

WSPARCIE GOSPODARSTW DOMOWYCH W ZWIĄZKU ZE ZMIANĄ STANDARDU NADAWANIA NAZIEMNEJ TELEWIZJI CYFROWEJ – PRÓBA OCENY PRZYJĘTYCH ROZWIĄZAŃ NORMATYWNYCH

MACIEJ BORSKI*

DOI: 10.26399/iusnovum.v17.1.2023.4/m.borski

STRESZCZENIE

Ustawa o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej została uchwalona przez Sejm 24 lutego 2022 r., a już miesiąc później, 23 marca 2022 r., została znowelizowana, bowiem konieczne stało się doprecyzowanie absolutnie fundamentalnej z punktu widzenia tej ustawy kwestii kręgu osób uprawnionych do uzyskania wsparcia ze strony państwa. Treścią artykułu będzie ustalenie treści kompletu normatywnego, poprzez dokonanie takiej wykładni przepisów wskazanej ustawy, która uwzględni wszystkie powiązania funkcjonalne badanych norm i jest oparta na wszystkich dostępnych źródłach informacji. Jednocześnie podczas analizy regulacji ustawowych autor dokona refleksji pod kątem ich zgodności z wyinterpretowaną przez Trybunał Konstytucyjny z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą określoności prawa.

Słowa kluczowe: DVB-T2, odbiornik cyfrowy, telewizja cyfrowa, zasady poprawnej legislacji, zasada określoności prawa

* dr hab., prof. w Instytucie Nauk Prawnych Wyższej Szkoły Humanitas w Sosnowcu (Polska), e-mail: maciej.borski@humaitas.edu.pl, ORCID: 0000-0001-8210-7968



SUPPORT TO HOUSEHOLDS FOLLOWING THE CHANGE IN THE DIGITAL TERRESTRIAL TELEVISION BROADCASTING STANDARD – AN ATTEMPT TO EVALUATE THE ADOPTED NORMATIVE SOLUTIONS

ABSTRACT

The Act on the Support to Households in Bearing the Costs Associated with the Change in the Digital Terrestrial Television Broadcasting Standard was passed by the government on 24 February 2022, only to be amended after a month, on 23 March 2022, as it became necessary to clarify the issue of the circle of people entitled to receive State support, which is absolutely fundamental from the point of view of this Act. The paper will therefore attempt to determine the content of the normative set by interpreting the provisions of the said Act so that it takes into account all functional relationships of the standards under study and is based on all available sources of information. At the same time, when analysing statutory instruments, the author will reflect on their compliance with the principle of specificity of law, as inferred by the Constitutional Tribunal from the constitutional principle of rule of law.

Keywords: DVB-T2, digital receiver, digital television, principles of correct legislation, the principle of specificity of the law

ZAŁOŻENIA METODYCZNE

Celem opracowania jest próba udzielenia odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania. Pierwsze: czy uchwalenie ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej jest rzeczywiście uzasadnione koniecznością zapewnienia wsparcia wymagających go gospodarstw domowych, czy też jest to klasyczny przykład demagogii wiążącej się z wykorzystywaniem rozwiązań normatywnych w celach politycznych. Drugie pytanie natomiast ma związek z faktem, że analizowana ustawa niemal natychmiast po jej uchwaleniu musiała być nowelizowana, w związku z czym pojawiają się poważne wątpliwości co do tego, czy jej uchwalenie odbyło się z zachowaniem podstawowych reguł poprawności stanowienia prawa, w tym w szczególności zgodnie z zasadą określoności prawa. Jak wiadomo, zasada ta skierowana jest do prawodawcy i nakłada na niego obowiązek konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Aby odpowiedzieć na wskazane pytania, konieczne jest dokonanie pogłębionej analizy przyjętych w ustawie rozwiązań, ze szczególnym uwzględnieniem tych z nich, które wymagały szybkiej korekty. W sposób szczególny autor będzie starał się ustalić, czy doprecyzowanie absolutnie fundamentalnej z punktu widzenia tej ustawy kwestii kręgu osób uprawnionych do uzyskania wsparcia ze strony państwa należy postrzegać w kategoriach niezbędnej ingerencji ustawodawcy, która ma zabezpieczyć adresata normy prawnej przed zastępowaniem ustawodawcy przez organ stosujący prawo w kształtowaniu materialnych treści prawa, czy też tak szybka nowelizacja oznacza w praktyce naruszenie przez ustawodawcę podczas uchwalania ustawy nowelizowanej obowiązku konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

Biorąc powyższe pod uwagę, systematyka artykułu ma za zadanie ułatwić udzielenie odpowiedzi na pytanie o jakość stanowionego przez polskiego ustawodawcę

prawa. Z uwagi na fakt, że uchwalenie ustawy o wsparciu gospodarstw domowych nastąpiło w konsekwencji wielu działań zmierzających do zmiany sposobu nadawania sygnału telewizyjnego, niezbędne stało się nakreślenie, w porządku chronologicznym, kontekstu normatywnego, obejmującego rozwiązania prawne przyjęte zarówno przez prawodawcę unijnego, jak i krajowego. W dalszej kolejności ważne jest wyjaśnienie przyczyn uchwalenia ustawy łagodzącej skutki zmiany standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej, a także przeanalizowanie postępowania ustawodawczego tej ustawy. Refleksja nad jakością uchwalonego prawa z perspektywy przestrzegania zasady określoności prawa nie byłaby możliwa bez przedstawienia istoty tej zasady wraz z próbą odniesienia jej do procedury ustawodawczej, która miała miejsce w wypadku analizowanej ustawy. Ostatnia część artykułu stanowi dopełnienie przedstawionej problematyki, a jej podjęcie wydaje się niezbędne w kontekście przyjętej metody badawczej – to próba nakreślenia realnych i potencjalnych skutków ustawy.

Takie podejście do tematu determinuje także wybór metod badawczych. Dominującą metodą wykorzystaną w niniejszym opracowaniu jest metoda kompletu normatywnego, która pozwala na poznanie reguł i norm ładu aksjonormatywnego w całej złożoności zjawiska, nie tylko od strony elementów sformalizowanych (norm prawnych), ale i niesformalizowanych (reguł, norm i instytucji nieformalnych). Dzięki takiemu podejściu możliwe stają się uporządkowanie i modernizacja wiedzy na temat celów działania człowieka – jako istoty społecznej – i sposobów realizacji tych celów za pomocą instytucji prawnych i norm pozaprawnych, w szczególności na temat przesłanek i sposobów wywierania presji na przebieg postępowania legislacyjnego przez osoby indywidualne i grupy interesu. Takie holistyczne podejście wymaga określenia kilku kategorii podmiotów tworzących rozwiązania składające się na schemat działania (komplet normatywny). Są to: źródło, dysponent, beneficjent i użytkownik (maleficjent). Podział ten nie ma charakteru rozłącznego, jeden i ten sam podmiot może obsadzać jedną lub więcej ról (a nawet wszystkie). Jedynie uzupełniająco wykorzystywana jest metoda dogmatyczna, polegająca na analizie istniejących rozwiązań prawnych. Metoda ta wspierana jest przez analizę orzecznictwa i badania literaturowe, bez których określenie relacji między zasadą określoności prawa a częstotliwością jego zmian nie byłoby możliwe.

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Aktualnie w Polsce, podobnie jak w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, odbywa się zmiana sposobu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej przez zamianę dotychczasowego systemu DVB-T/MPEG-4 na bardziej efektywny DVB-T2/HEVC. Początków tego procesu należy poszukiwać w 2012 r., kiedy to odbyła się Światowa Konferencja Radiokomunikacyjna (*World Radiocommunication Conference*¹ – WRC-12) zorganizowana przez Międzynarodowy Związek

¹ Konferencje te służą przeglądowi i w razie konieczności korygowaniu regulacji radiowych, czyli międzynarodowych umów kontrolujących użycie widma częstotliwości radiowych, orbit satelitów geostacjonarnych i niegeostacjonarnych. Konferencje te odbywają się co dwa do czterech lat.

Telekomunikacyjny (International Telecommunication Union – ITU). Na konferencji tej podjęto decyzję o przeznaczeniu w Regionie 1 ITU kolejnej części „telewizyjnego” pasma UHF – pasma 700 MHz – zarówno dla służby radiodifuzyjnej², jak i na potrzeby służby ruchomej (usług szerokopasmowych realizowanych przez systemy ruchome), poczynając od roku 2015. Region 1 ITU obejmuje Europę wraz z krajami byłego ZSRR, Afrykę i kraje Bliskiego Wschodu, a zmiana przeznaczenia pasma 700 MHz w tym regionie odpowiadała postanowieniom przyjętym już wcześniej dla pozostałych regionów świata. Tym samym pasmo 700 MHz miało zostać globalnie zharmonizowane na potrzeby sieci ruchomych³. W listopadzie 2015 r. na forum kolejnej konferencji, WRC-15, zakończono międzynarodowe negocjacje w zakresie wykorzystania pasma 700 MHz na potrzeby bezprzewodowych usług szerokopasmowych. W ten sposób ujednoczono przeznaczenie pasma 700 MHz we wszystkich regionach ITU. W trakcie WRC-15 postanowiono również o zachowaniu wyłącznego przeznaczenia zakresu częstotliwości 470–694 MHz do celów nadawczych w Regionie 1. Równolegle trwały prace nad opracowaniem warunków technicznych dla wprowadzenia w paśmie 700 MHz sieci ruchomych w Unii Europejskiej, a także proces podejmowania stosownych decyzji politycznych. I tak 11 marca 2013 r., na podstawie art. 4 ust. 2 Decyzji o spektrum radiowym⁴, Komisja Europejska udzieliła Europejskiej Konferencji Administracji Poczty i Telekomunikacji (European Conference of Postal and Telecommunications Administrations – CEPT) zlecenia na opracowanie zharmonizowanych warunków technicznych dla pasma 700 MHz na potrzeby bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej w Unii oraz na potrzeby innych zastosowań, wspierających priorytety unijnej polityki widma radiowego. W ramach tego zlecenia, CEPT przedstawił sprawozdania: nr 53⁵ (2014) i 60⁶ (2016), stanowiące podstawę technicznej harmonizacji pasma 700 MHz na potrzeby naziemnych bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej w Europie.

