



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-584580-I/08/AK

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 17/07/2008r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust 2 pkt 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

art. 7 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.) z art. 1, art. 2 oraz z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

UZASADNIENIE

Na wstępie niniejszego wniosku, ze względu na dużą doniosłość społeczną kwestionowanego unormowania, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zaznaczyć, iż uznaje potrzebę istnienia mediów publicznych oraz zasadność przymusowego gromadzenia środków publicznych na realizację ich misji. Zarzuty wniosku dotyczą jednak jedynie kształtu systemu poboru i egzekucji opłat, który w praktyce funkcjonowania ze względu na normatywną wadliwość kwestionowanych przepisów, w szczególności brak sprawnych mechanizmów poboru i egzekucji abonamentu, doprowadził do całkowitego zaprzeczenia zasad powszechności, sprawiedliwości i równości ponoszenia ciężarów publicznych. Należy również podkreślić, iż nie jest zadaniem Rzecznika Praw Obywatelskich określanie kształtu systemu finansowania opłat abonamentowych. To ustawodawca ma dużą swobodę w wyborze 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 konsekwencji należy stwierdzić, że do decyzji 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.

I. Charakter opłaty abonamentowej

Zadania będące realizacją przez radio i telewizję tzw. misji publicznej, polegającej - zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm.; dalej: ustawa o radiofonii i telewizji) - na oferowaniu całemu społeczeństwu i jego poszczególnym częściom zróżnicowanych programów i innych usług w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz

innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu, nie mogą odbywać się bez odpowiedniego wsparcia finansowego ze strony państwa. Wsparcie to może przybierać różne formy, począwszy od finansowania z budżetu państwa w drodze dotacji podmiotowych, a skończywszy na bezpośrednich opłatach o charakterze publiczno-prawnym, obciążających obywateli. Ważne jest jednak, aby władza publiczna stworzyła skuteczny system dopływu środków do mediów, co zapewni realizację norm rangi konstytucyjnej, wymagających poszanowania interesu publicznego w radiofonii i telewizji, wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, jak również pośrednio prawa do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej.

Polski ustawodawca nie zdecydował się na dofinansowywanie publicznego radia i telewizji z centralnego budżetu państwa, lecz na system opłat abonamentowych o charakterze publicznoprawnym. Opłaty pobierane są - zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zra.; dalej: u.o.a. lub ustawa o opłatach abonamentowych) - za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych. W celu ułatwienia pozyskiwania opłat w art. 2 ust. 2 u.o.a. przyjęto domniemanie, iż osoba, która posiada odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu, używa tego odbiornika.

Z punktu widzenia niniejszego wniosku ważny jest stan prawny, jeżeli chodzi o pobieranie i egzekucję opłat abonamentowych. Z samym faktem posiadania sprawnego odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego łączy się obowiązek zarejestrowania go w placówkach operatora publicznego, w rozumieniu ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188 ze zm.; dalej: Prawo pocztowe) czyli przedsiębiorstwa „Poczta Polska” (art. 5 u.o.a.). Podmiot ten zajmuje się pobieraniem opłat abonamentowych (art. 6 ust. 1) oraz przekazywaniem wpływów na wyodrębniony rachunek bankowy Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w celu przeznaczenia ich wyłącznie na realizację przez nadawców publicznej radiofonii i telewizji misji, zgodnie z postanowieniami ustawy o radiofonii i telewizji (art. 8 ust. 1 u.o.a.). Prowadzenie kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej, nad którą nadzór sprawuje minister właściwy

do spraw łączności, jest również obowiązkiem operatora publicznego (art. 7 ust. 1 i 2 u.o.a.).

