



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 6 czerwca 2017 r.

Pozycja 91

POSTANOWIENIE

z dnia 20 stycznia 2017 r.

Sygn. akt Ts 405/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Sp. z o.o. w sprawie zgodności:

- 1) art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, ze zm.) z art. 217 w związku z art. 2, art. 22, art. 32, a także art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 213, ze zm.) z art. 2 i art. 190 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej, która została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego 28 grudnia 2015 r. (data nadania), Sp. z o.o. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność: po pierwsze – art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, ze zm.; dalej: ustawa o radiofonii) z art. 217 w związku z art. 2, art. 22, art. 32, a także z art. 190 ust. 4 Konstytucji; po drugie – art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 213, ze zm.; dalej: k.p.a.) z art. 2 i art. 190 ust. 4 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym i prawnym:

2.1. Skarżąca uzyskała 27 lutego 2004 r. koncesję na rozpowszechnianie programu telewizyjnego pod nazwą „P.”. Koncesja ta została zmieniona (rozszerzona o przyznanie prawa do rozpowszechniania programu drogą rozsyłczą naziemną w sposób cyfrowy w sygnale multipleksu pierwszego) decyzją Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (dalej: Przewodniczący KRRiT) z lipca 2009 r. W decyzji tej ustalono, że opłata za zmianę (rozszerzenie) koncesji wynosi 252 120,00 zł.

2.2. Wyrokiem z 19 lipca 2011 r. w sprawie P 9/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 59) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji jest niezgodny z art. 217 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także że rozporządzenie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie opłat za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (Dz. U. Nr 12, poz. 153, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2000 r.) jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji (część I sentencji). Jednocześnie Trybunał ustalił, że wskazane przepisy utracą moc obowiązującą z upływem dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia tego wyroku w Dzienniku Ustaw (część II sentencji). Przedmiotowe orzeczenie zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 3 sierpnia 2011 r. Nr 160 pod poz. 963.

2.3. W dniu 3 września 2012 r. skarżąca – na podstawie art. 145a § 1 k.p.a. w związku z wyrokiem TK w sprawie P 9/09 – złożyła wniosek o wznowienie postępowania zakończonego decyzją Przewodniczącego KRRiT z lipca 2009 r.

2.4. Decyzją z kwietnia 2013 r. Przewodniczący KRRiT uchylił swoją decyzję z lipca 2009 r. w zakresie, w jakim została ustalona wysokość opłaty za zmianę koncesji, oraz naliczył opłatę w wysokości 945 450 zł za zmianę koncesji z lutego 2004 r.

Jako podstawę prawną takiego rozstrzygnięcia (naliczenia wyższej opłaty za zmianę koncesji) organ wskazał, że w związku z wejściem w życie 20 listopada 2012 r. ustawy z dnia 10 października 2012 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (Dz. U. poz. 1209; dalej: ustawa z 2012 r.) oraz 22 grudnia 2012 r. – rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie wysokości opłat za udzielanie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych oraz sposobu ich wyliczania (Dz. U. poz. 1370; dalej: rozporządzenie z 2012 r.), ustanowione zostały nowe stawki opłat koncesyjnych, wyższe od opłat wynikających z poprzednio obowiązujących przepisów, które należało zastosować wobec skarżącej z uwagi na uchylenie decyzji z lipca 2009 r. w zakresie wysokości opłaty za zmianę koncesji.

2.5. Na skutek wniosku skarżącej o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzją z sierpnia 2013 r., Przewodniczący KRRiT utrzymał swoją decyzję z kwietnia 2013 r.

2.6. Skarga skarżącej na decyzję z sierpnia 2013 r. została oddalona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. w wyroku z lutego 2014 r., podtrzymanym następnie przez wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Izbę Gospodarczą z września 2015 r. W ocenie sądów administracyjnych obu instancji po wznowieniu postępowania wskutek wyroku negatywnego Trybunału Konstytucyjnego wobec aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach – zastosowanie znajdują przepisy ukształtowane tym orzeczeniem, a obowiązujące w dacie orzekania. Tym samym, po wznowieniu przez Przewodniczącego KRRiT postępowania zakończonego decyzją z lipca 2009 r., w zakresie wysokości opłat koncesyjnych znajdowały zastosowanie przepisy obowiązujące od 2012 r.