² Zgodnie z art. 1.38 Regulaminu Radiokomunikacyjnego stanowiącego załącznik do Konstytucji i Konwencji Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU) z dnia 22 grudnia 1992 r. (Dz.U. z 1998 r., nr 35, poz. 196) – służba radiodifuzyjna to służba radiokomunikacyjna, której transmisje są przeznaczone do bezpośredniego odbioru przez szeroki ogół społeczeństwa. Służba ta może obejmować transmisje dźwięków, telewizji lub inne rodzaje transmisji.

³ Sieć ruchoma to publiczna sieć telekomunikacyjna, w której zakończenia sieci nie mają stałej lokalizacji, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3649,pojcie.html> (dostęp: 9.06.2022).

⁴ Decyzja nr 676/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie ram regulacyjnych dotyczących polityki spektrum radiowego we Wspólnocie Europejskiej, Dz.Urz. UE L nr 108 z 24 kwietnia 2002 r., s. 1.

⁵ Report A from CEPT to the European Commission in response to the Mandate. To develop harmonised technical conditions for the 694–790 MHz ('700 MHz') frequency band in the EU for the provision of wireless broadband and other uses in support of EU spectrum policy objectives. Report approved on 28 November 2014 by the ECC.

⁶ Report B from CEPT to the European Commission in response to the Mandate. To develop harmonised technical conditions for the 694–790 MHz ('700 MHz') frequency band in the EU for the provision of wireless broadband and other uses in support of EU spectrum policy objectives. Report approved on 01 March 2016 by the ECC.

Komisja Europejska w komunikacie *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*⁷ nakreśliła wizję powszechnego dostępu do łączności wysokiej jakości dla przedsiębiorstw i obywateli. Strategia ta zapowiadała konkretne wnioski ustawodawcze Komisji, dotyczące m.in. skoordynowanego zwalniania zakresu 694–790 MHz.

Bazując na sprawozdaniach CEPT, oraz biorąc pod uwagę prace legislacyjne nad decyzją zmieniającą przeznaczenie pasma 700 MHz w Unii, 28 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska wydała Decyzję wykonawczą odnośnie do zakresu częstotliwości 694–790 MHz⁸. W ten sposób zapewniono ujednoczone warunki techniczne, umożliwiające użytkowanie pasma 700 MHz na potrzeby naziemnych bezprzewodowych usług szerokopasmowej łączności elektronicznej i innych zastosowań zgodnie z priorytetami polityki widma radiowego na szczeblu unijnym. Zmiana sposobu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej wymagała natomiast kolejnych działań nie tylko na szczeblu Unii Europejskiej, ale także poszczególnych państw członkowskich.

Biorąc to pod uwagę, zmiana sposobu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej w Polsce jest konsekwencją przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę decyzji (UE) 2017/899 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHz w Unii⁹. Na podstawie tej decyzji państwa członkowskie UE zostały zobowiązane do udostępnienia pasma 700 MHz (zakres 694–790 MHz) na potrzeby usług szerokopasmowych do dnia 30 czerwca 2020 r. lub w uzasadnionych przypadkach najpóźniej do dnia 30 czerwca 2022 r.¹⁰ Obecnie nadawane programy muszą się zatem zmieścić w węższym zakresie częstotliwości (470–694 MHz zamiast 470–790 MHz). Ponadto zmiana standardu na DVB-T2/HEVC¹¹ uzasadniana jest

⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy* z dnia 6 maja 2015 r. (COM(2015) 192 final).

⁸ Decyzja Wykonawcza Komisji (UE) 2016/687 z dnia 28 kwietnia 2016 r. w sprawie harmonizacji zakresu częstotliwości 694–790 MHz na potrzeby systemów naziemnych zapewniających bezprzewodowe szerokopasmowe usługi łączności elektronicznej oraz na potrzeby elastycznego użytkowania na poziomie krajowym w Unii (notyfikowana jako dokument nr C(2016) 2268). Szczegóły decyzji zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=cele-x%3A32016D0687> (dostęp: 9.06.2022).

⁹ Dz. Urz. UE L nr 138 z 25 maja 2021 r., s. 131.

¹⁰ Zgodnie z art. 1 akapit 2 zdanie 2 decyzji PE i RUE nr 2017/899: „W przypadku odroczenia dane państwo członkowskie informuje o tym pozostałe państwa członkowskie i Komisję oraz uwzględnia te należycie uzasadnione powody w krajowym planie działania przyjętym zgodnie z art. 5 niniejszej decyzji”.

¹¹ Standard DVB-T to standard cyfrowego przesyłu danych audiowizualnych, które kompresowane są za pomocą standardu MPEG-2 lub nowszego MPEG-4 (H.264). Standard ten wyparł analogowy przesył, który w Polsce funkcjonował przez kilkadziesiąt lat, właściwie od początków telewizji. Ostatnie transmisje analogowe zakończono w lipcu 2013 roku. Od tej pory wszyscy użytkownicy telewizji naziemnej korzystali z transmisji cyfrowych w standardzie DVB-T. Standard DVB-T2 charakteryzuje się lepszym wykorzystaniem pasma oraz znacznie efektywniejszym standardem kompresji danych HEVC (H.265). Nowszy standard DVB-T2 to większa pojemność multipleksu, czyli pakietu różnorodnych treści telewizyjnych, radiowych oraz wszelkiego rodzaju innych usług transmitowanych cyfrowo przy wykorzystaniu tylko jednej częstotliwości. Standard DVB-T pozwala przesłać ok. 24,88 Mb/s w jednym paśmie o szerokości 8 MHz. Natomiast DVB-T2 w tej samej szerokości pasma pozwala na przesłanie do 40 Mb/s. Szerzej na temat różnic między standardem DVB-T a DVB-T2 zob. <https://www.komputerswiat.pl/>

koniecznością podwyższenia jakości usług, przez wprowadzenie np. powszechnej transmisji telewizyjnej w jakości HD wszystkich programów telewizyjnych lub wprowadzenie telewizji ultrawysokiej rozdzielczości UHD 4K. Warto w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 288 TFUE decyzja ta wiąże w całości swoich adresatów, będąc aktem ustawodawczym przyjętym przez Parlament Europejski i Radę UE w zwykłej procedurze ustawodawczej. Adresatami tej decyzji są wszystkie państwa członkowskie, w tym Polska.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 przedmiotowej decyzji państwa członkowskie do 30 czerwca 2018 r. miały przyjąć i ogłosić publicznie swoje krajowe plany i harmonogramy („krajowe plany działania”), w tym działania szczegółowe, dotyczące spełnienia spoczywających na nich obowiązków. Z kolei w myśl ustępu 2 tego artykułu państwa członkowskie powinny uwzględnić w swoich krajowych planach działania informacyjne dotyczące środków, w tym wszelkich środków wspierających, łagodzących skutki zbliżającej się migracji dla ogółu obywateli i dla użytkownika bezprzewodowych urządzeń PMSE do transmisji sygnałów akustycznych oraz sprzyjających terminowemu udostępnieniu na rynku wewnętrznym interoperacyjnych urządzeń telewizyjnych sieci nadawczych i odbiorników. Na podstawie tej decyzji Ministerstwo Cyfryzacji, przy współpracy Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Instytutu Łączności – Państwowego Instytutu Badawczego, opracowało w 2018 r. (zaktualizowany w 2019) Krajowy Plan Działań zmiany przeznaczenia pasma 700 MHz w Polsce¹². W Planie tym wskazano, że 28 grudnia 2018 r., zgodnie z art. 1 ust. 1 Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/899, Polska wystąpiła do Komisji Europejskiej z informacją o konieczności odsunięcia terminu udostępnienia pasma 700 MHz na potrzeby naziemnych systemów zdolnych do zapewniania usług bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej do 30 czerwca 2022 r., informując jednocześnie, że nie będzie to miało negatywnego wpływu na pozostałe państwa członkowskie. Wskazaniem przez Polskę uzasadnionym powodem odroczenia dopuszczenia do korzystania z częstotliwości z pasma 700 MHz na potrzeby naziemnych systemów zdolnych do zapewnienia usług bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej po dniu 30 czerwca 2020 r. stały się nierozwiązane problemy dotyczące koordynacji transgranicznej, skutkujące szkodliwymi zakłóceniami. Brak informacji ze strony Federacji Rosyjskiej, Republiki Białorusi oraz Ukrainy o wyłączeniu do 30 czerwca 2020 r. naziemnej telewizji, działającej w paśmie 700 MHz na terenie tych krajów, uniemożliwił *de facto* w sposób niezakłócony uruchomienie pasma 700 MHz na potrzeby naziemnych systemów zdolnych do zapewniania usług bezprzewodowej szerokopasmowej łączności elektronicznej na terenie Polski w wymaganym terminie, tj. do 30 czerwca 2020 r. Warto w tym miejscu

poradniki/telewizory/sygnal-dvb-t2-w-polsce-od-marca-2022-r-co-to-oznacza-dla-posiadaczy-telewizorow/p5g463k (dostęp: 16.06.2022).

