



Sygn. akt II GSK 134/05

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 października 2005 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA	Maria Myślińska
Sędziowie NSA		Jacek Chlebny
		Andrzej Kuba (spr.)
Protokolant		Anna Wróblewska

po rozpoznaniu w dniu **22 września 2005 r.**

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej **Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej** S.A. z
siedzibą w

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

z dnia **11 lutego 2005 r.** sygn. akt **VI SAB/Wa 44/04**

w sprawie ze skargi **Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej** S.A. z
siedzibą w:

na beczynność **Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki**

w przedmiocie **dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze strony w**
przedmiocie energetyki

I oddala skargę kasacyjną;

II zasądza od Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. z
siedzibą w na rzecz **Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki** kwotę **120 zł**
(sto dwadzieścia złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Maciejczak
starszy inspektor sądowy

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 11 lutego 2005 r., sygn. akt VI SAB/Wa 44/04, oddalił skargę Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A. z siedzibą w na bezczynność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w przedmiocie dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze strony.

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółka Akcyjna (dalej: MPEC) złożyła w dniu 21 kwietnia 2004 r. do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) pismo, w którym wniosła o dopuszczenie jej udziału w toczącym się postępowaniu w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła Zespołu Elektrociepłowni

S.A. (dalej: K S.A.). We wniosku wywodziła, że jej legitymacja procesowa jako strony postępowania administracyjnego w sprawie o zatwierdzenie taryfy dla ciepła K S.A. wynika z art. 45 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 47 ust. 1 prawa energetycznego, który nakłada na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek kształtowania taryfy w sposób chroniący interesy odbiorców przed nieuzasadnionym wzrostem cen. W tej sytuacji interes prawny uzasadniający przyznanie spółce przymiotu strony w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy ciepła dla K S.A. nie jest jedynie interesem faktycznym lecz wynika z konkretnego obowiązku nałożonego na spółkę przez przepis prawa materialnego.

W dniu 6 maja 2004 r. Prezes URE poinformował Spółkę, że zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami prawnymi oraz przyjętym orzecznictwem stroną postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła przedsiębiorstwa energetycznego jest wyłącznie przedsiębiorstwo składające wniosek taryfowy, w związku z czym organ wszczynający i prowadzący postępowanie administracyjne nie ma obowiązku informowania odbiorców czy kontrahentów takiego przedsiębiorstwa o fakcie wszczęcia postępowania.

W dniu 25 maja 2004 r. MPEC , na podstawie art. 52 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, dalej: p.p.s.a), skierowało do Prezesa URE przedsądowe wezwanie do usunięcia naruszenia prawa – t.j art. 61 § 4 oraz art. 10 § 1 kpa, ponownie domagając się dopuszczenia do udziału w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła Zespołu Elektrociepłowni S.A.

W odpowiedzi na to wezwanie Prezes URE w piśmie z dnia 2 czerwca 2004 r. podtrzymał swoje stanowisko zawarte w piśmie z dnia 6 maja 2004 r. wyjaśniając, że interes prawny w postępowaniu administracyjnym dotyczącym zatwierdzenia taryfy ciepła dla K S.A. posiada wyłącznie ta spółka, bowiem na niej ciąży obowiązek opracowania i przedłożenia taryfy do zatwierdzenia Prezesowi URE. Decyzją z dnia 3 czerwca 2004 r. Prezes URE zatwierdził taryfę dla ciepła K S.A.

MPEC na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. wniosło skargę na bezczynność Prezesa URE w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia w zakresie:

- niepoinformowania MPEC jako strony postępowania administracyjnego o jego wszczęciu i tym samym naruszenie art. 61 § 4 kpa
- niezapewnienia MPEC jako stronie postępowania administracyjnego czynnego w nim udziału i tym samym naruszenie art. 10 § 1 kpa.

Skarżąca wniosła o zobowiązanie Prezesa URE do uznania uprawnienia MPEC do udziału w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy dla ciepła K. S.A. na prawach strony. Na podstawie art. 28 kpa skarżąca podtrzymała swoje stanowisko co do posiadanej legitymacji uprawniającej ją do udziału jako strony w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy.

W odpowiedzi na skargę Prezes URE cofnął wniosek o odrzucenie skargi i wniósł o oddalenie skargi jako niezasadnej, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie. K. S.A. również wniosła o oddalenie skargi.

