

Sygn. akt I OSK 2242/17

ODPIS



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 października 2019 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Jan Paweł Tarno (spr.)

Sędziowie sędzia NSA Elżbieta Kremer
sędzia del. WSA Krzysztof Dziedzic

Protokolant asystent sędziego Katarzyna Kudrzycka

po rozpoznaniu w dniu 24 października 2019 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Syndyka Masy Upadłości Portu Lotniczego "Radom" S.A.
w upadłości z siedzibą w Radomiu

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 13 lipca 2017 r. sygn. akt VIII SAWa 1086/16

w sprawie ze skargi Mateusza Wojcieszaka

na niewykonanie przez Port Lotniczy Radom S.A. z siedzibą w Radomiu wyroku
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2015 r.
w sprawie o sygnaturze akt VIII SAB/Wa 38/15

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Błaszczyk

starszy inspektor sądowy

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 13 lipca 2017 r., VIII SA/Wa 1086/16 1) wymierzył Portowi Lotniczemu Radom S.A. z siedzibą w Radomiu grzywnę w wysokości 10 000 zł za niewykonanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 listopada 2015 r., VIII SAB/WA 38/15; 2) stwierdził, że beczynność Portu Lotniczego Radom S.A. z siedzibą w Radomiu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa; 3) zasądził od Portu Lotniczego Radom S.A. na rzecz Mateusza Wojcieszaka kwotę 200 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego. W uzasadnieniu Sąd podniósł, że zgodnie z art. 154 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2012 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej jako: p.p.s.a.), w razie niewykonania wyroku uwzględniającego skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania strona, po uprzednim pisemnym wezwaniu właściwego organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy, może wnieść skargę w tym przedmiocie, żądając wymierzenia temu organowi grzywny. Sąd, w przypadku, o którym mowa w § 1, stwierdza czy beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 154 § 2 p.p.s.a.). Grzywnę, o której mowa w § 1, wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów (art. 154 § 6 p.p.s.a.). Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa GUS z 16 lutego 2017 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2016 r. i w drugim półroczu 2016 r. (M. P. 2017, poz. 208) przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w 2016 r. wyniosło 3.536,87 zł. Ponadto, uwzględniając skargę Sąd może przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 p.p.s.a. (art. 154 § 7 p.p.s.a.).

Warunkiem skutecznego wniesienia skargi w trybie art. 154 § 1 p.p.s.a. jest uprzednie pisemne wezwanie organu do wykonania wyroku lub załatwienia sprawy. W sprawie niniejszej skarżący dopełnił tej czynności kierując do organu, w dniu 10 sierpnia 2016 r., stosowne wezwanie, a dopiero później skargę do Sądu w trybie art. 154 § 1 p.p.s.a., co miało miejsce 15 grudnia 2016 r.. Tym samym, wniesiona w tej sprawie skarga jest dopuszczalna.

Przepis art. 154 p.p.s.a. jest podstawą wymierzenia grzywny organowi, który nie wykonał wyroku sądowego. Bezspornie przesłanką zastosowania tego przepisu i wymierzenia organowi grzywny jest ustalenie, że organ administracji nie wykonał wyroku Sądu. Zgodnie z art. 286 § 2 p.p.s.a. termin do załatwienia sprawy przez organ administracji określony w przepisach prawa lub wyznaczony przez Sąd liczy się od dnia doręczenia akt organowi.

