



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 25 marca 2010 r.

Druk nr 835

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Stanisław Gogacz.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

z dnia

zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych

Art. 1.

W ustawie z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 13, poz. 70) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

"4. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji określi, w drodze rozporządzenia, sposób zwrotu opłat abonamentowych za rok 2010 osobom, które uiściły opłaty za miesiące, za które opłata jest nienależna, uwzględniając zniżki za uiszczanie opłaty abonamentowej za okres dłuższy niż jeden miesiąc.";

2) dodaje się art. 3a w brzmieniu:

"Art. 3a. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ustali na rok 2010 nowy sposób podziału wpływów, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, między jednostki publicznej radiofonii i telewizji, uwzględniający zwolnienia z opłat abonamentowych określone w niniejszej ustawie.".

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2009 r. (sygn. akt Kp 1/08), stwierdzającego niezgodność art. 1 pkt 1 lit. b, art. 2 ust. 3 i art. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych z ustawą zasadniczą.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku została opublikowana w M. P. Nr 76, poz. 953 (dzień publikacji: 25 listopada 2009 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2009 r., Nr 10A, poz. 145.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych (dalej także jako ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim do art. 4 ust. 1 ustawy z 21 kwietnia 2005 r. opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 i Nr 157, poz. 1314) dodaje pkt 7 lit. f-g, a ponadto również art. 2 ust. 3 i art. 3 ustawy zmieniającej.

2.2. Zaskarżone przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych zostały skonfrontowane z art. 2 Konstytucji, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego, oraz art. 121 ust. 2 Konstytucji, stanowiącym w zdaniu pierwszym, iż Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania mu ustawy uchwalonej przez Sejm może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości.

Rozważając kwestię dochowania standardów płynących z wyżej powołanych wzorców konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że poprawki wnoszone przez Senat w trybie art. 121 ust. 2 zd. 1 nie muszą przybierać tylko charakteru formalno-legislacyjnego czy ograniczać się do drobnych zmian. Poprawki „(...) mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki

rozwiązań proponowane przez inicjatora procesu legislacyjnego, wprowadzając alternatywny sposób realizacji celu ustawy (...). 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 przepisów ustawy nowelizowanej, które Sejm zdecydował się zmienić i stąd zamieścił je w treści ustawy nowelizującej, jak też 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.”

Zdaniem Trybunału w oparciu o postanowienia Konstytucji można sformułować postulat, by zasadnicze treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie, przebyły najpierw 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.”

Tymczasem wśród poprawek zaproponowanych przez Senat do ustawy zmieniającej znalazły się trzy poprawki istotnie odbiegające od rozwiązań przyjętych w Sejmie. Otóż pierwsza z nich polegała na dalszym poszerzeniu katalogu osób zwolnionych z obowiązku uiszczania opłat abonamentowych, a dwie pozostałe – na dodaniu przepisów art. 2 i art. 3 mówiących o tym, że abonament zapłacony z góry przez osoby, które na mocy ustawy zmieniającej nabędą prawo do zwolnienia z opłat za używanie odbiorników radiofonicznych

oraz telewizyjnych, zostanie tym osobom zwrócony, a także że Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji ustali nowy sposób podziału środków pochodzących z abonamentu w związku z prognozowanym zmniejszeniem się wpływów z tego tytułu.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego opisane poprawki senackie nie mieściły się w zakresie dopuszczalnych poprawek Senatu do ustawy przedłożonej przez Marszałka Sejmu. Jak zaakcentowano w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 4 listopada 2009 r.: „Celem ustawy zmieniającej było zwolnienie z opłat abonamentowych osób najuboższych. Wnioskodawcy, proponując w ustawie zmieniającej katalog zwolnień, kierowali się 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 oraz rencistów motywował 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» (...) Senat zmienił więc 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.”

Co się tyczy zaś art. 2 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych, to wprowadzenie upoważnienia do wydania przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji rozporządzenia określającego sposób zwrotu opłat abonamentowych uiszczonych za 2008 r., naruszało art. 121 ust. 2 Konstytucji, ponieważ – w połączeniu z regulacjami zawartymi w art. 2 ust. 1 i 2 ustawy zmieniającej – przesądzało de facto, że zapłacony już abonament ma zostać zwrócony jako świadczenie nienależne. Rozstrzygnięcie to wykraczało według Trybunału poza zakres materii, którą Sejm uczynił przedmiotem ustawy, i co się z tym wiąże – miało w rzeczywistości charakter samoistnego przedłożenia legislacyjnego. W konsekwencji zatem nie mogło być zakwalifikowane jako dopuszczalna poprawka do ustawy zmieniającej.