Charakter prawny opłaty abonamentowej był przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 9 września 2004 r., sygn. K 2/03 (OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 83). Trybunał, zastanawiał się, czy jest to danina publiczna, o której mowa w art. 217 Konstytucji 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 - konkluduje Trybunał - jest więc pomyślana jako danina publiczna, którą od pozostałych danin, wskazanych w art. 217 Konstytucji odróżnia celowy charakter. Jest to zatem danina, która nie stanowi dochodów państwa o charakterze *stricte* budżetowym.". W konsekwencji, Trybunał uznał, iż traktowanie opłaty abonamentowej jako daniny publicznej w rozumieniu art. 217 Konstytucji wywołuje następstwa w postaci rygorów, jakie towarzyszą wprowadzaniu danin publicznych oraz obowiązku jawnego i kontrolowanego publicznie wykorzystywania dochodów z nich płynących. Zatem oprócz konieczności określania istotnych elementów z punktu widzenia opłaty abonamentowej w akcie rangi ustawowej, zachodzi konieczność spełnienia przez ustawodawcę wymogów materialnych odnoszących się do opłaty w postaci zasad powszechności, sprawiedliwości i równości, wynikających z art. 84 Konstytucji.

W kontekście niniejszego wniosku warto zwrócić uwagę na przedstawione przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji dane dotyczące wpływów z tytułu opłat abonamentowych. KRRiT w piśmie z dnia 29 kwietnia 2008 r. informuje, że - z liczby 13 337 040 gospodarstw domowych w Polsce - 7 628 214 posiada zarejestrowane odbiorniki rtv (stan na dzień 31 grudnia 2007 r.), co stanowi 57,2% wszystkich gospodarstw, 5 798 048 opłaca abonament rtv (43,5 %), a 7 538 992 gospodarstw nie opłaca abonamentu rtv (56,5%), z tego 1 830 166 to gospodarstwa domowe posiadające zarejestrowane odbiorniki rtv i zwolnione od opłat abonamentowych, a 5 708 826 to gospodarstwa domowe posiadające niezarejestrowane odbiorniki rtv (42,8%). Ponadto, jak podaje KRRiT, z liczby 5 798 048 gospodarstw domowych opłacających abonament, 2 091 221 jednocześnie zalega z opłatami powyżej 3 miesięcy.

Zarzuty niezgodności art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych z art. 1, art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

Kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych należy odczytywać całościowo, jako ustanawiający mechanizmy kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej. Niekonstytucyjność tego artykułu powstaje poprzez zestawienie poszczególnych jego ustępów w celu wyinterpretowania norm prawnych, dotyczących kontroli i egzekucji opłat abonamentowych. Można wyobrazić sobie sytuację, w której analiza poszczególnych jednostek redakcyjnych doprowadzi do wniosku, iż są one formalnie zgodne z przywołanymi wzorcami kontroli, jednak systemowa analiza całości mechanizmu poboru i egzekucji świadczeń publicznych z art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych nie pozwala na postawienie takiej tezy.

W ust. 1 artykułu 7 u.o.a. ustawodawca powierza tę kontrolę operatorowi publicznemu, czyli przedsiębiorstwu „Poczta Polska”. Nie bez znaczenia jest tutaj status operatora publicznego, uregulowany w ustawie Prawo pocztowe, jako obowiązany do świadczenia powszechnych usług pocztowych (art. 3 pkt 12) oraz ustawie z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.; dalej: ustawa o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”). W świetle postanowień ustawy Prawo pocztowe, Poczta Polska obowiązana jest do świadczenia powszechnych usług pocztowych w sposób ciągły (art. 46), ponadto przysługuje jej wyłączne prawo emisji i wycofywania z obiegu min. znaczków pocztowych (art. 32 ust. 1). Ustawa o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” stanowi natomiast, iż Poczta Polska jest przedsiębiorstwem powołanym do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług pocztowych. Poczta Polska pozostaje podmiotem prawa prywatnego, którego struktura właścicielska wskazuje na związek z państwem. W działalności Poczty Polskiej przejawia się konieczność realizacji przez państwo zadań o dużej użyteczności publicznej, w żadnym razie nie jest to jednak działalność z państwowej sfery *imperium*. Poczta Polska nie jest podmiotem dysponującym

władztwem państwowym, choć ustawa o opłatach abonamentowych w art. 7 ust. 6, nałożyła na kierownika jednostki Poczty Polskiej przeprowadzającego kontrolę, w przypadku stwierdzenia używania niezarejestrowanego odbiornika, obowiązek wydania decyzji, w której nakazuje rejestrację odbiornika oraz ustala, na podstawie art. 5 ust. 3 u.o.a., opłatę za używanie niezarejestrowanego odbiornika.

