

**Wyrok z dnia 11 stycznia 1996 r.**  
**III ARN 58/95**

**Spełnienie warunków wymaganych w art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 - 1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446) do przyznania rekompensaty na uzupełnienie przez kandydata do spółdzielni mieszkaniowej wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe, nie może być uzależnione od dodatkowych warunków, nie przewidzianych w powyższej normie prawnej.**

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Maria Tyszel, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 1996 r. sprawy ze skargi Mariusza K. na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 października 1993 r., [...] w przedmiocie rekompensaty pieniężnej na uzupełnienie wkładu mieszkaniowego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 1995 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie.

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

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego wniósł w dniu 23 sierpnia 1995 r. rewizję nadzwyczajną od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 lutego 1995 r., [...] oddalającego skargę Mariusza K. na decyzję Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 18 października 1993 r. [...] utrzymującą w mocy decyzję, działającego w ramach kompetencji Wojewody W., Kierownika Wojewódzkiego Biura Obsługi Kandydatów do Spółdzielni Mieszkaniowych w W. w przedmiocie rekompensaty pieniężnej na uzupełnienie wydatków na cele mieszkaniowe.

Powyższemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie prawa poprzez obrazę:

1) art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowywania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446) w związku z art. 1 tej ustawy i w związku z art. 7 k.p.a.,

2) art.art. 7, 8,9,11,77 § 1, 107 § 3 k.p.a.,

3) art. 207 § 1 i § 2 pkt 1 i 3 k.p.a. w związku z niezastosowaniem tego przepisu,

4) art. 207 § 5 k.p.a. w związku z zastosowaniem tego przepisu,

wnosząc w konsekwencji o uchylenie powyższego wyroku poprzedzających go decyzji administracyjnych obu instancji.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Mariusz K. w dniu 25 września 1992 r. wystąpił do, działającego w ramach kom-

petencji Wojewody W., Wojewódzkiego Biura Obsługi Kandydatów do Spółdzielni Mieszkaniowych w W. z wnioskiem o wypłacenie rekompensaty na uzupełnienie wydatków poniesionych na wkład budowlany do Spółdzielni ustalony w wysokości 750.000 (starych) zł.

W toku toczącego się postępowania ustalono, iż wnioskodawca nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz, że kończy budowę domu na zasadach własnościowego prawa do lokalu w Spółdzielni Mieszkaniowej Budowy Domków Jednorodzinnych w W., której jest członkiem od 2 kwietnia 1990 r.

W dniu 20 września 1993 r. działający z upoważnienia Wojewody W. Kierownik Wojewódzkiego Biura Obsługi Kandydatów do Spółdzielni Mieszkaniowych w W. wydał decyzję odmawiającą przyznania rekompensaty pieniężnej przeznaczonej na uzupełnienie wydatków na cele mieszkaniowe. W uzasadnieniu podał, że wnioskodawca nie spełnia warunków określonych w art. 7 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446) z tej przyczyny, iż uzyskał członkostwo w Spółdzielni w dniu 2 kwietnia 1990 r., to jest przed wejściem w życie tej ustawy.

Mariusz K. złożył od tej decyzji odwołanie do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, w którym wniósł o jej zmianę i przyznanie mu rekompensaty. W uzasadnieniu podniósł, że wniosek o rekompensatę składał jako:

1) kandydat na członka zarejestrowany w Spółdzielni Mieszkaniowej, o nazwie "Z.G." w W., w której zgromadził wymagany wkład mieszkaniowy, zawinkulowany w 1981 r., będący osobą pełnoletnią (urodzony 15 maja 1962 r.) i nie posiadając samodzielnego mieszkania, a zarazem jako

2) członek SBDJ "W." od 1990 r., który poniósł i ponosi określone wydatki na cele wymienione w art. 7 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowywania inwestycji budownictwa mieszkaniowego (...).

