



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 listopada 2016 r.

Pozycja 506

POSTANOWIENIE z dnia 18 kwietnia 2016 r. Sygn. akt Ts 294/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Leon Kieres,

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

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.) z:

- a) art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. 30 Konstytucji,
- c) art. 47 Konstytucji,
- d) art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 i art. 47 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

1. We wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 19 sierpnia 2015 r. (data nadania) i sporządzonej we własnym imieniu skardze konstytucyjnej radca prawny M.G. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2014.782, ze zm.; dalej: u.d.i.p.) z: po pierwsze – art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 i art. 78 Konstytucji oraz art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U.1993.61.284, ze zm.; dalej: Konwencja) w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji; po drugie – art. 30 Konstytucji; po trzecie – art. 47 Konstytucji; po czwarte – art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 i art. 47 Konstytucji.

2. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

2.1. Decyzją z lipca 2013 r. Burmistrz R. odmówił osobie fizycznej (dalej: wnioskodawca) udostępnienia informacji publicznej w postaci kopii wszystkich umów zawartych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 8 lipca 2013 r. pomiędzy Gminą R. a skarżącą. Jako podstawę prawną przedmiotowej decyzji wskazano art. 10 i art. 16 w związku z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 1 ust. 2 przy zastosowaniu art. 2 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 3 ust. 1 przy zastosowaniu art. 6 ust. 1 oraz art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U.2002.101, poz. 926, ze zm.; dalej: u.o.d.o.) w związku z art. 104 § 1 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013.267, ze zm.; dalej: k.p.a.).

W wyniku odwołania wnioskodawcy Samorządowe Kolegium Odwoławcze w N. decyzją z lipca 2013 r. – na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 7, art. 15, art. 17 pkt 1, art. 107 § 1 i 3 oraz art. 127 § 2 k.p.a., art. 17-19 i art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U.2001.79.856, ze zm.; dalej: u.s.k.o.), a także art. 5 ust. 2, art. 10 ust. 1 i art. 16 u.d.i.p. – uchyliło decyzję z lipca 2013 r. i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia Burmistrzowi R.

Decyzją z sierpnia 2013 r. Burmistrz R. – na podstawie art. 10 i art. 16 w związku z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 1 ust. 2 przy zastosowaniu art. 2 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 3 ust. 1 przy zastosowaniu art. 6 ust. 1 oraz art. 7 pkt 2 u.o.d.o. w związku z art. 104 § 1 i art. 107 k.p.a. – ponownie odmówił wnioskodawca udostępnienia informacji publicznej w postaci kopii wszystkich umów zawartych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 8 lipca 2013 r. pomiędzy Gminą R. a skarżącą.

Od decyzji z sierpnia 2013 r. wnioskodawca wniósł odwołanie, w wyniku którego Samorządowe Kolegium Odwoławcze w N. decyzją z października 2013 r. – na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., art. 17-19 i art. 21 ust. 1 u.s.k.o., a także art. 5 ust. 2, art. 10 i art. 16 u.d.i.p. – utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

W wyniku skargi wnioskodawcy na decyzję z października 2013 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. wyrokiem z marca 2014 r. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję z sierpnia 2013 r. Orzeczenie to stało się prawomocne w związku z jego niezaskarżeniem przez strony postępowania sądowoadministracyjnego.

2.2. W dniu 6 września 2014 r. skarżąca zwróciła się do Burmistrza R. o udzielenie jej informacji, czy toczyła się sprawa o ujawnienie treści jej umowy o pracę z Urzędem Miejskim w R.

Pismem z września 2014 r. Burmistrz R. poinformował skarżącą o wydanych rozstrzygnięciach oraz o tym, że 23 czerwca 2014 r. udostępnił wnioskodawcy kserokopię umowy o pracę zawartej ze skarżącą.

2.3. W dniu 16 października 2014 r. skarżąca wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. skargę o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem tego sądu z marca 2014 r. Skarga ta została odrzucona postanowieniem ze stycznia 2015 r., które zostało podtrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny – Izbę Ogólnoadministracyjną w postanowieniu z maja 2015 r.

W ocenie sądów administracyjnych obu instancji skarżąca nie posiadała przymiotu podmiotu na prawach strony w rozumieniu art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2012.270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w postępowaniu zakończonym prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z marca 2014 r. Zgodnie z art. 33 § 2 p.p.s.a. udział w postępowaniu

sądowoadministracyjnym może zgłosić także osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, a której interesu prawnego wynik postępowania sądowoadministracyjnego dotyczy; uczestnikiem postępowania w rozumieniu przywołanego przepisu może być zaś tylko ten podmiot, któremu przysługiwała legitymacja materialnoprawna w postępowaniu zakończonym wydaniem zaskarżonego aktu, a który w takim postępowaniu administracyjnym nie brał udziału. Jak wynikało z akt sprawy, tak decyzja organu pierwszej instancji o odmowie udostępnienia informacji publicznej z 16 sierpnia 2013 r., jak i decyzja Samorządowego Kolegium Odwoławczego w N. z października 2013 r., nie były kierowane ani adresowane do skarżącej. Sprawa ta była bowiem rozstrzygana tylko pomiędzy organem pierwszej instancji (Burmistrzem R.) a wnioskodawcą oraz organem drugiej instancji (Samorządowym Kolegium Odwoławczym w N.) a odwołującym (wnioskodawcą). To zaś przemawiało za odrzuceniem skargi o wznowienie postępowania na podstawie art. 281 w związku z art. 58 § 1 pkt 6 i art. 276 p.p.s.a.

