



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 10 kwietnia 2019 r.

Pozycja 85

POSTANOWIENIE

z dnia 20 lutego 2019 r.

Sygn. akt Ts 110/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący i sprawozdawca
Piotr Pszczółkowski
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 lutego 2018 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ATM GRUPA S.A.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnić zażalenia.

UZASADNIENIE

1. 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 (ówcześnie Dz. U. z 2017 r. poz. 1907, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1954, ze zm.; dalej: prawo telekomunikacyjne) w związku 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 uiszczenia (z góry) opłat za prawo do dysponowania częstotliwością za okres dłuższy niż jeden rok, z wyrażonymi w art. 2 Konstytucji zasadą zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą ochrony interesów w toku w związku z art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 20 i art. 22 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 na 10 lat rezerwację częstotliwości wykorzystywanych w służbie radiodifuzyjnej do 24 lutego 2021 roku. Spółka obowiązana była uiszczać opłaty roczne za prawo do dysponowania częstotliwością. 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. Natomiast 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; dalej: rozporządzenie). Opłaty wyliczone na podstawie nowego rozporządzenia były znacznie wyższe i wynosiły 989 926,59 zł rocznie.

Skarżąca stanęła na stanowisku, że opłata roczna powinna obejmować cały okres rezerwacji ustalony w decyzji Prezesa UKE z dnia 19 grudnia 2011 r. i być sumą dziesięciokrotności opłaty ustalonej w pierwszym roku korzystania z częstotliwości. W związku z powyższym skarżąca – na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (ówcześnie: 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 12 czerwca 2013 r. (nr DZC-WTV-5157-54/12(17)) zinterpretował sposób i zakres zastosowania art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego. W szczególności odniósł się do użytego w przepisie sformułowania „roczne opłaty” i wyjaśnił, że roczna opłata za prawo do dysponowania częstotliwością nie może być wniesiona jednorazowo (z góry) za kolejne lata w ramach okresu, na który zostało przyznane prawo dysponowania częstotliwością.

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z 24 września 2014 r. (sygn. akt VI Sa/Wa 3647/13) oddalił skargę spółki na decyzję Prezesa UKE z 24 października 2013 r. Podtrzymał stanowisko tego organu, stwierdzając, że: „roczne opłaty za prawo do dysponowania częstotliwościami, o których jest mowa w art. 185 prawa telekomunikacyjnego 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 i opłacenia go tylko w zakresie jednego stanu faktycznego, który podlegał interpretacji Prezesa UKE, kwestią do rozstrzygnięcia nie była „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” a 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”.

Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z 6 grudnia 2016 r. (sygn. akt II GSK 1012/15) oddalił skargę kasacyjną.

2. Postanowieniem z 28 lutego 2018 r., Trybunał odmówił nadania biegu złożonej skardze konstytucyjnej. W pierwszej kolejności stwierdził, że ustalony stan faktyczny, a w szczególności działania podjęte przez skarżącą, prowadzą do wniosku, iż między orzeczeniami Prezesa UKE i sądów administracyjnych a zarzucanym przez skarżącą naruszeniem jej praw podmiotowych nie zachodzi związek wymagany przez art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK). Trybunał podkreślił, że zdefiniowany problem konstytucyjny 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 i ochrony interesów w toku, a także prawa własności, kwestionuje zgodność ze standardem konstytucyjnym dopuszczalności znacznej zmiany wysokości opłat w czasie trwania 10-letniego okresu, na który wydano decyzję o rezerwacji częstotliwości. Skarżąca uczyniła przedmiotem kontroli art. 17 i art. 28 ustawy zmieniającej. Treść tych przepisów nie nawiązuje w żaden sposób do pojęcia „opłaty rocznej”

i dlatego organy dokonujące interpretacji art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego nie wzięły tych przepisów pod rozwagę. Trybunał stwierdził zatem, że art. 17 i art. 28 ustawy zmieniającej nie stanowiły podstawy orzeczenia o prawach skarżącej, więc merytoryczna kontrola ich konstytucyjności jest niedopuszczalna w postępowaniu zainicjowanym rozpatrywaną skargą konstytucyjną (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK). Trybunał stwierdził również, że – skoro Prezes UKE oraz sądy administracyjne nie ingerowały ani w prawo własności, ani w wolność działalności gospodarczej – skarżąca nie mogła wykazać, 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). Przedmiotem rozważań Prezesa UKE i sądów administracyjnych była cykliczność opłat, a nie ich wysokość i jej zmiana. Trybunał stwierdził, że w orzeczeniu wskazanym przez skarżącą jako ostateczne sąd nie orzekł 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”. Ponadto, Trybunał uznał skargę za oczywiście bezzasadną w przedmiocie interpretacji art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego, nadającej pojęciu „opłata roczna” znaczenie „wieloletnia”, a nawet – jak można skonstatować ze stanu faktycznego, w związku z którym wniesiono skargę – „dziesięcioletnia”. Zdaniem Trybunału, jest to przykład zastosowania przez skarżącą wykładni *contra legem*.

