



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2018 r.

Pozycja 64

POSTANOWIENIE z dnia 22 sierpnia 2017 r. Sygn. akt Ts 31/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Grzegorz Jędrejek,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej A.S. w sprawie zgodności:

- 1) art. 19 i art. 20 ust. 4 pkt 3 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 1150, ze zm.) z art. 2, art. 7 w zw. z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) § 8 ust. 2 załącznika do zarządzenia nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M. P. z 2014 r. poz. 585, ze zm.) z art. 2, art. 7 w zw. z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) art. 139 § 3, art. 141 § 4 i art. 153 w zw. z art. 193 oraz art. 183, art. 184 i art. 185 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718) z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w zw. z art. 61 oraz z art. 64 i art. 78 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.) z art. 2, art. 7 w zw. z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej z 3 lutego 2016 r. (data nadania), sporządzonej przez pełnomocnika, A.S. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją unormowań zawartych w czterech aktach prawnych, tj. w ustawie z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 1150, ze zm.; dalej: ustawa o PG), zarządzeniu nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (M. P. z 2014 r. poz. 585, ze zm.; dalej: statut

PG), ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, ze zm.; dalej: u.d.i.p.) oraz ustawie z dnia 30 sierpnia 2001 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718; dalej: p.p.s.a.). Zarzuty sformułowane w skardze zostały ujęte w ten sposób, że przedmiotem zaskarżenia skarżący uczynił normy prawne dekodowane z ww. aktów prawnych. Trybunał przyjął, że po doprecyzowaniu zarzutów skargi w piśmie z 10 kwietnia 2016 r. (będącym odpowiedzią na zarządzenie sędziego Trybunału wzywającym do uzupełnienia braków formalnych skargi), skarżący zakwestionował:

1) art. 19 ustawy o PG i § 8 załącznika do statutu PG, rozumiane w sposób „pozwalający na wykonywanie uprawnień Prezesa PG przewidzianych w u.d.i.p. osobie pełniącej obowiązki Prezesa PG”;

2) art. 20 ust. 4 pkt 3 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 3 ustawy o PG, rozumiane w sposób „pozwalający na wykonywanie uprawnień Prezesa PG przewidzianych w u.d.i.p. osobie, która nie spełnia określonego w ustawie o PG wymogu posiadania wyższego wykształcenia prawniczego”;

3) art. 183 p.p.s.a., rozumiany w sposób „pozwalający Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu uczynić przedmiotem kontroli wykonywanej na podstawie skargi kasacyjnej wyrok o innej treści, niż rzeczywiście wydany w sprawie przez sąd pierwszej instancji (wojewódzki sąd administracyjny)”;

4) art. 183, art. 184 i art. 185 § 1 p.p.s.a., rozumiane w sposób „pozwalający Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu – rozpoznającemu skargę kasacyjną – zmienić zaskarżony wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego inaczej, niż poprzez uwzględnienie skargi kasacyjnej”;

5) art. 16 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p., rozumiany w taki sposób, że „uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej nie musi wskazywać imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, w tym przygotowały jej projekt” oraz że uzasadnienie tej decyzji „nie musi zawierać oznaczenia podmiotów, ze względu na których dobra, wskazane w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji”;

6) art. 183, art. 184 i art. 153 w zw. z art. 193 p.p.s.a., rozumianym w sposób „pozwalający Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi [kasacyjnej] udzielać wiążących w sprawie, a wyrażonych po raz pierwszy dopiero w tym postępowaniu, ocen prawnych”;

7) art. 139 § 3 w zw. z art. 193 oraz art. 141 § 4 w zw. z art. 193 p.p.s.a., rozumianym w sposób „pozwalający Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi [kasacyjnej] pisemnie uzasadnić wydany wyrok w sposób co do istoty odmienny od uzasadnienia ustnego tego samego wyroku”;

8) art. 184 p.p.s.a., rozumiany w sposób „pozwalający Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu oddalić skargę kasacyjną opartą wyłącznie na zarzutach wadliwego uzasadnienia zaskarżonego wyroku i niekwestionującą kierunku rozstrzygnięcia (sentencji orzeczenia) także wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego jest (częściowo) błędne”.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący sformułował także zarzut niezgodności z Konstytucją skierowany przeciwko normie prawnej „nakazującej przyjmowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym istnienia rozstrzygnięcia oddalającego żądanie zasądzenia kosztów w zakresie wykraczającym poza [jakiegokolwiek] rozstrzygnięcie o kosztach”. W piśmie z 10 kwietnia 2016 r., będącym odpowiedzią na zarządzenie sędziego Trybunału wzywające do uzupełnienia braków formalnych skargi, skarżący nie wskazał

jednak, z jakich przepisów kwestionowanych aktów prawnych dekodował normę o takiej treści.

