przez Senat, choćby wykraczały one poza zakres pojęcia poprawek do ustawy sejmowej, jednak ich przyjęcie, na skutek nieuzyskania w głosowaniu odpowiedniej większości dla ich odrzucenia, nie stanowi konwalidacji nieprawidłowości zaistniałych w toku procesu legislacyjnego.

Ocenę, czy Senat wykroczył poza dopuszczalne ramy poprawek, przeprowadza wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach dodaje punkt 7 lit. f i g, a także art. 2 ust. 3 i art. 3 ustawy zmieniającej zostały wydane z naruszeniem zasad stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawnym przez to, że Senat, uchwalając je, przekroczył dopuszczalny zakres poprawek do ustawy uchwalonej przez Sejm.

Trybunał uznał za wystarczające stwierdzenie niekonstytucyjności powyższych przepisów z uwagi na tryb ich uchwalenia. Nie rozstrzygał zatem o *meritum* zarzutów wnioskodawcy dotyczących wymienionych przepisów ustawy zmieniającej.

6. Z przepisów ustawy zmieniającej zakwestionowanych we wniosku Prezydenta Trybunał Konstytucyjny poddał merytorycznej kontroli art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach dodaje punkt 6 i 7 lit. a-e. Istota zarzutów podniesionych we wniosku opiera się na twierdzeniu, że rozszerzenie kręgu podmiotów zwolnionych z abonamentu zostało dokonane przez ustawodawcę „bez szczegółowej oceny (...) skutków i ustalenia jakiegokolwiek rekompensaty”, co powoduje

„nieuzasadnioną ingerencję w bieżącą działalność spółek publicznej radiofonii i telewizji” i stanowi „zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania mediów publicznych”. Zakwestionowana regulacja narusza, zdaniem wnioskodawcy, art. 2 i art. 213 ust. 1 Konstytucji.

6.1. Analizę powyższych zarzutów musi poprzedzić kilka uwag na temat opłat abonamentowych.

Zgodnie z art. 1 w związku z art. 2 ust. 1 ustawy o opłatach opłaty abonamentowe pobiera się za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych w celu umożliwienia realizacji misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm., dalej: ustawa o radiofonii), przez jednostki publicznych radiofonii i telewizji. Uszczegółowieniem tego przepisu jest art. 8 ust. 1 ustawy o opłatach. Stosownie do jego treści, wpływy z opłat abonamentowych, opłat za używanie niezarejestrowanego odbiornika i odsetek za opóźnienia w uiszczaniu opłat abonamentowych, z wyłączeniem potrąceń przewidzianych w art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 8 ustawy o opłatach (wynagrodzenie Poczty Polskiej za usługę pobierania abonamentu oraz połowa wpływów z opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika), są przeznaczane wyłącznie na realizację przez nadawców publicznych radiofonii i telewizji misji, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii, w wysokości nieprzekraczającej wydatków ponoszonych w związku z realizacją tej misji.

Wysokość opłaty, określona w art. 3 ust. 1 ustawy o opłatach, jest do 31 maja każdego roku ogłaszana przez KRRiT, która może w drodze rozporządzenia określić niższą wysokość opłat niż przewidziana w ustawie o opłatach.

6.2. Charakter prawny opłat abonamentowych był przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 2/03 (zob. wyrok z 9 września 2004 r., OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83). Trybunał uznał opłatę abonamentową za „przymusowe, bezzwrotne świadczenie publicznoprawne, służące realizacji jednego z konstytucyjnych zadań państwa”, polegającego na finansowym wsparciu misji publicznej realizowanej przez jednostki radiofonii i telewizji. Organem władzy publicznej odpowiedzialnym za realizację tego zadania jest KRRiT, która, zgodnie z art. 213 ust. 1 Konstytucji, „stoi na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji”.

Wskazane cechy abonamentu determinują jego charakter prawny. Opłata ta jest bowiem pomyślana jako danina publiczna, którą od klasycznej daniny publicznej, o jakiej mowa w art. 217 Konstytucji, odróżnia celowy charakter. A zatem – jak stwierdził Trybunał w sprawie o sygn. K 2/03 – opłata abonamentowa nie stanowi – tak jak podatki – dochodów państwa *stricte* budżetowych i nie jest objęta coroczną debatą budżetową. Tym samym „stwarza to dla organu władzy publicznej, jakim jest KRRiT, a także dla publicznej radiofonii i telewizji znaczące uprawnienia zapewniające stabilność i przewidywalność wydatków na realizację określonej ustawowo misji”.

