



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 listopada 2016 r.

Pozycja 507

POSTANOWIENIE z dnia 8 listopada 2016 r. Sygn. akt Ts 294/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący i sprawozdawca
Marek Zubik
Andrzej Rzepliński

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2016 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. 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.; udip) z: po pierwsze – art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, a także 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.

Zdaniem skarżącej art. 16 ust. 2 udip narusza prawo do sądu wywodzone z art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz art. 78 Konstytucji, a w szczególności wyprowadzaną 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 ponadto jest niezgodny z prawem do godności (art. 30 Konstytucji), prawem do prywatności oraz zasadą 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).

2. Postanowieniem z 18 kwietnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* oraz art. 36 ust. 3 w związku z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia

1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.102.643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.2016.293) – odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z powodu niedopuszczalności orzekania, gdyż art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji nie mogą stanowić punktu odniesienia dla kwestionowanych przepisów w sprawach skargowych, zaś – w zakresie pozostałych wzorców kontroli – z uwagi na brak związku pomiędzy art. 16 ust. 2 udiop a wydanymi w sprawie skarżącej rozstrzygnięciami sądów administracyjnych. Skarżąca wiązała bowiem uprawnienie do wystąpienia ze skargą konstytucyjną z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2015 r., oddalającym skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. ze stycznia 2015 r. w przedmiocie odrzucenia skargi skarżącej o wznowienie postępowania zakończonych wyrokiem tego sądu z marca 2014 r. Oba orzeczenia dotyczyły wznowienia postępowania sądowoadministracyjnego oraz braku legitymacji skarżącej do uczestniczenia w postępowaniu przed sądem administracyjnym na zasadzie art. 33 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U.2012.270, ze zm.; dalej: ppsa); sądy administracyjne obu instancji rozstrzygały jedynie, czy skarżąca miała prawo wzruszyć orzeczenie sądu administracyjnego w oparciu o przesłankę pozbawienia możliwości działania (art. 271 pkt 2 ppsa). Tymczasem przedmiotem skargi konstytucyjnej skarżąca uczyniła przepis dotyczący odmowy udostępnienia informacji publicznej. Odrzucenie skargi o wznowienie postępowania nastąpiło na podstawie art. 58 § 1 ppsa z uwagi na brak przesłanki, o której mowa w art. 33 § 1 ppsa (w kontekście zarzutu naruszenia art. 271 pkt 2 ppsa), zaś ani Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, ani Naczelny Sąd Administracyjny, nie odnosiły się do art. 16 ust. 2 udiop, który skarżąca uczyniła przedmiotem zaskarżenia.

Odpis postanowienia Trybunału został doręczony skarżącej 25 kwietnia 2016 r.

3. We wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 2 maja 2016 r. (data prezentaty) piśmie skarżąca złożyła zażalenie na postanowienie z 18 kwietnia 2016 r., wnosząc o „uwzględnienie zażalenia i skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawę”.

Zdaniem skarżącej „[p]odstawą rozstrzygnięcia, czy skarżąca miała prawo wzruszyć prawomocne orzeczenie (czy miała przymiot strony, czy uczestnika na prawach strony) dla sądów obu instancji stanowił (...) art. 16 ust. 2 udiop”. Sądy administracyjne badały bowiem, czy w postępowaniu zakończonym prawomocnym wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z marca 2014 r. skarżąca miała interes prawny do wniesienia skargi o wznowienie postępowania.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W dniu 16 sierpnia 2016 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U.1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.). Zgodnie z jej art. 83 ust. 1 w sprawach wszczętych i niezakończonych przed 16 sierpnia 2016 r. stosuje się przepisy ustawy o TK z 2016 r.

