

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 26 czerwca 1997 r.
III ZP 18/97**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Teresa Flemming-Kulesza, Adam Józefowicz (współsprawozdawca), Maria Mańkowska, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 26 czerwca 1997 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich 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 pytanie prawne:

Czy postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) i nie zakończone ostateczną decyzją administracyjną, podlega umorzeniu po wejściu w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) i nie zakończone ostateczną decyzją administracyjną do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) podlega umorzeniu.

U z a s a d n i e

Po wejściu w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) zarysowała się rozbieżna, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, praktyka rozstrzygania spraw administracyjnych, wszczętych na podstawie art. 5 ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.). Powyższy przepis ustawy zmieniającej Prawo lokalowe przewiduje, że organ gminy dokonuje przydziału lokalu, z uwzględnieniem obowiązujących norm zaludnienia, osobom, które zajęły lokal lub pozostały w lokalu bez tytułu prawnego przed dniem 1 sierpnia 1974 r. Stosownie zaś do przepisu art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych postępowanie wszczęte na podstawie ustaw, o których mowa w art. 67 pkt 1 i 2 tej ustawy, tj. ustawy z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków (jednolity tekst: Dz. U. z 1968 r. Nr 36, poz. 249 ze zm.) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.) i nie zakończone do dnia wejścia w życie

ustawy, tj. do dnia 12 listopada 1994 r. podlega umorzeniu. Nie dotyczy to jednak postępowania wszczętego na podstawie przepisów rozdziału 12 w Dziale II i art. 156-161 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie rozstrzyga wprost o losach postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie ustawy zmieniającej Prawo lokalowe i nie zakończono go decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie tej pierwszej ustawy.

Stosowanie przepisu art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wywołało rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 października 1996 r. II SA/Lu 193/96 (nie opublikowany) wyraził pogląd, że "przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie pozbawiły organów administracyjnych prawa do wydawania w sprawach wszczętych i nie zakończonych przed 12 listopada 1994 r. decyzji w trybie art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe, o czym świadczy zapis zawarty w art. 63 w związku z art. 67 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r." Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 stycznia 1996 r., I SA 486/95 (ONSA 1997 nr 1 poz. 20) stwierdził, że: "Organ II instancji, rozpatrujący po dniu 12 listopada 1994 r. sprawę w wyniku odwołania od decyzji wydanej przed tą datą z powołaniem się na art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe, ma obowiązek zastosować art. 63 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, mimo że w przepisie tego artykułu nie wymieniono *expressis verbis* ustawy wskazanej w art. 67 pkt 3 tej ustawy".

W ocenie Rzecznika zagadnienie objęte pytaniem może budzić uzasadnione wątpliwości. W szczególności analiza treści przepisu art. 63 zdanie pierwsze ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych może prowadzić do wniosku, że postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe nie podlega umorzeniu po wejściu w życie tej pierwszej ustawy. Sytuacje, w których postępowania administracyjne podlegają umorzeniu zostały wyczerpująco określone w art. 63 zdanie pierwsze ustawy. Powyższy przepis nie wymienia wśród takich postępowań postępowania wszczętego na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe.

Możliwość odmiennej wykładni Rzecznik uzasadnia tym, że pod rządami Prawa lokalowego w miejscowościach objętych szczególnym trybem najmu podstawą nawiązania stosunku najmu była ostateczna decyzja administracyjna o przydziale lokalu mieszkalnego. Decyzja ta była źródłem powstania stosunku najmu, miała więc w istocie charakter konstytutywny. Uwagi te, w ocenie Rzecznika, należy odnieść także do decyzji wydawanych na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe. Wraz z wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych istotnej zmianie ulega forma nawiązania stosunku najmu. Od dnia 12 listopada 1994 r. jedynym źródłem powstania stosunku najmu lokalu mieszkalnego jest umowa najmu. Z tym dniem utraciła również moc ustawa - Prawo lokalowe. Po dniu wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie istnieje zatem materialnoprawna podstawa do rozstrzygania przez organy administracji państwowej w formie decyzji administracyjnej konstytutywnej o nawiązaniu stosunku najmu. Za takim poglądem, zdaniem Rzecznika, przemawia art. 64 ustawy, który reguluje w okresie przejściowym również sytuację prawną osób, o których była poprzednio mowa w art. 5

