Sygn. akt **II GSK 1619/18**

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia **29 listopada 2018 r.**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:
Przewodniczący Sędzia NSA
Sędzia NSA
Sędzia del. WSA

po rozpoznaniu w dniu **29 listopada 2018 r.**
na posiedzeniu niejawnym w **Izbie Gospodarczej**
skarg kasacyjnych **Everest Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych S.A. w Warszawie**
i **Komisji Nadzoru Finansowego**
od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**
z dnia **22 maja 2018 r.**, sygn. akt **VI SAB/Wa 63/17**
w sprawie ze skargi **Everest Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych S.A. w Warszawie**
na przewlekłe prowadzenie postępowania przez **Komisję Nadzoru Finansowego**
w sprawie **wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na wykonywanie działalności polegającej na tworzeniu funduszy inwestycyjnych**

oddala skargi kasacyjne.

Uzasadnienie

Wyrokiem z 22 maja 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpoznaniu sprawy ze skargi EVEREST TFI S.A. z siedzibą w Warszawie na przewlekłe prowadzenie postępowania przez Komisję Nadzoru Finansowego w sprawie z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stwierdził, że Komisja Nadzoru Finansowego dopuściła się przewlekłego prowadzenia postępowania (pkt 1), oraz że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Komisję Nadzoru Finansowego nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2), a także zobowiązał Komisję Nadzoru Finansowego do wydania decyzji administracyjnej w terminie 30 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi (pkt 3).

Wyrok ten wydano w następującym stanie sprawy:

W dniu 20 czerwca 2016 r. Everest TFI S.A. (dalej: skarżąca, spółka) złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy rozstrzygniętej decyzją Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF, Komisja, organ) z dnia 24 maja 2016 r. znak DFI/II/4030/14/105/13/14/15/16/86/AG – w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia na wykonywanie przez Spółkę działalności polegającej wyłącznie na tworzeniu funduszy inwestycyjnych lub funduszy zagranicznych i zarządzaniu nimi, w tym na pośrednictwie w zbywaniu i odkupywaniu jednostek uczestnictwa, reprezentowaniu ich wobec osób trzecich oraz zarządzaniu zbiorczym portfelem papierów wartościowych.

Komisja Nadzoru Finansowego zawiadomiła spółkę o niezałatwieniu jej wniosku w terminie pismem z dnia 2 sierpnia 2016 r. oraz z 26 sierpnia 2016 r. z uwagi na konieczność wszechstronnej analizy materiału dowodowego sprawy.

W dniu 2 września 2016 r. KNF wystosowała do wnioskodawcy pismo zawierające pouczenie dotyczące nowelizacji ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych dokonanej ustawą z dnia 31 marca 2016 r. oraz wezwała wnioskodawcę do uzupełnienia pierwotnego wniosku inicjującego postępowanie, w terminie 7 dni. W dniu 21 września 2016 r. KNF ponownie zawiadomiła Spółkę o przedłużeniu postępowania w sprawie.

Spółka złożyła w dniu 16 września 2016 r. wniosek o zawieszenie prowadzonego postępowania w związku z brakiem możliwości ustosunkowania się do pisma z dnia 2 września 2016 r.

Postanowieniem z dnia 26 września 2016 r. sygn. DFI/II/4030/61/8/2016/PM organ zawiesił postępowanie w sprawie. Następnie Komisja Nadzoru Finansowego w

dniu 26 stycznia 2017 r., rozpoznając wniosek Spółki złożony 8 grudnia 2016 r., wydała postanowienie w przedmiocie podjęcia zawieszonego postępowania.

Organ ponownie, w dniu 22 lutego 2017 r., w dniu 23 marca 2017 r. oraz w dniu 14 kwietnia 2017 r. i w dniu 22 maja 2017 r. poinformował Spółkę o konieczności przesunięcia terminu zakończenia sprawy.