2. Zgodnie z art. 37 ust. 4 w związku z art. 50 ustawy o TK z 2016 r. 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. 26 ust. 1 pkt 3 lit. b *in fine* w związku z art. 37 ust. 6 i 7 w związku art. 50 ustawy o TK z 2016 r.). Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyniku wniesienia zażalenia na postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze jest przede wszystkim prawidłowość dokonanego w nim rozstrzygnięcia (zob. m.in. postanowienia TK z: 16 kwietnia 2006 r. w sprawie

Ts 80/05, OTK ZU nr 2/B/2006, poz. 101; 23 stycznia 2007 r. w sprawie Ts 50/06, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 42; 11 czerwca 2010 r. w sprawie Ts 291/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 192; 22 czerwca 2010 r. w sprawie Ts 258/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 178; 30 czerwca 2010 r. w sprawie Ts 270/08, OTK ZU nr 3/B/2010, poz. 183 i w sprawie Ts 160/08, OTK ZU nr 4/B/2010, poz. 260; 15 września 2011 r. w sprawie Ts 256/09, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 359 oraz 15 czerwca 2016 r. w sprawie Ts 142/14, OTK ZU poz. 419/B/2016).

2. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, aby można było uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (zob. np. postanowienia TK z: 5 stycznia 2001 r. w sprawie Ts 83/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 91; 18 kwietnia 2005 r. w sprawie Ts 176/04, OTK ZU nr 3/B/2005, poz. 134; 13 listopada 2007 r. w sprawie SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 17 grudnia 2013 r. w sprawie Ts 100/13, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 611; 30 kwietnia 2014 r. w sprawie Ts 250/13, OTK ZU nr 2/B/2015, poz. 127; 10 lipca 2014 r. w sprawie Ts 224/12, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 385; 1 października 2014 r. w sprawie Ts 193/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 429 oraz 22 października 2014 r. w sprawie Ts 12/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 393).

2.1. W niniejszej sprawie skarżąca jako ostatecznie orzeczenie o jej wolnościach i prawach konstytucyjnych wskazała postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z maja 2015 r. oddalające skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. ze stycznia 2015 r. w przedmiocie odrzucenia skargi o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem tego sądu z marca 2014 r., w którym to uchylono decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w N. z października 2013 r. utrzymującągo w mocy decyzję Burmistrza R. z sierpnia 2013 r. o odmowie udzielenia informacji publicznej w postaci kopii wszystkich umów zawartych pomiędzy Gminą R. a skarżącą. W obu orzeczeniach sądów administracyjnych uznano, że skarżąca nie posiada legitymacji do zainicjowania postępowania wznowieniowego, dlatego jej skarga podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ppsa.

Wydane w sprawie skarżącej postanowienie sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi (podtrzymane przez Naczelnego Sąd Administracyjny) było rozstrzygnięciem o charakterze formalnym, którego zasięg ogranicza się wyłącznie do etapu postępowania sądowoadministracyjnego (kwestia posiadania albo nieposiadania legitymacji do złożenia skargi o wznowienie postępowania).

Wprawdzie w uzasadnieniach obu orzeczeń sądy administracyjne zawarły rozważania na temat wykładni art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013.267; dalej: kpa), dotyczącego pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym, oraz art. 16 ust. 2 u.dip, dotyczącego zakresu stosowania przepisów kpa do postępowań o udzielenie informacji publicznej, to jednak wywody te miały na celu zrekonstruowanie pojęcia strony na potrzeby postępowania sądowoadministracyjnego. Chodziło bowiem o ustalenie, czy skarżąca miała w tej sprawie uprawnienie do wniesienia skargi o wznowienie postępowania przed sądem administracyjnym z uwagi na art. 33 § 2 ppsa (przepis ten umożliwia zgłoszenie udziału w postępowaniu sądowoadministracyjnym w charakterze uczestnika osobie, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego).

W niniejszej sprawie podstawą do odrzucenia skargi o wznowienie postępowania była norma prawna wyinterpretowana z art. 33 § 2 w związku z art. 58 § 1 pkt 6 ppsa (brak legity-

macji skarżącej powodujący niedopuszczalność wzruszenia prawomocnie zakończonego postępowania przed sądem administracyjnym).

