

Sygn. akt VI SA/Wa 709/10

W Y R O K
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 6 września 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Andrzej Czarnecki (spr.)

Sędziowie { Sędzia WSA Grażyna Śliwińska
{ Sędzia WSA Andrzej Wieczorek

Protokolant Eliza Mroczek

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 września 2010 r.
sprawy ze skargi Gminy Lutomiersk
na decyzję Ministra Środowiska
z dnia 1 lutego 2010 r. nr DGiKGhg-4730-119/5558/09/10/MK
w przedmiocie umorzenia postępowania

- 1. uchyła zaskarżoną decyzję;**
- 2. stwierdza, że uchylona decyzja nie podlega wykonaniu;**
- 3. zasądza od Ministra Środowiska na rzecz skarżącej Gminy Lutomiersk kwotę 200 (dwieście) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Martyna Piotrowska
Martyna Piotrowska
referent stażysta

Uzasadnienie

Decyzją z dnia 1 lutego 2010 r. Minister Środowiska, na podstawie art. 127 § 3 i art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a., umorzył postępowanie w sprawie ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją z dnia 2 października 2009 r. zatwierdzającej „Projekt prac geologicznych dla rozpoznania struktury Lutomiersk – Tuszyn pod kątem jej przydatności do składowania dwutlenku węgla”.

Decyzję wydano przy następujących ustaleniach;

Decyzją z dnia 2 października 2009 r. Minister Środowiska, na wniosek PGE Elektrownia Bełchatów s.a. z siedzibą w Bełchatowie, zatwierdził „Projekt prac geologicznych dla rozpoznania struktury Lutomiersk – Tuszyn pod kątem jej przydatności do składowania dwutlenku węgla”.

Gmina Lutomiersk reprezentowana przez Wójta Gminy Lutomiersk wystąpiła z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej wymienioną decyzją administracyjną uzasadniając swój interes prawny planowaną lokalizacją na jej terenie podziemnych zbiorników dwutlenku węgla. Jak podkreślano Gmina Lutomiersk nie otrzymała opracowania skarżonego projektu prac geologicznych, a nie ma jasnych uregulowań prawnych dotyczących składowania odpadu (dwutlenku węgla), nie jest także określone, kto będzie ponosił konsekwencje potencjalnych awarii i katastrof oraz kto będzie zobowiązany do nadzoru nad składowiskiem.

Uzasadniając zaskarżoną decyzję Minister Środowiska podkreślał, że gmina, jako samorządowa osoba prawna, może być stroną postępowania administracyjnego (art. 28 k.p.a.) tylko wówczas, gdy zakres rozstrzygnięcia obejmuje sferę jej interesu prawnego. W ocenie Ministra brak jest podstawy do uznania, że interes prawny wynika z uprawnień władczych organów gminy w odniesieniu do jej terytorium. Z przesłanek władztwa planistycznego interes taki nie wynika, a więc władztwo planistyczne nie daje gminie tytułu do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym dotyczącym jej terytorium. Natomiast Minister uznał, że jest poza sporem, iż

zaskarżona decyzja nie nakłada na Gminę Lutomiersk jakichkolwiek obowiązków, nie przyznaje jej jakichkolwiek uprawnień oraz w żaden sposób jej nie dotyczy.

Na decyzję Gmina Lutomiersk reprezentowana przez Wójta Gminy Lutomiersk złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę, domagając się uchylenia zaskarżonej decyzji i zasądzenia kosztów postępowania.

Zdaniem skarżącej zawężenie pojęcia interesu prawnego jedynie do tzw. władztwa planistycznego było bezpodstawne. Wskazując na art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) podkreślano, że gmina stanowi wspólnotę samorządową powiązaną z określonym terytorium. Powoduje to, iż organy gminy pełnią funkcje nie tylko organów wspólnoty lecz również organów administracji publicznej. Co prawda z samego faktu utworzenia gminy nie staje się ona właścicielem nieruchomości, jednakże komunalizacja własności Skarbu Państwa oraz późniejszy obrót prawny wyznaczają zakres mienia komunalnego będącego własnością gminy, jak drogi gminne oraz nieruchomości stanowiące własność Gminy Lutomiersk przykładowo: nr ew. 191 obręb Albertów, 36 obręb Wygoda, 1 i 36 obręb Antoniew, 5 i 43 obręb Dziektarzew, 235 obręb Czołczyn, 68, 75, 93 i 170 obręb Zalew oraz 75, 193 i 208 obręb Prusinowice, objęte projektem geologicznym, przeznaczone na składowanie przedmiotowego dwutlenku węgla. Dlatego Gmina Lutomiersk ma interes prawny i przymiot strony w sprawie dotyczącej nieruchomości stanowiących jej własność, na których mają być prowadzone prace związane z utworzenie zbiorników na dwutlenek węgla. Posiada również interes prawny jeżeli prace te będą prowadzone na działkach sąsiadujących z jej własnością. Ponadto w związku z występowaniem na terenie gminy zasobów wód geotermalnych, które mogą być w przyszłości wykorzystane dla celów ciepłowniczych i rekreacyjnych, posadowienie zbiorników z dwutlenkiem węgla mogłoby ograniczyć lub uniemożliwić ich wykorzystanie.

