

II OSK 649/20 - Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 2979529

Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 marca 2020 r. II OSK 649/20

Status:

orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Robert Sawuła.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 18 marca 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej M. W., B. W., M. B., M. K., K. N., E. P., A. S., A. B., P. S., K. D., W. Z., P. D. i M. W. na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 76/19 o odrzuceniu skargi M. W., B. W., M. B., M. K., J. Z., K. P., K. N., E. R., E. P., A. S., A. B., D. D., P. S., K. D., W. Z., P. D. i M. W. na akt Ministra Środowiska z dnia (...) sierpnia 2015 r., nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa (...) na lata 2015-2024 postanawia: oddalić skargę kasacyjną.

Uzasadnienie faktyczne

Postanowieniem z dnia 17 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 76/19, Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: WSA) w Warszawie odrzucił skargę M. W., B. W., M. B., M. K., J. Z., K. P., K. N., E. R., E. P., A. S., A. B., D. D., P. S., K. D., W. Z., P. D. i M. W. na akt Ministra Środowiska z dnia (...) sierpnia 2015 r., nr (...) w przedmiocie zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa (...) na lata 2015-2024.

W uzasadnieniu powyższego postanowienia sąd pierwszej instancji wskazał, że w piśmie z dnia 11 stycznia 2019 r. skarżący, reprezentowani przez adwokata, zaskarżyli do WSA w Warszawie "akt administracyjny" Ministra Środowiska z dnia (...) sierpnia 2015 r. w postaci zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa (...) na lata 2015 -2024".

Swoją skargę poprzedzili wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa.

Wskazali, że są właścicielami nieruchomości ulokowanych we wsi (...), zabudowanych domami letniskowymi. Bezpośrednio do wsi i położonych w niej nieruchomości przylegają obszary leśne opisane jako oddziały (...),(...),(...) i (...) objęte planem urządzenia lasu dla Nadleśnictwa (...) na lata 2015-2024. Generalnie zarzucili, że podczas opracowywania planu

nie podjęto żadnych działań informacyjnych czy konsultacyjnych, naruszono zasady zrównoważonej gospodarki leśnej, pominięto w całości społeczną i ekologiczną funkcję lasu. W odpowiedzi na skargę Minister Środowiska wniósł o jej oddalenie.

Sąd pierwszej instancji stwierdził, że skarga podlega odrzuceniu, ponieważ nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

W ocenie tegoż sądu zatwierdzenie planu przez Ministra jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, więc czynnością ze sfery dominium, a nie imperium.

W skardze kasacyjnej M. W. i innych (wskazać należy, że skarga kasacyjna J. Z., E. R., D. D. i K. P. została odrzucona postanowieniem WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2019 r.) na zasadzie art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (w dacie wniesienia skargi kasacyjnej: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm., p.p.s.a.) orzeczeniu powyższemu zarzuca się naruszenie:

1. przepisów postępowania, a to art. 3 § 2 pkt 4 oraz art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., mające zasadniczy wpływ na wynik postępowania, poprzez ich błędne zastosowanie i przyjęcie, że akt administracyjny Ministra Środowiska z dnia (...) sierpnia 2015 r. nie stanowi aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.;
2. przepisu proceduralnego mające istotny wpływ na treść orzeczenia, a to art. 5 pkt 1 p.p.s.a. poprzez jego błędną wykładnię i zastosowanie, a w konsekwencji rozstrzygnięcie, że zaskarżony skargą akt administracyjny Ministra Środowiska z dnia (...) sierpnia 2015 r. stanowi czynność o charakterze wewnętrznym wynikającym ze stosunku podległości w rozumieniu powołanego przepisu;
3. prawa materialnego, a to art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 z późn. zm., Ul) poprzez ich niewłaściwą wykładnię i zastosowanie, a w konsekwencji rozstrzygnięcie, że plan urządzenia lasu stanowi akt administracyjny w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wyłącznie w odniesieniu do planów urządzenia lasu w związku z art. 22 ust. 2 tej ustawy.

Z uwagi na powyższe skarżący kasacyjnie wnoszą o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie zgodnie z wnioskiem skarżących.

Wnosi się również o rozpoznanie przez NSA niniejszej skargi kasacyjnej na rozprawie.

