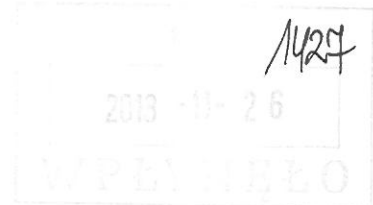


**Naczelny Sąd Administracyjny**  
**00-011 Warszawa, ul. Boduena 3/5**  
**Izba Ogólnoadministracyjna**  
**WYDZIAŁ I**



Dnia **22.11.2013 r.**  
Sygn. akt I OSK 2583/12

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

**r. pr. Marek Chmaj**  
**Kancelaria Radcowska**  
**ul. Flory 9/11**  
**00-586 Warszawa**  
**Pełnomocnik Gminy Marciszów**

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej przesyła w załączeniu odpis wyroku z dnia 24 października 2013 r. sygn. akt I OSK 2583/12 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2012 r. sygn. akt I SA/Wa 370/12 w sprawie ze skargi Gminy Marciszów.

*Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.*

Kierownik Sekretariatu  
z up.  
*Anna Krakowiecka*  
starszy inspektor sądowy

Załączniki:

l) 1 odpis ww. orzeczenia wraz z uzasadnieniem



**WYROK**

**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 24 października 2013 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący	sędzia NSA Jolanta Rudnicka
Sędzia NSA	Jolanta Rajewska (spr.)
Sędzia NSA	Wojciech Mazur
Protokolant	asystent sędziego Marta Sikorska

po rozpoznaniu w dniu 24 października 2013 r.  
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
skargi kasacyjnej Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu  
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 12 czerwca 2012 r. sygn. akt I SAWa 370/12  
w sprawie ze skargi Gminy Marciszów  
na decyzję Ministra Administracji i Cyfryzacji  
z dnia 22 grudnia 2011 r. nr 763  
w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji

1. oddała skargę kasacyjną,
2. zasądza od Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu na rzecz Gminy Marciszów kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Anna Krakowiecka*

starszy inspektor sądowy

## UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 czerwca 2012 r. sygn. akt I SA/Wa 370/12 po rozpoznaniu skargi Gminy Marciszów uchylił decyzję Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 22 grudnia 2011 r. nr 763 oraz decyzję Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2011 r. nr 315, w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej Wojewody Jeleniogórskiego z dnia 9 listopada 1994 r. nr GGgt-7227/421/94.

Wyrok zapadł w następujących okolicznościach prawnych oraz faktycznych sprawy.

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 z dnia 10 maja 1990 r.”), sieci wodociągowej z przyłączem we wsi Ciechanowice, wskazując na wykorzystywanie tego mienia 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 ustawy z dnia 10 maja 1990 r., decyzją z dnia 9 listopada 1994 r. przekazał Gminie Marciszów nieodpłatnie w poczet mienia komunalnego sieć wodociągową z przyłączem we wsi Ciechanowice, zgodnie ze sporządzonym protokołem inwentaryzacyjnym opisanym w kartach inwentaryzacyjnych nr 1-5 stanowiących integralną część decyzji. Następnie wnioskiem z dnia 27 grudnia 2007 r.

Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji (dalej „WZWiK”) wystąpił o stwierdzenie nieważności powyższej decyzji, podnosząc, że 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 w dniu 24 czerwca 1991 r. związku międzygminnego Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, który realizował zadania gminy w zakresie zaopatrzenia w wodę.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, decyzją z dnia 18 maja 2011 r. nr 315 stwierdził nieważność decyzji Wojewody Jeleniogórskiego z dnia 9 listopada 1994 r., wskazując, iż jest ona obarczona jedną z enumeratywnie wyliczonych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. wad, obligujących do wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy wystąpiła Gmina Marciszów, podnosząc, iż stan faktyczny i prawny nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej, bowiem to Gmina Marciszów ma tytuły prawnorzeczowe do

przedmiotowego mienia. Ponadto w sprawie zaistniała przesłanka nieodwracalnych skutków prawnych. Organ niezasadnie odstąpił także od powołanie biegłego celem ustalenia, czy objęte komunalizacją mienie ma charakter podzielny.

