



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 5 września 2022 r.

Pozycja 132

POSTANOWIENIE z dnia 23 czerwca 2022 r. Sygn. akt Ts 2/20

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Michał Warciński – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2021 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej [...] S.A.,

po s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 30 grudnia 2019 r. (data nadania) [...] S.A. (dalej: skarżąca), reprezentowana przez pełnomocnika z wyboru, zakwestionowała zgodność art. 97 oraz art. 98 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2018 r. poz. 1954, ze zm.; dalej: p.t.) „w zakresie, w jakim nie przewidują wygaśnięcia zobowiązania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego do udziału w dopłacie do usługi powszechnej w wyniku upływu czasu”, z art. 64 ust. 1-2 w związku z art. 2 Konstytucji oraz zgodność art. 97 oraz art. 98 ust. 1-3 p.t. „w zakresie, w jakim nakazują nałożenie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej obowiązku udziału w dopłacie tylko na tych przedsiębiorców, którzy posiadają status przedsiębiorców telekomunikacyjnych w dniu wydania decyzji, o której mowa w art. 98 ust. 1 i 2 tej ustawy”, z art. 64 ust. 1-2 oraz art. 32 ust. 1-2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Skargę wniesiono w związku z następującą sprawą. Kończąc postępowanie administracyjne decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 10 października 2014 r., ustalono jednolity wskaźnik procentowego udziału przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązanych do udziału w dopłacie. Adresatami tej decyzji była skarżąca i osiemdziesięciu siedmiu innych przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Decyzję tę zaskarżyło jedenastu przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz Polska Izba Komunikacji Elektronicznej. Skarżąca nie wniosła od tej decyzji środka zaskarżenia. Skargi zostały oddalone w całości wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. (dalej: WSA) z 13 kwietnia 2016 r. (sygn.

[...]). Od wyroku WSA skargi kasacyjne wniosło pięciu przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz Polska Izba Komunikacji Elektronicznej. Skarżąca nie wniosła skargi kasacyjnej. Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z 13 marca 2019 r. (sygn. akt [...]) skargi zostały oddalone.

W skardze konstytucyjnej skarżąca wskazała powyższy wyrok NSA jako ostateczne orzeczenie o jej konstytucyjnych wolnościach lub prawach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem skarżącej – mimo, iż nie wniosła skargi do WSA, ani skargi kasacyjnej do NSA – skarga konstytucyjna spełnia wymóg uzyskania ostatecznego orzeczenia w sprawie, gdyż zgodnie z art. 33 § 1 i art. 12 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosła skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, a ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o stronie, rozumie się przez to również uczestnika postępowania.

Postanowieniem z 12 maja 2021 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu z uwagi na niespełnienie określonego w art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) wymogu wyczerpania drogi prawnej przed wystąpieniem ze skargą konstytucyjną. W ocenie Trybunału skarżąca nie skorzystała z przysługujących jej praw procesowych (skargi do WSA, ani skargi kasacyjnej do NSA) w celu ochrony swoich interesów prawnych, których ochrony domaga się dopiero w trybie skargi konstytucyjnej, mimo iż do wskazanego w skardze naruszenia jej konstytucyjnych wolności lub praw doszło już na etapie postępowania administracyjnego. Przywołując swoje orzecznictwo Trybunał przypomniał również, że jedną z przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej, określoną w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a skonkretyzowaną przede wszystkim w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK, jest m.in. wyczerpanie drogi prawnej i uzyskanie przez skarżącego rozstrzygnięcia, którym w sposób ostateczny orzeczono o jego konstytucyjnych wolnościach lub prawach, gdyż skarga konstytucyjna jako środek prawny o charakterze nadzwyczajnym i subsydiarnym wymaga wykorzystania przysługujących skarżącemu zwykłych środków prawnych przed jej złożeniem. Skarga konstytucyjna nie może bowiem zastępować zwykłych środków odwoławczych lub innych środków prawnych.

Na to postanowienie skarżąca wniosła zażalenie na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK, domagając się nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu, gdyż określona w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK „przesłanka wyczerpania drogi prawnej jest spełniona już w sytuacji, gdy skarżący jest adresatem rozstrzygnięcia zapadłego po wyczerpaniu drogi prawnej w danej sprawie, nawet jeżeli postępowania odwoławcze zostały zainicjonowane przez innego uczestnika postępowania”. W uzasadnieniu skarżąca powołała się na reguły wykładni językowej art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK (gdzie mowa o „wyczerpaniu drogi prawnej” bez precyzowania, iż inicjatorem postępowania zmierzającego do uzyskania ostatecznego orzeczenia musi być skarżący) oraz wykładni celowościowej tego przepisu, gdyż z perspektywy celu wyczerpania drogi prawnej nie jest istotne, jaki podmiot doprowadził do wyczerpania drogi prawnej. Zdaniem skarżącej wykładnia zaprezentowana w zaskarżonym postanowieniu doprowadza do sytuacji, w której strona postępowania, wygrywając sprawę w pierwszej instancji i nie wnosząc środka zaskarżenia, uzyskuje w konsekwencji niekorzystne dla siebie orzeczenie sądu drugiej instancji (ostateczne orzeczenie w sprawie) i pozbawiona jest prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; 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).