Celowe przeznaczenie i to, że wpływy z opłat abonamentowych stanowią wyłącznie dochód jednostek publicznych radiofonii i telewizji, nie odbierają im jednak cech daniny publicznej, o której mowa w art. 217 Konstytucji. Przesądza o tym publiczny cel ustanowienia tej opłaty – finansowanie misji publicznego radia i publicznej telewizji oraz konstytucyjna pozycja KRRiT. Skutkiem uznania abonamentu jako daniny publicznej o swoistych cechach jest poddanie go rygorowi wynikającemu z art. 217 Konstytucji, stosownie do którego wszystkie elementy konstrukcyjne podatków i innych danin publicznych należą do wyłącznej materii ustawowej.

6.3. Opłaty abonamentowe służą realizacji misji publicznej, będącej podstawowym zadaniem publicznych radiofonii i telewizji, określonym w art. 21 ustawy o radiofonii.

Konstytucja nie posługuje się wprost pojęciem misji publicznej. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie o sygn. K 2/03 przyjął, że misja ta mieści się w „interesie publicznym w radiofonii i telewizji”, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji. Za realizację tak określonej misji odpowiada KRRiT, która jednocześnie stoi na straży wolności słowa i niezależności mediów. Trybunał podkreślił w tym wyroku, że „nie sposób przecenić znaczenia zapewnienia niezależności mediów oraz realizacji misji publicznej przez media w demokratycznym państwie prawnym”.

7. Odnosząc się do oceny zgodności art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej, w zakresie, w jakim rozszerza on krąg podmiotów zwolnionych z opłat abonamentowych, z art. 2 i art. 213 ust. 1 Konstytucji, Trybunał podkreślił, że nie podlega jego ocenie ani wybrany przez ustawodawcę sposób finansowania mediów publicznych, ani sposób realizacji misji publicznej przez publiczne radio i publiczną telewizję. Trybunał Konstytucyjny dokonał kontroli wyłącznie w zakresie zarzutów zawartych we wniosku, odnosząc się do zaprezentowanej w nim argumentacji.

7.1. Ustawodawca w zakresie wyboru formy finansowania mediów ze środków publicznych, wysokości tego finansowania i jego szczegółowych zasad ma zagwarantowaną pełną swobodę. Swoboda ustawodawcy w powyższym zakresie przyznana została również przez samego wnioskodawcę, który stwierdził we wniosku (s. 2), że „od woli ustawodawcy uzależniona jest forma wspierania finansowego mediów publicznych”. Przykładem owej swobody była ustawa z 24 czerwca 2009 r. o zadaniach publicznych w dziedzinie usług medialnych, na mocy której ustawodawca chciał wprowadzić nowy model finansowania misji publicznej oparty w całości na dotacji z budżetu państwa przy jednoczesnej całkowitej likwidacji opłaty abonamentowej (stosownie do postanowień tej ustawy z dniem 31 grudnia 2009 r. miała utracić moc ustawa o opłatach abonamentowych). Omawiana ustawa nie doszła jednak do skutku – po zgłoszonym przez Prezydenta w trybie art. 122 ust. 5 Konstytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie tej ustawy przez Sejm; na 49. posiedzeniu Sejmu 11 września 2009 r. nie została ona ponownie uchwalona w dotychczasowym brzmieniu.

Swoboda wyboru formy finansowania publicznych radiofonii i telewizji nie zwalnia jednocześnie ustawodawcy z obowiązku ustalenia właściwych zasad finansowania. Realizacja misji publicznej przez media publiczne nie jest bowiem możliwa bez zapewnienia odpowiednich nakładów finansowych pochodzących ze środków publicznych. Trybunał Konstytucyjny podzielił w tej kwestii pogląd wyrażony w wyroku w sprawie o sygn. K 2/03.