W odpowiedzi na skargę Minister Środowiska wnosił o jej oddalenie. Minister podkreślał, że objęcie określonego obszaru projektem badań geologicznych nie oznacza, że na wszystkich nieruchomościach położonych w granicach tego obszaru będą wykonywane prace geologiczne. Te roboty geologiczne (objęte projektem) nie będą prowadzone na terenie należącym do Gminy Lutomiersk, w tym na działkach o nr ew. 191 obręb Albertów, 36 obręb Wygoda, 1 i 36 obręb Antoniew, 5 i 43 obręb

Dziektarzew, 235 obręb Czołczyn, 68, 75, 93 i 170 obręb Zalew oraz 75, 193 i 208 obręb Prusinowice. Natomiast otwór wiertniczy „Pabianice – 1” jest zlokalizowany całkowicie poza granicami Gminy Lutomiersk.

Minister wskazywał, że obowiązujące przepisy nie przewidują dotychczas składowania dwutlenku węgla w podziemnych zbiornikach a przeprowadzenie badań geologicznych ma jedynie umożliwić rozpoznanie budowy geologicznej regionu co do przydatności jego struktury do składowania dwutlenku węgla, co nie przesądza o udzieleniu koncesji na wykonanie prac pod zbiorniki na ten gaz. Dlatego nie podjęto jeszcze żadnej decyzji o lokalizacji przedmiotowych zbiorników na terenie Gminy Lutomiersk. Natomiast co do stwierdzenia o występowaniu wód geotermalnych na terenie Gminy Lutomiersk, Minister stwierdził, że brak jest dokumentacji potwierdzającej występowanie tej kopaliny.

Gmina Lutomiersk 30 sierpnia 2010 r. złożyła pismo odpowiadające na odpowiedź na skargę, podkreślając, że dla ważności kwestii w nim podnoszonych pismo podpisał również Przewodniczący Rady gminy Lutomiersk. Powołując się na przeprowadzony przegląd stanu technicznego dróg oraz na pisma dotyczące rozłożenia kabli sejsmicznych przez drogi gminne wskazywano, że roboty geologiczne będą przebiegały przez działki należące do gminy o nr ew. 191 obręb Albertów, 36 obręb Wygoda, 1 i 36 obręb Antoniew, 5 i 43 obręb Dziektarzew, 235 obręb Czołczyn, 68, 75, 93 i 170 obręb Zalew oraz 75, 193 i 208 obręb Prusinowice. Przyznano jednocześnie, iż faktycznie otwór wiertniczy Pabianice -1 leży poza terenem Gminy Lutomiersk.

Skarżąca nie zgadzała się z tym, że na terenie gminy nie udokumentowano występowania zasobów wód geotermalnych, na dowód czego przedłożyła opracowania „Zasoby geotermalne w województwie łódzkim – studium przypadków” oraz „Energia geotermalna w województwie łódzkim – studium przypadków”. W związku ze wskazanymi opracowaniami podkreślano, że gmina zamierza przystąpić do wykorzystania tych zasobów, czemu będzie stało na przeszkodzie zlokalizowanie zbiorników na dwutlenek węgla.

Powołując się na okoliczności podnoszone w skardze i przedmiotowym piśmie Gmina Lutomiersk dowodziła, że ma interes prawny w niniejszej sprawie, a zatem i prawa strony, gdyż zatwierdzenie projektu prac geologicznych odnosi się do terenu gminy. Według analizy dokonanej przez gminę mapy topograficznej z sozologią i

szkicem technicznym stanowiącym załącznik do projektu technicznego badań sejsmicznych 2D, urządzenia służące do prowadzenia prac sejsmicznych będą ustawione na liniach wskazanych przez jednostkę badawczą Geofizyka Toruń, które bezsprzecznie będą przebiegały przez tereny działek należących do Gminy Lutomiersk.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje;

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz.1269 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym w świetle paragrafu drugiego powołanego wyżej artykułu kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Chodzi więc o kontrolę aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dokonywaną pod względem ich zgodności z prawem materialnym i przepisami procesowymi, nie zaś według kryteriów słuszności.

