

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 **06 lipca 2012 r.**
Sygn. akt **I SA/Wa 366/12**

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 4 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 366/12

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 Sobielska
Sędziowie: Sędzia WSA Dariusz Pirogowicz
Sędzia WSA Joanna Skiba (spr.)

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 759
w przedmiocie **stwierdzenia nieważności decyzji**

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2011 r. nr 311;
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 dnia 22 grudnia 2011 r. nr 759 po ponownym rozpoznaniu sprawy z wniosku Gminy Marciszów, zakończonej decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2011 r. nr 311 stwierdzającą nieważność decyzji komunalizacyjnej Wojewody Jeleniogórskiego z dnia 9 listopada 1994 r. Nr GGgt-7227/425/94, utrzymał powyższą decyzję w mocy.

Zaskarżona decyzja została wydana w następującym stanie faktycznym i prawnym;

Zarząd Gminy w Marciszowie wystąpił do Wojewody Jeleniogórskiego z wnioskiem 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.), sieć wodociągową, przyłącza, ujęcie wodociągowe, ogrodzenie, zbiornik wyrównawczy we wsi Nagórnik, z uwagi na jego wykorzystywanie dla celów związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności gminy w wodę.

Wojewoda Jeleniogórski, działając na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 powyższej ustawy, decyzją z dnia 9 listopada 1994 r. nr GGgt-7227/425/94 przekazał nieodpłatnie w poczet mienia komunalnego Gminie Marciszów wyżej wymieniony wodociąg zgodnie z protokołem inwentaryzacyjnym, opisane w kartach inwentaryzacyjnych nr 1-5 stanowiących integralną część decyzji.

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 311 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 kpa. 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 366/12

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 r. 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 wniosła Gmina Marciszów, wskazując, iż stan faktyczny i prawny nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej. W opinii wnioskodawcy Gmina Marciszów ma tytuły prawnorzeczowe do mienia, wobec którego MSWiA wydał decyzje stwierdzające nieważność decyzji komunalizacyjnych na rzecz Gminy Marciszów. Gmina w swym wniosku wyraziła także opinię, iż w przedmiotowej sprawie zaistniała przesłanka nieodwracalnych skutków prawnych.

Dodatkowo w piśmie z dnia 22 listopada 2011 r. gmina wskazała, iż jej zdaniem „zagadnieniem kluczowym dla dokonania weryfikacji zgodności z prawem decyzji Wojewody Jeleniogórskiego, których dotyczy postępowanie, jest ustalenie przez organ i udzielenie odpowiedzi na pytanie: jaki charakter mają instalacje i urządzenia, o jakich mowa w wydanych przez Wojewodę Jeleniogórskiego decyzjach komunalizujących mienie WPWiK”.

Minister Administracji i Cyfryzacji decyzją z dnia 22 grudnia 2011 r. Nr 759 utrzymał w mocy swoją wcześniejszą decyzję stwierdzając, że wniosek nie zawiera żadnych nowych, istotnych dla sprawy argumentów, ani nie przedstawia nowych okoliczności (popartych dowodami), które mogłyby czynić zasadnym uchylene decyzji Ministra z dnia 18 maja 2011 r. i wydanie w sprawie innego rozstrzygnięcia. Organ w całości podtrzymał stanowisko, że koniecznym było stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej Wojewody Jeleniogórskiego z dnia 9 listopada 1994 r. ponieważ z akt sprawy jednoznacznie wynika, iż ww. decyzja jest obarczona jedną z wad wyliczonych w art. 156 § 1 pkt 1-7 kpa.

Zdaniem organu przesłanką stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej było rażące naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające (...) oraz nienależyte przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego tj. rozpatrzenia wniosku o przekazanie mienia niezgodnie z żądaniem. Organ nie potwierdził także zarzutu Gminy Marciszów, że decyzja komunalizacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne i w związku z tym zachodziła przeszkoda do stwierdzenia jej nieważności na podstawie art. 156 § 2 kpa.