7.2. Ustawodawca wybrał jako formę finansowania misji publicznej abonament, będący daniną publiczną zbliżoną do podatku. Zdecydował się także ustanowić wyjątki od powszechnego obowiązku ponoszenia opłat abonamentowych. Wyrazem tego jest powoływany już art. 4 ustawy o opłatach, w którym ustawodawca ustanowił krąg osób zwolnionych z opłat abonamentowych w związku z założeniem, iż daninę publiczną, jaką jest abonament, powinny uiszczać tylko te osoby, które bez trwałych ograniczeń mogą uczestniczyć w wytwarzaniu dochodu narodowego. Ustawowa regulacja w tym przedmiocie mieści się granicach swobody ustawodawcy.

W zakwestionowanej w niniejszej sprawie ustawie zmieniającej ustawodawca zdecydował się na rozszerzenie dotychczasowego kręgu osób zwolnionych od opłat abonamentowych, kierując się kryterium majątkowym. Dobór kryterium, celowość czy

racjonalność zwolnień pozostają jednak poza oceną Trybunału Konstytucyjnego (nie były zresztą kwestionowane również przez wnioskodawcę). Działanie ustawodawcy w postaci zwolnienia określonych podmiotów z opłaty abonamentowej jest uprawnione. Skoro ma on zagwarantowaną swobodę w ustalaniu sposobu finansowania mediów publicznych, to obejmuje ona również decydowanie o zwolnieniu pewnych grup podmiotów z uiszczania opłat abonamentowych. Źródłem tej swobody jest przede wszystkim Konstytucja, która nie wprowadza w zakresie wyboru sposobu i zasad finansowania publicznych radiofonii i telewizji żadnych ograniczeń. Nie można zatem podzielić twierdzenia zawartego we wniosku, że działanie ustawodawcy „zagroza prawidłowemu funkcjonowaniu mediów publicznych”.

Ewentualnym kryterium oceny konstytucyjności przyjętych rozwiązań mógłby być w tej sytuacji art. 217 Konstytucji, którego wymogom podlega opłata abonamentowa, będąca szczególnym rodzajem daniny publicznej. Nie jest on wprawdzie wzorcem kontroli w niniejszej sprawie, jednak, biorąc pod uwagę, że rozszerzenie zwolnień z opłat abonamentowych zostało dokonane w formie ustawy, został również spełniony podstawowy warunek przewidziany w art. 217 Konstytucji, stosownie do którego wszystkie elementy konstrukcyjne podatków, w tym zasady przyznawania ulg i umorzeń, należą do wyłącznej materii ustawowej. Tym samym nie znajduje uzasadnienia twierdzenie wnioskodawcy o naruszeniu wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady bezpieczeństwa prawnego, będącej skutkiem uchybienia regułom tworzenia prawa.

7.3. Argument, że ustawodawca „wbrew werbalnym zapewnieniom o braku woli likwidacji opłat abonamentowych, faktycznie je znosi, ponieważ nie podejmuje żadnych działań wspomagających ściągłość należnych opłat”, w istocie w ogóle nie dotyczy zakwestionowanego przepisu, w którym nie ma mowy ani o likwidacji abonamentu, ani o sposobach jego egzekucji. Wyraża jedynie dezaprobatę wnioskodawcy dla aktualnego sposobu finansowania mediów publicznych. Przesądza to o bezzasadności tego zarzutu.

8. Wnioskodawca zarzucił również, że art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej narusza art. 213 ust. 1 Konstytucji.

Art. 213 ust. 1 Konstytucji określa ustrojową pozycję KRRiT. Pozycja KRRiT umożliwia ponoszenie przez ten organ odpowiedzialności za wolność słowa, prawo do informacji oraz interes publiczny w radiofonii i telewizji, o których mowa w powołanym przepisie Konstytucji. Do zakresu konstytucyjnych zadań KRRiT nie należy ustalanie wysokości opłat abonamentowych ani zwolnień od tych opłat (KRRiT jest konstytucyjnie legitymowana jedynie do określenia w drodze rozporządzenia opłaty abonamentowej w wysokości niższej niż ustalona w art. 3 ust. 1 ustawy o opłatach).