Na rozprawie przed Sądem skarżący wyjaśnił, że w jego ocenie jedynym środkiem do uznania jego uprawnień jako strony postępowania o zatwierdzenie taryfy dla ciepła była skarga na bezczynność.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekając w sprawie uznał skargę za niezasadną. Mając na uwadze treść żądania skargi, istota sprawy sprowadza się w głównej mierze do rozważenia czy Prezes URE dopuścił się bezczynności przez to, że nie poinformował skarżącego o wszczęciu postępowania i nie zapewnił mu czynnego w nim udziału.

W ocenie Sądu stanowisko to jest całkowicie błędne i pomija podstawową zasadę instytucji skargi na bezczynność, która ma na celu ochronę strony poprzez doprowadzenie do wydania rozstrzygnięcia w sprawie. Sąd może orzekać jedynie o obowiązku wydania postanowienia w przedmiotowej sprawie, nie może natomiast nakazywać organowi sposobu rozstrzygnięcia, ani też bezpośrednio orzekać o prawach i obowiązkach skarżącego (tak w wyroku NSA z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. akt I SAB 37/00).

Sąd I instancji zwrócił uwagę, że w sprawie Prezes URE dwukrotnie odpowiedział stronie, iż nie ma uzasadnionych podstaw do uznania legitymacji materialnej strony skarżącej do udziału w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy dla ciepła. Tym samym organ przyjął, że do odmowy wystarcza jedynie forma pisma. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w swym orzeczeniu z dnia 20 grudnia 2001 r., sygn. akt II SA 2645/01, przychylił się do stanowiska, że odmowa dopuszczenia wnioskodawcy do udziału w postępowaniu wszczętym i prowadzonym na wniosek innej strony winna następować w formie postanowienia. Zgodnie z art. 123 § 1 kpa w toku postępowania organ administracji publicznej wydaje postanowienia, a w myśl przepisu § 2 tego artykułu postanowienia dotyczą kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygających o istocie sprawy, chyba, że przepisy kodeksu stanowią inaczej. Postanowienie takie nie jest jednak zaskarżalne w drodze zażalenia, gdyż kodeks o tym nie stanowi. Nie rozstrzyga ono ani nie kończy sprawy będącej przedmiotem postępowania lecz w razie odmowy kończy

postępowanie dla podmiotu, który wystąpił z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu.

Zdaniem Sądu, przyjęta przez organ dla odmowy dopuszczenia MPEC forma pisma nie stanowi przeszkody do uznania, że w istocie Prezes URE wydał postanowienie o odmowie dopuszczenia skarżącego do udziału w toczącym się postępowaniu o zatwierdzenie taryfy dla ciepła, bowiem pismo z dnia 6 maja 2004 r. zawiera najistotniejsze elementy wymagane dla postanowienia przewidziane w art. 124 kpa. Pomimo, że na takie rozstrzygnięcie nie przysługuje zażalenie może być ono zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego stosownie do art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a. jako na postanowienie kończące postępowanie dla podmiotu. Warunkiem wniesienia skargi jest wcześniejsze wezwanie organu do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 52 § 4 p.p.s.a. Skarżący spełnił powyższy warunek lecz wniósł skargę w trybie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a., czyli na beczynność organu, co zostało wyraźnie zaznaczone w skardze.

W ocenie Sądu, skoro Prezes URE w piśmie z dnia 6 maja 2004 r. odmówił dopuszczenia wnioskodawcy do udziału w postępowaniu, zatem nie można mu zarzucić beczynności rozumianej jako brak reakcji na składane w toku postępowania wnioski przez MPEC S.A. o dopuszczenie do udziału w sprawie o zatwierdzenie taryfy dla ciepła.

Sąd I instancji wskazał, że kwestia dopuszczalności stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przez Prezesa URE w przedmiotowej sprawie w związku z wniesieniem skargi na beczynność była już poddana badaniu przez Naczelny Sąd Administracyjny w świetle treści art. 30 ustawy z dnia 10 kwietnia 1998 r. – Prawo energetyczne (Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1504 ze zm.) przy okazji rozpoznawania zażalenia na postanowienie z dnia 4 października 2004 r. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 30 listopada 2004 r. (sygn. akt. GZ 121/04) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że wniosek skarżącego został złożony w odrębnym postępowaniu administracyjnym, skutkiem którego było wniesienie przez wnioskodawcę skargi do sądu administracyjnego na beczynność Prezesa URE w zakresie dopuszczenia do udziału w postępowaniu w charakterze strony. Sąd wspomniał również, że w uzasadnieniu postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 grudnia 2000 r. wyjaśniono, iż właściwość rzeczowa Sądu Okręgowego w Warszawie – wcześniej sądu antymonopolowego a obecnie sądu ochrony konkurencji i konsumentów – rozpoczyna się dopiero w momencie zaskarżenia decyzji organu administracji publicznej jakim jest Prezes URE. Innymi słowy, właściwość rzeczowa wspomnianego sądu nie obejmuje kontroli działalności organu administracji publicznej do momentu wydania decyzji, a tym samym nie obejmuje badania kwestii czy miała miejsce beczynność organu administracji publicznej (sygn. akt II SAB 174/00).

