<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/846C6FE0D5>

**I OSK 498/19 - Wyrok**

|  |  |
| --- | --- |
| **Data orzeczenia** | 2020-02-05 |
| **Data wpływu** | 2019-02-22 |
| **Sąd** | Naczelny Sąd Administracyjny |
| **Sędziowie** | Elżbieta Kremer  Jolanta Górska  Olga Żurawska - Matusiak /przewodniczący sprawozdawca/ |
| **Symbol z opisem** | 6196 Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Biura Ochrony Rządu  658 |
| **Hasła tematyczne** | Inne |
| **Sygn. powiązane** | II SAB/Wa 367/18 |
| **Skarżony organ** | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji |
| **Treść wyniku** | Oddalono skargę kasacyjną |
| **Powołane przepisy** | Dz.U. 2019 nr 0 poz 2325; art. 149 § 1a i § 2, art. 154 § 6; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - t.j. |
| **Sentencja**  Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak (spr.) Sędziowie: Sędzia NSA Elżbieta Kremer Sędzia del. WSA Jolanta Górska Protokolant asystent sędziego Anna Armińska po rozpoznaniu w dniu 5 lutego 2020 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 listopada 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 367/18 w sprawie ze skargi K.R. na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 8 stycznia 2018 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy oddala skargę kasacyjną | |
| **Uzasadnienie**  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 21 listopada 2018 r., sygn. akt II SAB/Wa 367/18, po rozpoznaniu skargi K. R. (dalej: "skarżący") na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie rozpoznania wniosku z [...] stycznia 2018 r. o ponowne rozpatrzenie sprawy w pkt: 1. zobowiązał Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do rozpatrzenia wniosku skarżącego z [...] stycznia 2018 r. w terminie 30 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy; 2. stwierdził, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa; 3. przyznał skarżącemu od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sumę pieniężną w kwocie 1.000 zł; 4. wymierzył Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji grzywnę w wysokości 500 zł.  W uzasadnieniu Sąd pierwszej instancji wskazał, że pismem z 24 maja 2018 r., skarżący wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie nierozpoznania jego wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z [...] grudnia 2017 r., nr [...], w przedmiocie odmowy wyłączenia stosowania wobec wnioskodawcy art. 15c, art. 22a i art. 24 a ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. poz. 708 ze zm., dalej: "ustawa zaopatrzeniowa"). Skarżący wniósł o zobowiązanie organu do wydania, jak najszybciej decyzji w postępowaniu odwoławczym, dokonanie kontroli w zakresie bezczynności postępowania, którego skarga dotyczy oraz wymierzenie organowi grzywny. Ponadto, wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych, a także o przyznanie od organu na jego rzecz sumy pieniężnej do wysokości kwoty określonej w art. 154 § 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej: "p.p.s.a.").  W uzasadnieniu skargi skarżący wskazał, że [...] lutego 2017r. wystąpił do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z wnioskiem, w trybie określonym w art. 8a ust.1 ustawy zaopatrzeniowej, o wyłączenie stosowania wobec niego art. 15 c ustawy i wydanie w tym zakresie stosownej decyzji do otrzymywania świadczenia emerytalnego w nieobniżonej kwocie. Skarżący wskazał również, że w ramach powyższego postępowania organ [...] grudnia 2017 r. wydał decyzję nr [...], mocą której Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji odmówił wyłączenia stosowania wobec niego art. 15c ustawy zaopatrzeniowej. Następnie skarżący pismem z [...] stycznia 2018 r. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy. Skarżący podał też, że organ, zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a., wniosek ten powinien rozpatrzyć oraz wydać nową decyzję, w terminie jednego miesiąca, tj. do [...] lutego 2018 r. Stwierdził, że do chwili wniesienia skargi, pomimo przekroczenia ustawowego terminu o 3 miesiące i kilkanaście dni, decyzji oraz żadnej informacji dotyczącej stanu jego sprawy nie otrzymał.  