Należy zaznaczyć, że treść art. 213 ust. 1 Konstytucji, w szczególności wskazane w nim wartości, takie jak wolność słowa czy prawo do informacji, ma znaczenie dla realizacji misji publicznej. Trybunał w wyroku w sprawie o sygn. K 2/03 stwierdził wprost, że misja ta mieści w „interesie publicznym w radiofonii i telewizji”, o którym mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji. Nie można także zanegować związku między wysokością opłaty abonamentowej a realizacją misji, w szczególności tego, że bez zapewnienia publicznym radiofonii i telewizji wpływów z opłat na odpowiednim poziomie, nie będą one w stanie prawidłowo wypełniać swych ustawowych zadań.

Powyższe nie znajduje jednak zastosowania na gruncie niniejszej sprawy ze względu na treść zaskarżonego przepisu i uzasadnienie zarzutów sformułowanych we wniosku. Zaskarżony przepis dotyczy rozszerzenia kręgu podmiotów zwolnionych z opłat abonamentowych, wzorcem kontroli jest zaś przepis określający konstytucyjne zadania KRRiT. Uzasadnienie wniosku, poza przytoczeniem brzmienia art. 213 ust. 1 Konstytucji,

nie zawiera żadnych argumentów na poparcie zarzutu naruszenia tego przepisu przez zakwestionowaną regulację. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK obowiązek uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie, obciąża wnioskodawcę. Trybunał nie może wyręczać w tym zakresie wnioskodawcy i jest bezwzględnie związany zakresem zaskarżenia (art. 66 ustawy o TK). Kwestia związku między realizacją misji publicznej a wysokością wpływów z opłat abonamentowych nie była zatem w ogóle badana w niniejszej sprawie.

W konsekwencji Trybunał uznał, że art. 213 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli względem art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej.

9. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny stwierdził naruszenie art. 2 w związku z art. 121 ust. 2 Konstytucji ze względu na niekonstytucyjność trybu uchwalenia art. 1 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach dodaje punkt 7 lit. f i g, a także art. 2 ust. 3 i art. 3 ustawy zmieniającej. Zakwestionowane przepisy nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą, a zatem uznanie ich niekonstytucyjności nie skutkuje wadliwością pozostałego tekstu normatywnego.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 listopada 2009 r., sygn. Kp 1/08.

Nie zgadzam się z tym wyrokiem, zarówno w części, w jakiej stwierdzono, że art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728, ze zm.) dodaje pkt 6 i pkt 7 lit. a-e, jest zgodny z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 213 ust. 1 Konstytucji, jak i w części, w której uznano za niezgodny z art. 2 w związku z art. 121 ust. 2 Konstytucji – z powodu naruszenia procedury legislacyjnej – tenże przepis w zakresie, w jakim dodaje do art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych pkt 7 lit. f-g.

UZASADNIENIE

1. Znaczenie mediów publicznych w społeczeństwie demokratycznym Trybunał Konstytucyjny podkreślał między innymi w wyroku z 9 września 2004 r., sygn. K 2/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83), w następujących słowach: „we współczesnym społeczeństwie demokratycznym telewizja i media nie są (...) jedynie nośnikami informacji. Media – a w szczególności publiczne radio i publiczna telewizja – kształtują wzorce osobowe i postawy społeczne ogromnej rzeszy odbiorców. Stały się kreatorem kultury, więc istotne znaczenie ma przekazywanie treści, które tworzą szeroko pojmowaną kulturę w obszarze języka polskiego i kształtują postawy obywatelskie. W tym znaczeniu telewizja publiczna w związku z wypełnianiem misji publicznej może być traktowana jako swego rodzaju dobro publiczne (...) finansowane nie tylko z reklam, ale również z opłat abonamentowych”. Dla Państwa Polskiego realizacja tej misji to „obowiązek publiczny, a zarazem społeczny i historyczny w stosunku do wszystkich tych, którzy z dorobku polskiej kultury, nauki i sztuki pragną korzystać” (*tamże*).

Podstawową przesłanką realizacji tego doniosłego obowiązku państwa jest zapewnienie mediom publicznym odpowiedniego finansowania ze środków publicznych. Wybór sposobu tego finansowania (z budżetu bądź z wpływów z celowej opłaty publicznoprawnej) leży w gestii władz państwowych. Istotne jest natomiast to, by był zapewniony systematyczny i przewidywalny dopływ wystarczających na realizację misji publicznej środków finansowych.