Ponadto zdaniem organu podnoszona przez Gminną Marciszów konieczność ustalenia i przeprowadzenia przez Ministra dowodu z opinii 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, nie jest zasadne na tym etapie sprawy, ponieważ w

Sygn. akt I SA/Wa 366/12

sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej organ orzeka jedynie jako organ kasacyjny i nie orzeka co do istoty sprawy, lecz wyłącznie w zakresie nieważności takiej decyzji albo jej niezgodności z prawem.

W zakresie wystąpienia przesłanek określonych w art. 156 § 1 kpa organ podniósł, iż nie dopatrywał się także w przedmiotowej sprawie naruszenia art. 7, art. 77 § 1 kpa, ponieważ zostały podjęte zdaniem organu wszelkie kroki niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy.

Na decyzję Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 22 grudnia 2011 r. nr 759 skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożyła Gmina Marciszów reprezentowana przez radcę prawnego Marka Chmaj, wnosząc o jej uchylenie i zarzucając decyzji:

1) rażące naruszenie przepisów prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy tj. naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, 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 sieć wodociągową, przyłącza, ujęcie wodociągowe, ogrodzenie, zbiornik wyrównawczy we wsi Nagórniki, w konsekwencji czego organ stwierdził nieważność decyzji Wojewody Jeleniogórskiego z dnia 9 listopada 1994 r.

2) rażące naruszenie przepisów postępowania mające istotny wpływ na wynik sprawy tj:

a) art. 156 § 1 pkt 2 kpa poprzez niewykazanie, że w przedmiotowej sprawie została spełniona przesłanka „rażącego naruszenia prawa” stanowiąca podstawę do stwierdzenia przez organ administracji publicznej nieważności decyzji administracyjnej;

b) art. 6, 7, 8, 77 § 1, 80 oraz 107 § 3 kpa poprzez;

- brak należytego rozważenia i przeanalizowania wszystkich okoliczności mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy będącej przedmiotem postępowania przed organem administracji, brak wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz wskazania dowodów na podstawie, których organ oparł swoje rozstrzygnięcie,

- naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, zgodnie z którą organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób

budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej poprzez niewyjaśnienie kluczowych dla niniejszej sprawy kwestii dotyczących stanu faktycznego sprawy,

- błędne uznanie, iż powołanie biegłego specjalisty na okoliczność ustalenia charakteru mienia, o jakim mowa w decyzji, w szczególności określenia, czy przedmiotowe mienie ma charakter podzielny, czy też niepodzielny, jako nie mające znaczenia dla sprawy, nie jest uzasadnione i nie jest konieczne dla dokonania właściwej oceny legalności decyzji Wojewody Jeleniogórskiego.

W obszernym uzasadnieniu skarżąca podniosła między innymi, że organ nie wykazał, w przedmiotowej decyzji, iż przesłanka rażącego naruszenia prawa faktycznie wystąpiła. Nie wynika to ani z rozstrzygnięcia decyzji ani nawet z treści jej uzasadnienia. Organ ograniczył się bowiem wyłącznie do stwierdzenia, że przesłanka rażącego naruszenia prawa, o jakiej mowa w art. 156 § 1 pkt 2 kpa, wystąpiła. Minister nie wskazał, co było w jego ocenie podstawą do zastosowania takiej kwalifikacji w kontekście przepisu, na którym oparł swą decyzję. W związku z tym, że Minister Administracji i Cyfryzacji nie uzasadnił w sposób wyczerpujący i właściwy swoich twierdzeń, w przedmiotowej sprawie naruszenie nie jest dla strony skarżącej ani oczywiste, ani wyraźne ani tym bardziej bezsporne na co wskazuje fakt wniesienia niniejszej skargi.