Zdaniem skarżących kasacyjnie przyjęcie stanowiska zaprezentowanego przez sąd pierwszej instancji prowadziłoby do nieuzasadnionego stanu, w którym podmioty praw do gruntów, z których efektywne korzystanie uzależnione jest od treści planu urządzenia lasu i jego wykonania, pozbawione zostałyby prawa do jakiejkolwiek kontroli prawnoadministracyjnej tego typu aktów, pomimo iż ich treść wpływa bezpośrednio m.in. na wykonywanie prawa własności do nieruchomości, w tym korzystania z nich zgodnie z przeznaczeniem. Akt ten wpływa również bezpośrednio na zakres praw i swobód obywatelskich.

Przy piśmie procesowym z dnia 19 lipca 2019 r. działający imieniem skarżących kasacyjnie pełnomocnik, w związku z zobowiązaniem WSA w Warszawie z dnia 25 czerwca 2019 r., wskazuje, że we wniosku zawartym w skardze kasacyjnej skarżący wnoszą o uchylenie zaskarżonego postanowienia WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r. w całości. Wniosek ewentualny dotyczy zmiany zaskarżonego postanowienia WSA w Warszawie.

W odpowiedzi Ministra Środowiska na skargę kasacyjną wniesiono o:

- I. oddalenie skargi kasacyjnej jako niezasadnej,
- II. przeprowadzenie rozprawy,
- III. zasądzenie kosztów postępowania sądowego i zastępstwa procesowego wg norm przepisanych.

Organ zgadza się ze stanowiskiem sądu pierwszej instancji, że zatwierdzenie przez Ministra Środowiska planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa (...) na lata 2015-2024 jest czynnością o charakterze wewnętrznym, podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim i nie podlega kognicji sądów administracyjnych.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W świetle art. 174 p.p.s.a. (aktualny tekst jednol. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.) 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.

Orzekając w niniejszej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny ograniczony był do sformułowanych we wniesionym środku odwoławczym podstaw, nie dopatrując się z urzędu wystąpienia którejkolwiek z przesłanek nieważności postępowania sądowoadministracyjnego, enumeratywnie wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a.

Zgodnie z art. 182 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny może rozpoznać na posiedzeniu niejawnym skargę kasacyjną od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego kończącego postępowanie w sprawie. Wniosek skarżącego kasacyjnie, aby rozpoznać jego środek odwoławczy na rozprawie, jak również zgodne z nim stanowisko Ministra w odpowiedzi na skargę kasacyjną, nie mają w tej materii przesądzającego znaczenia. Orzekając na posiedzeniu niejawnym Naczelny Sąd Administracyjny kierował się względami szybkości i prostoty postępowania, w którym wszystkie istotne kwestie natury prawnej znalazły swoje wyjaśnienie w zebranym w aktach sprawy materiale.

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

A. Istota sporu w niniejszej sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy zaskarżony do sądu wojewódzkiego "akt administracyjny" Ministra Środowiska z dnia (...) sierpnia 2015 r., nr (...), w postaci zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa (...) na lata 2015 - 2024" podlega kognicji sądu administracyjnego.

W tym miejscu należy wskazać, że w myśl art. 3 § 2 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu

oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;

4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego k.p.a., postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), postępowań, o których mowa w dziale V w rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 508, 650, 723, 1000 i 1039), oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw; 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;

5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;

6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;

7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;

8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1-4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;

9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r.

- Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Ponadto, zgodnie z art. 3 § 3 p.p.s.a. sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach. Granice kognicji rzeczowej sądów administracyjnych, poza powołanymi wyżej przepisami p.p.s.a., wynikają również ze szczególnych przepisów zawartych w innych aktach prawnych.

Wyszczególnienie w powyższych przepisach p.p.s.a. aktów i czynności oraz spraw ma charakter wyczerpujący i stanowi katalog zamknięty (enumeracja pozytywna), co oznacza, że skarga wniesiona w innych przypadkach niż w nich wskazanych, nie podlega właściwości sądów administracyjnych.