Identycznie Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się o wprowadzeniu w ustawie zmieniającej podstawy dla aktualizacji podziału wpływów z opłat abonamentowych, gdyż – jak stwierdził – nie łączyło się ono bezpośrednio z celem i przedmiotem kontrolowanego aktu normatywnego. W ocenie Trybunału: „(...) wprowadzenie tak istotnego uprawnienia, jakim

jest możliwość ponownego podziału wpływów z abonamentu przez KRRiT – zwłaszcza wobec brzmienia art. 8 ust. 2 ustawy o opłatach [abonamentowych], 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.”

W konkluzji swego wyводу Trybunał zaznaczył, że w demokratycznym państwie prawnym normy prawa muszą być stanowione wedle reguł przewidzianych Konstytucją, a każdy organ państwa winien podejmować działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji). Podstawę prawną działania organów stanowiących prawo tworzą przy tym zarówno normy określające ich kompetencje, jak i normy regulujące tryb ustawodawczy. Do tych ostatnich zalicza się w szczególności ta wywodzona z art. 121 ust. 2 ustawy zasadniczej. Stąd też jeżeli Senat dostrzeże w trakcie rozpatrywania ustawy uchwalonej przez Sejm potrzebę wprowadzenia dalej idących zmian legislacyjnych, nie może uczynić tego w drodze uchwalenia poprawek, o których mowa we wskazanym przepisie Konstytucji, lecz powinien skorzystać z inicjatywy ustawodawczej przysługującej mu stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji.

2.3. Z uwagi na to, że w punkcie trzecim sentencji wyroku Trybunał orzekł, iż zakwestionowane przepisy nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą zmieniającą, ustawa ta została podpisana przez Prezydenta zgodnie z dyspozycją art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji, a następnie ogłoszono ją w Dz. U. z 2010 r. Nr 13, poz. 70. Weszła w życie po upływie 30-dniowej *vacatio legis*, tj. w dniu 1 marca 2010 r.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na względzie skutki prawne orzeczenia wydanego w sprawie Kp 1/08, kierując się koniecznością uzupełnienia obowiązujących rozwiązań ustawowych o niezbędne przepisy o charakterze przejściowym, proponuje się, aby nowelizacja ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych polegała na dodaniu w art. 2 ust. 4 oraz art. 3a w brzmieniu odpowiadającym w istocie przepisom art. 2 ust. 3 i art. 3, które wprawdzie zostały uznane za niekonstytucyjne, lecz jedynie z powodów formalnych.

Ponowne wprowadzenie w ustawie zmieniającej regulacji wyeliminowanych wskutek rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego podyktowane jest tym, że art. 2 obowiązującej już ustawy z dnia 13 czerwca 2008 r. jednoznacznie stanowi, iż abonament zapłacony z góry przez osoby, które na nowych zasadach zostały objęte zwolnieniem, winien zostać tym osobom zwrócony (ust. 1) oraz że za wykonanie usługi zwrotu operatorowi publicznemu należy się wynagrodzenie w wysokości ustalonej stosowną umową (ust. 2). Brakuje natomiast przepisów precyzujących procedurę zwrotu. Z kolei zmniejszenie się wpływów z tytułu opłat za używanie odbiorników radiofonicznych lub telewizyjnych w stosunku do zakładanych pociąga to za sobą pytanie o aktualność planu podziału środków ustalonego przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji.

W projektowanej ustawie nowelizującej uwzględniono okoliczność, iż ustawa o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych ostatecznie weszła w życie w nie w roku 2008, jak to zakładano na etapie uchwalenia poprawek senackich, ale dopiero w roku bieżącym, wobec czego to abonament uiszczony za ten rok powinien ewentualnie podlegać zwrotowi. Dlatego w dodawanym ust. 4 (art. 1 pkt 1 proponowanej ustawy), na mocy którego upoważnia się Krajową Radę Radiofonii i Telewizji do wydania rozporządzenia określającego sposób zwrotu wniesionych opłat, mowa jest właśnie o roku 2010. Podobnie wygląda sprawa rewizji założeń, wedle których podzielone zostały wpływy objęte wyliczeniem z art. 8 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych. Dotyczy to bowiem tylko podziału środków na rok 2010 – art. 3a w projektowanym brzmieniu różni się więc w tym zakresie od zakwestionowanego art. 3 ustawy zmieniającej, jako że ten drugi przewidywał ustalenie nowego sposobu podziału wspomnianych wyżej wpływów na lata 2008-2009.

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

.....