

II GSK 94/20 - Wyrok

| | |
|--------------------------|--|
| Data orzeczenia | 2023-03-07 |
| Data wpływu | 2020-01-28 |
| Sąd | Naczelny Sąd Administracyjny |
| Sędziowie | Gabriela Jyż Jacek Czaja /sprawozdawca/ Małgorzata Korycińska /przewodniczący/ |
| Symbol z opisem | 6259 Inne o symbolu podstawowym 625 |
| Hasła tematyczne | Radiofonia i telewizja |
| Sygn. powiązane | VI SA/Wa 2415/18 |
| Skarżony organ | Minister Infrastruktury |
| Treść wyniku | Uchylono zaskarżony wyrok i oddalono skargę |
| Powołane przepisy | Dz.U. 2020 nr 0 poz 1689; art. 1, art. 2 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 7, art. 21 ust. 1, art. 26 ust. 2 i ust. 3; Ustawa z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych - t.j. Dz.U. 1997 nr 78 poz 483; art. 217; Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. |

Tezy

Odbiornikiem radiofonicznym albo telewizyjnym, w rozumieniu art. 2 ust. 7 ustawy z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1689, jest urządzenie techniczne dostosowane do odbioru programów radiowych i telewizyjnych, którego konstrukcja wskazuje na jego przeznaczenie zasadniczo do odbioru programów radiowych lub telewizyjnych. Cechy charakterystyczne takich urządzeń mogą więc wskazywać, że ich wyłączną bądź główną funkcją jest odbiór programów radiowych lub telewizyjnych (odbiornik radiowy; telewizyjny), albo odbiór takich programów jest istotną funkcjonalnością takich urządzeń i z tego powodu są ono również nabywane.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Małgorzata Korycińska Sędzia NSA Gabriela Jyż Sędzia del. WSA Jacek Czaja (spr.) po rozpoznaniu w dniu 7 marca 2023 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej Ministra Infrastruktury od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 września 2019 r. sygn. akt VI SA/Wa 2415/18 w sprawie ze skargi A spółki z o.o. z siedzibą w G. na decyzję Ministra Infrastruktury z dnia 2 października 2018 r. nr 403/2018 w przedmiocie nakazu rejestracji i ustalenia opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika telewizyjnego 1) uchyła zaskarżony wyrok; 2) oddała skargę; 3) zasądza od A spółki z o.o. z siedzibą w G. na rzecz Ministra Aktywów Państwowych 340 (trzysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

I.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z 5 września 2019 r. sygn. akt VI SA/Wa 2415/18, na podstawie art. 145 § 1 lit. a) i c) oraz art. 135 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 259; dalej: p.p.s.a.), uchylił decyzję Ministra Infrastruktury z 2 października 2018 r., nr 403/2018, utrzymującą w mocy decyzję Dyrektora Centrum Obsługi Finansowej Poczty Polskiej S.A. w Warszawie (Dyrektor COF) z [...] sierpnia 2018 r. w przedmiocie rejestracji niezarejestrowanego odbiornika telewizyjnego oraz ustalenia opłaty za jego używanie, a nadto zasądził od Ministra Infrastruktury na rzecz A spółki z o.o. z siedzibą w G. 370 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Sąd pierwszej instancji za podstawę swojego rozstrzygnięcia przyjął następujące ustalenia.

W trakcie kontroli wykonania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, przeprowadzonej 12 lutego 2018 r. w lokalu zajmowanym przez A spółkę z o.o. w G. (strona; spółka), ujawniono włączony odbiornik telewizyjny marki LG (do odbiornika doprowadzona była sieć Orange), który odbierał program TVN24. Stwierdzono, że jest to odbiornik telewizyjny, w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu i określono okres używania odbiornika w tym lokalu na jeden miesiąc - na podstawie ustnego oświadczenia pracownika spółki, który podpisał protokół kontroli bez zastrzeżeń.

Dyrektor COF, decyzją z [...] sierpnia 2018 r., nr [...], nakazał rejestrację ujawnionego w lokalu spółki odbiornika telewizyjnego oraz ustalił opłatę za używanie niezarejestrowanego odbiornika telewizyjnego w kwocie 681,00 zł.