Minister Administracji i Cyfryzacji decyzją z dnia 22 grudnia 2011 r. nr 763 utrzymał w mocy decyzję z dnia 18 maja 2011 r., oceniając, że wniosek Gminy Marciszów nie zawiera żadnych nowych, istotnych dla sprawy argumentów, ani nie przedstawia nowych okoliczności, które mogłyby uzasadniać uchylenie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2011 r. W sprawie konieczne było stwierdzenie nieważności decyzji Wojewody Jeleniogórskiego, ponieważ z akt sprawy jednoznacznie wynika, że decyzja komunalizacyjna obarczona była jedną z kwalifikowanych wad przewidzianych w art. 156 § 1 pkt 1-7 k.p.a. Przesłanką stwierdzenia nieważności omawianej decyzji było rażące naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. oraz nienależyte przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, tj. przekazanie mienia niezgodnie z żądaniem wnioskodawcy. Niezasadny jest również zarzut, że decyzja komunalizacyjna wywołała nieodwracalne skutki prawne. Nie było także podstaw zasięgnięcia 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. Przeprowadzenie tego dowodu na obecnym etapie postępowania jest niezasadne, ponieważ przy stwierdzeniu nieważności decyzji administracyjnej organ orzeka jedynie kasacyjnie, nie rozstrzyga zaś sprawy co do jej istoty.

Powyższą decyzję Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 22 grudnia 2011 r. Gmina Marciszów zaskarżyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W skardze wniosła o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji, zarzucając jej 1) rażące naruszenie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. poprzez uznanie, że w 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 obrębie gminy Marciszów, 2) rażące naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. poprzez niewykazanie, że w sprawie została spełniona przesłanka „rażącego naruszenia prawa” stanowiąca podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej oraz art. 6, art. 7, art. 8, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. poprzez brak należytego rozważenia i przeanalizowania wszystkich okoliczności mogących mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, brak wyjaśnienia podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz niewskazanie dowodów, na podstawie których organ oparł swoje

Sygn. akt I OSK 2583/12

rozstrzygnięcie; naruszenie zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa poprzez niewyjaśnienie kluczowych dla sprawy kwestii dotyczących stanu faktycznego sprawy; błędne uznanie, że powołanie biegłego specjalisty celem ustalenia charakteru mienia nie jest konieczne dla dokonania właściwej oceny legalności decyzji Wojewody Jeleniogórskiego.

