

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 13 stycznia 1994 r.
III AZP 25/93**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Józef Iwulski, Adam Józefowicz (współsprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Walery Masewicz,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 stycznia 1994 r. wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

"Czy do wydania na podstawie art. 60 ust. 1 w związku z art. 58 ust. 2 Prawa lokalowego zezwolenia na zamianę lokalu, którego najem wynika z decyzji administracyjnej o przydziale, wymagane jest spełnienie warunków, określonych w art. 1 Prawa lokalowego w związku z § 1 ust. 2 pkt 1 i § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w sprawie zasad i trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (Dz. U. Nr 27, poz. 187 ze zm.)?"

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Do wydania na podstawie art. 60 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 ze zm.) zezwolenia na zamianę lokalu, którego najem wynika z decyzji o przydziale, nie jest wymagane spełnienie warunku określonego w § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w sprawie zasad i trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (Dz. U. Nr 27, poz. 187 ze zm.).

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

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawiając wniosek o wyjaśnienie rozbieżności występujących przy stosowaniu art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (tekst jednolity: Dz. U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 ze zm.) w uzasadnieniu powyższego wniosku zwrócił uwagę na następujące okoliczności:

Zgodnie z art. 36 ust. 1 Prawa lokalowego decyzję o przydziale lokalu mieszkalnego może otrzymać osoba, dla której przydział lokalu jest uzasadniony ze względu na warunki zamieszkiwania i sytuację materialną lub na inne okoliczności określone w przepisach wykonawczych albo w odrębnych przepisach. Gdy chodzi o warunki zamieszkiwania, o których mowa w tym przepisie, to określono je w § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w sprawie zasad i trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, (Dz. U. Nr 27, poz. 187 ze zm.) stanowiąc, że spełniają je osoby mieszkające w lokalach, w których na jedną osobę uprawnioną przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej (tzw. kryterium warunków

mieszkaniowych).

Na tle przytoczonych wyżej przepisów zarysowały się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dwa odmienne stanowiska. Jedne składy orzekające uważają, że do zamiany mieszkania w trybie art. 58 ust. 2 Prawa lokalowego ma zastosowanie art. 36 ust. 1 tego prawa, co oznacza, że jest ona dopuszczalna jedynie wówczas, gdy powierzchnia mieszkalna w lokalu dotychczas zajmowanym przez najemcę wynosi poniżej 5 m² na osobę. Natomiast inne składy twierdzą, że przy tego rodzaju zamianie nie bierze się pod uwagę kryterium warunków mieszkaniowych.

Analiza wydanych w tym przedmiocie orzeczeń prowadzi do wniosku, że u podstaw istniejących rozbieżności leży niejednolita wykładnia art. 60 ust. 1 Prawa lokalowego statuującego, że zezwolenie organu gminy na zamianę lokalu, którego najem wynika z decyzji administracyjnej o przydziale, stanowi decyzję o przydziale. Odwołanie się do "decyzji o przydziale" sprawia, że powstają rozbieżności co do tego, czy przy stosowaniu przytoczonego wyżej przepisu ma zastosowanie art. 36 ust. 1 Prawa lokalowego i w jakim zakresie.

Wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 27 marca 1992 r. [...], stwierdzono nieważność decyzji zezwalającej na zamianę lokalu mieszkalnego i przydział innego lokalu z tego powodu, że powierzchnia mieszkalna na osobę w lokalu dotychczas zajmowanym przekraczała 5m². Stanowisko to podzielił Sąd Najwyższy, który wyrokiem z dnia 24 czerwca 1993 r., III ARN 31/93, oddalił rewizję nadzwyczajną Rzecznika Praw Obywatelskich złożoną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zdaniem Sądu Najwyższego do "wydania - na podstawie art. 60 ust. 1 w związku z art. 58 ust. 2 Prawa lokalowego - zezwolenia terenowego organu administracji państwowej na zamianę lokalu, którego najem wynika z decyzji administracyjnej o przydziale, wymagane jest spełnienie warunków określonych w art. 36 ust. 1 prawa lokalowego w związku z § 1 ust. 1 pkt 2 i § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zasad i trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych".

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przeważał jednak pogląd, wedle którego warunki zamieszkiwania (tzw. kryterium mieszkaniowe) nie stanowią przesłanki, od spełnienia której zależy dopuszczalność zamiany mieszkania w trybie art. 58 ust. 2 prawa lokalowego. Jako przykłady orzeczeń, w których zaprezentowano powyższe stanowisko można przytoczyć wyroki: z dnia 15 marca 1984 r. sygn. akt SA/Wr 72/84 (ONSA 1984 z. 1 poz. 28) oraz z dnia 22 stycznia 1992 r., I SA 1076/91 (ONSA 1993 z. 1 poz. 15). W drugim z wyroków Naczelny Sąd Administracyjny wyraźnie stwierdził, że "wprawdzie zamiana lokalu mieszkalnego z urzędu następuje w drodze przydziału lokalu, jednakże nie są stosowane kryteria dotyczące sytuacji materialnej i warunków zamieszkiwania, o których mowa w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 187 ze zm.); warunki takiego przydziału reguluje wyłącznie § 2 ust. 1 pkt 4 tego rozporządzenia".