Zdaniem odwołującego spełnił on tym samym warunki wymagane do przyznania rekompensaty przewidzianej wspomnianą ustawą. Natomiast uzyskanie członkostwa w innej spółdzielni niż ta, w której jest kandydatem na członka nie tylko nie jest przesłanką ujemną do otrzymania rekompensaty, ale jest warunkiem koniecznym do jej utrzymania w świetle art. 7 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej ustawy.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa decyzją z dnia 18 października 1993 r. [...] utrzymał w mocy decyzję organu I instancji, powtarzając jej uzasadnienie, ze wzbogaceniem o dane wynikające z zebranego materiału dowodowego. Nie ustosunkował się natomiast do zarzutu, iż odwołujący się w dniu wejścia w życie przedmiotowej ustawy, a także w dniu składania wniosku o rekompensatę wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe był również kandydatem na członka w Spółdzielni Mieszkaniowej "Z.G."

W skardze do NSA Mariusz K. wniósł o uchylenie decyzji Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, uzupełniając argumentację swego odwołaniu o stwierdzenia nawiązujące do obowiązującego wówczas prawa spółdzielczego, z którego wynikało, iż fakt członkostwa w SBDJ "W." nie jest równoznaczny z zaspokojeniem jego potrzeb mieszkaniowych w sytuacji, gdy budowa jego segmentu w ramach tej Spółdzielni jeszcze trwa.

Zdaniem skarżącego, organy obu instancji odmawiając przyznania mu rekom-

pensaty, dopuścili się obrazy przepisów prawa materialnego w kontekście art. 7 k.p.a., z którego to przepisu wynika obowiązek uwzględniania sprawy słusznego interesu obywateli, wynikającego z założeń polityki Państwa, zmierzających do udzielenia pomocy osobom, które wzięły sprawy w swoje ręce nie czekając, aż Państwo zapewni im mieszkanie.

Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa ustosunkowując się do tej skargi, wniósł o jej oddalenie podnosząc w uzasadnieniu, iż argument o uzyskaniu członkostwa w innej spółdzielni niż ta, w której skarżący jest kandydatem nie byłby przesłanką ujemną do uzyskania rekompensaty tylko wówczas, gdyby skarżący został członkiem innej spółdzielni po 29 listopada 1991 r.

W rozprawie przed NSA strony nie brały udziału.

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 23 lutego 1995 r. oddalił skargę Mariusza K., odwołując się do bliżej nie określonego, utrwalonego orzecznictwa tego sądu, z którego to orzecznictwa ma wynikać, że osoby, które uzyskały członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej przed dniem wejścia w życie ustawy, to jest przed dniem 29 listopada 1991 r., a ponadto w tym dniu pozostawały zarejestrowane jako kandydaci na liście prowadzonej przez wojewodę lub spółdzielnię mieszkaniową, nie spełniają warunków ustawowych do uzyskania rekompensaty na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy.

NSA uznał za błędne stanowisko skarżącego, iż przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z 4 października 1991 r. wspiera jego twierdzenie o tym, że członkostwo w innej spółdzielni niż ta, w której pozostaje kandydatem zarejestrowanym, nie jest przesłanką ujemną do otrzymania rekompensaty. Ów przepis dotyczy bowiem przeznaczenia rekompensaty po jej przyznaniu, a nie samego przyznania, o czym stanowi art. 7 ust. 1. Ten zaś przepis obejmuje jedynie kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, a nie członków.

W konkluzji NSA stwierdził, że wprawdzie można by mieć wątpliwości co do słuszności takiego ustawowego uregulowania, lecz jego kwestionowanie jego nie mieści się w granicach właściwości sądu administracyjnego oraz nie wpływa na ocenę legalności zaskarżonej decyzji.

W tym stanie rzeczy opierając się na art. 207 § 5 k.p.a. - NSA skargę oddalił.

