



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 21 maja 2018 r.

Pozycja 90

## POSTANOWIENIE z dnia 18 kwietnia 2018 r. Sygn. akt Ts 69/16

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Justyn Piskorski – przewodniczący i sprawozdawca  
Mariusz Muszyński  
Stanisław Rymar,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym zażalenia na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2017 r. o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej P.K.,

p o s t a n a w i a:

**nie uwzględnić zażalenia.**

### 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) zarzucił 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.

Zdaniem skarżącego kwestionowane art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 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 inte-

res 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 stanowiącego 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.

2. Postanowieniem z 20 listopada 2017 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 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).

2.1. W zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 6 ust. 1 oraz art. 13 Konwencji Trybunał odmówił nadania dalszego biegu skardze ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia, gdyż art. 79 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje możliwości kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej zgodności przepisów aktów normatywnych z umowami międzynarodowymi.

2.2. W odniesieniu do pozostałych wzorców kontroli Trybunał również odmówił nadania dalszego biegu skardze z powodu niedopuszczalności orzekania wynikającej z braku związku pomiędzy zaskarżonymi przepisami a wydanymi w sprawie skarżącego rozstrzygnięciami sądów administracyjnych. Skarżący wiązał bowiem uprawnienie do wystąpienia ze skargą konstytucyjną z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2015 r. oddalającym 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. Oba orzeczenia dotyczyły kwestii braku legitymacji skarżącego do zainicjowania postępowania przed sądem administracyjnym na zasadzie art. 50 § 1 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.); sądy administracyjne obu instancji rozstrzygały jedynie, czy skarżący miał prawo zaskarżyć rozstrzygnięcie organu administracyjnego drugiej instancji. Tymczasem przedmiotem skargi konstytucyjnej skarżący uczynił przepisy dotyczące prawa do informacji publicznej oraz odmowy udostępnienia informacji publicznej. Odrzucenie skargi do sądu administracyjnego nastąpiło na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. z uwagi na brak przesłanki, o której mowa w art. 50 § 1 tej ustawy. Z tego też powodu – w ocenie Trybunału – nie występował 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 było 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. Nie występował 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; zaskarżone przepisy (z uwa-

gi na ich treść) nie stanowiły właściwego przedmiotu zaskarżenia w kontekście zarzutu pozbawienia skarżącego statusu strony w postępowaniu przed sądem administracyjnym, gdyż tym 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.

2.3. Odpis postanowienia Trybunału został doręczony skarżącemu 4 grudnia 2017 r.

3. Pismem procesowym, wniesionym do Trybunału Konstytucyjnego 11 grudnia 2017 r. (data nadania), skarżący złożył zażalenie na postanowienie z 20 listopada 2017 r., w którym zarzucił Trybunałowi naruszenie prawa procesowego, tj. art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK „poprzez ich błędne zastosowanie”. W uzasadnieniu zażalenia skarżący podniósł, że „wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w zaskarżonym postanowieniu, (...) [nie mógł] zaskarżyć art. 50 § 1 p.p.s.a. ewentualnie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a., bowiem przepisy te nie naruszały (...) [jego] konstytucyjnych praw i wolności, a jedynymi przepisami naruszającymi (...) [jego] prawa i wolności konstytucyjne były zaskarżone skargą konstytucyjną przepisy u.d.i.p., które stanowiły bezpośrednią podstawę normatywną takich a nie innych orzeczeń sądów administracyjnych”.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 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. 7 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.

2. Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie stwierdza, że zaskarżone postanowienie jest prawidłowe.

3. Z konstrukcji skargi konstytucyjnej, określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, wynika, że celem tego środka prawnego jest ochrona przysługujących jednostce konstytucyjnych praw i wolności, naruszonych na skutek wydania ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie przepisu (normy prawnej), którego konstytucyjność jest kwestionowana. Aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego (normą prawną) a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (por. np. postanowienia TK z: 4 marca 2014 r., Ts 88/13, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 147; 10 lipca 2014 r., Ts 224/12, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 385 oraz 8 listopada 2016 r., Ts 294/15, OTK ZU B/2016, poz. 507; zob. również wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90).