Decyzją nr 403/2018 z 2 października 2018 r., wydaną na podstawie art. 5 ust. 1 i 3 oraz art. 7 ust. 7 ustawy z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r., poz. 1689; dalej także jako: u.o.a.) oraz art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 775; dalej: k.p.a.), Minister Infrastruktury utrzymał w mocy decyzję Dyrektora COF. W uzasadnieniu tej decyzji Minister Infrastruktury stwierdził, że w wyniku przeprowadzonej kontroli w lokalu spółki ujawniono odbiornik telewizyjny, będący w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu, który niewątpliwie podlega obowiązkowi rejestracji - w myśl art. 3 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych.

Organ odwoławczy wskazał, że ustalenia faktyczne zostały oparte na najpewniejszym z możliwych dowodów, czyli bezpośredniej (naocznej) obserwacji kontrolerów, którzy stwierdzili, że w momencie ich wejścia do lokalu, urządzenie było włączone i odbierało program telewizyjny. Zgodnie z art. 2 ust. 7 ustawy o opłatach abonamentowych, odbiornikiem radiofonicznym albo telewizyjnym, w rozumieniu przepisów ustawy, jest urządzenie techniczne dostosowane do odbioru programu, a więc każde urządzenia techniczne, które spełnia ustanowiony w tym przepisie warunek - umożliwia natychmiastowy odbiór programu - jest odbiornikiem radiofonicznym lub telewizyjnym. Organ wskazał, że ustawa nie uzależnia kwalifikacji danego urządzenia, jako odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego, od innych przesłanek oraz ustanawia wymóg rejestracji i wnoszenia opłat abonamentowych od każdego urządzenia technicznego, które na użytek tej ustawy definiowane jest jako odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny. Nie ma więc podstaw do odróżniania telewizora od monitora, ponieważ jedynym i ogólnym kryterium jest zdolność do odbioru telewizji. Według organu, najistotniejsze jest, że ustawa nie wiąże gotowości do odbioru ze źródłem sygnału i nie ma zatem znaczenia, czy sygnał nadawany jest analogowo, czy cyfrowo, jak również bez znaczenia jest jego źródło: antena czy też złącze internetowe. Dla obowiązku ponoszenia opłat abonamentowych nie ma znaczenia także, czy podmiot je ponoszący zamierza korzystać, czy też korzysta z programów nadawanych, lub korzysta z innych niż publiczne mediów (wyrok WSA w Warszawie z 30 sierpnia 2007 r., sygn. akt III SA/Wa 2437/06).

Minister Infrastruktury zauważył, że zgodnie z § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z 17 grudnia 2013 r. w sprawie warunków i trybu rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1676), obowiązek rejestracji odbiorników ciąży na każdej osobie używającej odbiornik i uregulowania dotyczące terminu rejestracji są tożsame dla wszystkich. Zgodnie zatem z art. 7 ust. 6 u.o.a., w przypadku stwierdzenia używania niezarejestrowanych odbiorników, nakazuje się rejestrację odbiorników oraz ustala opłatę za używanie niezarejestrowanych odbiorników. Wysokość tej opłaty wynika wprost z art. 5 ust. 3 u.o.a. - jest stała i stanowi trzydziestokrotność miesięcznej opłaty abonamentowej obowiązującej w dniu stwierdzenia używania niezarejestrowanych odbiorników. Natomiast

wysokość opłaty abonamentowej za używanie odbiornika telewizyjnego albo radiofonicznego i telewizyjnego określona została w § 1 pkt 2 rozporządzeniu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 25 maja 2017 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2018 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1066) i wynosi 22,70 zł za jeden miesiąc, a należna w sprawie opłata z tytułu używania niezarejestrowanego odbiornika wynosi łącznie 681 złotych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, uwzględniając skargę na powyższą decyzję, zauważył, że zgodnie z art. 1 u.o.a. opłaty abonamentowe pobiera się w celu umożliwienia realizacji misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1772; dalej: ustawa o radiofonii i telewizji). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych, odbiorniki radiofoniczne i telewizyjne podlegają rejestracji dla celów pobierania opłaty. W przypadku stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego pobiera się opłatę w wysokości stanowiącej trzydziestokrotność miesięcznej opłaty abonamentowej obowiązującej w dniu stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika (art. 5 ust. 3 ustawy o opłatach abonamentowych).

