

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Warszawie  
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4  
WYDZIAŁ I  
tel. (22) 553-70-70, 553-70-71, 553-78-86

Dnia **05 lipca 2012 r.**  
Sygn. akt **I SA/Wa 362/12**

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

**R. pr. Marek Chmaj**  
**Kancelaria Prawna**  
**Chmaj i Wspólnicy**  
**ul. Flory 9/11**  
**00-586 Warszawa**  
Pełnomocnik Gminy Marciszów

## **DORĘCZENIE ODPISU WYROKU**

W wykonaniu zarządzenia z dnia 3 lipca 2012 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Panu – jako Pełnomocnikowi skarżącej – odpis wyroku z dnia 12 czerwca 2012 r. wraz z uzasadnieniem.

Katarzyna Krynicka

starszy sekretarz sądowy



Sygn. akt I SA/Wa 362/12

**W Y R O K**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 12 czerwca 2012 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

**Przewodniczący Sędzia WSA Elżbieta Sobielarska**

**Sędziowie: Sędzia WSA Dariusz Pirogowicz (spr.)**

**Sędzia WSA Joanna Skiba**

Protokolant      starszy sekretarz sądowy Katarzyna Krynicka

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **12 czerwca 2012 r.**

sprawy ze skargi **Gminy Marciszów**

na decyzję **Ministra Administracji i Cyfryzacji**

z dnia **22 grudnia 2011 r.** nr 755

w przedmiocie **stwierdzenia nieważności decyzji**

1. **uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2011 r. nr 306;**
2. **stwierdza, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu;**
3. **zasądza od Ministra Administracji i Cyfryzacji na rzecz skarżącej Gminy Marciszów kwotę 440 (czterysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
Katarzyna Krynicka  
starszy sekretarz sądowy



**UZASADNIENIE**

Minister Administracji i Cyfryzacji decyzją z 22 grudnia 2011 r. nr 755, po ponownym rozpoznaniu, na wniosek Gminy Marciszów, sprawy zakończonej decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 maja 2011 r. nr 306, stwierdzającą nieważność decyzji komunalizacyjnej Wojewody Jeleniogórskiego z 9 marca 1995 r. nr GGgt-7227/463/1/94/95, utrzymał powyższą decyzję w mocy.

Decyzja Ministra zapadła przy następujących ustaleniach stanu faktycznego i ocenie prawnej sprawy.

Wnioskiem z 2 marca 1994 r. Zarząd Gminy w Marciszowie wystąpił do Wojewody Jeleniogórskiego o przekazanie gminie w trybie art. 5 ust. 4 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.; dalej: „ustawa komunalizacyjna”), znajdujących się w zarządzie Wojewódzkiego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu, nieruchomości położonych w Ciechanowicach w granicach działek nr nr 346/1 i 346/2 o łącznej pow. 1700 m<sup>2</sup>, z uwagi na przeznaczenie tego mienia na cele związane z zaopatrzeniem ludności gminy w wodę.

W wyniku rozpatrzenia tego wniosku Wojewoda Jeleniogórski, działając na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 powyższej ustawy, decyzją z 9 marca 1995 r. orzekł o przekazaniu nieodpłatnie na rzecz Gminy Marciszów ww. mienia opisanego w kartach inwentaryzacyjnych nr 1 do 2 stanowiących integralną część decyzji, zgodnie ze sporządzonym protokołem inwentaryzacyjnym.

Z wnioskiem o stwierdzenie nieważności tej decyzji wystąpił Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji (dalej: „WZWiK”), podnosząc, iż skomunalizowane mienie stanowi mienie niepodzielne w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. i powinno zostać skomunalizowane na rzecz utworzonego 24 czerwca 1991 r. związku międzygminnego WZWiK, który to związek realizował zadania gminy w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po wszczęciu i przeprowadzeniu na wniosek WZWiK postępowania nadzorczego, decyzją z 18 maja 2011 nr 306 stwierdził nieważność ww. decyzji Wojewody Jeleniogórskiego, wskazując, iż jest ona obarczona wadą rażącego naruszenia prawa, tj. art. 5 ust. 3 ustawy komunalizacyjnej, obligującą organ do jej wyeliminowania z obrotu prawnego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Minister wywodził, iż w sprawie zakończonej ww. decyzją wojewody nie zostały spełnione przesłanki z art. 5 ust. 3 powołanej ustawy, warunkujące komunalizację mienia. W aktach sprawy brak jest bowiem dokumentów



Sygn. akt I SA/Wa 362/12

potwierdzających, że objęte nią mienie należało do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, bądź do przedsiębiorstw państwowych, dla których ww. organy pełnią funkcję organu założycielskiego. Mając zaś na względzie to, że przekazane gminie mienie nie spełnia przesłanek z ww. przepisu, to w ocenie organu, bezprzedmiotowe jest obecnie rozważanie podnoszonej we wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji kwestii niepodzielności tego mienia.

W dalszej części uzasadniania organ przedstawił historię podmiotów prowadzących na terenie gminy gospodarkę wodno-kanalizacyjną wskazując, iż zarządzeniem Wojewody Wałbrzyskiego z 29 czerwca 1984 r. nr 39/84 utworzono Wojewódzkie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu z siedzibą w Świdnicy. Następnie przedsiębiorstwo to, na podstawie zarządzenia Wojewody Wałbrzyskiego z 18 lutego 1988 r. nr 5/88 podzielone zostało na sześć odrębnych przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstwo państwowe o nazwie „Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu”, w stosunku do którego uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego z dniem 1 stycznia 1989 r. przekazane zostały przez Wojewodę Prezydentowi Miasta Wałbrzycha (na podstawie porozumienia z 28 grudnia 1988 r. nr 2/88). Na mocy uchwały Rady Miejskiej Gminy Wałbrzych z 29 maja 1991 r. Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu zostało przekazane na rzecz utworzonego 24 czerwca 1991 r. związku międzygminnego WZWiK, a w następstwie kolejnej uchwały Rady Miejskiej Gminy Wałbrzych z 29 lipca 1991 Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji zostało zlikwidowane.

Odnosząc się zaś do podnoszonego w toku postępowania nadzorczego przez Gminę Marciszów argumentu, iż WZWiK nie posiada przymiotu strony legitymującego go do udziału w postępowaniu, Minister wyjaśnił, iż WZWiK prowadzi działalność w zakresie zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych oraz utrzymywania związanych z tym urządzeń, do czego służy objęte komunalizacją mienie. W związku z powyższym, jego zdaniem, WZWiK (którego mienie stanowi m.in. mienie Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji) posiada interes faktyczny i prawny legitymujący go do udziału w przedmiotowym postępowaniu. Minister powołał się przy tym na pogląd wyrażony w orzeczeniu NSA z 29 września 2010 r. sygn. akt II OSK 1481/09, zgodnie z którym, ze względu na to, że postępowania administracyjne mają w szczególności zapewnić ochronę interesów prawnych stron, to wątpliwości na temat legitymacji do udziału w postępowaniu w charakterze strony należy rozstrzygać na korzyść domagającej się uznania jej za stronę postępowania.

Wniosek do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej powyższą decyzją wniosła Gmina Marciszów, wskazując, iż stan faktyczny i prawny nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej, a gmina ma tytuły prawnorzeczowe do mienia. Gmina wyraziła także opinię, iż w przedmiotowej sprawie zaistniała przesłanka nieodwracalnych skutków prawnych. Wnosiła także o powołanie biegłego na okoliczność ustalenia, czy objęte komunalizacją mienie, ma charakter podzielny czy też nie.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Minister Administracji i Cyfryzacji decyzją z 22 grudnia 2011 r. nr 755 utrzymał w mocy uprzednio wydane w sprawie rozstrzygnięcie, oceniając, że wniosek Gminy nie zawiera żadnych nowych, istotnych dla sprawy argumentów, ani nie przedstawia nowych okoliczności (popartych dowodami), które mogłyby czynić zasadnym uchylenie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 maja 2011 r. oraz wydanie w sprawie innego rozstrzygnięcia. Organ w całości podtrzymał stanowisko prezentowane w uprzednio wydanym w sprawie rozstrzygnięciu, iż koniecznym było stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Jeleniogórskiego, ponieważ z akt sprawy jednoznacznie wynika, iż decyzja ta jest obarczona jedną z kwalifikowanych wad wyliczonych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Natomiast w sprawie nie zachodzi, wbrew temu co podnosi Gmina, negatywna przesłanka warunkująca stwierdzenie nieważności decyzji w postaci nieodwracalnych skutków prawnych, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a.

Odnosząc się zaś do podnoszonej przez Gminę konieczności ustalenia i przeprowadzenia dowodu z biegłego specjalisty w zakresie sieci wodno-kanalizacyjnych na okoliczność ustalenia, czy instalacje i urządzenia tworzące sieć wodociągową na terenie Gminy Marciszów mają charakter podzielny czy też niepodzielny, to zdaniem Ministra przeprowadzenie tego dowodu na obecnym etapie postępowania jest niezasadne, ponieważ przy stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej organ orzeka jedynie jako organ kasacyjny i nie rozstrzyga sprawy co do istoty.

Konkludując Minister stwierdził, iż nie dopatrył się by w toku prowadzonego postępowania nieważnościowego doszło do naruszenia art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a. W sprawie bowiem zostały podjęte wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

Na decyzję Ministra Administracji i Cyfryzacji skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosła Gmina Marciszów zarzucając jej :

- rażące naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy tj. naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy komunalizacyjnej, poprzez uznanie, że w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione wszystkie przesłanki określone w tym przepisie, które umożliwiałyby Wojewodzie Jeleniogórskiemu przekazanie Gminie Marciszów nieodpłatnie w poczet mienia komunalnego nieruchomości położonych w Ciechanowicach. W konsekwencji czego organ stwierdził nieważność decyzji Wojewody Jeleniogórskiego z 9 marca 1995 r.
- rażące naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy tj.: art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez niewykazanie, że w przedmiotowej sprawie została spełniona przesłanka „rażącego naruszenia prawa” stanowiąca podstawę do stwierdzenia przez organ administracji publicznej nieważności decyzji administracyjnej; oraz art. 6, 7, 8, 77 § 1, 80 oraz 107 § 3 k.p.a. poprzez brak należytego rozważenia i przeanalizowania wszystkich okoliczności mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania przed organem administracji oraz brak wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz wskazania dowodów na podstawie których organ oparł swoje rozstrzygnięcie. Naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa poprzez niewyjaśnienie kluczowych dla niniejszej sprawy kwestii dotyczących stanu faktycznego sprawy, a także błędne uznanie, iż dla rozstrzygnięcia sprawy nie jest konieczne powołanie biegłego specjalisty na okoliczność ustalenia charakteru mienia, o jakim mowa w decyzji, w szczególności określenia czy przedmiotowe mienie ma charakter podzielny czy też nie.

W obszernym uzasadnieniu skarżąca umotywowała ww. zarzuty, wskazując m.in. na niewskazanie przez Ministra, że przesłanka rażącego naruszenia prawa faktycznie wystąpiła, a także brak wyczerpującego uzasadnienia twierdzeń zawartych w decyzji. W Jej zdaniem organ nie odniósł się także do kwestii zasadności powołania biegłego specjalisty w celu dokonania weryfikacji, czy mienie ma charakter podzielny, czy niepodzielny, ograniczając się jedynie do zamieszczenia wyводу na temat proceduralnej możliwości dokonania takiej czynności. Skarżąca podkreśliła, że kwestionowana przez nią decyzja dotyczy majątku wycenianego na kwotę ponad 20 milionów złotych, a w skład tego majątku wchodzi instalacje i urządzenia służące do zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności. Złożony zaś przez Gminę Marciszów wniosek, którego przedmiotem było skomunalizowanie przedmiotowego mienia wynikał z konieczności uregulowania spraw związanych z zaopatrzeniem w wodę lokalnej społeczności oraz miał na celu zabezpieczenie Gminy i tworzącej ją wspólnoty



Sygn. akt I SA/Wa 362/12

samorządowej w wodę, która *de facto* znajduje się w granicach administracyjnych gminy (pod jej gruntami). Jej zdaniem, w aktualnym stanie prawnym doszło więc do sytuacji absurdalnej, gdyż Gmina, do której zgodnie z wypisami w księgach wieczystych należą nieruchomości, nie jest właścicielem instalacji i urządzeń wodno – kanalizacyjnych, które się na nich znajdują i które zainstalowane zostały w celu dostarczenia wody mieszkańcom gminy.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty wniosła ona o uchylenie zaskarżonej decyzji.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu decyzji i wniósł o jej oddalenie.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:** zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Przy czym w myśl art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270), Sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Rozpoznając sprawę w ramach tych kryteriów Sąd stwierdził, że skarga jest uzasadniona, aczkolwiek z innych względów niż w niej podniesione.

Postępowanie zakończone zakwestionowaną decyzją Ministra Administracji i Cyfryzacji toczyło się w trybie nadzwyczajnym przewidzianym w art. 156 § 1 k.p.a., a jego przedmiotem była decyzja Wojewody Jeleniogórskiego z 9 marca 1995 r. nr GGgt-7227/463/1/94/95 orzekająca o przekazaniu, na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 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.), na rzecz Gminy Marciszów nieodpłatnie mienia w postaci nieruchomości oznaczonych jako działki nr nr 346/1 i 346/2 zabudowanych urządzeniami wodociągowymi, położonych w Ciechanowicach, a wyszczególnionych na dwóch kartach inwentaryzacyjnych stanowiących integralną część tej decyzji. Przy czym, co jest istotne w niniejszej sprawie, postępowanie to zainicjowane zostało wnioskiem związku międzygminnego – Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji (przywoływanego dalej jako: „WZWIK”), któremu Minister przyznał przymiot strony w postępowaniu nadzorczym, kierując się w tym względzie zasadą rozstrzygania wątpliwości co do

statusu podmiotu domagającego się uznania za stronę postępowania administracyjnego na jego korzyść.

W tym stanie rzeczy, podnieść należy, że jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, niezależnie od tego czy toczy się ono w trybie zwykłym czy też, jak w niniejszej sprawie w trybie nadzwyczajnym, jest uregulowana w art. 7 k.p.a. i rozwinięta w art. 77 k.p.a. zasada prawdy obiektywnej, zgodnie z którą organy administracji publicznej zobligowane są do podejmowania z urzędu jak też na wniosek strony wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, co przejawia się w obowiązku zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego, tak aby ustalić stan faktyczny zgodny z rzeczywistością. Ustalenia stanu faktycznego zgodnie z tą zasadą dotyczą także tych jego elementów, które warunkują możliwość dokonania oceny legitymacji skargowej podmiotu żądającego czynności organu. Jest to o tyle istotne, że tylko podmiot mający interes prawny, którego źródłem są normy prawa materialnego, a więc mający przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a., może skutecznie wnosić o merytoryczne rozpoznanie swojego żądania, poprzez uruchomienie postępowania administracyjnego i rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Interesu prawnego, do którego odwołuje się wspomniany przepis nie można przy tym domniemywać. Jak podkreśla się bowiem w orzecznictwie sądów administracyjnych jego cechą jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego (por. wyrok NSA z 12.01.2012 r. II OSK 2035/10, Lex nr 1121192). Upatrywać go więc należy w jego związku z konkretną normą prawa materialnego, na podstawie której w postępowaniu administracyjnym określony podmiot, w określonym stanie faktycznym, może domagać się konkretyzacji jego uprawnień lub obowiązków, bądź żądać przeprowadzenia kontroli określonego aktu w celu ochrony jego sfery praw i obowiązków przed naruszeniami dokonanymi tym aktem i doprowadzenia tego aktu do stanu zgodnego z prawem. Stwierdzenie interesu prawnego wymaga zatem bezwzględnie ustalenia istnienia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą, a sytuacją prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. To zaś obliuguje organ administracji publicznej, do którego wpłynęło podanie, do kontroli legitymacji procesowej podmiotu je wnoszącego.

Niedopuszczalne jest w ocenie sądu przyjmowanie domniemania posiadania interesu prawnego w sprawie (a w konsekwencji przymiotu strony, w rozumieniu art. 28 k.p.a.), poprzez rozstrzygnięcie w tym zakresie wątpliwości na korzyść jednostki

Sygn. akt I SA/Wa 362/12

wnoszącej podanie. Sprzeciwia się temu wynikający z art. 61a § 1 k.p.a. zakaz wszczynania postępowania administracyjnego na żądanie podmiotu niebędącego stroną. Tym bardziej niedopuszczalne jest rozstrzygnięcie w ten sposób o przymocie strony w stosunku do podmiotu żądającego wszczęcia postępowania zmierzającego do wzruszenie ostatecznej decyzji w trybie stwierdzenia jej nieważności. Skoro bowiem postępowanie to ma doprowadzić do przełamania wynikającej z art. 16 k.p.a. zasady trwałości decyzji ostatecznej, poprzez jej wyeliminowanie z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, to status strony podmiotu inicjującego postępowanie prowadzące do tak daleko idących konsekwencji, nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości. Istotą wszak przywołanej zasady jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu prawnego, poprzez ochronę ukształtowanych w przeszłości materialnych stosunków administracyjnoprawnych, przed dowolną ich modyfikacją, bądź znoszeniem. Może to bowiem wyłącznie nastąpić w trybie i na zasadach określonych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Z tego też względu przywołany w rozstrzygnięciu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 maja 2011 r. pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyrażony w wyroku z 29 września 2010 r. II OSK 1481/09 na tle rozpoznawania skargi na wydane w toku postępowania wznowieniowego postanowienie wпадkowe w przedmiocie wstrzymania wykonania decyzji, nie może być aktualny w postępowaniu nadzorczym.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy przede wszystkim wskazać należy, że postępowanie nadzorcze, uruchomione wnioskiem WZWIK, dotyczyło decyzji komunalizacyjnej, a więc decyzji, której przedmiotem było nieodpłatne nabycie w trybie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. własności mienia państwowego przez jednostkę samorządu terytorialnego - gminę Marciszów. Jako że w postępowaniu komunalizacyjnym opartym na wyżej wymienionej podstawie prawnej dochodzi do przeniesienia własności mienia, które w dacie wejścia w życie ustawy z 10 maja 1990 r. (27 maja 1990 r.) oraz w dacie wydawania decyzji przysługiwało Skarbowi Państwa, na rzecz właściwej gminy, to interes prawny w tym postępowaniu mają co do zasady te podmioty, których praw rzeczowych do mienia dotyczy kształtowany w tym postępowaniu stosunek administracyjnoprawny. Tym samym stronami takiego postępowania, poza Skarbem Państwa i właściwą miejscowo gminą, mogą być wyłącznie te podmioty, który wykaza, że na dzień 27 maja 1990 r., bądź najpóźniej w dniu wydania przez wojewodę decyzji komunalizacyjnej legitymowały się tytułem prawnorzeczowym do mienia będącego jej przedmiotem, który przekreślałby przysługujący do niego tytuł Skarbu Państwa lub uniemożliwiałby komunalizację z

Sygn. akt I SA/Wa 362/12

przyczyn przewidzianych w art. 11 powołanej wyżej ustawy. Tak określony krąg stron postępowania odnosi się również do podmiotów mających legitymację procesową w sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej. Warunkiem skutecznego zainicjowania postępowania nadzorczego, musi być zatem wykazanie przez wnioskodawcę, że w jednej z ww. dat to jemu (względnie jego poprzednikowi prawnemu) przysługiwał tytuł prawny do skomunalizowanego mienia.

Tymczasem z akt sprawy przekazanych do Sądu, nie wynika WZWiK dysponował we wskazanych datach jakimkolwiek tytułem prawnorzeczowym do objętego decyzją komunalizacyjną mienia położonego na terenie gminy Marciszów. Przede wszystkim, nie świadczy o posiadaniu takiego tytułu wejście w skład majątku tego związku mienia po zlikwidowanym w 1991 r. Wałbrzyskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu (przywoływanego dalej jako: „WPWiK”), które to przedsiębiorstwo utworzone zostało na bazie części mienia należącego do byłego Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu z siedzibą w Świdnicy (prowadzącego do 1988 r. m.in. na terenie obecnej gminy Marciszów gospodarkę wodno-kanalizacyjną). Brak jest bowiem jakichkolwiek dokumentów pozwalających ustalić w jaką część mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa wojewódzkiego wyposażone zostało WPWiK, choć sporządzenie takiego zestawienia przewidywał § 3 zarządzenie Wojewody Wałbrzyskiego z dnia 18 lutego 1988 r. nr 5/88 w sprawie podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu z siedzibą w Świdnicy. Taki stan rzeczy oznacza, że także późniejsze przejęcie przez WZWiK bliżej nieoznaczonego mienia należącego do WPWiK, samo w sobie nie może świadczyć o nabyciu przez związek międzygminny tytułu prawnego do skomunalizowanych nieruchomości oraz posadowionych na nich urządzeń wodociągowych. Potwierdza to faktycznie władająca obecnie przedmiotowymi urządzeniami wodociągowymi spółka Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji sp. z o.o. (utworzona w 2001 r. przez WZWiK), przyznając, iż zarówno we własnych zasobach archiwalnych, jak też archiwach Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu oraz Archiwum Państwowym we Wrocławiu nie odnaleziono żadnych dokumentów potwierdzających jednoznacznie tytuł prawny WPWiK do posiadanych przed jego likwidacją nieruchomości zlokalizowanych na terenie gminy Marciszów (*vide*: pismo spółki z 16 października 2009 r. nr TM/176/3074/2009, k. 658 akt administracyjnych). Nie przesądza o posiadaniu tego tytułu również zawarta we wniosku o komunalizację, informacja o przysługującym WZWiK prawie zarządu nieruchomościami, czy też



Sygn. akt I SA/Wa 362/12

wskazane w kartach inwentaryzacyjnych władanie nieruchomościami przez ten podmiot.

Faktyczne władanie nieruchomością przez przedsiębiorstwo nie kreuje wszak tytułu prawnego do nieruchomości. Zarząd zaś (jako prawna forma władania nieruchomością), w świetle obowiązujących w dacie wydawania decyzji komunalizacyjnej przepisów ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) powstawał w ściśle określony sposób, tj. decyzji administracyjnej względnie stosownej umowy (por. art. 33 ust. 2 tej ustawy). Tego rodzaju dokumentów brak w aktach sprawy. Zgodnie zaś z utrwalonym orzecnictwem sądów administracyjnych, istnienia zarządu nie można domniemywać (np. wyrok NSA z 2.02.2006 r., sygn. akt I OSK 1295/05, LEX nr 194864). W tym stanie rzeczy zawartą w treści wniosku informację o przysługującym WZWiK zarządzie, jako nieznajdującą oparcia w zgromadzonym w aktach materiale dowodowym, stojącą także w sprzeczności z treścią oświadczenia spółki obecnie władającej gruntami, uznać należy za gołosłowną.

Stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej w tak ustalonym stanie faktycznym w niczym nie mogło zatem zmieniać sytuacji prawnej WZWiK.

Okoliczności te nie zostały dostrzeżone przez organ nadzoru, co skutkowało nieuprawnionym - w świetle zgromadzonych w aktach dokumentów – przedwczesnym przyjęciem, że WZWiK przysługuje przymiot strony postępowania, a w konsekwencji wszczęciem i przeprowadzeniem na wniosek tego związku postępowania nadzorczego, w wyniku którego wyeliminowana została z obrotu prawnego decyzja komunalizacyjna.

Oznacza to, że postępowanie nadzorcze przeprowadzone zostało przez Ministra bez wyjaśnienia kluczowych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności stanu faktycznego, a także przy niewłaściwej ocenie zgromadzonego w aktach materiału dowodowego, a więc z naruszeniem zasad postępowania wyrażonych w art. 7, 77 § 1 k.p.a. i 80 k.p.a., co mogło mieć niewątpliwie wpływ na wynik sprawy. Skutkowało bowiem wszczęciem postępowania nieważnościowego i wyeliminowaniem z obrotu prawnego ostatecznej decyzji komunalizacyjnej na wniosek podmiotu, którego status strony w tym postępowaniu nie został właściwie zweryfikowany. Zważyć zaś należy, że sytuacja, w której podmiot żądający wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji, nie posiada przymiotu strony, prowadzić musi do wydania postanowienia o treści zdeterminowanej art. 61a § 1 k.p.a., a więc odmowy wszczęcia tego postępowania, z powodu zaistnienia przeszkody o charakterze podmiotowym. Z tego



Sygn. akt I SA/Wa 362/12

względu zaskarżona decyzja jak też poprzedzająca jej wydanie decyzja Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 maja 2011 r. nie mogły się ostać.

Nieprawidłowo przeprowadzone pod względem procesowym przez organy nadzoru postępowanie, w zakresie ustalenia legitymacji skargowej osoby je inicjującej i konieczność jego ponownego przeprowadzenia, powoduje, że w chwili obecnej przedwczesne byłoby odnoszenie się do podniesionych w skardze zarzutów merytorycznych. Z tego też względu Sąd odstępuje od oceny ich zasadności i kontroli zgodności decyzji stwierdzającej nieważność rozstrzygnięcia komunalizacyjnego z wskazanymi w skardze przepisami prawa.

Mając powyższe na uwadze Sąd, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c oraz art. 135 i art. 152 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, orzekł jak w sentencji wyroku. W przedmiocie kosztów postępowania sądowego orzeczono na podstawie art. 200 powołanej ustawy.

W ponownie prowadzonym postępowaniu Minister Cyfryzacji i Administracji uwzględni ocenę prawną zawartą w niniejszym wyroku i przede wszystkim zbada, czy w związku z podziałem byłego Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu z siedzibą w Świdnicy, na sześć odrębnych przedsiębiorstw, doszło do sporządzenia przewidzianego w § 3 Zarządzenia Wojewody Wałbrzyskiego z 18 lutego 1988 r. zinwentaryzowania mienia, w które wyposażono nowo utworzone przedsiębiorstwa, a jeśli tak, to oceni czy jest ono tożsame z mieniem objętym decyzją komunalizacyjną i któremu z ww. podmiotów zostało ono przydzielone. Następnie dokona oceny legitymacji skargowej WZWiK i w zależności od poczynionych w tym zakresie ustaleń podejmie stosowne rozstrzygnięcie, którego treści skład orzekający w niniejszej sprawie nie przesądza.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem:

Katarzyna Krynicka

starszy sekretarz sądowy