3. Zdaniem skarżącej art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy o radiofonii rozumiany w ten sposób, że stanowi podstawę nałożenia na nadawcę telewizyjnego bądź radiowego opłaty za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego w odniesieniu do koncesji udzielonej przed dniem wejścia w życie ustawy z 2012 r., narusza zasadę władztwa daninowego państwa (art. 217 Konstytucji) w powiązaniu z zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa (wywodzoną z art. 2 Konstytucji),

zasadą swobody działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji), zasadą równości (art. 32 Konstytucji) oraz prawem do usunięcia skutków obowiązywania niekonstytucyjnej normy (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Z kolei art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145a k.p.a. w zakresie, w jakim dopuszcza orzekanie przez organ na niekorzyść strony, na wniosek której doszło do wznowienia postępowania w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności aktu normatywnego, na podstawie którego została wydana decyzja, z Konstytucją, umową międzynarodową lub ustawą, jest – zdaniem skarżącej – niezgodna z zasadami wywodzonymi z art. 2 i art. 190 ust. 4 Konstytucji. Normy prawne rekonstruowane na podstawie zaskarżonych przepisów powodują bowiem, że podmioty, które skorzystały z prawa do żądania przywrócenia stanu zgodnego z Konstytucją (na skutek stosownego wyroku negatoryjnego Trybunału Konstytucyjnego), znalazły się w sytuacji gorszej niż podmioty, które z tego prawa nie skorzystały (*in casu*: nałożenie wyższych opłat koncesyjnych w wyniku wznowienia postępowania).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W dniu 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK). Zgodnie zaś z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o TK stosuje się przepisy tej ustawy.

2. Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

3. W analizowanej sprawie skarżąca zakwestionowała zgodność: po pierwsze – z art. 217 w związku z art. 2, art. 22, art. 32, a także z art. 190 ust. 4 Konstytucji przepisów ust. 1, 2 i 6 art. 40 ustawy o radiofonii, dotyczących odpowiednio: nałożenia opłaty za przyznanie koncesji na rozpowszechnianie programu radiowego lub telewizyjnego, stawek maksymalnych tych opłat oraz upoważnienia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji do określenia (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych) wysokości stawek opłat związanych z przyznaniem lub zmianą koncesji; po drugie – z art. 2 i art. 190 ust. 4 Konstytucji normy wywodzonej z przepisów art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145a k.p.a., które dotyczą odpowiednio: wydania nowej decyzji administracyjnej w razie stwierdzenia przesłanek do wznowienia postępowania oraz możliwości wznowienia postępowania administracyjnego w związku z negatoryjnym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego.

Skarżąca sformułowała zarzut w ten sposób, że zakwestionowała zgodność zaskarżonych przepisów przez: możliwość nałożenia – na podstawie nowych przepisów ustawy o radiofonii, mających zastosowanie po wznowieniu postępowania – opłaty za zmianę koncesji w wysokości wyższej w porównaniu z wysokością tej opłaty, ustaloną na podstawie przepisów uznanych za niekonstytucyjne przez Trybunał (odnośnie do art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy o radiofonii), a także dopuszczenie do orzekania przez organ administracyjny „na niekorzyść strony”, na wniosek której doszło do wznowienia postępowania (odnośnie do art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145a k.p.a.).

4. Trybunał Konstytucyjny odniósł się do wskazanych jako wzorce kontroli przepisów Konstytucji.

4.1. Trybunał stwierdza, że skarżąca jako samoistne wzorce kontroli wskazała: w odniesieniu do art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy o radiofonii – art. 22, art. 32 oraz art. 190 ust. 4 Konstytucji, a w odniesieniu do art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145a k.p.a. – art. 2 oraz art. 190 ust. 4 Konstytucji. Z kolei art. 217 ustawy zasadniczej został powiązany przez skarżącą z art. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy o radiofonii.

4.2. Odnośnie do art. 2 Konstytucji Trybunał przypomina, że zasadniczo nie może on być samoistną podstawą kontroli w trybie skargowym (zob. postanowienie pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60). Jak Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, art. 2 ustawy zasadniczej wyznacza jedynie standard kreowania wolności i praw przez ustawodawcę, nie wprowadzając jednocześnie konkretnej wolności czy konkretnego prawa (zob. np. wyroki TK z 30 maja 2007 r., SK 68/06, OTK ZU nr 6/A/2007, poz. 53 oraz 10 lipca 2007 r., SK 50/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 75). Trybunał zwraca uwagę na to, że o dopuszczalności stosowania art. 2 Konstytucji jako samoistnej podstawy indywidualnej kontroli konstytucyjności prawa nie może przesądzać okoliczność, że przepis ten może być samodzielną podstawą orzeczenia wydawanego w ramach kontroli generalnej (abstrakcyjnej). W tym drugim przypadku ocena nie jest bowiem uwarunkowana istnieniem praw podmiotowych konkretnego podmiotu, naruszonych wskutek zastosowania przez organ władzy publicznej niekonstytucyjnego przepisu (zob. np. postanowienie TK z 25 marca 2009 r. w sprawie Ts 75/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 126).