Skarżący wniósł o wymierzenie organowi – Spółce Port Lotniczy Radom S.A. grzywny za niewykonanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 listopada 2015 r., VIII SAB/Wa 38/15, którym zobowiązano Port Lotniczy Radom S.A. do rozpoznania wniosku Mateusza Wojcieszaka z 30 sierpnia 2014 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi. Ponadto, Sąd stwierdził, że beczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Jest poza sporem, że odpis prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy został doręczony organowi 9 lutego 2016 r., zatem od tej daty należało liczyć termin do załatwienia sprawy. Określony wyrokiem Sądu czternastodniowy termin ekspirował 23 lutego 2016 r. Również nie ulega wątpliwości, że do dnia wniesienia skargi w tej sprawie, czyli do 15 grudnia 2016 r., organ; podjął wprawdzie czynności postępowania, które przedstawił w odpowiedzi na skargę, ale nie rozpoznał wniosku skarżącego z 30 sierpnia 2014 r. jednocześnie Sąd zaznaczył, że zgodnie z art. 154 § 3 p.p.s.a. wykonanie wyroku lub załatwienie sprawy po wniesieniu skargi, o której mowa w § 1, nie stanowi podstawy do umorzenia postępowania lub oddalenia skargi. Oznacza to, że wykonanie wyroku VIII SAB/Wa 38/15 już po wniesieniu skargi do sądu administracyjnego i tak skutkuje koniecznością wymierzenia organowi grzywny.

Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela panujący w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, że niewykonanie prawomocnego wyroku w demokratycznym państwie prawnym nie może być tolerowane, ponieważ taka sytuacja prowadzi do podważenia zaufania obywateli do organów państwa, świadczy o braku poszanowania prawa przez organy, które same są zobowiązane do jego stosowania. W szczególności usprawiedliwieniem braku respektowania prawomocnego wyroku nie mogą być trudności kadrowe, konieczność zgromadzenia materiału dowodowego oraz wielość pism, czy skarg kierowanych przez strony, na które odpowiadać musi organ. Okoliczności te mogą jedynie wpływać na wysokość grzywny nałożonej na organ, co nie jest sporne w orzecznictwie (por. np. wyroki NSA: z 8 stycznia 2013 r., I

OSK 2005/12 oraz z 1 października 2010 r., I OSK 1166/10, a także wyrok WSA w Łodzi z 28 marca 2017 r., II SA/Łd 967/16). Ustalenie wysokości wymierzonej grzywny pozostawione zostało miarkowaniu Sądu, a jedynie jej górną granicę określa art. 154 § 6 p.p.s.a., odwołujący się do ogłaszanej corocznie przez Prezesa GUS, na podstawie odrębnych przepisów, wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim. O ile uwzględnienie skargi opartej na art. 154 § 1 p.p.s.a. obliguje Sąd do wymierzenia grzywny, o tyle przy ustalaniu jej wysokości winien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, w tym m.in. przyczyny niewypełnienia przez organ ciążącego na nim obowiązku, okres jaki upłynął od wniesienia skargi, fakt, czy po jej wniesieniu, a przed rozpoznaniem sprawy, organ wykonał wyrok (zob. postanowienie NSA z 14 września 2010 r., I OZ 675/10; wyrok NSA z 1 października 2010 r., I OSK 1166/10, postanowienie NSA z 27 września 2011 r., I OZ 719/11). Biorąc pod uwagę wskazane przez organ okoliczności Sąd uznał, że grzywna w kwocie 10 000 zł będzie adekwatna do stopnia, w jakim organ naruszył termin załatwienia sprawy, a jednocześnie spełni wystarczająco represyjną funkcję.

Mając na uwadze art. 154 § 2 in fine p.p.s.a. Sąd stwierdził, iż bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Rażącym naruszeniem prawa jest bowiem stan, w którym wyraźnie, ewidentnie, bezdyskusyjnie i drastycznie naruszono treść obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W orzecznictwie akcentuje się, iż rażącym naruszeniem prawa będzie stan, w którym bez żadnej wątpliwości i wahań można stwierdzić, że naruszono prawo w sposób oczywisty. Kwalifikacja naruszenia jako rażące musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do stanu określanego po prostu jako naruszenie, bądź zwykłe naruszenie. Dla uznania rażącego naruszenia prawa nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych obowiązków, czyli także terminów załatwienia sprawy. Wspomniane przekroczenie musi być znaczne i niezaprzeczalne. Niewykonanie wyroku i opóźnienie w podejmowanych przez organ czynnościach ma być oczywiście pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia. Skład orzekający w niniejszej sprawie podziela w pełni przywołane poglądy (por. np.: wyrok NSA z 21 czerwca 2012 r. I OSK 675/12; postanowienie NSA z 27 marca 2013 r. II OSK 468/13 oraz wyroki WSA: we Wrocławiu z 10 kwietnia 2014 r., II SAB/Wr 14/14; w Poznaniu z 11 października 2013 r., II SAB/Po 69/13; w Szczecinie z 16 maja 2013 r., II SAB/Sz 34/13, a także w Łodzi z 28 marca 2017 r., II SA/Łd 967/16). Zatem, bezczynność organu

miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, bo organ nie rozpoznał wniosku skarżącego w wyznaczonym terminie, mimo zobowiązania go do tego w terminie określonym prawomocnym wyrokiem. Wskazane w odpowiedzi na skargę czynności podejmowane przez organ przesadzają o tym, że bezczynność organu osiągnęła kwalifikację rażącego naruszenia prawa i uzasadnia wymierzenie grzywny z tytułu niewykonywania wyroku WSA w Warszawie z 13 listopada 2015 r., II SAB/Wa 38/15 w kwocie 10 000 zł.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną wywiódł Port Lotniczy Radom S.A. z siedzibą w Radomiu, zaskarżając go w zakresie punktu I – co do zasądzenia grzywny ponad kwotę 500,00 zł oraz punktu II oraz wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie, ewentualnie o wydanie wyroku reformatoryjnego i wymierzenie Portowi Lotniczemu Radom S.A. z siedzibą w Radomiu grzywny w wysokości 500,00 zł za niewykonanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 listopada 2015 r., VIII SAB/Wa 38/15, a także o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie, tj.:

1. art.154 § 1 P.p.s.a. przez jego niewłaściwe zastosowanie i wymierzenie organowi grzywny w wysokości 10.000 zł, bez jednoczesnego uwzględnienia okoliczności niniejszej sprawy, w szczególności przyczyn wystąpienia opóźnienia w wykonaniu wyroku, w tym trudności kadrowych (braku wydzielenia pracowników zajmujących się wyłącznie wnioskami o udzielenie informacji publicznej), skomplikowanego charakteru wniosku złożonego przez Mateusza Wojcieszaka – dane dotyczące oprogramowania, zbiorów i kryteriów wyszukiwania, które wymagały uzyskania specjalistycznej wiedzy w zakresie oprogramowania i działania poszczególnych podzbiorów, a także ilości otrzymywanych przez organ wniosków, w tym wniosków otrzymywanych od skarżącego, co niewątpliwie uzasadniało długość opóźnienia w wykonaniu wyroku Sądu i nie stanowiło przejawu złej woli, bądź celowego działania organu, a także braku uwzględnienia przez Sąd I instancji ostatecznego wykonania tego wyroku, jeszcze przed wydaniem zaskarżonego wyroku przez udostępnienie żądanych informacji, co w konsekwencji spowodowało wymierzenie grzywny w wysokości 10 000,00 zł za niewykonanie wyroku WSA w Warszawie z 13 listopada 2015 r., VIII

SAB/Wa 38/15, która to kara jest zbyt wysoka i nie odpowiada stopniowi zawinienia organu,

2) art. 154 § 2 zd. 2 P.p.s.a., polegające na uznaniu przez Sąd I instancji, iż beczynność organu osiągnęła kwalifikację rażącego naruszenia prawa i uzasadnia wymierzenie kary w wysokości 10 000 zł, w sytuacji, gdy Sąd nie uwzględnił okoliczności faktycznych występujących w sprawie, uzasadniających brak możliwości wcześniejszego wykonania wyroku WSA w Warszawie, przyjmując, że opóźnienie wykonania wyroku nie znajdowało racjonalnego uzasadnienia, z czym nie sposób się zgodzić,

