



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 maja 2018 r.

Pozycja 89

POSTANOWIENIE

z dnia 20 listopada 2017 r.

Sygn. akt Ts 69/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Grzegorz Jędrejek,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej P.K. w sprawie zbadania zgodności:

art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.) z:

- 1) art. 2 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- 3) 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.),
- 4) art. 31 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji,
- 5) art. 30 Konstytucji,
- 6) art. 47 Konstytucji,
- 7) art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz 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 4 kwietnia 2016 r. (data nadania) skardze konstytucyjnej, działający we własnym imieniu, radca prawny P.K. (dalej: skarżący) zarzucili niezgodność art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.; dalej: u.d.i.p.) z: po pierwsze – art. 2 i art. 78 Konstytucji; po drugie – art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; po trzecie – 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.; dalej: Konwencja); po czwarte – art. 31 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji; po piąte – art. 30 Konstytucji; po szóste – art. 47

Konstytucji; po siódme – art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz 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:

11 września 2014 r. osoba fizyczna (dalej: wnioskodawca) skierowała do Burmistrza R. wniosek o udzielenie informacji publicznej, czy miasto R. w okresie od 2011 r. do dnia złożenia wniosku zawierało umowy dotyczące obsługi prawnej, zastępstwa procesowego z kancelariami prawnymi, radcami prawnym bądź adwokatami, a w razie pozytywnej odpowiedzi – o udostępnienie treści tych umów.

Postanowieniem ze stycznia 2015 r. Burmistrz R. zawiesił postępowanie na podstawie art. 16 u.d.i.p. w związku z art. 97 § 1 pkt 4 oraz art. 123 i art. 124 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.). Wnioskodawca zaskarżył to postanowienie.

Postanowieniem z lutego 2015 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w N. uchyliło postanowienie Burmistrza R. z lutego 2015 r. o zawieszeniu postępowania na podstawie art. 138 § 2 w związku z art. 17 pkt 1, art. 97 § 1 pkt 4, art. 101 § 3, art. 127 § 2 i art. 144 k.p.a. w związku z art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

28 marca 2015 r. skarżący wniósł skargę na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w N. z lutego 2015 r., którą Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. odrzucił postanowieniem z czerwca 2015 r., wydanym na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Zdaniem sądu skarżący nie był stroną postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej, a zatem nie miał legitymacji do złożenia skargi na postanowienie z lutego 2015 r.

Skarżący 31 lipca 2015 r. wniósł skargę kasacyjną od postanowienia sądu administracyjnego pierwszej instancji, którą Naczelny Sąd Administracyjny – Izba Ogólnoadministracyjna oddalił postanowieniem z grudnia 2015 r., podzieliwszy argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia.

3. Zdaniem skarżącego kwestionowane art. 2 ust. 1 i 2 oraz 16 ust. 2 u.d.i.p. przez to, że w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej oraz postępowaniu sądowoadministracyjnym „zawężają krąg podmiotów uprawnionych do występowania w charakterze strony jedynie do podmiotów żądających dostępu do informacji publicznej (wnioskodawców), pozbawiając w ten sposób podmioty, których dotyczy informacja publiczna (posiadających interes prawny) udziału w postępowaniu o udostępnienie informacji publicznej, w tym w zgłaszaniu wniosków dowodowych”, jak też „wyłączają możliwość sprawowania kontroli nad informacjami dotyczącymi skarżącego”, naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzone z niej zasady sprawiedliwości proceduralnej i ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, prawo do sądu, „prawo osobistości”, prawo do prywatności, jak też zasadę równości w związku z zasadą sprawiedliwości proceduralnej oraz prawem do sądu i prawem do prywatności.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie 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) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane skargą skarżącego nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie u.o.t.p. TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy u.o.t.p. TK.

Zgodnie z art. 61 ust. 1 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 rozstrzygania. Trybunał wydaje postanowienie o odmowie nadania skardze dalszego biegu, gdy nie spełnia ona określonych przez prawo wymagań, jest oczywiście bezzasadna, a także gdy zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 59 ust. 1 pkt 2-4 u.o.t.p. TK.

2. Skarżący zakwestionował w niniejszej sprawie zgodność z wybranymi postanowieniami Konstytucji oraz Konwencji art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 u.d.i.p., które – odpowiednio – stanowią: „1. Każdemu przysługuje, z zastrzeżeniem ust. 5, prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej »prawem do informacji publicznej«. 2. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego” (art. 2); „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 [u.d.i.p.], wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji” (art. 16 ust. 2).

3. Z *petitum* oraz uzasadnienia skargi konstytucyjnej zarzuty skarżącego pod adresem art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 u.d.i.p. można podzielić na trzy grupy. W ramach pierwszej (w zakresie wzorców w postaci art. 2 i art. 78 oraz art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji) skarżący kwestionuje brak posiadania przezeń statusu strony w postępowaniu w sprawie udzielenia przez organ administracyjny (*in casu*: Burmistrz R.) informacji publicznej, która dotyczy skarżącego (*in casu*: treść umów zawartych przez miasto R. ze skarżącym). W ramach drugiej grupy (w zakresie wzorców w postaci art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 i art. 47 Konstytucji) kwestionowany jest brak posiadania przez skarżącego statusu strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym, który uniemożliwia mu zaskarżenie rozstrzygnięć administracyjnych w sprawie udzielenia informacji publicznej, która dotyczy skarżącego (*in casu*: postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego uchylające postanowienie Burmistrza R. o zawieszeniu postępowania w sprawie udostępnienia informacji publicznej dotyczącej umów zawartych przez miasto R. ze skarżącym). Z kolei w ramach trzeciej grupy (w zakresie wzorców w postaci art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji oraz art. 47 Konstytucji) zarzuty skarżącego odnoszą się łącznie do kwestii poruszonych w pierwszej i drugiej grupie zastrzeżeń.