Sprawy należące do właściwości sądów administracyjnych rozpoznają, w pierwszej instancji, wojewódzkie sądy administracyjne (art. 3 § 1 ww. ustawy).

Rozpoznając skargę w świetle powołanych wyżej kryteriów należy uznać, iż jest ona zasadna.

W pierwszej kolejności należało ustalić czy Wójt Gminy Lutomiersk posiadał legitymację do złożenia skargi w imieniu gminy.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym organem gminy jest m.in wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organem wykonawczym gminy uprawnionym do jej reprezentacji jest jej wójt (art. 26 ust. 1 w związku z art. 31 ww. ustawy). Przepisy ustawy z 1990 r. o samorządzie gminnym przewidywały, dla wójtów i burmistrzów (prezydentów miast) podwójną rolę - z jednej strony są to organy administracji wydające rozstrzygnięcia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39 ust. 1), a z drugiej, jako członkowie zarządu gminy, reprezentują ją na zewnątrz (art. 31) [por. postanowienie NSA z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie II FSK 1468/08].

Zgodnie z wymienionymi przepisami wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje gminę na zewnątrz. Zatem w gminie, w

systemie jej organów, organem wyposażonym w uprawnienia do reprezentacji gminy w postępowaniu administracyjnym oraz w postępowaniu sądowo-administracyjnym jest jej wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W związku z tym Wójt Gminy Lutomiersk był uprawniony do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Środowiska umarzającą postępowanie w sprawie ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją z dnia 2 października 2009 r. o zatwierdzeniu projektu prac geologicznych dla rozpoznania struktury Lutomiersk – Tuszyn pod kątem jej przydatności do składowania dwutlenku węgla.

Istotą sporu była odmowa Ministra Środowiska merytorycznego rozpatrzenia wniosku Gminy Lutomiersk o ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej wymienionej decyzji z dnia 2 października 2009 r. z powodu stwierdzenia przez Ministra, iż po stronie gminy nie występuje interes prawny uprawniający ją do udziału w postępowaniu administracyjnym jako strony tego postępowania. Stąd rozstrzygnięcie Ministra miało charakter procesowy – umorzono postępowanie odwoławcze na podstawie art. 138 § 1 pkt 3 k.p.a.

Na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) gminy nabyły cywilnoprawną podmiotowość, co nastąpiło z dniem 27 maja 1990 r. (art. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych - Dz. U. Nr 32, poz. 191 ze zm.). Z tą też chwilą gminy uzyskały osobowość prawną i stały się odrębnymi od Skarbu Państwa, ale także - na płaszczyźnie prawa cywilnego - równorzędnymi z nimi podmiotami prawa (por. też art. 44 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 powołanej wyżej ustawy z dnia 8 marca 1990 r.). Konsekwencją wprowadzenia tych regulacji prawnych było to, że gminy nabyły prawa do nieruchomości (stały ich właścicielami) oczywiście poza nieruchomościami, które były własnością innych podmiotów znajdujących się na jej terenie.

Skarżąca wywodziła swój interes prawny na podstawie praw właścicielskich do terenów, jak podkreślała, należących do niej. Na przepisy Prawa cywilnego, jako źródło interesu prawnego, wskazywano nie tylko w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (vide: np. wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 1999 r.,

sygn. akt IV SA 629/97, czy też wyrok NSA w Warszawie z dnia 2 lipca 1998 r., sygn. akt IV SA 1306/96, a także uchwała NSA z dnia 26 listopada 2001, sygn. akt OPK 19/01), ale również w doktrynie Prawa administracyjnego (tak np. S. Jędrzejewskiego - OSP 1997/4/82, czy też J. Zimmermanna - OSP 1997/4/83; tak również m.in. /w:/ R. Kędziora "Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.", C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 105, a także A. Matan /w:/ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan "Postępowanie administracyjne ogólne.", C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 281).

Również w dotychczasowym orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przyjmuje się, iż źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., może być Prawo cywilne (por. przykładowo wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt 6 II SA 1237/03).

Także komentatorzy podkreślają, że stronami postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu prac geologicznych powinni być przede wszystkim właściciele nieruchomości gruntowych, w obrębie których mają być wykonywane zamierzone roboty geologiczne, a nawet - jak uznano - również właściciele sąsiednich nieruchomości znajdujących się w zasięgu wpływów (zwłaszcza szkodliwych) takich prac (vide: A. Lipiński, R. Mikosz "Ustawa - Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz", Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 191-192).

