



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
RPO-678652-V/II/GM

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 30. 07. 2013 r.

Pan

Jan Dworak

Przewodniczący

Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Krzysztof Paweł Przewodniczący

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi przyjęty przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji sposób stosowania przepisu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. *o opłatach abonamentowych* (Dz. U. z 2005 r., Nr 85, poz. 728 ze zm.) - dalej: *ustawa o opłatach abonamentowych*. Zgodnie z jego brzmieniem „w wyjątkowych sytuacjach, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy społeczne lub przypadki losowe, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji może umorzyć lub rozłożyć na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych, odsetki za zwłokę w ich uiszczeniu, opłatę, o której mowa w art. 5 ust. 3, oraz odsetki za zwłokę w jej uiszczeniu”.

W skargach kierowanych do Biura Rzecznika obywatele podnoszą iż przywołana norma prawna, rangi ustawowej, ograniczana jest w praktyce kryteriami przyjmowanymi w uchwałach Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Tytułem przykładu pragnę wskazać na datowaną na lipiec 2012 r., „*Informację o przyjmowaniu i załatwianiu wniosków w sprawie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych*”. Zgodnie z treścią przedmiotowej *Informacji* - pkt 7 lit. c) - pozytywnie (tj. zgodnie z wystąpieniem abonenta - dłużnika) opiniowane były udokumentowane wnioski złożone m.in. przez osoby, których dochód na jedną osobę w gospodarstwie domowym nie przekraczał kryterium dochodowego ustalonego uchwałą KRRiT Nr 520/2011 z dnia 25 października 2011 r. Co istotne, treść przedmiotowej *Informacji* sugerowała, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, iż ustalony katalog osób, których wnioski były opiniowane pozytywnie, stanowił katalog zamknięty - pkt 7 zawierał bowiem enumeratywne wyszczególnienie uprawnionych osób. Odrębne zastrzeżenie budzi jednocześnie ustalenie, w ramach tego katalogu, kryterium dochodowego, które warunkowało pozytywne zaopiniowanie wniosku.

Aktualnie, dostępna na stronie KRRiT „*Informacja o przyjmowaniu i załatwianiu wniosków w sprawie umorzenia lub rozłożenia na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych*” - datowana na kwiecień 2013 r. - odwołująca się do uchwały nr 391/2012 z dnia 30 października 2012 r., ustalone przesłanki umorzenia lub rozłożenia zaległości na raty poprzedza już zwrotem „w szczególności”, co pozwala na uznanie przyjętego katalogu za katalog otwarty. Niemniej jednak, jako warunek ich umorzenia także przyjęte zostało (podwyższone) kryterium dochodowe, a sposób zredagowania całości, może sugerować, iż spełnienie przedmiotowego kryterium jest warunkiem *sine qua non* ubiegania się o umorzenie zaległości.

W ocenie Rzecznika, przepis art. 10 ust. 1 ustawy o *opłatach abonamentowych* nie daje jednak podstaw do uzależniania zaistnienia wyjątkowych okoliczności od dochodów wnioskodawcy. Brak jest w konsekwencji podstaw do automatycznego pozbawienia możliwości wnioskowania o umorzenie zaległości abonamentowych po przekroczeniu określonego progu dochodów, a tym samym wyłączenia *a limine* konieczności oceny, czy nawet przy osiągnięciu określonych dochodów nie zachodzi wyjątkowy przypadek, o którym mowa w/w przepisie. Przedmiotowe kryterium może przy tym wielokrotnie nie obrazować rzeczywistej sytuacji osoby - przykładowo, gdy skala obciążeń (chociażby z tytułu leczenia, kredytów, itp.) przewyższa przyjęte kryterium dochodowe.

Pisma KRRiT przesyłane do obywateli - podobnie jak treść powołanej *Informacji* - prezentują natomiast stanowisko, iż po przekroczeniu przyjętego kryterium dochodowego nie jest możliwe wnioskowanie o umorzenie zaległości. W przykładowym piśmie, dołączonym do jednej z badanych spraw, skierowanym przez Departament Budżetu i Finansów KRRiT do wnioskodawcy, stwierdza się - cytując - „Jeżeli Pana/i/ dochód przekracza w/w kryterium proszę o przesłanie wniosku o rozłożenie zaległości w opłatach abonamentowych na raty włącznie z odsetkami”, a tym samym wskazuje się na możliwość wnioskowania jedynie o rozłożenie zaległości na raty.