ustawy zmieniającej Prawo lokalowe. Z przepisu tego wynika, że regulacja sytuacji prawnej tych osób może być, po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, dokonana wyłącznie przy użyciu instrumentów o charakterze cywilnoprawnym. Tym samym postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe i nie zakończone do dnia 12 listopada 1994 r. decyzją ostateczną, podlegałoby umorzeniu. Rzecznik Praw Obywatelskich opowiada się za takim rozumieniem powołanych przepisów prawa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 67 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) utraciły moc przepisy następujących ustaw: 1) ustawy z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków (Dz. U. z 1968 r. Nr 36, poz. 249 i z 1990 r. Nr 34, poz. 198), 2) ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, z 1989 r. Nr 10, poz. 57, Nr 20, poz. 108, Nr 34, poz. 178 i Nr 35 poz. 192, z 1990 r. Nr 4, poz. 19, Nr 32, poz. 190 i Nr 34 poz. 198, z 1991 r. Nr 115, poz. 496 oraz z 1994 r. Nr 85, poz. 388), 3) ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 21, poz. 124 i z 1989 r. Nr 20, poz. 108), 4) ustawy z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 32, poz. 190). Kategoryczne sformułowanie przepisu art. 67 ustawy ("tracą moc") nakazuje przyjąć, że z dniem jej wejścia w życie, tj. z dniem 12 listopada 1994 r., przepisy ustaw wymienionych w tym przepisie utraciły moc obowiązującą. Ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych nie zawiera przepisu stanowiącego o dalszym, po dniu jej wejścia w życie, obowiązywaniu tych ustaw nawet w takim zakresie, w jakim czyni to w stosunku do przepisów wykonawczych wydanych na podstawie niektórych przepisów Prawa lokalowego. Przepis art. 68 ust. 2 ustawy przewiduje, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 15 ust. 4 Prawa lokalowego zachowują moc do czasu wydania nowych przepisów (wykonawczych), lecz nie dłużej niż przez sześć miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Przepis zaś art. 68 ust. 3 stanowi, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 54 ust. 4 Prawa lokalowego zachowują moc nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Należy zatem przyjąć, że utrata mocy obowiązującej ustaw wymienionych w art. 67 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie została ograniczona żadnymi warunkami, które zezwalałyby na dalsze obowiązywanie tych ustaw, nawet okresowe, po dniu wejścia w życie ustawy nowej.

2. W rozdziale 8 ustawy "Przepisy szczególne, przejściowe i końcowe" uregulowano nie tylko kwestię uchylecia przepisów dotychczasowych, lecz także zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów, które utraciły moc obowiązującą. W szczególności przepis art. 63 ustawy stanowi, że postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie ustaw, o których mowa w art. 67 pkt 1 i 2, i nie zakończone do dnia wejścia w życie ustawy decyzją ostateczną podlega umorzeniu. Powyższy przepis odnosi się jedynie do postępowań wszczętych na podstawie ustawy z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe, natomiast nie dotyczy postępowań wszczętych na podstawie ustaw zmieniających Prawo lokalowe,