W związku z powyższym – w zakresie badania zgodności art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145a k.p.a. z art. 2 Konstytucji – Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

4.3. Odnośnie do art. 22 Konstytucji Trybunał stwierdza, że zarzut naruszenia tego przepisu konstytucyjnego przez art. 40 ust. 1, 2 i 6 jest oczywiście bezzasadny. Ponoszenie ciężarów i świadczeń publicznych (do których zalicza się opłata za udzielenie koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych) jest bowiem powszechnym obowiązkiem konstytucyjnym wyrażonym w art. 84 Konstytucji.

Ze względu na to, że nałożenie obowiązków daninowych znajduje bezpośrednią podstawę w art. 84 ustawy zasadniczej, nie może ono być rozpatrywane w kategoriach koniecznego ograniczania praw jednostki, o którym mowa w art. 31 ust. 3 czy art. 22 Konstytucji. Obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przez jednostkę może być kontrolowany z punktu widzenia jego zgodności z Konstytucją, jednak podstawą tej kontroli nie może być zasada wolności gospodarczej (zob. postanowienie TK z 9 października 2014 r., Ts 129/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 120). Samo zobowiązanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych na cele publiczne (*in casu*: uiszczenia przez zobowiązany podmiot opłaty koncesyjnej) nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w ich sferę majątkową, w szczególności w konstytucyjnie chronione prawo własności (zob. postanowienie TK z 5 maja 2009 r., Ts 271/07, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 383).

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK – Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy o radiofonii z art. 22 Konstytucji.

4.4. Wywodzone z art. 32 Konstytucji zasady równości (ust. 1) i niedyskryminacji (ust. 2) nie mają charakteru abstrakcyjnego i absolutnego. Zgodnie z powszechnie przyjętym założeniem nie oznaczają one identyczności (tożsamości) praw wszystkich jednostek. Prawo do równego traktowania i niedyskryminacji funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; musi być odniesione do zakazów lub nakazów albo do nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Konstytucja nie formułuje założenia równości i zakazu dyskryminacji w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. W postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. w sprawie SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) Trybunał Konstytucyjny, uznawszy prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki, podkreślił, że „ma ono charakter niejako prawa »drugiego stopnia« (»metaprawa«), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako »samoistnie«. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej”.

Powyższe oznacza, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego powinien być odnoszony – jako tzw. wzorzec związkowy – do konkretnych postanowień Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa lub danej wolności jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. Tym samym w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną dopuszczalność czynienia z konstytucyjnej zasady równości wzorca kontroli dla kwestionowanych przepisów byłaby możliwa wyłącznie w sytuacji doprecyzowania przez skarżącego, w zakresie jakiego konstytucyjnego prawa lub wolności upatruje on naruszenie zasady równości wobec prawa oraz zasady niedyskryminacji. Brak takiego odniesienia wyłącza możliwość oparcia skargi konstytucyjnej samoistnie na zarzucie naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

W związku z powyższym – w zakresie badania zgodności art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy o radiofonii z art. 32 ust. 1 Konstytucji – należało odmówić nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK.

4.5. Odnosnie zaś do art. 190 ust. 4 Konstytucji Trybunał stwierdza, że zarzut jego naruszenia przez zaskarżone przepisy jest oczywiście bezzasadny.

