



Warszawa, 24-10-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.7220.243.2022.EG

Pan Mateusz Morawiecki

Prezes Rady Ministrów

via ePUAP

Wielce Szanowny Panie Premierze,

pragnę zwrócić uwagę Pana Premiera na jakże istotne i od lat nierozwiązane problemy systemowe dotyczące instytucji abonamentu radiowo-telewizyjnego. Z ogromnym niepokojem obserwuję niestabnący, wręcz masowy napływ skarg do mojego Biura w sprawach dotyczących uiszczania opłat abonamentowych. Zgłaszane przez obywateli problemy mają charakter wielopłaszczyznowy, począwszy od kwestii systemowych, znajdujących się we właściwości Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: „MKiDN”), po liczne skargi na nieprawidłowości, zarówno w funkcjonowaniu Poczty Polskiej S.A. (dalej: „Poczta Polska”) nadzorowanej przez Ministra Infrastruktury, jak i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: „KRRiT”).

W pierwszej kolejności pragnę podkreślić, że Rzecznicy Praw Obywatelskich poprzednich kadencji od lat sygnalizowali, że obowiązujący system opłat abonamentowych jest wadliwie skonstruowany i wymaga zmian¹. Zasadniczy problem polega na tym, że stosunkowo niewielka liczba rzeczywistych użytkowników odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych uiszcza opłaty abonamentowe.

¹ Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 24/08), wystąpienia do KRRiT oraz MKiDN (RPO-678652, nr V.7220.196.2015), także do ówczesnego Prezesa Rady Ministrów oraz do Ministra Administracji i Cyfryzacji (nr V.7220.32.2014) oraz do Ministra Infrastruktury (V.7220.196.2015).

Taki stan, funkcjonujący już od dłuższego czasu, postrzegany jest przez osoby respektujące obowiązujący porządek prawny, jako niesprawiedliwy i naruszający konstytucyjną zasadę powszechności ponoszenia ciężarów publicznych. W świetle bowiem art. 84 Konstytucji², każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Tym samym, ustawodawca powinien stanowić prawo sprawiedliwie, które powszechnie i równo rozkłada ciężary publiczne na poszczególnych członków społeczeństwa.

W tym kontekście problematyczne jest również powiązanie obowiązku uiszczania opłaty abonamentowej z domniemaniem używania odbiornika przez osoby, które posiadają odbiornik radiofoniczny lub telewizyjny w stanie umożliwiającym natychmiastowy odbiór programu³. Jak wiadomo, współcześnie odbiór programu lub słuchanie radia możliwe jest nie tylko za pomocą odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, lecz również za pomocą telefonów, tabletów czy komputerów. Obecna ustawa o opłatach abonamentowych nie obejmuje więc używania urządzeń powstałych w wyniku ekspansji nowych technologii. Stąd też trudno uznać, że ustawowy obowiązek uiszczania opłat abonamentowych dotyczy „każdego” w rozumieniu art. 84 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego, na tle licznych skarg napływających do mojego Biura w sprawach dotyczących opłat abonamentowych można zaobserwować szereg nieprawidłowości związanych z procedurą egzekwowania tego rodzaju należności. Jedną z nich jest utrzymująca się tendencja do automatycznego i masowego kierowania przez Poczta Polską spraw obywateli do egzekucji zaległego abonamentu. Z problemem tym borykają się w szczególności osoby starsze, schorowane, z niepełnosprawnościami, znajdujące się w trudnej sytuacji ekonomicznej, które niejednokrotnie nie wiedzą, w jaki sposób i gdzie mogą szukać pomocy prawnej.

W praktyce często zdarzały się przypadki, gdy Poczta Polska wystawiała upomnienia do zapłaty zaległych opłat abonamentowych, bez dokładnego sprawdzenia, czy są one zasadne. Przykładowo, wezwania do zapłaty kierowane były wobec osób, które w odległej przeszłości dokonały zgłoszenia zaprzestania używania odbiornika z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania. W takiej sytuacji nie uwzględniano zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym co do nieistnienia obowiązku,

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.; dalej: „Konstytucja”).

³ Art. 2 ust. 1-2 ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1689, ze zm.; dalej: „ustawa o opłatach abonamentowych”).

żądając przedstawienia dokumentów dotyczących skutecznego wyrejestrowania odbiornika po upływie kilkunastu lat (nawet w sprawach, w których na podstawie zebranego materiału dowodowego nie było wątpliwości, że obywatel zaprzestał używania odbiornika ze względu na udokumentowany fakt stałej przeprowadzki za granicę). Poczta Polska stoi bowiem na stanowisku, zgodnie z którym obywatel zobowiązany jest bezterminowo przechowywać dokument (dowód) wyrejestrowania odbiornika radiofonicznego i telewizyjnego, pomimo tego, że zaległości z tytułu opłat abonamentowych przedawniają się po upływie 5 lat, licząc od końca roku w którym upłynął termin płatności⁴.