3) art. 141 § 4 P.p.s.a. polegające na niewłaściwym sporządzeniu uzasadnienia wyroku, które uniemożliwia dokonanie kontroli instancyjnej, a jednocześnie uniemożliwia organowi poznanie podstaw jego wydania oraz toku rozumowania Sądu I instancji, w szczególności przez jego ogólnikowość i niepełność przejawiającą się uznaniem przez Sąd, iż „trudności kadrowe, konieczność zgromadzenia materiału dowodowego oraz wielość pism, czy skarg kierowanych przez strony (...) mogą jedynie wpływać na wysokość grzywny nałożonej na organ” (s. 3 uzasadnienia), a następnie stwierdzenie, że „Biorąc pod uwagę wskazane przez organ okoliczności – bez ich dookreślenia przez Sąd – grzywna w kwocie 10.000 zł będzie adekwatna do stopnia, w jakim organ naruszył termin załatwienia sprawy, a jednocześnie spełni wystarczająco represyjną funkcję” (s. 4 uzasadnienia), co może z kolei wskazywać, iż przy ostatecznym rozstrzygnięciu o wysokości grzywny nałożonej na organ Sąd uwzględnił jedynie długotrwałość opóźnienia w wykonaniu wyroku, pomijając inne, istotne w odczuciu strony okoliczności jak: fakt ostatecznego udostępnienia informacji publicznej zgodnie ze złożonym wnioskiem, ilość wniosków otrzymywanych od skarżącego i ich charakter, konieczność zgromadzenia niezbędnych informacji.

Mateusz Wojcieszak 10 października 2017 r. złożył pismo zatytułowane „Odpowiedź na skargę kasacyjną”, w którym wniósł o jej oddalenie oraz o zasądzenie jego rzecz zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego. Wraz z ww. pismem, złożył też wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną. W uzasadnieniu wniosku podniósł, że przesyłka zawierająca odpis skargi kasacyjnej została doręczona na jego warszawski adres 1 września 2017 r., kiedy to przebywał poza granicami kraju. Przesyłka została odebrana przez jego współlokatorkę, wspólnie z inną korespondencją, w związku z czym została niezauważona. Z treścią prze-

syłki oraz z zawartym pouczeniem skarżący zapoznał się dopiero po powrocie z urlo-
pu, tj. 10 października 2017 r.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W postępowaniu przed NSA prowadzonym na skutek wniesienia skargi kasacyjnej obowiązuje generalna zasada ograniczonej kognicji tego sądu (art. 183 § 1 P.p.s.a.). NSA jako sąd II instancji rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, wyznaczonymi przez przyjęte w niej podstawy, określające zarówno rodzaj zarzucanego zaskarżonemu orzeczeniu naruszenia prawa, jak i jego zakres. Z urzędu bierze pod rozagę tylko nieważność postępowania. Ta jednak nie miała miejsca w rozpoznawanej sprawie.

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw, albowiem podniesione w niej zarzuty przeciwko zaskarżonemu wyrokowi Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie nie są trafne.

Wykonanie wyroków sądu administracyjnego, uwzględniających skargę polega na zastosowaniu się przez organ administracyjny w ponownym postępowaniu do oceny prawnej, wyrażonej w tym wyroku. Wynika to wprost z art. 153 P.p.s.a., zgodnie z którym ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Ocena prawna wyrażona w orzeczeniu sądu wiąże w sprawie ten sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia. Oznacza to, że orzeczenie sądu administracyjnego wywiera skutki wykraczające poza zakres postępowania sądownoadministracyjnego, a jego oddziaływaniem objęte jest także przyszłe postępowanie administracyjne w sprawie. Ocena prawna wynika z uzasadnienia wyroku sądu i dotyczy wykładni przepisów prawnych i sposobu ich zastosowania w konkretnym przypadku w związku z rozpoznawaną sprawą. Zaś związanie samego sądu administracyjnego, w rozumieniu tego przepisu, oznacza, iż nie może on formułować nowych ocen prawnych – sprzecznych z wyrażonym wcześniej poglądem, lecz zobowiązany jest do podporządkowania się mu w pełnym zakresie oraz konsekwentnego reagowania w razie stwierdzenia braku zastosowania się przez organ do wskazań w zakresie dalszego postępowania przed organem administracji publicznej.

