

dn. 16 kwietnia 1997 r.

RPO/239015/97/V/ST

**Sąd Najwyższy
Izba Administracyjna, Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych**

**ul. Ogrodowa 6
W A R S Z A W A**

**Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich**

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 13 pkt 3 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.) wnoszę o rozstrzygnięcie:

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.)?

Uzasadnienie

Stosownie do art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie ustaw, o których mowa w art. 67 pkt 1 i 2 tj. 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 ze zm.) oraz ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.) i nie zakończone do dnia wejścia w życie ustawy (12 listopada 1994 r.) decyzją ostateczną podlega umorzeniu. Przepis ten nie dotyczy jednak postępowania wszczętego na podstawie przepisów rozdziału 12 w dziale II i art. 156-161 kodeksu postępowania administracyjnego.

Art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie rozstrzyga natomiast wprost o losach postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie ustawy wymienionej w art. 67 pkt 3, a więc ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe i nie zakończonego do dnia wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych decyzją ostateczną. W szczególności chodzi tu o postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe, przewidującego, iż 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.

Jak wskazują kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi, po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, zarysowała się rozbieżna praktyka rozstrzygania spraw administracyjnych wszczętych na podstawie wspomnianego art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe. I tak Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie, a następnie Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie w wyroku z dnia 8 października 1996 r. (sygn.akt II SA/Lu 193/96) oddalającym skargę na decyzję owego Kolegium, reprezentują 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. Świadczy o tym treść art. 63 w zw. z art. 67 pkt 1 i 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 stycznia 1996 r. (sygn.akt I SA 486/95 opubl. ONSA z 1997 r. Nr 1, poz. 20) stwierdził, iż 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 o zmianie ustawy - Prawo lokalowe, ma obowiązek zastosować art. 63 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, mimo że w przepisie tego artykułu nie wymieniono *expressis verbis* ustawy wskazanej w art. 67 pkt 3 tej ustawy. W konsekwencji wszczęte na podstawie art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe postępowanie administracyjne podlega w tej sytuacji - zdaniem Sądu - umorzeniu jako bezprzedmiotowe.

W ocenie Rzecznika objęta pytaniem problematyka może budzić uzasadnione wątpliwości. W szczególności analiza samej treści przepisu art. 63, zd. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych może prowadzić do wniosku, iż postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe nie podlega umorzeniu po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Sytuacje, w których postępowania administracyjne podlegają umorzeniu zostały wyczerpująco określone we wspomnianym art. 63 zd. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Przepis ten nie wymienia wśród postępowań podlegających umorzeniu, postępowań wszczętych na podstawie ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe, co prowadziłoby do wniosku, iż postępowania te mogą być kontynuowane także pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Jednakże istnieje także możliwość odmiennej wykładni przepisów prawa w omawianym zakresie. Wskazać bowiem należy, iż pod rządami ustawy Prawo lokalowe (art. 10 ust. 1) w miejscowościach objętych szczególnym trybem najmu formą nawiązania stosunku najmu lokalu mieszkalnego była ostateczna decyzja administracyjna o przydziale. Decyzja ta była źródłem stosunku najmu, miała więc w istocie charakter konstytutywny. Uwagi te należy odnieść także do decyzji wydawanych na podstawie art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe.

Wraz z wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych istotnej zmianie uległa forma nawiązania stosunku najmu. Od dnia 12 listopada 1994 r. jedynym źródłem powstania stosunku najmu lokalu mieszkalnego jest umowa najmu (art. 6 ustawy). Z tym dniem utraciła również moc ustawa o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (art. 67 pkt 3 ustawy). Stąd też nie istniała po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych materialnoprawna podstawa do rozstrzygnięcia przez organa administracji w formie decyzji administracyjnej, mającej - jak już wspomniano - charakter konstytutywny, o nawiązaniu stosunku najmu. Za takim poglądem przemawia również analiza art. 64 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.. Przepis ten

reguluje - jak się wydaje - w okresie przejściowym również sytuację prawną osób, o których była poprzednio mowa w art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe. Stosownie do jego treści, 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. Oznaczałoby to zaś, iż regulacja sytuacji prawnej osób, o których mowa w art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe, może być po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych dokonana wyłącznie przy użyciu instrumentów o charakterze cywilnoprawnym. Tym samym, przy takim rozumieniu przepisów prawa w omawianym zakresie, postępowanie administracyjne wszczęte na podstawie art. 5 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lokalowe i nie zakończone do dnia 12 listopada 1994 r. decyzją ostateczną, podlegałoby umorzeniu. Rzecznik Praw Obywatelskich opowiada się właśnie za takim rozumieniem powołanych przepisów prawa.

Jednakże w związku z występującymi w praktyce i wskazanymi we wniosku rozbieżnościami w orzecznictwie mającymi istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw obywateli, skierowanie niniejszego pytania do Sądu Najwyższego w celu ujednoczenia praktyki stosowania prawa uważam za konieczne.

W załączeniu przesyłam kopię wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 1996 r. (sygn.akt II SA/Lu 193/96).

Prof. dr Adam Zieliński