Sąd uznał, że wbrew żądaniu skargi rozpoznanie sprawy nie może sprowadzać się do merytorycznego badania uprawnienia MPEC do udziału w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy dla K S.A. na prawach strony, skoro strona złożyła skargę na beczynność organu. Przepis art. 149 p.p.s.a. stanowi, że sąd uwzględniając skargę na beczynność

organów w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu lub dokonania czynności albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa.

Sąd uznał ponadto, że zobowiązanie Prezesa URE do wydania aktu jest bezprzedmiotowe bowiem pismem z dnia 6 maja 2004 r. potraktowanym jako postanowienie odmówił on dopuszczenia MPEC do udziału w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy dla K S.A.

Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A z siedzibą w złożyło skargę kasacyjną od powyższego wyroku, wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Zaskarżonemu wyrokowi skarżąca zarzuciła naruszenie:

1. naruszenie prawa procesowego – tj. art. 149 p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie;
2. naruszenie prawa procesowego – tj. art. 123 § 2 kpa poprzez przyjęcie, że o fakcie bycia stroną rozstrzyga organ administracji w formie postanowienia, zatem pismo Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 6 maja 2004 r. miało formę postanowienia.

Strona zarzuciła, iż Sąd I instancji błędnie przyjął, że uznając skargę na bezczynność organu za zasadną na podstawie art. 149 p.p.s.a. może jedynie zobowiązać organ do wydania aktu w terminie przez siebie wskazanym. Z powyższego przepisu bezspornie wynika uprawnienie sądu administracyjnego nie tylko do zobowiązania organu do wydania aktu, ale również uprawnienie do dokonania czynności lub stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

Skarżąca w skardze na bezczynność Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki żądała zobowiązania Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do uznania uprawnienia MPEC do udziału w postępowaniu o zatwierdzenie taryfy dla K S.A. na prawach strony – czyli, posługując się terminologią art. 149 p.p.s.a., żądał uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

Zarzuciła ponadto, iż Sąd I instancji powołał się na orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2001 r., które zostało wydane w okresie, gdy sądownictwo administracyjne było jednoinstancyjne, a orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego co do zasady miały charakter kasatoryjny. Przepisy prawne wprowadzające dodatkową instancję wyposażyły te sądy również w prawo do wydawania orzeczeń merytorycznych, a nie wyłącznie kasatoryjnych.

Zdaniem strony nakazanie przez Sąd uznania prawa MPEC do czynnego udziału w postępowaniu w sprawie zatwierdzenia taryfy K S.A. będzie miało istotny wpływ na stwierdzenie wadliwości decyzji wydanej przez Prezesa URE w tym postępowaniu.

Wydanie orzeczenia o uznaniu bądź odmowie uprawnienia wynikającego z przepisów prawa przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie ma istotne znaczenie dla skarżącego,

gdyż umożliwia mu wzruszenie decyzji zatwierdzającej taryfę dla K. S.A. w trybie uregulowanego w art. 145 §1 pkt 4 k.p.a. wznowienia postępowania

Zdaniem skarżącego niedopuszczalne jest przyjęcie, że pisma Prezesa URE z dnia 6 maja 2004 r. oraz z dnia 2 czerwca 2004 r. stanowiły postanowienia w przedmiocie odmowy dopuszczenia MPEC .. do postępowania w sprawie.

Organ administracji, przed którym toczy się postępowanie administracyjne, wydaje postanowienia w przedmiocie dopuszczenia lub też odmowy dopuszczenia do toczącego się postępowania administracyjnego wyłącznie w stosunku do organizacji społecznych, które żądają wszczęcia postępowania lub dopuszczenia ich do postępowania - na podstawie art. 31 § 1 i 2 k.p.a. Postanowienie w przedmiocie dopuszczenia organizacji społecznej do postępowania administracyjnego nie rozstrzyga jednak o byciu stroną przez tę organizację, ale o spełnieniu przez nią przesłanek wynikających z przepisów art. 31 k.p.a. W związku z tym, że jest to orzeczenie co do istoty sprawy, organizacji społecznej służy zażalenie na odmowę dopuszczenia jej do postępowania.

Powyższy pogląd Sadu jest niedopuszczalny, gdyż odmówienie skarżącemu udziału w postępowaniu taryfowym K S.A. przez Prezesa URE bezpośrednio rozstrzygało o prawach MPEC , zatem było orzeczeniem co do istoty sprawy.

O fakcie bycia stroną nie przesadza organ administracji w formie decyzji czy postanowienia. W orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, iż obowiązująca procedura administracyjna nie daje podstaw do wydawania odrębnego aktu orzekającego, czy określony podmiot jest stroną

A zatem pismo Prezesa URE z dnia 6 maja 2004 r. wyjaśniające MPEC S.A. przyczyny niepoinformowania MPEC o wszczęciu postępowania przez Prezesa URE oraz pismo z dnia 2 czerwca 2004 r., w którym Prezes URE podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 6 maja 2004 r. nie stanowiły postanowienia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes Urzędu Regulacji Energetyki wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej oraz o zasądzenie kosztów postępowania. W uzasadnieniu podkreślił, że postępowanie administracyjne, w którym skarżący wyrażał wolę czynnego uczestnictwa jako strona postępowania, nie dotyczyło postępowania w sprawie zatwierdzenia taryfy skarżącego, ale postępowania o zatwierdzenie taryfy dla ciepła ustalonej przez inne przedsiębiorstwo energetyczne – Zespół Elektrociepłowni S.A. – dostawcę ciepła dla Skarżącego.

Prezes URE wskazał również, że zgodnie z art. 28 kpa, stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, a zatem o charakterze strony nie może decydować sama wola tegoż podmiotu, a jedynie dwa wyżej wymienione kryteria. Należy również podkreślić, że do uzyskania przez określoną osobę przymiotu strony w postępowaniu administracyjnym nie wystarczy wykazanie jakiegokolwiek interesu, w tym interesu ekonomicznego, lecz musi to być interes prawny, przy czym o zakwalifikowaniu tego interesu jako prawnego (a nie faktycznego) decyduje treść przepisów prawa materialnego.

Prezes URE podniósł również, że skarżący – jako odbiorca ciepła wytworzonego przez Zespół Elektrociepłowni S.A. – nie ma interesu prawnego w udziale w postępowaniu administracyjnym w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła ustalonej przez wytwórcę, a zatem – nie jest stroną tego postępowania. W związku z powyższym, Prezes URE nie miał obowiązku informować skarżącego o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zatwierdzenia taryfy dla ciepła opracowanej przez K S.A., nie miał też obowiązku zapewnić skarżącemu czynnego udziału w tym postępowaniu, a zatem – nie można mu postawić zarzutu bezczynności.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną K S.A. wniosła o jej oddalenie. W uzasadnieniu wskazała, że wywody MPEC dotyczące zarzutu naruszenia przepisów postępowania poprzez niezastosowanie art. 149 p.p.s.a. sprowadzają się do konkluzji, iż zobowiązanie Prezesa URE do dopuszczenia MPEC do udziału w postępowaniu mieściło się w zakresie kompetencji WSA w oparciu o przepis art. 149 p.p.s.a. Zdaniem zainteresowanego argumenty MPEC są chybione. K S.A. podkreśliła również, iż stanowisko MPEC jest więc wewnętrznie sprzeczne – z jednej strony MPEC złożył bowiem skargę na bezczynność, z drugiej zaś strony przyznaje, że Prezes URE nie dopuścił się bezczynności, gdyż wydał orzeczenie co do istoty sprawy. Tym samym zdaniem K S.A. zarzut dotyczący naruszenia przepisu art. 149 p.p.s.a. jest bezzasadny w świetle stwierdzenia, iż Prezes URE nie dopuścił się bezczynności, skoro wydał orzeczenie co do istoty sprawy.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 174 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej p.p.s.a. 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.

Naczelnny Sąd Administracyjny jest związany podstawami skargi kasacyjnej, biorąc z urzędu pod uwagę jedynie nieważność postępowania.

W niniejszej sprawie pełnomocnik skarżącej spółki MPEC w podnosił w skardze kasacyjnej zarzuty wyłącznie naruszenia przepisów postępowania a konkretnie art. 149 p.p.s.a. poprzez jego niezastosowanie i art. 123 § 2 k.p.a. poprzez przyjęcie, że o fakcie bycia stroną rozstrzyga organ administracji w formie postanowienia, zatem pismo Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z dnia 6 maja 2004 r. miało formę postanowienia.

Oba zarzuty skargi kasacyjnej są niezasadne i w związku z tym nie zasługiwał na uwzględnienie wniosek strony skarżącej o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny.

Aby ustosunkować się do powyższych zarzutów skargi należy przypomnieć stan faktyczny ustalony przez Sąd I instancji a w szczególności przedmiot niniejszej sprawy, którym była rzekoma bezczynność organu w zakresie rozstrzygnięcia o dopuszczeniu skarżącej Spółki MPEC do udziału w postępowaniu administracyjnym.

Skarżąca żądała od organu wydania postanowienia, w którym rozstrzygnięto o jej prawach strony w sprawie, która toczyła się przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki z wniosku Zespołu Elektrociepłowni S.A. o zatwierdzenie taryfy dla ciepła produkowanego przez K S.A. na podstawie art. 45 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 41 ust. 1 prawa energetycznego.

Zadaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zatem było stwierdzenie na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i art. 149 p.p.s.a. czy organ faktycznie pozostawał w bezczynności, czy był zobowiązany do wydania rozstrzygnięcia o jakie stronie skarżącej w tej sprawie chodzi i dopiero w przypadku pozytywnego dla strony ustalenia stanu bezczynności organu zastosowanie przepisu art. 149 p.p.s.a.

Wbrew zarzutom skarżącej Wojewódzki Sąd Administracyjny ustalił, że organ nie pozostawał w bezczynności w niniejszej sprawie i dlatego brak było podstaw do zastosowania przepisu art. 149 p.p.s.a., który stosuje się jedynie w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność, to jest w przypadku stwierdzenia bezczynności organu.

Należy zauważyć, że Sąd I instancji ustalił, iż organ dwukrotnie pismami z dnia 6 maja 2004 r. i 2 czerwca 2004 r. powiadomił skarżącą Spółkę o niedopuszczeniu jej do udziału w postępowaniu, a pisma te potraktował jako postanowienie wydane w trybie art. 123 kpa.

Nie nasuwa zastrzeżeń stanowisko tego Sądu, że wskazane pisma zawierały wszystkie elementy istotne dla potraktowania ich jako postanowień, określone w art. 124 § 1 i 2 kpa.

Jeśli zatem strona skarżąca zarzuca bezczynność organu poprzez niewydanie rozstrzygnięcia w formie postanowienia w kwestii dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony, to czyni to wbrew ustaleniom Sądu, które znajdują potwierdzenie w materiale dowodowym w sprawie.

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie było żadnych przeszkód procesowych a w szczególności wynikających z art. 124 kpa do potraktowania przedmiotowych pism jako postanowień wydanych w trybie art. 123 kpa.

Oba pisma zarówno z 6 maja 2004 r. i 2 czerwca 2004 r. pochodziły od organu przed którym toczyło się postępowanie administracyjne i zawierały one zarówno rozstrzygnięcia jak i ich uzasadnienia, dotyczyły przedmiotu wniosku skarżącej Spółki MPEC o dopuszczenie jej do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony.

W tych warunkach prawidłowo Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjął, że organ nie pozostawał w beczynności, tym bardziej że organ rozpoznał sprawę zatwierdzenia taryfy merytorycznie i wydał ostateczną decyzję administracyjną zatwierdzającą taryfę dla ciepła K. S.A.

Zarówno Sąd I instancji jak i Naczelny Sąd Administracyjny nie były upoważnione do zajęcia w tej sprawie stanowiska czy strona skarżąca powinna mieć przyznany przymiot strony w sprawie zatwierdzenia taryfy dla producenta ciepła na podstawie przepisów prawa materialnego (art. 45, art. 41 prawa energetycznego), czy też nie, gdyż nie to było przedmiotem skargi i rozstrzygnięcia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyraźnie stwierdził, zgodnie z prawidłowymi ustaleniami stanu faktycznego, że wbrew żądaniom skargi rozpoznanie sprawy niniejszej nie mogło sprowadzać się do merytorycznego stwierdzenia uprawnienia MPEC w do udziału na prawach strony w przedmiotowym postępowaniu o zatwierdzenie taryfy dla K. S.A., skoro strona złożyła skargę na beczynność organu, a rezultatem tego postępowania sądowego mogło być jedynie zobowiązanie organu do wydania postanowienia w tej kwestii.

Rozróżnienia wymagało bowiem działanie administracji publicznej rozumiane jako wydanie aktu administracyjnego przewidzianego przepisami prawa od braku wymaganego działania (zaniechanie) organu czyli beczynności w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. i art. 149 p.p.s.a.

Skarżąca stwierdziła jedynie, że pisma organu z dnia 6 maja 2004 r. i 2 czerwca 2004 r. nie stanowiły postanowienia lecz żadnych przekonujących argumentów na poparcie tego twierdzenia nie przedstawiła. Natomiast pragnęła wykazać, że odmowa udziału jej w postępowaniu taryfowym było orzeczeniem co do istoty sprawy, gdyż bezpośrednio rozstrzygało o prawach skarżącego.

Jednocześnie niekonsekwentnie strona skarżąca powołała się na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w postaci powołanych w skardze kasacyjnej wyroków, z którego wynika, że o fakcie bycia stroną nie przesądza organ w formie decyzji czy postanowienia a obowiązująca procedura administracyjna nie daje podstaw do wydawania odrębnego aktu orzekającego, czy określony podmiot jest stroną postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny powołując się na pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w orzeczeniu tego Sądu z dnia 20 grudnia 2001 r. sygn. akt II SA 2645/01 przychylił się do stanowiska, że odmowa dopuszczenia wnioskodawcy do udziału w postępowaniu wszczętym i prowadzonym na wniosek innej strony winna następować w formie postanowienia.

Niezależnie od rozwiązania spornego w doktrynie i orzecznictwie zagadnienia co do konieczności wydania odrębnego postanowienia o dopuszczeniu do udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony innego podmiotu od wszczynającego postępowanie administracyjne to i tak w sprawie niniejszej nie można było mówić o beczynności organu w tym zakresie.

Skoro bowiem Sąd I instancji uznał, że takie postanowienie zostało wydane (vide pismo z dnia 6 maja 2004 r.) to konsekwentnie winien przyjąć, że organ nie pozostawał w bezczynności i dlatego zachodziły podstawy do oddalenia skargi na bezczynność organu.

Nie można zakwestionować również stanowiska Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że na tego rodzaju postanowienie kończące postępowanie dla określonego podmiotu przysługiwałaby skarga do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.).

Jednakże Spółka MPEC nie zaskarżyła postanowienia o odmowie dopuszczenia jej do udziału w sprawie lecz bezczynność organu, która nie miała miejsca w niniejszej sprawie.

Zarzut niezastosowania przez Sąd I instancji przepisu art. 149 p.p.s.a. jest całkowicie chybiony, gdyż po pierwsze może być on stosowany w przypadku uwzględnienia skargi na bezczynność i uznanie, że po stronie organu taka bezczynność wystąpiła a po drugie zobowiązanie organu do wydania decyzji lub postanowienia w żadnym wypadku nie może obejmować treści tej decyzji lub postanowienia, gdyż takie rozstrzygnięcie należy do organu i Sąd nie może zastępować organu.

Natomiast zobowiązanie organu do uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa na podstawie art. 149 p.p.s.a. dotyczy jedynie sytuacji kiedy organ nie wydaje decyzji lub postanowienia, lecz inny akt administracyjny określony w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Na marginesie należy zauważyć, że strona nie musi legitymować się pozytywnym dla niej rozstrzygnięciem w zakresie dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu administracyjnym lub w inny sposób stwierdzającym jej prawa jako strony w postępowaniu zakończonym już ostateczną decyzją co czyni takie żądanie bezprzedmiotowym aby mogła złożyć wniosek o wznowienie postępowania, zakończonego decyzją Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w sprawie zatwierdzenia taryfy dla K . W sprawie o wznowienie organ jest zobowiązany przede wszystkim stwierdzić czy wniosek o wznowienie pochodzi od uprawnionego podmiotu i rozstrzygnąć o prawach strony w stosunku do MPEC w

Z tych wszystkich przyczyn Naczelny Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku na podstawie art. 184 p.p.s.a.

Orzeczenie o kosztach postępowania kasacyjnego uzasadnia przepis art. 204 pkt 1 p.p.s.a.



Za zgodność z oryginałem

Aleksandra Maciewicz
starszy inspektor sądowy