



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 8 kwietnia 2019 r.

Pozycja 78

POSTANOWIENIE z dnia 13 grudnia 2018 r. Sygn. akt Ts 38/17

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Julia Przyłębska,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej M.W.R. w sprawie zgodności:

- 1) art. 33 § 1 i 2 w zw. z art. 12 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.) w zw. z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1764),
- 2) art. 5 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r., o której mowa w punkcie pierwszym,
z art. 45 ust. 1, art. 78 w związku z art. 47, art. 51 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 6 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 oraz art. 13 w związku z art. 8 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) w związku z art. 9 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 23 lutego 2017 r. (data nadania) M.W.R. (dalej: skarżąca) zakwestionowała zgodność:

- 1) art. 33 § 1 i 2 w związku z art. 12 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 718, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1764, ze zm.; obecnie Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm., dalej: u.d.i.p.) oraz

- 2) art. 5 ust. 2 i art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p.

„w zakresie, w jakim nie stwarzają osobie, której ochronie sfery prywatności może służyć wydanie – przez adresata wniosku o udostępnienie informacji publicznej – decyzji administracyjnej z powołaniem się, między innymi, na art. 5 ust. 2 u.d.i.p., gwarancji udziału w charakterze strony lub na prawach strony:

a) w postępowaniu administracyjnym mogąym prowadzić do wydania i ewentualnej zmiany takiej decyzji oraz

b) w postępowaniu sądownoadministracyjnym mającym służyć kontroli legalności decyzji poszukujących oparcia w treści art. 5 ust. 2 u.d.i.p.,

a – w szczególności – nie stwarzają możliwości udziału po stronie podmiotu określonego w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. (dalej: organu władzy publicznej) w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w wyniku którego może dojść do uchylecia lub stwierdzenia nieważności takich decyzji ze skutkiem w postaci zobowiązania organu władzy publicznej do udostępnienia osobie trzeciej danych dotyczących obywatela Rzeczypospolitej Polskiej, jakie znajdują się w posiadaniu takiego organu, a mogą zasługiwać na ochronę zważywszy na treść art. 47 i art. 51 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także art. 8 ust. 1 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) – z art. 45 ust. 1, art. 78 w związku z art. 47, art. 51 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 6 ust. 1 w związku z art. 8 oraz art. 13 w związku z art. 8 ust. 2 Konwencji w związku z art. 9 Konstytucji”.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą.

Postanowieniem z 22 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]) Naczelny Sąd Administracyjny (dalej : NSA), odrzucił skargę o stwierdzenie, że nastąpiło naruszenie prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (dalej: skarga na przewlekłość postępowania) przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. (dalej: WSA) w sprawie o sygn. akt [...], w związku z jej wniesieniem przez osobę nieuprawnioną. Postępowanie przed WSA zostało bowiem wszczęte na skutek skargi D.P. na decyzję Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z 28 sierpnia 2014 r. (nr BSA [...]) w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej. Podstawą prawną powyższego orzeczenia był art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (ówcześnie: Dz. U. z 2016 r. poz. 1259; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 75; dalej: ustawa skargowa). NSA wskazał, że skarżąca nie była ani stroną postępowania toczącego się przed WSA, ani też stroną postępowania kasacyjnego przed NSA (sygn. akt [...]) zakończonemu wyrokiem z 4 listopada 2016 r. oddalającego skargę).

