

## **Obecny abonament rodzi patologię**

Janusz Kochanowski

Media publiczne muszą istnieć, bo nikt inny nie zrealizuje za nie misji publicznej. Misja ta, według ambitnej definicji, polega na oferowaniu całemu społeczeństwu i jego poszczególnym grupom zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu. Oferta ta ma cechować się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu. Realizowanie tych zadań nie może odbywać się bez odpowiednich źródeł finansowania.

Media publiczne muszą istnieć również dlatego, że zdecydowana większość Polaków opowiada się za ich istnieniem. Zdaniem 82 proc. badanych jest ważne, aby w Polsce istniała telewizja publiczna, a 79 proc. badanych podkreśla wagę istnienia publicznego radia. Władza publiczna musi więc stworzyć skuteczny i odpowiadający wartościom konstytucyjnym system dopływu środków do mediów. Obecny system jest zarówno nieskuteczny, jak i w dużej mierze niekonstytucyjny. Jest przy tym paradoksem, iż wśród telewizji publicznych cieszących się największym udziałem w rynku oglądalności - jak wynika z badań KRRiT - znaleźli się nadawcy otrzymujący wsparcie ze środków publicznych na najniższym poziomie, tj. Polska i Włochy.

Nie chodzi mi bynajmniej o system finansowania publicznego radia i telewizji z budżetu państwa, gdyż ten nieszczęsny pomysł nie ma szans na przetrwanie, ale o system opłat abonamentowych w jego obecnej, ciągle obowiązującej postaci. Jak podkreślają eksperci - np. dr Joanna Taczowska-Olszewska - abonament to sprawdzony sposób finansowania radia i telewizji w Europie.

Istnieje w tej dziedzinie swego rodzaju europejski standard. Komitet Ministrów Rady Europy zaleca wyraźnie: "Państwa członkowskie powinny zapewnić odpowiednie finansowanie mediów publicznych, umożliwiając im wypełnianie ich roli w społeczeństwie informacyjnym, tak jak to określono w ich misji. Tradycyjne modele finansowania oparte o źródła, takie jak: opłaty abonamentowe, budżet państwa i reklama, zachowują swą ważność w nowych warunkach". Na uwagę zasługuje także przyjęty w 1997 r. protokół do traktatu amsterdamskiego, w którym Unia Europejska przyzwala na korzystanie przez nadawców publicznych z dwóch źródeł zasilania finansowego - opłat abonamentowych i reklamy. W 2003 r., w orzeczeniu w sprawie Altmark, europejski Trybunał Sprawiedliwości określił warunki, w których rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych nie stanowi pomocy państwa. W 2005 r. Komisja przyjęła nową decyzję oraz ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, a w ostatnich latach także inne dokumenty z tego zakresu.

Warto przypomnieć, że opłaty abonamentowe są tradycyjnie głównym źródłem finansowania nadawców publicznych w większości krajów europejskich z wyjątkiem Hiszpanii, Holandii, Litwy, Portugalii (tylko telewizja) i Belgii. System abonamentowy jest wykorzystywany w przypadku 21 państw europejskich, co stanowi ok. 72 proc. Tymczasem w Polsce system ten może budzić wątpliwości jedynie w kwestii nieumiejętnego egzekwowania abonamentu i nieskutecznego mobilizowania do tego, żeby płacono go w sposób systematyczny. W Polsce bowiem nie ma skutecznego prawnie - ze względu na wadliwą ustawę - i technicznie mechanizmu egzekwowania abonamentu i brak jest mobilizowania do płacenia go w sposób systematyczny. A nawet występują różnego rodzaju zachęty czy usprawiedliwienia do jego niepłacenia. Z badań OBOP wynika, że ponad 30 proc. Polaków uważa, że nie płaci się abonamentu, ponieważ nie ma kontroli ponoszenia tych opłat.

### **Inni płacą więcej**

Dodajmy przy tym, że nasz abonament wcale nie należy do wysokich. Jeśli porównać kwotę abonamentu przypadającego na gospodarstwo domowe w poszczególnych krajach, to okazuje się, że w Polsce jest ona od czterech do siedmiu razy niższa niż w krajach Europy Zachodniej i porównywalna z krajami Europy Wschodniej, poza Słowenią, gdzie abonament jest znacznie wyższy. W 2007 r. udział finansowania publicznego mediów w PKB wyniósł w Polsce 0,77 i należał do najniższych w Europie (średnio - 1,67).