2. Ustawodawca polski ustanowił w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych system finansowania z opłat abonamentowych misji publicznej realizowanej przez jednostki publicznej radiofonii i publicznej telewizji. Opłaty te są w ustawie z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.) określane jako świadczenia na cel publiczny – realizację misji publicznej, o której mowa w art. 21 tej ustawy. Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K 2/03 uznał je za daninę publiczną, która nie stanowi dochodu budżetu państwa, lecz ma celowy charakter.

W odniesieniu do danin publicznych Trybunał wielokrotnie podkreślał, że na ustawodawcy, przy ich ustanowieniu, ciąży obowiązek szanowania zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności przestrzegania zasad przyzwoitej legislacji (wyrok TK). Tym wymaganiom z pewnością nie odpowiadają zaskarżone

przepisy ustawy nowelizującej ustawę o opłatach abonamentowych, wprowadzające dodatkową kategorię osób zwolnionych z obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej, wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 6 i pkt 7 lit. a-e. Kryteria tych zwolnień są bowiem skomplikowane i przez to trudne do samodzielnego zweryfikowania przez osoby mające z tych zwolnień korzystać, podczas gdy obowiązki ponoszenia danin publicznych powinny być określone jednoznacznie i precyzyjnie.

Z tego względu przepisy te są – moim zdaniem – niezgodne z art. 2 Konstytucji w części wyrażającej zasadę demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasadę poprawnej legislacji.

3. Wbrew stanowisku Trybunału, uważam też, że art. 213 ust. 1 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem w rozpatrywanej sprawie dotyczącej opłaty abonamentowej przeznaczonej na realizację misji publicznej przez publiczną telewizję i publiczne radio. Postanowienie to określa zadania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jako stanie na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji. W pojęciu interesu publicznego w radiofonii i telewizji mieści się realizowana przez publiczne radio i publiczną telewizję tzw. misja publiczna, którą art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji definiuje jako oferowanie społeczeństwu zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujących się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Dla realizacji misji publicznej, za którą jest odpowiedzialna KRRiT, konieczne są środki finansowe, które zgodnie z ustawą z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych – pochodzą głównie z opłaty abonamentowej. Powołana wyżej ustawa przewiduje szereg kompetencji Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji dotyczących tych opłat, a wśród nich kompetencję do określenia sposobu podziału wpływów z abonamentu między jednostki publicznej radiofonii i telewizji.

Nie ulega wątpliwości, że wprowadzenie nowych kategorii osób zwolnionych z obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej istotnie uszczupli wpływy z tego tytułu przeznaczone na realizację misji publicznej. Zgodnie z prognozami KRRiT, przewiduje się spadek dochodów z tego tytułu o około 29% (pismo Przewodniczącego KRRiT do Prezesa Zarządu TVP z 20 maja 2008 r., DE 352-744/08, oraz pismo Prezesa Zarządu TVP do TK z 21 sierpnia 2008 r.). Zaskarżona ustawa, ani jakikolwiek inny akt prawny, nie przewiduje bowiem żadnej rekompensaty ubytku środków na realizację misji publicznej, spowodowanego spadkiem wpływów z tytułu opłat abonamentowych. Trudno uznać za poważny argument podnoszony przez przedstawiciela Sejmu oraz Ministra Skarbu Państwa (pismo z 18 sierpnia 2008 r.) i Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (pismo z 1 października 2008 r.), że ograniczenie wpływów z opłat abonamentowych może być zrównoważone przez racjonalną gospodarkę finansową nadawców publicznych.

Rząd nie podjął też żadnych kroków w celu zwiększenia efektywności poboru opłat abonamentowych, która w Polsce jest wyjątkowo niska i wynosi około 50%, podczas gdy w większości państw europejskich odsetek osób uchylających się od płacenia abonamentu wynosi ok. 10% (por. A. Woźniak, P. Stępka, M. Borkowska, E. Murawska-Najmiec, *Systemy poboru opłat abonamentowych w wybranych państwach europejskich. Analiza Biura KRRiT 2007 r.*, nr 5, grudzień 2007). Przeciwnie, wskutek różnych przyczyn, wśród których niebagatelną rolę odgrywa brak skutecznej egzekucji tych opłat oraz swoiste „zamieszanie legislacyjne” wokół finansowania mediów publicznych, narasta zjawisko uchylania się od uiszczania opłaty abonamentowej.

