<http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-610-19/funkcjonariusze_policji_przewleklosc_postepowania/11d7256.html>

[**I OSK 610/19 - Wyrok NSA z 2019-12-13**](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-osk-610-19/funkcjonariusze_policji_przewleklosc_postepowania/11d7256.html)

*Skarga kasacyjna od wyroku WSA w Warszawie w sprawie ze skargi A.K. na przewlekłe prowadzenie postępowania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie rozpoznania wniosku*

**Sentencja**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.) Sędziowie NSA Małgorzata Borowiec del. WSA Agnieszka Miernik Protokolant sekretarz sądowy Tomasz Weiher po rozpoznaniu w dniu 13 grudnia 2019 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 października 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 495/18 w sprawie ze skargi A.K. na przewlekłe prowadzenie postępowania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 2 stycznia 2018 r. 1. oddala skargę kasacyjną; 2. zasądza od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz A.K. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

**Uzasadnienie** strona 1/7

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 29 października 2018 r., sygn. akt: II SAB/Wa 495/18 po rozpoznaniu sprawy ze skargi A.K. na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 2 stycznia 2018 r., w punkcie pierwszym **stwierdził, że Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dopuścił się przewlekłości** w rozpatrzeniu wniosku A.K., w punkcie drugim stwierdził, że **przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa,** w punkcie trzecim **wymierzył Ministrowi grzywnę,** w punkcie czwartym **przyznał skarżącemu od organu sumę pieniężną**, a w **punkcie piątym zasądził zwrot kosztów postępowania.**

Wyrok ten zapadł w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:

Wnioskiem z dnia **2 stycznia 2018** r. (data wpływu: 18 stycznia 2018 r.) A.K. zwrócił się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o wyłączenie stosowania art. 15c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służy Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2019, poz. 288) zwanej dalej ustawą zaopatrzeniową.

Pismem z dnia **18 stycznia 2018** r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że sprawa nie zostanie załatwiona w terminie przewidzianym w art. 35 § 3 k.p.a. z uwagi na konieczność wszechstronnego i wnikliwego zbadania sprawy (co wiąże się z koniecznością wystąpienia do Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA, a następnie do Instytutu Pamięci Narodowej) oraz wskazał, że postępowanie powinno zakończyć się do dnia **17 sierpnia 2018 r.**

**Pismem z dnia 18 stycznia 2018 r**. organ zwrócił się do Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA o przekazanie informacji, czy wnioskodawca ma ustalone prawo do emerytury, renty czy renty rodzinnej i czy otrzymuje świadczenie oraz o wskazanie okresów pracy i służby stanowiących podstawę świadczenia.

Odpowiedź na powyższe pismo organ otrzymał w dniu **26 stycznia 2018 r.**

Pismem z dnia **15 lutego 2018 r.** Minister wystąpił do Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu z prośbą o przekazanie informacji niezbędnych do ustalenia czy w sprawie zachodzą przesłanki do wyłączenia art. 15c ustawy zaopatrzeniowej.

Jednocześnie pismem z dnia **15 lutego 2018** r. organ wystąpił do Komendanta Głównego Policji o przesłanie informacji o przebiegu służby wnioskodawcy, na które Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji otrzymał odpowiedź przy piśmie z dnia **7 maja 2018 r.**

W dniu **6 czerwca 2018 r**. organ odniósł się do wezwania do usunięcia naruszenia prawa (ponaglenia), skierowanego przez A.K. pismem z dnia **29 maja 2018 r.** w związku z brakiem wydania decyzji sprawie wniosku z dnia 2 stycznia 2018 r., wskazując, że oczekuje na odpowiedź z IPN i decyzja powinna zostać wydana we wcześniej zakreślonym terminie, tj. do dnia 17 sierpnia 2018 r. Informacje, o które Minister wystąpił zostały nadesłane przez IPN w dniu **23 lipca 2018 r.**