W uzasadnieniu skargi Gmina Marciszów podniosła, że organ nie wykazał by w sprawie rzeczywiście doszło do rażącego naruszenia prawa. Nie wynika to ani z treści samego rozstrzygnięcia ani z jego uzasadnienia. Organ ograniczył się do stwierdzenia, że przesłanka rażącego naruszenia prawa wystąpiła, ale nie wykazał co było w jego ocenie podstawą do zastosowania takiej kwalifikacji. Gmina wskazała również, że wniosek o skomunalizowanie mienia został przez nią złożony w uwagi na uregulowanie spraw związanych z zaopatrzeniem w wodę lokalnej społeczności oraz miał na celu zabezpieczenie Gminy i tworzącej ją wspólnoty samorządowej w wodę. W aktualnym stanie prawnym doszło 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. Za niezrozumiałe Gmina uznała ponadto stwierdzenie organu, że rozważenie kwestii podzielności mienia jest niezasadne dla przedmiotu rozstrzygnięcia. W ocenie Gminy Marciszów, organ naruszył też przepisy postępowania, 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.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie, podtrzymując stanowisko wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Powołanym na wstępie wyrokiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270) uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia 18 maja 2011 r. W pisemnych motywach swego orzeczenia Sąd I instancji stwierdził, że skarga jest uzasadniona, bowiem postępowanie zakończone zaskarżoną decyzją Ministra Administracji i Cyfryzacji zostało zainicjowane wnioskiem związku międzygminnego – Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, 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 ocenie Sądu takie rozstrzygnięcie było niedopuszczalne. Zgodnie bowiem z zasadą prawdy obiektywnej organy administracji zobligowane są do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. 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, 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 rozstrzygnięcie sprawy co do istoty. Interesu prawnego nie można domniemywać, gdyż jego cechą jest to, że jest on indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie. Należy więc go rozpatrywać w 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. Stwierdzenie interesu prawnego wymaga zatem ustalenia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą, a sytuacją prawną tego podmiotu w zakresie prawa materialnego. To zaś obliguje organ administracji publicznej, do którego wpłynęło podanie, do kontroli, w pierwszej kolejności, legitymacji procesowej wnioskodawcy. Sąd I instancji podkreślił, że niedopuszczalne było przyjmowanie domniemania posiadania interesu prawnego poprzez rozstrzygnięcie w tym zakresie wątpliwości na korzyść wnioskodawcy. Sprzeciwia się temu wynikający z art. 61a § 1 k.p.a. zakaz wszczynania postępowania administracyjnego na żądanie podmiotu niebędącego stroną. Tym bardziej niedopuszczalne było 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 postępowanie to miało 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 nadzorcze, nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości. Postępowanie 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. W postępowaniu komunalizacyjnym dochodzi do przeniesienia na rzecz właściwej gminy własności mienia, które w dacie wejścia w życie ustawy z dnia 10 maja 1990 r., tj. 27 maja 1990 r. oraz w dacie wydawania decyzji komunalizacyjnej, przysługiwało Skarbowi Państwa. Zatem 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, które wykażą, że na dzień 27 maja 1990 r. bądź najpóźniej w dniu wydania przez wojewodę decyzji komunalizacyjnej legitymowały się tytułem prawnorzeczowym do przedmiotowego mienia. Warunkiem zatem skutecznego zainicjowania postępowania nadzorczego jest wykazanie przez wnioskodawcę, że w jednej z powyższych dat to jemu (względnie jego poprzednikowi prawnemu) przysługiwał tytuł prawny do skomunalizowanego mienia. Z akt sprawy nie wynika natomiast, aby WZWiK dysponował we wskazanych datach jakimkolwiek tytułem prawnorzeczowym do objętego decyzją komunalizacyjną mienia położonego w Ciechanowicach. O posiadaniu takiego tytułu nie świadczy wejście w skład majątku tego Związku mienia po zlikwidowanym w 1991 r. Wałbrzyskim Przedsiębiorstwie Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu, które utworzone zostało na bazie części mienia należącego do byłego Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu z siedzibą w Świdnicy. Brak jest bowiem jakichkolwiek dokumentów pozwalających ustalić, w jaką część mienia zlikwidowanego przedsiębiorstwa wyposażone zostało Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji, choć sporządzenie takiego zestawienia przewidywał § 3 zarządzenia 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. To zaś oznacza, że także późniejsze przejęcie przez Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji 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. W ocenie Sądu I instancji niedostrzeżenie tych okoliczności skutkowało nieuprawnionym przyjęciem, że WZWiK w postępowaniu nadzorczym przysuguje przymiot strony, co w konsekwencji doprowadziło do wszczęcia i przeprowadzenia na wniosek tego Związku postępowania nadzorczego, w wyniku którego wyeliminowana została z obrotu prawnego decyzja komunalizacyjna. Oznacza to, że postępowanie nadzorcze przeprowadzone zostało bez wyjaśnienia kluczowych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności stanu faktycznego, a także przy niewłaściwej ocenie zgromadzonego w aktach materiału dowodowego. Doszło bowiem do wszczęcia postępowania nieważnościowego i wyeliminowania z obrotu prawnego ostatecznej

Sygn. akt I OSK 2583/12

decyzji komunalizacyjnej na wniosek podmiotu, którego status strony w tym postępowaniu nie został właściwie zweryfikowany.

Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 czerwca 2012 r. sygn. akt I SAWa 370/12, skargę kasacyjną złożył Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu, reprezentowany przez radcę prawnego, w której zaskarżając powyższe orzeczenie w całości, zarzucił naruszenie:

1. art. 145 § 1 pkt 1 lit c) P.p.s.a. w związku z art. 28 k.p.a. poprzez uznanie, iż w oparciu o zgromadzone w sprawie dokumenty brak jest podstaw do uznania, że skarżący kasacyjnie posiada interes prawny i w konsekwencji do przyznania mu przymiotu strony;
2. art. 133 § 1 w zw. z art. 141 § 4 P.p.s.a. skutkujące dokonaniem ustaleń faktycznych przy pominięciu znacznej części materiału dowodowego znajdującego się w aktach sprawy, a przez to dokonanie przez Sąd błędnych ustaleń faktycznych;
3. art. 106 § 5 P.p.s.a w zw. z art. 233 Kodeksu postępowania cywilnego polegające na przekroczeniu przez Sąd granicy swobodnej oceny dowodów przejawiającej się w naruszeniu obowiązku wyprowadzenia z materiału dowodowego wniosków logicznych i spójnych;
4. art. 49, art. 341 i art. 174 Kodeksu cywilnego poprzez ich niezastosowanie, co miało istotny wpływ na wynik sprawy.