W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie ewentualnie o jej odrzucenie, wskazując w jej uzasadnieniu, że [...] grudnia 2017 r. została wydana decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Nr [...]. Jednocześnie organ stwierdził, że biorąc pod uwagę stan faktyczny oraz prawny sprawy, wynikający z ww. ustawy i zobowiązujący organ do przeprowadzenia szeregu czynności, zanim wyda decyzję, to wydłużenie terminu załatwienia tej sprawy jest uzasadnione. Podał też, że właściwy czas na wydanie i uzasadnienie rozstrzygnięcia w sprawie jest bardzo istotne ze względu na materię, którą obejmuje ustawa, a mianowicie dotyczącą wysokości zaopatrzenia emerytalnego/rentowego/rentowego rodzinnego funkcjonariuszy i ich rodzin.  Organ wskazał również, że konstrukcja przepisów ustawy zaopatrzeniowej uniemożliwia zastosowanie art. 8a, bez wcześniejszego ustalenia, czy skarżący w ogóle podlega reżimowi art. 15 c, 22 czy art. 24 a ww. ustawy. Zatem w przedmiotowej sprawie okoliczności zwalniające organ administracji publicznej z zarzutu bezczynności mają charakter prawny i proceduralny, a nie faktyczny, a tylko takie okoliczności zwalniają organ administracji publicznej z zarzutu bezczynności.  Organ podał też, że do organu wpłynęła znaczna liczba spraw (na dzień sporządzenia odpowiedzi na skargę około 4 451 spraw), wniesionych na podstawie ww. art. 8 a ustawy zaopatrzeniowej.  Ponadto organ zakwestionował żądanie wymierzenia mu grzywny oraz przyznania sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. Podniósł, że nie unika celowo rozstrzygnięcia w sprawie, ale dokonuje zgodnie z nałożonymi na niego obowiązkami ustawowymi zebrania materiału dowodowego, koniecznego do wydania decyzji, a co warte ponownego podkreślenia, zebranie całego materiału dowodowego dotyczy znacznej liczny spraw, w których zostały wniesione wnioski na podstawie art. 8 a ww. ustawy zaopatrzeniowej, tj. na dzień sporządzenia odpowiedzi na skargę około 4 451 spraw.  Odnośnie wniosku o odrzucenie skargi organ przywołał orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawach ze skarg na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie rozpatrzenia wniosków w trybie art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, odrzucające skargi na bezczynność i wskazujące, że sprawy z zakresu art. 8a ustawy zaopatrzeniowej są sprawami z zakresu ubezpieczeń społecznych i w związku z tym właściwe w tych sprawach są sądy powszechne a nie wojewódzkie sądy administracyjne.  Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w zaskarżonym wyroku stwierdził, że w rozpoznawanej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pozostaje w bezczynności. Zwrócił uwagę, że od 16 stycznia 2018 r., tj. od daty wpływu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z [...] grudnia 2017 r., którą doręczono skarżącemu 2 stycznia 2018 r., do dnia wyrokowania organ nie rozpoznał tego wniosku i nie wydał rozstrzygnięcia w sprawie. Ponadto z akt sprawy nie wynika, aby organ podjął jakiekolwiek skuteczne działania zmierzające do merytorycznego zakończenia postępowania.  W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego taki brak działania organu od ponad 10 miesięcy, tj. od daty wpływu wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy do dnia orzekania przez Sąd, w którym organ nie był w stanie wydać merytorycznej decyzji w sprawie, prowadzi do wniosku, że od ponad 10 miesięcy organ pozostaje w stanie bezczynności, a ta - w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy przybiera postać kwalifikowaną, tj. rażąco narusza prawo. Brak bowiem podejmowania przez tak znaczny okres skutecznych działań zmierzających do załatwienia sprawy pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą szybkości postępowania, co w dalszej kolejności prowadzić musi nieuchronnie do podważenia zaufania uczestników tego postępowania do organów władzy publicznej, a tym samym w sposób rażący