Pismem z dnia **19 lipca 2018** r. A.K. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na przewlekłość postępowania, domagając się stwierdzenia, że organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, które miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa, zobowiązania do wydania decyzji, przyznania od organu sumy pieniężnej w kwocie 7000 zł i zasądzenia kosztów postępowania. W skardze podniesiono, że pomimo przedłożenia wszelkich dokumentów poświadczających spełnienie przesłanek, o których mowa w art. 8a ustawy zaopatrzeniowej, organ nie wydał żadnego rozstrzygnięcia w sprawie. Organ stosując się co prawda do przepisu art. 36 § 1 k.p.a. zawiadamiał skarżącego o niezałatwieniu sprawy w terminie i wyznaczał kolejne, bardzo odległe terminy załatwienia sprawy, jednakże brak podstaw faktycznych jak i prawnych do takiego działania. W ocenie skarżącego istotne w sprawie okoliczności organ administracji powinien ustalić w oparciu o pełną i obszerną dokumentację dostarczoną przez skarżącego, a mianowicie w oparciu o kopię akt osobowych skarżącego otrzymanych z Instytutu Pamięci Narodowej oraz z Komendy Wojewódzkiej Policji.

Pismem z dnia **26 lipca 2018** r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował wnioskodawcę, że sprawa nie zostanie załatwiona w terminie przewidzianym w poprzednim piśmie, a rozpatrzenie wniosku powinno nastąpić do dnia **6 grudnia 2018** r., w związku z koniecznością realizacji prawa wnioskodawcy do zapoznania się z aktami sprawy i ewentualnego odniesienia się do materiału dowodowego.

W odpowiedzi na skargę organ w piśmie z dnia **13 lipca 2018** r. wniósł o jej oddalenie nie podzielając stanowiska strony bądź o odrzucenie (z uwagi na kierunek w orzecznictwie uznający brak podstaw do rozpoznawania spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych przed sądami administracyjnymi).

Minister Spaw Wewnętrznych i Administracji decyzją z dnia [..] **października 2018** r., nr [..] odmówił wyłączenia stosowania wobec A.K. art. 15c, art. 22a i art. 24a ustawy zaopatrzeniowej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uwzględniając skargę, a więc nie zgadzając się z brakiem podstaw do przyjęcia jej do rozpoznania, stwierdził, że przedział czasu od złożenia wniosku z dnia 2 stycznia 2018 r. do dnia wydania decyzji w dniu 21 października 2018 r. pozwala przyjąć, że **organ nie działał w sprawie wnikliwie i szybko, czy też bez zbędnej zwłoki.** W ocenie Sądu odstępy pomiędzy dokonywanymi czynnościami oraz brak monitorowania sprawy, np. poprzez ponaglanie innych organów do przekazania żądanych informacji (dokumentów) wraz z działaniami organu w końcowym etapie - a więc poinformowanie strony jeszcze w lipcu 2018 r., że organ zebrał materiał dowodowy niezbędny do wydania decyzji z równoczesnym zaznaczeniem, że decyzja powinna zostać wydana w początkowych dniach grudnia 2018 r. - wskazują na przewlekłe prowadzenie sprawy, z uchybieniem terminów wskazanych w k.p.a. Sąd podkreślił, że kwestie związane z trudnościami organu wynikającymi z konieczności dokonania kwerendy akt nie zwalniają organu administracji publicznej z zarzutu przewlekłości.

W ocenie Sądu czas prowadzenia postępowania i okoliczności dotyczące sposobu jego prowadzenia, takie jak znaczne odstępy w czasie pomiędzy złożeniem wniosku przez skarżącego oraz podjęciem czynności przez organ oraz brak należytego monitorowania terminowości przekazania dokumentów z instytucji do których organ się zwracał, uzasadniały wymierzenie temu organowi **grzywny w wysokości 200 zł** oraz sumy pieniężnej **na rzecz skarżącego w wysokości 1000 zł**, na podstawie art. 149 § 2 w związku z art. 154 § 6 p.p.s.a.

**Skargę kasacyjną** od powyższego wyroku wywiódł Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia **11 stycznia 2019 r.** wnosząc o rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie, uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, zasądzenie kosztów postępowania oraz zarzucając naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

- art. 149 § 1 pkt 3 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez stwierdzenie, że Minister dopuścił się przewlekłości w rozpatrzeniu wniosku, gdy w rzeczywistości Sąd bierze pod uwagę stan sprawy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy, a w przedmiotowej sprawie organ na chwilę zamknięcia rozprawy nie prowadził przewlekle postępowania (decyzja z dnia [..] października 2018 r.). Ponadto podjęcie przez organ administracji czynności procesowych uzasadnia umorzenie postępowania w sprawie ze skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania. "Z chwilą wydania przez organ aktu lub dokonania czynności, o których mowa w tym przepisie ustaje tak stan bezczynności, jak i przewlekłości postępowania, a w konsekwencji sąd I instancji nie ma podstaw do wydania merytorycznego orzeczenia w kwestii prowadzenia postępowania administracyjnego w sposób przewlekły". (wyrok NSA z dnia 12 lipca 2016 r., II GSK 410/15);