W związku z powyższymi zarzutami skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skarżący kasacyjnie podniósł, że z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, iż mocą uchwały Rady Miejskiej Gminy Wałbrzych nr XVIII/93/91 z dnia 29 lipca 1991 r., z dniem 31 lipca 1991 r. mienie Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji zostało przekazane na rzecz Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji. Mienie to następnie przejął skarżący kasacyjnie. Wprawdzie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w swych rozważaniach powołał się również na zasadę rozstrzygnięcia wątpliwości w zakresie legitymacji do udziału w postępowaniu na korzyść podmiotu domagającego się uznania za stronę postępowania, lecz organ w ten sposób wzmocnił jedynie swoją decyzję, lecz zasada domniemania nie stanowiła podstawy prawnej rozstrzygnięcia w tym zakresie. WZWiK podkreślił, że



władał on przedmiotowym mieniem wodociągowo - kanalizacyjnym jak właściciel w okresie 1990 – 1994. Faktu tego Gmina Marciszów dotychczas nie kwestionowała, gdyż podnosiła jedynie zarzuty w zakresie poprawności formalnoprawnej komunalizacji Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji na rzecz Gminy Wałbrzych w roku 1990 i uprawnienia Gminy Wałbrzych do zadysponowania tym przedsiębiorstwem, a w szczególności jego likwidacji. Zatem podstawę faktyczną uznania skarżącego kasacyjnie za stronę postępowania ze względu na interes prawny stanowiły konkretne dowody zgromadzone w sprawie, a nie zasada domniemania posiadania interesu prawnego. Skarżący kasacyjnie podniósł, że interes prawny mająco do zasady te podmioty, których praw rzeczowych do mienia dotyczy kształtowany w postępowaniu stosunek administracyjny. Tak rozumiany interes prawny Związku nie powinien być kwestionowany, bowiem przejął on w całości mienie Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji, które następnie zostało wniesione jako aport do Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o., którego skarżący kasacyjnie jest jedynym współnikiem. Zatem decyzja komunalizacyjna Wojewody Jeleniogórskiego dotyka w bezpośredni sposób sytuacji prawnej skarżącego kasacyjnie, który uważając się za właściciela mienia wodociągowo-kanalizacyjnego zadysponował własnością tego mienia na rzecz Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o. o., obejmując w zamian udziały w tej spółce. Istnienie w obrocie decyzji komunalizacyjnej Wojewody Jeleniogórskiego stwarza domniemanie prawne w zakresie przysługiwania własności tego mienia Gminie Marciszów, co może stwarzać komplikacje prawne, zwłaszcza na gruncie prawa handlowego i prawa cywilnego. Skarżący kasacyjnie przypomniał, że we wniosku o stwierdzenie nieważności podnosił, że w świetle obowiązującego stanu prawnego mienie stanowiło minie niepodzielne i w związku z tym komunalizacja tego mienia (czyli obiektów, które znajdowały się na nieruchomości) powinna - zgodnie z art. 49 k.c.- nastąpić wyłącznie na rzecz Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji.

Skarżący kasacyjnie nie zgodził się z twierdzeniem Sądu I instancji, że kluczowym dokumentem rozstrzygającym o tytule prawnym do mienia jest zarządzenie Wojewody Wałbrzyskiego nr 5/88 z dnia 18 lutego 1988 r. w sprawie podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu z siedzibą w Świdnicy. Na mocy tego zarządzenia powstały przedsiębiorstwa państwowe, które przejęły mienie znajdujące się na terytorialnie właściwym obszarze. Gmina Marciszów to obszar, który od kilkadziesiąt lat znajdował się w aglomeracji wałbrzyskiej, a w zakresie zaopatrzenia w wodę miasta Wałbrzycha od czasów przed II Wojny Światowej,