WSA przypomniał, że zagadnienie opłat z tytułu abonamentu RTV było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który orzekając o zgodności art. 7 ust. 1, 3, 5 i 6 ustawy z Konstytucją, wskazał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy abonamentowej, na posiadaczu zarejestrowanego odbiornika ciąży ex lege obowiązek uiszczenia abonamentu, powstający z pierwszym dniem miesiąca następującego po miesiącu rejestracji odbiornika (wyrok z 16 marca 2010 r., sygn. K 24/08). WSA podniósł, że z przepisu art. 2 ust. 2 ustawy o opłatach wynika, że posiadanie odbiornika stanowi domniemanie faktu jego używania, z kolei z posiadaniem i używaniem odbiornika ustawa wiąże obowiązek jego rejestracji (art. 5 ust. 1) oraz uiszczenia opłat abonamentowych (art. 2 ust. 1), zatem dla nakazania rejestracji i ustalenia opłaty za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych wystarczające jest domniemanie posiadania radioodbiorników lub odbiorników telewizyjnych.

WSA stwierdził, że obowiązek płacenia abonamentu RTV obejmuje posiadaczy odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych, które umożliwiają natychmiastowy odbiór programu, przy czym odbiornikami są: telewizor, radio, radio samochodowe, radiomagnetofon czy wieża stereo z radiem, natomiast nie jest nim komputer ani monitor. WSA zauważył, że takie stanowisko prezentowała Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (interpretacja powołana przez stronę, dostęp: <https://media2.pl>; artykuł Ł. Szewczyka, "KRRiT: TV w komórce, tablecie i komputerze bez abonamentu RTV"), jak i Poczta Polska w udostępnionej publicznie informacji - "Za odbiornik radiofoniczny albo telewizyjny uważa się urządzenie stałe lub przenośne umożliwiające natychmiastowy odbiór programu radiowego lub telewizyjnego. Charakteru odbiorników nie mają odtwarzacze audio i odtwarzacze wideo, pozwalające na odtworzenie nagranej wcześniej audycji lub filmu, a także telewizor nie podłączony trwale ani czasowo do żadnej instalacji umożliwiającej odbiór programu, pełniący rolę monitora lub wykorzystywany wyłącznie do celów produkcyjnych" (strona internetowa <http://www.poczta-polska.pl>).

Zdaniem WSA - mimo skromności uregulowań prawnych w zakresie pojęcia odbiornik telewizyjny - nie ulega wątpliwości, że odbiorniki telewizyjne to nie monitory ani też komputery umożliwiające korzystanie z Internetu, co jest istotne, gdyż z art. 2 ust. 7 u.o.a. z ustawy nie wynika obowiązek opłacania opłaty abonamentowej przez posiadaczy innych urządzeń niż te, które zostały wymienione w ustawie - odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych (art. 2 ust. 1 u.o.a.). Opłacie abonamentowej w rozumieniu ustawy o opłatach nie podlega sama możliwość oglądania telewizji na jakimkolwiek urządzeniu technicznym lub elektronicznym. WSA podniósł, że obowiązek uiszczenia opłaty abonamentowej został w ustawie powiązany z

faktem posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego i brak urządzenia spełniającego przesłanki odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego jest równoznaczny z brakiem zobowiązania do uiszczenia opłaty abonamentowej.

Uzasadniając powyższe stanowisko WSA odwołał się do encyklopedycznych i słownikowych definicji pojęć: odbiornik radiofoniczny, odbiornik telewizyjny, Internet, komputer, w świetle których uznał, że "nie sposób nie zauważyć różnic pomiędzy telewizją a Internetem czy też urządzeniem odbierającym sygnał telewizyjny a komputerem czy monitorem" (strona 7 uzasadnienia wyroku WSA).

