

Uchwała z dnia 5 lipca 1996 r.
III AZP 4/96

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Janusz Łętowski, Walerian Sanetra, Maria Tyszel, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, w sprawie ze skargi Aliny J. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. z dnia 20 kwietnia 1995 r. [...] w przedmiocie nieważności decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 5 lipca 1996 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelnego Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi postanowieniem z dnia 19 marca 1996 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 KPC w związku z art. 211 KPA.

Czy w świetle art. 63 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509) dopuszczalne jest rozpoznanie przez organy administracji wniosku złożonego po dniu 12 listopada 1994 roku o stwierdzenie nieważności lub wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją o przydziale lokalu ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej o przydziale lokalu, wszczęte po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509) nie podlega umorzeniu na podstawie art. 63 tej ustawy.

U z a s a d n i e n i e

Zagadnienie prawne, które Naczelnego Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Łodzi przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 § 1 KPC w związku z 211 KPA i art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74 poz. 368 ze zm.) wyłoniło się na tle następującego stanu faktycznego:

Decyzją z dnia 13 sierpnia 1992 r. [...] Prezydent Miasta K. przydzielił Agacie i Piotrowi małżonkom T. lokal mieszkalny nr 5, składający się z dwóch pokoi i kuchni o łącznej powierzchni 44,24 m², położony przy ulicy P. w K. Jako podstawę prawną tej decyzji wskazano art. 5, 36 pkt 1, 37 pkt 1, 61 i 63 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 ze zm.).

Odwołanie od tej decyzji w dniu 16 grudnia 1994 r. wniosła Alina J. Podała, że z treścią kwestionowanej decyzji zapoznała się dopiero w dniu 5 grudnia 1994 r., gdyż nie brała udziału w postępowaniu zakończonym decyzją z dnia 13 sierpnia 1992 r. W uzasadnieniu odwołania wskazała ponadto, że w 1946 r. wraz z małżonkami S. nabyła prawo własności do nieruchomości położonej przy ulicy P. Budynek ten był zamieszkały przez lokatorów, a administrację sprawował Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych w K.

W dniu 23 lipca 1992 r. właściciele nieruchomości złożyli w Sądzie Rejonowym w Kaliszu wniosek o wznowienie postępowania w sprawie Skarbu Państwa o zasiedzenie własności nieruchomości położonej w K. przy ulicy P., w której to sprawie prawomocnym postanowieniem z dnia 2 stycznia 1962 r. Sąd Powiatowy w Kaliszu stwierdził, że Skarb Państwa-Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w K. nabył przez zasiedzenie własność przedmiotowej nieruchomości. O złożeniu tego wniosku wraz z wnioskiem o zabezpieczenie wykonalności orzeczenia wnioskodawcy powiadomili Urząd Miejski w K., który pismem z dnia 25 września 1992 r. przyjął do wiadomości tę informację, złożoną w dniu 24 lipca 1992 r.

Sąd Rejonowy w Kaliszu postanowieniem z dnia 3 listopada 1992 r. [...] w drodze zarządzenia tymczasowego zabezpieczył żądanie wnioskodawców przez zakazanie Urzędowi Rejonowemu w K. zasiedlenia budynku przy ulicy P. w K. do czasu zakończenia sprawy o zasiedzenie wszczętej na skutek wznowienia postępowania.

Wyrokiem z dnia 6 lipca 1994 r. [...] Sąd Wojewódzki w Kaliszu uchylił postanowienie Sądu Powiatowego w Kaliszu z dnia 2 stycznia 1962 r. wydane w sprawie [...] i oddalił wniosek Skarbu Państwa o zasiedzenie własności nieruchomości położonej przy ulicy W.

Decyzją z dnia 20 kwietnia 1995 r. [...] Samorządowe Kolegium Odwoławcze w K. odmówiło stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 13 sierpnia 1992 r. o przydziale lokalu mieszkalnego Agacie i Piotrowi małżonkom T. W ocenie Samorządowego Kolegium Odwoławczego decyzja organu I instancji nie narusza przepisów prawa materialnego w takim stopniu, aby skutkowało to jej nieważność w rozumieniu art. 156 § 1 KPA.