narusza normy zawarte w przepisach art. 8 i art. 12 k.p.a. Sąd podkreślił, że nie jest okolicznością usprawiedliwiającą brak działania w sprawie duża liczba wniosków, wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy oraz innych spraw wpływających do organu. Kwestie sposobu organizacji pracy i wykorzystania kadr pozostają poza oceną Sądu i nie mogą stanowić okoliczności zwalniających organ od terminowego załatwiania spraw. W konsekwencji w niniejszej sprawie zaistniały przesłanki uzasadniające stwierdzenie bezczynności organu, a tym samym do zobowiązania organu do rozpoznania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w terminie 30 dni. Zdaniem Sądu, jest to termin, w jakim możliwe jest zakończenia postępowania bez uszczerbku dla gwarancji procesowych stron.  Sąd uznał, że powyższe okoliczności świadczą, że bezczynność organu w niniejszej sprawie miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Podkreślił, że poza sporem jest, że organ do dnia wyrokowania nie wydał orzeczenia w sprawie. Nie można również pominąć faktu braku jakiejkolwiek aktywność organu w zakresie zmierzającym do rozpatrzenia sprawy.  Końcowo Sąd podał, że w rozpoznawanej sprawie doszło również do rażącego naruszenia zasady pogłębiania zaufania do organu władzy publicznej, tj. art. 8 k.p.a.  Przyjmując, iż bezczynność w działaniu organu musi wywołać określone skutki, Sąd przyznał na rzecz skarżącego sumę pieniężną w wysokości 1000 zł. (punkt 3 wyroku).  Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaskarżył w całości powyższy wyrok do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie:  przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 149 § 1 a p.p.s.a., przez stwierdzenie, że bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, w sytuacji, gdy działanie organu nie wynikało ze złej woli organu czy też z chęci lekceważenia strony postępowania ale z konieczności podjęcia przez organ wnikliwej analizy akt postępowania oraz znacznej liczby spraw;  przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 149 § 2 w związku z art. 154 § 7 w zw. z § 6 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a., przez przyznanie skarżącemu od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sumy pieniężnej w kwocie 1.000 zł, w sytuacji, gdy przyznanie sumy pieniężnej jest fakultatywne, a jej wysokość powinna zostać uzasadniona, a suma pieniężna nie ma charakteru odszkodowawczego;  przepisów postępowania mające wpływ na wynik sprawy, tj. art. 149 § 2 w związku z art. 154 § 6 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a., przez wymierzenie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji grzywny w wysokości 500 zł, w sytuacji, gdy wymierzenie grzywny jest fakultatywne, a jej wysokość powinna zostać uzasadniona.  Wskazując na powyższe organ wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania, zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych oraz rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie.  W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ przedstawił argumentację mającą na celu wykazanie zasadności podniesionych w niej zarzutów.  W odpowiedz na skargę kasacyjną skarżący wniósł o utrzymanie zaskarżónego wyroku w całości i odrzucenie wniosku organu w przedmiocie zasądzenia kosztów postępowania w całości, w oparciu o art. 239 § 1 pkt 1 lit. e p.p.s.a.  Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje.  Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.  Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, a z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Wyrażona w tym przepisie zasada oznacza pełne związanie Sądu podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej. Konkretne, zawarte w skardze kasacyjnej, przyczyny zaskarżenia determinują zakres rozpoznania sprawy, czyli badania ewentualnej wadliwości zaskarżonego wyroku sądu I instancji. Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (pkt 1) oraz naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć wpływ na wynik sprawy (pkt 2), przy czym skarga powinna zawierać przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie (art. 176 p.p.s.a.). Naczelny Sąd Administracyjny nie rozpoznaje sprawy na nowo, w takim zakresie, jak czyni to sąd pierwszej instancji. Kierunek czynności kontrolnych, jakie Naczelny Sąd Administracyjny może podjąć w celu stwierdzenia ewentualnej wadliwości zaskarżonego orzeczenia, wyznaczają podstawy sformułowane w skardze kasacyjnej.  W skardze kasacyjnej podniesiono jedynie zarzuty naruszenia przepisów postępowania. Zarzuty te nie zostały oparte na usprawiedliwionych podstawach.  Z bezczynnością organu administracji publicznej mamy do czynienia wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie w sprawie, ale – mimo istnienia ustawowego obowiązku – nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu bądź nie podjął stosownej czynności (por. wyrok NSA z 11 marca 2015 r., I OSK 934/14). Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy decyzja lub postanowienie nie zostały podjęte w pierwszej instancji, jak i przypadku, gdy w obowiązującym terminie nie zostały one wydane przez organ drugiej instancji, jeżeli oczywiście w odniesieniu do danej decyzji lub postanowienia istnieje możliwość uruchomienia toku instancji. Dla dopuszczalności skargi na bezczynność nie ma znaczenia okoliczność, z jakich powodów określony akt (decyzja, postanowienie lub inny akt) nie został podjęty lub czynność nie została dokonana, a w szczególności, czy bezczynność organu spowodowana została zawinioną lub niezawinioną opieszałością organu w ich podjęciu lub dokonaniu, czy też wiąże się z przeświadczeniem organu, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinna zostać dokonana, wyrażającym się np. w odmowie wydania decyzji w związku z błędnym przekonaniem organu, że załatwienie sprawy nie wymaga jej wydania. Skarga na bezczynność może być wniesiona dopiero po upływie terminu przewidzianego do załatwienia sprawy. Terminy do załatwiania spraw w postępowaniu jurysdykcyjnym określają przepisy art. 35 k.p.a. i przekroczenie tych terminów (ewentualnie terminów szczególnych lub przedłużonych w związku z postanowieniami art. 36 k.p.a.) oznacza stan zaskarżalnej bezczynności.  W ramach pierwszego zarzutu wskazano na naruszenie art. 149 § 1a p.p.s.a. kwestionując dokonaną przez Sąd pierwszej instancji ocenę charakteru stwierdzonej bezczynności, zaś w ramach zarzutu drugiego i trzeciego odwołano się do art. 149 § 2 p.p.s.a. kwestionując przyznaną skarżącemu sumę pieniężną oraz wymierzoną organowi grzywnę. Wskazać zatem należy, że przepisy art. 149 § 1, 1a i 2 p.p.s.a., odnoszące się do fazy orzekania przez sąd administracyjny i określające kompetencje tego sądu w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność, nie mogły podważyć stanowiska Sądu orzekającego, który oceniał podejmowane przez organ w sprawie działania lub ich brak przy uwzględnieniu obowiązujących organ przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Podkreślenia wymaga, że przepisy art. 149 § 1, 1a i 2 p.p.s.a. mają charakter ogólny (blankietowy), a tego typu przepisy zasadniczo nie mogą stanowić samodzielnej podstawy kasacyjnej, tj. poza np. przypadkami, gdy strona skarżąca kasacyjnie kwestionuje prawidłowość wykładni tych przepisów przez sąd pierwszej instancji, co w niniejszej sprawie nie ma jednak miejsca. Strona skarżąca kasacyjnie chcąc powołać się na zarzut naruszenia tych przepisów, gdy wytyka wadliwość kontroli sądowoadministracyjnej dokonanej w ramach kompetencji wyznaczonych normą wynikającą z tych przepisów, zobowiązana jest bezpośrednio powiązać omawiany zarzut z zarzutem naruszenia konkretnych przepisów, którym – jej zdaniem – Sąd pierwszej instancji uchybił w toku rozpoznania sprawy błędnie oceniając działanie organu jako naruszające przepisy prawa. Jeśli z wyroku wynika, że Sąd pierwszej instancji dopatrzył się – w rozpoznawanej sprawie na gruncie powołanych w uzasadnieniu wyroku przepisów, tj. art. 8, art. 12, art. 35, art. 36 k.p.a. - rażącego naruszenia prawa w bezczynności organu, to