



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 14 lutego 2019 r.

Pozycja 35

POSTANOWIENIE z dnia 17 grudnia 2018 r. Sygn. akt Ts 17/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska – przewodniczący i sprawozdawca
Michał Warciński
Grzegorz Jędrejek,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 sierpnia 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej M.G.,

p o s t a n a w i a:

nie uwzględnąć zażalenia.

UZASADNIENIE

1. W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 20 stycznia 2017 r. (data nadania) radca prawny M.G. (dalej: skarżąca) 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.

2. Postanowieniem z 21 sierpnia 2017 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Trybunał uznał, że w postępowaniu zainicjowanym złożeniem skargi konstytucyjnej nie jest dopuszczalne badanie zgodności przepisów ustaw z umowami międzynarodowymi (Konwencją). Ponadto, zdaniem Trybunału, skarżąca uczyniła przedmiotem skargi art. 16 ust. 2 u.d.i.p., tzn. przepis niepozostający w związku treściowym z prawami podmiotowymi, o których ochronę wnosiła, natomiast zaskarżony art. 28

k.p.a. nie stanowił samodzielnej podstawy uznania, że skarżąca nie może być stroną postępowania z zakresu dostępu do informacji publicznej.

Dlatego też Trybunał stwierdził, że skarżąca nieprawidłowo określiła przedmiot kontroli, co uniemożliwiło nadanie skardze dalszego biegu.

3. W zażaleniu na powyższe postanowienie skarżąca dowodzi, że sformułowane w skardze zarzuty są prawidłowe. W jej ocenie to właśnie na podstawie art. 16 ust. 2 u.d.i.p. NSA uznał, że skarżąca nie może być stroną postępowania dotyczącego dostępu do informacji publicznej.

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. Bada w szczególności, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

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

3. Jak trafnie stwierdził Trybunał w zaskarżonym postanowieniu, art. 16 ust. 2 u.d.i.p. reguluje zasady wnoszenia odwołań od decyzji wymienionych w jego ust. 1. Nie dotyczy natomiast prawa podmiotowego, o którego ochronę wnosi skarżąca, tj. prawa do bycia stroną postępowania z zakresu dostępu do informacji publicznej i toczącego się w jego następstwie postępowania sądowoadministracyjnego (prawa do sądu). Przepis ten nie wyraża ogólnej reguły dotyczącej stosowania przepisów k.p.a. w takim postępowaniu i – przede wszystkim – nie określa jego stron. Z tego też powodu, mimo że art. 16 ust. 2 u.d.i.p. był podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącej, tj. wyroku NSA z 6 września 2016 r., sygn. [...] (czego Trybunał w zaskarżonym postanowieniu nie kwestionował), to nie stanowił podstawy prawnej orzeczenia o prawie podmiotowym, którego naruszenie skarżąca zarzuciła w skardze konstytucyjnej. Nie był też podstawą uznania, że skarżąca nie może być stroną postępowania toczącego się w sprawie o udostępnienie wnioskodawcy informacji publicznej, bowiem jego przedmiot regulacji nie obejmuje tego zagadnienia.

Trybunał podkreśla, że tezę tę potwierdzają również fragmenty wyroku NSA, na które powołuje się skarżąca w zażaleniu. Jak wskazał Trybunał w zaskarżonym orzeczeniu, sąd ten stwierdził, że strony postępowania z zakresu dostępu do informacji publicznej określa przepis tej ustawy, tj. art. 2 ust. 1 u.d.i.p., z którego wynika, że stroną takiego postępowania jest wyłącznie wnioskodawca. Przepis ten jest przepisem szczególnym wobec art. 28 k.p.a., który – w związku z tym – nie będzie miał w takich sprawach zastosowania (s. 6 uzasadnienia wyroku NSA).

Końcowy fragment uzasadnienia wyroku NSA, który przytoczyła skarżąca (s. 9), zawiera jedynie podsumowanie wcześniejszych rozważań i dotyczy prawa skarżącej do wniesienia odwołania. Sąd wyjaśnił, że w sprawie nie została spełniona przesłanka podmiotowa do złożenia odwołania, gdyż dokonał tego podmiot niebędący stroną postępowania. Sąd przypomniał, że we wcześniejszych rozważaniach wykazał, że art. 28 k.p.a. nie będzie miał w sprawie zastosowania. Skoro skarżąca nie była stroną postępowania o udzielenie informacji, a na

mocy art. 16 ust. 2 u.d.i.p. przepisy k.p.a. stosuje się do decyzji, o których mowa w jego ust. 1, to skarżąca nie była legitymowana także do wniesienia odwołania.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał w zaskarżonym postanowieniu prawidłowo stwierdził, że nie występuje związek treściowy między zaskarżonym art. 16 ust. 2 u.d.i.p. a prawami podmiotowymi, których naruszenie skarżąca zarzuciła, co uzasadniło odmowę nadania skardze dalszego biegu.

Z zażalenia wynika również, że zdaniem skarżącej jest ona adresatem decyzji Burmistrza R. z 5 maja 2015 r. o odmowie udzielenia informacji publicznej. Odwołując się do stanowiska skarżącej, można w sposób bardziej komunikatywny wykazać, że art. 16 ust. 2 u.d.i.p. nie reguluje zagadnienia stron postępowania dotyczącego dostępu do informacji publicznej. Skoro przepis ten w odniesieniu do odwołań od decyzji wydanych w takich postępowaniach odsyła do stosowania k.p.a., w tym do art. 28 tej ustawy, to nie byłoby przeszkód, aby uznać istnienie prawa skarżącej do wniesienia odwołania (przy założeniu, że wskazana wyżej decyzja została wydana wobec skarżącej). Tymczasem sądy uznały, że skarżąca takiego prawa nie ma, bowiem art. 28 k.p.a. nie stosuje się do określenia stron postępowania dotyczącego udzielenia informacji z uwagi na przepis szczególny, którym jest art. 2 ust. 1 u.d.i.p.

W konsekwencji w zaskarżonym postanowieniu Trybunał prawidłowo uznał, że to art. 2 ust. 1 u.d.i.p. w powiązaniu z art. 28 k.p.a. stanowił podstawę prawną orzeczenia o prawie podmiotowym skarżącej do udziału w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem o udzielenie informacji publicznej, a więc skarżąca nieprawidłowo określiła przedmiot zaskarżenia.

4. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił zażalenia.