

III OSK 4403/21, Ocena zarzutu prawa materialnego - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 3441580

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 9 grudnia 2022 r.

III OSK 4403/21

Ocena zarzutu prawa materialnego

Status:

orzeczenie prawomocne

TEZA aktualna

Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.).

Sędziowie: NSA Olga Żurawska-Matusiak, del. WSA Dariusz Chaciński.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 9 grudnia 2022 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie

Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Prokuratora Krajowego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2020 r., sygn. akt: II SAB/Wa 415/20 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia P. z siedzibą w L. na bezczynność Prokuratora Krajowego w przedmiocie rozpoznania punktu 1 wniosku z dnia 21 grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej

1. oddala skargę kasacyjną,

2. zasądza od Prokuratora Krajowego na rzecz Stowarzyszenia P. z siedzibą w L. kwotę 377 (słownie: trzysta siedemdziesiąt siedem) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 16 listopada 2020 r., sygn. akt: II SAB/Wa 415/20 po rozpoznaniu sprawy ze skargi Stowarzyszenia P. z siedzibą w L. na bezczynność Prokuratora Krajowego w przedmiocie rozpoznania punktu 1 wniosku z dnia 21 grudnia 2019 r. o udostępnienie informacji publicznej, w punkcie pierwszym zobowiązał Prokuratora Krajowego do rozpoznania punktu pierwszego wniosku z dnia 21 grudnia 2019 r., w punkcie drugim stwierdził, że bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, w punkcie trzecim zasądził od organu zwrot kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Pismem z dnia 21 grudnia 2019 r. Stowarzyszenie P. z siedzibą w L. wystąpiło z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej dotyczącej sposobu rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia z dnia 20 października 2019 r. o podjęciu prawomocnie umorzonego postępowania przygotowawczego, tj.

1) imienia i nazwiska prokuratora Prokuratury Okręgowej Krajowej, który rozpatrzył wniosek oraz podjął decyzję o przekazaniu go do Prokuratury Okręgowej w Lublinie (jeśli w procesie decyzyjnym brało udział więcej osób - o wskazanie imion i nazwisk tych osób),

2) czy intencją Prokuratury Krajowej było, aby Prokuratura Okręgowa rozpatrzyła przedmiotowy wniosek, czy aby go przesłała do Prokuratury Rejonowej, czyli do organu, który trwa w obstrukcji którego dotyczyła skarga.

W odpowiedzi na powyższy wniosek organ poinformował, że pytania nie dotyczą informacji publicznej, treść wniosku wskazuje bowiem, że uzyskana informacja ma posłużyć do załatwienia indywidualnej sprawy podmiotu składającego wniosek. Organ stwierdził, że pisma składane w indywidualnych sprawach przez podmioty, których interesów sprawy te dotyczą nie mają waloru informacji publicznej.

Stowarzyszenie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Prokuratora Krajowego w zakresie rozpoznania punktu 1 wniosku z dnia 21 grudnia 2019 r. o

udostępnienie informacji publicznej.

Organ w odpowiedzi na skargę wniósł o oddalenie skargi, podtrzymując swoje stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że objęta wnioskiem informacja jest informacją publiczną, a adresat wniosku Stowarzyszenia jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznych. Sąd wskazał również, że nie nastąpiło udostępnienie informacji publicznej zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, ani też wniosek będący wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej nie został załatwiony w inny przewidziany prawem sposób.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Prokurator Krajowy zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o rozpoznanie sprawy na rozprawie, uchylenie wyroku i oddalenie skargi ewentualnie uchylenie wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zarzucając naruszenie prawa materialnego, tj. art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez niewłaściwe zastosowanie wymienionego przepisu, polegające na nieuzasadnionym przyjęciu, że wnioskowana informacja dotycząca sposobu rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia P. z dnia 20 października 2019 r. o podjęcie prawomocnie umorzonego postępowania przygotowawczego, tj. podania imienia i nazwiska prokuratora Prokuratury Okręgowej Krajowej, który rozpatrzył przedmiotowy wniosek oraz podjął decyzję o przekazaniu go do Prokuratury Okręgowej w Lublinie, stanowi informację publiczną w rozumieniu tego przepisu i w konsekwencji zobowiązanie organu do rozpoznania punktu pierwszego wniosku z 21 grudnia 2019 r., podczas gdy "żądana we wniosku informacja, jako wniosek złożony w indywidualnej sprawie przez podmiot, którego interesów sprawa ta dotyczy, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p."