W konsekwencji, wskutek uchwał KRRiT dochodzi, zdaniem Rzecznika, do ograniczenia treści i zakresu normy prawnej zawartej w art. 10 ust. 1 ustawy o *opłatach abonamentowych*. Przedmiotowe uchwały nie podlegają jednocześnie jakiegokolwiek dalszej kontroli. Rodzących się na tym tle wątpliwości, w tym natury konstytucyjnej, nie podważa, w ocenie Rzecznika, okoliczność, iż w odniesieniu do rozstrzygnięć w konkretnych indywidualnych sprawach istnieje możliwość uruchomienia kontroli sądownoadministracyjnej. Decyzje podjęte w tych sprawach determinowane są bowiem przesłankami przyjętymi, w pozostających poza kontrolą uchwałach KRRiT, w których dokonano zawężenia przesłanek stosowania art. 10 ust. 1 ustawy o *opłatach abonamentowych*.

Ponadto, nawet późniejsze zweryfikowanie decyzji w sprawie indywidualnej na korzyść skarżącego, może nie zniwelować wszystkich negatywnych skutków, w tym związanych z ewentualną przymusową egzekucją zaległych opłat abonamentowych.

Pragnę następnie wskazać, że działania Poczty Polskiej S.A. - związane z podejmowanymi działaniami egzekucyjnymi - stanowią przedmiot licznych skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wielokrotnie skargi te pochodzą od osób, które w sposób bardzo dramatyczny przedstawiają swoją sytuację życiową w tym majątkową.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 5 ustawy o *opłatach abonamentowych*, uprawnionymi do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązku uiszczenia opłaty abonamentowej, są kierownicy jednostek operatora wyznaczonego, w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe. W myśl art. 6 ust. 2 przedmiotowej ustawy, wpływy z pobranych opłat abonamentowych oraz odsetek za zwłokę w uiszczaniu tych opłat operator wyznaczony przekazuje na wyodrębniony rachunek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, z przeznaczeniem na cele określone w art. 8 ust. 1, po potrąceniu umownego wynagrodzenia za te usługi.

Poczta Polska S.A., w pismach kierowanych do obywateli wskazuje, iż nie odpowiada za obecny stan rzeczy, argumentując, że jest jedynie wykonawcą usługi na rzecz KRRiT w zakresie inkasowania, ewidencjonowania oraz egzekwowania zaległości. W jednej z badanych spraw Rzecznik otrzymał od Kierownika Sekcji Obsługi Abonentów Poczty Polskiej S.A. wyjaśnienia, w których wskazano, że Poczta Polska S.A., wykonując przedmiotową usługę, zobowiązana jest do stosowania m.in. wytycznych wydanych przez KRRiT. Podkreślono, iż Poczta Polska S.A., nie może odstąpić od egzekwowania zarówno zaległej opłaty abonamentowej, jak i odsetek za zwłokę w jej uiszczaniu.

Znaczna część otrzymywanych skarg dotyczy osób w zaawansowanym wieku - które respektowały obowiązek zgłoszenia odbiorników do rejestracji - osób schorowanych lub samotnych, utrzymujących się z niskich emerytur bądź rent. Nierzadko osoby te spełniają nawet warunki do skorzystania ze zwolnienia z opłaty abonamentowej, przewidziane w art. 4 ust. 1 ustawy o *opłatach abonamentowych*, jednak - często z braku dostatecznych informacji - osoby te nie wypełniły obowiązku wprowadzonego w art. 4 ust. 3 *ustawy o opłatach abonamentowych*.