Postanowieniem z dnia 28 kwietnia 2017 r. Komisja Nadzoru Finansowego odmówiła uwzględnienia wniosku Spółki o wyłączenie pracownika organu z udziału w postępowaniu. Jednocześnie Komisja wezwała Spółkę w dniu 12 maja 2017 r. do złożenia dodatkowych dokumentów i wyjaśnień w sprawie jej merytorycznego wniosku. Również w dniu 19 czerwca 2017 r. Komisja wezwała Spółkę do złożenia dodatkowych wyjaśnień i dokumentów w tej sprawie.

Pismem z dnia 12 czerwca 2017 r. KNF poinformowała spółkę o pozostawieniu bez rozpoznania wniosku dotyczącego wyłączenia pracowników Departamentu Funduszy Inwestycyjnych KNF, innych niż Bartosz Klimczak.

Kolejnymi pismami z dnia 24 lipca 2017 r., 31 sierpnia 2017 r., a także 2 października 2017 r. Komisja Nadzoru Finansowego informowała Spółkę o przedłużeniu postępowania, wyznaczając kolejne terminy załatwienia sprawy.

W dniu 10 listopada 2017 r. wpłynęło do KNF wezwanie Spółki do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 37 § 1 k.p.a. w brzmieniu obowiązującym przed zmianami wprowadzonymi przez ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw.

W dniu 17 listopada 2017 r. do Komisji Nadzoru Finansowego wpłynęła skarga Everest Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych S.A. na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego przez Komisję Nadzoru Finansowego wszczętego w związku z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją z 24 maja 2016 r. sygn. DFI/11/4030/14/105/13/14/15/16/86/AG.

W odpowiedzi na skargę Komisja Nadzoru Finansowego wniosła o jej oddalenie.

Opisanym na wstępie wyrokiem z 22 maja 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że Komisja Nadzoru Finansowego dopuściła się przewlekłego prowadzenia postępowania, oraz że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Komisję Nadzoru Finansowego nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa, a także zobowiązał Komisję Nadzoru Finansowego do wydania decyzji administracyjnej w terminie 30 dni od dnia doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami administracyjnymi.

Odwołując się do art. 149 § 1, 1a i 1b 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.) Sąd I instancji wskazał, że przepisy tej ustawy nie definiują pojęcia bezczynności oraz przewlekłego prowadzenia postępowania. Zarówno jednak w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i w doktrynie podkreśla się, że przez pojęcie „przewlekłego prowadzenia postępowania" należy rozumieć sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywaniu czynności pozornych, powodujących że formalnie organ nie jest bezczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy.

Pojęcie „przewlekłość postępowania" obejmować będzie zatem opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu w sytuacji, gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym, jak również nieuzasadnione przedłużanie terminu załatwienia sprawy przez organ.

Sąd przywołał art. 35 § 1 3 k.p.a. oraz art. 36 § 1 k.p.a. i stwierdził, że analiza zgromadzonego w sprawie materiału wskazuje na zasadność skargi w przedmiocie przewlekłego prowadzenia postępowania odwoławczego.

Wskazał, że postępowanie przed tym samym organem w II instancji, do chwili złożenia skargi na przewlekłość, trwało blisko 1,5 roku, co w żaden sposób nie odpowiada zasadzie szybkości prowadzenia postępowania wynikającej z art. 12 § 1 k.p.a., jak i terminom załatwiania spraw administracyjnych, określonym w przepisach Rozdziału 7 k.p.a. Za uznaniem, iż organ dopuścił się w tej sprawie przewlekłego prowadzenia postępowania przemawia, zdaniem Sądu nie tylko sam czasokres prowadzonego postępowania, ale także szereg innych okoliczności, takich jak: brak należytego uzasadnienia oraz wskazania istotnych powodów wyznaczania kolejnych terminów rozpoznania sprawy (co miało miejsce ok. 10 razy) i tym samym jego nieefektywne przedłużanie, jak również pozostawanie w bezczynności na dzień złożenia skargi, po wcześniejszym wezwaniu przez skarżącą organu do usunięcia naruszenia prawa (wniosek z dnia 7 listopada 2017 r.).