- art. 149 § 1a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez stwierdzenie, że przewlekłe prowadzenie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa, w sytuacji, gdy działanie organu nie wynikało ze złej woli organu, czy też z chęci lekceważenia strony postępowania, lecz z konieczności podjęcia przez organ szeregu czynności, w szczególności zebraniu materiału dowodowego i jego wnikliwej analizy. Minister właściwy do spraw wewnętrznych, aby wydać decyzję w przedmiocie wyłączenia stosowania art. 15c, art. 22a i art. 24a musi dokonać wszechstronnego i wnikliwego zbadania przedmiotowej sprawy, co wymaga podjęcia przez organ szeregu czynności wyjaśniających. W przedmiotowej sprawie organ nie dysponował materiałem dowodowym i dlatego w pierwszej kolejności na organie ciążył obowiązek wystąpienia do Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA z zapytaniem czy skarżący pobiera świadczenie emerytalne/rentowe/rentowe rodzinne oraz za jakie okresy służby i w jakich formacjach. Następnie ustalenia wymagało, czy skarżący podlega (ewentualnie za jakie okresy, służba w jakich formacjach) regulacjom ww. ustawy (art. 15c, art. 22a, art. 24a). W przypadku potwierdzenia powyższego konieczne było wystąpienie do IPN z prośbą o przekazanie informacji o przebiegu służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy, a także przekazanie informacji pozwalających na ocenę ustawowego wymogu dotyczącego rzetelnego wykonywania zadań i obowiązków po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia. Zatem w tym zakresie, co jest najważniejsze w sprawie, organ jest zależny od sprawności i szybkości przekazywania materiałów dowodowych koniecznych do wydania orzeczenia w sprawie przez właściwe organy. Ponadto wniosek z dnia 2 stycznia 2018 r. został wniesiony przedwcześnie, tj. co prawda po wydaniu przez organ emerytalno-rentowy decyzji o ponownym ustaleniu wysokości emerytury skarżącego ([..] sierpnia 2017 r.), ale przed uzyskaniem przez organ wiedzy o dacie zwolnienia ze służby, wydanej decyzji, wysłudze strony oraz informacji o przebiegu służby z IPN ([..] stycznia 2018 r.). Informację o przebiegu służby z akt osobowych IPN organ uzyskał w dniu 23 lipca 2018 r., a informację o przebiegu służby z Komendy Głównej Policji organ uzyskał w dniu 11 maja 2018 r;

- art. 149 § 2 w zw. z art. 154 § 6 w zw. z art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez wymierzenie organowi grzywny w wysokości 500 zł w sytuacji, gdy wymierzenie grzywny jest fakultatywne, a jej wysokość powinna zostać uzasadniona;

- art. 149 § 2 w zw. z art. 154 § 7 w zw. z § 6 w zw. z art. 141 § 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez przyznanie od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wysokości 1000 zł w sytuacji, gdy przyznanie grzywny jest fakultatywne, a jej wysokość powinna być uzasadniona, a suma pieniężna nie ma charakteru odszkodowawczego.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej organ zawarł argumentację na poparcie powyższych zarzutów.

**W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżący wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego**. Wyjaśniając swoje stanowisko o braku podstaw do uznania skargi kasacyjnej za skuteczną i podkreślając, że rażące opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach jest oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 202 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz.U. z 2019 r., poz. 2325), zwanej dalej p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę 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 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.).