Jak zauważył WSA, wraz z postępowaniem techniki możliwość oglądania telewizji lub słuchania radia nie jest ograniczona jedynie do odbiorników radiowych lub telewizyjnych i słuchanie przez Internet radia lub oglądanie telewizji możliwe jest za pomocą nie tylko odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, ale również komputera, tabletu, telefonu komórkowego, jak też innych urządzeń niewymienionych w ustawie. Ustawa o opłatach abonamentowych nie przewiduje jednak rejestracji i opłat w przypadku urządzeń powstałych w wyniku ekspansji nowych technologii, co zdaniem WSA oznacza, że odbiornik radiofoniczny i telewizyjny rozumiany jest w jego tradycyjnej formie - radio oraz telewizor - i tak też należy traktować abonament, jako opłatę wynikającą z możliwości odbioru programu za pomocą tych urządzeń. Zdaniem WSA, istotne jest więc ustalenie przez organ, z jakim urządzeniem w danym przypadku ma do czynienia, gdyż w ustawie nie ma mowy ani o monitorze LCD do komputera, ani tym bardziej o laptopach, tabletach czy smartfonach.

Odnosząc się do zarzutów spółki w zakresie przeprowadzonej kontroli, WSA nie stwierdził naruszenia przepisów postępowania, jednakże uznał, że w sprawie stan faktyczny, ustalony przez organ (na podstawie protokołu kontroli) jest niepełny i nie mógł stanowić podstawy wydania decyzji. Wskazał, że obowiązkiem organu jest zebranie materiału dowodowego w sposób wyczerpujący, a nie wybiórczy, ograniczający się tylko do wybranych przez siebie dowodów tak jak w rozpoznawanej sprawie - oświadczenia pracownika strony, który może "nie posiadać niezbędnej wiedzy co do okoliczności faktycznych sprawy, a nieobecny właściciel nie ma możliwości przedstawienia w trakcie kontroli dowodów mających istotne znaczenie dla wyjaśnienia sprawy ani własnej argumentacji co do niezarejestrowania odbiornika (strona 8 uzasadnienia wyroku WSA).

Zdaniem WSA organ dokonał błędnej wykładni przepisów cyt. ustawy - "w szczególności art. 2 ust. 1, 2, 4 i 7 u.o.a. i w konsekwencji doszło do niewłaściwego zastosowania w sprawie art. 5 ust. 1, ust. 3 oraz art. 7 ust. 6 u.o.a.". Organ naruszył również przepisy postępowania art. 7, art. 77 i art. 80 k.p.a., bowiem nie ustalił faktów "prawotwórczych w sprawie, których ustalenie uznał za zbędne" - w szczególności, jakiego rodzaju urządzenie znajduje się w posiadaniu spółki, opierając się na "nieprecyzyjnych wyjaśnieniach pracownika, który nie musi dysponować wiedzą w każdej istotnej w sprawie kwestii, a zignorował całkowicie stanowisko i argumentację Strony, która wskazywała, iż nie posiada odbiornika telewizyjnego w rozumieniu ustawy o opłatach". WSA wskazał, że strona nie kwestionuje, że posiadane urządzenie techniczne służy do oglądania kanału telewizyjnego TVN24, jednak nie jest to odbiornik telewizyjny w rozumieniu ustawy, ale monitor z podłączonym od firmy Orange Internetem, umożliwiającym za pomocą łącza internetowego, oglądanie wskazanego kanału telewizyjnego online - na dowód czego złożyła fakturę nr [...], z której wynika fakt nabycia monitora LCD, a nie odbiornika telewizyjnego. WSA przytoczył również twierdzenie skarżącej, jakoby po kontroli udała się z tym monitorem do urzędu pocztowego, gdzie odmówiono rejestracji, stwierdzając, że rejestracji podlegają tylko odbiorniki TV i radia, a nie monitory LCD. Okoliczności te, jak i przedłożone przez stronę dowody, zostały zdaniem WSA przez organ "zdeprecjonowane i nie zostały [poddane] ocenie zgodnie z art. 80 K.p.a."