Odwołując się do orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sad I instancji wskazał, że gdy organ nie załatwia sprawy w terminie, pozostając jednocześnie w bezczynności (nie wydaje żadnego merytorycznego rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawie), a podejmowane przez ten organ czynności procesowe nie charakteryzują się koncentracją, względnie mają charakter czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy, mamy niewątpliwie do

czynienia z przewlekłością działania organu. Inaczej rzecz ujmując, przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania administracyjnego zaistnieje wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut przeprowadzania czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia.

Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie na usprawiedliwienie zasługują okoliczności przejściowego zawieszenia postępowania, rozpoznawania przez organ w jego trakcie wniosków skarżącej o wyłączenie pracowników organu, jak również mająca miejsce w trakcie rozpoznawania sprawy w II instancji zmiana i określenie przez ustawodawcę nowych wymogów prawnych działalności w obszarze tworzenia funduszy inwestycyjnych lub funduszy zagranicznych i zarządzania nimi. Zdaniem Sądu nie bez znaczenia dla trwania tego postępowania pozostawał także skomplikowany charakter sprawy, obszerność dokumentacji, dokonywane w niej zmiany i inne niezbędne uzupełnienia.

Powyższe, w ocenie Sądu I instancji przemawia za uznaniem, że stwierdzona przewlekłość rozpoznawania przedmiotowej sprawy w postępowaniu odwoławczym nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał, że organ informował skarżącą o kolejnych terminach załatwienia sprawy, a zaistniałe w sprawie obiektywne okoliczności przyczyniły się do przedłużenia postępowania, co jednak nie zmienia faktu, iż w przedmiotowej sprawie było ono prowadzone przez organ w sposób przewlekły.

Wobec braku wydania przez Komisję Nadzoru Finansowego w postępowaniu odwoławczym od decyzji z dnia 24 maja 2016 r. rozstrzygnięcia co do meritum sprawy i stwierdzonej przewlekłości postępowania, Sąd zobowiązał organ do wydania decyzji administracyjnej w tej sprawie w terminie 30 dni.

Skargi kasacyjne od tego wyroku zostały wniesione zarówno przez EVEREST TFI S.A. z siedzibą w Warszawie, jak i przez Komisję Nadzoru Finansowego.

Komisja Nadzoru Finansowego zaskarżyła wyrok w części, w której stwierdzone zostało dopuszczenie się przez nią przewlekłego prowadzenia postępowania i wniosła o uchylenie wyroku w tej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie wyroku w całości i rozpoznanie skargi oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Komisja nadzoru Finansowego zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy to jest:

a) art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 35 § 5 k.p.a. (*in fine*) poprzez uznanie przez Sąd I instancji, że organ dopuścił się przewlekłości, mimo że opóźnienie spowodowane było z przyczyn niezależnych od organu;
b) art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 35 § 5 k.p.a. (*in fine*) poprzez uznanie przez Sąd I instancji, że organ dopuścił się przewlekłości, mimo że opóźnienie spowodowane było winą strony;
c) art. 3 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. poprzez brak przeprowadzenia prawidłowej kontroli administracji publicznej w wyniku przyjęcia przez sąd pierwszej instancji błędnej oceny, iż w sprawie zachodzi przewlekłość postępowania, mimo że stan faktyczny sprawy wskazywał, że sprawa nie mogła być załatwiona w szybszym terminie.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Komisja Nadzoru Finansowego przedstawiając argumentację na poparcie przytoczonych zarzutów wskazywała m.in., że w toku rozpatrywania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy doszło do zmiany przepisów, co spowodowało konieczność zwrócenia się do strony o dostosowanie wniosku, nieuzupełnienie zaś wniosku w sposób przewidziany w przepisach przejściowych uniemożliwiało dalsze procedowanie. Zdaniem organu to strona poprzez brak współpracy i odmowę sprecyzowania swojego żądania uniemożliwiała organowi sprawne procedowanie. W ocenie organu nie można podzielić poglądu, że przedłużenie załatwienia sprawy było nieuzasadnione.

