

**Wyrok z dnia 21 stycznia 1998 r.**

**III RN 101/97**

**Przepis art. 63 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) nie stoi na przeszkodzie uchyleniu na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA dotychczasowej decyzji o przydziale lokalu. Organ administracji publicznej uchylając dotychczasową decyzję o przydziale lokalu jest obowiązany do umorzenia postępowania.**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 21 stycznia 1998 r. sprawy ze skargi Krystyny i Stanisława S. na decyzję Samorządu Kolegium Odwoławczego w P. z dnia 13 listopada 1996 r. [...] w przedmiocie cofnięcia przydziału lokalu mieszkalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Rzeszowie z dnia 6 maja 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Rzeszowie do ponownego rozpoznania.

### **U z a s a d n i e:**

Prezydent Miasta P. decyzją z dnia 23 lutego 1994 r. odmówił cofnięcia przydziału lokalu mieszkalnego Stanisławowi S., zamieszkałemu w lokalu przy ul. M. w P. Organ ten ustalił, że Stanisław S. zajmuje powyższy lokal na podstawie decyzji z dnia 8 czerwca 1982 r. o przydziale lokalu. Uprawnienia do zamieszkiwania w tym lokalu posiadają Stanisław S., jego żona Krystyna oraz na pobyt czasowy do dnia 21 lipca 1994 r., córka B. Z. z mężem i dwojgiem dzieci. Postępowanie dowodowe nie

wykazało prawdziwości twierdzeń Ewy K., działającej w imieniu Heleny P. - właścicielki budynku, że państwo S. posiadają „inny budynek własny” i że faktycznie nie zamieszkują w lokalu położonym w budynku przy ulicy M. w P.

W decyzji z dnia 28 października 1994 r., wydanej w wyniku wznowienia postępowania, Prezydent Miasta P. orzekł o cofnięciu przydziału przedmiotowego lokalu mieszkalnego Stanisławowi i Krystynie S. Organ ten ustalił, że Stanisław i Krystyna małżonkowie S. przeprowadzili się z lokalu przydzielonego im decyzją administracyjną do wynajętego przez nich budynku [...] przy ulicy Z. w P. i dokonali podnajmu lokalu przy ulicy M. w P. W związku z tym cofnięcie im przydziału lokalu mieszkalnego jest uzasadnione przepisami art. 41 ust. 1 i art. 51 ust. 3 Prawa lokalowego z 1974 r.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. decyzją z dnia 29 sierpnia 1995 r. uchyliło decyzję Prezydenta Miasta P. z dnia 28 października 1994 r. oraz decyzję z dnia 23 lutego 1994 r. i orzekło o cofnięciu Stanisławowi i Krystynie S. przydziału lokalu mieszkalnego położonego w budynku przy ul. M. w P. W ocenie organu odwoławczego konieczność uchylecia decyzji wydanej w wyniku wznowienia postępowania wynika z tego, że organ administracji państwowej powinien zgodnie z przepisem art. 151 § 1 pkt 2 KPA uchylić decyzję dotychczasową, czego nie uczynił; jest to wada skutkująca stwierdzeniem nieważności takiej decyzji. Organ odwoławczy ustalił, że w okresie od maja 1990 r. do grudnia 1995 r. państwo S. nie zamieszkiwali stale w przedmiotowym lokalu, który udostępnił córce i jej rodzinie, czym wypełnili dyspozycję przepisów art. 51 pkt 2 i 3 Prawa lokalowego z 1974 r.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie wyrokiem z dnia 27 maja 1996 r. stwierdził nieważność zaskarżonej przez Stanisława i Krystynę S. decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 29 sierpnia 1995r. uznając, że organ odwoławczy naruszył prawo rozstrzygając o decyzji organu pierwszej instancji nie będącej przedmiotem odwołania.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze, po ponownym rozpatrzeniu odwołania Stanisława i Krystyny S. od decyzji Prezydenta Miasta P. z dnia 28 października 1994 r. w sprawie cofnięcia przydziału lokalu mieszkalnego, decyzją z dnia 21 sierpnia 1996 r uchyliło zaskarżoną decyzję. Prezydent Miasta P. decyzją z dnia 25 września 1996 r. uchylił swoją decyzję z dnia 23 lutego 1994 r. odmawiającą cofnię-