¹² Najważniejszym elementem Krajowego Planu Działań jest harmonogram planowanych działań, obejmujący zarówno działania legislacyjne, uzgodnienia międzynarodowe, zmiany planu zagospodarowania częstotliwości, zmiany rezerwacji i pozwoleń radiowych, jak i migracje techniczne, polegające na zmianie częstotliwości wykorzystywanych przez nadajniki telewizyjne. Zob. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/aktualizacja-krajowego-planu-dzialan-zmiany-przeznaczenia-pasma-700-mhz-w-polsce> (dostęp: 9.06.2022).

zauważyć, że w Krajowym Planie Działań, zgodnie ze wskazanym wyżej art. 5 ust. 2 decyzji nr 2017/899 z dnia 17 maja 2017 r., zwrócono uwagę, że zmiana standardu nadawania na DVB-T2/HEVC może spowodować po stronie odbiorców konieczność wymiany odbiorników telewizyjnych niespełniających wymagań technicznych. Wskazano ponadto, że o planowanych zmianach częstotliwości widzowie zostaną poinformowani przez nadawców (np. w postaci informacji na paskach). Nie pojawiła się tutaj natomiast żadna informacja dotycząca działań wspierających w zakresie wymiany odbiorników telewizyjnych.

W Krajowym Planie Działań przewidziane zostały także inne działania, zmierzające do osiągnięcia celu, jakim jest zmiana standardu nadawania. Wśród szczególnie istotnych znalazła się odpowiednia nowelizacja ustawy – Prawo telekomunikacyjne, a także wydanie rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy przez ministra cyfryzacji. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje wydane w 2019 r. Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla odbiorników cyfrowych¹³. Podstawą prawną dla jego wydania był art. 132 ust. 3 ustawy – Prawo telekomunikacyjne¹⁴. Działania te miały przygotować polski rynek telekomunikacyjny do przejścia na standard DVB-T2 i kompresję obrazu HEVC/H.265/MPEG-H. Dla kompletności wyводу należy zaznaczyć, że kwestia zmiany systemu nadawania i odbioru programów telewizyjnych została ujęta także w Strategii Regulacyjnej na lata 2017–2022 Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji¹⁵ oraz Strategicznych kierunkach działań Prezesa UKE w latach 2017–2021¹⁶.

POTRZEBA UCHWALENIA USTAWY ŁAGODZĄCEJ SKUTKI ZMIANY STANDARDU NADAWANIA NAZIEMNEJ TELEWIZJI CYFROWEJ

Przedstawione działania nakierowane były na osiągnięcie skutku w postaci zmiany standardu nadawania sygnału telewizyjnego. Zmiana ta oznacza z jednej strony poważne korzyści związane nie tylko z uporządkowaniem rynku nadawców, lecz także wymierne korzyści finansowe dla budżetu państwa, wynikające z przeprowadzenia przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej procedury selekcyjnej pasma zajmowanego przez nadawców telewizyjnych na rzecz przedsiębiorców telekomunikacyjnych świadczących usługi szerokopasmowe. Może to oznaczać dodatkowe przychody budżetowe na poziomie około 1,5 miliarda złotych¹⁷. Z drugiej – zmiana standardu

¹³ Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 7 października 2019 r. w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych dla odbiorników cyfrowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 515).

¹⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2021 r., poz. 576).

¹⁵ Z dokumentem tym zapoznać się można na stronie <https://www.gov.pl/web/krrit/strategie-krrit> (dostęp: 16.06.2022).

¹⁶ Dokument ten w postaci prezentacji multimedialnej dostępny jest na stronie internetowej UKE: <https://uke.gov.pl/akt/strategia-prezesa-uke-w-latach-2017-2021,10.html> (dostęp: 16.06.2022).

¹⁷ Dane te są oczywiście szacunkowe, ale potwierdzają je doświadczenia innych państw, które zdały już dokonać dystrybucji wskazanych częstotliwości. Republika Federalna Niemiec uzyskała z tego tytułu około 6,5 miliarda euro, zaś Słowacja około 100 milionów euro.

nadawania na DVB-T2 wiąże się dla części gospodarstw domowych z koniecznością wymiany odbiornika telewizyjnego na nowszy, przystosowany do zmiany standardu model, lub doposażenia obecnie użytkowanego odbiornika w dekodery naziemnej telewizji cyfrowej. Warto w tym miejscu podkreślić, że Rada UE wspólnie z Parlamentem Europejskim w art. 5 ust. 2 decyzji nr 2017/899 zobowiązały Państwa członkowskie UE do zastosowania odpowiednich środków wsparcia, „łagodzących skutki zbliżającej się migracji dla ogółu obywateli”. Biorąc to pod uwagę, zdaniem projektodawcy niezbędne stało się uchwalenie ustawy, która zapewniłaby wsparcie gospodarstw domowych w nieprzerwanym odbiorze bezpłatnej naziemnej telewizji cyfrowej po zmianie standardu nadawania. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że aż 30% gospodarstw domowych odbiera telewizję wyłącznie w sposób naziemny, nie korzystając z usług płatnych telewizyjnych platform cyfrowych¹⁸. Jednocześnie sprecyzowano, że wsparcie polegać będzie na dofinansowaniu zakupu dekodera telewizyjnego umożliwiającego co najmniej odbiór naziemnej telewizji cyfrowej w standardzie DVB-T2/HEVC. Maksymalna wysokość dofinansowania miała wynieść 100 złotych, a świadczenie miało zostać wykorzystane jednorazowo. Projektodawca wyłączył możliwość wykorzystania części kwoty świadczenia, a następnie zrealizowanie pozostałej części w ramach osobnej transakcji, np. przez nabycie dwóch dekoderek z dofinansowaniem po 50 złotych. Nabycie dekodera za kwotę przekraczającą wysokość świadczenia miało skutkować koniecznością uiszczenia nadwyżki przez osobę uprawnioną. Z kolei zakup dekodera za cenę niższą niż 100 złotych nie stanowił podstawy do ubiegania się o zwrot różnicy przez osobę uprawnioną. W projekcie przewidziano, że świadczenie na zakup dekodera telewizyjnego można będzie realizować do końca 2022 r.

Uwzględniając te ustalenia, do kategorii źródeł, czyli faktycznych inicjatorów wprowadzenia do obiegu społecznego określonych rozwiązań, należy zaliczyć w pierwszej kolejności prawodawcę unijnego obejmującego trzy instytucje Unii Europejskiej – Komisję Europejską¹⁹ jako podmiot, który wykonując inicjatywę legislacyjną, przygotował projekt decyzji nr 2017/899 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHz w Unii, oraz Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, które ten akt przyjęły w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. To właśnie postanowienia decyzji wiążące dla państw członkowskich UE, w tym Polski, spowodowały reakcję polskiego ustawodawcy i uchwalenie ustawy łagodzącej skutki zmiany standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej. Trzeba bowiem pamiętać,

¹⁸ W Polsce funkcjonują 3 platformy telewizji cyfrowej: Polsat Box, Canal+, Orange TV. Dodatkowo za pomocą satelity istnieje możliwość odbioru kanałów telewizyjnych na zasadzie doładowań lub przedpłaty – w systemie prepaid, za pomocą Canal+ telewizja na kartę, Telewizji na kartę HD i Smart HD+.

¹⁹ Warto zauważyć, że zgodnie z przyjętym w UE modelem stanowienia prawa punktem wyjścia do przyjmowania wiążących aktów prawa pochodnego, w tym decyzji, jest często wcześniejsze przyjmowanie w formie aktów niewiążących, w tym tzw. aktów *sui generis* dokumentów o charakterze strategicznym określających kierunek, jaki należy przyjąć, by uregulować określoną sferę życia społecznego. Dokumentem takim w odniesieniu do kwestii wykorzystywania częstotliwości 470–490 MHz wydaje się Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 6 maja 2015 r. zatytułowany *Strategia jednolitego rynku cyfrowego Europy*: „uwypukliła ona znaczenie zakresu częstotliwości 694–790 MHz („pasmo 700 MHz”) dla zapewnienia świadczenia usług szerokopasmowych na obszarach wiejskich, aby zapewnić dostęp i łączność, oraz podkreśliła potrzebę skoordynowanego uwolnienia tego zakresu, przy jednoczesnym dostosowaniu się do specyficznych potrzeb dystrybucji usług radiodifuzyjnych”.