Należy przypomnieć, że z brzmienia powołanego wzorca kontroli wynika, że ma on zastosowanie do wszystkich podmiotów i wszystkich sytuacji prawnych ukształtowanych pod rządami przepisu uznanego za niekonstytucyjny. Jednakże – z woli ustrojodawcy – ustawodawca ma szeroki margines swobody kształtowania przepisów regulujących ponowne rozpoznanie sprawy, zważywszy, że art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej nakazuje mu uregulowanie „zasad i trybu” takiego postępowania. Należy w związku z tym przyjąć, że wyrażenie to powinno być interpretowane w ten sam sposób, jak analogiczne wyrażenie zawarte w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przemawia za tym m.in. dyrektywa jednakowej wykładni tych samych słów użytych w jednym akcie normatywnym. Nawet przy uznaniu prawnopodmiotowego charakteru art. 190 ust. 4 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 20 maja 2003 r., SK 10/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 41; 9 czerwca 2003 r., SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 2 marca 2004 r., SK 53/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 16; 27 października 2004 r., SK 1/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 96 oraz 20 października 2009 r., SK 6/09, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 137) nie ma podstaw jego „absolutyzowania”. Ustawodawca ma zatem większy margines swobody kształtowania mechanizmu restytucyjnego niż wyznaczony tylko przez samą zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł 190 ust. 4 Konstytucji posługuje się terminami „wznowienie postępowania” i „uchylenie decyzji lub innego rozstrzygnięcia”. Nie mogą być one jednak interpretowane przez pryzmat analogicznych instytucji funkcjonujących w ustawodawstwie (zob. m.in. wyrok TK w sprawie SK 53/03). Autonomia wykładni pojęć konstytucyjnych nakazuje przyjąć, że chodzi tu o wszelkie przewidziane prawem, zwykłe lub nadzwyczajne procedury umożliwiające usunięcie z obrotu prawnego rozstrzygnięcia wydanego na podstawie niekonstytucyjnej normy. Wznowienie postępowania i uchylenie decyzji w rozumieniu konstytucyjnym będzie obejmowało zarówno odpowiadające im nazwą instytucje przewidziane we właściwych przepisach postępowania cywilnego, karnego, administracyjnego, podatkowego czy sądownoadministracyjnego, jak i inne postępowania w sprawach indywidualnych.

Zgodnie z art. 190 ust. 4 *in fine* ustawy zasadniczej ponowne rozpoznanie sprawy ma być przeprowadzone „na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania”. Oznacza to, że ustawodawca – co należy podkreślić – ma relatywnie szeroki margines swobody w określeniu warunków („zasad”) wznowienia postępowania i uchylenia decyzji. Tryb postępowania wznowieniowego powinien być adekwatny do postępowania, w którym wydano prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczną decyzję administracyjną lub rozstrzygnięcie w innych sprawach. Nie jest w związku z tym uzasadnione tworzenie uniwersalnego modelu takiego postępowania. Postępowanie wznowieniowe powinno być adekwatne do rodzajów stosunków prawnych (karne, cywilne, administracyjne, podatkowe itp.), jak i tego, czy dotyczą one przepisów materialnych, procesowych lub ustrojowych. Nie jest też konieczne wykreowanie szczególnych procedur wypełniających dyspozycję art. 190 ust. 4 Konstytucji, które byłyby odrębne od ogólnych procedur wznowieniowych lub środków zaskarżenia.

Zważywszy, że celem instytucji przewidzianej w art. 190 ust. 4 Konstytucji jest rozstrzygnięcie sprawy „od nowa”, tj. bez zastosowania niekonstytucyjnej normy, organy państwa są zobligowane do zastosowania wszelkich dostępnych im środków proceduralnych, jak i regulacji prawa materialnego, obowiązujących w dacie wydania rozstrzygnięcia wznowieniowego.

Sprawa, w związku z którą została wniesiona skarga konstytucyjna, dotyczyła wniosku skarżącej o wznowienie postępowania zakończonego prawomocną decyzją w sprawie zmiany koncesji na rozpowszechnienie programu telewizyjnego oraz nałożenia opłaty za dokonanie tej zmiany. Ponieważ podstawą prawną nałożenia na skarżącą w decyzji z lipca 2009 r. w sprawie zmiany koncesji opłaty za zmianę (rozszerzenie) koncesji w wysokości 252 120,00 zł stanowiły art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii oraz rozporządzenie z 2000 r., uznała ona, że przesłanką uzasadniającą żądanie wznowienia postępowania jest wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z 9 lipca 2011 r. w sprawie P 9/09. W orzeczeniu tym stwierdzono niekonstytucyjność art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii oraz rozporządzenia z 2000 r. przy jednoczesnym odroczeniu utraty przez nie mocy obowiązującej o dwanaście miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W przekonaniu skarżącej została zatem spełniona przesłanka wznowienia postępowania, o której mowa w art. 145a k.p.a.; doszło bowiem do wydania przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenia o niezgodności z Konstytucją podstawy prawnej nałożenia na nią opłaty za zmianę koncesji.