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Prokurator Krajowy stwierdził, że nie jest zobowiązany do udostępnienia każdej informacji, która jest w jego posiadaniu, a powołując się na orzecznictwo stwierdził, że wnioskowane informacje nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z treści wniosku Stowarzyszenia z dnia 22 grudnia 2020 r. wynika bowiem wprost, iż celem Stowarzyszenia jest jedynie uzyskanie informacji o trybie i sposobie załatwienia skierowanego przez nie pisma, a więc informacji związanych z postępowaniem, którego wynikiem wnioskodawca jest osobiście zainteresowany. Nie ulega wątpliwości, że powołane okoliczności wskazują jedynie na subiektywny interes Stowarzyszenia w uzyskaniu wnioskowanych informacji. Organ prawidłowo zatem rozpoznał skierowany do niego wniosek oraz udzielił stosownej odpowiedzi, dochowując zarówno formy, jak i przewidzianego przez ustawę terminu.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Stowarzyszenie P. z siedzibą w L. wniosło o jej oddalenie oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, nie zgadzając się ze stanowiskiem strony skarżącej kasacyjnie.

Zarządzeniem z dnia 10 października 2022 r. Przewodnicząca Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej na podstawie art. 15 zsz4 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095) skierowała sprawę na posiedzenie niejawne. O możliwości uzupełnienia argumentacji uzasadnienia skargi kasacyjnej albo żądania jej oddalenia strony zostały poinformowane pismami z dnia 14 października 2022 r.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Sprawa została skierowana do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym zarządzeniem Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej, w oparciu o art. 15zsz4 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Strony w niniejszej sprawie zostały powiadomione o skierowaniu sprawy na posiedzenie niejawne i miały możliwość zajęcia stanowiska, co oznacza, że standardy ochrony praw stron i uczestników zostały zachowane. Powyższe zaś przesądziło o przyjęciu przez Naczelny Sąd Administracyjny, że rozpoznanie niniejszej sprawy na posiedzeniu niejawnym jest dopuszczalne.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329) dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami wniesionej skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy.

Zarzuty naruszenia przepisów postępowania służą m.in. kwestionowaniu ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego sprawy, co oznacza, że brak zarzutów naruszenia przepisów postępowania powoduje, że Naczelny Sąd Administracyjny w procesie kontroli instancyjnej przyjmuje jako niezakwestionowany punkt odniesienia, stan faktyczny i jego ocenę przyjęte przez Sąd I instancji.

Wniesiona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna organu została oparta wyłącznie na pierwszej podstawie kasacyjnej, w ramach której Sądowi I instancji zarzucono naruszenie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) - dalej: u.d.i.p., poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, że wnioskowana informacja dotycząca sposobu rozpatrzenia wniosku Stowarzyszenia stanowi informację publiczną (i w konsekwencji niewłaściwe zobowiązanie organu do rozpoznania punktu pierwszego wniosku), podczas gdy żądana we wniosku informacja, jako wniosek złożony w indywidualnej sprawie przez podmiot, którego interesów sprawa ta dotyczy, nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p.

Powyższy zarzut nie mógł być skuteczny w realiach tej sprawy. Jak wynika z jego treści, skarżący kasacyjnie kwestionuje dokonaną przez Sąd kwalifikację wniosku z dnia 21 grudnia 2019 r. jako wniosku dotyczącego informacji publicznej.

Niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego oznacza wadliwość procesu subsumcji, czyli wadliwość uznania, że stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada (nie odpowiada) stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. Niewątpliwie więc niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego może być konsekwencją błędnej wykładni prawa materialnego bądź wadliwości ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego. Niewłaściwe zastosowanie prawa materialnego może mieć jednak miejsce również w przypadku prawidłowej wykładni prawa materialnego i trafności ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego. Dzieje się tak wtedy, gdy mimo prawidłowej wykładni prawa materialnego i trafności ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego wnioski wysnute z zestawienia tak ustalonej sfery prawa i sfery faktu są nieprawidłowe. W realiach niniejszej sprawy niewłaściwego zastosowania prawa materialnego strona skarżąca kasacyjnie upatruje jako konsekwencji ustaleń w zakresie stanu faktycznego. Upatrywanie niewłaściwego zastosowania prawa materialnego jako konsekwencji ustaleń w zakresie stanu faktycznego wynika z twierdzenia o niewłaściwej ocenie treści złożonego w niniejszej sprawie konkretnego wniosku, tj. wniosku z dnia 21 grudnia 2019 r., która w ocenie organu uzasadniała zakwalifikowanie tego wniosku jako wniosku nie dotyczącego informacji publicznej. Skarżący kasacyjnie kwestionuje więc w istocie prawidłowość kwalifikacji i oceny przez Sąd I instancji treści wniosku z punktu widzenia jej podpadania pod zakres pojęcia informacji publicznej, a zatem kwestionuje prawidłowość oceny stanu faktycznego sprawy, którego istotnym elementem jest wniosek inicjujący postępowanie w sprawie.