wymienionych w art. 67 pkt 3 i 4 ustawy. Z semantycznej wykładni tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 października 1996 r., II SA/Lu 193/96 (nie publikowany) wysnuł wniosek, że postępowanie wszczęte na podstawie art. 5 ustawy z 1987 r. zmieniającej Prawo lokalowe i nie zakończone do dnia wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych decyzją ostateczną nie podlega umorzeniu. Poglądu tego nie można podzielić. Przede wszystkim z tego powodu, że nie uwzględnia konsekwencji wyraźnego i nie budzącego wątpliwości brzmienia art. 67 ustawy, w którym przewidziano utratę mocy obowiązującej tej ustawy zmieniającej Prawo lokalowe. Utrata mocy obowiązującej przepisu prawnego ma ten skutek, że przepisy dotychczasowe nie mogą być stosowane po wejściu w życie nowej ustawy, chyba że nowa ustawa przewiduje wyraźnie dalsze obowiązywanie tych przepisów w ograniczonym przedmiotowo i czasowo zakresie. W przypadku zaś, gdy brak jest wyraźnych podstaw ustawowych do przyjęcia dalszego obowiązywania przepisów dotychczasowych, przepisy te mogą być stosowane wyjątkowo tylko wówczas, gdy przepis ustawy nowej wyraźnie zezwala na prowadzenie postępowania administracyjnego wszczętego na ich podstawie także po dniu wejścia w życie nowych przepisów. Ustawodawca powinien ponadto wyraźnie określić, że takie postępowanie będzie się toczyć według przepisów dotychczasowych.

3. Za przyjęciem tego stanowiska przemawiają jeszcze inne względy. Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na zasadniczą zmianę charakteru prawnego regulacji gospodarowania lokalami mieszkalnymi. Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w zdecydowanej większości jej przepisów przynależy merytorycznie i funkcjonalnie do przepisów prawa cywilnego i przewiduje nawiązanie stosunku najmu lokali mieszkalnych na podstawie czynności cywilnoprawnych (umowa najmu). Stosownie do przedmiotu regulacji (stosunki względnie sprawy cywilne) wszelkie spory wynikające ze stosunków najmu należą do drogi sądowej. Jest to sytuacja prawna całkowicie odmienna od ukształtowanej przepisami Prawa lokalowego, które przewidywało administracyjnoprawne formy nawiązywania stosunku najmu (decyzja o przydziale lokalu mieszkalnego) i drogę postępowania administracyjnego w załatwianiu spraw z tym związanych. W tym kontekście całkowicie racjonalne jest stanowisko ustawodawcy wyrażone w przepisie art. 63 ustawy, że dalsze prowadzenie postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie przepisów ustaw wymienionych w art. 67 pkt 1 i 2 po dniu wejścia w życie ustawy jest niedopuszczalne i postępowanie takie, nie zakończone do tego dnia decyzją ostateczną, podlega umorzeniu. W przepisie art. 63 zdanie drugie ustawy od tej reguły uczyniono wyjątek w odniesieniu do tzw. postępowań nadzwyczajnych, a mianowicie przyjęto, że przepis ten nie dotyczy postępowania wszczętego na podstawie przepisów rozdziału 12 w dziale II i art. 156-161 Kodeksu postępowania administracyjnego. W uchwale Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 1996 r., III AZP 4/96 (OSNAPiUS 1997 nr 4 poz. 42) stwierdzono, że "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". Należy zatem przyjąć, że skoro przepis art. 63 ustawy nie odsyła do art. 67 ust. 3 i 4, to z braku takiego odesłania wynika, że postępowania wszczęte na podstawie ustaw zmieniających Prawo lokalowe i nie

zakończone do dnia wejścia w życie ustawy decyzją ostateczną nie tylko podlegają umorzeniu, lecz także nie jest dopuszczalne stosowanie wobec tych postępowań przepisu art. 63 zdanie drugie ustawy.