W art. 7 ust. 3 u.o.a. ustawodawca postanowił o zastosowaniu do opłat abonamentowych oraz opłat za używanie niezarejestrowanego odbiornika radiofonicznego lub telewizyjnego przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym, powierzając jednocześnie możliwość żądania wykonania tych obowiązków w drodze egzekucji administracyjnej kierownikom jednostek operatora publicznego, czyli kierownikom jednostek przedsiębiorstwa „Poczta Polska” oraz przyznając im w art. 7 ust. 6 u.o.a. kompetencję do wydawania decyzji, o której mowa wyżej.

Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 Nr 229, poz. 1954 ze zm.; dalej: ustawa o egz. adm.) w art. 2 § 1 pkt 5 stanowi, iż egzekucji administracyjnej podlegają należności pieniężne przekazane do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw - w omawianym przypadku jest to art. 7 ust. 3 u.o.a. Egzekucję administracyjną w myśl art. 3 ustawy o egz. adm. stosuje się do obowiązków poddanych egzekucji jeżeli wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej.

Opłaty abonamentowe - jak wcześniej wskazano są pobierane przez operatora publicznego, a wpływy z pobranych opłat i odsetek za zwłokę w uiszczaniu tych opłat przekazywane są na wyodrębniony rachunek KRRiT po potrąceniu umownego wynagrodzenia operatora publicznego za te usługi (art. 6 ust. 2 u.o.a.). Dochód Poczty Polskiej stanowi ponadto połowa wpływów z opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika (art. 7 ust. 8 u.o.a.). KRRiT, która jest dysponentem należności z wymienionych tytułów, nie jest organem administracji rządowej, nie podlega bowiem kierownictwu Rady Ministrów (art. 146 ust. 3 Konstytucji), Rada Ministrów nie koordynuje, ani nie kontroluje jej prac (art. 146 ust. 4 pkt 3 Konstytucji), nie wchodzi w zakres żadnego z działów

administracji rządowej, którymi kierują ministrowie (art. 149 ust. 1 Konstytucji). Nie można zatem, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uznać iż obowiązek uiszczania opłaty abonamentowej mieści się w zakresie administracji rządowej (tym bardziej nie mieści się w zakresie jednostek samorządu terytorialnego) w rozumieniu art. 3 ustawy o egz. adm. W konsekwencji powoduje to, iż warunkiem niezbędnym do dochodzenia podmiotowych należności jest wydanie decyzji przez właściwy organ (zob. analogiczne stanowisko Ministerstwa Finansów - pismo z dnia 21 listopada 2006 r., znak: AP3-033/511/DO/06/MB7-435).

Niekonstytucyjność analizowanych przepisów opiera się zatem na fakcie, iż ustawa o opłatach abonamentowych nie przewiduje wydawania decyzji określającej wysokość tych opłat. W obecnym stanie prawnym nie ma normatywnego rozwiązania pozwalającego na stwierdzenie niewywiązywania się podmiotu zobowiązanego (gospodarstwa domowego) z obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej w terminie przewidzianym w art. 3 ust. 4 u.o.a. Brak jest zatem decyzji lub postanowienia, z którego wynika zaległość (i jej wysokość), która ma być przedmiotem dochodzenia w trybie egzekucji administracyjnej. Niemożność wydania takiego orzeczenia oraz wskazania organów właściwych do stwierdzania zaległości w opłatach abonamentowych powoduje, że w rzeczywistości egzekucja administracyjna nie jest prowadzona.