W uzasadnieniu analizowanej skargi skarżąca skoncentrowała się na dwóch okolicznościach: po pierwsze – na formalnym stwierdzeniu przez Trybunał niekonstytucyjności art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii oraz rozporządzenia z 2000 r., które były podstawą prawną prawomocnej decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu objętym wnioskiem skarżącej o wznowienie; po drugie – na zastosowaniu wobec skarżącej (po wznowieniu postępowania) nowych stawek opłat za zmianę (rozszerzenie) koncesji,

które zaczęły obowiązywać po wejściu w życie wyroku TK w sprawie P 9/09 (3 sierpnia 2012 r.) i złożeniu przez skarżącą wniosku o wznowienie postępowania (3 września 2012 r.).

Zdaniem Trybunału zarzuty skarżącej nie są zasadne, i to w odniesieniu do obydwu wskazanych wyżej okoliczności. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że w wyroku w sprawie P 9/09 orzeczono niezgodność art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii z art. 217 i art. 92 ust. 1 Konstytucji z powodu niedostosowania brzmienia tego przepisu do zasady wyłączności ustawowej w dziedzinie prawa daninowego oraz przekroczeniu granic konstruowania delegacji ustawowej (ustawodawca przekazał bowiem do całkowitego, samoistnego uregulowania w akcie podstawowym istotny element konstrukcji opłaty za udzielenie koncesji, tj. jej wysokość; ustawodawca nie określił górnych ani dolnych granic stawek tej opłaty, w związku z czym o ostatecznym ciężarze tej daniny przesądza wyłącznie Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji w wydanym przez siebie rozporządzeniu); to zaś przekładało się na niezgodność rozporządzenia z 2000 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W orzeczeniu tym Trybunał uznał za zasadne odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych regulacji w celu umożliwienia ustawodawcy dostosowania treści przepisów ustawy o radiofonii do sytuacji wynikającej z orzeczenia Trybunału, gdyż – wraz z utratą mocy obowiązującej art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii – nie mogłaby funkcjonować niekwestionowana procedura odpłatnego koncesjonowania rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych przez nadawców niepublicznych.

Negatoryjny wyrok Trybunału dotyczył jedynie kwestii nieprawidłowego (z punktu widzenia art. 217 i art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej) określenia ram prawnych nakładania opłat za przydzielenie lub zmianę koncesji na rozpowszechnianie programu telewizyjnego lub radiowego, a nie zasadności określonych opłat czy ich wysokości. Następstwem takiej oceny Trybunału był też sposób wykonania przez ustawodawcę orzeczenia w sprawie P 9/09. Kierując się wskazaniem wynikającym z tego wyroku, w nowym przepisie art. 40 ustawy o radiofonii, ustawodawca dostosował regulację dotyczącą opłat koncesyjnych do wytycznych konstytucyjnych. Okoliczność wejścia w życie art. 40 tej ustawy w nowym brzmieniu (nadany przez ustawę z 2012 r.) dopiero 20 listopada 2012 r., a rozporządzenia z 2012 r. – 22 grudnia 2012 r., czyli po upływie okresu odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału (3 sierpnia 2012 r.), choć niewątpliwie świadczy o opieszałości prawodawcy, pozostaje dla niniejszej sprawy irrelevantna.

W świetle stanowiska wyrażonego przez Trybunał w sprawie P 9/09 orzeczenie niekonstytucyjności poprzedniego brzmienia art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii oraz rozporządzenia z 2012 r. nie mogło zmierzać do rezygnacji z mechanizmu uiszczania opłat koncesyjnych za rozpowszechnianie programów radiowych lub telewizyjnych. Negatywna ocena Trybunału dotyczyła bowiem nie normy statuującej opłatę za wydanie lub zmianę koncesji (art. 40 ust. 1 ustawy o radiofonii), lecz jedynie wynikającej z ust. 2 art. 40 tej ustawy – przy uwzględnieniu także związanego z tym przepisem rozporządzenia z 2000 r. – możliwości „przerzucenia” wszystkich elementów określających obowiązek daninowy do aktu podstawowego. Z woli Trybunału reakcja prawodawcy na ten stan nie mogła więc zmierzać w kierunku rezygnacji z mechanizmu odpłatności za przyznanie (zmianę) koncesji (zastosowanie w wyroku w sprawie P 9/09 mechanizmu *pro futuro*).