że w prawie UE obowiązuje zasada bezpośredniego obowiązywania, zgodnie z którą nie tylko rozporządzenia, ale także decyzje stają się automatycznie wiążące w całej Unii Europejskiej z dniem ich wejścia w życie. Do tej samej kategorii należy zaliczyć także Ministra Cyfryzacji, który w reakcji na przyjęcie wskazanej wyżej decyzji PE i RUE przygotował tzw. Krajowy plan działań zmiany przeznaczenia pasma 700 MHz w Polsce. Tam, określając kolejne kroki niezbędne do realizacji wskazanego celu, zakładano konieczność wymiany przez niektórych odbiorców odbiorników telewizyjnych, niespełniających wymagań technicznych, nie przewidując jednak żadnych działań wspierających w zakresie ich wymiany. Działania te podjęte zostały przez ministra dopiero na etapie przygotowywania projektu ustawy łagodzącej skutki zmiany standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej. Biorąc to pod uwagę, ministra cyfryzacji można byłoby postrzegać jako źródło konstytutywne, czyli takie, które nadawało właściwy kierunek inicjatywie prawotwórczej dopiero od momentu, gdy rozpoczął on przygotowania do stworzenia projektu ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej. Wcześniej, na etapie przygotowywania Krajowego planu działań zmiany przeznaczenia pasma 700 MHz w Polsce (2017–2018), pełnił on rolę „antyźródła”, nie przewidując żadnych działań o charakterze osłonowym, które złagodziłyby negatywne dla odbiorców telewizyjnych skutki zmiany sposobu nadawania. Podobną rolę można przypisać Polskiej Izbie Komunikacji Elektronicznej oraz Krajowej Izbie Komunikacji Ethernetowej, które konsultując projekt ustawy, zwracały uwagę, że może on istotnie naruszać podstawowe zasady obowiązujące w Unii Europejskiej (zakaz nowej pomocy publicznej oraz nakaz zachowania neutralności technologicznej) oraz być niewspółmiernie kosztowne do możliwych rezultatów²⁰. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rolę tzw. źródeł rezolutywnych. Są to podmioty, które zachowywały się pasywnie w zakresie zgłaszania kierunków prac legislacyjnych i konkretnych projektów, ale ich wystąpienia były istotne dla zakończenia procesu prawotwórczego. Do tej kategorii źródeł zaliczyć można podmioty uczestniczące w konsultacjach publicznych projektu ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej. Wśród nich wymienić można np. Krajową Izbę Gospodarczą Elektroniki i Telekomunikacji oraz Polskie Towarzystwo Informatyczne, które od początku postulowały dodanie odbiornika telewizyjnego do produktów kwalifikowanych do wsparcia²¹, czy Polską Izbę Radiodifuzji Cyfrowej oraz Stowarzyszenie Sygnał, zwracające uwagę na konieczność precyzyjnego wskazania w projekcie ustawy finalnej wysokości świadczenia albo wskazania zasad jego wyliczania²².

²⁰ Szczegółową argumentację można odnaleźć w pismach dostępnych na: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545631.pdf> oraz <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545627.pdf> (dostęp: 17.06.2022).

²¹ Szerzej zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545625.pdf> i <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545629.pdf> (dostęp: 17.06.2022).

²² Szerzej zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545633.pdf> i <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545634.pdf> (dostęp: 17.06.2022).

PRZEBIEG POSTĘPOWANIA LEGISLACYJNEGO
USTAWY O WSPARCIU GOSPODARSTW DOMOWYCH
W PONOSZENIU KOSZTÓW ZWIĄZANYCH ZE ZMIANĄ
STANDARDU NADAWANIA NAZIEMNEJ TELEWIZJI CYFROWEJ

Rządowy proces legislacyjny projektowanej ustawy zakończył się w styczniu 2022 r., po mniej więcej miesiącu efektywnych prac (zostały one zainicjowane 23 grudnia 2021 r., a zatem realne prace toczyły się już w 2022 r.), i w dniu 1 lutego 2022 r. projekt ustawy został przyjęty przez Radę Ministrów, która zdecydowała jednocześnie o uznaniu go za pilny, co zgodnie z art. 123 Konstytucji RP oznaczało konieczność procedowania tego projektu w Sejmie w trybie pilnym²³. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na jakość przeprowadzonego procesu konsultacji publicznych. Pismo do podmiotów konsultujących zostało skierowane w dniu 23 grudnia 2022 r., tj. dzień przed rozpoczęciem Świąt Bożego Narodzenia. Wskazano w nim jednocześnie, że na zgłoszenie uwag podmioty te mają czas do 7 stycznia 2022 r. Jak widać, teoretycznie był to termin dwutygodniowy, jednak biorąc pod uwagę okres świąteczny, konsultujący mieli raptem 4 dni (3–5 i 7 stycznia, 6 stycznia przypadało Święto Trzech Króli) na wyrażenie swojej opinii dotyczącej projektowanej ustawy. Zważywszy na tak krótki czas, trudno było oczekiwać pogłębionej refleksji na temat zawartych w projekcie ustawy propozycji. Ostatecznie wypowiedziało się osiem podmiotów zaliczonych przeze mnie we wcześniejszej części opracowania do kategorii źródeł rezolutywnych i tzw. antyźródeł (jeden – Porozumienie Zielonogórskie – nie zgłosił żadnych uwag), co i tak można uznać za sukces przy tak szybko przeprowadzonym procesie konsultacyjnym.

Projekt ustawy wpłynął do łaski marszałkowskiej 4 lutego 2022 r. i otrzymał numer 1989²⁴. Już 8 lutego 2022 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy, podczas którego zdecydowano o skierowaniu go do Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii. Jednocześnie Sejm zdecydował, że Komisja ma najpóźniej następnego dnia przedstawić sprawozdanie wraz z odpowiednią rekomendacją. Komisja ze swego zadania wywiązała się niezwykle szybko, bo w ciągu kilku godzin w trybie zdalnym zorganizowano posiedzenie, na którym projekt został przez nią rozpatrzony z jednoznaczną rekomendacją uchwalenia przez Sejm projektu ustawy. Tego samego dnia odbyło się drugie czytanie, podczas którego zostały wniesione poprawki i zdecydowano o ponownym skierowaniu projektu ustawy do komisji. Ekspresowe tempo prac skutkowało przeprowadzeniem trzeciego czytania w tym samym dniu, co pozwoliło na uchwalenie ustawy przegniatającą większością 424 głosów za, przy 16 przeciw i 17 wstrzymujących się. Za uchwaleniem ustawy opowiedzieli się posłowie reprezentujący właściwie wszystkie kluby i koła poselskie, z wyjątkiem Konfederacji. Następnego dnia, tj. 9 lutego, marszałek Sejmu w trybie art. 121 ust. 1 Konstytucji RP ustawę przekazał do Senatu oraz prezydentowi. Po

²³ Przebieg rządowego procesu legislacyjnego zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354770> (dostęp: 16.06.2022).

²⁴ Przebieg procesu ustawodawczego zob. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=1989> (dostęp: 17.06.2022).

krótkich pracach, trwających niespełna tydzień, Senat wprowadził do uchwalonej ustawy dziewięć poprawek, po czym ustawa trafiła do sejmowej Komisji Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii. Ta zarekomendowała Sejmowi przyjęcie części poprawek i odrzucenie pozostałych. Ostateczne brzmienie ustawy zostało ustalone 24 lutego 2022 r., kiedy to Sejm postąpił zgodnie z rekomendacją komisji. Następnego dnia (25 lutego 2022 r.) w trybie art. 12 ust. 1 Konstytucji RP marszałek Sejmu przekazał uchwaloną ustawę do podpisu prezydentowi RP, a ten uczynił to jeszcze tego samego dnia. Ustawa weszła w życie 3 marca 2022 r., następnego dnia po jej publikacji w Dzienniku Ustaw²⁵. Cały proces legislacyjny tej ustawy zajął łącznie zaledwie trzy tygodnie. Czy w tak krótkim terminie możliwa jest w ogóle pogłębiona refleksja nad regulowaną problematyką? Czy tak stworzone prawo może być wolne od podstawowych wad, wynikających z naruszenia tzw. zasad poprawnej legislacji, w tym zasady określoności prawa? Wydaje się, że odpowiedzi na te pytania dostarczają dalsze losy ustawy. Okazuje się bowiem, że praktycznie od razu po wejściu ustawy w życie pojawiła się konieczność jej nowelizacji. Czy gdyby poświęcono odpowiednio długi czas na pogłębione konsultacje publiczne i refleksję, w toku dalszych etapów stanowienia prawa taka nowelizacja nie byłaby potrzebna? Trudno mieć tutaj jakiegokolwiek wątpliwości.

W uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej ustawę o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej Rada Ministrów, jako inicjator nowelizacji, zwracała uwagę, że potrzeba szybkiej nowelizacji uchwalonej ustawy wymuszona została koniecznością doprecyzowania ustawy w zakresie ustalenia kręgu osób uprawnionych do uzyskania wsparcia państwa w zakresie przyznania świadczenia na zakup odbiornika cyfrowego. Według projektodawcy konieczne stało się doprecyzowanie przesłanki przyznawania świadczenia na zakup odbiornika cyfrowego poprzez odwołanie do dwóch okoliczności – trudnej sytuacji materialnej gospodarstwa domowego oraz braku możliwości zakupu sprzętu bez zagrożenia dla zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych tego gospodarstwa. W opinii wnioskodawcy, oceniając, czy dane gospodarstwo jest uprawnione, należy brać pod uwagę wartość podstawowego odbiornika cyfrowego z wyświetlaczem obrazu (telewizora) lub bez takiego wyświetlacza (dekodera). Biorąc to pod uwagę, wprowadzono zróżnicowaną wysokość świadczenia – 100 złotych na dekodery, 250 złotych na telewizory z uwagi na, z jednej strony, dużą rozbieżność cenową między dekoderym a telewizorem, z drugiej – na możliwość swobodnego podjęcia decyzji przez osoby uprawnione co do wyboru sprzętu, jaki chcą zakupić. Zdaniem wnioskodawcy ma to zapobiegać sytuacjom, w których podmioty oferujące dekodery i usługi powiązane ze sobą ekonomicznie tak ustalają stosunek cen dekodera do wartości usługi, że choć formalnie świadczenie wykorzystywane jest na zakup urządzenia, to z ekonomicznego punktu widzenia stanowi ono dofinansowanie usługi.

