



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2019 r.

Pozycja 84

POSTANOWIENIE

z dnia 28 lutego 2018 r.

Sygn. akt Ts 110/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej ATM GRUPA S.A. w sprawie zgodności:

art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1489, ze zm.) w zw. z art. 17 i art. 28 ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1445) z art. 2, art. 20, art. 22 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 16 maja 2017 r. (data nadania) ATM GRUPA S.A. (dalej: skarżąca, spółka) zakwestionowała zgodność art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1489, ze zm.; dalej: prawo telekomunikacyjne) w zw. z art. 17 i art. 28 ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1445; dalej: ustawa zmieniająca) w zakresie, w jakim wyłączają możliwość jednorazowego opłacenia (z góry) opłat za prawo do dysponowania częstotliwością za okres dłuższy niż jeden rok, z art. 2, art. 20, art. 22 i art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Skarżąca, na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) z 19 grudnia 2011 r. (nr DZC-WTV-5157-17/11(20)), uzyskała rezerwację częstotliwości wykorzystywanych w służbie radiodfuzyjnej do 24 lutego 2021 r. Za prawo do dysponowania częstotliwością spółka obowiązana była uiszczać opłaty roczne. Początkowo opłaty te, wyliczane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2005 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do dysponowania częstotliwością (Dz. U. Nr 24, poz. 196, ze zm.), wynosiły ok. 70 000 zł rocznie. W dniu 21 stycznia 2013 r. weszła w życie ustawa zmieniająca, a do znowelizowanego prawa telekomunikacyjnego wydano nowe akty wykonawcze, wśród nich rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2013 r. w sprawie rocznych opłat za prawo do

dysponowania częstotliwością (Dz. U. poz. 1586). Opłaty wyliczone na podstawie nowego rozporządzenia były znacznie wyższe i wynosiły 989 926,59 zł rocznie.

Skarżąca stanęła na stanowisku, zgodnie z którym opłata roczna powinna obejmować cały okres rezerwacji ustalony w decyzji Prezesa UKE z 19 grudnia 2011 r. i jest sumą dziesięciokrotności opłaty ustalonej w pierwszym roku korzystania z częstotliwości. W związku z takim stanowiskiem co do zakresu obowiązków dotyczących ponoszenia przez nią ciężarów publicznych – tj. opłat za dysponowanie częstotliwością w ramach multipleksu nr 1 – skarżąca – na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.) – wystąpiła do Prezesa UKE z wnioskiem o interpretację art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego.

Prezes UKE decyzją z dnia 12 czerwca 2013 r. (nr DZC-WTV-5157-54/12(17)) udzielił interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego. Organ w szczególności odniósł się do użytego w tym przepisie sformułowania „roczne opłaty” i wyjaśnił, że roczna opłata za prawo do dysponowania częstotliwością nie może być jednorazowo (z góry) wniesiona za kolejne lata w ramach okresu, na który zostało przyznane prawo do dysponowania częstotliwością.

Ponownie rozpoznawszy sprawę, Prezes UKE w decyzji z dnia 24 października 2013 r. (nr DZC-WTV-5157-54/12(26)) utrzymał w mocy swą poprzednią decyzję.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 24 września 2014 r. (sygn. akt VI SA/Wa 3647/13) oddalił skargę spółki na decyzję Prezesa UKE z 24 października 2013 r. Sąd podtrzymał stanowisko tego organu, stwierdzając: „roczne opłaty za prawo do dysponowania częstotliwościami, o których jest mowa w art. 185 P.t. nie mogą być uiszczane z góry – za okres dłuższy niż rok, czyli za cały okres na który zostało stronie przyznane prawo do dysponowania częstotliwością” (CBOSA). Sąd wskazał również, że na skutek treści wniosku skarżącej i opłacenia wniosku tylko w zakresie jednego stanu faktycznego, który podlegał interpretacji Prezesa UKE, nie była „kwestią do rozstrzygnięcia zmiana przepisów, jaka została ogłoszona ustawą Prawo telekomunikacyjne w zakresie m.in. art. 185, w której wprowadzono zmianę metodologii, obliczania opłaty w sytuacji, kiedy decyzja koncesyjna jest już realizowana przez stronę prowadzącą do znacznej podwyżki opłaty rocznej” i w konsekwencji „zakres przedmiotowej pisemnej interpretacji pozostaje poza roztrząsaniem problemu, czy wprowadzenie nowelizacji podnoszącej drastycznie wysokość opłaty rocznej pozostaje w zgodności z Konstytucją RP w sytuacji kiedy strona uzyskała koncesję przed tą zmianą”.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 2016 r. (sygn. akt II GSK 1012/15) oddalił skargę kasacyjną skarżącej od wyroku sądu pierwszej instancji.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki jej dopuszczalności, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK).

2. Zgodnie z tymi regulacjami skarga powinna spełniać wymagania określone dla pisma procesowego, a nadto zawierać: dokładne określenie ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji i wobec którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone, a także uzasadnienie wraz z dokładnym opisem stanu faktycznego. Zarzuty sformułowane w skardze

muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów.

3. Trybunał Konstytucyjny przypomina także, że skarga konstytucyjna jest środkiem konkretnej kontroli konstytucyjności prawa, co oznacza, że stan faktyczny i prawny ukształtowany w drodze indywidualnych aktów stosowania prawa, w związku z wydaniem których wniesiono skargę konstytucyjną, ma zasadnicze znaczenie dla oceny warunków formalnych skargi konstytucyjnej.

