

Abonament pełen wad

Media publiczne są potrzebne, a jako takie wymagają gromadzenia środków publicznych na realizację ich misji. Ten pogląd, w głównym nurcie dyskusji o finansowaniu mediów publicznych, rzadko bywa podważany.

Zgoda co do tej tezy nie prowadzi jednak – i prowadzić nie może – do akceptacji obecnego systemu poboru i egzekucji opłat, który w praktyce funkcjonowania, ze względu na wadliwość przepisów, w szczególności brak sprawnych mechanizmów poboru i egzekucji abonamentu, jest winien całkowitego zaprzeczenia zasad powszechności, sprawiedliwości i równości ponoszenia ciężarów publicznych. Na przykładzie tym spróbuję pokazać, w jaki sposób fatalne prawo podważa te wartości.

Wsparcie państwa dla misji

Radio i telewizja to dziś podstawowe media, bez których uczestnictwo w życiu publicznym jest w praktyce niemożliwe. Z liczby 13 337 040 gospodarstw domowych w Polsce 7 628 214 posiada zarejestrowane odbiorniki RTV, co stanowi 57,2 proc. wszystkich gospodarstw. 43,5 proc. gospodarstw opłaca abonament, a 56,5 proc. nie, z tego kilkanaście procent zwolniono z opłat abonamentowych.

Z punktu widzenia praw i wolności obywatelskich nie da się oczywiście przesądzić szczegółowo systemu opłat abonamentowych. Ustawodawca ma dużą dowolność wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań publicznych. Swobodnie kształtując politykę finansową, parlament nie jest jednak w swoich działaniach nieograniczony – granicą są bowiem zasady i wartości konstytucyjne, w tym prawa i wolności obywatelskie.

Dlatego do ustawodawcy należy wskazanie źródła finansowania mediów publicznych (dotacje budżetowe bądź powszechne ciężary publiczne), lecz przy poszanowaniu konstytucyjnych zasad ochrony dobra wspólnego, poprawnej legislacji oraz szczegółowych reguł daninowych, w tym powszechności, sprawiedliwości, równości, efektywności i taniości tych obciążeń.

Zgodnie z ustawą o radiofonii i telewizji realizują one tzw. misję publiczną, polegającą na oferowaniu całemu społeczeństwu i jego poszczególnym częściom zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujących się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu.

Wsparcie finansowe ze strony państwa w realizacji tych zadań może przybierać różne formy, począwszy od finansowania z budżetu państwa w drodze dotacji podmiotowych, a skończywszy na bezpośrednich opłatach o charakterze publicznoprawnym, obciążających obywateli niczym podatek.

Danina jak każda inna

Najważniejsza jest w tym wszystkim skuteczność. Bez niej można bowiem zapomnieć zarówno o rzeczywistej wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, jak i pośrednio o prawie do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej.

W naszym kraju opłaty finansujące publiczne media, jak wiadomo, pobiera się za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych. Z samym faktem posiadania sprawnego odbiornika łączy się obowiązek zarejestrowania go na poczcie, która przekazuje wpływy na rachunek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Opłata abonamentowa była już badana przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 9 września 2004 r. Trybunał zastanawiał się, czy jest to danina publiczna, o której mowa w art. 217 konstytucji. Uznał wówczas, iż traktowanie opłaty abonamentowej jako daniny

publicznej wywołuje wszelkie następstwa towarzyszące takim daninom oraz obowiązek jawnego i kontrolowanego publicznie wykorzystywania dochodów z nich płynących.

Zatem oprócz konieczności określania istotnych elementów opłaty abonamentowej w ustawie ustawodawca spełnić musi wymogi materialne odnoszące się do opłaty. Są to zasady powszechności, sprawiedliwości i równości wynikające z art. 84 konstytucji.

Art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych ustanawia mechanizmy kontroli rejestrowania odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej. W ust. 1 art. 7 ustawodawca powierza tę kontrolę operatorowi publicznemu, czyli przedsiębiorstwu Poczta Polska. Poczta pozostaje podmiotem prawa prywatnego, którego struktura właścicielska wskazuje na związek z państwem, choć nie dysponuje ona oczywiście władztwem państwowym.