²⁵ Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 501).

Ustawa o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej weszła w życie 3 marca 2022 r. Tymczasem już 15 marca Rada Ministrów, biorąc pod uwagę przytoczone wyżej argumenty, pomijając zupełnie obligatoryjne elementy rządowego procesu legislacyjnego, takie jak opiniowanie czy konsultacje publiczne, przyjęła projekt ustawy nowelizującej wymienioną ustawę, uznając go również za pilny w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, i zdecydowała o skierowaniu go do Sejmu²⁶. Następnego dnia został on zarejestrowany pod numerem 2089²⁷. O ile w wypadku ustawy nowelizowanej proces ustawodawczy od momentu wykonania inicjatywy ustawodawczej zajął raptem trzy tygodnie, o tyle w wypadku ustawy nowelizującej był to już prawdziwy superekspres. Otóż od momentu nadania numeru do podpisania ustawy przez prezydenta RP upłynęło dziewięć dni. Najpierw Sejm potrzebował tygodnia na uchwalenie ustawy. Tym razem za jej przyjęciem opowiedziało się 437 posłów, przeciw konsekwentnie zagłosowała jedynie Konfederacja. Senat nie wniósł żadnych poprawek, wobec czego marszałek Senatu następnego dnia po jej otrzymaniu przekazał ustawę do podpisu prezydentowi RP, który następnego dnia (25 marca 2022 r.) podpisał ustawę. Weszła ona w życie następnego dnia po jej ogłoszeniu, co nastąpiło 29 marca 2022 r.²⁸ Nie ulega wątpliwości, że takie tempo prac było uzasadnione z jednej strony stosunkowo wąskim zakresem przedmiotowym ustawy (jedynie dziewięć zmian), z drugiej – koniecznością wprowadzenia do ustawy szybkich zmian, które umożliwią szerszej grupie beneficjentów skorzystanie z zawartych w niej rozwiązań. Trudno jednak oprzeć się refleksji, że gdyby odpowiednio dużo uwagi poświęcono przedmiotowej materii na etapie rządowego procesu legislacyjnego i później podczas prac parlamentarnych, tak szybka nowelizacja podstawowej kwestii dotyczącej zakresu podmiotowego ustawy nie byłaby potrzebna.

Do kategorii dysponentów, czyli przedstawicieli władzy publicznej formalizujących reguły, modyfikujących je, uzupełniających, rozpowszechniających czy derogujących, zaliczyć należy przede wszystkim Radę Ministrów, która w trybie pilnym skierowała do Sejmu zarówno projekt ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej, jak i – kilka tygodni później w tym samym trybie – projekt ustawy nowelizującej ją. Wybór trybu pilnego akurat w wypadku tego rodzaju ustaw zaskakuje. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że Rada Ministrów stosunkowo rzadko sięga po przewidziane przez art. 123 ust. 1 Konstytucji RP uprawnienie do uznania uchwalonego przez siebie projektu ustawy za pilny²⁹. Wśród dysponentów

²⁶ Przebieg rządowego procesu legislacyjnego zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12357652/katalog/12861886#12861886> (dostęp: 16.06.2022).

²⁷ Przebieg procesu ustawodawczego zob. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/Przebieg-Proc.xsp?nr=2089> (dostęp: 16.06.2022).

²⁸ Ustawa z dnia 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej (Dz.U. z 2022 r., poz. 689).

²⁹ Szerzej na temat zastosowania instytucji projektów pilnych w praktyce parlamentarnej zob. M. Borski, B. Przywora, *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4(135), s. 11–26.

znalazły się także pozostałe podmioty biorące udział w postępowaniu ustawodawczym. Postępowanie to na etapie parlamentarnym przebiegło niezwykle szybko i w wypadku ustawy nowelizowanej trwało 20 dni (z czego siedem dni w Senacie), a w wypadku ustawy nowelizującej – tylko dziewięć dni (postępowanie w Senacie trwało tylko jeden dzień – Senat podjął uchwałę o przyjęciu ustawy w całości). Tylko z kronikarskiego obowiązku należy odnotować udział Prezydenta RP. Tak w wypadku ustawy nowelizowanej, jak i ustawy nowelizującej nie skorzystał on z przysługującego mu czasu na rozważenie decyzji o podpisaniu ustaw i podpisał je w dniu ich otrzymania.

ZASADA OKREŚLONOŚCI PRZEPISÓW PRAWA JAKO ZASADA POPRAWNEJ LEGISLACJI

Zasada określoności przepisów prawa jest jedną z tzw. zasad poprawnej (przyzwyczajonej) legislacji³⁰, wynikających ze sformułowanej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Zasady te kwalifikowane są jako tzw. formalne aspekty zasady państwa prawnego i traktowane są jako swoista przeciwwaga dla powszechnie akceptowanej zasady swobody ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa. Można przyjąć, że zasady te wyznaczają standard działalności prawotwórczej, od którego spełnienia zależy akceptacja materialnych treści prawa tworzonego przez ustawodawcę. Zasada określoności prawa jako jedna z tych zasad ma zatem charakter wiążący dla organu wyposażonego w kompetencje prawotwórcze. Jednocześnie należy pamiętać, że zasada ta odnosi się do relacji wertykalnych, rozumianych jako relacje między państwem a obywatelem, który jako adresat danej regulacji ma prawo oczekiwać, że będzie ona przejrzysta i czytelna. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego:

Wymóg zachowania określoności regulacji prawnej ma charakter dyrektywy ogólnosystemowej nakładającej na ustawodawcę obowiązek jej optymalizacji w procesie stanowienia prawa. Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy³¹.

Jak słusznie zauważa G. Koksanowicz, „Istota zasady określoności przepisów prawa sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”³².

³⁰ Szczegółowej analizy tego pojęcia dokonali m.in. S. Wronkowska, *Zasady przyzwyczajonej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 671–689, oraz T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 50 i n.

³¹ Por. wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08, OTK ZU 2010, nr 3, poz. 23.

³² G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, s. 474.

Wskazane trzy kryteria, które powinien wziąć pod uwagę prawodawca na etapie stanowienia prawa, składają się na tzw. test określoności prawa. Jego przeprowadzenie pozwala na ocenę, czy konkretny przepis prawa jest zgodny z wymogami stawianymi przez zasady prawidłowej legislacji. Trzeba przy tym pamiętać, że – jak słusznie skonstatował Trybunał Konstytucyjny – rola poszczególnych kryteriów przy ocenie konstytucyjności danego przepisu zależy jeszcze od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, a przede wszystkim stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności i prawa³³. Biorąc to pod uwagę, istotne wydaje się sformułowanie przez ustawodawcę przepisu prawa w sposób poprawny. Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż chodzi tutaj o poprawność redakcji przepisu z punktu widzenia językowego i logicznego. Spełnienie tego wymogu pozwala na ocenę danego przepisu pod kątem jego jasności i precyzyjności. Jasność przepisu oznacza obowiązek tworzenia unormowań klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów. Według Trybunału Konstytucyjnego niejasność przepisów należy uznać za wyraz niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa³⁴. Ponadto: „Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów, przy czym chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo”³⁵. W kontekście przytoczonych orzeczeń TK należy zgodzić się z G. Koksanowiczem, który zauważył, że:

Dyrektywa konstruowania przepisu w sposób jasny nakłada więc na ustawodawcę obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości, co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw³⁶.

Ostatnim elementem tzw. testu określoności prawa jest jego precyzyjność. Nie ulega wątpliwości, że tylko przepis jasny i precyzyjny może być uznany za spełniający wymóg określoności prawa. Zgodnie z ustalonym poglądem Trybunału Konstytucyjnego precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak aby ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. W wyroku stwierdził on, że:

Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (a także konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy nakaz określoności przepisów prawnych powinien być rozumiany jako wymóg formułowania przepisów w taki sposób, aby zapewniły dostateczny stopień precyzji w ustalaniu ich znaczenia i skutków prawnych³⁷.

³³ Por. wyrok TK z dnia 4 listopada 2010 r., sygn. akt K 19/06 OTK ZU 2010, nr 9, poz. 96.

³⁴ Por. wyrok TK z dnia 26 maja 2008 r., sygn. akt SK 25/07 OTK ZU 2008, nr 4, poz. 62.

³⁵ Por. wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08 OTK ZU 2010, nr 3, poz. 23.

³⁶ G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów...*, op. cit., s. 474.

³⁷ Por. wyrok TK z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt K 8/08, OTK ZU 2010, nr 3, poz. 23.