nie można Sądowi, stwierdzającemu bezczynność organu oraz oceniającemu jej charakter jako zaistniałą z rażącym naruszeniem prawa, a w konsekwencji orzekającemu o wymierzeniu organowi grzywny i sumy pieniężnej, zarzucić naruszenia omawianych przepisów, gdyż takie rozstrzygnięcie jest właśnie zgodne z dyspozycją zastosowanych przez Sąd pierwszej instancji norm prawnych. Naruszenie wymienionych przepisów jest zawsze następstwem uchybienia innym przepisom, czy to procesowym, czy też materialnym, których w skardze kasacyjnej bezpośrednio w powiązaniu ze stawianym zarzutem naruszenia art. 149 § 1, 1a i 2 p.p.s.a. jednak nie powołano (por. wyroki NSA: z 30 kwietnia 2015 r., I OSK 1701/14, z dnia 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1595/14, z 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1596/14, z 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1088/14, z 8 kwietnia 2015 r., I OSK 71/15, z 9 stycznia 2015 r., I OSK 638/14). W przedmiotowej sprawie skarżący kasacyjne nie kwestionuje wykładni pojęcia "rażącego naruszenia prawa", o jakim mowa w art. 149 § 1a p.p.s.a., lecz ocenę stopnia bezczynności organu przekładającą się na treść orzeczenia w kwestii rażącego naruszenia prawa przez organ i w kwestii wymierzenia mu grzywny oraz sumy pieniężnej w realiach niniejszej sprawy. Nie powołuje jednak w skardze kasacyjnej tych przepisów postępowania, które w jego ocenie naruszył Sąd pierwszej instancji dokonując wadliwej oceny stopnia bezczynności organu, a także nie wykazuje, że naruszenia tych przepisów miałyby wpływ na wynik sprawy. Należy bowiem przypomnieć, że dla uznania za usprawiedliwioną podstawę kasacyjną z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. nie wystarcza samo wskazanie naruszenia przepisów postępowania, ale nadto wymagane jest, aby skarżący wykazał, że następstwa stwierdzonych wadliwości postępowania były tego rodzaju lub skali, iż kształtowały one lub współkształtowały treść kwestionowanego w sprawie orzeczenia (por. wyrok NSA z 5 maja 2004 r., FSK 6/04, wyrok NSA z 26 lutego 2014 r., II GSK 1868/12).  Brak wskazanych wyżej odniesień oznacza w konsekwencji nieskuteczność zarzutu naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 149 § 1a i 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny nie jest bowiem uprawniony do przypisywania skarżącemu zamiaru przytoczenia konkretnej podstawy kasacyjnej ani też poszukiwania takiej podstawy, która byłaby najbardziej skuteczna i adekwatna do prawdopodobnego zamysłu strony. Orzekanie w granicach skargi kasacyjnej wyklucza możliwość merytorycznej oceny tak wadliwie skonstruowanego zarzutu naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 15 maja 2015 r., I OSK 1329/14).  W ramach zarzutów skargi kasacyjnej poza wskazanymi wyżej ogólnymi przepisami art. 149 § 1a i § 2 p.p.s.a. przywołano wprawdzie art. 154 § 6 p.p.s.a., jednakże w realiach niniejszej sprawy okoliczność powołania powyższego przepisu nie dawała podstaw do uznania zasadności drugiego i trzeciego zarzutu skargi kasacyjnej.  Odesłanie zawarte w art. 149 § 2 p.p.s.a. do art. 154 § 6 p.p.s.a. oznacza, że na podstawie art. 149 § 2 cyt. ustawy wymierza się grzywnę do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. W zakresie orzeczenia o wysokości grzywny ustawodawca wprowadził zatem pewną swobodę określając jedynie górną granicę grzywny.  Mając powyższe na uwadze w kontekście sposobu sformułowania zarzutów skargi kasacyjnej należy wskazać, że w skardze tej nie podważono skutecznie dokonanej przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oceny, że stwierdzona bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa oraz że zaistniały podstawy do wymierzenia organowi grzywny, w tym grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a., tj. do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w okolicznościach niniejszej sprawy wymierzeniu przez Sąd pierwszej instancji grzywny w wysokości 500 zł, a więc w wysokości mieszczącej się w ustawowo wskazanych granicach i dodatkowo znacznie niższej niż