Skarżąca wskazała, że postanowienie NSA stanowi ostateczne orzeczenie organu władzy publicznej, z którym wiąże naruszenie przysługujących jej praw do rzetelnego procesu i do sądu, skonkretyzowanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz prawa do ochrony życia prywatnego wynikającego z art. 47 i art. 51 Konstytucji oraz art. 8 ust. 1 Konwencji. Skarżąca wskazała nadto, że art. 33 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 12 tej ustawy stanowi w istocie podstawę rozstrzygnięcia. Jej zdaniem lakoniczność uzasadnienia postanowienia NSA i odesłanie do postępowania toczącego się przed WSA w W. oraz postępowania kasacyjnego przed NSA sprawiły, że do należytego wnिकnięcia w istotę naruszenia jej prawa do sądu oraz prawa do ochrony życia prywatnego konieczne jest „uwzględnienie orzeczeń jakie zapadły w sprawie prowadzonej przed sądami obu instancji pod sygn. akt [...]”.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 7 czerwca 2017 r. skarżąca została wezwana do uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej przez:

1) wskazanie ostatecznego, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia o prawach podmiotowych skarżącej;

2) wykazanie, że kwestionowane przepisy p.p.s.a. i u.d.i.p. były podstawą prawną orzeczenia, które skarżąca wskaże zgodnie z punktem 1 zarządzenia jako ostateczne;

3) dokładne wskazanie, w jaki sposób kwestionowane przepisy naruszają prawa podmiotowe skarżącej;

4) doręczenie odpisu postanowienia NSA z 4 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]) o oddaleniu wniosku skarżącej o dopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania, a jeśli postanowienie to zostało wpisane do protokołu rozprawy, kserokopii protokołu rozprawy w NSA.

Wykonując powyższe zarządzenie, skarżąca ponownie wskazała, że ostatecznym orzeczeniem, z którym wiąże naruszenie przysługującego jej prawa do rzetelnego procesu i prawa do sądu oraz prawa do ochrony życia prywatnego, jest postanowienie NSA z 22 listopada 2016 r., sygn. akt [...], a jego postawą był w istocie art. 33 § 1, ewentualnie art. 33 § 2 w związku z art. 12 p.p.s.a.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony wolności lub praw. Musi ona spełniać przesłanki jej dopuszczalności, które zostały określone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, a doprecyzowane w ustawie z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p. TK).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji skarga konstytucyjna służy ochronie konstytucyjnych praw i wolności, do których naruszenia doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia na podstawie niekonstytucyjnego przepisu. Skarga konstytucyjna nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej.

Zaistnienie zależności między zakwestionowanym w skardze unormowaniem a orzeczeniem wydanym w sprawie skarżącego może mieć miejsce, w sytuacji gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy ustawy albo innego aktu normatywnego lub ich jednostki redakcyjnej powołanych wprost w sentencji ostatecznego orzeczenia, a także gdy organ orzekający wykorzystuje jakąś normę, konstruując treść rozstrzygnięcia (co wynika z uzasadnienia orzeczenia i rekonstrukcji rozumowania organu orzekającego), ale wyraźnie w sentencji jej nie powołał, jak również wtedy, gdy norma, której dotyczy zarzut niekonstytucyjności, była „użyta” przez organ orzekający w ramach konkretnego postępowania, jako decydująca o rozstrzygnięciu kwestii ubocznej w postępowaniu (por. wyrok TK z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

Rozpatrywana skarga konstytucyjna dotknięta jest uchybieniami formalnymi, które przesądzą o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

Jako ostateczne orzeczenie o swoich prawach podmiotowych skarżąca wskazała postanowienie NSA z 22 listopada 2016 r. (sygn. akt [...]; dalej: postanowienie NSA) o odrzuceniu jej skargi na przewlekłość postępowania. Jednak, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, skarżąca wbrew obowiązкови określönemu w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p. TK nie wykazała, że podstawą wydania postanowienia NSA były zakwestionowane przez nią w skardze konstytucyjnej przepisy, tj. art. 33 § 1 i 2 w związku art. 12 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, ze zm.; dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.; dalej: u.d.i.p.), a także art. 5 ust. 2, art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p. i że to na ich podstawie orzeczono ostatecznie o jej wolnościach lub prawach określonych w Konstytucji. Nie wykazała też zależności między ostatecznym orzeczeniem, tj. postanowieniem NSA a kwestionowanymi przez nią przepisami i nie wskazała, że w postępowaniu wszczętym na skutek skargi na przewlekłość postępowania doszło, choć-