Sygn. akt I OSK 2583/12

zatem nielogicznym i konfaktycznym jest prezentowanie stanowiska, iż nie zostało wykazane, że to właśnie Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji przejęło własność mienia wodociągowego i kanalizacyjnego położonego na obszarze gminy Marciszów. Z tego względu przywiązywanie zbyt dużego znaczenia do braku możliwości odnalezienia jednego dokumentu jest wyrazem skrajnego formalizmu, który stoi w sprzeczności z normami prawa i zasadami logiki. Dodatkowo skarżący kasacyjnie podkreślił, że nawet gdyby przyjąć, że zarówno w roku 1990, jak i w roku 1994 nie był właścicielem rzeczy, to wyraźne normy prawne stwarzają na jego rzecz domniemanie prawne, które jest podstawą do uznania posiadania przez niego interesu prawnego w uzyskaniu decyzji unieważniającej decyzję komunalizacyjną Wojewody Jeleniogórskiego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Gmina Marciszów, reprezentowana przez radcę prawnego, wniosła o oddalenie tej skargi w całości oraz zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. W uzasadnieniu podniosła, że powoływanie się przez skarżącego kasacyjnie na przepisy Kodeksu cywilnego, w sytuacji braku w aktach dokumentu, z którego wynikałoby, że jest właścicielem spornego mienia jest nieprawidłowe. Domniemania wynikające z Kodeksu cywilnego nie mogą zastąpić braków w zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym. Podjęta zaś próba zakwestionowania dokonanej przez Sąd I instancji całościowej analizy materiału dowodowego jest nieuzasadniona, bowiem Sąd wskazał na braki, które uniemożliwiają wydanie rozstrzygnięcia korzystnego dla skarżącego kasacyjnie. Zdaniem Gminy absurdalne są także twierdzenia, że brak jej wyraźnego zaprzeczenia, iż sporne mienie nie należało do Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, oznacza przyznanie tego faktu. W ocenie Gminy Marciszów działanie Sądu było staranne i polegało na bardzo szczegółowej analizie materiału dowodowego. W takich zaś działaniach nie można dopatrywać się przejawów nadmiernego formalizmu procesowego. Odnosząc się natomiast do podniesionej przez WZWIK kwestii podzielności mienia, Gmina Marciszów podniosła, że z uwagi na brak legitymacji skarżącego kasacyjnie do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej rozważanie tych kwestii na etapie postępowania kasacyjnego jest zbędne. Kluczową kwestią jest bowiem rozstrzygnięcie zagadnienia posiadania przez skarżącego kasacyjnie legitymacji do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności.

**Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:**

Skarga kasacyjna nie ma usprawiedliwionych podstaw.

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod uwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzą przesłanki nieważności postępowania, określone w art. 183 § 2 P.p.s.a., a zatem Naczelny Sąd Administracyjny dokonał kontroli zaskarżonego orzeczenia w granicach podstaw i zarzutów sformułowanych w skardze kasacyjnej.

Skarga kasacyjna oparta została na obu podstawach wymienionych w art.174 P.p.s.a. W pierwszej kolejności rozpatrzeniu podlegają zatem zarzuty naruszenia norm procesowych.

Skarżący kasacyjnie wytknął Sądowi I instancji przede wszystkim naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c P.p.s.a. w zw. z art. 28 k.p.a. Zarzut ten nie został w sposób właściwy sformułowany. Strona nie zgadzając się ze stanowiskiem WSA w Warszawie, że zebrane w sprawie dokumenty są niewystarczające dla uznania interesu prawnego Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji do skutecznego domagania się stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej, nie wskazała żadnego przepisu prawa materialnego, z którego wywodzi swój interes prawny w przedmiotowym postępowaniu. Tymczasem w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego powszechnie przyjmuje się, że interes prawny ma charakter materialnoprawny, a zatem interes prawny, w rozumieniu art. 28 k.p.a., to interes oparty na konkretnym przepisie prawa materialnego. Aby wykazać istnienie interesu prawnego należy wskazać normę prawa przewidującą w określonym stanie faktycznym i w odniesieniu do konkretnego podmiotu możliwość wydania określonego aktu. Wobec tego nie można ograniczyć się tylko do zarzutu naruszenia art. 28 k.p.a., ale przepis ten należy bezwzględnie powiązać z właściwą normą prawa materialnego, z którego wywodzony jest interes prawny w konkretnej sprawie. Tak więc o tym, czy określonemu podmiotowi służy prawo strony w danym postępowaniu administracyjnym, decyduje norma prawna, z której dla tego podmiotu wynikają wprost określone prawa lub obowiązki (wyrok NSA z dnia 12 marca 2008 r., sygn. I OSK 401/07, publ. Lex nr 456693 i wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 310/05, publ. Lex nr 190891).