EVEREST TFI S.A. z siedzibą w Warszawie zaskarżyła wyrok w części określonej w punkcie 2 sentencji wyroku, w której Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Komisję Nadzoru Finansowego nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

a) naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 149 § 1a p.p.s.a. przez jego niewłaściwe zastosowanie a mianowicie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie poprawnie dokonał wykładni art. 149 § 1a p.p.s.a., jednakże odmówił jego zastosowania w przedmiotowej sprawie pomimo istnienia ku temu odpowiednich przesłanek;
b) naruszenie przepisów prawa materialnego, a mianowicie art. 36 § 1 k.p.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na błędnym przyjęciu, że w sytuacji w której organ administracji pomija jego zastosowanie, nie dochodzi do rażącego naruszenia prawa.

Skarżąca wnosiła o zmianę zaskarżonego orzeczenia w pkt. 2 i stwierdzenie, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Komisję Nadzoru Finansowego miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej przedstawiono argumentację na poparcie przytoczonych zarzutów wywodząc, że przewlekłe procedowanie organu nosiło cechy rażącego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną skarżącej Komisja Nadzoru Finansowego wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod uwagę nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie występują przesłanki nieważności postępowania sądowoadministracyjnego enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny związany był zatem zarzutami skarg kasacyjnych, które wniosły obie strony postępowania. Naczelny Sąd Administracyjny bada bowiem jedynie legalność wyroku Sądu I instancji w zakresie zakwestionowanym przez autora skargi kasacyjnej, a nie rozpoznaje sprawy ponownie w jej całokształcie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w pierwszej kolejności należało rozpoznać zarzuty postawione w skardze kasacyjnej wywiedzionej przez Komisję Nadzoru Finansowego, ta skarga kwestionuje bowiem samo stwierdzenie, że organ dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania, zatem uznanie zasadności jej zarzutów czyniłoby nieracjonalnym rozważanie zasadności zarzutów postawionych w skardze kasacyjnej EVEREST TFI S.A., która kwestionuje stwierdzenie, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Komisję Nadzoru Finansowego nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

W skardze kasacyjnej Komisji Nadzoru Finansowego postawiono zarzuty naruszenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 35 § 5 k.p.a. oraz art. 3 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 149 § 1 pkt 3 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 stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Zgodnie z art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Zgodnie art. 35 § 3 k.p.a. załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, w postępowaniu odwoławczym zaś – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Z kolei art. 35 § 5 k.p.a. stanowi, że do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

Przypomnieć należy, że pod pojęciem przewlekłego prowadzenia postępowania należy rozumieć sytuację prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywaniu czynności pozornych, powodujących że formalnie organ nie jest bezczynny, ewentualnie mnożenie przez organ czynności dowodowych ponad potrzebę wynikającą z istoty sprawy (J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 238). Pojęcie „przewlekłość postępowania" obejmuje opieszałe, niesprawne i nieskuteczne działanie organu, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym. Przewlekłe prowadzenie postępowania jest stanem obiektywnym, istniejącym niezależnie od ostatecznego załatwienia sprawy. Ze stanowiskiem tym koresponduje pogląd, z którego wynika, że przewlekłość postępowania wiąże się z sytuacją, gdy organy formalnie nie pozostają w zwłoce w załatwianiu spraw, powołując się na niezależne od siebie przyczyny, a także, gdy podejmują działania pozorowane bądź też działają opieszale. O istocie przewlekłości oraz jej wystąpieniu decyduje więc „element obiektywny" wyrażający się w upływie kilku terminów załatwienia sprawy, opieszałości w wyznaczaniu i przeprowadzaniu czynności procesowych niezbędnych do skonkretyzowania przedmiotu postępowania oraz wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, mnożeniu czynności dowodowych ponad potrzeby wynikające z istoty sprawy i konieczności ustalenia faktów mających znaczenie prawotwórcze.

Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie uznając, że Komisja Nadzoru Finansowego dopuściła się przewlekłości postępowania szczegółowo przeanalizował przebieg postępowania w sprawie opisując terminy i charakter wszystkich podejmowanych przez organ czynności. Na tej podstawie Sąd I instancji wskazał, że postępowanie zainicjowane wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, do chwili

złożenia skargi na przewlekłość, trwało blisko 1,5 roku, co w żaden sposób nie odpowiada zasadzie szybkości prowadzenia postępowania i terminom załatwiania spraw administracyjnych określonym w k.p.a. Sąd wskazywał też na takie okoliczności jak: brak należytego uzasadnienia oraz wskazania istotnych powodów wyznaczania kolejnych terminów rozpoznania sprawy i tym samym jego nieefektywnego przedłużania, jak również pozostawania w bezczynności na dzień złożenia skargi. Zatem wbrew stanowisku Komisji Nadzoru Finansowego, Sąd I instancji słusznie uznał, że organ ten dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania. Podkreślenia wymaga, że organ w ogóle nie kwestionuje przekroczenia terminów określonych w art. 35 k.p.a.

Wbrew zarzutom skargi kasacyjnej Sąd I instancji oceniając czy doszło do przewlekłego prowadzenia postępowania wziął pod uwagę okoliczności przejściowego zawieszenia postępowania, rozpoznawania przez organ w jego trakcie wniosków skarżącej o wyłączenie pracowników organu, jak również mającą miejsce w trakcie rozpoznawania sprawy zmianę przepisów dotyczących działalności w obszarze tworzenia funduszy inwestycyjnych lub funduszy zagranicznych i zarządzania nimi. Sąd wziął także pod uwagę skomplikowany charakter sprawy, obszerność dokumentacji, dokonywane w niej zmiany i inne niezbędne uzupełnienia. Okoliczności te spowodowały brak stwierdzenia, że przewlekłe prowadzanie postępowania miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Nie mogą one jednak podważyć prawidłowej oceny Sądu I instancji, że w sprawie doszło do przewlekłego prowadzenia postępowania. Niewątpliwie zmiana przepisów, które weszły w życie w toku postępowania była niezależna od organu i organ był obowiązany dostosować swe czynności do zmienionych przepisów. W świetle argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu skargi kasacyjnej, usprawiedliwienia dla przedłużania postępowania Komisja Nadzoru Finansowego upatruje w braku żądanego przez nią uzupełnienia wniosku przez stronę. Rozumowanie takie dotknięte jest błędem, bowiem to, że strona nie reaguje na wezwanie organu wyczerpujące warunki określone w przepisach w tym w art. 9 k.p.a. nie może usprawiedliwiać przewlekłego prowadzenia postępowania. Podążanie tokiem rozumowania organu doprowadziłoby do błędnego wniosku, że po stosownym wezwaniu w przypadku braku reakcji strony organ może pozostać bezczynny lub powinien dowolnie długo ponawiać wezwania zamiast zastosować przewidziane w przepisach środki stosowne do zaistniałej w danym postępowaniu administracyjnym sytuacji.

Zatem zarzuty skargi kasacyjnej wywiedzionej przez Komisję Nadzoru Finansowego dotyczące naruszenia art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a. w zw. z art. 35 § 5 k.p.a. uznać należało za nieusprawiedliwione.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego niezasadny jest też zarzut naruszenia art. 3 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a. sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Z kolei stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a.

Powołane przepisy mają charakter ustrojowy, określając w sposób ogólny i generalny zakres sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne. Ich naruszenie ma miejsce w sytuacji, gdy sąd wyjdzie poza zakres przedmiotowy postępowania sądowoadministracyjnego, bądź w sprawach należących do jego właściwości uchyli się od badania legalności działalności administracji, ewentualnie zastosuje środki ustawie nieznane oraz posiłkować się przy tym będzie innym kryterium niż zgodność z prawem. Okoliczność, że autor skargi kasacyjnej nie zgadza się z wynikiem kontroli sądowej, jak to ma miejsce w realiach niniejszej sprawy, nie oznacza naruszenia tych przepisów. Nie ma bowiem żadnych podstaw do przyjęcia, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie dokonał w niniejszej sprawie takiej kontroli lub wykroczył poza ramy postępowania sądowoadministracyjnego określone skargą na przewlekłe prowadzenie postępowania.

Rozpoznając skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej Sąd I instancji, uwzględniając stan faktyczny i stan prawny sprawy, rozstrzygnął, czy rzeczywiście organ administracji dopuścił się przewlekłego prowadzenia postępowania polegającego na tym, że w terminie wynikającym z przepisów obowiązującego prawa nie podejmował on czynności do podjęcia, których był zobowiązany albo, że jakkolwiek czynności te podjął i prowadził postępowanie, to jednak nie były to czynności celowe służące załatwieniu sprawy co do jej istoty, albo – mimo istnienia obowiązku wynikającego z przepisów prawa – nie zakończył prowadzonego postępowania wydaniem (w terminie) decyzji, postanowienia lub też innego aktu, lub nie podjął innej stosownej czynności, do podjęcia której był zobowiązany lub nie wykonał obowiązku, o którym mowa w art. 36 k.p.a.

Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny uznał wszystkie zarzuty skargi kasacyjnej wniesionej przez Komisję Nadzoru Finansowego za nieusprawiedliwione.

W skardze kasacyjnej wniesionej przez EVEREST TFI S.A. postawiono zarzuty naruszenia art. 149 § 1a p.p.s.a. oraz art. 36 § 1 k.p.a. kwestionując orzeczenie Sądu I instancji w części, w której Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Komisję Nadzoru Finansowego nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa.

Podkreślenia wymaga, że każde przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ administracji publicznej stanowi naruszenie prawa. Nie można jednak przyjąć, że w każdym przypadku ma miejsce rażące naruszenie prawa. Gdyby tak uznać to wówczas art. 149 § 1a p.p.s.a. byłby zbędny, a ocena przez sąd charakteru naruszenia prawa niepotrzebna.

Rażące naruszenie prawa musi posiadać pewne dodatkowe cechy w stosunku do tego stanu, który może być podstawą stwierdzenia przewlekłego prowadzenia postępowania. Ocena charakteru naruszenia prawa powinna być dokonywana zawsze w powiązaniu z okolicznościami danej sprawy, rozpatrywanej indywidualnie, wyznaczonej przez wiele elementów zmiennych. Kwalifikacja naruszenia jako rażącego musi wynikać z dodatkowych cech 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 czy naruszenie obowiązku zawiadamiania strony o zwłoce w załatwieniu sprawy Rażące naruszenie prawa oznacza wadliwość o szczególnie dużym ciężarze gatunkowym i ma miejsce w razie oczywistego braku podejmowania jakichkolwiek czynności czy oczywistego lekceważenia przepisów. Naruszenie takie musi więc być znaczne, niezaprzeczalne oraz pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia w indywidualnie rozpatrywanych okolicznościach danej sprawy.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w okolicznościach tej sprawy Sąd I instancji zasadnie stwierdził, że przewlekłe prowadzenie postępowania przez Komisję Nadzoru Finansowego nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wziął bowiem pod uwagę okoliczności przejściowego zawieszenia postępowania, rozpoznawania przez organ w jego trakcie wniosków skarżącej o wyłączenie pracowników organu, jak również mającą miejsce w trakcie rozpoznawania sprawy zmianę przepisów dotyczących działalności w obszarze tworzenia funduszy inwestycyjnych lub funduszy zagranicznych i zarządzania nimi, na

którą organ nie miał wpływu i która powodowała konieczność uzupełnienia postępowania. Sąd wziął także pod uwagę skomplikowany charakter sprawy, obszerność dokumentacji, dokonywane w niej zmiany i uzupełnienia.

Te wszystkie okoliczności słusznie uznane zostały przez Sąd I instancji za uzasadniające stwierdzenie, że w okolicznościach tej sprawy przewlekłe prowadzenie postępowania przez Komisję Nadzoru Finansowego nie miało miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Jak wyżej wskazano nie każde naruszenia art. 36 § 1 k.p.a. czy przekroczenie terminu załatwienia sprawy nosi z samej istoty cechy naruszenia rażącego.

Podsumowując stwierdzić należy, że dokonana przez Sąd I instancji kontrola działalności administracji publicznej była prawidłowa, a podniesione w obu skargach kasacyjnych zarzuty ocenić należało jako pozbawione usprawiedliwionych podstaw.

Wobec powyższego Naczelny Sąd Administracyjny oddalił obie skargi kasacyjne na podstawie art. 184 p.p.s.a.