4. Trybunał przypomina, że z art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, że skarga konstytucyjna przysługuje tylko w wypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa określone w Konstytucji. W związku z tym wskazany przez skarżącego art. 6 ust. 1 oraz art. 13 Konwencji nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Podstawą skargi mogą być jedynie zarzuty naruszenia przez akt normatywny praw i wolności gwarantowanych bezpośrednio w samej Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 8 czerwca 1999 r., SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96; 10 lipca 2000 r., SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29 oraz 15 kwietnia 2009 r., SK 28/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 48). Ponieważ art. 79 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje możliwości

kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej zgodności przepisów aktów normatywnych z umowami międzynarodowymi, na podstawie art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK należało – w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 6 ust. 1 oraz art. 13 Konwencji – odmówić nadania dalszego biegu niniejszej skardze ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

5. W odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli również należy odmówić nadania dalszego biegu skardze z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK).

5.1. 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: 17 grudnia 2013 r., Ts 100/13, OTK ZU nr 6/B/2013, poz. 611; 10 lipca 2014 r., Ts 224/12, OTK ZU 5/B/2014, poz. 385; 1 października 2014 r., Ts 193/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 429 oraz 22 października 2014 r., Ts 12/13, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 393).

W niniejszej sprawie skarżący jako ostatecznie orzeczenie o jego wolnościach i prawach konstytucyjnych wskazał postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2015 r. oddalające skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z czerwca 2015 r. o odrzuceniu skargi na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w N. z lutego 2015 r. W obu orzeczeniach sądów administracyjnych uznano, że skarżący nie posiada legitymacji do zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego, dlatego jego skarga na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. jako niedopuszczalna.

Wydane w sprawie skarżącego postanowienie sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi (podtrzymane przez Naczelną Sąd Administracyjny) było rozstrzygnięciem o charakterze formalnym, którego zasięg ogranicza się wyłącznie do etapu postępowania sądowoadministracyjnego (kwestia posiadania albo nieposiadania legitymacji do złożenia skargi na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego).

Wprawdzie w uzasadnieniach obu orzeczeń sądy administracyjne zawarły rozważania na temat wykładni art. 28 k.p.a. (dotyczącego pojęcia strony w postępowaniu administracyjnym) oraz art. 16 ust. 2 u.d.i.p. (dotyczącego zakresu stosowania przepisów k.p.a. 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 skarżący miał w tej sprawie uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na podstawie art. 50 § 1 p.p.s.a. (przepis ten określa krąg podmiotów posiadających legitymację skargową). Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na postanowienie WSA w Poznaniu z 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Po 133/12 (CBOSA), postanowienie NSA z 30 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1860/12 (CBOSA) oraz postanowienie WSA w Lublinie z 22 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 795/14 (CBOSA), w których to judykatach sądy administracyjne badały ewentualną dopuszczalność skarg na rozstrzygnięcia w sprawach o udzielenie informacji publicznej właśnie w oparciu o przesłankę z art. 50 § 1 p.p.s.a.

W niniejszej sprawie podstawą do odrzucenia skargi na postanowienie samorządowego kolegium odwoławczego była norma prawna wyinterpretowana z art. 50 § 1 w związku z art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. (brak legitymacji skarżącego powodujący niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi).

5.2. Nie występuje zatem związek pomiędzy wydanymi w sprawie skarżącego orzeczeniami sądów administracyjnych a zaskarżonymi art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 u.d.i.p. i zarzutami co do niezgodności tych przepisów z art. 2 i art. 78 oraz art. 31 ust. 3 i art. 2, art. 47 Konstytucji. Postanowienie Burmistrza R. ze stycznia 2015 r. o zawieszeniu postępowania w sprawie udzielenia informacji publicznej oraz uchylające je postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w N. ze stycznia 2015 r. dotyczyły jedynie problematyki zawieszenia postępowania, a nie statusu skarżącego w postępowaniu o udzielenie informacji publicznej (nie przesądzały o tym, czy był albo nie był stroną postępowania). Nie można więc uznać, że art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 u.d.i.p. przesądzały o zawężeniu kręgu podmiotów uprawnionych do występowania w charakterze strony w postępowaniu o udzielenie informacji.

5.3. Nie występuje też związek pomiędzy wydanymi w sprawie skarżącego orzeczeniami sądów administracyjnych a zaskarżonymi przepisami u.d.i.p. i zarzutami co do niezgodności tych przepisów z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 i art. 176 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 30, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz art. 78 i art. 47 Konstytucji.

Artykuł 2 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2 u.d.i.p. dotyczą – odpowiednio – prawa do informacji publicznej oraz odmowy udostępnienia informacji publicznej. Nie stanowią zatem właściwego przedmiotu zaskarżenia w kontekście zarzutu pozbawienia skarżącego statusu strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym, gdyż postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K. z czerwca 2015 r. oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2015 r. dotyczyły spełnienia przez skarżącego przesłanki z art. 50 § 1 p.p.s.a. (posiadanie legitymacji skargowej w postępowaniu sądowoadministracyjnym).

Z tego też powodu (dla tej grupy wzorców kontroli) przedmiotem zaskarżenia powinien być art. 50 § 1 p.p.s.a. (ewentualnie – art. 58 § 1 pkt 6 w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a.), gdyż to właśnie przepisy zawarte w p.p.s.a., a nie u.d.i.p., przesądziły o zamknięciu skarżącemu drogi do wydania merytorycznego orzeczenia przez sądy administracyjne.

Z przedstawionych wyżej powodów Trybunał postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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.