Skarżący kasacyjnie w podstawie skargi kasacyjnej nie powiazał art. 28 k.p.a. z żadnym przepisem prawa materialnego, jednakże w uzasadnieniu skargi kasacyjnej powoływał się na art. 6 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę

Sygn. akt I OSK 2583/12

o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Pozwoliło to Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu na merytoryczne odniesienie się do zarzutu naruszenia art. 28 k.p.a.

Zagadnienie legitymacji skarżącego kasacyjnie do bycia stroną w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej jest kluczowym zagadnieniem w rozpoznawanej sprawie. Uzasadniając istnienie interesu prawnego, Wałbrzyski Związek Wodociągów i Kanalizacji powołał się w uzasadnieniu skargi kasacyjnej na uchwałę Rady Miejskiej Gminy Wałbrzych nr XVIII/93/91 z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie przekazania Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji na rzecz Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu. Zauważyć w tym miejscu trzeba, że uchwała Rady Miejskiej Gminy Wałbrzych o przekazaniu Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji na rzecz Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu podjęta została w dniu 29 maja 1991 r., natomiast w dniu 29 lipca 1991 r. podjęto uchwałę o likwidacji Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji. Tak też interes prawny skarżącego kasacyjnie Związku uzasadnił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w decyzji wydanej w wyniku rozpoznania wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej. Natomiast Sąd I instancji powziął wątpliwości co do istnienia interesu prawnego wnioskodawcy, wskazując, że w aktach sprawy brak jest dokumentu dotyczącego podziału składników mienia między przedsiębiorstwami powstałymi w wyniku podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu z siedzibą w Świdnicy, dokonanego zarządzeniem Wojewody Wałbrzyskiego nr 5/88 z dnia 18 lutego 1988 r., czyli dokumentu, o którym mowa w § 3 tego zarządzenia. W tej kwestii należy zwrócić uwagę, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie dostrzegł, iż w aktach administracyjnych znajduje się decyzja Wojewody Wałbrzyskiego z dnia 28 maja 1988 r. nr 27/88 „w sprawie przydzielenia składników mienia ulegającego podziałowi Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu z siedzibą w Świdnicy” (k.631 akt adm.), wydana na podstawie § 43 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1981 r. w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. Nr 31, poz. 170 ze zm.) oraz na podstawie § 3 zarządzenia nr 5/88 Wojewody Wałbrzyskiego „w sprawie podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu z/s w Świdnicy”. Stosownie do pkt 1 wskazanej decyzji przedsiębiorstwom wodociągów i kanalizacji powstałym w wyniku podziału Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji przydzielono majątek



trwały i obrotowy będący w dyspozycji poszczególnych zakładów wodociągów i kanalizacji oraz wymienione w załączniku do decyzji mienie Zarządu Wojewódzkiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji. Trafnie natomiast Sąd I instancji stwierdził, że nie ustalono, czy mienie, w które wyposażono nowo utworzone w 1988 r. przedsiębiorstwa jest tożsame z mieniem objętym decyzją komunalizacyjną. Z raportu załączonego do Statutu Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji także nie wynika, czy wymienione w nim mienie (wodociągi) są tym mieniem, którego dotyczą decyzje komunalizacyjne. Co więcej, w aktach sprawy znajdują się pisma, z których wynika, że wodociągi wiejskie w Marciszowie i Sędziszawiu zostały przekazane w dniu 20 listopada 1990 r. dla Urzędu Gminy w Marciszowie jako mienie komunalne (m.in. pismo Wojewódzkiego Zakładu Usług Wodnych z dnia 28 listopada 1998 r., nr D/3192/90). Z kolei w piśmie z dnia 24 maja 1988 r. skierowanym do Dyrektora Naczelnego Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Wałbrzychu Wójt Gminy w Marciszowie stwierdził m.in., że „wnosi na Wasz stan lub w administrację dwa nowe wodociągi zaopatrujące w wodę konsumpcyjną mieszkańców Marciszowa...”. Zatem z dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych nie wynika w sposób bezsporny, czy konkretne składniki mienia wymienionego w decyzji komunalizacyjnej rzeczywiście stanowią mienie Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji, o którym mowa m.in. w § 25 Statutu Związku, a wcześniej mienie Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji. W sytuacji, gdy przedmiotem decyzji komunalizacyjnej jest określone mienie, do którego prawa rości przedsiębiorstwo, to dla wykazania interesu prawnego niezbędne jest ustalenie, że konkretne składniki tego mienia (objęte decyzją komunalizacyjną) wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Trzeba mieć również na uwadze, że stronami postępowania komunalizacyjnego jest zawsze Skarb Państwa i właściwa gmina, a jeżeli roszczenia do komunalizowanego mienia zgłasza inny podmiot, to ten właśnie podmiot musi wykazać tytuł prawny uprawniający go do zgłoszenia takich roszczeń w konkretnej sprawie.