Podstawę wniesionej skargi (wzorce kontroli) skarżący skonstruował w ten sposób, że przepisom wymienionym wyżej w pkt. 1, 2 i 5 zarzucił niezgodność z art. 2, art. 7 w zw. z art. 61 Konstytucji; w pkt. 3 i 4 – niezgodność z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 61 Konstytucji; w pkt. 6 – niezgodność z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 78 zdanie pierwsze w zw. z art. 61 Konstytucji; w pkt 7) – niezgodność z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 w zw. z art. 61 i art. 64 Konstytucji; zaś w pkt. 8 – niezgodność z art. 2, art. 7 w zw. z art. 45 ust. 1, art. 78 zdanie pierwsze oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji.

Na podstawie treści skargi konstytucyjnej, jak i pisma skarżącego z 10 kwietnia 2016 r., Trybunał ustalił, że skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą. Skarżący wystąpił – w trybie przewidzianym w przepisach u.d.i.p. – z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej o przyznaniu nagród pracownikom PG. Decyzją z 12 lipca 2013 r. (utrzymaną w mocy decyzją z 28 sierpnia 2013 r.) Prezes PG odmówił skarżącemu udostępnienia takiej informacji. Wyrokiem z 11 marca 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił decyzję zaskarżoną przez skarżącego oraz decyzję ją poprzedzającą i jednocześnie stwierdził, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu w całości. Skarżący wystąpił następnie ze skargą kasacyjną od przywołanego wyżej orzeczenia sądowego, która została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2015 r. W uzasadnieniu tego judykatu sąd administracyjny II instancji stwierdził, że zaskarżony wyrok – mimo częściowo błędnego uzasadnienia – odpowiada prawu.

Zgodnie z wyjaśnieniem udzielonym w związku z wezwaniem o uzupełnienie braków formalnych skargi, właśnie wyrokowi Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2015 r. skarżący przypisał walor orzeczenia naruszającego przysługujące mu prawa i wolności, wymaganego w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W szczegółowym uzasadnieniu zarzutów skierowanych przeciwko przepisom wyliczonym w pkt 1-8 skarżący odwołał się do poglądów doktryny prawa, jak i dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, dotyczących zasad statuowanych w art. 2 i art. 7 Konstytucji. Ustalenia te odniósł do stanu faktycznego zaistniałego w jego sprawie, a związanego z wydaniem decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Także uzasadnienie zarzutów związanych z naruszeniem pozostałych przepisów Konstytucji, wskazanych jako podstawa skargi, skoncentrował skarżący na okolicznościach faktycznych sprawy, w związku z którą skierował skargę konstytucyjną, a zwłaszcza na treści orzeczeń (decyzji i wyroków sądowych) wydanych w toku postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK) skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. Służy ono wyeliminowaniu – już w początkowej fazie postępowania – spraw, które nie mogą być przedmiotem merytorycznego rozstrzygnięcia. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna, a także gdy zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 u.o.t.p. TK.

Do podstawowych obowiązków skarżącego w myśl unormowań ustawy o TK należą: dokładne określenie przedmiotu kontroli – przepisu ustawy, na podstawie którego sąd lub

organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego, wyjaśnienie sposobu naruszenia przez ten przepis konstytucyjnych wolności lub praw, uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności przepisu będącego przedmiotem kontroli, a także wskazanie i doręczenie orzeczenia wydanego na podstawie zakwestionowanego przepisu, które doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego. W przypadku, gdy wniesiona skarga wykazuje usuwalne braki formalne skarżący obowiązany jest do ich uzupełnienia w sposób określony w stosownym zarządzeniu sędziego TK. Konsekwencją niewykonania takiego zarządzenia, skutkującego nieuzupełnieniem występujących w skardze braków, jest odmowa nadania skardze dalszego biegu.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego analizowana skarga nie spełnia określonych wyżej wymogów korzystania z tego środka ochrony wolności i praw.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że dla określenia przedmiotu skargi decydujące znaczenie miało wyjaśnienie skarżącego zawarte w piśmie (uzupełniającym braki skargi) z 10 kwietnia 2016 r. Trybunał przyjął zatem, że skarżący zakwestionował przepisy ustawy o PG, statutu PG, u.d.i.p. oraz p.p.s.a. wyliczone powyżej w pkt. 1-8. Poza zakresem przedmiotu kontroli znalazły się natomiast normy prawne, dla których skarżący nie wskazał konkretnej podstawy w kwestionowanych aktach normatywnych (zob. s. 13-16 uzasadnienia skargi). W odniesieniu do tej części zaskarżenia skarżący nie wykonał bowiem zarządzenia o uzupełnieniu braków formalnych skargi, przez wskazanie konkretnych przepisów, z których dekodował normę prawną sformułowaną w skardze.