4. Przepis art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe przewidywał, że w stosunku do osób, które zajęły lokal lub pozostawały w lokalu bez tytułu prawnego przed dniem 1 sierpnia 1974 r., właściwe terenowe organy administracji państwowej dokonują przydziałów lokali tym osobom, z uwzględnieniem obowiązujących norm zaludnienia. Należy wskazać na wyjątkowość tego przepisu, który umożliwiał w drodze decyzji administracyjnej swoistą legalizację bezprawnego zajmowania lokalu. Powstaje zagadnienie, czy po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych dopuszczalne byłoby podejmowanie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego osobom wymienionym w art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe. Należy w związku z tym wskazać, że do osób, które przed dniem 12 listopada 1994 r. nie uzyskały decyzji ostatecznej o przydziale zajmowanego bez tytułu prawnego lokalu mieszkalnego, nie stosuje się przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, bowiem nie został z nimi nawiązany stosunek najmu w rozumieniu przepisów Prawa lokalowego. Osoby te zarówno przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jak i po tym dniu, są osobami zajmującymi lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, a zatem nie ma wobec nich zastosowania przepis art. 55 ust. 1 tej ustawy stanowiący, że jej przepisy stosuje się do najmu nawiązanego przed dniem jej wejścia w życie, z uwzględnieniem przepisów rozdziału 8. Rzecznik Praw Obywatelskich trafnie wskazał we wniosku, że sytuacja prawna tych osób jest określona w art. 64 ustawy, który przewiduje, że właściciel lub zarządca budynku, jeżeli nie zostanie zawarta umowa najmu, może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu z osób, które w dniu wejścia w życie ustawy zajmowały go bez tytułu prawnego i nakazuje w takim przypadku odpowiednie stosowanie przepisu art. 33 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Powyższy przepis obejmuje swą hipotezą sytuację osób uregulowaną w nie obowiązującym już przepisie art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe. Oznacza to, że uregulowanie sytuacji prawnej tych osób może być dokonane po dniu wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wyłącznie przy użyciu form cywilnoprawnych. Tym samym, jak trafnie podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich, postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe i nie zakończone do dnia 12 listopada 1994 r. decyzją ostateczną, podlega umorzeniu.

5. Przepis art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe ustanawiał wprowadzić na rzecz osób, które zajęły lokal lub pozostały w lokalu bez tytułu prawnego przed dniem 1 sierpnia 1974 r., prawo do żądania przydziału lokalu, jednakże nie oznacza to, że zastosowanie w odniesieniu do tych osób przepisu art. 64 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych narusza zasadę ochrony praw nabytych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęty jest pogląd, że nakaz ochrony praw obywateli niewadliwie nabytych, zakaz retroaktywnego ograniczenia ich uprawnień, jak również naruszania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, nie mają charakteru absolutnego, a z samej istoty dopuszczają - w określonych sytuacjach - odstępstwa od nich w praktyce ustawodawczej (zob. np. orzeczenie z dnia 24 maja 1994 r. K 1/94). Należy w związku z tym podkreślić, że art. 5 ustawy

zmieniającej Prawo lokalowe zmierzał do legalizacji bezprawnego zajmowania lokalu mieszkalnego. Uwzględniając ten szczególny charakter powyższego przepisu Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że w aktualnym stanie prawnym istnieje potrzeba dania pierwszeństwa innym wartościom prawnie chronionym niż uprawnieniom osób, które z naruszeniem prawa objęły w posiadanie lokal mieszkalny. Przyjęcie, że uprawnienia te byłyby chronione także po dniu wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych na zasadach i w trybie obowiązujących przed tym dniem, oznaczałoby, że interesy tych osób podlegają intensywniejszej ochronie prawnej, niż interesy osób, które złożyły wnioski o przydział lokalu mieszkalnego na zasadach przewidzianych w Prawie lokalowym, co narusza podstawowe zasady państwa prawnego uwzględniającego zasadę sprawiedliwości społecznej.

6. W orzecnictwie i piśmiennictwie przyjęty jest pogląd, że organ odwoławczy jest obowiązany do merytorycznego rozpatrzenia sprawy, a w konsekwencji powinien stosować przepisy obowiązujące w dniu wydania decyzji ostatecznej. Oznacza to, że jeżeli w okresie między wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji a rozpatrzeniem odwołania zostały uchylone przepisy, które stanowiły podstawę prawną decyzji, organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie przed organem pierwszej instancji, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. W odniesieniu do rozpatrywanego zagadnienia prawnego należy stwierdzić, że także w tym kontekście proceduralnym brak jest podstaw do przyjęcia wniosku o dopuszczalności kontynuowania po dniu wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie art. 5 ustawy zmieniającej Prawo lokalowe i nie zakończonego do tego dnia decyzją ostateczną.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uchwały.

=====