Istnienia interesu prawnego w przedmiotowym postępowaniu, wbrew odmiennym zapatrywaniom strony skarżącej kasacyjnie, nie można skutecznie wywodzić ze wskazanych w skardze kasacyjnej przepisów Kodeksu cywilnego. Przepis art. 341 dotyczy bowiem jedynie domniemania posiadania a art. 174 określa przesłanki nabycia rzeczy ruchomych przez zasiedzenie. Normy te mogą być pomocne tylko przy okazji postępowania o stwierdzenie zasiedzenia służebności gruntowej, czy służebności przesyłu. Natomiast organy administracji, rozstrzygając w kwestii interesu prawnego w



Sygn. akt I OSK 2583/12

postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej, nie mogą opierać się na domniemaniach wynikających z posiadania rzeczy (mienia).

Nieskuteczne jest także odwołanie się w skardze kasacyjnej do art. 49 k.c. Przepis ten stanowi o włączeniu w skład przedsiębiorstwa określonych w nim urządzeń, lecz nie rozstrzyga o ich własności (por. Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga pierwsza. Część ogólna. Stanisław Dmowski. LexisNexis. Warszawa 2009, s. 221). Ponadto powołany przepis aktualne brzmienie otrzymał w wyniku nowelizacji z dniem 3 sierpnia 2008 r. przez ustawę z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731). W dacie wydania decyzji komunalizacyjnej oraz w dniu 27 maja 1990 r. przepis art. 49 k.c. stanowił, że: „Urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych gruntu lub budynku, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa lub zakładu”. Zatem przepis ten ma charakter normy ogólnej i z jego treści nie można wywieść, że konkretne składniki skomunalizowanego mienia należały do określonego przedsiębiorstwa. Co więcej w uchwale składu siedmiu sędziów SN z dnia 8 marca 2006 r., sygn. III CZP 105/05 (publ. OSNC 2006/10/159) przesądzono, że przepis art. 49 k.c. nie stanowi samostnej podstawy prawnej przejścia urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz innych podobnych urządzeń na własność właściciela przedsiębiorstwa przez ich połączenie z siecią należącą do tego przedsiębiorstwa. Przepis art. 49 § 1 k.c. przesądza tylko o tym, że urządzenia w nim wymienione nie należą do części składowych gruntu z chwilą, gdy weszły w skład przedsiębiorstwa przesyłowego. Nie reguluje on natomiast sposobu uzyskania tytułu prawnego do tego urządzenia przez dane przedsiębiorstwo przesyłowe. Wejście w skład przedsiębiorstwa przesyłowego oznacza tylko, że stało się ono elementem składowym tego przedsiębiorstwa, co nie jest równoznaczne z przeniesieniem własności. Uprawnienia przedsiębiorstwa do korzystania z urządzeń, mogą mieć bowiem charakter praworzeczowy (np. własność, gdy została przeniesiona), jak i obligacyjny (np. używanie, najem, leasing). Urządzenia wymienione w art. 49 §1 k.c. z chwilą ich połączenia z siecią należącą do przedsiębiorstwa przestają być częścią składową nieruchomości i stają się samoistnymi rzeczami ruchomymi, które mogą być przedmiotem odrębnej własności i obrotu (por. wyrok SN z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. V CSK 195/09, publ. OSNC 2010/7-8/116). Niczego więcej z samej treści normy art. 49 k.c. wywieść nie można.