3. Zdaniem skarżącej art. 16 ust. 2 u.d.i.p. narusza prawo do sądu, wywodzone z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, a w szczególności wywodzoną z tych przepisów oraz z art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji zasadę sprawiedliwości proceduralnej, w związku z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także godzi w prawo do godności (art. 30 Konstytucji), prawo do prywatności (art. 47 Konstytucji) oraz zasadę równości w związku z prawem do sądu (art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2, art. 78 oraz art. 47 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 138 w związku z art. 139 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) z dniem 30 sierpnia 2015 r. utraciła moc ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Zgodnie z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r. w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie dotyczącym wstępnego rozpoznania skarg konstytucyjnych stosuje się przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

2. Zgodnie z art. 36 ust. 1 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał Konstytucyjny bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymogom.

3. Skarżąca przedmiotem rozpatrywanej skargi uczyniła 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”.

3.1. Należy w związku z tym przypomnieć, że jedną z podstawowych przesłanek dopuszczalności skargi jest wymóg uczynienia jej przedmiotem takich przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, które były podstawą orzeczenia, w związku z którym wniesiono skargę. Jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału, w procedurze inicjowanej

skargą konstytucyjną przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego może być bowiem jedynie norma, na podstawie której wydane zostało orzeczenie lub decyzja naruszająca konstytucyjne prawa i wolności (postanowienia TK z: 13 listopada 2007 r., SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 18 kwietnia 2005 r., Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134; 5 stycznia 2001 r., Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91). Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje możliwości kwestionowania każdego przepisu kształtującego sytuację prawną skarżącego, ale jedynie takiego, który stanowił podstawę normatywną orzeczenia. Skarga konstytucyjna nie może zmierzać do inicjowania postępowania o charakterze abstrakcyjnym (postanowienie TK z 6 lipca 2005 r., SK 25/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 83). Wskazanie orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r. nie jest czysto techniczną czynnością. Jak zauważył Trybunał w postanowieniu z 14 maja 2003 r. w sprawie Ts 56/02 (OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 91): „nie chodzi (...) o wskazanie jakiegokolwiek – podjętego w toku postępowania – orzeczenia sądu, ale takiego, które nadać mogło ostateczny charakter merytorycznemu rozstrzygnięciu o konstytucyjnych prawach lub wolnościach skarżącego, wydanemu na podstawie zakwestionowanych w skardze przepisów”. Innymi słowy: chodzi o władcze rozstrzygnięcie, które ostatecznie określa sytuację prawną skarżącego i ma znaczenie dla realizacji jego uprawnień.

3.2. Skarżąca wiązała uprawnienie do wystąpienia ze skargą konstytucyjną z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2015 r., oddalającym skargę kasacyjną na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. ze stycznia 2015 r. Oba orzeczenia zostały wydane w związku ze skargą o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z marca 2014 r. i dotyczyły braku legitymacji skarżącej do uczestniczenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym na zasadzie art. 33 § 2 p.p.s.a.; sądy administracyjne obu instancji rozstrzygały jedynie, czy skarżąca miała prawo wzruszyć prawomocne orzeczenie sądu administracyjnego w oparciu o przesłankę pozbawienia możliwości działania (art. 271 pkt 2 p.p.s.a.). Tymczasem przedmiotem skargi konstytucyjnej skarżąca uczyniła przepis dotyczący odmowy udostępnienia informacji publicznej. Nie zachodził zatem związek pomiędzy wydanymi wobec skarżącej rozstrzygnięciami sądów administracyjnych a art. 16 ust. 2 u.d.i.p. Oznacza to, że zaskarżony przepis nie stanowił podstawy normatywnej postanowień sądów administracyjnych obu instancji, które swoje rozstrzygnięcia oparły na 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., uznawszy, iż nie zachodzi w sprawie przesłanka, o której mowa w art. 33 § 2 p.p.s.a. (w kontekście zarzutu naruszenia art. 271 pkt 2 p.p.s.a.) Co więcej, ani Wojewódzki Sąd Administracyjny w K., ani Naczelny Sąd Administracyjny, nie odniosły się do art. 16 ust. 2 u.d.i.p., który skarżąca uczyniła przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie.

3.3. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że analizowana skarga konstytucyjna nie spełnia dyspozycji art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., co skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej ze względu na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 1 ustawy o TK z 2015 r.).

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał postanowił jak w sentencji.