Znaczący ubytek środków z opłat abonamentowych zmusi telewizję publiczną do podjęcia kroków w celu powiększenia wpływów ze źródeł komercyjnych, w szczególności

z reklam i sponsoringu, co odbija się niewątpliwie na jakości jej oferty programowej (zwiększenie liczby audycji dla masowego odbiorcy, kosztem programów ambitnych – „misyjnych”) i może uzależnić to medium publiczne od podmiotów gospodarczych. Jest to tym bardziej niebezpieczne dla interesu publicznego w mediach, że już dotychczas udział środków publicznych (tj. wpływów z abonamentu) w całości dochodów TVP wynosi ok. 27% (z reklam i sponsoringu ponad 54%) i jest najniższy w Europie – na przykład publiczna telewizja niemiecka jest finansowana w ponad 80% z abonamentu, szwedzka – w ponad 90%, a BBC w ponad 77% – nie uzyskując przy tym żadnych dochodów z reklam ani sponsoringu (ekspertyza dr. Wernera Rumphorsta z 30 maja 2008 r., w aktach sprawy).

W gorszej jeszcze sytuacji niż TVP znajduje się, w związku z ograniczeniem wpływów z abonamentu, Polskie Radio, które jest finansowane w ok. 70% z wpływów z abonamentu i które nie ma takich jak TVP możliwości pozyskiwania dochodów ze źródeł komercyjnych (pismo Prezesa Zarządu PR z 22 sierpnia 2008 r.). Działalność misyjna Polskiego Radia, która jest nie do przecenienia, zarówno dla elitarnych grup słuchaczy, jak i dla szerokiej publiczności, w tym w szczególności rzeszy osób starszych i chorych, jest w obecnej sytuacji finansowej bezpośrednio zagrożona.

Zaskarżone przepisy ustawy nowelizującej ustawę o opłatach abonamentowych, w zakresie, w jakim rozszerzają krąg osób zwolnionych z opłaty abonamentowej, i tym samym powodują ograniczenie środków na realizację misji publicznej, godzą bezpośrednio w wartości, o których mowa w art. 213 ust. 1 Konstytucji (wolność słowa, prawo do informacji), i ograniczają możliwości wykonywania przez konstytucyjny organ, jakim jest Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, zadań – stania na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego (misji publicznej) w radiofonii i telewizji. Dlatego, inaczej niż Trybunał Konstytucyjny, uważam, że są one niezgodne z art. 213 ust. 1 Konstytucji.

4. Zaskarżone przepisy naruszają, moim zdaniem, także inne postanowienia Konstytucji, które nie zostały jednak wskazane jako wzorce kontroli w niniejszej sprawie. Należą do nich w szczególności: art. 6 Konstytucji („1. Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. 2. Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym”); art. 14 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu”); art. 61 Konstytucji (prawo do informacji publicznej); art. 73 Konstytucji („Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania, a także wolność korzystania z dóbr kultury”).

5. Z drugiej strony nie zgadzam się również z uznaniem przez Trybunał za niekonstytucyjny trybu uchwalenia przepisów oznaczonych lit. f i g wprowadzonych do art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych, w następstwie poprawek Senatu do ustawy nowelizującej uchwalonej przez Sejm. Trybunał stwierdził, że jest on sprzeczny z art. 121 ust. 2 Konstytucji, w części dotyczącej uchwalenia poprawek przez Senat. Trybunał, odwołując się do przyjętej linii orzecznictwa w tej kwestii, uznał, że poprawki te, dotyczące zwolnienia od obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej dwóch kolejnych grup osób (osób, wobec których stwierdzono nieważność orzeczenia na podstawie ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego [Dz. U. Nr 34, poz. 149, ze zm.] oraz osób internowanych w stanie wojennym wprowadzonym 13 grudnia 1981 r.), wykraczają poza materię uregulowaną w ustawie nowelizującej ustawę abonamentową.

