

Wyrok z dnia 16 lutego 1994 r.
III ARN 1/94

Decyzja o przydziale lokalu mieszkalnego osobie zamieszkującej w lokalu przekraczającym w nieznacznym rozmiarach normy określone w § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w sprawie zasad i trybu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych (Dz. U. Nr 27, poz. 187 ze zm.) nie jest decyzją wydaną z rażącym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Janusz Łętowski, Jadwiga Skibińska-Adamowicz, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy przy udziale prokuratora Witolda Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 16 lutego 1994 r. sprawy ze skargi Danuty i Arkadiusza małżonków D. na decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa Katowickiego z dnia 5 lutego 1993 r. [...] w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie przydziału lokalu mieszkalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 9 lipca 1993 r. [...].

u c h y l i ł zaskarżony wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 9 lipca 1993 r. [...];

u c h y l i ł zaskarżoną decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa Katowickiego z dnia 5 lutego 1993 r. [...].

U z a s a d n i e

Dyrektor Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w K., decyzją z dnia 30 grudnia 1992 r., przydzielił Danucie i Arkadiuszowi małżonkom D. trzypokojowy lokal mieszkalny o łącznej powierzchni użytkowej 60,71 m², w tym powierzchni mieszkalnej 38,26 m², położony w budynku komunalnym [...] w K. Lokal ten został przeznaczony także dla dwojga małoletnich dzieci najemców.

Decyzja ta nie została zaskarżona w zwykłym postępowaniu instancyjnym. Natomiast, z inicjatywy osoby trzeciej, zostało wszczęte postępowanie w trybie nadzoru, które zakończyła decyzja Kolegium Odwoławczego

przy Sejmiku Samorządowym Województwa Katowickiego z dnia 5 lutego 1993 r. [...], stwierdzająca - na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - nieważność w/w decyzji o przydziale mieszkania Danucie i Arkadiuszowi D. Kolegium Odwoławcze ustaliło - co wynika z uzasadnienia decyzji - że przedmiotowy przydział lokalu mieszkalnego został dokonany z naruszeniem § 1 ust. 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.), gdyż Danuta i Arkadiusz D. przed przydziałem, mieszkali w lokalu rodziców Danuty D. składającym się z trzech pokoi oraz kuchni o powierzchni mieszkalnej 30,07 m², co oznacza, że na jedną osobę przypadło więcej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej. Nie było więc "zagęszczenia", które stanowi warunek przydziału mieszkania z zasobów komunalnych. Ponadto w uzasadnieniu decyzji zamieszczone zostały ustalenia dotyczące zebranych w toku postępowania o przydziale mieszkania dowodów co do sytuacji majątkowej (zarobkowej) Danuty i Arkadiusza D. Kolegium Odwoławcze ustaliło, że we wniosku o przydział mieszkania podane zostały przez Arkadiusza D. niewłaściwe dane, z pominięciem dochodów uzyskiwanych w ramach spółki cywilnej wykonującej usługi geodezyjne i z zaniżeniem wynagrodzenia za pracę. Ponadto nie została uwzględniona renta Danuty D. na rzecz syna w wysokości 930.000 zł oraz zarobków Danuty D. uzyskiwanych przez nią w okresie poprzedzającym jej przejście na zasilek wychowawczy.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego Danuta i Arkadiusz D. twierdzili, że główny najemca lokalu, w którym poprzednio zamieszkiwali jest ciężko chory i z tego tytułu przysługuje mu uprawnienie do dodatkowej powierzchni mieszkalnej. Ponadto Danuta D. jest w ciąży, co potwierdzone zostało stosownymi zaświadczeniami lekarskimi. W tych okolicznościach, których nie brało pod uwagę Kolegium Odwoławcze, nie można - zdaniem skarżących - uznać, że otrzymali przydzielone im mieszkanie z rażącym naruszeniem prawa. Jeżeli zaś chodzi o nieprawidłowości dokumentacji dotyczącej dochodów skarżących, to wyniknęły one - zdaniem skarżących - z przeoczenia i niezbyt precyzyjnie sformułowanego wniosku o przydział mieszkania, a nie ze złej woli.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu wyrokiem z dnia 9 lipca 1993 r., skargę oddalił ze względu na ustalenie, że zaskarżona decyzja została podjęta zgodnie z jej podstawą prawną (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Jeżeli bowiem w mieszkaniu przez nich zajmowanym przypadało na jedną osobę 5,01 m² powierzchni mieszkalnej, to nie spełniali oni warunku przydziału mieszkania wynikającego z powołanego w decyzji Kolegium Odwoławczego, § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady

Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. Wywody skargi odnoszące się do stanu zdrowia ojca skarżącej nie mają prawnego znaczenia, gdyż uprawnienia do dodatkowej powierzchni mieszkalnej nie mogą być uwzględnione przy kwalifikowaniu do przydziału lokalu mieszkalnego. Także fakt urodzenia przez skarżącą w dniu 9 lipca 1993 r. dziecka, dopiero w tym dniu zmienił sytuację rodzinną skarżących, co może być uwzględnione dopiero w przyszłości, jeżeli zostanie ponowiony wniosek o przydział skarżącym lokalu mieszkalnego. Jeżeli zaś chodzi o ustalenia Kolegium Odwoławczego, dotyczące sytuacji majątkowej skarżących, to chociaż nie są one ani jasne, ani jednoznaczne z punktu widzenia § 1 ust. 3 w/w rozporządzenia Rady Ministrów, to nie miały wpływu na ocenę zgodności zaskarżonej decyzji z prawem.

Od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego wniośł rewizję nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości, zarzucając rażące naruszenie art. 207 § 3 k.p.a. przez bezpodstawne uznanie, że zaskarżona decyzja Kolegium Odwoławczego Województwa Katowickiego jest zgodna z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Wniosek rewizji nadzwyczajnej dotyczył uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy uwzględnił rewizję nadzwyczajną, w zakresie jej podstawy, ze względu na następujące okoliczności.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 Prawa lokalowego (jednolity tekst: Dz. U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 ze zm.), decyzję o przydziale lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych może otrzymać osoba, dla której przydział lokalu jest uzasadniony ze względu na warunki zamieszkania i sytuację materialną. Oba te warunki przydziału zostały sprecyzowane w wykonawczym do ustawy Prawo lokalowe - rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w sprawie zasad i trybu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych (Dz. U. Nr 27, poz. 187 ze zm.). W myśl § 1 ust. 2 tego rozporządzenia, warunki mieszkaniowe przydziału spełniają osoby mieszkające w lokalach, w których na jedną osobę uprawnioną, przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkaniowej. Natomiast określeniu trudnej sytuacji materialnej, jako warunku przydziału mieszkania, poświęcone są przepisy § 1 ust. 3 i 5 powołanego rozporządzenia, w których podane zostały ściśle sprecyzowane wskaźniki dochodu rodziny i sposób jego ustalania.

Kolegium Odwoławcze w zaskarżonej decyzji stwierdziło nieważność przedmiotowej decyzji o przydziale mieszkania dla Danuty i Arkadiusza D. ze względu na niespełnienie przez nich obu wymaganych warunków. Jednakże tylko co do warunku mieszkaniowego - jak to w sposób nie

nasuwający zastrzeżeń, ustalił Naczelny Sąd Administracyjny - ustalenia faktyczne Kolegium Odwoławczego były odpowiednio precyzyjne. Mianowicie, że na jedną osobę uprawnioną przypadało około 1 cm² powierzchni mieszkalnej więcej od limitu 5 m². Ustalenia natomiast co do sytuacji materialnej rodziny Danuty i Arkadiusza D. oraz ich dzieci są niepełne, gdyż Kolegium Odwoławcze, pomimo stwierdzenia określonych wadliwości danych w tym zakresie zawartych we wniosku o przydział mieszkania, nie ustaliło jednakże stanu faktycznego, o którym mowa w § 1 ust. 3 i 5 w/w rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. W świetle tych braków należy zgodzić się z oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego, że Kolegium Odwoławcze nie wyjaśniło w tym zakresie sprawy i w związku z tym nie miało podstawy do oceny warunków przydziału mieszkania, dotyczących sytuacji materialnej rodziny D. w aspekcie rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Jeżeli pomimo tych uchybień zaskarżonej decyzji Naczelny Sąd Administracyjny jej nie uchylił, to tylko dlatego - jak to stwierdził w uzasadnieniu swego wyroku - że nie miały one wpływu na wynik sprawy, skoro - zdaniem NSA - decyzja Kolegium Odwoławczego jest zasadna ze względu na sprzeczność przedmiotowego przydziału mieszkania Danucie i Arkadiuszowi D. z wymaganiami dotyczącymi sytuacji mieszkaniowej.