Jak stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna jako środek prawny inicjujący postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym ma zatem charakter abstrakcyjno-konkretny, gdyż jej wniesienie wymaga wykazania: naruszenia prawa podmiotowego i ostatecznego orzeczenia jako środka naruszenia (elementy kontroli konkretnej) oraz niekonstytucyjności podstawy prawnej orzeczenia (element kontroli abstrakcyjnej), a także istnienia związku pomiędzy naruszeniem prawa podmiotowego a pozostałymi przesłankami (zob. wyroki pełnego składu TK z: 17 lipca 2013 r., sygn. SK 9/10, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 79; 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz postanowienie pełnego składu TK z 11 czerwca 2008 r., sygn. SK 48/07 OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 93). Z tego względu Trybunał Konstytucyjny, oceniając sposób naruszenia wskazany w skardze konstytucyjnej (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), jak i zarzuty podniesione w zażaleniu wniesionym na postanowienie o odmowie nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu (art. 61 ust. 5 u.o.t.p.TK), związany jest zarówno zakresem zaskarżenia jak i treścią orzeczeń wydanych w sprawie. Rozpoznając zażalenie na postanowienie o odmowie, Trybunał związany jest przede wszystkim zarzutami zażalenia oraz podstawami odmowy. Jeżeli zarzuty zażalenia nie podważają podstaw odmowy, uwzględnienie zażalenia jest – co do zasady – niedopuszczalne.

Skarżąca słusznie podnosi, iż wniesienie skargi konstytucyjnej jest dopuszczalne również w sytuacji, w której skarżący jest adresatem ostatecznego orzeczenia wydanego wskutek wniesienia środka zaskarżenia przez innego niż skarżący uczestnika lub stronę postępowania od orzeczenia korzystnego dla skarżącego. Jednak argument ten nie znajduje zastosowania w sprawie objętej wniesioną skargą. W uzasadnieniu postanowienia o odmowie nadania skardze dalszego biegu Trybunał wyjaśnił bowiem, że do wskazanego w skardze sposobu naruszenia doszło już na etapie postępowania poprzedzającego postępowanie sądowe. Jednak to nie skarżąca inicjowała postępowania sądowe zakończone wyrokiem, wskazanym w skardze konstytucyjnej jako ostateczne rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK. Skarżąca była jedynie uczestnikiem tych postępowań. Nie składała także żadnych, przysługujących jej środków zaskarżenia, zmierzających do uzyskania korzystnego dla niej rozstrzygnięcia sądu. Tymczasem skarga konstytucyjna, stanowiąca w istocie zarzut przeciw prawu stanowi *ultima ratio*, ostatnią szansę dochodzenia praw i wolności naruszonych przez zastosowanie kwestionowanego w skardze przepisu i nie może zastępować zwykłych środków odwoławczych ani środków zaskarżenia (zob. postanowienia TK z: 3 lipca 2007 r., sygn. SK 4/07, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 83; 22 lipca 2014 r., sygn. SK 28/12, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 87; 6 lipca 2016 r., sygn. SK 27/15, OTK ZU A/2016, poz. 55 oraz wskazane tam orzecznictwo, a także wydane w ramach rozpoznania wstępnego postanowienia TK z: 12 września 2018 r., sygn. Ts 177/17, OTK ZU B/2019, poz. 102; 23 maja 2019 r., sygn. Ts 17/19, OTK ZU B/2020, poz. 65; 6 września 2019 r., sygn. Ts 93/19, OTK ZU B/2020, poz. 22). Należy bowiem przypomnieć, że zgodnie z polskim porządkiem konstytu-

cyjnym wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe (art. 175 ust. 1 Konstytucji), a kontrola działalności administracji publicznej należy do kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz innych sądów administracyjnych (art. 184 Konstytucji). Natomiast w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej Trybunał uprawniony jest do kontroli konstytucyjności normy prawnej, na podstawie której sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji (art. 79 ust. 1 i art. 188 pkt 5 Konstytucji). Co do zasady Trybunał Konstytucyjny nie ocenia indywidualnych aktów stosowania prawa i nie ma charakteru *sui generis* instancji weryfikującej orzeczenia sądowe czy rozstrzygnięcia organów administracji publicznej (zob.: wyrok TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 oraz wydane na etapie kontroli wstępnej postanowienia TK z: 21 maja 2019 r., sygn. Ts 11/18, OTK ZU B/2020, poz. 99; 25 czerwca 2019 r. sygn. Ts 40/18, OTK ZU B/2020, poz. 104; 13 listopada 2019 r., sygn. Ts 177/16, OTK ZU B/2020, poz. 59; 15 września 2020 r., sygn. Ts 146/19, OTK ZU B/2021, poz. 46). Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem ani sądem w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, ani w rozumieniu art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.; Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.), ani też nie realizuje zadań ochrony sądowej, o której mowa w art. 19 ust. 1 zdanie 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864). W trybie zainicjowanym skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny nie jest zatem ani kolejną instancją sądową, ani organem zastępującym sądy właściwe do rozpoznawania poszczególnych spraw.

Wniesione zażalenie nie podważyło zatem oceny, wyrażonej w zaskarżonym postanowieniu, iż skarga nie spełnia określonego w art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK wymogu wyczerpania drogi prawnej przed wystąpieniem ze skargą konstytucyjną.

W tym stanie rzeczy należało postanowić jak w sentencji.