Przypomnijmy, że opłaty abonamentowe - zgodnie z ustawą z 2005 r. o opłatach abonamentowych - pobierane są za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych. By łatwiej je pozyskiwać, przyjęto domniemanie, iż osoba, która posiada sprawny odbiornik, używa tego odbiornika. Posiadając zaś - powinna go zarejestrować w placówkach przedsiębiorstwa Poczta Polska przekazujących (po potrąceniu umownego wynagrodzenia) wpływy na rachunek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Trybunał Konstytucyjny zastanawiał się w wyroku z września 2004 r., czy abonament to danina publiczna, czy inne świadczenie publicznoprawne. Stwierdził, iż opłata abonamentowa (wówczas regulowana w ustawie o

radiofonii i telewizji) ma charakter przymusowego, bezzwrotnego świadczenia publicznoprawnego, służącego realizacji konstytucyjnych zadań państwa. "Opłata ta - konkludował Trybunał - jest więc pomyślana jako danina publiczna, którą od pozostałych danin, wskazanych w art. 217 Konstytucji, odróżnia celowy charakter". W zasadzie wszystkie te założenia są słuszne, tyle że system jest skonstruowany wadliwie, a art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych jest wręcz swoistym "majstersztykiem niekonstytucyjności".

Ustawa ta tworzy mechanizmy kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej. Powierza tę kontrolę operatorowi publicznemu, czyli przedsiębiorstwu Poczta Polska. Kierownik jednostki pocztowej ma obowiązek przeprowadzenia kontroli i w przypadku stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika obowiązek wydania decyzji nakazującej rejestrację odbiornika oraz ustalającą opłatę za używanie takiego odbiornika. Zgodnie z tą ustawą mają tutaj zastosowanie przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Szkopuł jednak w tym, że warunkiem niezbędnym do dochodzenia należności jest wydanie decyzji przez właściwy organ. Kierownik jednostki pocztowej, który nie jest organem administracji państwowej, nie jest do tego uprawniony. Nie może skutecznie wydać decyzji lub postanowienia, które może być przedmiotem dochodzenia w trybie egzekucji administracyjnej. W obecnym stanie prawnym po prostu nie ma rozwiązania prawnego pozwalającego na stwierdzenie, że ktoś nie wywiązuje się z obowiązku płacenia abonamentu.

### **Sprzeczne z konstytucją**

I jak by tego było mało, przepisy o opłatach abonamentowych nie określają terminu zapłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika. Uniemożliwia to stwierdzenie upływu terminu, a co za tym idzie również z tego powodu nie można podejmować działań niezbędnych do wszczęcia egzekucji należności. Dlatego w rzeczywistości egzekucji się nie prowadzi.

Techniczne trudności związane z pozyskiwaniem opłat nie mogą jednak być argumentem przeciwko finansowaniu mediów publicznych z abonamentu. Modele poboru opłat abonamentowych są zresztą w Europie rozmaite. W wielu przypadkach nadawcy publiczni są bezpośrednio zaangażowani w proces zbierania opłaty abonamentowej (np. DR w Danii czy NRK w Norwegii) lub też odbywa się to pośrednio poprzez specjalnie powołane spółki zależne (np. GIS w Austrii czy RIKAB w Szwecji). Rola ta przypada także urzędowi pocztowym (np. w Irlandii czy na Słowacji), regulatorom rynku (np. FICORA w Finlandii) czy wreszcie prywatnym firmom (np. w Szwajcarii i Wielkiej Brytanii). Obecnie w Polsce ze względu na brak sprawnych mechanizmów poboru i egzekucji abonamentu jest on całkowitym zaprzeczeniem konstytucyjnych zasad powszechności, sprawiedliwości i równości ponoszenia ciężarów publicznych w tym zakresie. Nie dostarcza też mediom publicznym koniecznych środków.