Ustalony w sprawie stan faktyczny, a w szczególności działania podjęte przez skarżącą, prowadzą do wniosku, że między orzeczeniami organu i sądów administracyjnych a zarzucanym przez skarżącą naruszeniem jej praw podmiotowych nie zachodzi związek wymagany przez art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 u.o.t.p. TK.

3.1. Skarżąca kwestionuje konstytucyjność art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu: „podmiot, który uzyskał prawo do dysponowania częstotliwością w rezerwacji częstotliwości, uiszcza roczne opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością”. Zgodnie natomiast z art. 17 ustawy zmieniającej „[r]ezervacje częstotliwości wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują ważność przez okres, na jaki zostały wydane”, z kolei art. 28 tej ustawy określa termin jej wejścia w życie.

3.2. Odnosząc się do zarzutów sformułowanych przez spółkę, Trybunał podkreśla, że problem konstytucyjny zdefiniowany w skardze tylko *prima facie* dotyczy możliwości wnoszenia opłat za rezerwację częstotliwości z góry za okres dłuższy niż jeden rok. W rzeczywistości spółka, formułując zarzuty naruszenia zasad prowadzenia działalności gospodarczej w kontekście ekonomicznej przewidywalności prowadzenia tej działalności (art. 20 i art. 22 Konstytucji) i ochrony interesów w toku (art. 2 Konstytucji), a także prawa własności (art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji), kwestionuje zgodność ze standardem konstytucyjnym dopuszczalności znacznej zmiany wysokości opłat w czasie trwania 10-letniego okresu, na który wydano decyzję o rezerwacji częstotliwości. Naruszenie tychże praw nastąpiło, jej zdaniem, przez orzeczenie o obowiązku ponoszenia opłat rezerwacyjnych na podstawie nowych przepisów. Z tego względu przedmiotem skargi uczyniła, między innymi, art. 17 i art. 28 ustawy zmieniającej, gdyż treść tych przepisów zmodyfikowała stan prawny w zakresie sposobu ustalania wysokości opłat w odniesieniu do podmiotów, którym rezerwacji częstotliwości dokonano na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów.

Uwadze skarżącej uszło jednak to, że treść tych przepisów była prawnie irrelevantna dla ustalenia znaczenia zwrotu „opłata roczna” i dlatego Prezes UKE oraz sądy administracyjne, dokonujące interpretacji art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego, w żadnej mierze nie nawiązywały do tych przepisów. W konsekwencji należy uznać, że art. 17 i art. 28 ustawy zmieniającej nie były podstawą prawną orzeczenia o prawach skarżącej i ich merytoryczna kontrola konstytucyjności jest niedopuszczalna w postępowaniu zainicjowanym rozpatrywaną skargą konstytucyjną (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK).

3.3. Trybunał stwierdza także, że skarżąca nie wykazała, iż art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego prowadzi do naruszenia praw podmiotowych wynikających ze wskazanych

w skardze wzorców kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK). Nie mogła spełnić tego wymagania, gdyż Prezes UKE oraz sądy administracyjne nie ingerowały ani w prawo własności, ani w wolność działalności gospodarczej. Dokonując wykładni treści tego przepisu, nie odnosiły się bowiem do problemu zmiany wysokości opłat za częstotliwość podczas trwania 10-letniego okresu rezerwacji tychże częstotliwości. Wyjaśniły natomiast, że opłata roczna ciąży na zobowiązanym za dany rok i ma być uiszczana w ciągu roku, a nie z góry za kilka lat, bo wówczas byłaby opłatą wieloletnią. Przedmiotem rozważań Prezesa UKE i sądów administracyjnych nie była więc wysokość opłat i ich zmiana, a jedynie ich cykliczność. Takie ramy wydanej interpretacji wyznaczone zostały treścią wniosku skarżącej, w którym przedstawiła problem konsekwencji nieuiszczenia opłaty w odniesieniu do wszystkich stanów faktycznych objętych tym wnioskiem. Trybunał stwierdza zatem, że w orzeczeniu wskazanym przez skarżącą jako ostateczne sąd nie orzekał o wolności działalności gospodarczej i prawie własności w tych aspektach, w których skarżąca upatruje ich naruszenie. Inne zarzuty skarżącej, tzn. brak przepisów przejściowych, brak ochrony interesów w toku, łamanie zasad nakładania obowiązków daninowych, nie mają związku z treścią kwestionowanego przepisu i nie dotyczą dokonanej przez Prezesa UKE wykładni pojęcia „opłata roczna”.

3.4. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że proponowana przez skarżącą interpretacja art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego, która słowu „roczna” nadaje znaczenie „wieloletnia”, a nawet (jak można uznać w stanie faktycznym, w związku z którym wniesiono skargę) „dziesięcioletnia”, jest przykładem wykładni *contra legem*. W ocenie Trybunału, jednoznaczne brzmienie zaskarżonego przepisu skonfrontowane z zarzutem braku możliwości wnoszenia opłat z góry za okres dziesięciu lat przekonuje o oczywistej bezzasadności argumentacji skarżącej. Okoliczność ta stanowi – zgodnie z art. 61 ust. 4 pkt 3 u.o.t.p. TK – podstawę odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

4. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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