Powołując się w swoim piśmie z dnia 30 sierpnia 2010 r. na przeprowadzony przegląd stanu technicznego dróg oraz na pisma dotyczące rozłożenia kabli sejsmicznych przez drogi gminne skarżąca wskazywała, że roboty geologiczne będą przebiegały przez działki należące do Gminy Lutomiersk o nr ew. 191 obręb Albertów, 36 obręb Wygoda, 1 i 36 obręb Antoniew, 5 i 43 obręb Dziektarzew, 235 obręb Czołczyn, 68, 75, 93 i 170 obręb Zalew oraz 75, 193 i 208 obręb Prusinowice.

Minister Środowiska w odpowiedzi na skargę informował, że roboty geologiczne związane z działaniami objętymi projektem nie będą przebiegały przez wymienione działki gminy. Jak wynika natomiast z zapisów w projekcie prac geologicznych realizacja tego projektu będzie miała wpływ m.in. na pogorszenie stanu dróg, mostów itp. infrastruktury, która należy do gminy, gdyż zgodnie z decyzją zezwalającą z dnia 2 października 2009 r., w ramach prac dotyczących projektu geologicznego będą prowadzone prace sejsmiczne.

Z załączonych do pisma złożonego przez gminę w dniu 30 sierpnia 2010 r. dokumentów Geofizyki Toruń sp. z o.o. Grupa Sejsmiczna P-63A i powiadomienia Kierownika Grupy Sejsmicznej P-63A wynika zamiar prowadzenia przez tą Grupę

Sejsmiczną prac sejsmicznych na terenie należącym do Gminy Lutomiersk ściśle związanych z realizacją zatwierzonego projektu prac geologicznych, które mogą spowodować ewentualne szkody. Dlatego zwrócono się do Gminy Lutomiersk z prośbą o pozwolenie na rozłożenie kabli sejsmicznych na drogach gminy i wyznaczenie przedstawicieli gminy celem przeprowadzenia przeglądu tych dróg oraz spisania protokołu przekazania dokumentacji.

W zaskarżonej decyzji Minister Środowiska, odmawiając skarżącej prawa strony do udziału w postępowaniu administracyjnym, z naruszeniem art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. nie przedstawił i nie odniósł się do całego materiału dowodowego, przez co dokonana przez niego ocena tego materiału nie spełniała warunków art. 80 k.p.a., a uzasadnienie decyzji nie odpowiadało wymogom z art. 107 § 3 k.p.a. Jest bowiem poza sporem, co wynika z uzasadnienia decyzji z dnia 2 października 2009 r. zatwierdzającej projekt prac geologicznych i z niezbędnych opinii załączonych do projektu tych prac, że na terenie nim objętym miały być prowadzone prace sejsmiczne. Do tych robót odwołują się pisma kierowane do gminy przez wykonawców działających na zlecenie adresata decyzji z dnia 2 października 2009 r. Z pism tych wynika jednoznacznie, że prace sejsmiczne, jako część robót związanych z realizacją zatwierzonego projektu geologicznego, będą wykonywane na terenie dróg należących do Gminy Lutomiersk. Należało więc ustosunkować się do tych faktów, pod kątem interesu prawnego gminy.

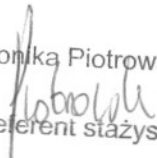
Sąd nie może zastępować organu administracji w zakresie postępowania dowodowego, natomiast przytoczone wyżej za pismem skarżącej dokumenty, w związku z postanowieniami decyzji z 2 października 2009 r. i właściwymi opiniami, wskazują na braki postępowania administracyjnego mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, które uzasadniały uchylenie zaskarżonej decyzji.

Przy ponownym rozpatrzeniu sprawy Minister Środowiska, dokonując oceny istnienia lub nie po stronie Gminy Lutomiersk interesu prawnego w sprawie, weźmie pod uwagę całość materiału zebranego w postępowaniu, by przy zachowaniu wymaganej procedury odnosząc się do argumentacji strony skarżącej, wydać decyzję uzasadnioną według wymagań wskazanych przepisem art. 107 § 3 k.p.a.

W tych warunkach Wojewódzki Sąd Administracyjny, na podstawie art. 145 §1 pkt 1 lit. c) i art. 152 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji wyroku postanawiając o kosztach postępowania w oparciu o art. 200 w związku z ar. 205 § 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Monika Piotrowska

referent stażysta