Z takim stanowiskiem nie zgadzają się niektóre sądy administracyjne i wprost wskazują, że skoro termin przedawnienia opłat abonamentowych wynosi 5 lat, to nie sposób wymagać od strony, aby przechowywała w nieskończoność dokument wyrejestrowania odbiornika⁵. Sądy wskazują, że jeżeli wierzyciel nie ma obowiązku przedstawiać dowodu nadania zawiadomienia o numerze indywidualnym abonentowi to przyjęcie, że abonent musi w każdym czasie legitymować się dowodem nadania oświadczenia o wyrejestrowaniu odbiornika rtv, jawi się jako naruszenie zasady równości stron, zwłaszcza, że po jednej stronie występuje wyspecjalizowany podmiot i właśnie ten podmiot miałby być uprzywilejowany⁶.

Ponadto, analiza skarg kierowanych do mojego Biura wskazuje, że zdarzały się sytuacje, gdy żądania zapłaty kierowane przez Poczta Polską obejmowały okresy, kiedy opłata była już nienależna. Miały również miejsce przypadki wysyłania upomnień na niewłaściwy adres lub pomyłkowo do osób o tożsamym imieniu i nazwisku. W jednej ze spraw Poczta Polska wystosowała do obywatela żądanie zapłaty opłat abonamentowych, pomimo tego, że w sprawie w ogóle nie doszło do zarejestrowania odbiornika. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i po przeanalizowaniu całości materiału dowodowego, okazało się, że ostatecznie nie odnaleziono dokumentu potwierdzającego rejestrację odbiornika.

⁴ Por. art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.).

⁵ Prawomocne wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: „WSA”): w Poznaniu z dnia 22 listopada 2017 r. (sygn. akt III SA/Po 297/17) oraz w Gorzowie Wlkp z dnia 18 października 2017 r. (sygn. akt I SA/Go 341/17).

⁶ Prawomocne wyroki: WSA w Szczecinie z dnia 13 grudnia 2017 r., (sygn. akt I SA/Sz 914/17), a także z dnia 28 stycznia 2021 r. (sygn. akt I SA/Sz 761/20), z dnia 22 stycznia 2020 r. (sygn. akt I SA/Sz 653/19).

Do mojego Biura zgłaszały się osoby, wobec których doszło do zajęcia rachunku bankowego, pomimo formalnie zawieszono postępowania egzekucyjnego. Sygnalizowane były sprawy wszczęcia egzekucji zaległości w opłatach abonamentowych, mimo tego, że opłata została faktycznie uiszczona. Poczta Polska domagała się również opłat abonamentowych od jednego z małżonków, nie bacząc na to, że współmałżonek dopełnił warunków koniecznych do zwolnienia i zostało złożone oświadczenie o prowadzeniu wspólnego gospodarstwa domowego.

Kilkakrotnie odnotowano przypadki, w których w wyniku błędu systemu teleinformatycznego, nie zostały uwidocznione ustawowe uprawnienia do zwolnienia od opłat abonamentowych (m.in. z uwagi na ukończenie 75 lat) albo fakt dokonania wyrejstrowania odbiornika. Co więcej, w jednej ze spraw w wyniku błędu systemu teleinformatycznego, doszło do mylnego przypisania numeru PESEL obywatela do rejestracji odbiorników, w wyniku czego nastąpiło wygenerowanie nieuzasadnionego upomnienia.

W innej ze spraw, pomimo tego, że skarżąca (osoba starsza i schorowana) dopełniła formalności wymaganych do korzystania ze zwolnienia od uiszczania opłaty abonamentowej, Poczta Polska domagała się zapłaty zaległości abonamentowych. Źródłem sporu było uzupełnienie przez obywatelkę niewłaściwego formularza, z którego treści wynikała jednak wprost informacja o uprawnieniach do zwolnienia z opłat abonamentowych.

Wiele problemów, z jakimi na co dzień stykają się obywatele dotyczy również postępowań toczących się przed KRRiT o umorzenie lub rozłożenie na raty zaległości w płatności opłat abonamentowych. Istota większości sporów wynika z tego, że KRRiT umarza wszczęte postępowania jako bezprzedmiotowe, argumentując, że w chwili wydania decyzji obywatel nie posiada już zaległości w opłatach abonamentowych, gdyż zostały one wyegzekwowane lub dobrowolnie zapłacone. W konsekwencji KRRiT uznaje, że skoro zobowiązanie z tego tytułu przestało istnieć, to nie było możliwości jego umorzenia, a zatem organ nie może dokonać merytorycznego rozpoznania wniosku obywatela.

