



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2018 r.

Pozycja 65

POSTANOWIENIE

z dnia 14 marca 2018 r.

Sygn. akt Ts 31/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warszyński – przewodniczący i sprawozdawca

Justyn Piskorski

Andrzej Zielenacki,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 sierpnia 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej A.S.,

po s t a n a w i a:

nie uwzględniać zażalenia.

UZASADNIENIE

W skardze wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 3 lutego 2016 r. (data nadania) 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 2002 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 powyższych aktów prawnych. Trybunał przyjął, że po doprecyzowaniu zarzutów skargi w piśmie z 10 kwietnia 2016 r. (będącym odpowiedzią na zarządzenie sędziego Trybunału wzywające 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 związku 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 związku z art. 193 p.p.s.a., rozumiane 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 związku z art. 193 oraz art. 141 § 4 w związku z art. 193 p.p.s.a., rozumiane 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 oddać skargę kasacyjną opartą wyłącznie na zarzutach wadliwego uzasadnienia zaskarżonego wyroku i niekwestionującą kierunku rozstrzygnięcia (sentencji orzeczenia) także wtedy, gdy uzasadnienie zaskarżonego wyroku 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 związku z art. 61 Konstytucji; w pkt. 3 i 4 – niezgodność z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 w związku z art. 61 Konstytucji; w pkt. 6 – niezgodność z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1, art. 78 zdanie pierwsze w związku z art. 61 Konstytucji; w pkt. 7 – niezgodność z art. 2, art. 7, art. 45 ust. 1 w związku z art. 61 i art. 64 Konstytucji; zaś w pkt. 8 – niezgodność z art. 2, art. 7 w związku z art. 45 ust. 1, art. 78 zdanie pierwsze oraz art. 64 ust. 1 i 3 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, odniósł skarżący do okoliczności faktycznych sprawy, w związku z którą skierował skargę konstytucyjną, a zwłaszcza do treści orzeczeń (decyzji

i wyroków sądowych) wydanych w toku postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego.

Postanowieniem z 22 sierpnia 2017 r. (doręczonym pełnomocnikowi skarżącego 11 września 2017 r.) Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej. W pierwszej kolejności Trybunał ustalił, że przedmiotem złożonej skargi są wskazane w pkt 1-8 przepisy ustawy o PG, statutu PG, u.i.d.p. oraz p.p.s.a. Poza zakresem kontroli Trybunału 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 przedmiotu zaskarżenia, (odnośnie do pkt. 1, 2 i 5) Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu, stwierdziwszy, że skarżący nie przedstawił orzeczenia, które prowadziłoby do naruszenia jego prawa do dostępu do informacji. Z kolei odnośnie do pkt. 3, 4, 6, 7 i 8 przedmiotu zaskarżenia Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze, gdyż skarżący nieprawidłowo wskazał, w jaki sposób przepisy zakwestionowane w tej części skargi naruszają jego wolności i prawa związane z postępowaniem sądowoadministracyjnym.

W zażaleniu złożonym 18 września 2017 r. (data nadania) skarżący zarzucił, że „sposób skonstruowania zaskarżonego postanowienia jest wadliwy”, bowiem bardziej wskazuje „na pewien schematyzm i automatyzm postępowania w sprawie ze skargi konstytucyjnej, niż na rzeczywistą analizę podniesionych w niej argumentów”. Zdaniem skarżącego, wbrew temu co przyjął Trybunał, skarga konstytucyjna spełnia wymogi określone w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK), w tym także w zakresie obowiązku wskazania przedmiotu zaskarżenia. Skarżący wyjaśnił, że w złożonej skardze, na stronach 13-16, zakwestionował trzy normy prawne. Co do dwóch wskazał „konkretną podstawę w kwestionowanych aktach normatywnych” (tj. art. 139 § 3 w związku z art. 193 p.p.s.a. oraz art. 141 § 4 w związku z art. 193 p.p.s.a., a także art. 184 p.p.s.a.). W stosunku do trzeciej z norm (tj. nakazującej przyjmowanie w postępowaniu sądowoadministracyjnym istnienia rozstrzygnięcia oddalającego żądanie zasądzenia kosztów w zakresie wykraczającym poza jakiegokolwiek rozstrzygnięcie o kosztach) nie mógł tego zrobić, gdyż „sąd, który na jej podstawie ostatecznie orzekł o prawach skarżącego, nie wyjaśnił, skąd ją wywiódł. Mimo iż było to jego prawnym obowiązkiem”. W tej sytuacji Trybunał nie może żądać od skarżącego „ujawnienia wiadomości, których on nie posiada”, ponieważ prowadzi to do sytuacji, w której „im bardziej zostaną naruszone prawa skarżącego, tym mniej ochrony mu przysługuje”. Skarżący wyjaśnił, że wnosząc skargę, „działał w zaufaniu do jednolitego stanowiska doktryny, a przede wszystkim do potwierdzających je dotychczasowych wypowiedzi Trybunału, że w postępowaniu przed Trybunałem zarówno przedmiot, jak i podstawę kontroli stanowią normy prawne. Przepisy prawne posiadają jedynie pomocnicze znaczenie przy wskazywaniu norm prawnych, które stanowią rzeczywisty przedmiot kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Z tego względu wskazanie konkretnych przepisów prawnych (...) nie powinno posiadać decydującego znaczenia przy wyznaczaniu przedmiotu i wzorców kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. (...) Trybunał Konstytucyjny powinien poddać kontroli kwestionowaną normę prawną, powołując w sentencji te przepisy, w których jest wyrażona owa norma, bez względu na fakt, czy zostały one poprawnie wskazane przez inicjatora kontroli”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 61 ust. 5 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 (art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 5-8 u.o.t.p. TK). Na etapie rozpoznania zażalenia Trybunał bada przede wszystkim, czy w wydanym postanowieniu prawidłowo stwierdził istnienie przesłanek odmowy nadania skardze dalszego biegu.