Prezes NSA w uzasadnieniu swego wniosku przychyliła się do tego właśnie stanowiska, stwierdzając, iż w świetle powołanych wyżej przepisów, a także z uwagi na cel, dla którego stworzono instytucję zamiany lokali mieszkalnych, nie znajduje ani potwierdzenia ani uzasadnienia pogląd ograniczający możliwość ich zamiany "z urzędu" wyłącznie do osób zajmujących mieszkania, w których na jedną osobę przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej.

Zdaniem wnioskodawcy, założeniem, dla którego w prawie lokalowym

wprowadzono instytucję zamiany lokali mieszkalnych, było stworzenie podstaw do poprawy warunków mieszkalnych najemców. Poprawa ta, gdy chodzi o powierzchnię nowego mieszkania, może polegać na: uzyskaniu lokalu równorzędnego, ale położonego w innej dzielnicy, inaczej usytuowanego itp., uzyskaniu lokalu o powierzchni większej od dotychczas zajmowanego, uzyskaniu lokalu o powierzchni mniejszej od zajmowanego dotychczas.

Ta ostatnia sytuacja ma szczególne znaczenie w okresach wzrostu wysokości czynszu i ubożenia społeczeństwa. W tej sytuacji ograniczenie możliwości wystąpienia z wnioskiem o zamianę "z urzędu" wyłącznie do osób wymienionych w § 1 ust. 2 pkt 1 wspomnianego rozporządzenia godzi w cel omawianej instytucji. Pozbawia bowiem dużą grupę osób, najczęściej ludzi starych i niezbyt dobrze sytuowanych, możliwości uzyskania mniejszego i przez to mniej kosztownego mieszkania.

Należy również zauważyć, że stanowisko to jest niezgodne z treścią § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia w sprawie zasad i trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Jego zwolennicy ograniczają swe rozważania wyłącznie do zdania pierwszego, pozostawiając poza rozważaniami zdanie drugie, w którym unormowano sytuację, gdy u osoby przekazującej lokal występuje nadwyżka co najmniej dwóch pokoi. Sytuacja taka, co niewątpliwie, nie może wystąpić w mieszkaniu, w którym na osobę przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej. Odmienny pogląd czyni to unormowanie bezprzedmiotowe.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Po pierwsze należy stwierdzić, iż zasady zamiany lokali mieszkalnych w świetle cytowanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. mogą uwzględnić także i "inne okoliczności" niż wymienione w art. 36 ust. 1 Prawa lokalowego, uzasadniające przydział lokalu "ze względu na warunki zamieszkania i sytuację materialną". Ustawodawca nie traktuje zatem tych warunków jako bezwzględnie wiążących. Podstawy do takiej wykładni można by dopatrywać się nie tylko w przepisach obowiązującego prawa, ale także w powołanym wyżej orzecznictwie sądowym, w którym oceniono charakter prawny drugiego warunku stosowania art. 36 ust. 1 Prawa lokalowego przy wydaniu decyzji o przydziale, a mianowicie kryterium "trudniej sytuacji materialnej" osób samotnych i rodzin, których dochód miesięczny nie przekraczał połowy średniego miesięcznego wynagrodzenia za pracę albo w przeliczeniu na jedną osobę 30% średniego miesięcznego wynagrodzenia w roku kalendarzowym, poprzedzającym zakwalifikowanie tych osób do przydziału lokalu. Kryterium tego pracodawca nie traktował w rozporządzeniu wykonawczym rygorystycznie, stanowiąc, że lokale mieszkalne mogą być przydzielone w różnych sytuacjach faktycznych przewidzianych prawem, bez względu na wysokość dochodu, np. osobom z mieszkań zakładowych, z budynków przeznaczonych do rozbiórki, pozbawionym mieszkań na skutek klęski żywiołowej, katastrofy lub pożaru itp.

Powstaje zatem pytanie, czy także kryterium "warunków zamieszkania" z art. 36 ust. 1 Prawa lokalowego nie należałoby traktować jako nie mającego charakteru bezwzględnie obowiązującego. Uznać bowiem wypada, że 5 m² powierzchni mieszkalnej przysługującej jednej osobie jest normą minimalną i graniczną nadmiernego zagęszczenia lokalu, które ze społecznego i humanitarnego punktu widzenia

nie może być aprobowane.