Takie stanowisko nie zyskuje jednak aprobaty w orzecznictwie sądów administracyjnych. W jednej ze spraw, w której została podjęta interwencja procesowa przez Rzecznika Praw Obywatelskich, sąd administracyjny pierwszej instancji w ramach autokontroli uchylił swój wcześniejszy wyrok, a także wydane rozstrzygnięcia KRRiT umarzające postępowanie jako bezprzedmiotowe.

Sąd ostatecznie podzielił pogląd o tym, że przymusowe wyegzekwowanie zaległych opłat abonamentowych po złożeniu wniosku o umorzenie tych zaległości nie stanowi podstawy do wydania decyzji o bezprzedmiotowości postępowania dotyczącego umorzenia należności abonamentowych. Sprawa ta zakończyła się korzystnie i finalnie doszło do zwrotu wcześniej wyegzekwowanych kwot na rzecz schorowanego seniora, choć cała procedura zwrotu nastąpiła z dużym opóźnieniem. Poczta Polska tłumaczyła, że przyczyna takiego stanu rzeczy spowodowana była znaczną liczbą pism otrzymywanych od abonentów. Niestety w wielu przypadkach tego rodzaju sprawy w ogóle nie trafiają do sądów, z uwagi na zbyt niską świadomość prawną obywateli, którzy nie wiedzą, z jakich środków prawnych mogą skorzystać i nie mają dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej.

Jednocześnie podkreślić należy, że z analizy skarg obywatelskich wynika, że wnioski obywateli o umorzenie zaległości w opłatach abonamentowych rozpoznawane są przez KRRiT z opóźnieniem. Pewną praktyką stało się także kierowanie przez KRRiT wezwań o uzupełnienie braków formalnych nawet po upływie kilku lat od daty złożenia wniosku. Tytułem przykładu, w sprawie indywidualnej, jaka trafiła do mojego Biura, obywatelka otrzymała wezwanie z KRRiT do doprecyzowania swojego żądania poprzez wskazanie, jakiego okresu (dokładne daty miesiąc/rok) dotyczy żądanie umorzenia zaległości w płatności opłat abonamentowych, przeszło po 5 latach od złożenia swojego wniosku. Z racji nieuzupełnienia braków formalnych w prawidłowy sposób, KRRiT pozostawiła ten wniosek bez rozpoznania.

W związku z powyższym, można stwierdzić, że obywatele niejednokrotnie pozbawiani są realnej możliwości rozpoznania ich wniosków o umorzenie zaległości w opłatach abonamentowych. Co istotne, KRRiT oficjalnie przyznała, że od lat boryka się z problemem zaległości w opłatach abonamentowych, prowadzeniem postępowań administracyjnych w tym zakresie, a w szczególności z narastającymi trudnościami związanymi z terminowością rozpatrywania wniosków o umorzenie zaległości w opłatach abonamentowych⁷. Zdaniem KRRiT, od połowy 2012 r. nastąpiła zwiększona aktywność Poczty Polskiej w egzekwowaniu zaległości abonamentowych, która w konsekwencji spowodowała kilkukrotny wzrost liczby wpływających do KRRiT wniosków dotyczących zaległości w uiszczaniu opłat abonamentowych. Podkreślono również, że liczba urzędników prowadzących postępowania abonamentowe jest niewystarczająca.

⁷ Pismo KRRiT z dnia 24 września 2020 r. (nr DMP-Wa.92.22344.2.2020).

Reasumując, w mojej ocenie wszystkie powyżej przedstawione obszary problemowe związane z instytucją abonamentu przemawiają za koniecznością podjęcia przez ustawodawcę działań, które doprowadziłyby do kompleksowych zmian w sferze obowiązującego stanu prawnego. Pomimo wielokrotnych zapowiedzi reformy systemu opłat abonamentowych, prezentowania na przestrzeni ostatnich lat różnych koncepcji prawnych w tym temacie, problem do dziś pozostaje aktualny. Niestety nie ma też wyraźnych perspektyw na jego rychłe rozwiązanie. Ponadto dostrzeżone nieprawidłowości w funkcjonowaniu Poczty Polskiej oraz KRRiT również wymagają pilnych systemowych działań naprawczych.

Stąd też, na podstawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸, w trosce o ochronę praw obywateli, pozwoliłem sobie skierować do Pana Premiera niniejsze wystąpienie z uprzejmą prośbą o kompleksowe ustosunkowanie się do zasygnalizowanych przeze mnie kwestii.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

- 1) Pan Poseł Andrzej Kosztowniak
Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych
Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
e-mail: Andrzej.Kosztowniak@sejm.pl
- 2) Pan Senator Kazimierz Kleina
Przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych
Senat Rzeczypospolitej Polskiej
e-mail: biuro@kazimierzkleina.pl

⁸ Art. 16 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627, ze zm.; dalej: „ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich”).