Ponadto, w przeważającej części skarg podnoszone są argumenty, iż zaniechanie opłacania abonamentu nie było celowe, lecz stanowiło m.in. konsekwencję krytycznej oceny przyjętego modelu finansowania telewizji publicznej, określanego jako archaiczny i niesprawiedliwy, także przez przedstawicieli władzy państwowej. Normatywny kształt systemu poboru opłat i ich egzekucji budził wątpliwości samych organów publicznych, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich poprzedniej kadencji. Dopiero wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 2010 r. (sygn. akt K 24/08), potwierdził możliwość egzekucji administracyjnej opłat abonamentowych, wskutek którego uległo także zmianie stanowisko resortu finansów w zakresie możliwości egzekucji opłat abonamentowych. W tym stanie rzeczy, do 2010 r. nawet organy władzy publicznej nie podzielały stanowiska o dopuszczalności egzekucji opłat abonamentowych, co stanowiło bezpośrednią

konsekwencję „złego prawa”, które szkodzi państwu, ale przede wszystkim szkodzi jego obywatelom. Znamionym jest w tym zakresie pogląd zawarty w uzasadnieniu powołanego wyroku z dnia 16 marca 2010 r., gdzie Trybunał Konstytucyjny podkreślił - cytując - że „(...) trudno obywatelom nieuiszczającym abonamentu stawiać zarzut, iż naruszają zasadę dobra wspólnego (czyniąc to rzekomo na koszt pozostałych podatników), gdy wypełnianie tego obowiązku nie jest w praktyce egzekwowane. Zarzucane przez Rzecznika Praw Obywatelskich naruszenie zasady wynikającej z art. 1 Konstytucji wynika nie tyle z nieskuteczności ustawowego mechanizmu egzekwowania abonamentu, ile z bezczynności powołanych instytucji, co nie obciąża obywateli, lecz ustawodawcę i owe instytucje”.

W odniesieniu do wielu z powyższych sytuacji należy, w ocenie Rzecznika, rozważyć wstrzymanie bądź zawieszenie działań zmierzających do przymusowego wyegzekwowania zaległości abonamentowych. Co warto podkreślić, Poczta Polska S.A., w korespondencji z obywatelami informuje, że w przypadku skierowania wniosku do KRRiT należy poinformować o tym fakcie COF Dział Obsługi Abonamentów, celem wstrzymania dalszego postępowania egzekucyjnego do czasu wydania decyzji z KRRiT.

Kwestią wymagającą rozważenia pozostaje jednak, zdaniem Rzecznika, to czy informacje o złożonych wnioskach nie powinny być także bezpośrednio („z urzędu”) przekazywane przez KRRiT do Poczty Polskiej S.A., celem zawieszenia postępowania - dodatkowo zawieszenia do czasu uprawomocnienia się, a nie wydania, decyzji KRRiT, tak jak jest to wskazywane w pismach Poczty Polskiej S.A. Z pewnością byłoby to działanie pro obywatelskie, które redukując dodatkowe obowiązki mogłoby jednocześnie uchronić przed niezasadną egzekucją osoby, które dotychczas nie przekazały - czy to wskutek niewiedzy, czy przeoczenia - stosownej informacji o złożeniu wniosku do KRRiT.

Rozważenie konieczności podjęcia tego rodzaju działań umacnia, zdaniem Rzecznika, okoliczność istniejących trudności z terminowym rozpatrywaniem, kierowanych do KRRiT, wniosków o rozłożenie na raty bądź umorzenie zaległości abonamentowych. W wyniku korespondencji z KRRiT w jednej z badanych spraw, Rzecznik uzyskał niepokojące informacje dotyczące przyczyn bardzo długiego rozpatrywania złożonych wniosków. W piśmie z dnia 23 marca 2013 r., Zastępca Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (znak pisma: DBF.352.52.1.2013) poinformował m.in., iż na dzień 1 stycznia 2013 r., pozostało do rozpatrzenia około 100 tysięcy wniosków i pism w sprawach abonamentowych z lat 2008 - 2012.