W ocenie Trybunału powyższe uwagi łączą się ściśle z zasadniczą przesłanką określenia wobec skarżącej nowej, wyższej opłaty koncesyjnej w wyniku wznowienia postępowania. Było nią uznanie, że wbrew postulowanej przez skarżącą wykładni art. 145a w związku z art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. (w kontekście art. 190 ust. 4 Konstytucji) nie istnieje bezwzględny zakaz *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym objętym procedurą wznowieniową. Tym samym z art. 190 ust. 4 ustawy zasadniczej nie można było wywieść normy zakazującej zastosowania wobec skarżącej m.in. art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy o radiofonii w brzmieniu nadanym ustawą z 2012 r. Stwierdzenie to nie było jednak

bynajmniej determinowane podnoszoną przez skarżącą okolicznością utraty mocy obowiązującej przez poprzednie brzmienie art. 40 ust. 2 ustawy o radiofonii (3 sierpnia 2012 r.), lecz stanowiło konsekwencję samej treści wyroku Trybunału (zwłaszcza punktu 1 części I sentencji). To właśnie orzeczenie przez Trybunał o niezgodności z Konstytucją dopuszczalności określania wszystkich elementów opłaty koncesyjnej w drodze rozporządzenia wykonawczego, nie zaś – samodzielnie traktowanego – nakładania obowiązku uiszczenia opłaty koncesyjnej (na podstawie regulacji szczególnej, zawartej w ustawie o radiofonii) jako takiej spowodowało, że w sprawie skarżącej nie mogło dojść do ustalenia opłaty koncesyjnej w wysokości innej, aniżeli wynikałaby z relewantnych przepisów daninowych zawartych w ustawie o radiofonii, a obowiązujących w dacie wydawania decyzji w następstwie postępowania wznowieniowego, którego celem było rozstrzygnięcie sprawy na nowo. W sytuacji, w której prawodawca przy dokonywaniu zmian obowiązujących dotychczas przepisów (ewentualnie: wprowadzaniu do obrotu prawnego regulacji w miejsce przepisów uznanych za niekonstytucyjne) nie formułuje żadnych wskazówek intertemporalnych co do toczących się postępowań – zgodnie z zasadą bezpośredniego działania nowego prawa – zastosowanie powinna bowiem znaleźć nowa regulacja prawna. Milczenie ustawodawcy w tym zakresie sprawia, że należy kierować się ogólnymi zasadami prawa, w tym regułą *lex posterior derogat legi priori*. W konsekwencji, w tego rodzaju przypadkach od chwili wejścia w życie nowego prawa (materialnego czy procesowego) należy je stosować do wszelkich stosunków, zdarzeń czy stanów rzeczy danego rodzaju: zarówno tych, które dopiero powstaną, jak i tych, które powstały przed wejściem w życie nowych przepisów, ale trwają w czasie dokonywania zmiany prawa (zob. wyrok WSA w Gliwicach z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/GI 790/08, CBOSA).

W związku z powyższym – na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK – Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 190 ust. 4 Konstytucji.

4.6. W odniesieniu zaś do art. 217 ustawy zasadniczej Trybunał przypomina, że przepis ten nie wyraża prawa podmiotowego chronionego za pomocą skargi konstytucyjnej. W świetle ugruntowanego orzecznictwa Trybunału określa on zakres tzw. władztwa daninowego i zasady jego urzeczywistniania przez państwo. Nie gwarantuje jednak wprost obywatelom czy innym podmiotom prawnym określonej wolności lub prawa konstytucyjnego, których ochrona przed naruszeniami mogłaby stanowić samoistny przedmiot skargi konstytucyjnej odpowiadającej wymogom sformułowanym w art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok z 5 listopada 2008 r., SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153 oraz postanowienie pełnego składu TK z 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

Należy też wskazać skarżącej, że na niedopuszczalność orzekania w oparciu o art. 217 Konstytucji jako wzorzec „podstawowy” nie wpływa powiązanie tego przepisu z art. 2 ustawy zasadniczej, gdyż ten ostatni nie kreuje samoistnie konstytucyjnych praw lub wolności jednostki (por. pkt 4.2 niniejszego uzasadnienia).

W związku z powyższym – w zakresie badania zgodności art. 40 ust. 1, 2 i 6 ustawy o radiofonii z art. 217 w związku z art. 2 Konstytucji – Trybunał odmówił nadania dalszego biegu analizowanej skardze konstytucyjnej na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 ustawy o TK.

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

Na podstawie art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżącej przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.