W świetle powyższych ustaleń, ciężar rozstrzygnięcia sprawy z rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości, odnosił się wprost do oceny ustaleń Naczelnego Sądu Administracyjnego, stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku, że skoro w mieszkaniu, w którym Danuta i Arkadiusz D. mieszkali, przypadało 5,01 m² na osobę, to przydzielenie im mieszkania z zasobów komunalnych stanowi rażące naruszenie prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Sąd Najwyższy stwierdza, że takie, jak to przyjęto w założeniu Kolegium Odwoławczego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, ilościowe (mierzone na centymetry) kryterium naruszenia prawa, jest rażąco sprzeczne nie tylko z bezpośrednim, wyraźnym brzmieniem art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., ale jest sprzeczne przede wszystkim z samą istotą stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności jest przecież nadzwyczajnym, a przez to wyjątkowym środkiem weryfikacji decyzji administracyjnej, która korzysta z powagi ostateczności ustalenia stosunku prawno-administracyjnego (art. 16 k.p.a.). Wzruszenie tego stosunku, a więc, tak jak w sprawie niniejszej, także bardzo istotnej sfery sytuacji prawnej strony i jej sytuacji bytowej (chodzi wszak o zaspokojenie elementarnych potrzeb życiowych), nie może wynikać z błahego powodu. Nie każde bowiem naruszenie prawa,

dyskwalifikuje decyzję administracyjną w takim stopniu, że porządek prawny domaga się jej eliminacji tak, jakby od początku nie została wydana. Może to nastąpić - jak to wyraża art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. - tylko wtedy, jeżeli naruszenia prawa jest "rażące".

W powołanych wyżej przepisach ustawy Prawo lokalowe i rozporządzenia Rady Ministrów zostały określone bardziej zasadnicze przesłanki przydziału lokalu mieszkalnego z zasobów komunalnych niż określone kryterium pomiaru [...]. Jest bardzo potrzebne rozróżnienie w analizowanych uregulowaniach warunków przyznawania mieszkań od sposobu ustalenia, czy te warunki zachodzą. Przydział lokalu mieszkalnego w trybie administracyjnym może być uzasadniony - jak to wyraża art. 36 ust. 1 Prawa lokalowego - ze względu na warunki zamieszkania i sytuację materialną zainteresowanej osoby (rodziny), lub na inne okoliczności określone w przepisach wykonawczych do ustawy, albo w odrębnych przepisach. Jest to generalna płaszczyzna przydziału mieszkania motywowanego celami pomocy z zasobów publicznych osobom, które inaczej nie potrafią swych potrzeb mieszkaniowych rozwiązać. Z tych właśnie powodów, przydział ma być - jak to *expressis verbis* wyraża art. 36 ust. 1 Prawa lokalowego - "uzasadniony". Oceny zatem decyzji o przydziale z punktu widzenia przesłanek jej ewentualnej eliminacji z porządku prawnego (art. 158 § 1 i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.) nie można wyizolować - tak jak nastąpiło w sprawie niniejszej - od generalnych i wyraźnie normatywnie określonych przesłanek i ograniczyć się tylko do zauważenia ilościowego kryterium pomiaru jako ustawowej przesłanki dotyczącej warunków mieszkaniowych. Naruszenie takiego ilościowego wskaźnika dotyczy elementu, który poprzez swoje, tak jak w tym przypadku liczbowe ujęcie, bezpośrednio wskazuje na skalę naruszenia. Patrząc więc tylko w płaszczyźnie tej części regulacji, która odnosi się do doprecyzowanego wskaźnika warunków mieszkaniowych, można z pewnością stwierdzić, że ustalona skala naruszenia (nie więcej niż 2 cm²) jest nieznaczna, a nawet zbliżona do skali błędów pomiaru powierzchni, dozwolonej w/g Polskiej Normy 70/B-02365, w której chodzi o dokładność do 0,01 m². Już więc tylko z tego powodu nieznaczne naruszenie określonego wskaźnika ilościowego służącego dla określenia warunków mieszkaniowych, trzeba ocenić w aspekcie ilości, a więc i znikomości naruszenia, co wprost nie odpowiada pojęciu "rażącego" naruszenia prawa, o którym mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Zastosowanie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jest ponadto zupełnie nieodpowiednie do ustalonego w sprawie stanu faktycznego, w świetle którego nie może nasuwać żadnych wątpliwości to, że warunki zamieszkiwania, o których mowa w art. 36 ust. 1 Prawa lokalowego,