**Rozpoznając skargę kasacyjną w tak zakreślonych granicach, stwierdzić należy, że nie ma ona usprawiedliwionych podstaw.**

Zgodnie z art. 149 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a:

1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności;

2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa;

3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Natomiast treść art. 149 § 1a p.p.s.a. zobowiązuje Sąd do jednoczesnej oceny, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

Należy przypomnieć, że w sprawie ze skargi na przewlekłość postępowania sąd administracyjny kontroluje co do zasady tok i poprawność czynności organu, ich właściwe natężenie, koncentrację materiału dowodowego, prawidłowość i celowość z punktu widzenia rozstrzygnięcia. Przewlekłość w prowadzeniu postępowania administracyjnego występuje wówczas, gdy podejmowane przez organ czynności procesowe nie charakteryzują się niezbędną koncentracją, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych do merytorycznego załatwienia sprawy. Przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania administracyjnego zaistnieje wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by skończyło się ono w rozsądnym terminie. Innymi słowy, z przewlekłością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy postępowanie to trwało dłużej niż było to konieczne do wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne do rozstrzygnięcia sprawy. W piśmiennictwie prawniczym dotyczącym omawianej regulacji pod pojęciem "przewlekłego prowadzenia postępowania" rozumie się sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu, bądź wykonywaniu czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest w bezczynności (zob.: J.P. Tarno: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2012), ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikająca z istoty sprawy (zob.: B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2011).

W wyniku rozpoznawania skargi na przewlekłość Sąd bada, czy postępowanie organu prowadzone było w sposób nieprawidłowy z punktu widzenia wymogów efektywności i to, wbrew stanowisku organu skarżącego kasacyjnie, bez względu na to, czy sprawa została zakończona, jak w niniejszej sprawie, wydaniem decyzji przed wydaniem orzeczenia przez Sąd, czy też nie. Sąd dokonuje oceny postępowania przed organem administracji, a ściślej działań organu pod kątem prawidłowego zastosowania przepisów postępowania. Skoro przewlekłe prowadzenie postępowania może zostać stwierdzone jedynie w przypadku, gdy organ mając kompetencje do wydania konkretnego aktu bądź podjęcia określonej czynności nie realizuje tych kompetencji w zgodzie z prawnymi standardami szybkości i efektywności postępowania określonymi w konkretnych przepisach prawa, to zarzut błędnego stwierdzenia przez Sąd przewlekłego postępowania w sprawie musi obejmować łączne wskazanie tych przepisów postępowania sądowoadministracyjnego, które stanowiły podstawę do orzekania przez Sąd w sprawie ze skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ oraz przepisów, które naruszył organ, a których prawidłowe zatasowanie uwalniałoby go z zarzutu przewlekłego prowadzenia postępowania.

**Zarzuty skargi kasacyjnej nie spełniają powyższego wymogu.**

W pierwszej kolejności organ skarżący kasacyjnie podnosi zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. poprzez stwierdzenie, że Minister dopuścił się przewlekłości w rozpatrzeniu wniosku, gdy w rzeczywistości Sąd bierze pod uwagę stan sprawy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy, a w przedmiotowej sprawie organ na chwilę zamknięcia rozprawy nie prowadził przewlekle postępowania, skoro wydał decyzję z dnia [..] października 2018 r. Jak wyżej wskazano wydanie decyzji nie zwalnia Sądu z oceny zaistnienia stanu bezczynności, czy przewlekłości w prowadzonym postępowaniu, a wydanie decyzji samo przez się nie powoduje bezzasadności skargi. Niezależnie jednak od powyższego, zarzut skargi kasacyjnej sformułowany jako zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. nie mógł być skuteczny w niniejszej sprawie. Wskazany przepis ma bowiem charakter ogólny i kompetencyjny. 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 I instancji, co w niniejszej sprawie jednak nie ma miejsca. Strona skarżąca kasacyjnie chcąc powołać się na zarzut naruszenia powyższego przepisu w sytuacji, gdy zarzuca wadliwość kontroli sądowadministracyjnej dokonanej w ramach kompetencji wyznaczonych normą wynikającą z tego przepisu, zobowiązana jest bezpośrednio powiązać omawiany zarzut z zarzutem naruszenia konkretnych przepisów, którym - jej zdaniem - Sąd I instancji uchybił w toku rozpoznania sprawy błędnie oceniając działanie organu jako naruszające przepisy prawa (w niniejszej sprawie stosowane przepisy k.p.a.). Tymczasem ani zarzut skargi kasacyjnej dotyczący błędnej oceny przewlekłości postępowania nie zawiera takiego powiązania, ani uzasadnienie skargi kasacyjnej nie wyjaśnia podstaw prawnych uznania przez organ, że nie pozostawał on w zbędnej zwłoce, a więc niedochowanie terminu załatwienia sprawy mogło znajdować uzasadnienie w skrupulatnym podejmowaniu przez organ wszelkich czynności zmierzających do jak najszybszego załatwienia sprawy, a przynajmniej nie niweczy stanowiska Sądu o naruszeniu art. 12, art. 35 (§ 1 i 3) i art. 36 (§ 1 i 2) k.p.a.