Nie występuje zatem związek pomiędzy wydanymi w sprawie skarżącej orzeczeniami sądów administracyjnych a zaskarżonym art. 16 ust. 2 udip i zarzutami co do jego niekonstytucyjności. Postanowienie o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania oraz utrzymujące je postanowienie sądu administracyjnego drugiej instancji dotyczyły jedynie problematyki wzruszenia postępowania sądowoadministracyjnego. Nie można więc uznać, że art. 16 ust. 2 udip przesądzał o zawężeniu kręgu podmiotów uprawnionych do występowania ze skargą o wznowienie postępowania, gdyż przepis ten dotyczy odmowy udostępnienia informacji publicznej. Nie stanowi zatem właściwego przedmiotu zaskarżenia w kontekście zarzutu pozbawienia skarżącej statusu strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Jak wynika zresztą z uzasadnienia postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. oraz uzasadnienia postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawie skarżącej oceniano wyłącznie jej legitymację do złożenia skargi o wznowienie postępowania na gruncie art. 33 § 2 w związku z art. 271 pkt 2 ppsa.

Legitymacja do złożenia skargi o wznowienie postępowania do sądu administracyjnego polega na tym, że zainicjować takie postępowanie może podmiot, który wykazuje istnienie związku między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej. W tym miejscu należy wskazać na różnice w zakresie wykazania interesu prawnego występujące w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowoadministracyjnym. O ile w postępowaniu administracyjnym interes ten musi być wywodzony przede wszystkim z przepisów prawa materialnego, o tyle w postępowaniu sądowoadministracyjnym może być on oparty także na przepisach prawa procesowego lub ustrojowego. Skarga może zostać wniesiona przez podmiot, który wykaże „związek między chronionym przez przepisy prawa materialnego interesem prawnym a aktem lub czynnością organu administracji publicznej” (B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2003, s. 424). Innymi słowy, osoba niemająca interesu prawnego nie może poszukiwać ochrony na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego. W rezultacie skarga wniesiona przez podmiot, który z zasady nie może mieć legitymacji skargowej (tu: prawa do złożenia skargi o wznowienie postępowania), podlega odrzuceniu. Istnienie legitymacji skargowej sąd administracyjny bada z urzędu. Odrzucenie skargi o wznowienie postępowania z powodu braku legitymacji procesowej (jak w sprawie skarżącej) jest możliwe jedynie wówczas, gdy skargę wnosi podmiot, który nie mieści się w kategorii podmiotów określonych w art. 50 czy art. 33 ppsa (w związku z art. 276 ppsa).

Skoro zatem we wskazanym przez skarżącą – w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji – orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (i poprzedzającym go rozstrzygnięciu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie) rozpatrywana była kwestia dopuszczalności, na gruncie art. 33 § 2 w związku z art. 271 pkt 2 ppsa, wniesienia skargi o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, to przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie powinien być właśnie przepis dotyczący legitymacji skargowej przed sądem administracyjnym (art. 33 § 2 ppsa) albo ujęty z nim łącznie relewantny przepis o odrzuceniu skargi „z innych przyczyn” niedopuszczalnej (art. 58 § 1 pkt 6 w związku z art. 33 § 2 ppsa). Te bowiem przepisy przesądziły o pozbawieniu skarżącej możliwości wznowienia postępowania, a przez to merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia administracyjnego przez sąd, do której dążyła. Innymi słowy, w niniejszej sprawie (w kontekście praw wywodzonych przez skarżącą w szczególności z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji) o braku sądowej ochrony skarżącej przesądził nie zakwestionowany przez nią przepis udip, a regulacje procedury sądowoadministracyjnej. Tym samym rozpatrywana skarga kon-

stytucyjna nie spełniała przesłanki określonej w art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. (obecnie: art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r.)

Z przedstawionych wyżej powodów – na podstawie art. 37 ust. 7 w związku z art. 50 ustawy o TK z 2016 r. – Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.