W skardze na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w K. wniesioną do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi Alina J. zarzuciła, że decyzja ta została wydana z naruszeniem prawa. Ponawiając argumenty podniesione w odwołaniu skarżąca podniosła, że organ administracji powiadomiony o toczącym się przed sądem postępowaniu w przedmiocie wznowienia postępowania o zasiedzenie spornej nieruchomości był zobowiązany zawiesić postępowanie w sprawie przydziału lokalu mieszkalnego do czasu prawomocnego zakończenia sprawy o zasiedzenie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięcie sprawy wymaga ustalenia znaczenia budzącego poważne wątpliwości art. 63 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509). Ostateczna decyzja o przydziale lokalu mieszkalnego na rzecz Agaty i Piotra małżonków T. została bowiem wydana w sierpniu 1992 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 ze zm.), natomiast wniosek strony o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony w dniu 16 grudnia 1994 r., a zatem już po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Analizując treść art. 63 ustawy o najmie lokali Sąd stwierdził, że z datą wejścia w życie tej ustawy wszystkie postępowania administracyjne nie zakończone decyzją ostateczną podlegają umorzeniu, z wyjątkiem wszczętych i będących w toku postępowań wymienionych w zdaniu drugim powołanego przepisu. Cel ustawy oraz wykładnia gramatyczna i systemowa przepisu art. 63 prowadzić może do wniosku, że pozostawiona została możliwość prowadzenia wyłącznie wszczętych przed wejściem w życie ustawy postępowań nadzwyczajnych. W takim przypadku

wydanie decyzji we wznowionym przed 12 listopada 1994 r. postępowaniu nadzwyczajnym powinno mieć za podstawę materialnoprawną przepis art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych w związku z przepisami Prawa lokalowego.

Treść przepisu art. 63 tej ustawy nasuwa zdaniem Sądu wątpliwość, czy dopuszczalne jest wszczęcie i prowadzenie wymienionych w tym przepisie postępowań, w których wniosek został złożony po dniu 12 listopada 1994 r. Za niedopuszczalnością prowadzenia takich Anowych@ postępowań nadzwyczajnych przemawiają argumenty wynikające z samego charakteru nowej regulacji prawnej, przywracającej cywilnoprawne formy gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, jak również fakt, że po dniu 12 listopada 1994 r. w ewentualnie wznowionych postępowaniach nie byłoby podstaw materialnoprawnych do wydania decyzji, albowiem we wznowionym postępowaniu przy rozstrzygnięciu bierze się pod uwagę stan prawny istniejący w dacie wydania decyzji.

Powyższy pogląd może jednak budzić wątpliwości, bowiem prowadzi do pozostawienia w obrocie prawnym decyzji dotkniętych wadami kwalifikowanymi. Dlatego też w ocenie Sądu za zasadne można uznać odmienne stanowisko, w myśl którego umorzeniem nie są objęte postępowania zmierzające do wzruszenia wadliwej decyzji ostatecznej niezależnie od tego, czy zostały wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych, czy też po tej dacie.

Prokurator wniósł o udzielenie odpowiedzi przeczącej na przedstawione zagadnienie prawne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 391 § 1 KPC w związku z art. 211 KPA i art. 68 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74 poz. 368 ze zm.) przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości ma powstać przy rozpoznawaniu określonej skargi, a jego rozstrzygnięcie ma być niezbędne do załatwienia sprawy, której dotyczy skarga. Tymczasem zagadnienie prawne przedstawione przez Naczelnny Sąd Administracyjny ma charakter ogólny, bowiem zmierza do wyjaśnienia także innych wątpliwości, jakie mogłyby się wyłonić w procesie stosowania art. 63 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509), zwanej niżej Austawą o najmie lokali mieszkalnych@. Na tle stanu faktycznego i prawnego rozpoznawanej przez Sąd sprawy należy przyjąć, że wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszą się do kwestii dopuszczalności rozpatrzenia przez organ administracji państwowej złożonego po dniu wejścia w życie tej ustawy, tj. po dniu 12 listopada 1994 r., wniosku strony o stwierdzenie nieważności, wydanej przed tym dniem, decyzji ostatecznej o przydziale lokalu mieszkalnego. Sąd Najwyższy nie był zatem zobowiązany do rozpoznania przedstawionego zagadnienia prawnego w takim zakresie, w jakim dotyczyło dopuszczalności rozpatrzenia złożonego po tym dniu wniosku o wznowienie postępowania zakończonego wydaniem takiej decyzji.

Z treści art. 63 zdanie pierwsze ustawy o najmie lokali mieszkalnych wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że przepis zobowiązuje właściwy organ administracji państwowej do wydania decyzji o umorzeniu postępowania wszczętego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U. z

1987 r., Nr 30, poz. 165 ze zm.) i nie zakończonych, do dnia wejścia w życie tej pierwszej ustawy, decyzją ostateczną.