Na marginesie powyższych rozważań, nawet gdyby przyjąć, iż obowiązek uiszczania opłaty abonamentowej mieści się w zakresie administracji rządowej, co w świetle art. 3 ustawy o egz. adm. umożliwia prowadzenie egzekucji bezpośrednio z przepisu prawa, to również ma miejsce wadliwość legislacyjna niniejszej regulacji. Zasadą na gruncie postępowania administracyjnego - zob. M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne - ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2004, s. 318 - jest bowiem, iż podstawą egzekucji obowiązku wynikającego z mocy prawa jest decyzja określająca jego wysokość (por. w zakresie obowiązków podatkowych art. 21 §3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa /Dz. U. z 2005 Nr 8, poz. 60 ze zm.; dalej: Ordynacja podatkowa). Obowiązująca ustawa o opłatach abonamentowych nie przewiduje natomiast wydawania decyzji określającej wysokość obowiązku abonamentowego.

Nie ma możliwości przeprowadzenia egzekucji administracyjnej również w przypadku opłat za używanie niezarejestrowanego odbiornika. Jak wskazano wyżej przepisy ustawy o opłatach abonamentowych nałożyły na kierowników jednostek Poczty Polskiej obowiązek wydawania decyzji dotyczącej wysokości opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika, lecz nie wskazały jednocześnie terminu, w którym powinna zostać uiszczona należność wymierzona mniejszą decyzją. Uniemożliwia to stwierdzenie upływu terminu do zapłaty, a co za tym idzie pozbawia wierzyciela prawa do podejmowania dalszych działań niezbędnych do wszczęcia egzekucji administracyjnej.

Normy prawne wynikające z przedstawionych powyżej przepisów art. 7 ustawy o opłatach abonamentowych, w szczególności:

- powierzenie w ust. 1 kontroli wykonywania obowiązku rejestracji odbiorników i obowiązku uiszczania opłaty przez operatora publicznego, jako rozwiązanie - wobec braku mechanizmów egzekucyjnych - nieefektywne,
- odesłanie w ust. 3 do egzekucji administracyjnej, która z powodu wadliwości legislacyjnej przepisów nie może zostać przeprowadzona,
- kompetencja z ust. 5 do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków związanych z opłatami abonamentowymi i jednoczesny brak kompetencji do wydawania decyzji określającej wysokość tych opłat,
- w ust. 6 kompetencja do wydawania decyzji dotyczącej wysokości opłaty za używanie niezarejestrowanego odbiornika bez jednoczesnego wskazania terminu, w którym powinna zostać uiszczona należność wymierzona niniejszą decyzją,

zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, stoją w sprzeczności z art. 1, art. 2 oraz art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

1. Niezgodność z art. 1 Konstytucji.

Z art. 1 ustawy zasadniczej, stanowiącego, iż „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli” wynikają pewne konkretne normy skierowane zarówno pod adresem obywateli, jak i władzy publicznej. Ogólnie rzecz ujmując, można powiedzieć, iż art. 1 w związku z art. 82 Konstytucji na gruncie obowiązków związanych z ponoszeniem ciężarów publicznych, a do takich należy zaliczyć obowiązek ponoszenia opłaty abonamentowej, nakazuje jednostkom lojalne wypełnianie norm o charakterze daninowym. Jak wskazywał bowiem sam Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 kwietnia 2002 r., sygn. SK 23/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 26) obywatele uchylający się od ponoszenia ciężarów publicznych naruszają zasadę dobra wspólnego, gdyż czynią to na koszt pozostałych podatników. Teza ta nie może być jednak odczytywana wyłącznie z perspektywy obowiązków obywateli. Wydaje się bowiem, iż ustawodawca, który stworzył zupełnie nieefektywny system egzekucji jakiegoś ciężaru publicznego, również naruszył zasadę dobra wspólnego. Rozwiązanie systemowe, dotyczące opłat abonamentowych, które ze względu na brak regulacji niezbędnych do żądania zapłaty opłat abonamentowych oraz opłat za używanie niezarejestrowanego odbiornika radiowego i telefonicznego, czynią niemożliwym przeprowadzenie egzekucji administracyjnej. Mechanizm wynikający z art. 7 u.o.a. przez swoją nieefektywność, wobec braku możliwości wydawania decyzji określającej wysokość opłat i braku terminu, w którym powinna zostać uiszczona należność za używanie niezarejestrowanego odbiornika wręcz „zachęcają” obywateli do unikania obowiązku ponoszenia opłaty, a co za tym idzie naruszania zasady dobra wspólnego, samo w sobie jest z regułą wynikającą z art. 1 Konstytucji sprzeczne.