W zażaleniu z 13 marca 2018 r. (data nadania), spółka zaskarżyła w całości postanowienie TK z 28 lutego 2018 roku o odmowie nadania skardze dalszego biegu, kwestionując wszystkie cztery podstawy odmowy. Skarżąca uznała, że skarga jest dopuszczalna, albowiem zostały wyczerpane wszystkie środki ochrony prawnej. Stwierdziła również, że naruszenie jej praw i wolności miało charakter osobisty, bezpośredni oraz aktualny w chwili wnoszenia skargi konstytucyjnej i że wskutek zastosowania przez organy i sądy administracyjne kwestionowanych przepisów doszło do istotnego pogorszenia jej sytuacji.

Zdaniem skarżącej, w ustawie zmieniającej doszło do pominięcia legislacyjnego polegającego na braku przepisów intertemporalnych regulujących w sposób zgodny z Konstytucją sytuację podmiotów, które uzyskały rezerwację częstotliwości przed wejściem w życie ustawy zmieniającej i rozporządzenia. Skarżąca zaznacza również, że literalne brzmienie art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego wyklucza możliwość takiego zastosowania przepisów o opłatach, które zapewniłoby ochronę praw nabytych nadawców, gwarantowanych m.in. przez art. 2 Konstytucji.

Skarżąca zaprzeczyła tezie Trybunału, według której „kwestionuje zgodność ze standardem konstytucyjnym dopuszczalności znacznej zmiany wysokości opłat w czasie trwania 10-letniego okresu, na który wydano decyzję o rezerwacji częstotliwości”. Według niej, problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy konieczności takiej wykładni obowiązujących przepisów, która – będąc wykładnią prokonstytucyjną – zapewni realizację i ochronę standardów gwarantowanych w Konstytucji, a w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikających z niej zasad przyzwoitej legislacji i ochrony interesów w toku.

Spółka zakwestionowała tezę postanowienia, zgodnie z którą jedyną podstawą orzekania przez Prezesa UKE i sądy administracyjne był art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego. Nadal utrzymuje, że wszystkie wymienione w skardze jako przedmiot kontroli, przepisy dopiero czytane łącznie tworzą normę prawną, której konstytucyjność została zakwestionowana.

Skarżąca uznała również za chybione, zawarte w postanowieniu, twierdzenie, że nie wykazała, aby art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego prowadził do naruszenia praw podmiotowych wynikających ze wskazanych w skardze wzorców kontroli i tezę, według której Naczelny Sąd Administracyjny nie orzekł w przedmiotowej sprawie o wolności działalności gospodarczej ani o prawie własności. Oceniała, że zaskarżone przepisy – wobec niez-

pewnienia nadawcy telewizyjnego ochrony przed drastyczną podwyżką opłat rocznych – ingerują w konstytucyjne prawa i wolności skarżącej w ten sposób, że nakładają na nią obowiązek zapłaty daniny publicznoprawnej w wysokości, której nie daje się z góry przewidzieć. Zdaniem spółki, zaskarżona regulacja narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony interesów w toku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał, w składzie trzech sędziów, rozpatruje zażalenie na posiedzeniu niejawnym (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p. TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

2. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że podstawą postanowienia z 28 lutego 2018 r. o odmowie nadania biegu analizowanej skardze było m.in. niewykazanie związku pomiędzy zarzucanym naruszeniem wolności i praw konstytucyjnych a rozstrzygnięciem wskazanym jako ostateczne w sprawie, niewyczerpanie przysługującej skarżącej drogi prawnej, sformułowanie zarzutów odnośnie do płaszczyzny stosowania prawa, nie zaś przepisu, który został zaskarżony.

Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze, ustaliwszy, że w odniesieniu do wszystkich wzorców kontroli skarga nie zawierała wskazania wolności lub praw o charakterze podmiotowym, ani też nie nastąpiło wykazanie związku pomiędzy stanem faktycznym, a naruszeniem konstytucyjnych praw lub wolności.