W kontekście dotychczasowych rozważań warto podjąć próbę oceny postanowień ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej pod kątem ich zgodności z zasadą określoności prawa. Dokonanie tej oceny wymaga ustalenia jakie były powody uchwalenia po niespełnieniu dwóch tygodni obowiązywania ustawy jej nowelizacji. Z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że przyczyną jej uchwalenia była m.in. konieczność doprecyzowania ustawy w zakresie ustalenia kręgu osób uprawnionych do uzyskania wsparcia państwa przewidzianego tą ustawą³⁸. Potrzeba ta stała się szczególnie ważna po przyjęciu przez Sejm poprawki Senatu do art. 2 pkt 1 ww. ustawy, polegającej na zastąpieniu wyrazów „dekoder telewizyjny” wyrazami „odbiornik cyfrowy”. W związku z tym, że nowelizowana ustawa z 2 marca 2022 r. w sposób nieprecyzyjny definiowała pojęcie „odbiornik cyfrowy”, pojawiła się potrzeba dodania w art. 2 pkt 1 wyrazów: „zawierający wyświetlacz obrazu albo niezawierający takiego wyświetlacza”. Zmiana ta, jak zauważył sam projektodawca, ma charakter doprecyzowujący, mający na celu zapewnienie czytelności normy³⁹. Nie ulega wątpliwości, że art. 2 pkt 1 nowelizowanej ustawy nie został sformułowany w sposób poprawny, skoro sam ustawodawca uznał, że wymaga on doprecyzowania, bowiem bez tego norma jest nieczytelna. Taka zaś konstatacja powoduje, że badanie tego przepisu pod kątem jego jasności i precyzyjności nie jest już konieczne, bowiem w takim wypadku tzw. test określoności prawa musi wypaść negatywnie. W związku z potrzebą dookreślenia zakresu podmiotowego nowelizowanej ustawy dokonano również zmiany brzmienia art. 3 ww. ustawy. Uzasadniając ją, ustawodawca zauważył, że nowelizowany przepis „konkretyzuje przesłanki” ubiegania się o świadczenie na zakup odbiornika. Dopiero zatem po tej tzw. konkretyzacji cel ustawodawcy, który, jak można się domyślać, przyświecał mu już na etapie uchwalania ustawy nowelizowanej, został osiągnięty. Można zatem założyć, że poprzednie brzmienie art. 3 było nieprecyzyjne i nie pozwalało na takie uregulowanie praw i obowiązków jego adresatów, „aby ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie”. Dopiero po nowelizacji jasne stało się, że o świadczenie na zakup odbiornika cyfrowego można się ubiegać dopiero wtedy, gdy kumulatywnie spełnione zostaną dwa warunki. Po pierwsze, sytuacja materialna gospodarstwa domowego musi być trudna, i po drugie, zakup nie może stanowić zagrożenia dla zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych osób zamieszkujących dane gospodarstwo domowe. Ustawodawca doprecyzował zatem, że nie chodziło mu o sytuację, w której gospodarstwo domowe nominalnie nie dysponuje środkami, które może przeznaczyć na zakup stosownego urządzenia, tylko o sytuację, w ramach której bez pomocy przewidzianej ustawą gospodarstwo to, z uwagi na konieczność poświęcenia innej podstawowej potrzeby życiowej, może być zmuszone do rezygnacji z dostępu do telewizji naziemnej⁴⁰. Warto także

³⁸ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 23 marca 2022 r. o zmianie ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej, druk 2089: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2089> (dostęp: 17.06.2022).

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Ibidem.

zauważyć, że naruszenie zasady określoności prawa poprzez nieprecyzyjne sformułowanie art. 3 nowelizowanej ustawy pociągnęło za sobą konieczność zmiany jeszcze jednego przepisu – art. 15 ust. 1 pkt. 3⁴¹.

Podsumowując tę część prowadzonych rozważań, warto odwołać się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. TK w wyroku z dnia 27 listopada 2007 r. wyraźnie wskazał, że istotny brak precyzji przepisów prawnych, powodujący ich niejasność, prowadzi często do braku określoności tych przepisów, ponieważ nie można na ich gruncie skonstruować precyzyjnych norm prawnych. Niejasność przepisu w praktyce implikuje niepewność sytuacji prawnej adresata normy. Oznacza to, że jej ukształtowanie jest pozostawione organom stosującym prawo⁴². Wydaje się, że w wypadku analizowanej ustawy ustawodawca doszedł do podobnych wniosków. Znowelizował zatem bardzo szybko nieprecyzyjne przepisy, czym niewątpliwie zapobiegł wielu problemom, jakie pojawiłyby się na gruncie ich stosowania. Samo dokonanie nowelizacji należy zatem ocenić pozytywnie, natomiast na stanowczą krytykę zasługuje to, że dokonanie tej nowelizacji w ogóle było potrzebne, zwłaszcza w tak krótkim czasie po uchwaleniu ustawy. Nie ulega, moim zdaniem, wątpliwości, że gdyby w toku najpierw rządowego, a potem parlamentarnego procesu legislacyjnego poświęcono postanowieniom ustawy więcej uwagi, m.in. w sposób poprawny przeprowadzono by konsultacje publiczne i proces opiniowania, a wnioskodawca od początku jasno określiłby cel tych przepisów, żadna nowelizacja nie byłaby potrzebna, zaś stworzone prawo od początku spełniałoby podstawowe warunki wynikające z zasad poprawnej legislacji.

REALNE I POTENCJALNE SKUTKI USTAWY

Dotychczasowe rozważania poświęcone były głównie przedstawieniu stanu prawnego obowiązującego przed uchwaleniem ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej oraz ocenie samej regulacji normatywnej z punktu widzenia respektowania przez prawodawcę na etapie stanowienia prawa podstawowych reguł określanych jako zasady poprawnej legislacji, ze szczególnym uwzględnieniem zasady określoności prawa. Podjęta została także refleksja dotycząca genezy ustawy poprzez wskazanie, jakie podmioty i dlaczego dążyły do jej uchwalenia, a także jak postępowały z projektem ustawy organy państwowe. Aby jednak dokonać całościowej oceny wskazanej wyżej ustawy z punktu widzenia racjonalności przyjętych rozwiązań, konieczna wydaje się refleksja dotycząca skutków,

⁴¹ Przepis ten stanowił, że „Wniosek o przyznanie świadczenia na zakup odbiornika cyfrowego zawiera (...) oświadczenie osoby uprawnionej o tym, że sytuacja materialna gospodarstwa domowego tej osoby uniemożliwia samodzielne poniesienie kosztów nabycia odbiornika cyfrowego”. Po nowelizacji natomiast brzmienie tego przepisu jest następujące: Wniosek o przyznanie świadczenia na zakup odbiornika cyfrowego zawiera (...) „oświadczenie osoby uprawnionej o tym, że trudna sytuacja materialna gospodarstwa domowego tej osoby uniemożliwia samodzielne poniesienie kosztów nabycia odbiornika cyfrowego w celu zapewnienia odbioru przez to gospodarstwo domowe naziemnej telewizji cyfrowej w standardzie DVB-T2/HEVC, bez uszczerbku dla podstawowych potrzeb życiowych gospodarstwa domowego tej osoby”.

⁴² Por. wyrok z dnia 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06 OTK ZU 2007, nr 10, poz. 127.

jakie ustawa przyniosła, ze szczególnym uwzględnieniem korzyści odniesionych przez poszczególnych beneficjentów oraz kosztów poniesionych przez maleficientów w związku z wprowadzeniem konkretnych rozwiązań normatywnych.

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że beneficjentami przyjętych rozwiązań normatywnych są po prostu mieszkańcy RP. Głębsza refleksja pozwala jednak na przyjęcie, że mianem beneficjentów można określić jedynie część lepiej sytuowanych gospodarstw domowych. Gorzej sytuowane gospodarstwa domowe mieszczą się raczej w kategorii maleficientów. Aby jednak potwierdzić tę diagnozę, konieczne staje się poczynienie kilku uwag wprowadzających. Zgodnie z art. 3 ustawy o świadczenie na zakup odbiornika cyfrowego mogą ubiegać się wszystkie osoby pełnoletnie zameldowane na pobyt stały lub czasowy powyżej 30 dni na terytorium RP. Mogą to być zatem także cudzoziemcy, w tym obywatele Ukrainy spełniający powyższe kryteria. Pamiętać trzeba jednak, że z każdego gospodarstwa domowego obejmującego osoby pełnoletnie i niepełnoletnie wniosek złożyć może wyłącznie jedna osoba pełnoletnia. Stosowny wniosek może zostać złożony w dwojaki sposób: przy użyciu formularza elektronicznego lub za pośrednictwem wyznaczonego operatora pocztowego, jakim jest Poczta Polska. Aby złożyć wniosek w postaci elektronicznej, konieczne jest legitymowanie się tzw. profilem zaufanym. We wniosku osoba uprawniona wskazuje tylko podstawowe dane, takie jak: imię i nazwisko, numer PESEL, datę urodzenia, adres gospodarstwa domowego, numer telefonu komórkowego, adres poczty elektronicznej. Jednocześnie składa ona oświadczenie o niepobraniu świadczenia na zakup odbiornika cyfrowego dla swojego gospodarstwa domowego oraz oświadczenie o tym, że trudna sytuacja materialna gospodarstwa domowego tej osoby uniemożliwia samodzielne poniesienie kosztów nabycia odbiornika cyfrowego w celu zapewnienia odbioru przez to gospodarstwo domowe naziemnej telewizji cyfrowej w standardzie DVB-T2/HEVC, bez uszczerbku dla podstawowych potrzeb życiowych gospodarstwa domowego tej osoby. Osoby uprawnione, które złożą wniosek za pośrednictwem Poczty Polskiej S.A., otrzymują dokument potwierdzający przyznanie świadczenia w postaci drukowanej oraz opcjonalnie na adres e-mail, jeśli zdecydują się ten adres podać we wniosku. W celu złożenia wniosku osoba uprawniona powinna okazać pracownikowi Poczty Polskiej S.A. dokument potwierdzający tożsamość, zawierający co najmniej imię, nazwisko, numer PESEL i zdjęcie. Po złożeniu własnoręcznego podpisu pod wnioskiem pracownik ten przesyła dane zawarte we wniosku do systemu teleinformatycznego. Możliwość złożenia wniosku za pośrednictwem pracownika Poczty Polskiej należy ocenić bardzo pozytywnie, bowiem wciąż znacząca ilość mieszkańców Polski jest wykluczona cyfrowo. Czy jednak gospodarstwo domowe, które uzyska, po złożeniu stosownego wniosku, przewidziane w ustawie świadczenie, może być uznane za beneficjenta? W kategoriach mało śmiesznego żartu można postrzegać twierdzenie ustawodawcy, że:

Projektowana ustawa będzie mieć wpływ na sytuację ekonomiczną i społeczną gospodarstw domowych. Przyznanie świadczenia jest narzędziem, które ma na celu wsparcie finansowe gospodarstw domowych związane z poniesieniem kosztów wynikających ze zmiany standardu nadawania cyfrowej telewizji naziemnej. Dzięki uzyskanemu wsparciu osoby uprawnione zachowają nieprzerwany dostęp do bezpłatnej naziemnej telewizji cyfrowej bez konieczności wymiany odbiornika TV i ponoszenia związanych z tym kosztów.

Przypomnijmy, że świadczenie to przyznawane jest w kwocie 250 złotych dla odbiornika telewizyjnego i 100 złotych – dekodera. Świadczenie to przyznawane jest poza tym bez żadnych kryteriów dochodowych. Oznacza to, że gospodarstwa domowe lepiej sytuowane będą mogły otrzymać świadczenie, które potraktują jako dodatkowy bonus, bowiem i tak planowały zakup nowego telewizora. Tymczasem gospodarstwa domowe o bardzo niskich dochodach i tak nie będą sobie mogły pozwolić na wymianę telewizora, bowiem przyznane świadczenie pozwoli im pokryć co najwyżej 10–15% kosztów nowego odbiornika telewizyjnego. Potwierdzają to w pewnym stopniu dane statystyczne, bowiem do 20 czerwca 2022 r. aż 86% wszystkich złożonych wniosków dotyczyło wsparcia w zakresie zakupu dekodera. Pamiętać jednak trzeba, że program trwa do końca bieżącego roku i proporcje te mogą się zmienić, kiedy program zostanie jeszcze bardziej rozpropagowany i osoby zamożniejsze zorientują się, że mogą zapewnić sobie w ten sposób wymianę odbiornika telewizyjnego na nowszy. Wydaje się zatem, że przyznanie świadczenia, które ma zapobiegać wykluczeniu z dostępu do bezpłatnej naziemnej telewizji cyfrowej, jest kolejnym przykładem nie do końca przemyślanego rozdawnictwa i chodzi w nim bardziej o doraźne korzyści polityczne związane z walką partii rządzącej o utrzymanie elektoratu niż o wsparcie dla najuboższych.

Swego rodzaju ciekawostką jest fakt, że ustawodawca nie zdecydował się na powiązanie abonamentu radiowo-telewizyjnego z dofinansowaniem na zakup odbiornika cyfrowego. Nie ulega wątpliwości, że pokusa była duża. Przynajmniej częściowo mogło to rozwiązać problem obywateli niepłacących abonamentu. Podczas zakupu takiego odbiornika (telewizora, dekodera), chcąc skorzystać z dofinansowania, osoby uprawnione musiałyby zadeklarować, że posiadają odbiornik telewizyjny i że będą regularnie opłacać abonament radiowo-telewizyjny. Prawdopodobnie jednak takie rozwiązanie mogłoby okazać się dla partii rządzącej fatalne wizerunkowo, a ponadto wiele gospodarstw domowych i tak zakupiłoby telewizor, ale widząc, że oznacza to dla nich poważne wydatki, nie skorzystałoby z dofinansowania, dlatego projektodawca w uzasadnieniu projektu ustawy odciął się od tego rodzaju pomysłów, stwierdzając, że „takie rozwiązanie ograniczyłoby grupę beneficjentów świadczenia, wyłączając gospodarstwa domowe dotychczas nieposiadające odbiornika telewizyjnego, które są zainteresowane odbiorem bezpłatnej naziemnej telewizji cyfrowej w nowym standardzie”.

Zważywszy na fakt, że znacząca część gospodarstw domowych wnioski o przyznanie świadczenia złożyła za pośrednictwem wyznaczonego operatora – Poczty Polskiej S.A.⁴³ – należy ustalić, czy ten jedyny operator uprawniony do przyjmowania wniosków otrzyma z tego tytułu jakieś wynagrodzenie. Nie ulega wątpliwości, że pracownik przyjmujący wniosek musi bowiem poświęcić określoną ilość czasu najpierw na jego przyjęcie, a potem wprowadzenie do systemu informatycznego. Ustawa wprost reguluje tę kwestię, wskazując w art. 24 ust. 1, że operator wyznaczony otrzymuje dotację celową z budżetu państwa w okresie ich realizacji na pokrycie kosztów całkowitych tych zadań. Zgodnie z kolei z ust. 2 tego samego przepisu podstawę obliczenia należnej dotacji stanowi ustalony przez ministra właściwego do spraw informatyzacji

⁴³ Na dzień 20 czerwca 2022 r. wnioski za pośrednictwem operatora wyznaczonego złożyło 323 820 osób, czyli 82% wszystkich ubiegających się o dofinansowanie. Por. https://dane.gov.pl/pl/dataset/2766,wnioski-o-dofinansowanie-do-zakupu-odbiornika-cyfr/resource/39247/table?page=1&per_page=20&q=&sort= (dostęp: 24.06.2022).

koszt realizacji zadań, rozumiany jako iloczyn jednostkowego rzeczywistego kosztu realizacji każdego z zadań oraz liczby poszczególnych zrealizowanych zadań. Jak widać, ustawodawca zadbał o interes narodowego operatora pocztowego, zapewniając mu dodatkowe finansowanie. Mam poważne wątpliwości, czy przy tej okazji nie dojdzie do swego rodzaju nieformalnego jego „dokapitalizowania”. Myślę, że nie będzie bowiem większym problemem zawyżenie dotacji celowej z budżetu państwa, która na konkurencyjnym rynku pocztowym zwiększy przewagę „narodowego” operatora pocztowego nad operatorami prywatnymi. Mam zatem wrażenie, że Poczta Polska S.A. może być jednym z największych beneficjentów przyjętych regulacji.

Na pewno do grona beneficjentów można też zaliczyć przedsiębiorców prowadzących sprzedaż odbiorników cyfrowych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy przedsiębiorca taki, chcąc uzyskać prawo do przyjmowania płatności za pomocą dokumentu potwierdzającego przyznanie świadczenia, musi uzyskać wpis na listę przedsiębiorców prowadzących sprzedaż odbiorników cyfrowych prowadzoną przez ministra właściwego do spraw informatyzacji. Lista ta na bieżąco jest aktualizowana i udostępniana w BIP na stronie podmiotowej. Do tej kategorii przedsiębiorców mogą zostać zaliczeni jedynie przedsiębiorcy mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), zarejestrowani jako podatnicy VAT czynni lub podatnicy VAT zwolnieni. Warunkiem rejestracji jest podanie wskazanych w ustawie danych, które powinny być na bieżąco aktualizowane, pod groźbą wykreślenia z rejestru. Podanie danych niezbędnych do rejestracji objęte jest rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Oczywiście dokonanie rejestracji przez przedsiębiorcę weryfikowane jest przez ministra właściwego do spraw informatyzacji pod kątem prawidłowości i prawdziwości wskazywanych danych. W praktyce rejestracja w programie dofinansowania jest możliwa tylko dla tych przedsiębiorców, którzy są wpisani na Białą Listę Podatników VAT, czyli dla podatników VAT, w tym podmiotów, których rejestracja jako podatników VAT została przywrócona, oraz podmiotów, w odniesieniu do których naczelnik urzędu skarbowego nie dokonał rejestracji albo które wykreślił z rejestru jako podatników VAT. Według danych na dzień 20 czerwca 2022 r. w programie dofinansowania uczestniczy 1134 przedsiębiorców, którzy zapewnili łącznie 3726 punktów sprzedaży, w których konsumenci mogą dokonać zakupu odbiorników cyfrowych objętych dofinansowaniem⁴⁴.