Wątpliwości Sądu budzi natomiast zdanie drugie art. 63 ustawy, zgodnie z którym przepis art. 63 zdanie pierwsze nie dotyczy postępowania wszczętego na podstawie przepisów rozdziału 12 w dziale II i art. 156-161 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. postępowania w sprawie wznowienia postępowania, postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji oraz postępowań określonych w art. 160 i 161 tego Kodeksu. W związku z tym należy stwierdzić, że dyspozycją art. 63 zdanie drugie ustawy o najmie lokali mieszkalnych objęte są wymienione w tym przepisie tzw. postępowania nadzwyczajne wszczęte i nie zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, natomiast użyty w przepisie art. 63 zdanie drugie tej ustawy zwrot: A nie dotyczy@ odnosi się do określonego w przepisie art. 63 zdanie pierwsze ustawy obowiązku umorzenia postępowania. Należy zatem przyjąć, że przepis art. 63 zdanie drugie dopuszcza prowadzenie postępowań w sprawach z zakresu Prawa lokalowego, wszczętych na podstawie powołanych wyżej przepisów KPA przed dniem wejścia w życie ustawy, które to postępowania nie zostały do tego dnia zakończone decyzją ostateczną. Jak bowiem trafnie wskazał Sąd w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, użyte w art. 63 zdanie pierwsze i zdanie drugie wyrażenia *Awszczęte@* i *Awszczętego@* należy rozumieć jednakowo, a zatem jako odnoszące się do spraw będących w toku. Należy ponadto stwierdzić, że za takim stanowiskiem przemawia także wykładnia systemowa, uwzględniająca zamieszczenie powyższego przepisu w rozdziale 8 ustawy *AP* przepisy szczególne, przejściowe i końcowe@. Z charakteru tego przepisu jako przepisu przejściowego wynika bowiem, że reguluje on kwestie związane z oddziaływaniem ustawy o najmie lokali mieszkalnych na byt prawny postępowań wszczętych i nie zakończonych przed dniem wejścia tej ustawy.

W świetle przedstawionych wyżej argumentów należy przyjąć, że przepis art. 63 ustawy nie ma zastosowania w sytuacji, w której wniosek o stwierdzenie nieważności wydanej po rządami Prawa lokalowego ostatecznej decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego został złożony po dniu wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych. W tym przypadku postępowanie w sprawie przydziału lokalu mieszkalnego zostało bowiem zakończone decyzją ostateczną przed dniem wejściem w życie tej ostatniej ustawy, a zatem nie ma do niego zastosowania zdanie pierwsze powyższego przepisu, natomiast postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ostatecznej decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego nie zostało przed tym dniem wszczęte, co z kolei wyklucza zastosowanie art. 63 zdanie drugie ustawy. W związku z tym należy stwierdzić, że skoro ustawodawca w przepisie art. 63 zdanie drugie ustawy dopuścił możliwość dalszego prowadzenia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji, wszczętego przed dniem wejścia w życie tej ustawy, a ponadto nie ustanowił wyraźnego zakazu wzruszania w tym trybie decyzji ostatecznych wydanych na podstawie przepisów Prawa lokalowego, po dniu wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych, to należy przyjąć, że kwestia dopuszczalności rozpatrzenia wniosku strony o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej o przydziale lokalu mieszkalnego powinna być oceniona w świetle art. 156 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd Najwyższy podziela wyrażony w doktrynie pogląd, że przepis ten nie określa terminu złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji, a zatem

wniosek taki może być złożony w każdym czasie, chyba że co innego wynika z przepisów szczególnych [por. art. 63 ust. 3 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 107, poz. 464 ze zm.)]. W konsekwencji należy przyjąć, że złożony po dniu 12 listopada 1994 r. wniosek strony o stwierdzenie nieważności, wydanej przed tym dniem, ostatecznej decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego powinien być rozpatrzony i załatwiony przez właściwy organ administracji państwowej w trybie i na zasadach określonych w art. 156 i następnym Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że nie jest dopuszczalne umorzenie takiego postępowania na podstawie art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych w związku z art. 105 § 1 KPA. W ocenie Sądu Najwyższego powołanie się na cel ustawy o najmie lokali mieszkalnych, jakim jest zastąpienie administracyjnego trybu gospodarowania lokalami mieszkalnymi formami cywilnoprawnymi nie może prowadzić do pozostawienia w obrocie prawnym ostatecznych decyzji administracyjnych o przydziale lokalu mieszkalnego, wydanych z rażącym naruszeniem prawa, nawet wówczas, gdy zostały podjęte na podstawie uchylonych przepisów. Właściwy organ administracji państwowej oceniając zasadność złożonego po dniu wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych wniosku strony o stwierdzenie nieważności takiej decyzji jest zobowiązany do zachowania szczególnej staranności i ostrożności przy stwierdzaniu, czy zachodzą przesłanki wymienione w art. 156 § 1 KPA. W przypadku bowiem ostatecznego stwierdzenia nieważności decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego należy uznać, że w świetle art. 63 zdanie pierwsze ustawy o najmie lokali mieszkalnych ponowne, merytoryczne rozpatrzenie wniosku o przydział lokalu mieszkalnego przez organ administracji państwowej jest niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====