cia przydziału lokalu mieszkalnego i jednocześnie orzekł o cofnięciu Stanisławowi i Krystynie S. przydziału lokalu mieszkalnego położonego w budynku przy ul. M. w P. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w P. decyzją z dnia 13 listopada 1996 r. utrzymało w mocy powyższą decyzję Prezydenta Miasta P. W skardze na powyższą decyzję Stanisław i Krystyna S. zarzucili, że zaskarżona decyzja została wydana na podstawie przepisów Prawa lokalowego z 1974 r., które zostały uchylone przez ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Ponadto skarżący zarzucili, że w oparciu o ten sam stan faktyczny Prezydent Miasta P. wydał dwie różne decyzje, przy czym w postępowaniu zakończonym decyzją z dnia 25 września 1996 r. nie przeprowadzono żadnego postępowania dowodowego i uniemożliwiono skarżącemu złożenie wyjaśnień w sprawie i nie zapoznano ich z zebrany materiałem dowodowym.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie wyrokiem z dnia 6 maja 1997 r. [...] oddalił skargę Stanisława i Krystyny S. na ostateczną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia 13 listopada 1996 r. W ocenie Sądu z przepisu art. 63 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509) wynika, że postępowanie wszczęte na podstawie przepisów Prawa lokalowego z 1974 r. i nie zakończone do dnia wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych decyzją ostateczną powinno być umorzone. Przepis powyższy nie dotyczy jednak postępowania wszczętego na podstawie przepisów rozdziału 12 Działu II i art. 156-161 KPA. Oznacza to, że przepis art. 63 ustawy dopuszcza prowadzenie postępowań w zakresie Prawa lokalowego wszczętych na podstawie powyższych przepisów KPA przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych, jeżeli te postępowania nie zostały do tego dnia zakończone decyzją ostateczną. Uznając zatem, że istnieją merytoryczne przesłanki do cofnięcia przydziału lokalu mieszkalnego na podstawie art. 51 ust. 2 i 3 Prawa lokalowego Sąd oddalił skargę, nie ustosunkowując się do zarzutów odnoszących się do naruszenia prawa skarżących do udziału w postępowaniu dowodowym.

Rzecznik Praw Obywatelskich w rewizji nadzwyczajnej od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych; wniósł o

uchylenie zaskarżonego wyroku i „przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania”.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich niezależnie od tego, że Sąd nie ustosunkował się do zarzutów w kwestii uczestnictwa skarżących w postępowaniu, które to zarzuty w świetle akt administracyjnych wydają się być bezpodstawne, to przede wszystkim rażąco naruszył przepis art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych. Rzecznik powołał się w tym zakresie na słuszną - jego zdaniem - tezę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 czerwca 1996 r. I SA 943/95 (ONSA 1997 nr 2 poz. 91), że przepis art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie stoi na przeszkodzie uchyleniu decyzji dotychczasowej na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 KPA, jednakże uzasadnia umorzenie postępowania w części dotyczącej wydania nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy. Skoro zatem w dniu wydawania decyzji nie istniała podstawa prawna do orzekania o istocie sprawy postępowanie w tym zakresie należało umorzyć, stosownie do wskazania zawartego w zdaniu pierwszym art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z treści art. 63 zdanie pierwsze ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509) 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. Zgodnie zaś z przepisem art. 63 zdanie drugie ustawy, 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: "nie dotyczy" odnosi się do określonego w zdaniu pierwszym art. 63 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 zaskarżonego wyroku użyte w art. 63 zdanie pierwsze i zdanie drugie wyrażenia "wszczęte" i "wszczętego" 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 "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 (uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 1996 r. III AZP 4/96 - OSNAPiUS 1997 nr 4 poz. 42).