Trybunał stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe, a zarzuty sformułowane w zażaleniu nie podważają podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Zdaniem skarżącego postanowienie Trybunału nie „daje możliwości ustalenia przyczyn, dla których nastąpiła odmowa nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej”. Skarżący wydaje się zatem nie zauważać tego, że podstawy odmowy nadania dalszego biegu skardze oraz ich uzasadnienie Trybunał przedstawił na stronie 8 i 9 zakwestionowanego postanowienia. W odniesieniu do zakwestionowanych przepisów, które – jak zarzucił skarżący – naruszają jego prawo do informacji (pkt 1, 2 i 5 przedmiotu zaskarżenia) Trybunał odmówił nadania skardze dalszego biegu, stwierdziwszy, że skarżący nie przedstawił orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Takiego waloru nie wykazują już bowiem uchylone na mocy wyroków sądów administracyjnych decyzje Prezesa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa o odmowie dostępu do informacji publicznej. Z kolei odnośnie do pozostałych zakwestionowanych w skardze przepisów (pkt 3, 4, 6, 7 i 8 przedmiotu zaskarżenia) Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze, stwierdziwszy, że skarżący nieprawidłowo wskazał, w jaki sposób przepisy te naruszają jego wolności i prawa związane z postępowaniem sądowoadministracyjnym. Jak zauważył Trybunał, skarżący – poza jedynie numerycznym „dopasowaniem” przepisów p.p.s.a. do skonstruowanych przez siebie wypowiedzi normatywnych – nie dokonał analizy, w której skonfrontowałby treść kwestionowanych uregulowań tej ustawy z przepisami Konstytucji, wskazanymi jako podstawa wniesionej skargi. Całość argumentacji skargi sprowadza się natomiast 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. W tym zakresie Trybunał uznał, że zarzuty sformułowane w skardze dotyczą płaszczyzny stosowania prawa, która pozostaje poza zakresem kontroli realizowanej w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

Skarżący nie odniósł się do powyższych argumentów, a więc nie podważył podstaw odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

Zarzuty sformułowane w zażaleniu dotyczą natomiast ustalonego przez Trybunał przedmiotu skargi. Skarżący twierdzi, że nie miał obowiązku wskazywać dokładnej podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia, ponieważ przedmiotem kontroli Trybunału są normy prawne. Wyjaśnił przy tym, że określając przedmiot zaskarżenia, działał w oparciu o obowiązującą w postępowaniu przed Trybunałem zasadę *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie.

Skarżący nie zauważa zatem tego, że obowiązek dokładnego wskazania podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten m.in. stanowi, że przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny. Z tego powodu art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK, który określa wymogi skargi jako pisma procesowego, zobowiązuje skarżącego do dokładnego określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Kon-

stytucją. Skarżący nie uwzględnił także tego, że w postępowaniu przed Trybunałem obowiązuje zasada skargowości. W myśl bowiem art. 67 ust. 1 u.o.t.p TK, Trybunał przy orzekaniu jest związany zakresem wskazanym we wniosku, pytaniu prawnym albo skardze konstytucyjnej. Zakres zaskarżenia obejmuje wskazanie m.in. kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli). Przywołana przez skarżącego zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może być rozumiana jako instrument eliminujący stosowanie zasady skargowości w postępowaniu przed Trybunałem, a zatem nie może służyć sanowaniu przez Trybunał – w zastępstwie skarżącego – braków formalnych wniesionej skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z 18 lipca 2014 r., Ts 90/12, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 266).

Mając powyższe na względzie Trybunał – na podstawie art. 61 ust. 8 i art. 37 ust. 1 pkt 3 lit. c u.o.t.p. TK – nie uwzględnił zażalenia.