W ocenie WSA istotną w sprawie okolicznością jest ustalenie okoliczności (wskazywanych przez stronę a zignorowanych przez organ), że sporny monitor nie posiada możliwości podłączenia do anteny telewizyjnej naziemnej lub satelitarnej, co oznaczałoby, że nie jest gotowy do natychmiastowego odbioru programu radiowego lub telewizyjnego, przy czym wskazywanie, że "urządzenie było włączone w chwili kontroli" nie jest wystarczające i nie uzasadniania stanowiska organu, tym bardziej, że organ "nie stwierdził możliwości odbioru innych programów telewizyjnych przez omawiane urządzenie". W tym zakresie WSA uznał za zasadny wniosek strony, składany w trakcie postępowania oraz w odwołaniu, o przeprowadzenie "co najmniej oględzin spornego urządzenia, bowiem umowa z Orange może okazać się tu niewystarczająca". Zdaniem WSA, uchybienia organu stanowiły nie tylko o naruszeniu art. 7, 77 i art. 80 k.p.a., ale również zasady zaufania (art. 8 k.p.a.) oraz zasady rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony (art. 7a k.p.a.), gdyż wszystkie wątpliwości wynikające z regulacji prawnych zawartych w ustawie o opłatach organ "rozstrzygnął na niekorzyść strony, ignorując jej wyjaśnienia w sprawie, nie przeprowadził postępowania dowodowego, co z pewnością nie budzi zaufania obywatela do organów władzy publicznej".

II.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył Minister Infrastruktury i zaskarżając ten wyrok w całości wniósł o uwzględnienie skargi kasacyjnej, uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1) na podstawie art. 174 pkt 1 w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego, tj. art. 2 ust. 7 ustawy z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (dalej zwaną ustawą albo ustawą abonamentową) w związku z art. 2 ust. 2 ustawy abonamentowej poprzez ich błędną wykładnię. Błąd polegał na zbyt wąskim rozumieniu art. 2 ust 7 i przyjęciu, że urządzenie techniczne (monitor), który jest zdolny do natychmiastowego odbioru programu telewizyjnego (TVN 24), nie jest odbiornikiem telewizyjnym w rozumieniu ustawy (w szczególności w świetle definicji z art. 2 ust. 7 ustawy), nie umożliwia natychmiastowego odbioru programu (nie zachodzi domniemanie z art. 2 ust. 2 ustawy) i w konsekwencji nie podlega rejestracji i obowiązkowym opłatom abonamentowym;

2) na podstawie art. 174 pkt 2 w zw. z art. 145 § 1 lit. c naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy tj. art. 7 k.p.a., 7a k.p.a., art. 8 k.p.a., art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 80 k.p.a. poprzez uwzględnienie skargi oparte na błędnym uznaniu, że organ naruszył ww. przepisy ustalając niepełny stan faktyczny, poprzez nieustalenie faktów prawotwórczych w sprawie, w szczególności poprzez nierozstrzygnięcie czy w lokalu był telewizor czy monitor, podczas gdy organ ustalił 4 elementy konieczne (pełny stan faktyczny), wymagane w świetle ustawy do wydania decyzji nakładającej opłatę. W konsekwencji tego nie był zobligowany do prowadzenia dalszego postępowania dowodowego, a kwestia rozstrzygnięcia, czy odbiornik był telewizorem czy monitorem, w tej konkretnej sprawie nie miała znaczenia.

Argumenty na poparcie podniesionych zarzutów przedstawione zostały w uzasadnieniu skargi kasacyjnej.

III.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

1. Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., NSA rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod rozwagę jedynie nieważność postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym. W rozpoznawanej sprawie nie wystąpiła żadna z określonych w art. 183 § 2 p.p.s.a. przesłanek nieważności postępowania, jak też nie zostały spełnione warunki, wymagające uchylenia wydanego w sprawie orzeczenia oraz odrzucenia skargi lub umorzenia postępowania (art. 189 p.p.s.a.).

2. Trafnie autor skargi kasacyjnej podniósł, że w rozpoznawanej sprawie istotnym zagadnieniem - w kontekście stanowiska sformułowanego przez sąd pierwszej instancji - jest wykładnia przepisu art. 2 ust. 7 ustawy o opłatach abonamentowych, zgodnie z którym odbiornikiem radiofonicznym albo telewizyjnym, w rozumieniu przepisów tej ustawy, jest urządzenie techniczne dostosowane do odbioru programu. Przepis ten został przez sąd pierwszej instancji uznany za jeden z wzorców normatywnych kontroli zaskarżonej decyzji, przy czym ramy te WSA potraktował szerzej, wskazując wprost, że organ dokonał błędnej wykładni także innych przepisów - "w szczególności art. 2 ust. 1, 2, 4 i 7 tej ustawy, co w konsekwencji doprowadził do "niewłaściwego zastosowania w sprawie art. 5 ust. 1, ust. 3 oraz art. 7 ust. 6 u.o.a."

3. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że zarówno dokonana przez sąd pierwszej instancji wykładnia wskazanych przepisów prawa, jak i oparta na rezultacie tej wykładni ocena decyzji organów obu instancji, nie są trafne. Sąd pierwszej instancji pominął bowiem niezbędny kontekst normatywny, w jakim należało przeprowadzić proces interpretacji wskazanych przepisów prawa. Wyjaśnić więc należy, że zgodnie z art. 1 ustawy o opłatach abonamentowych, pobiera się opłaty abonamentowe w celu umożliwienia realizacji misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Opłaty te mają charakter świadczeń pieniężnych, ponoszonych na cel publiczny, ujęty - w założeniu prawodawcy - jako wypełnianie przez publiczną radiofonię i telewizję misji, o której mowa między innymi w art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, a także w art. 21 ust. 1, art. 24 ust. 1-3 tej ustawy. Pozwala to uznać opłatę abonamentową za przymusowe, bezzwrotne świadczenie publicznoprawne, służące realizacji konstytucyjnych zadań państwa, będące daniną publiczną o celowym charakterze, co ją odróżnia od innych danin, określonych w art. 217 Konstytucji. Opisany charakter opłaty abonamentowej przemawia za uznaniem jej za szczególną daninę publiczną, związaną z możliwością korzystania z publicznego radia i telewizji (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 9 września 2004 r., sygn. akt K 2/03, pkt 1.4, s. 13). Opłaty abonamentowe stanowią przychody spółek tworzących łącznie publiczną telewizję i radiofonię (art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o radiofonii i telewizji).

4. Powyższe ustalenia prowadzą do oczywistych wniosków, a mianowicie, że opłata abonamentowa - z uwagi na jej charakter, jako daniny w rozumieniu art. 217 Konstytucji - stanowi publicznoprawne świadczenie, pobierane za możliwość korzystania z publicznego radia i telewizji, nie zaś za korzystanie z odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych. Właściwie zidentyfikowana istota opłaty abonamentowej - o czym była mowa powyżej - pozwala na prawidłowe określenie zakresu obowiązku ponoszenia ciężaru tej daniny, co z kolei umożliwia spójną ocenę elementów regulacji ustawowej dotyczącej tej opłaty, w tym powstania obowiązku świadczenia opłaty oraz jej przymusowego poboru.

5. Na tym tle wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, uznając, że powiązanie obowiązku wnoszenia opłat abonamentowych z rejestracją odbiornika umożliwiającego natychmiastowy odbiór programu ma w ustawie znaczenie techniczno-konstrukcyjne i jest pewnym uproszczeniem, umożliwiającym określenie kręgu potencjalnych podmiotów zobowiązanych (wyrok TK z 9 września 2004 r. sygn. akt K 2/03, pkt 3, s. 5). Naczelny Sąd Administracyjny podziela w całości powyższy pogląd Trybunału Konstytucyjnego. NSA uznaje przy tym, że z uwagi na powiązanie opłaty abonamentowej z samą możliwością korzystania - nie zaś z

faktycznym korzystaniem - z publicznego radia i telewizji, obowiązek ponoszenia świadczenia z tytułu opłaty abonamentowej powstaje, gdy możliwość taka jest realna w przypadku potencjalnego odbiorcy programu.

6. Okoliczności faktyczne dotyczące konkretnego a zarazem potencjalnego odbiorcy programów publicznej telewizji i radiofonii podlegają ocenie z punktu widzenia określonych przesłanek normatywnych, które organ stosujący prawo powinien zrekonstruować w wyniku prawidłowo przeprowadzonej wykładni przepisów określających istotę omawianego świadczenia, zawartych w art. 1 oraz art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o opłatach abonamentowych.