B. Nie jest uzasadniony zarzut naruszenia przepisów postępowania, a to art. 3 § 2 pkt 4 oraz art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a., mające zasadniczy wpływ na wynik postępowania, poprzez ich błędne zastosowanie i przyjęcie, że zaskarżony akt administracyjny Ministra Środowiska nie stanowi aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Naczelnny Sąd Administracyjny podziela określone w zaskarżonym postanowieniu stanowisko WSA w Warszawie, że nie można przypisać zatwierdzeniu przez Ministra Środowiska planu urządzenia lasu charakteru decyzji administracyjnej. Wbrew twierdzeniom skarżących

kasacyjnie, przedmiotowego zatwierdzenia dokonywanego przez Ministra Środowiska nie można również zakwalifikować jako innego aktu lub czynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Wobec powyższego sprawa zatwierdzenia przez Ministra Środowiska planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa (...) na lata 2015-2024 nie podlega kognicji sądów administracyjnych, o czym zresztą wypowiadał się już Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 marca 2014 r., II OSK 2477/12 ((w:) LEX nr 1522467) i powtórzone przez WSA w Warszawie w prawomocnym postanowieniu z dnia 14 marca 2017 r., IV SA/Wa 2787/16 ((w:) LEX nr 2321843).

Należy wskazać, że w przypadku czynności lub aktu, objęcie ich zakresem zastosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. zależy od spełnienia kryterium pozytywnego (działanie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej) oraz kryterium negatywnego (działanie nie jest podejmowane w formach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-3 p.p.s.a.). Przy czym ustawodawca pojęć "akt lub czynność z zakresu administracji publicznej" nie definiuje. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że akty lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. muszą być skierowane do konkretnego, zindywidualizowanego adresata, mieć charakter zewnętrzny, co oznacza, że są one skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu akt lub podejmującemu daną czynność, mają dotyczyć spraw z zakresu administracji publicznej, a więc obejmować władcze działania organów administracji publicznej, którymi o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie podmiot wykonujący administrację publiczną, a adresat jest tym działaniem związany, a także obejmować uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (zob. T. Woś (red.) Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wydanie VI, WK 2016, J.P. Tarno Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Wydanie V Lexis Nexis 2011, czy postanowienie NSA z dnia 29 sierpnia 2019 r., I OSK 1759/17, LEX nr 2690591).

Szczególnego podkreślenia wymaga, że akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., podejmowane są poza postępowaniem jurysdykcyjnym z właściwą mu formą decyzji lub postanowienia, co oznacza, że odpowiadają formule nie tyle stosowania prawa, co jego wykonywania, a więc formule wykonawczej, która wyraża się w urzeczywistnianiu (realizacji) dyspozycji normy prawnej kreującej konkretny (a więc już istniejący) stosunek administracyjny i wynikające z niego uprawnienie lub obowiązek (por. Z. Kmiecik, Głosa do uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 lutego 2008 r. sygn. akt I OPS 3/07, OSP 2008, z. 5, poz. 51, s. 350 - 351).

Naczelny Sąd Administracyjny, odnosząc przedstawione rozważania do rozpoznawanej sprawy i oceniając charakter prawny aktu Ministra Środowiska w przedmiocie zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla Nadleśnictwa (...) na lata 2015-2024 uznał, że nie stanowi ona czynności, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

C. Nietrafny jest zarzut naruszenia przepisów postępowania, mający istotny wpływ na treść orzeczenia, w postaci art. 5 pkt 1 p.p.s.a. Zwrócić należy uwagę, że w postanowieniu z dnia 17 października 2017 r., sygn. II OSK 2336/17 (LEX nr 2376100) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że inaczej niż ma to miejsce w przypadku uproszczonych planów urządzenia lasu, sporządzanych dla lasów, które nie stanowią własności Skarbu Państwa i

zatwierdzanych przez starostę, działanie ministra nie jest skierowane do osób trzecich - osób fizycznych lub osób prawnych będących właścicielami lasu.