jednokrotne przeciętne wynagrodzenie miesięczne, nie można zarzucić nieadekwatności. Grzywna wymierzana organowi nie ma wyłącznie celu dyscyplinującego, a więc nie jest bezpodstawna tylko dlatego, że organ zamierza wydać decyzję w sprawie niezwłocznie po skompletowaniu dokumentów. Grzywna ta ma także charakter represyjny i prewencyjny. Biorąc pod uwagę trzy cele jakie ma spełniać regulacja dająca możliwość nałożenia na organ grzywny, jak i okoliczność, że bezczynność organu w zakresie rozpoznania wniosku skarżącego z [...] stycznia 2018 r. nie została skutecznie podważona, podobnie jak i wykładnia art. 149 § 2 p.p.s.a., to wymierzenie grzywny w niniejszym postępowaniu nie było bezpodstawne, ani sprzeczne z ratio legis przepisu.  Nie jest również zasadny zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., w sytuacji, w której uzasadnienie Sądu pierwszej instancji zawiera wszystkie elementy konstrukcyjne, o jakich mowa w powyższym przepisie. Zauważyć przede wszystkim należy, iż w orzecznictwie sądowym akcentuje się, że wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić przedmiot skutecznego zarzutu kasacyjnego z art. 174 pkt 2 p.p.s.a. jedynie wówczas, gdy uzasadnienie jest sporządzone w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną zaskarżonego wyroku (por. wyrok NSA z 8 lutego 2012 r., I OSK 275/11 oraz wyrok NSA z 27 lutego 2014 r., II OSK 930/13). Z taką sytuacją nie mamy jednak do czynienia w niniejszej sprawie gdyż uzasadnienie zaskarżonego wyroku poddaje się kontroli instancyjnej. Strona skarżąca kasacyjnie w ramach tego zarzutu podkreśliła fakultatywność wymierzenia grzywny oraz konieczność jej uzasadnienia. Niewątpliwie konieczne jest indywidualizowanie zarówno oceny rażącego naruszenia prawa, jak i wysokości grzywny (por. wyrok NSA z 8 stycznia 2013 r., I OSK 2005/12, wyrok NSA z 24 kwietnia 2014 r., II FSK 3614/13). Podkreślenia jednak wymaga, że na całość uzasadnienia składają się zarówno tzw. część historyczna, czyli przedstawienie stanu faktycznego i prawnego sprawy, jak i motywy, czyli rozważania merytoryczne Sądu z interpretacją przepisów mających zastosowanie w danej sprawie. Obie te części składowe uzasadnienia stanowią jego integralną całość i należy czytać je łącznie. Niewątpliwie argumentacja Sądu pierwszej instancji nie jest rozbudowana w odniesieniu do zasadności i wysokości wymierzonej organowi grzywny, ale nawiązuje do wcześniejszych ustaleń faktycznych poczynionych przez Sąd i przedstawionych w uzasadnieniu wyroku, wobec czego możliwe jest odtworzenie toku rozumowania Sądu i dokonania jego kontroli. Argumentacja Sądu pierwszej instancji, nawiązująca wprost do dokonanych w sprawie przez ten Sąd ustaleń i ocen dotyczących konkretnych przejawów zachowania organu w toku postępowania, spełnia wymóg zindywidualizowania oceny rażącego naruszenia prawa oraz wysokości wymierzonej grzywny, której wysokość znalazła w tak ustalonym, i niezakwestionowanym skutecznie, toku postępowania usprawiedliwienie, a podstawy wymierzenia grzywny wynikały z oceny bezczynności organu jako zaistniałej z rażącym naruszeniem prawa. Dodatkowo wskazać należy, że wymierzenie grzywny w zasadzie w symbolicznej wysokości prowadzi do wniosku, że Sąd miarkował jej wysokość do stopnia zawinienia organu.  Z tych samych powodów jako niezasadny należało ocenić zarzut naruszenia art. 149 § 2 w związku z art. 154 § 7 w związku z § 6 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a., przez przyznanie od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wysokości 1000 zł w sytuacji, gdy przyznanie sumy pieniężnej jest fakultatywne, a jej wysokość powinna być uzasadniona, a suma pieniężna nie ma charakteru odszkodowawczego. Na marginesie warto przy tym zaznaczyć, że przyznanie od organu sumy pieniężnej ma rekompensować stronie nieuzasadnione oczekiwanie na zakończenie postępowania, a więc ma charakter quasi odszkodowawczy.  Mając powyższe na uwadze Naczelny Sąd Administracyjny, na zasadzie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku. | |
|  |  |