Po pierwsze, Trybunał zauważa, że skarżąca odniosła się tylko do art. 2 Konstytucji. Wbrew jednak temu, co podkreśla w zażaleniu, w skardze nie sprecyzowała nowego prawa wynikającego z treści tego przepisu ustawy zasadniczej. W swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał zaś na to, że zasada demokratycznego państwa prawnego, oraz wynikające z niej zasady: *lex retro non agit*, zaufania jednostki do organów państwa oraz ochrony interesów w toku, do których skarżąca odwołała się w zażaleniu, nie mają charakteru konstytucyjnych wolności lub praw podmiotowych (zob. np. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53; 11 maja 2017 r., Ts 405/15, OTK ZU nr 6/B/2017, poz. 92).

Jak wynika z utrwalonego już orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, art. 2 Konstytucji nie może w zasadzie stanowić samodzielnego wzorca kontroli dla zakwestionowanych w skardze przepisów. Uczynienie z niego samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej, w ocenie Trybunału, należy więc uznać za niepoprawne (por. postanowienia TK z: 21 maja 2007 r., Ts 238/06, OTK ZU nr 4/B/2008, poz. 142; 18 września 2007 r., Ts 247/06, OTK ZU nr 1/B/2008, poz. 27; 16 września 2008 r., Ts 213/07, OTK ZU nr 5/B/2008, poz. 209; 4 lipca 2012 r., Ts 47/12, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 385).

Po drugie, powołanie art. 64 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności regulacji z dziedziny prawa daninowego wymaga przypomnienia utrwalonego już w tym zakresie stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Obowiązek ponoszenia ciężarów podatkowych i innych danin publicznych kształtuje ramy konstytucyjnego pojmowania własności (zob. wyrok z 24 listopada 2009 r., SK 36/07, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 151 i powołane tam orzecznictwo). W wyroku z 29 listopada 2006 r., o sygn. SK 51/06, Trybunał stwierdził, że „skutki nałożenia na określoną grupę podmiotów określonej daniny publicznej lub wprowadzenia ulgi

(zwolnienia podatkowego) nie mogą być (...) oceniane w kategoriach wpływu na stan majątkowy podatników” (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 156). Przepisy dotyczące podatków i danin publicznych mają bowiem swoją własną, odrębną podstawę konstytucyjną. Wynika to przede wszystkim z art. 84 Konstytucji, który statuuje powszechny obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych i niejako zwalnia ustawodawcę z obowiązku usprawiedliwiania wprowadzenia daniny publicznej. Pobieranie danin i opłat o charakterze publicznym nie może być więc uznane za ingerencję w sferę prawa własności (chyba że stanowi ono ukrytą formę konfiskaty mienia). Jak zauważył Trybunał w wyroku z 14 września 2001 r. o sygn. SK 11/00 (OTK ZU nr 6/2001, poz. 166), przyjęcie tezy, że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie, np. podatku czy innej daniny, jest ograniczeniem prawa własności, prowadziłoby do wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest takim ograniczeniem. To spowodowałoby zatarcie granicy pomiędzy tym, co jest ciężarem wynikającym z obowiązków, a co ograniczeniem własności podlegającym kontroli z punktu widzenia art. 64 Konstytucji (postanowienie TK z 4 lipca 2012 r., sygn. Ts 47/12, OTK ZU nr 4/B/2012, poz. 385).

W odniesieniu do art. 20 i art. 22 Konstytucji, Trybunał stwierdza, że skarżąca nie wyprowadziła odniesienia do żadnych innych praw podmiotowych niż opisane powyżej.

3. Zdaniem Trybunału, skarżąca nie wykazała również w zażaleniu, że art. 17 i art. 28 ustawy zmieniającej tworzą wraz z art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego podstawę prawną nałożenia wyższych opłat. Powyższe przepisy ustawy zmieniającej nie zweryfikowały bowiem brzmienia art. 185 ust. 1 prawa telekomunikacyjnego, co należy odczytać w ten sposób, iż przepis ten pozostaje samodzielną podstawą prawną nałożenia opłat za korzystanie z częstotliwości.

4. Trybunał stwierdził również, że skarżąca nie odniosła się do przedstawionego w postanowieniu z 28 lutego 2018 roku argumentu na rzecz oczywistej bezzasadności skargi wynikającej z zastosowania wykładni *contra legem* pojęcia „opłaty rocznej”.

5. W związku z powyższym, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że postanowienie o odmowie nadania rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dalszego biegu jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie zasługują na uwzględnienie.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p. TK – postanowił jak w sentencji.