W związku z istniejącymi opóźnieniami, w zainteresowaniu Rzecznika pozostaje obecny stan rozpatrywania wniosków, jak również to, czy ze strony KRRiT podejmowane były starania o wzmocnienie kadrowe - chociażby czasowe - w celu terminowej realizacji powierzonych ustawowo zadań. W chwili obecnej dochodzi bowiem nie tylko do podważenia prawa obywateli do

dobrej administracji i konstytucyjnego obowiązku organów władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa (a więc także obowiązku działania w toku postępowania administracyjnego w sposób terminowy, możliwie szybki, wnikliwy oraz budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej - por. art. 8 i art. 12 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego), ale także występuje szereg przypadków, w których wydłużony czas rozpatrywania wniosków w sposób bezpośredni i wymierny wpływa niekorzystnie na sytuację obywateli. Otwartym pozostaje m.in. zagadnienie ewentualnych odsetek za wydłużony - nie z winy obywateli - okres oczekiwania na rozpatrzenie wniosku przez KRRiT, w szczególności w sytuacjach, gdy ostatecznie brak będzie podstaw do uwzględnienia prośby o umorzenie bądź rozłożenie na raty zaległości abonamentowych, a tym samym zajądą podstawy do wydania decyzji odmownej.

Jednocześnie, w odniesieniu do tych osób, które samodzielnie nie złożyły wniosków do KRRiT, kiedy wszczynanie przymusowej egzekucji, z uwagi na ich sytuację życiową w tym osobistą i zdrowotną mogłoby zostać uznane za sprzeczne z zasadami współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej, należałoby rozważyć szersze korzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o opłatach abonamentowych, zgodnie z którym KRRiT na wniosek kierownika jednostki operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe umarza zaległości w płatności opłat abonamentowych, odsetki za zwłokę w ich uiszczaniu oraz opłatę, o której mowa w art. 5 ust. 3, i odsetki za zwłokę w jej uiszczeniu, w przypadku gdy podmiot zobowiązany do uiszczenia tych opłat nie posiada majątku, z którego można zaspokoić należności. Powyższe wymagałoby odpowiedniej współpracy KRRiT z Poczta Polska S.A.

Cennym dla Rzecznika będzie także stanowisko Pana Przewodniczącego, co do potrzeby postulowania o nowelizację tego przepisu w kierunku pozwalającym na złożenie wniosku przez w/w podmiot o umorzenie zaległości abonamentowych także w innych sytuacjach, przykładowo poprzez ujęcie *expressis verbis* w treści przepisu przesłanki dotyczącej względów społecznych, zasad współżycia społecznego lub przypadków losowych.

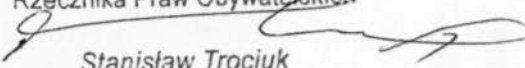
Rzecznik otrzymuje również skargi w sprawach, w których na podstawie tytułów wykonawczych wystawionych przez Poczta Polska S.A., zostały już podjęte przez Naczelników Urzędów Skarbowych czynności egzekucyjne, przykładowo w postaci zajęcia emerytury. W odniesieniu do tych przypadków, gdy czynności egzekucyjne dotyczą osób uprawnionych do umorzenia bądź rozłożenia na raty ich zaległości - które nie ze swojej winy, a ze względu na istniejące opóźnienia w rozpatrywaniu przez KRRiT przedmiotowych wniosków, nie otrzymały jeszcze decyzji w tych sprawach - bądź dotyczą osób, które dotychczas nie złożyły w tej sprawie wniosków do KRRiT, a w stosunku do których prowadzona egzekucja, ze względu na

ich sytuację życiową, w sposób oczywisty może naruszać zasady współżycia społecznego bądź sprawiedliwości społecznej, celowym byłoby, zdaniem Rzecznika, rozważenie skorzystania z prawa wierzyciela do żądania zawieszenia bądź umorzenia postępowania egzekucyjnego - na podstawie art. 56 § 1 pkt 4 albo art. 59 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.), oczywiście z uwzględnieniem możliwości działania w perspektywie obowiązków wynikających z dyscypliny finansów publicznych.

Powyższe uwagi przedstawiam Panu Przewodniczącemu stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), z jednoczesną prośbą o przekazanie Rzecznikowi Praw Obywatelskich stanowiska KRRiT w zakresie poruszonych problemów i zagadnień oraz przekazanie informacji o podjętych ewentualnie działaniach.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich