



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 14 lutego 2019 r.

Pozycja 34

## POSTANOWIENIE z dnia 21 sierpnia 2017 r. Sygn. akt Ts 17/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Grzegorz Jędrejek,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.G. w sprawie zgodności:

- 1) art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, ze zm.),
- 2) art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.) z:  
art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 6 ust. 1 i art. 13 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.), w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji; art. 30 Konstytucji oraz art. 32 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.**

### UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 20 stycznia 2017 r. (data nadania) radca prawny M.G. (dalej: skarżący) zakwestionowała zgodność: po pierwsze, art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2014 r. poz. 782, ze zm.; dalej: u.d.i.p.) w zakresie, w jakim nakazuje stosowanie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.; dalej: k.p.a.) wyłącznie do decyzji, o których mowa w art. 16 ust. 1 u.d.i.p.; po drugie art. 28 k.p.a. w zakresie, w jakim nie znajduje zastosowania do postępowania w sprawach o udostępnienie informacji publicznej, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji, w szczególności z wywodzoną z tych przepisów oraz z art. 6 ust. 1 i art. 13 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.; dalej: Konwencja) zasadą sprawiedliwości proceduralnej w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji; art. 30 Konstytucji; art. 32 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Decyzją z 12 września 2014 r. (znak: [...]) Burmistrz R. (dalej: Burmistrz) odmówił P.K. (dalej: wnioskodawca) udostępnienia informacji publicznej – treści umów cywilnoprawnych zawartych przez gminę z kancelariami prawnymi na obsługę prawną od 2012 r. do dnia złożenia wniosku. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w N. (dalej: SKO) decyzją z 27 lutego 2015 r. (nr [...]) uchyliło w całości decyzję Burmistrza i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia. Burmistrz, po ponownym rozpatrzeniu wniosku, w decyzji z 5 maja 2015 r. (znak: [...]) odmówił udzielenia informacji publicznej w powyższym zakresie.

Odwołanie od decyzji Burmistrza wniosła skarżąca. Postanowieniem z 15 lipca 2015 r. (...) SKO, na podstawie art. 134 k.p.a. oraz art. 2 ust 1 i art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p., stwierdziło niedopuszczalność tego odwołania. W uzasadnieniu postanowienia Kolegium uznało, że skarżąca nie była stroną postępowania.

Skarżąca na powyższe postanowienie wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K., który wyrokiem z 5 listopada 2015 r. (sygn. [...]) oddalił skargę. Skargę kasacyjną, którą od tego orzeczenia wniosła skarżąca, oddalił wyrokiem z 6 września 2016 r. (sygn. [...]) Naczelny Sąd Administracyjny. W ocenie sądów administracyjnych obu instancji skarżąca nie była stroną postępowania o udostępnienie informacji publicznej, a tym samym nie była też podmiotem uprawnionym do wniesienia odwołania od decyzji Burmistrza.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Jej merytoryczne rozpoznanie jest uzależnione od spełnienia warunków określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowanych w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 poz. 2072, dalej: ustawa o TK). Zgodnie z przywołanymi regulacjami skarga powinna spełniać wymogi 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. Z wyżej przytoczonych przepisów wynika, że 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.

W ocenie Trybunału analizowana skarga nie spełnia powyższych wymagań.

Na wstępie Trybunał podkreśla, że zgodnie z treścią art. 79 Konstytucji podstawą skargi może być wyłącznie naruszenie przez zaskarżone przepisy konstytucyjnych wolności lub praw. W trybie skargi konstytucyjnej niedopuszczalne jest badanie zgodności zaskarżonego przepisu z umowami międzynarodowymi. Przepisy konwencji nie mogą zatem być wzorcem kontroli w takim postępowaniu (zob. wyroki TK z: 17 grudnia 2003 r., SK 15/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 103; 7 marca 2005 r., P 8/03, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 20; 20 listopada 2007 r., SK 57/05, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 125 oraz 6 października 2009 r., SK 46/07, OTK ZU nr 9/A/2009, poz. 132). Z uwagi na powyższe Trybunał postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z postanowieniami Konwencji.

Pierwszy zarzut skarżącej dotyczy art. 16 ust. 2 u.d.i.p., który stanowi: „do decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego,

z tym że: 1) odwołanie od decyzji rozpoznaje się w terminie 14 dni; 2) uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji zawiera także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji”.