Z kolei w ust. 3 omawianego przepisu postanowiono o zastosowaniu do opłat abonamentowych oraz opłat za używanie niezarejestrowanego odbiornika przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, powierzając jednocześnie możliwość żądania wykonania tych obowiązków kierownikom jednostek Poczty Polskiej oraz przyznając im w art. 7 ust. 6 kompetencję do wydawania decyzji.

Ustawa nie przewiduje

Opłaty abonamentowe – jak wcześniej wskazano – są pobierane przez operatora publicznego, a wpływy z opłat i odsetek za zwłokę przekazywane są na wyodrębniony rachunek KRRiT po potrąceniu umownego wynagrodzenia. Dochód Poczty Polskiej stanowi ponadto połowa wpływów z opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika. Także KRRiT, dysponent należności, nie jest organem administracji.

Nie można zatem, moim zdaniem, uznać, że obowiązek uiszczenia opłaty abonamentowej mieści się w zakresie administracji rządowej (tym bardziej nie mieści się w zakresie jednostek samorządu terytorialnego) w rozumieniu ustawy o egzekucji w administracji.

Niekonstytucyjność analizowanych przepisów opiera się na fakcie, iż ustawa o opłatach abonamentowych nie przewiduje wydawania decyzji określającej wysokość tych opłat. W obecnym stanie prawnym nie ma rozwiązania pozwalającego na stwierdzenie niewywiązywania się gospodarstwa domowego z obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej, ponieważ brak decyzji lub postanowienia, z którego wynika zaległość (i jej wysokość).

W rzeczywistości więc egzekucja administracyjna nie jest prowadzona. Zresztą nawet gdyby przyjąć, iż obowiązek uiszczenia opłaty abonamentowej mieści się w zakresie administracji rządowej, to i tak omawiana regulacja jest wadliwa. Jest bowiem zasadą postępowania administracyjnego, że podstawę egzekucji obowiązku stanowi decyzja określająca jego wysokość. Nie ma też możliwości egzekucji administracyjnej opłat za używanie niezarejestrowanego odbiornika, bo w ustawie o opłatach abonamentowych nie ma terminu uiszczenia należności.

To nieco monotonne omówienie regulacji dotyczącej opłat abonamentowych pokazuje ich sprzeczność z konstytucją. Przyjrzyjmy się tym niezgodnościom dokładniej. Z art. 1 ustawy zasadniczej, stanowiącego, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, wynika m.in. obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych, a do takich należy zaliczyć obowiązek opłaty abonamentowej.

Wniosek ten nie może być jednak odczytywany wyłącznie z perspektywy obowiązków obywateli. Wszak ustawodawca, który stworzył zupełnie nieefektywny system egzekucji jakiegoś ciężaru publicznego, również naruszył zasadę dobra wspólnego. Ta nieefektywność wręcz zachęca obywateli do unikania opłat, a co za tym idzie naruszania zasady dobra wspólnego.

Dobro wspólne

Jest tu jeszcze jeden aspekt obowiązku poszanowania dobra wspólnego. W przypadku publicznego radia i telewizji dobrem wspólnym, które trzeba uwzględnić w momencie konstruowania systemu finansowania mediów publicznych, jest konieczność realizacji misji. Media muszą mieć środki finansowe na działania edukacyjne czy kulturalne. Radio i telewizja promują i utrwalają polskie dziedzictwo narodowe, będące jakże istotnym elementem Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego.

Media te nie powinny kierować się w tym względzie koniecznością osiągnięcia zysku, by móc dalej istnieć, lecz koniecznością umacniania takich uniwersalnych wartości jak solidarność, dziedzictwo narodowe, tożsamość narodu polskiego, które są nieodłącznym elementem dobra wspólnego. Obecna sytuacja, gdy do finansowania mediów publicznych z powodu wadliwości przepisów może być wykorzystana jedynie minimalna część opłaty, niweczy dobro wspólne oraz nie służy interesowi publicznemu. Bezkarne unikanie przez większość obywateli uiszczania opłaty abonamentowej powoduje, iż cierpi na tym autorytet państwa jako dobra wspólnego.

Na tym jednak nie kończą się zarzuty. Z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wyprowadza bardziej szczegółowe zasady, dotyczące m.in. prawidłowej legislacji. Zasady te wskazują na stronę formalną przepisów oraz kwestię ich zdadności do realizacji zakładanego celu.