W kontekście przyjętego powyżej przedmiotu zaskarżenia skarżący wskazał na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 października 2015 r., jako na orzeczenie, które doprowadziło do naruszenia konstytucyjnych wolności i praw, z których skonstruował on podstawę skargi (wzorzec kontroli). Podkreślenia wymaga w związku z tym stan faktyczny, jaki został ukształtowany po wydaniu przez Naczelnego Sądu Administracyjnego wyroku oddalającego skargę kasacyjną od orzeczenia sądu administracyjnego I instancji. Trybunał zwraca zwłaszcza uwagę na następstwa tych judykatów w odniesieniu do pierwotnego problemu, tj. wniosku skarżącego o udostępnienie informacji publicznej przez Prezesa PG. Dla sytuacji skarżącego w zakresie prawa dostępu do informacji (art. 61 Konstytucji) decydujące znaczenie ma bowiem prawomocne uchylenie decyzji tego organu odmawiających udostępnienia informacji wnioskowanych przez skarżącego. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdził więc brak orzeczenia, które prowadziłoby do naruszenia wskazanego przez skarżącego prawa podmiotowego. Takiego waloru nie wykazują już bowiem – uchylone na mocy orzeczenia sądu administracyjnego – decyzje Prezesa PG o odmowie dostępu do informacji publicznej.

Inaczej kształtuje się natomiast sytuacja w odniesieniu do pozostałych zakwestionowanych przepisów (pkt 3, 4, 6, 7 i 8 przedmiotu zaskarżenia) w kontekście zarzutu ich niezgodności z prawami i wolnościami związanymi z postępowaniem sądowoadministracyjnym prowadzonym w sprawie skarżącego. Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że przedmiotem kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną nie są jednostkowe akty zastosowania kwestionowanych norm prawnych. Wprawdzie uprzednie wydanie na podstawie zaskarżonych przepisów ostatecznego orzeczenia w konkretnej sprawie skarżącego jest warunkiem *sine qua non* dopuszczalności ich kontroli przez Trybunał, tym niemniej skarga nie jest w żadnej mierze środkiem prawnym służącym weryfikacji prawidłowości płaszczyzny stosowania prawa. Z takim założeniem koresponduje ściśle ustanowiony przez ustawodawcę obowiązek szczegółowego wyjaśnienia przez skarżącego, w jaki sposób

zakwestionowany przepis (nie zaś tylko wydane na jego podstawie orzeczenie) naruszył jego konstytucyjne wolności lub prawa.

W ocenie Trybunału, w przypadku analizowanej skargi nie doszło do właściwego wykonania tego obowiązku. Poza jedynie numerycznym „dopasowaniem” przepisów p.p.s.a. do skonstruowanych przez skarżącego wypowiedzi normatywnych, nie dokonał on żadnej bliższej analizy, w której skonfrontowałby treść kwestionowanych uregulowań tej ustawy z przepisami Konstytucji, wskazanymi jako podstawa wniesionej skargi. Całość argumentacji skargi sprowadza natomiast się do krytycznej oceny wydanych w sprawie skarżącego orzeczeń sądowych, bez jakiegokolwiek refleksji na temat wpływu, jaki na zarzucane naruszenie jego konstytucyjnych wolności i praw miała treść zaskarżonych przepisów. Ten sposób wykonania obowiązku spoczywającego na skarżącym sytuuje całość jego argumentacji na płaszczyźnie stosowania, która – jak to już Trybunał podkreślił – pozostaje poza zakresem kontroli realizowanej w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

Ze względu na powyższe Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

P O U C Z E N I E

Na podstawie art. 61 ust. 5 u.o.t.p. TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.