by pośrednio, do naruszenia kwestionowanych przez nią przepisów. Skarżąca nie przedstawiła w tym zakresie żadnych merytorycznych argumentów.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie można uznać, że art. 33 § 1 i 2 (regulujący, kogo można uznać za uczestnika postępowania na prawach strony) w związku z art. 12 p.p.s.a. (nakazującym stosować do tego uczestnika wszelkie regulacje odnoszące się do strony postępowania) były podstawą prawną postanowienia NSA o odrzuceniu skargi na przewlekłość postępowania. We wskazanym przez skarżącą jako ostateczne postanowieniu NSA sąd ustalał, komu przysługuje prawo do wystąpienia z taką skargą. Tymczasem oba zakwestionowane przepisy p.p.s.a. odnoszą się do postępowania sądowoadministracyjnego głównego, a zatem prowadzonego w ramach kontroli działań organów administracji publicznej sprawowanej – zgodnie z art. 184 Konstytucji – przez sądy administracyjne, a nie postępowania o przewlekłość postępowania.

W ocenie Trybunału za podstawę normatywną postanowienia NSA nie można uznać także wskazanych przez skarżącą przepisów u.d.i.p. Jak wynika bowiem z treści tego orzeczenia, podstawą jego wydania były przepisy ustawy skargowej odnoszące się wyłącznie do zagadnienia proceduralnego, dotyczącego kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi na przewlekłość postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny nie odnosił się do meritum sporu w sprawie, w której skarżąca domagała się stwierdzenia przewlekłości, tj. do sposobu realizacji przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego obowiązków wynikających z u.d.i.p.

Trybunał podkreśla, że postępowanie wszczęte skargą na przewlekłość postępowania ma charakter postępowania wypadkowego (incydentalnego) toczącego się w ramach postępowania co do istoty sprawy, ale nie odnosi się do istoty sprawy i jego przedmiot jest inny niż postępowania głównego (postanowienie Sądu Najwyższego z 15 września 2006 r., sygn. akt II CNP 57/06, Lex nr 1095815). Postępowanie sądowoadministracyjne ma więc inne cele niż postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania. O ile w wypadku pierwszego z nich chodzi o realizację standardu konstytucyjnego przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji w pełnym zakresie, a więc sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, o tyle w wypadku drugiego – chodzi o realizację postulatu rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Innymi słowy, w ramach każdego z tych postępowań realizowana jest ochrona innych praw podmiotowych. Postępowanie ze skargi na przewlekłość postępowania nie było ani kontynuacją, ani pewnym elementem składowym postępowania sądowoadministracyjnego i choćby dlatego trudno dopatrzeć się związku między postanowieniem NSA a kwestionowanymi przez skarżącą przepisami. Wskazany w skardze konstytucyjnej zakres podmiotowego postępowania zainicjowanego wnioskiem o udzielenie informacji publicznej i do tej kwestii NSA odniósł się w postępowaniu głównym. W postępowaniu w przedmiocie skargi na przewlekłość postępowania sąd badał tylko kwestię proceduralną i prawo skarżącej do wystąpienia z taką skargą.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził więc, że kwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy nie były podstawą prawną orzeczenia wskazanego jako ostateczne i dlatego postanowił odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu jako niespełniającej warunku formalnego skargi określonego w art. 53 ust.1 pkt 1 u.o.t.p. TK.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla również, że w świetle jednoznacznego brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym mogą być wyłącznie przepisy Konstytucji kreujące wolności lub prawa podmiotu występującego ze skargą konstytucyjną. Z przepisu tego w sposób niebudzący wątpliwości wynika, że umowy międzynarodowe nie mogą stanowić takiego wzorca, dlatego nieprawidłowe jest formułowanie zarzutów na podstawie przywołanych w skardze przepisów Konwencji.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

POUCZENIE

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