W tym kontekście zarzutem niekonstytucyjności można obarczać doprowadzenie do sytuacji zupełnej deregulacji systemu opłat abonamentowych, w której większość gospodarstw domowych nie rejestruje posiadanego odbiornika ani nie ponosi opłaty abonamentowej, gdyż ustawodawca stworzył nieefektywne i niemożliwe mechanizmy poboru i egzekucji tych danin. Ostatecznie podważa to cel opłaty abonamentowej, jakim jest przyczynianie się całego społeczeństwa do realizacji misji publicznej przez radio i telewizję.

Sankcje i obowiązki

Ustanowienie sankcji tam, gdzie przepisy nakładają obowiązki, jest powinnością ustawodawcy. Brak przepisu o charakterze represyjnym, w tym przepisu umożliwiającego sprawną egzekucję administracyjną, powoduje, iż przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne.

Z zasad prawidłowej legislacji wynika obowiązek formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem. Czy sformułowane ostatecznie przepisy o opłacie abonamentowej prawidłowo wyrażają normę i czy nadają się do realizacji zakładanego celu? Dotychczasowa praktyka pokazała, iż odpowiedź na tę ostatnią kwestię jest negatywna.

Skuteczne unikanie opłaty abonamentowej prowadzi do znacznego zmniejszenia środków, którymi dysponują media publiczne. W związku z nałożonym na nie obowiązkiem wypełniania misji zajdzie konieczność podnoszenia opłat abonamentowych i zwiększania tym samym rozmiaru świadczenia. Biorąc pod uwagę zaistniałe już załamanie powszechności opłaty w wyniku wadliwej konstrukcji przepisów prawnych, każda podwyżka uderzy w nieliczne jednostki gotowe płacić. Tego efektu błędnego koła ustawodawca mógłby uniknąć, gdyby skutecznie zabezpieczył wypełnienie obowiązku przez jednostki.

Na koniec trzeba jeszcze wspomnieć, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych jest obowiązkiem konstytucyjnym. Z art. 84 konstytucji wynika zasada sprawiedliwości podatkowej, bardzo często łączona z zasadą sprawiedliwości społecznej. Ustawodawca ma tworzyć sprawiedliwe prawo i nie powinien swoimi działaniami podważać ufności jednostek w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań.

Jeden przepis, mnóstwo problemów

Sprawiedliwość podatkowa urzeczywistniana jest poprzez powszechność i równość opodatkowania. Powszechność przekłada się na obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez „każdego”. Oznacza to, że danina publiczna spoczywa na wszystkich, zarówno osobach fizycznych, jak i prawnych. Skoro każdemu w państwie przysługują takie same prawa, to tym prawom powinny odpowiadać zbieżne obowiązki publicznoprawne. Wszyscy, w miarę możliwości, a więc z poszanowaniem tzw. ekonomicznego źródła opodatkowania, powinni przyczyniać się do pokrywania wspólnych potrzeb oraz partycypować w finansowaniu konstytucyjnych zadań państwa.

Zasada powszechności obciążeń publicznych ujęta w art. 84 jest doprecyzowana przez art. 217 konstytucji, który stanowi, iż nakładanie podatków i innych danin publicznych następuje w drodze ustawy – czyli aktu normatywnego o zasięgu generalnym, powszechnym. Wyraża się w tym równocześnie zobowiązanie państwa do wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, zapewniającym władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązywania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby.

Ustanowienie zatem w art. 7 ustawy abonamentowej mechanizmów poboru i egzekucji opłaty abonamentowej, które z powodu daleko idącej wadliwości legislacyjnej nie mogą zostać przez władze publiczne wykorzystane, stoi w sprzeczności z wywiedzioną przez Trybunał z art. 84 w związku z art. 217 konstytucji zasadą powszechności obciążeń publicznych.

Jeden przepis, a jak widać ogromna ilość problemów i potwornych wad. Im szybciej zostaną usunięte, tym lepiej. I nie wystarczy narzekać na nieefektywność, gdyż stawka jest w tej sprawie dużo wyższa, znacznie przekraczająca najwyższe nawet nakłady na publiczne media. Jest nią zaufanie do państwa i do prawa.

Rzeczpospolita