W niniejszej sprawie można wyróżnić jeszcze jeden aspekt obowiązku poszanowania dobra wspólnego. W przypadku publicznego radia i telewizji dobrem wspólnym, które musi zostać uwzględnione w momencie konstruowania systemu finansowania mediów publicznych jest konieczność realizacji misji przez radiofonie i telewizję. Środkom masowego przekazu muszą zostać zapewnione odpowiednie środki finansowe w celu podejmowania działań o charakterze edukacyjnym czy kulturalnym. Radio i telewizja promują i utrwalają polskie dziedzictwo narodowe, będące jakże istotnym elementem Rzeczpospolitej jako dobra wspólnego. System finansowania mediów powinien

rzeczywiście pozwalać na swobodną realizację misji przez radio i telewizję, które nie powinny kierować się w tym względzie przesłankami ekonomicznymi (czyli 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.

W tym kontekście niweczy dobro wspólne oraz nie służy interesowi publicznemu, ze względu na który dana opłata została ustanowiona, taki stan normatywny, gdy do finansowania mediów publicznych, z powodu wadliwości przepisów, może być wykorzystana jedynie minimalna część danej opłaty. Bezkarne unikanie przez większość obywateli uiszczania opłaty abonamentowej powoduje, iż cierpi na tym autorytet Rzeczypospolitej - dobra wspólnego.

2. Niezgodność z art. 2 Konstytucji

Z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wyprowadza bardziej szczegółowe normy, dotyczące m.in. zasad prawidłowej legislacji. Zasady te wskazują z kolei na stronę formalną ujmowania tworzonych przez ustawodawcę przepisów oraz czy nadają się one do realizacji zakładanego celu.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny „dla obowiązywania danej normy prawnej nie wystarczy niewątpliwie poprawność konstytucyjna jej merytorycznej treści, ale także i forma w jakiej dochodzi się do tej treści i istnienie stosownych zabezpieczeń dla zgodnego z celem normy prawnej zabezpieczenia jej wykonania” (wyrok z 10 grudnia 2002 r., sygn. P6/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 91). W tym kontekście zarzutem niekonstytucyjności można uczynić doprowadzenie do sytuacji zupełnej deregulacji systemu opłat abonamentowych, w której większość gospodarstw domowych nie rejestruje posiadanego odbiornika, ani nie płaci należnej opłaty abonamentowej, gdyż ustawodawca uczynił nieefektywne i niemożliwe mechanizmy poboru i egzekucji tych danin. „Istotnym elementem daniny publicznej, który może dawać podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisów może być także legislacyjna niedoskonałość przepisów

prowadząca do wadliwej praktyki i do zniweczenia istoty celu, ze względu na który danina publiczna i związane z nią ciężary fiskalne zostały wprowadzone" (wyrok TK, sygn. P 6/02). W świetle powyższego zachodzi oczywista sprzeczność z zasadami poprawnej legislacji z art. 2 Konstytucji regulacji art. 7 u.o.a., gdyż nieuprawnione jest prowadzenie egzekucji administracyjnej, w sytuacji w której obowiązujące uregulowania prawne rodzą wątpliwości dotyczące wymagalności należności. W konsekwencji przeczy to celowi, z racji którego opłata abonamentowa została ustanowiona - mianowicie przyczyniania się całego społeczeństwa do realizacji misji publicznej przez radio i telewizję.

Osobnego podkreślenia wymaga fakt, iż na gruncie prawa polskiego istnieją stosowne rozwiązania i środki prawne, które w przypadku uchylania się obywateli od ponoszenia ciężarów publicznych powinny być przez ustawodawcę wykorzystane. Jak sygnalizuje Ministerstwo Finansów we wspomnianym już piśmie z dnia 21 listopada 2006 r., wadliwość legislacyjna kwestionowanych przepisów, jak również sposób rozwiązania problemu braku możliwości prowadzenia egzekucji poprzez odniesienie w ustawie o opłatach abonamentowych do przepisów działu III Ordynacji podatkowej, były sygnalizowane KRRiT oraz Ministerstwu Kultury już na etapie prac legislacyjnych nad obowiązującą ustawą o opłatach abonamentowych. W tej sytuacji legislatywa - mając na względzie pojawiające się problemy - powinna „wprowadzić do porządku prawnego skuteczniejsze instrumenty prawne zabezpieczające przez pokusa łamania prawa bądź też jego obchodzenia" (wyrok TK, sygn. P 6/02). Jak wskazuje Trybunał ustanowienie sankcji tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne 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 (wyrok TK z 18 kwietnia 2000 r., sygn. K. 23/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 89).