W związku z powyższym należy przypomnieć, że próba zwalczenia ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd I instancji nie może skutecznie następować przez zarzut naruszenia prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2013 r., I OSK 2747/12, LEX nr 1269660; wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2327/11, LEX nr 1340137). Ocena zarzutu prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie konkretnego stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący

uznaje za prawidłowy (zob. wyrok NSA z dnia 6 marca 2013 r., II GSK 2328/11, LEX nr 1340138; wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II GSK 2173/11, LEX nr 1358369). Jeżeli skarżący kasacyjnie uważa, że ustalenia faktyczne są błędne, ponieważ wadliwie oceniono treść złożonego wniosku, to zarzut naruszenia prawa materialnego poprzez jego błędne zastosowanie należy ocenić jako co najmniej przedwczesny, a przez to nieskuteczny. Zarzut naruszenia prawa materialnego nie może opierać się na wadliwym (kwestionowanym przez stronę) ustaleniu faktu (zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2013 r., II GSK 2391/11, LEX nr 1296051), a wniosek inicjujący postępowanie o udostępnienie informacji publicznej i podlegający ocenie w tym postępowaniu wchodzi właśnie w zakres stanu faktycznego sprawy. Błędne zastosowanie (bądź niezastosowanie) przepisów materialnoprawnych (również jako następstwo ich błędnej wykładni) zasadniczo każdorazowo pozostaje w ścisłym związku z ustaleniami stanu faktycznego sprawy i może być wykazane pod warunkiem wcześniejszego obalenia tych ustaleń czy też szerzej - dowiedzenia ich wadliwości. Skoro strona skarżąca kasacyjnie nie zakwestionowała skutecznie wykładni przepisów prawa materialnego, nie podważyła też skutecznie (tj. w ramach zarzutów naruszenia przepisów postępowania) okoliczności faktycznych sprawy, a ze skargi kasacyjnej wynika, że okoliczności te kwestionuje w ramach zarzutów naruszenia prawa materialnego, to oznacza to, że w realiach niniejszej sprawy Naczelny Sąd Administracyjny dokonując kontroli sposobu zastosowania prawa materialnego przez Sąd I instancji obowiązany jest wziąć pod uwagę wykładnię prawa materialnego i stan faktyczny sprawy przyjęte przez Sąd I instancji. Jeśli zatem Sąd I instancji przyjął, że w stanie faktycznym sprawy złożono wniosek, który dotyczył informacji publicznej, a strona skarżąca nie podważyła skutecznie tego stanowiska Sądu, a w konsekwencji również trafności uwzględnienia przez Sąd zarzutu bezczynności w udostępnieniu informacji publicznej, to skarga kasacyjna oparta wyłącznie na zarzucie niewłaściwego zastosowania prawa materialnego skonstruowanego w wyżej wskazany sposób nie mogła odnieść skutku.

Dodatkowo należy zauważyć, że skarżący kasacyjnie usiłował zakwestionować dokonany przez Sąd I instancji sposób zastosowania prawa materialnego, po pierwsze uzasadniając to twierdzeniem, że wniosek złożony w indywidualnej sprawie nie stanowi informacji publicznej (co jak wynika z powyższych wywodów nie mogło być skuteczne), a po drugie zaznaczając w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, że "Sąd nie odniósł się w najmniejszym stopniu do wskazanych zagadnień i w praktyce ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonym w ustawie, zaś prokuratura jest podmiotem obowiązany do udostępniania informacji publicznej". Taka argumentacja dotycząca w istocie poprawności uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie mogła stanowić uzasadnienia zarzutu niewłaściwego zastosowania art. 1 ust. 1 u.d.i.p., a zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. nie podniesiono w skardze kasacyjnej. Uniemożliwiło to Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu odniesienie się do kwestii

prawidłowości konstrukcyjnej uzasadnienia wyroku.

Z powołanych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny nie stwierdzając podstaw do uwzględnienia skargi kasacyjnej, oddalił tę skargę w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono w oparciu o art. 204 pkt 2 p.p.s.a.