Przesądzające znaczenie ma określenie właściwości sądów administracyjnych wg art. 5 pkt 1 p.p.s.a., który stanowi, że sądy administracyjne nie są właściwe w sprawach wynikających z nadrzędności i podległości organizacyjnej w stosunkach między organami administracji publicznej. Zatem wystąpienie stosunku kierownictwa wyklucza właściwość sądów administracyjnych. NSA uznał wówczas, że dla ustalenia powiązania nadrzędności i podrzędności organizacyjnej przesądzające znaczenie mają rozwiązania prawne przyjęte w art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 32 ust. 1 U1. Z regulacji tych wynika, że lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa zarządza Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Stosownie do art. 32 ust. 1 U1 Lasy Państwowe są państwową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. O uprawnieniach nadzorczych Ministra do spraw środowiska przesądza art. 4 ust. 1 U1. W świetle tej regulacji prawnej należy wywieść stosunek nadrzędności i podrzędności organizacyjnej Lasów Państwowych Ministrowi do spraw ochrony środowiska. Ta podległość organizacyjna zatem wyłącza właściwość sądu administracyjnego. Powyższy pogląd Sąd Naczelny orzekający w niniejszej sprawie podziela i uznaje za własny.

D. W konsekwencji nie jest usprawiedliwiona podstawa kasacyjna odnośnie naruszenia art. 22 ust. 1 i 2 U1 poprzez ich niewłaściwą wykładnię i zastosowanie, a w konsekwencji rozstrzygnięcie, że plan urządzenia lasu stanowi akt administracyjny w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. wyłącznie w odniesieniu do planów zarządzania lasu w związku z art. 22 ust. 2 tej ustawy.

Trafnie wywodzi Minister Środowiska w odpowiedzi na skargę kasacyjną, że w sprawach dotyczących zatwierdzenia planu urządzenia lasu dla poszczególnych nadleśnictw nie jest prowadzone postępowanie administracyjne na podstawie przepisów k.p.a. Działania podejmowane w ramach stosowania art. 22 ust. 1 U1 są czynnościami o charakterze wewnętrznym wynikającymi ze stosunku podległości, a zatem nie stanowią aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej. Bezprzedmiotowe jest prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie, która nie podlega załatwieniu w formie decyzji administracyjnej, lecz w formie czynności lub innego aktu (por. prawomocny wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 stycznia 2017 r., II SA/Po 890/16, LEX nr 2230062).

Skarb Państwa jest państwową osobą prawną i reprezentuje własność państwową zawsze wtedy, gdy z mocy ustawy nie czyni tego inna państwowa osoba prawna. W tej sytuacji Skarb Państwa występuje w roli właściciela (dominium). Pozycję tę należy przeciwstawić sytuacji, w której uzewnętrznia się władztwo Państwa, a więc imperium, kiedy to Państwo działa poprzez odpowiednie organy władzy i sprawuje zwierzchnictwo wobec innych podmiotów prawa, posługując się nakazami, zakazami, tworząc akty ustawowe, wydając decyzje administracyjne i inne formy prawne, których wykonanie jest zagwarantowane środkami przymusu administracyjnego.

Wobec tego zasadnie przyjął sąd pierwszej instancji, że zatwierdzenie planu przez Ministra jest czynnością o charakterze wewnętrznym podejmowaną w związku z wykonywaniem zadań o charakterze właścicielskim, więc czynnością ze sfery dominium, a więc zarządzania własnością Skarbu Państwa, czyli tzw. działania "właścicielskie", a nie imperium.

E. Z powyższych względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., oddalił skargę kasacyjną.

F. Nie mógł być uwzględniony wniosek zawarty w odpowiedzi organu na skargę kasacyjną o zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego. W postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada, że strony ponoszą koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 199 p.p.s.a.). Wyjątki od tej zasady zostały określone w art. 200, art. 201, art. 203 i art. 204 p.p.s.a. i tylko w tych wypadkach sąd może orzekać o zwrocie kosztów postępowania między stronami (art. 209 cyt. ustawy). W rozpoznawanej sprawie przepisy te nie mają zastosowania. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 4 lutego 2008 r. (sygn. I OPS 4/07, ONSAiwsa 2008, Nr 2, poz. 23) wyjaśnił, że przepisy art. 203 i 204 p.p.s.a., określające sposób ponoszenia przez strony kosztów postępowania kasacyjnego, nie mają zastosowania, gdy przedmiotem skargi kasacyjnej jest postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie w sprawie.