7. Jak już wyżej wyjaśniono, publicznoprawny charakter opłaty wiąże się z powszechnością obowiązku jej ponoszenia, przy czym w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zawarta w ustawie o opłatach abonamentowych regulacja normatywna, odwołująca się do okoliczności faktycznej, a mianowicie posiadania odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego - w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu - odpowiada wymogowi koniecznego dookreślenia sytuacji prawnej podmiotu zobowiązanego do ponoszenia świadczenia publicznoprawnego. Wyeliminowaniu ewentualnej niepewności co do istnienia obowiązku uiszczania omawianej opłaty służy niewątpliwie ustawowe domniemanie, że osoba, która posiada odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny - w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu - używa tego odbiornika (art. 2 ust. 2 ustawy o opłatach abonamentowych).

8. Elementem opisanej sytuacji prawnej podmiotu zobowiązanego jest okoliczność faktyczna - posiadanie rzeczy (urządzenia) stanowiącej odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny. Jak wynika z art. 2 ust. 7 ustawy o opłatach abonamentowych, ustawodawca przesądził, że odbiornikiem radiofonicznym albo telewizyjnym, w rozumieniu przepisów tej ustawy, jest urządzenie techniczne dostosowane do odbioru programu. Wbrew tezie sądu pierwszej instancji, przyjęta w ustawie definicja tych urządzeń nie świadczy o "skromności uregulowań prawnych w zakresie pojęcia odbiornik...", lecz jest to definicja wyrażona przy użyciu zwrotu niedookreślonego. Ustawodawca zredagował w sposób zwięzły i syntetyczny analizowany przepis prawny, określając definiowane w nim pojęcie przy użyciu właściwej techniki prawodawczej, unikając przy tym nadmiernej szczegółowości. Inaczej rzecz ujmując, norma prawna zawarta w art. 2 ust. 7 ustawy o opłatach abonamentowych, została zredagowana w sposób dający organowi stosującemu prawo pewną swobodę w zakresie oceny cech identyfikujących urządzenie do odbioru programów radiowych i telewizyjnych. Ma to oczywisty związek z dynamicznie zmieniającą się sferą rynku usług audiowizualnych, a zwłaszcza z rozwojem techniki emisji oraz odbioru programów radiowych i telewizyjnych, w tym - co istotne w niniejszej sprawie - udostępnianych przez publiczną telewizję i radiofonię.

9. W powyżej przedstawionym kontekście normatywnym należało więc dokonać wykładni art. 2 ust. 7 ustawy o opłatach abonamentowych, stosując zarówno reguły wykładni językowej, jak i biorąc pod uwagę wynik zastosowania pozajęzykowych reguł wykładni celowościowo-funkcjonalnej. Sąd pierwszej instancji wymogom tym nie sprostał, co doprowadziło do błędnego rozstrzygnięcia sprawy.

10. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdza, że odbiornikiem radiofonicznym albo telewizyjnym, w rozumieniu art. 2 ust. 7 ustawy o opłatach abonamentowych, jest urządzenie techniczne dostosowane do odbioru programów radiowych i telewizyjnych, którego konstrukcja wskazuje na jego przeznaczenie zasadniczo do odbioru programów radiowych lub telewizyjnych. Cechy charakterystyczne takich urządzeń mogą więc wskazywać, że ich wyłączną bądź główną funkcją jest odbiór programów radiowych lub telewizyjnych (odbiornik radiowy; telewizyjny), albo odbiór takich programów jest istotną funkcjonalnością takich urządzeń i z tego powodu są one również nabywane.