Niewykonanie orzeczenia sądu administracyjnego polega więc na niezastosowaniu się przez organ administracji w ponownym postępowaniu administracyjnym do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu prawomocnego orzeczenia tego sądu. Jak się wydaje, za szczególnie groźną dla porządku prawnego postać niewykonania orzeczenia ustawodawca uznał niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, ponieważ dla przeciwdziałania temu niebezpiecznemu zjawisku przewidział szczególny tryb postępowania w postaci możliwości wniesienia przez stronę skargi na niewykonanie takiego wyroku. Zgodnie z art. 154 P.p.s.a., w przypadku uwzględnienia tej skargi sąd może zastosować następujące środki dyscyplinujące:

1) Wymierzyć temu organowi grzywnę do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów;

2) Orzec o istnieniu lub nieistnieniu uprawnienia lub obowiązku, jeżeli pozwala na to charakter sprawy oraz niebudzące uzasadnionych wątpliwości okoliczności jej stanu faktycznego i prawnego;

3) Przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6; a ponadto

4) Sąd ma obowiązek stwierdzić, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa; zaś

5) Osobie, która poniosła szkodę wskutek niewykonania orzeczenia sądu, służy roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

Należy zauważyć, że jedyną przesłanką warunkującą zarówno wymierzenie organowi grzywny, jak i przyznanie od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej jest niewykonanie wyroku uwzględniającego skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Natomiast rozstrzygnięcie, który z tych środków, czy też oba z nich, mają być zastosowane i w jakiej wysokości zostało pozostawione uznaniu sądów administracyjnych. Nie ulega wątpliwości, że podejmując rozstrzygnięcie w kwestii zastosowania każdego z tych środków, sąd administracyjny powinien mieć na względzie: a) stopień naruszenia prawa przez organ administracyjny (funkcja represyjna), b) efektywność jego zastosowania, a więc wyrządzenie organowi określonej dolegliwości finansowej w celu przymuszenia go do wykonania prawomocnego wyro-

ku (funkcja prewencyjna) i c) zasadność wynagrodzenia stronie cierpień i niedostat-
ków związanych z niewykonaniem wyroku (funkcja kompensacyjna).

Mając to na względzie, przyjąć należy, że sąd administracyjny, który stwierdził w wyroku, że bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, może odstąpić od wymierzenia grzywny, jeżeli strona wystąpiła z takim wnioskiem, tylko w wyjątkowo uzasadnionych przypadkach. Oznacza to, że sąd administracyjny odstępując od wymierzenia grzywny obowiązany jest wyjaśnić, jaki to wyjątkowo uzasadniony przypadek zaistniał, żeby uznać za uzasadnione odstąpienie od zastosowania tego środka dyscyplinującego. Trafnie ocenił Sąd I instancji, że w niniejszej sprawie takiego wyjątkowo uzasadnionego przypadku nie było.

W świetle wyżej poczynionych uwag, należy z całą mocą stwierdzić, że podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty są bezpodstawne. I tak, zarzut naruszenia art. 154 § 2 zd. 2 P.p.s.a., polegający na uznaniu przez Sąd I instancji, iż bezczynność organu osiągnęła kwalifikację rażącego naruszenia prawa jest chybiony. Przede wszystkim należy podkreślić, że skarżący kasacyjnie dowiedział się, a przynajmniej mógł się dowiedzieć o ciążyącym na nim obowiązku rozpoznania wniosku Mateusza Wojcieszaka z 30 sierpnia 2014 r. w terminie 14 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi już 13 listopada 2015 r. Zatem już od tej daty mógł podejmować czynności przygotowawcze, konieczne do wykonania ciążyącego na nim obowiązku. Prawomocny wyrok WSA w Warszawie, VIII SAB/Wa 38/15 został doręczony skarżącemu kasacyjnie 9 lutego 2016 r., zatem od tej daty zaczął biec wyznaczony przez Sąd I czternastodniowy instancji termin załatwienia sprawy. Ekspirował on 23 lutego 2016 r. Równocześnie nie ulega wątpliwości, że do dnia wniesienia skargi w tej sprawie, czyli do 15 grudnia 2016 r., ciążyący na skarżącym kasacyjnie obowiązek nie został wykonany. W rezultacie, od daty wydania wyroku WSA w Warszawie z 13 listopada 2015 r., VIII SAB/Wa 38/15 do daty wniesienia skargi na niewykonanie powyższego wyroku minęło 13 miesięcy, zaś wyznaczony tym wyrokiem termin załatwienia sprawy został przekroczony (na dzień 15 grudnia 2016 r., tj. dzień wniesienia skargi w niniejszej sprawie) o 9 miesięcy i 22 dni.