Z tych samych przyczyn nie mógł być skuteczny zarzut naruszenia art. 149 § 1a p.p.s.a. Skoro bowiem Sąd I instancji ocenił - na gruncie powołanych w uzasadnieniu wyroku przepisów, tj. art. 12, art. 35 - art. 38 k.p.a. - przewlekłość organu jaka mającą miejsce z rażącym naruszeniem prawa, to nie można Sądowi stwierdzającemu, że przewlekłe prowadzenie postępowania miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa zarzucić naruszenia art. 149 § 1a p.p.s.a., gdyż takie rozstrzygnięcie jest właśnie zgodne z dyspozycją zastosowanej przez Sąd I instancji normy prawnej wynikającej z tego przepisu. Naruszenie wymienionego przepisu 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 § 1a p.p.s.a. jednak nie powołano (por. wyroki NSA: z dnia 30 kwietnia 2015 r., I OSK 1701/14, z dnia 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1595/14, z dnia 29 kwietnia 2015 r., I OSK 1596/14, z dnia 24 kwietnia 2015 r., I OSK 1088/14, z dnia 8 kwietnia 2015 r., I OSK 71/15, z dnia 9 stycznia 2015 r., I OSK 638/14). Brak wskazanych wyżej odniesień oznacza w konsekwencji nieskuteczność zarzutu naruszenia zaskarżonym wyrokiem art. 149 § 1a 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 art. 149 § 1a p.p.s.a. (por. wyrok NSA z dnia 15 maja 2015 r., I OSK 1329/14).

W ramach trzeciego zarzutu skargi kasacyjnej wskazano na art. 149 § 2 w związku z art. 154 § 6 w związku z art. 141 § 4 p.p.s.a. Naruszenia tych przepisów strona skarżąca kasacyjnie upatruje w wymierzeniu organowi grzywny w wysokości 500 zł w sytuacji, gdy wymierzenie grzywny jest fakultatywne, a jej wysokość powinna zostać uzasadniona.

Zgodnie z art. 149 § 2 p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, może orzec z urzędu lub na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6. Odesłanie zawarte w art. 149 § 2 p.p.s.a. 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. W sytuacji zatem, gdy Sąd - któremu w realiach niniejszej sprawy nie zarzucono skutecznie błędnej oceny przewlekłości prowadzonego postępowania - znajdując podstawy do wymierzenia grzywny ustala jej granice w wysokości mieszczącej się w ustawowo wskazanych granicach (500 zł), zarzut naruszenia art. 149 § 2 w zw. z art. 156 § 4 p.p.s.a. nie może odnieść skutku.

Zasadność wymierzenia grzywny w określonej wysokości może być kwestionowana w ramach zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., (został wskazany w powiązaniu z art. 149 § 2 i art. 154 § 6 p.p.s.a.), z którego treści wynika, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać m.in. podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. W realiach niniejszej sprawy zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. okazał się nieuzasadniony.

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, LEX nr 1341460; wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2014 r., II FSK 3614/13). W tym zakresie Sąd I odwołał się do dokonanej we wcześniejszej części uzasadnienia oceny podejmowanych przez organ czynności jako niezmierzających do należytego i szybkiego załatwienia sprawy i wydania rozstrzygnięcia, wskazując, że "czas prowadzenia postępowania i ww. okoliczności dotyczące sposobu jego prowadzenia" uzasadniały wymierzenie grzywny oraz sumy pieniężnej. Taka argumentacja Sądu I, 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, tak też jak i przyznania sumy pieniężnej wynikały z oceny przewlekłości postępowania jako zaistniałej z rażącym naruszeniem prawa.

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. poprzez przyznanie od Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wysokości 1000 zł w sytuacji, gdy przyznanie grzywny 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.

Z powyższych przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny uznał skargę kasacyjną za pozbawioną usprawiedliwionych podstaw, co skutkowało jej oddaleniem w oparciu o art. 184 p.p.s.a.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 p.p.s.a.