Zdaniem skarżącej 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. Czym innym jest natomiast proceduralna możliwość powołania biegłego w tym samym postępowaniu, a czym innym ocena szczególnych podstaw faktycznych, które mogą uzasadniać jego powołanie na tym etapie postępowania administracyjnego, przy czym istotnym jest, że decyzja której nieważność stwierdził Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczy majątku wycenianego na kwotę ponad 20 milionów złotych, a w skład tego majątku wchodzi instalacje i urządzenia służące do zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności. Skarżąca wskazała, że złożenie przez Gminę Marciszów wniosku, którego przedmiotem było skomunalizowanie przedmiotowego mienia, wynikało z konieczności uregulowania spraw związanych z zaopatrzeniem w wodę lokalnej społeczności oraz miało na celu zabezpieczenie Gminy Marciszów i tworzącej ją wspólnoty samorządowej w wodę, która de facto znajduje się w granicach administracyjnych gminy (pod jej gruntami).

W aktualnym stanie prawnym doszło zdaniem skarżącej do sytuacji absurdalnej, ponieważ gmina Marciszów, 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.

Kwestią nierozstrzygniętą w niniejszej sprawie jest właśnie zagadnienie, czy urządzenia i instalacje objęte decyzją, komunalizacyjną Wojewody Jeleniogórskiego stanowiły niepodzielny składnik mienia. Niezrozumiale jest dla skarżącej stwierdzenie organu, że rozważenie kwestii podzielności, czy też niepodzielności przedmiotowego mienia jest niezasadne dla przedmiotu rozstrzygnięcia. Organ nie wyjaśnił swojego stanowiska w tym zakresie, choć powinien, gdyż w myśl art. 77 § 1 kpa organ administracji publicznej jest przede wszystkim obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Ponadto organ jest zobowiązany ocenić na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 80 kpa). Decyzja organu powinna natomiast być należycie uzasadniona i zawierać uzasadnienie faktyczne oraz prawne.

Zdaniem skarżącej, organ naruszył powyższe przepisy, bowiem przeprowadzone przez niego postępowanie dowodowe zostało ograniczone do stwierdzenia, iż organ w sposób wyczerpujący zebrał i rozpatrzył cały materiał dowodowy, przy czym organ nie wskazał na jakich dowodach oparł swoje rozstrzygnięcie, a także dlaczego odmówił wiarygodności i mocy dowodowej przedstawionym przez stronę skarżącą dowodom.

W odpowiedzi na skargę organ podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej 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 kpa, a jego

Sygn. akt I SA/Wa 366/12

przedmiotem była decyzja Wojewody Jeleniogórskiego z 9 listopada 1994 r. nr GGgt-7227/425/94 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 wodociąg z przyłączem zlokalizowanym w Sędziszawiu zgodnie ze sporządzonym protokołem inwentaryzacyjnym, opisany na kartach inwentaryzacyjnych nr 1-5 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 rozstrzygnięcia 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 kpa i rozwinięta w art. 77 kpa 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 kpa 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 kpa), poprzez rozstrzygnięcie w tym zakresie wątpliwości na korzyść jednostki wnoszącej podanie. Sprzeciwia się temu wynikający z art. 61a § 1 kpa zakaz wszczynania postępowania administracyjnego na żądanie podmiotu niebędącego stroną. Tym bardziej niedopuszczalne jest rozstrzygnięcie w ten sposób o przymiocie strony w stosunku do podmiotu żądającego wszczęcia postępowania zmierzającego do wzruszenia ostatecznej decyzji w trybie stwierdzenia jej nieważności. Skoro bowiem postępowanie to ma doprowadzić do przełamania wynikającej z art. 16 kpa 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 jednak 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 wpadkowe 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

Sygn. akt I SA/Wa 366/12

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 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 we wsi Nagórniki. 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

Sygn. akt I SA/Wa 366/12

wodociągowych i infrastruktury je zabezpieczającej. 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). 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 kpa i 80 kpa, 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 kpa, a więc odmowy wszczęcia tego postępowania, z powodu zaistnienia przeszkody o charakterze podmiotowym. Z tego 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

Sygn. akt I SA/Wa 366/12

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, art. 135 oraz 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