3.1. 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. w przedmiocie odrzucenia skargi na postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w N. z lutego 2015 r. o uchyleniu postanowienia Burmistrza R. z lutego 2015 r. o zawieszeniu postępowania w przedmiocie udzielenia informacji publicznej. W obu orzeczeniach sądów administracyjnych uznano, że skarżący nie po-

siada legitymacji do zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego, dlatego jego skarga podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a.

Wydane w sprawie skarżącego postanowienie sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi (podtrzymane przez Naczelny 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 postanowienie organu administracyjnego drugiej instancji).

3.2. W uzasadnieniach swoich orzeczeń sądy administracyjne obu instancji zawarły rozważania na temat wykładni art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: 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. Wywody te jednak – jak zauważył trafnie Trybunał w zaskarżonym postanowieniu – miały na celu wyłącznie zrekonstruowanie pojęcia strony na potrzeby postępowania sądowoadministracyjnego. W stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie przez skarżącego skargi konstytucyjnej podstawą do odrzucenia skargi do sądu administracyjnego 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., tj. brak legitymacji skarżącego skutkujący niedopuszczalnością wniesienia przezeń skargi.

3.3. Związek pomiędzy wydanymi w sprawie skarżącego orzeczeniami sądów administracyjnych a zaskarżonymi przepisami u.d.i.p. i zarzutami co do ich niekonstytucyjności nie występuje, jak trafnie stwierdził Trybunał w zaskarżonym postanowieniu z 20 listopada 2017 r. Art. 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 dotyczą natomiast praw podmiotowych, o których ochronę wnosi skarżący, tj. prawa do bycia stroną postępowania z zakresu dostępu do informacji publicznej oraz prawa do zainicjowania postępowania sądowoadministracyjnego. Przepisy te nie wyrażają ogólnej reguły dotyczącej stosowania przepisów k.p.a. w takim postępowaniu i – przede wszystkim – nie określają jego stron. Z tego też powodu, mimo że art. 16 ust. 2 u.d.i.p. był przedmiotem rozważań sądów administracyjnych w sprawie skarżącego (czego Trybunał w zaskarżonym postanowieniu nie kwestionował), nie stanowiły one podstawy prawnej orzeczenia o prawach podmiotowych, których naruszenie skarżący zarzucił w skardze konstytucyjnej.

Istnienie legitymacji skargowej sąd administracyjny bada z urzędu. Odrzucenie skargi na rozstrzygnięcie organu administracji z powodu braku legitymacji procesowej (jak w sprawie skarżącego) jest możliwe jedynie wówczas, gdy skargę wnosi podmiot, który nie mieści się w kategorii podmiotów określonych w art. 50 p.p.s.a. Skoro zatem we wskazanym przez skarżącego – w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji – orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego (i poprzedzającym go rozstrzygnięciu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w K.) rozpatrywana była kwestia dopuszczalności, na gruncie art. 50 § 1 p.p.s.a., wniesienia skargi, to przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie powinien być być właśnie przepis dotyczący legitymacji skargowej przed sądem administracyjnym albo ujęty z nim łącznie relewantny przepis o odrzuceniu skargi „z innych przyczyn” niedopuszczalnej (art. 58 § 1 pkt 6 w związku z art. 50 § 1 p.p.s.a.). Te bowiem przepisy przesądziły o pozbawieniu skarżącego możliwości wniesienia skargi, a przez to merytorycznej kontroli rozstrzygnięcia administracyjnego przez sąd, do której dążył. Innymi słowy, w niniejszej sprawie o braku sądowej ochrony skarżącego przesądziły nie zakwestionowane przezeń przepisy u.d.i.p., a regulacje procedury sądowoadministracyjnej. Tym samym rozpatrywana skarga konstytucyjna nie spełniała przesłanki określonej w obowiązującym, w dacie wniesienia skargi, art. 65 ust. 1 pkt 1 ustawy

z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), a obecnie w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK.

3.4. Z powyższych przyczyn zarzut naruszenia przez Trybunał Konstytucyjny w skarżonym postanowieniu art. 61 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p. TK jest niezasadny.

Z przedstawionych wyżej powodów – na podstawie art. 61 ust. 8 u.o.t.p. TK – postanowiono jak w sentencji.