Stosując tego rodzaju wykładnię można również uwzględnić okoliczność, iż nowelą z dnia 16 lipca 1987 r. ustawodawca dokonał poważnych zmian w przepisach prawa lokalowego, dotyczących zamiany lokali mieszkalnych. Poszerzył między innymi krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania tą drogą lokalu poprzez zmianę treści ust. 3 art. 52 (obecnie ust. 3 art. 58 Prawa lokalowego) oraz dodanie ust. 4-7. Odstąpił również - w znacznym zakresie - od uwzględnienia przy zamianie lokali warunku w postaci kryterium dochodowego, co znalazło swój wyraz w treści § 2 ust. 1 cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. Po drugie, podobny wniosek wynika również z analizy innych przepisów tego rozporządzenia. Zostało ono wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 54 ust. 2 Prawa lokalowego, a więc w całości nie można odnosić go do zamiany lokali "z urzędu" (art. 58 ust. 2 Prawa lokalowego). Zasady zamiany lokali reguluje ustawa - Prawo lokalowe (art. 58-60) oraz wydane na podstawie delegacji ustawowej z art. 60 ust. 5 Prawa lokalowego rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1987 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów prawa lokalowego (Dz. U. Nr 36, poz. 203) - § 20-26. Te przepisy nic nie wspominają o ograniczeniu możliwości zamiany lokali z urzędu tylko do sytuacji, gdy osoba ubiega się o zamianę mieszkania w lokalu, w którym przypada na jedną osobę mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej. Warunek taki wprowadza § 1 ust. 2 pkt 1 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. Wprowadzie zgodnie z art. 60 ust. 1 Prawa lokalowego zezwolenie na zamianę lokalu następuje w formie decyzji o przydziale, jednakże należy uznać, iż nie jest ono uzależnione od omawianego warunku.

Jak wyżej wspomniano, to rozporządzenie Rady Ministrów nie zostało wydane w oparciu o delegację z art. 60 ust. 5 Prawa lokalowego. Oznacza to, że można przyjąć jego stosowanie do zamiany lokali tylko w części, w której wyraźnie się do niej odnosi. Poprzednio Sąd Najwyższy uznał, w uchwale z dnia 29 marca 1988 r., III AZP 3/88 (OSNCP 1989 z. 7-8 poz. 124) i w wyroku z dnia 14 lipca 1983 r., III ARN 11/83 (OSNCP 1984 z. 2-3 poz. 36), że rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 marca 1981 r. w sprawie zasad i trybu przydziału lokali mieszkalnych (jednolity tekst: Dz. U. z 1981 r., Nr 40, poz. 196) - poprzednik omawianego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. - w ogóle nie ma zastosowania do zamiany lokali. Wobec poszerzenia zakresu delegacji ustawowej z art. 60 ust. 5 Prawa lokalowego, pogląd ten nie może być podtrzymany. Jednakże należy uznać, że rozporządzenie z dnia 18 lipca 1988 r. ma zastosowanie do zamiany mieszkań tylko w zakresie, w którym wyraźnie tak stanowi. Dotyczy to jedynie jego § 2 ust. 1 pkt 4 wprowadzającego zasadę, iż najemca lokalu posiadający nadwyżkę powierzchni mieszkalnej w postaci co najmniej dwóch pokoi, może uzyskać w drodze zamiany lokal o powierzchni większej niż przewidują normy zaludnienia, lecz najwyżej w postaci jednego pokoju.

Sytuacja opisana w tym przepisie, podobnie jak hipoteza art. 60 ust. 2 Prawa lokalowego, jest nie do pogodzenia z poglądem, według którego do zamiany lokali "z urzędu" miałyby mieć zastosowanie warunki nadmiernego zagęszczenia lokalu z § 1 ust. 2 pkt 1 cyt. rozporządzenia z dnia 18 lipca 1988 r. Należy więc uznać, że warunki przydziału lokalu w ramach zamiany "z urzędu" według tego rozporządzenia zawiera wyłącznie jego § 2 ust. 1 pkt 4 (tak wyrok NSA z dnia 22 stycznia 1992 r., I SA 107/91, ONSA 1993 z. 1 poz. 16).

Warunki przydziału lokali w wyniku zamiany "z urzędu" zawiera także § 20 ust. 2

rozporządzenia z dnia 9 listopada 1987 r. oraz stosowany zgodnie z § 20 ust. 3 tego rozporządzenia art. 59 ust. 2 Prawa lokalowego. Ich analiza w sposób dość oczywisty pozwala na stwierdzenie, że celem zamiany lokali "z urzędu" jest nie tylko poprawienie sytuacji mieszkaniowej najemców posiadających mniej niż 5 m² na osobę czy likwidacja nadwyżki w powierzchni mieszkaniowej (art. 60 ust. 2 prawa lokalowego i § 2 ust. 1 pkt 4 zd. drugie rozporządzenia z dnia 18 lipca 1988 r.), lecz także zamiana ta służy:

- uzyskaniu mieszkań dostosowanych do potrzeb inwalidów wojennych, ociemniałych i innych osób niepełnosprawnych,
- zamianie mieszkań z ważnych względów zdrowotnych i rodzinnych,
- uzyskaniu mieszkania w pobliżu miejsca pracy itd.

Nie do pogodzenia z tymi celami zamiany lokali "z urzędu" byłoby przyjęcie, że dotyczy jej warunek z § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia z dnia 18 lipca 1988 r.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy biorąc pod uwagę wszystkie powyższe okoliczności, postanowił podjąć uchwałę o treści jak w sentencji.

=====