11. Z tych właśnie względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał za usprawiedliwiony zarzut błędnej wykładni art. 2 ust. 7 ustawy o opłatach abonamentowych, sformułowany w punkcie 1 petitum skargi kasacyjnej. W tak zakreślonych granicach normatywnych art. 2 ust. 7 tej ustawy, za całkowicie niezrozumiałe uznać należało pogląd sądu pierwszej instancji, jakoby z przepisów ustawy o opłatach abonamentowych miało wynikać, że "osoby oglądające telewizję bądź słuchający radia za pomocą komputera, telefonu komórkowego bądź też tabletu oraz innych urządzeń nie wymienionych w ustawie o opłatach, nie są zobowiązane do płacenia abonamentu radiowo-telewizyjnego". Pogląd ten WSA uzasadnił tym, że "w ustawie o opłatach nie ma bowiem mowy ani o monitorze LCD do komputera, ani tym bardziej o laptopach, tabletach czy smartfonach". Jest to stanowisko błędne. Przedstawione tezy kreują bowiem nieistniejącą przesłankę "płacenia abonamentu" w postaci faktycznego "oglądania telewizji" i "słuchania radia" przy pomocy konkretnych urządzeń - jakoby wymienionych w ustawie o opłatach abonamentowych, co miałyby istotnie różnicować sytuację prawną adresatów omawianych przepisów, gdyby korzystali oni z urządzeń, których w ustawie o opłatach abonamentowych nie wymieniono. Naczelny Sąd Administracyjny raz jeszcze podkreśla, że opłatę abonamentową pobiera się w celu umożliwienia realizacji misji publicznej i powiązana jest ona z możliwością korzystania z publicznego radia i telewizji, a nie z faktycznym wykorzystaniem tej możliwości na konkretnym typie urządzenia, co ujął sąd pierwszej instancji w stwierdzeniu "odbiornik w jego tradycyjnej formie" - radio oraz telewizor; natomiast abonament "jako opłatę wynikającą z możliwości odbioru programu za pomocą tych urządzeń".

12. W świetle powyższego zasadny również okazał się zarzut naruszenia art. 145 § 1 lit. c p.p.s.a. w związku z art. 7, 7a, 8, 77 § 1 i art. 80 k.p.a. Nie miał bowiem sąd pierwszej instancji podstaw do stwierdzenia, że organ "nie ustalił faktów prawotwórczych w sprawie", co odnosiło się do ustalenia - "jakiego rodzaju urządzenie znajduje się w posiadaniu Skarżącego". Stanowisko sądu pierwszej instancji jest niezrozumiałe już choćby z tego względu, że WSA wskazał wprost, że nawet skarżąca spółka nie kwestionowała, że "urządzenie techniczne znajdujące się w jej posiadaniu, służy do oglądania kanału telewizyjnego TVN24". Skoro więc fakt ten pozostawał niespornym, to winien on być oceniony przez sąd pierwszej instancji w kontekście zarzutu skarżącej, która podnosiła, że "nie jest to odbiornik telewizyjny w rozumieniu ustawy o opłatach, ale monitor z podłączonym od firmy Orange Internetem, umożliwiającym za pomocą łącza internetowego, oglądanie wskazanego kanału telewizyjnego online". Kwestionowana była ocena posiadanego przez skarżącą spółkę urządzenia technicznego, w świetle przesłanek zawartych w art. 2 ust. 7 ustawy o opłatach abonamentowych, nie było więc konieczne czynienia dalej idących ustaleń faktycznych w sprawie, lecz odniesienie się do opisanego zarzutu skarżącej.

13. Trafnie zatem wskazał autor skargi kasacyjnej, że wszystkie istotne okoliczności sprawy zostały przez organ ustalone w oparciu o ustalenia kontrolne. Schemat tej kontroli był bardzo prosty i obejmował ustalenie tylko czterech elementów: obecność urządzenia; jego zdolność do natychmiastowego odbioru programu telewizyjnego; fakt rejestracji (albo jej brak) oraz okres używania (w kontekście 14 dniowego okresu na jego zarejestrowanie). W tym kontekście zbędne było ustalanie innych okoliczności faktycznych, przy czym nawet teza WSA, że organ oparł się na "nieprecyzyjnych wyjaśnieniach pracownika, który nie musi dysponować wiedzą w każdej istotnej w sprawie kwestii" pozostaje bez wpływu na fakt, że kontrolerzy organu stwierdzili w lokalu spółki "włączone urządzenie z dużym ekranem na którym był emitowany program telewizyjny TVN 24", której to okoliczności - o czym była mowa wyżej - skarżąca spółka nie kwestionowała. Zupełnie innym zagadnieniem była ocena tej okoliczności w świetle przepisów prawa materialnego, co w żadnym jednak stopniu nie usprawiedliwiałoby stwierdzenia przez WSA, że organ naruszył przepisy postępowania - art. 7, 7a, 8, 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

14. Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że zaskarżony wyrok nie odpowiada prawu i podlega uchyleniu. Wobec dostatecznego wyjaśnienia istoty

sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał skargę i ją oddalił - na podstawie art. 188 p.p.s.a. oraz art. 151 p.p.s.a. O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w związku z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c i pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 265).