Fakty te dowodzą niezbicie, że rozpoznawanej sprawie doszło do bezczynności skarżącego kasacyjnie z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ stwierdzona bezczynność jest oczywista i długotrwała, zaś przyczyny niewypełnienia przez organ ciążyącego na nim obowiązku (skomplikowany charakter wniosku złożonego przez

Mateusza Wojcieszaka – dane dotyczące oprogramowania, zbiorów i kryteriów wyszukiwania, które wymagały uzyskania specjalistycznej wiedzy w zakresie oprogramowania i działania poszczególnych podzbiorów, a także ilość otrzymywanych przez organ wniosków) nie znajdują żadnego usprawiedliwienia, wobec długości stwierdzonego okresu bezczynności. Wprost przeciwnie, okoliczności zaistniałe w niniejszej sprawie dowodzą nie tylko złamania prawa przez skarżącego kasacyjnie, ale również jego ignorancji i lekceważenia skarżącego, co zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego doprowadziło również do naruszenia konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP), zgodnie z którą organ władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jednym z podstawowych obowiązków organów władzy publicznej wynikających z tej zasady jest niezwłoczne i skrupulatne wykonywanie wyroków sądowych. Niedopełnienie tego obowiązku nie tylko narusza powagę wymiaru sprawiedliwości, ale przede wszystkim godzi w interes prawny jednostki, bo nie zapewnia jej pewności obrotu prawnego i poczucia bezpieczeństwa.

Nie można również podzielić zarzutu naruszenia art. 154 § 1 P.p.s.a. przez jego niewłaściwe zastosowanie i wymierzenie organowi grzywny w wysokości 10.000 zł. Przepis ten w związku z art. 154 § 6 P.p.s.a. pozostawia ustalenie wymierzonej grzywny uznaniu sądu administracyjnego, ograniczając się jedynie do określenia górnej jej granicy. Biorąc pod uwagę ewidentność i stopień rażącego naruszenia prawa, z jakim doszło do bezczynności Portu Lotniczego Radom S.A. z siedzibą w Radomiu uznać należało, że Sąd I instancji nie naruszył granic tego uznania. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie doszłoby do naruszenia tych granic nawet w przypadku, gdyby Sąd I instancji wymierzył grzywnę w wyższej wysokości niż 10 000 zł, ponieważ w rozpoznawanej sprawie nie było żadnych okoliczności, które usprawiedliwiałyby tak długi okres pozostawania w bezczynności w wykonaniu prawomocnego wyroku sądu administracyjnego.

Wreszcie nie zasługuje na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a. Uzasadnienie sporządzone z uchybieniem zasad określonych w art. 141 § 4 może stanowić naruszenie przepisów postępowania, które mogłoby mieć istotny wpływ na wynik sprawy tylko w przypadku, jeżeli zawarta w nim ocena prawna (art. 153 P.p.s.a.) miałaby pierwszoplanowe znaczenie dla wadliwego, końcowego załatwienia sprawy. Zatem błędne uzasadnienie orzeczenia stanowi podstawę kasacyjną wymienioną w art. 174 pkt 2 P.p.s.a., jeżeli prowadzi do niezgodnego z prawem załatwienia sprawy.