dotyczące Danuty i Arkadiusza małżonków D., uzasadniały przydział dla nich mieszkania. Chodzi tu o dwie okoliczności. Pierwsza, mająca istotne znaczenie już w toku postępowania o przydział lokalu, dotyczy ciężkiej choroby głównego lokatora mieszkania, w którym przebywali Danuta i Arkadiusz D. - t.j. Stanisława K., który ze względu na stan zdrowia korzystał - na podstawie decyzji z 15 stycznia 1987 r. - z uprawnienia do dodatkowej powierzchni mieszkalnej. Taka sytuacja związana z ciężką chorobą Stanisława K. musiała oddziaływać na sposób korzystania przez wszystkich innych członków rodziny ze wspólnego mieszkania, w szczególności w wyniku szerszego korzystania z tego mieszkania przez ciężko chorego domownika, pozostali w konsekwencji uzyskiwali faktycznie mniej, niż teoretycznie przypadałoby na każdego z nich po zastosowaniu dzielenia powierzchni mieszkalnej przez liczbę wszystkich (sześciu) domowników. Jak zatem można było tego nie zauważyć w kontekście centymetrowej tylko przewagi, ponad 5 m² powierzchni mieszkalnej, wyliczonej wyłącznie w wyniku dzielenia powierzchni mieszkalnej przez liczbę wszystkich domowników, bez uwzględnienia większych potrzeb jednego z nich.

Druga okoliczność faktyczna, wskazująca na odpowiedniość przedmiotowego przydziału w stosunku do uzasadnionych potrzeb mieszkaniowych Danuty i Arkadiusza D., zaistniała w toku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tego przydziału i była wyraźnie w tym postępowaniu zgłoszona i udokumentowana odpowiednim zaświadczeniem lekarskim. Mianowicie chodzi o ciążę Danuty D., co oznaczało, że chociażby z tego powodu rodzina Danuty i Arkadiusza D. miała w rzeczywistości trudniejszą sytuację mieszkaniową już w toku trwania ciąży Danuty D. i która to sytuacja już w sposób zupełnie wymierny (w/w wskaźnikami arytmetycznymi) ujawniła się po urodzeniu dziecka i zwiększeniu członków rodziny do pięciu osób. W świetle wskazanych okoliczności faktycznych, stosunkowo niewielka - jak to wyjaśniono wyżej - nie mająca istotnego znaczenia z punktu widzenia przesłanek przydziału mieszkania, różnica powierzchni mieszkalnej przypadającej w chwili przydziału mieszkania na rzecz jednego domownika, traciła jakiegokolwiek znaczenie z punktu widzenia zastosowania art. 156 § pkt 2 k.p.a. Okazało się bowiem, że przedmiotowa decyzja o przydziale lokalu mieszkalnego stanowi prawidłowe zastosowanie wchodzących w rachubę przepisów do konkretnych okoliczności sprawy. Nie jest w tym kontekście odpowiedni pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, według którego, na skutek powiększenia się rodziny, małżonkowie D. spełniają matematycznie wyliczone wskaźniki w zakresie warunków zamieszkiwania, ale pomimo to, decyzja o przydzieleniu im mieszkania podlega unieważnieniu, a oni mogą

dopiero w przyszłości wystąpić o przysługujące im przydzielenie lokalu mieszkalnego. Już w świetle tych konsekwencji należało zauważyć, że decyzja o przydziale mieszkania rodzinie D. nie pozostaje w jakiegokolwiek niezgodności z porządkiem prawnym, a więc nie zachodziły przesłanki do eliminacji tej decyzji w nadzwyczajnym postępowaniu w przedmiocie nieważności.

Z powyższych przyczyn Sąd Najwyższy podzielił podstawy rewizji nadzwyczajnej i uznał, że zachodziły przesłanki orzeczenia co do istoty sprawy ze skargi Danuty i Arkadiusza D. do Naczelnego Sądu Administracyjnego na zaskarżoną decyzję Kolegium Odwoławczego przy Sejmiku Samorządowym Województwa K. (art. 422 § 1 k.p.c. w związku z art. 210 i 211 k.p.a.).

=====