Skarżąca uważa, że przepis ten jest niezgodny z Konstytucją, gdyż nakazuje stosowanie przepisów k.p.a. tylko do decyzji, o których mowa w ust. 1 tego przepisu, tj. decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. W konsekwencji uniemożliwia on skarżącej uczestnictwo w postępowaniu dotyczącym udzielenia informacji publicznej, mimo że postępowanie to dotyczy jej interesu prawnego.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał stwierdza, że został on sformułowany nieprawidłowo. Zdaniem Trybunału, skarżąca nie uczyniła bowiem przedmiotem zaskarżenia tego przepisu, który stanowił podstawę ostatecznego orzeczenia o jej prawach podmiotowych, tj. prawie do uczestnictwa w postępowaniu z zakresu udzielenia informacji publicznej.

Jak stanowi art. 16 ust. 1 u.d.i.p., „odmowa udostępnienia informacji publicznej oraz umorzenie postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 przez organ władzy publicznej następują w drodze decyzji”. Ustęp 2 tego przepisu ściśle powiązany jest z ust. 1, a więc odnosi się wyłącznie do decyzji, o których mowa w tymże ustępie, tj. decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej oraz o umorzeniu postępowania o udostępnienie informacji w przypadku określonym w art. 14 ust. 2 u.d.i.p. W sprawie skarżącej żadna z takich decyzji nie została wydana. Artykuł 16 u.d.i.p. reguluje zasady związane z wydawaniem decyzji w postępowaniu dotyczącym udzielania informacji publicznej, nie stanowi natomiast przepisu o charakterze ogólnym, który normowałby zasady stosowania regulacji z k.p.a. w tym postępowaniu, ani nie określa jego stron. Z tego powodu nie jest zasadna teza, na której oparła swój zarzut skarżąca, twierdząc, że z powodu treści tego przepisu nie zastosowano wobec niej przepisów k.p.a., ani też teza, zgodnie z którą przepis ten stanowił podstawę uznania, że „skarżąca nie może brać udziału w postępowaniu dotyczącym jej interesu prawnego”. Jak wynika z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 września 2016 r., art. 16 ust. 2 u.d.i.p. został przytoczony wyłącznie jako przykład takiego przepisu, który wprost odsyła do regulacji zawartych w k.p.a. Nie stanowił on natomiast podstawy uznania, że skarżąca nie może być stroną postępowania toczącego się w sprawie o udostępnienie wnioskodawcy informacji publicznej obejmującej między innymi umowę, którą skarżąca zawarła z kierownikiem Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej. Przepis ten nie reguluje bowiem tego zagadnienia.

Z powyższego wynika, że skarżąca, wbrew wymogowi określonemu w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, nie uczyniła przedmiotem zarzutu przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji, których ochrony domaga się w skardze konstytucyjnej. Nie występuje bowiem związek treściowy między zaskarżonym przepisem a prawami podmiotowymi, których naruszenie skarżąca zarzuca. To powoduje, że zarzut niekonstytucyjności w tym zakresie nie może być poddany merytorycznej ocenie.

Drugi zarzut sformułowany przez skarżącą dotyczy art. 28 k.p.a. Skarżąca uważa, że jest on niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim nie ma zastosowania do postępowania w sprawach o udostępnienie informacji publicznej. Kwestionowany przepis stanowi: „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 września 2016 r. uznał, że strony postępowania z zakresu dostępu do informacji publicznej określają przepisy tej ustawy, tj. art. 2

ust. 1 u.d.i.p. Z przepisu tego wynika, że stroną takiego postępowania jest wyłącznie wnioskodawca. Zdaniem Trybunału to z uwagi na treść tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że w sprawach z zakresu dostępu do informacji publicznej nie ma zastosowania art. 28 k.p.a. Dlatego też skarżąca, chcąc zakwestionować konstytucyjność braku możliwości swojego uczestnictwa w takim postępowaniu, winna była sformułować zarzut w odniesieniu do art. 2 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 28 k.p.a. Uczynienie przedmiotem zarzutu wyłącznie art. 28 k.p.a. jest niewystarczające w świetle wymogu określonego w art. 79 ust. 1 Konstytucji i art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Artykuł 28 k.p.a. nie stanowił bowiem samodzielnej podstawy prawnej orzeczenia o tych prawach podmiotowych, o których ochronę skarżąca wnosi. W konsekwencji Trybunał postanowił odmówić nadania skardze dalszego biegu w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 28 k.p.a.

Na marginesie Trybunał zauważa, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 września 2016 r. odniósł się do stanowiska skarżącej, zgodnie z którym zawarte przez nią z Zakładem Gospodarki Mieszkaniowej umowy cywilnoprawne dotyczące obsługi prawnej nie powinny zostać udostępnione w ramach informacji publicznej, gdyż zawierają tajemnicę przedsiębiorstwa. Sąd uznał ten pogląd za błędny i stwierdził, że Burmistrz był obowiązany do udzielenia informacji w zakresie, w jakim oczekiwał tego wnioskodawca.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny 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.