### **Ustawa z gruntu zła**

Telewizja Polska ma najniższe wpływy z abonamentu wśród wszystkich europejskich telewizji publicznych. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji podawała przed rokiem, że z liczby ponad 13 mln gospodarstw domowych w Polsce prawie 8 mln posiada zarejestrowane odbiorniki RTV, z czego 43,5 proc. gospodarstw opłaca abonament, a ponad 56 proc. gospodarstw z różnych powodów nie realizuje tego obowiązku. Uderzające są tu dysproporcje między nami a resztą Europy: odsetek osób uchylających się od płacenia abonamentu w większości państw wynosi w przybliżeniu 10 proc., choć na przykład w Szwajcarii i Wielkiej Brytanii procent ten jest niższy.

Konstytucja (art.1) stanowi, iż "Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli". Przepis ten na gruncie obowiązków związanych z ponoszeniem ciężarów publicznych, a do takich należy opłata abonamentowa, nakazuje jednostkom lojalne wypełnianie prawa. Jak wskazywał słusznie Trybunał Konstytucyjny, obywatele uchylający się od ponoszenia ciężarów publicznych naruszają zasadę dobra wspólnego, bo czynią to na koszt pozostałych podatników. Jednakże ustawodawca, który stworzył zupełnie nieefektywny system egzekucji jakiegoś ciężaru publicznego, również naruszył zasadę dobra wspólnego. Mechanizm wynikający z ustawy o opłatach abonamentowych wręcz zachęca obywateli do unikania ponoszenia opłaty, a co za tym idzie naruszania zasady dobra wspólnego.

Doprowadzenie do sytuacji zupełnej deregulacji systemu opłat abonamentowych, w której większość gospodarstw domowych nie rejestruje posiadanego odbiornika ani nie płaci należnego abonamentu, stanowi zaprzeczenie założeń opłaty abonamentowej - mianowicie przyczyniania się całego społeczeństwa do realizacji misji publicznej przez radio i telewizję. Media muszą mieć środki na działania edukacyjne czy kulturalne. Radio i telewizja promują i utrwalają polskie dziedzictwo narodowe. Bez tego nie ma Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego. System finansowania mediów powinien umożliwiać swobodną realizację misji przez radio i telewizję, które w przeciwnym razie walczyć muszą o zysk na rynku, by w ogóle móc przetrwać.

Na koniec tych ponurych rozważań przypomnijmy, że ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, jest powszechnym obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym. Z art. 84 konstytucji wynika zasada sprawiedliwości podatkowej, bardzo często łączona z zasadą sprawiedliwości społecznej. Wszyscy w miarę możliwości, a więc z poszanowaniem tzw. ekonomicznego źródła opodatkowania, powinni przyczynić się do pokrywania wspólnych potrzeb oraz partycypować w finansowaniu konstytucyjnych zadań państwa. Powszechność zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wyraża równocześnie zobowiązanie państwa do wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, zapewniających władzy wykonawczej kontrolę nad prawidłowym wywiązywaniem się z tego obowiązku przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa. Ustanowienie zatem w ustawie o opłatach abonamentowych mechanizmów poboru i egzekucji abonamentu, które z powodu daleko idącej wadliwości legislacyjnej nie mogą zostać przez władze publiczne wykorzystane, stoi w sprzeczności z zasadą powszechności obciążeń publicznych.

Przykład prawnej regulacji abonamentu to kolejna ilustracja patologii polskiego prawa. Prawo niesprawiedliwe i wymuszające brak równości obywateli ujawnia swe kolejne złowrogi oblicza: nieefektywność, marnotrawstwo, brak szacunku dla prawa i państwa. Problemy te nie mają charakteru incydentalnego i nie dają się naprawić prostymi nowelizacjami. Podobne w skutkach problemy wiążą się z KRUS, nierównym wiekiem emerytalnym mężczyzn i kobiet czy niesprawiedliwymi podatkami dochodowymi od osób fizycznych. Jako rzecznik praw obywatelskich od dawna podkreślam ich systemowy charakter. Biorąc pod uwagę konieczność finansowania mediów publicznych z abonamentu, jak ma to miejsce w zdecydowanej większości państw europejskich, oraz skrajną niewydolność polskiego systemu opłat, spowodowaną przede wszystkim przez wspomniane wadliwe regulacje, gorąco nalegam, by Trybunał Konstytucyjny zechciał w końcu rozpatrzyć mój wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności tych przepisów.