Uważam, że Trybunał Konstytucyjny, zarówno w tym orzeczeniu, jak i wcześniejszych, dotyczących tej kwestii, bezpodstawnie zawęża uprawnienie Senatu do zgłaszania poprawek. Moim zdaniem, na gruncie art. 121 ust. 2 Konstytucji, Senat ma prawo zgłaszać poprawki – pod warunkiem, że dotyczą one bezpośrednio materii będącej przedmiotem ustawy uchwalonej przez Sejm, jak to, moim zdaniem, miało miejsce w rozpatrywanym przypadku – a nie tylko wprowadzające zmiany do tekstu „ustawy sejmowej”. Argument Trybunału, że wszystkie przepisy ustawy powinny przejść pełną procedurę legislacyjną, jest o tyle nieprzekonujący, że ze swojej natury żadne poprawki Senatu, także te zasadniczo zmieniające brzmienie przepisów uchwalonych przez Sejm, nie przechodzą przez inne etapy postępowania w Sejmie, poza głosowaniem nad nimi na posiedzeniu Sejmu, poprzedzonym dyskusją na posiedzeniu właściwych komisji sejmowych. Za to przed ich uchwaleniem przez Senat przechodzą procedurę trzech czytań w tejże izbie, wyłonięj również w drodze powszechnych wyborów. Teza, że Senat, w celu wprowadzenia nawet drobnych, ale pożądaných czy wręcz koniecznych uzupełnień do ustawy uchwalonej przez Sejm, nie ma prawa zgłosić ich w trybie poprawek, lecz powinien podjąć inicjatywę ustawodawczą (uchwalić projekt ustawy i skierować go do Sejmu), jest, moim zdaniem, sprzeczna z elementarną zasadą ekonomii działania (ekonomii procesowej) i ze zdrowym rozsądkiem. Senat uchwała bowiem projekt ustawy w trzech czytaniach; następnie przechodzi on pełną procedurę legislacyjną w Sejmie i wraca do Senatu, gdzie poddawany jest normalnej procedurze postępowania z „ustawami sejmowymi”. Inicjatywa ustawodawcza Senatu z tego względu traci jakikolwiek sens w sytuacji, gdy potrzeba wprowadzenia określonej regulacji ma charakter pilny. Miało to miejsce w przypadku badanej ustawy, która, gdyby miała wejść w życie w przewidzianym przez ustawodawcę czasie, tj. w trakcie roku budżetowego, powodowałaby konieczność upoważnienia KRRiT do korekty dokonanego wcześniej podziału wpływów z abonamentu między TVP i PR na rok 2008, a także na rok 2009, w związku z tym, że Radio byłoby w znacznie większym stopniu dotknięte zmniejszeniem tych wpływów. Temu celowi miał służyć art. 3, dodany do ustawy nowelizującej w wyniku poprawki Senatu, który Trybunał uznał za niezgodny z Konstytucją z powodów proceduralnych. Skoro uprawnienia Senatu, którego kompetencje sprowadzają się niemal wyłącznie do udziału w tworzeniu prawa, ograniczy się (poza prawem do odrzucenia ustawy Sejmu w całości, z którego Senat, z oczywistych względów, korzysta wyjątkowo) do korygowania tekstu przepisów uchwalanych przez Sejm, to powstaje pytanie o zgodność takiej praktyki z art. 10 Konstytucji, według którego władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Dlatego nie zgadzam się z wyrokiem, w zakresie, w jakim uznaje on wskazane wyżej przepisy za niezgodne z art. 2 w związku z art. 121 ust. 2 Konstytucji z powodów proceduralnych.

Jednocześnie muszę podkreślić, że przepisy te naruszają, moim zdaniem, art. 213 ust. 1 Konstytucji, z tych samych powodów, o których była mowa przy ocenie przepisów wprowadzających wcześniej przedstawione zwolnienia od obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej, przeznaczonej na finansowanie misji publicznej w publicznej radiofonii i publicznej telewizji.

Z powyższych względów czułam się w obowiązku zgłosić zdanie odrębne do niniejszego wyroku.