Kończąc rozważania poświęcone realnym i potencjalnym skutkom ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej, warto zwrócić uwagę na sytuację przedsiębiorców telekomunikacyjnych, na którą duży wpływ ma niewątpliwie zmiana sposobu nadawania programów cyfrowych. Nie ulega wątpliwości, że z jednej strony zmiana ta oznaczała dla nich konieczność poniesienia poważnych kosztów finansowych. Co prawda konieczność ich poniesienia nie wynika bezpośrednio z regulacji wskazanej wyżej ustawy, tym niemniej, patrząc szerzej na problem skutków zmiany sposobu nadawania, wydaje się, że podmioty te można postrzegać w kategorii maleficjentów. Z drugiej jednak – przynajmniej część z nich może być postrzegana w kategoriach

⁴⁴ Zob. https://dane.gov.pl/pl/dataset/2766,wnioski-o-dofinansowanie-do-zakupu-odbiornika-cyfr/resource/39245/table?page=1&per_page=20&q=&sort= (dostęp: 24.06.2022).

beneficjentów. Wydaje się bowiem, że część gospodarstw domowych, które do tej pory korzystały z bezpłatnej naziemnej telewizji cyfrowej, nie chcąc inwestować w nowe telewizory lub dekodery, postanowiła zakupić najtańsze pakiety usług w platformach cyfrowych, takich jak np. Cyfrowy Polsat czy Canal Plus. Aby jednak potwierdzić tego rodzaju tezę, konieczne byłoby przeprowadzenie odpowiednich badań statystycznych.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza instytucjonalna postanowień ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej nie byłaby możliwa bez odwołania się do regulacji normatywnych, które spowodowały konieczność wsparcia polskich gospodarstw domowych, a które związane były ze zmianą sposobu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej. Właśnie dlatego konieczne stało się odwołanie do regulacji prawa UE, które spowodowały konieczność reakcji polskiego prawodawcy. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na specyficzny sposób tworzenia prawa, wyrażający się w jego stanowieniu w sposób odmienny od klasycznej kelsenowskiej Grundnorm. Współczesny proces tworzenia prawa jest dużo bardziej złożony i skomplikowany niż ten stworzony przez Kelsena. Bardzo często reguły dotyczące wsparcia określonej kategorii osób wynikają z międzynarodowych aktów prawnych (w tym również typu soft law), aktów prawa UE czy też z krajowych aktów prawa wewnętrznego. Biorąc to pod uwagę, odnosząc się do przedstawionej w artykule problematyki wsparcia gospodarstw domowych, związanej z koniecznością przejścia na nowy system nadawania, można, moim zdaniem, zaprezentować alternatywny wobec kelsenowskiego model tworzenia prawa, polegający na przyjęciu, że prawo tworzone jest nie tylko „od góry”, przez uszczegóławianie regulacji konstytucyjnych, ale i „z boku” / „z dołu”, poprzez implementowanie prawa UE i rozwijanie jego postanowień jak i przez tworzenie, na bazie regulacji wewnętrznych, aktów prawa powszechnie obowiązującego⁴⁵.

Oczywiście, bez względu na to z jakim modelem stanowienia prawa mamy do czynienia, prawodawca, formalizując reguły społeczne, powinien działać na podstawie pewnych standardów przyjętych w demokratycznym państwie prawnym. Jednym z takich właśnie standardów jest zasada określoności prawa, która jako zasada poprawnej (przyzwoitej) legislacji wymaga od prawodawcy konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Nie po raz pierwszy polski ustawodawca naruszył tę zasadę, konstruując przepisy ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej w taki sposób, że niemal natychmiast po ich wejściu w życie potrzebna była ich nowelizacja.

Niezależnie od mnóstwa błędów popełnionych przez prawodawcę na etapie stanowienia prawa, konieczna wydaje się ocena przyjętych regulacji normatywnych z punktu widzenia założonego przez prawodawcę celu, czyli wsparcia niezamożnych

⁴⁵ Pogląd ten rozwinąłem w: M. Borski, *Publiczne formy wspierania opiekunów osób z niepełnosprawnościami*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2018, s. 44–45.

gospodarstw domowych w związku z koniecznością poniesienia przez nich wydatków związanych z zapewnieniem nieprzerwanego dostępu do programów telewizyjnych oferowanych w ramach bezpłatnej naziemnej telewizji cyfrowej. Być może na końcową ocenę skutków ustawy jest jeszcze za wcześnie, z uwagi na to, że obowiązuje ona dopiero od niecałych czterech miesięcy, jednak już w tej chwili, na podstawie dostępnych danych, można pokusić się o pewne refleksje. Przede wszystkim zdecydowana większość wniosków złożonych do tej pory dotyczy dofinansowania w zakresie zakupu dekodera (aż 85% wszystkich wniosków). Wydaje się zatem, że pomimo braku kryterium dochodowego ze świadczenia korzystają (przynajmniej na razie) gospodarstwa domowe, które nie tyle chcą poprawić jakość odbioru telewizji cyfrowej, lecz chodzi im raczej o zapewnienie sobie nieprzerwanej możliwości odbioru sygnału telewizyjnego w ogóle. Prezentowane powyżej dane statystyczne nie wskazują, jak do tej pory, by Polacy wykorzystali niezbyt precyzyjne przepisy do poprawy jakości odbioru telewizji cyfrowej i chętnie kupowali także bardzo drogie modele telewizorów. Co prawda można spotkać się z opinią, że zakup kosztownego, nowoczesnego odbiornika telewizyjnego może stanowić nadużycie prawa, ze względu na konieczność złożenia oświadczenia o niemożności dokonania zakupu bez uszczerbku dla podstawowych potrzeb życiowych gospodarstwa domowego⁴⁶. Wydaje się jednak, że opinia ta nie znajduje potwierdzenia w przyjętych rozwiązaniach normatywnych.

Na zakończenie warto zwrócić również uwagę na fakt, że aż trzy czwarte wszystkich gospodarstw skorzystało z możliwości złożenia wniosku w sposób tradycyjny, za pośrednictwem operatora wyznaczonego. Tylko 25% zrobiło to elektronicznie, za pośrednictwem portalu gov.pl. Nie świadczy to dobrze o poziomie elektronicznej administracji publicznej, ale też oznacza, że osoby najuboższe są też w największym stopniu wykluczone cyfrowo.

BIBLIOGRAFIA

- Borski M., *Publiczne formy wspierania opiekunów osób z niepełnosprawnościami*, Sosnowiec 2018.
- Borski M., Przywora B., *Postępowanie z projektem pilnym jako przykład szczególnego trybu ustawodawczego w polskim porządku prawnym – próba oceny z perspektywy praktyki parlamentarnej*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4(135), s. 11–26.
- <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/pani-janina-kupila-telewizor-rzad-mial-zwrocic-jej-250-zl-jednego-nie-przewidziala/nrmjncv> (dostęp: 25.06.2022).
- https://dane.gov.pl/pl/dataset/2766,wnioski-o-dofinansowanie-do-zakupu-odbiornika-cyfr/resource/39247/table?page=1&per_page=20&q=&sort= (dostęp: 24.06.2022).
- <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/aktualizacja-krajowego-planu-dzialan-zmiany-przeznaczenia-pasma-700-mhz-w-polsce> (dostęp: 9.06.2022).
- <https://www.komputerswiat.pl/poradniki/telewizory/sygnal-dvb-t2-w-polsce-od-marca-2022-r-co-to-oznacza-dla-posiadaczy-telewizorow/p5g463k> (dostęp: 16.06.2022).
- <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545631.pdf> (dostęp: 17.06.2022).
- <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545627.pdf> (dostęp: 17.06.2022).

⁴⁶ Zob. <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/pani-janina-kupila-telewizor-rzad-mial-zwrocic-jej-250-zl-jednego-nie-przewidziala/nrmjncv> (dostęp: 25.06.2022).

- <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545625.pdf> (dostęp: 17.06.2022).
- <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545629.pdf> (dostęp: 17.06.2022).
- <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545633.pdf> (dostęp: 17.06.2022).
- <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12354770/12842189/12842192/dokument545634.pdf> (dostęp: 17.06.2022).
- <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12354770> (dostęp: 16.06.2022).
- <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12357652/katalog/12861886#12861886> (dostęp: 16.06.2022).
- <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2089> (dostęp: 17.06.2022).
- <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2089> (dostęp: 16.06.2022).
- <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1989> (dostęp: 16.06.2022).
- <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3649.pojecie.html> (dostęp: 9.06.2022).
- Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22.
- Report A from CEPT to the European Commission in response to the Mandate. To develop harmonised technical conditions for the 694–790 MHz (‘700 MHz’) frequency band in the EU for the provision of wireless broadband and other uses in support of EU spectrum policy objectives. Report approved on 28 November 2014 by the ECC.
- Report B from CEPT to the European Commission in response to the Mandate. To develop harmonised technical conditions for the 694–790 MHz (‘700 MHz’) frequency band in the EU for the provision of wireless broadband and other uses in support of EU spectrum policy objectives. Report approved on 01 March 2016 by the ECC.
- Strategia Regulacyjna na lata 2017–2022 Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, <https://www.gov.pl/web/krrit/strategie-krrit> (dostęp: 16.06.2022).
- Strategiczne kierunki działań Prezesa UKE w latach 2017–2021, <https://uke.gov.pl/akt/strategia-prezesa-uke-w-latach-2017-2021,10.html> (dostęp: 16.06.2022).
- Wronkowska S., *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: M. Zubik (red.) *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006.
- Zalasiński T., *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

Cytuj jako:

Borski M., *Wsparcie gospodarstw domowych w związku ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej – próba oceny przyjętych rozwiązań normatywnych*, „Ius Novum” 2023 (17) nr 1, s. 54–75. DOI: 10.26399/iusnovum.v17.1.2023.4/m.borski

Cite as:

Borski M. (2023) ‘Support to households following the change in the digital terrestrial television broadcasting standard – an attempt to evaluate the adopted normative solutions’, *Ius Novum* (Vol. 17) 1, 54–75. DOI: 10.26399/iusnovum.v17.1.2023.4/m.borski