W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że postępowanie w sprawie cofnięcia Stanisławowi i Krystynie S. przydziału lokalu mieszkalnego położonego w budynku przy ulicy M. w P., wznowione postanowieniem Prezydenta Miasta P. z dnia 6 sierpnia 1996 r., nie zostało przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych, tj. przed dniem 12 listopada 1994 r., zakończone decyzją ostateczną. Zgodnie zatem z przepisem art. 63 zdanie drugie ustawy prowadzenie po tym dniu postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia przydziału lokalu mieszkalnego wszczętego na podstawie postanowienia o wznowieniu tego postępowania było dopuszczalne. Sąd Administracyjny nie uwzględnił jednakże, iż zgodnie z przepisem art. 151 § 1 KPA organ administracji państwowej po przeprowadzeniu postępowania wznowionego może odmówić uchylecia decyzji dotychczasowej, gdy stwierdzi brak podstaw do jej uchylecia na podstawie art. 145 § 1 KPA albo może uchylić decyzje dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylecia na podstawie art. 145 § 1 KPA i wydać nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy. W ocenie Sądu Najwyższego przepis art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie stoi na przeszkodzie wydaniu przez organ administracji państwowej po dniu wejścia w życie tej

ustawy decyzji o odmowie uchylenia decyzji dotychczasowej, bowiem przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w tej decyzji jest wyłącznie kwestia braku podstaw wymienionych w art. 145 § 1 KPA. W decyzji, o której mowa w art. 151 § 1 pkt 1 KPA, organ nie rozstrzyga o istocie sprawy, a zatem nie stosuje przepisów prawa materialnego, do których należą przepisy Prawa lokalowego z 1974 r. Odmiennie przedstawia się rozpatrywana kwestia w odniesieniu do decyzji określonych w art. 151 § 1 pkt 2 KPA. W tym przypadku organ administracji państwowej, który stwierdził istnienie przesłanek określonych w art. 145 § 1 KPA jest obowiązany uchylić decyzję dotychczasową i orzec co do istoty sprawy. Orzeczenie o istocie sprawy wymaga od organu administracji państwowej zastosowania przepisów prawa materialnego obowiązujących w dacie orzekania. Z akt sprawy wynika jednoznacznie, że ostateczne rozstrzygnięcie merytoryczne w tej sprawie zawiera decyzja Prezydenta Miasta P. z dnia 25 września 1996 r., którą uchylił swoją decyzją z dnia 23 lutego 1994 r. odmawiającą cofnięcia przydziału lokalu mieszkalnego i jednocześnie orzekł o cofnięciu S. i K. S. przydziału lokalu mieszkalnego położonego w budynku przy ul. 3-go Maja w P. Organ odwoławczy w ogóle nie rozważył zagadnienia podstawy prawnej powyższej decyzji, a w szczególności nie ocenił dopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty na podstawie uchylonych przepisów Prawa lokalowego, aczkolwiek powołał się w decyzji utrzymującej w mocy zaskarżoną odwołaniem decyzję organu pierwszej instancji na przepis art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych, jednakże bez uzasadnienia zastosowania tej podstawy prawnej. Tymczasem zarówno w chwili wydawania zaskarżonej do Sądu decyzji organu odwoławczego jak i decyzji merytorycznej organu pierwszej instancji nie obowiązywały przepisy Prawa lokalowego z 1974 r., co zobowiązywało organ pierwszej instancji do uchylenia decyzji dotychczasowej i umorzenia postępowania w sprawie cofnięcia przydziału lokalu mieszkalnego. Utrzymanie w takich warunkach decyzji organu pierwszej instancji przez organ odwoławczy należy ocenić jako rażące naruszenie przepisów prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 KPA, a wyrok Sądu oddalający skargę na taką decyzję rażąco narusza przepis art. 63 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====