Z wyprowadzanych z art. 2 Konstytucji zasad prawidłowej legislacji wynika obowiązek formułowania celów, które prawodawca chce osiągnąć swoim działaniem. Stąd art. 2 może stanowić podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne dotyczące opłaty abonamentowej w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu. Dotychczasowa praktyka pokazała, iż odpowiedź na tę

ostatnią kwestię powinna być negatywna, stąd ustawodawca już dawno powinien dokonać nowelizacji przepisów, których skutki rozciągają się z jego intencjami.

Obecna sytuacja, w której zjawiskiem powszechnym jest skuteczne unikanie przez większość gospodarstw domowych uiszczania opłaty abonamentowej prowadzi do znacznego zmniejszenia środków finansowych, którymi dysponują media publiczne. W związku z nałożonym na nie obowiązkiem wypełniania ustanowionej w Konstytucji, a uszczegółowionej na poziomie ustawowym 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 jedynie w nieliczne jednostki. Tego efektu tzw. błędnego koła ustawodawca mógłby uniknąć, gdyby wprowadził mechanizmy efektywnie zabezpieczające wypełnienie obowiązku przez jednostki. Zasada państwa prawnego i wynikające z niej zasady prawidłowej legislacji wymagają, by każdorazowe wprowadzenie do porządku prawnego jakiegoś obowiązku o charakterze finansowym - gdy po stronie jednostek zachodzi równocześnie niebezpieczeństwo działania *contra legem* lub *praeter legem* - było połączone ze stworzeniem przez ustawodawcę odpowiednich mechanizmów zabezpieczających efektywne pobieranie daniny w imię troski o dobro wspólne. Normatywne zabezpieczenia powinny zostać przewidziane przez racjonalnego ustawodawcę już na etapie konstruowania systemu ponoszenia opłat w celu uniknięcia sytuacji patologicznych.

3. Niezgodność z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji.

Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych, w tym w szczególności podatków, jest powszechnym obowiązkiem uregulowanym na poziomie konstytucyjnym. Z normy wyrażonej w art. 84 Konstytucji wynika zasada sprawiedliwości podatkowej, bardzo często łączona z zasadą sprawiedliwości społecznej z art. 2. Ustawodawca jest zatem zobowiązany do tworzenia sprawiedliwego prawa, nie powinien swoimi działaniami podważać ufności jednostek w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań (zob. wyrok TK z 29 czerwca 2005 r., sygn. SK 34/04, OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 69). Sprawiedliwość podatkowa urzeczywistniana jest poprzez powszechność i równość opodatkowania

(por. A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa 2001, s. 36). 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 o charakterze publicznoprawnym. Wszyscy, w miarę możliwości, a więc z poszanowaniem tzw. ekonomicznego źródła opodatkowania, powinni przyczyniać się do pokrywania wspólnych potrzeb oraz powinni 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. Powszechność zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 24 czerwca 1997 r., sygn. K 21/96, OTK ZU nr 2/1997, poz. 23) - wyraża równocześnie zobowiązanie państwa do wprowadzenia gwarancji instytucjonalnych, które zapewniają organom władzy wykonawczej kontrolę prawidłowego wywiązywania się z tego obowiązku przez wszystkie osoby, nad którymi rozciąga się władztwo personalne i władztwo terytorialne państwa. Ustanowienie zatem w art. 7 u.o.a. 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.

Mając powyższe na względzie niniejszy wniosek jest w pełni uzasadniony.

/-/ Janusz Kochanowski