Na uwzględnienie nie zasługuje również zarzut naruszenia art. 133 § 1 i art. 141 § 4 P.p.s.a., gdyż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie dokonywał ustaleń faktycznych w sprawie, lecz oceniał legalność decyzji w oparciu o stan faktyczny ustalony przez organy administracji. Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wynika, że organy te nie poczyniły wystarczających ustaleń w kwestii legitymacji podmiotu wnioskującego o stwierdzenie nieważności decyzji komunalizacyjnej. Wypada jedynie wspomnieć, że warunkiem dokonania weryfikacji decyzji ostatecznej w trybie art. 156 § 1 k.p.a. jest złożenie stosownego wniosku przez podmiot posiadający przymiot strony, co podlega kontroli w pierwszej kolejności. Uruchomienie postępowania nieważnościowego wymaga więc uprzedniej kontroli ze strony organu administracji, czy zachodzą przesłanki formalnoprawne, warunkujące dopuszczalność wszczęcia takiego postępowania. Wstępne czynności, które powinny poprzedzić odmowę wszczęcia postępowania nieważnościowego z uwagi na jego niedopuszczalność, mogą zatem dotyczyć jedynie kwestii formalnych. Taką kwestią formalną jest zbadanie, czy żądanie zostało wniesione przez legitymowany podmiot. Jeżeli jednak, jak w niniejszej sprawie, ocena, czy wnioskujący o stwierdzenie nieważności posiada interes prawny wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, to w sytuacji stwierdzenia braku interesu prawnego organ nie może orzec o odmowie wszczęcia postępowania nadzorczego, lecz wydaje decyzję o jego umorzeniu. Natomiast w sytuacji ustalenia, że wnioskujący ma interes prawny, organ wydaje rozstrzygnięcie merytoryczne w sprawie. W niniejszej sprawie z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania w celu ustalenia interesu prawnego podmiotu wnioskującego o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji komunalizacyjnej organ nadzoru nie może orzec o odmowie wszczęcia postępowania. Nietrafne są zatem dotyczące tej kwestii, czyli zastosowania w sprawie art. 61a § 1 k.p.a., wywody zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Ta częściowo błędna argumentacja Sądu I instancji nie miała jednak istotnego wpływu na wynik sprawy, gdyż zaskarżony wyrok odpowiada prawu. Wnioskujący o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej ma obowiązek wykazania interesu prawnego. WZWiK nie wywiązał się należycie z tej powinności, a tym samym uchylene przez WSA w Warszawie decyzji nadzorczych wydanych na wniosek tego Związku było uzasadnione.

Nie można także zgodzić się z zarzutem naruszenia art. 106 § 5 P.p.s.a. w związku z art. 233 Kodeksu postępowania cywilnego. Tak sformułowany zarzut mógłby okazać się skuteczny jedynie wówczas, gdyby wykazane zostało, że zastosowane

Sygn. akt I OSK 2583/12

przez Sąd I instancji kryteria oceny wiarygodności dowodów były błędne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2005 r., OSK 1576/2004, publ. www.nsa.gov.pl). Jednakże możliwość i dopuszczalność stosowania w postępowaniu sądowoadministracyjnym w sposób odpowiedni przepisów Kodeksu postępowania cywilnego poprzez odesłanie z art. 106 § 5 P.p.s.a. uzależniona jest od uprzedniego dopuszczenia przez Sąd uzupełniającego dowodu z dokumentów na podstawie art. 106 § 3 P.p.s.a., a może to nastąpić jedynie wyjątkowo, gdy jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie. Tymczasem z przebiegu postępowania przed Sądem I instancji nie wynika, by Sąd ten dopuścił jakiegokolwiek dowód z dokumentu. W konsekwencji WSA w Warszawie nie można skutecznie zarzucić by dokonał błędnej oceny wiarygodności i mocy dowodowej jakiegokolwiek dokumentu.

Mając na uwadze powyższe, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że zaskarżony wyrok, mimo częściowo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu i dlatego na podstawie art. 184 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł, jak w wyroku.

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 204 pkt 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

*Anna Krakowiecka*  
starszy inspektor sądowy