W tym kierunku idzie zdecydowana większość orzeczeń NSA. Zauważa się przede wszystkim, że jakkolwiek czynność procesowa sporządzenia pisemnego uzasadnienia dokonywana już po rozstrzygnięciu sprawy i ma sprawozdawczy charakter, a więc sama przez się nie może wpływać na to rozstrzygnięcie jako na wynik sprawy, to niemniej tylko uzasadnienie spełniające określone ustawą warunki stwarza podstawę do przyjęcia, że będąca powinnością sądu administracyjnego kontrola działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem rzeczywiście miała miejsce i że prowadzone przez ten sąd postępowanie odpowiadało przepisom prawa – wyrok NSA z 2 lutego 2006 r., II FSK 325/05, LEX nr 177476. Można w nim przy tym znaleźć liczne przykłady wad uzasadnienia, polegające na naruszeniu art. 141 § 4, które mogą stanowić skuteczną podstawę skargi kasacyjnej. I tak w wyroku NSA z 7 marca 2006 r., I OSK 990/05 (LEX nr 198283) stwierdzono, że takim naruszeniem może być brak uzasadnienia któregośkolwiek z rozstrzygnięć sądu, jak i przypadek, gdy uzasadnienie obejmuje rozstrzygnięcie, którego nie ma w sentencji orzeczenia. Z kolei w wyroku NSA z 14 marca 2006 r., I OSK 1032/05, (LEX nr 198355) za taką wadę uzasadnienia uznano naruszenie obowiązku wskazania przyczyn, z powodu których sąd odmówił wiarygodności i mocy dowodowej dowodom, w oparciu o które organy administracji przyjęły okoliczności, stanowiące podstawę faktyczną zaskarżonych decyzji. W szczególności za wadę uzasadnienia orzeczenia, skutkującą uwzględnieniem skargi kasacyjnej, należy uznać nieustosunkownie się w nim do zarzutów podniesionych w skardze lub w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, których trafność zobowiązywałaby sąd do uwzględnienia skargi. Przykładowo, skarżący podniósł, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, a w uzasadnieniu wyroku nie ma rozważań świadczących o tym, że sąd rozpoznał ten zarzut – por. szerzej wyrok NSA z 18 maja 2011 r., I OSK 1323/10.

Uogólniając należy stwierdzić, że do sytuacji, w której wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy zaliczyć tę, gdy to uzasadnienie nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia. Dzieje się tak wówczas, gdy nie ma możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy rozstrzygnięcia. Zatem – co do zasady – lakoniczne i ogólnikowe uzasadnienie wyroku uchylającego decyzję administracyjną, pozbawiające stronę informacji o przesłankach tego rozstrzygnięcia, a organ administracji także wskazówek co do kierunku dalszego

prowadzenia postępowania administracyjnego, może być naruszeniem komentowanego przepisu w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Takich wadliwości nie ma w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ponieważ zawiera ono wszystkie obligatoryjne elementy treści wymienione w art. 141 § 4 P.p.s.a., a zawarty w nim wywód prawny pozwala na jednoznaczną ocenę w toku kontroli instancyjnej, jakie znaczenie norm prawnych wynikających z art. 154 § 1, 3 i 6 P.p.s.a. przyjął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, i co zatem stanowiło podstawę prawną rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku. Okoliczność, że stanowisko zajęte przez Sąd I instancji jest odmienne od prezentowanego przez wnoszącą skargę kasacyjną, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne oraz nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Odnosząc się do wniosku Mateusza Wojcieszaka o przywrócenie terminu do wniesienia odpowiedzi na skargę kasacyjną Sąd stwierdza, że opóźnienie w dokonaniu tej czynności nie powoduje dla strony ujemnych skutków procesowych, a więc nie jest dopuszczalne przywrócenie terminu do dokonania tej czynności (art. 86 § 2 P.p.s.a. w zw. z art. 193 P.p.s.a.).

Mając na uwadze podniesione wyżej względy orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 184 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Błaszczuk
starszy inspektor sądowy