Rewizja nadzwyczajna Pierwszego Prezesa SN od powyższego wyroku opiera się na następujących argumentach:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowywania inwestycji budownictwa mieszkaniowego (...) należy przyjąć, że przepisy tej ustawy stosuje się do podmiotów uczestniczących w realizacji inwestycji budownictwa mieszkaniowego we wszystkich jego formach, z infrastrukturą techniczną, socjalną i usługową niezbędną dla funkcjonowania wznoszonych osiedli lub domów, a więc między innymi do podmiotów, które w dniu wejścia w życie owej ustawy dążyły do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni budowy domów jednorodzinnych przez udział w budowie tzw. segmentu w budynku szeregowym, pod warunkiem spełnienia wymagań szczegółowych określonych w dalszych przepisach ustawy.

W niniejszej sprawie owe szczegółowe wymagania zostały sprecyzowane w art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Z przepisów tych wynika, że o rekompensatę pieniężną na uzupełnienie wydatków poniesionych na określone w ustępie 2 cele mieszkaniowe może ubiegać się tylko ta osoba, która w dniu wejścia w życie ustawy, a więc w dniu 29

listopada 1991 r., spełniała następujące wymagania:

- 1) była kandydatem do spółdzielni mieszkaniowej umieszczonym na liście prowadzonej przez wojewodę lub była zarejestrowana w spółdzielni mieszkaniowej jako kandydat na członka,
- 2) do końca 1990 r. zgromadziła wymagany wkład mieszkaniowy,
- 3) jest pełnoletnia,
- 4) nie posiada samodzielnego mieszkania lub mieszka w lokalu, w którym na jedną osobę przypada mniej niż 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej.

Z treści art. 7 ust. 2 ustawy wynika - zdaniem rewidującego - jednoznacznie, że o rekompensatę pieniężną wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe mogą ubiegać się ci z kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, którzy próbują zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe poza spółdzielnią mieszkaniową, w której są zarejestrowani jako kandydaci na członków. Intencją ustawodawcy było więc "skrócenie kolejki" oczekujących na mieszkania w ramach spółdzielni mieszkaniowych poprzez stworzenie zachęt finansowych do podejmowania i kontynuacji inwestycji mieszkaniowych podjętych we własnym zakresie przez kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych.

Interpretacja art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy, jakiej dokonały organy administracji obu instancji, a następnie NSA w Warszawie, jest zatem nie tylko sprzeczna z wyraźnym brzmieniem tego przepisu, ale i celem, dla którego ów przepis został ustanowiony.

Rewidujący zauważa również, iż szeroka formuła pomocy dla osób uczestniczących w realizacji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995, do jakiej odwołuje się ustawodawca w całej przedmiotowej ustawie, a w szczególności w art. art. 1, 7, 18 i 19, powinna też prowadzić w kontekście art. 7 k.p.a. do ustalenia, iż zgodna z interesem społecznym i słusznym interesem obywateli jest taka wykładnia przepisów przedmiotowej ustawy, jaka będzie stwarzała możliwość udzielenia pomocy w formach i granicach przewidzianych ustawą możliwie szerokiemu kręgowi podmiotów, w tym osób, które nie mając nadziei na szybkie zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni mieszkaniowych, będąc kandydatami do tych spółdzielni, podjęli się trudu prowadzenia inwestycji mieszkaniowych nie tylko po, ale i przed dniem 29 listopada 1991 r. i z tego tytułu ponosili i ponoszą wydatki na cele wymienione w art. 7 ust. 2 przedmiotowej ustawy w okresie od 29 listopada 1991 r. do 31 grudnia 1995 r.

Rolą organów administracji - w świetle art. art. 7, 8, 9, 11 k.p.a. - jest prowadzenie postępowania administracyjnego w taki sposób, aby podmiot zainteresowany uzyskaniem pomocy pieniężnej na cele mieszkaniowe dysponował pełną informacją co do wymagań, jakie stawiane są w przedmiotowej ustawie osobom zainteresowanym uzyskaniem rekompensaty, a w szczególności informacją o tym, jakie dowody (dokumenty) zainteresowany powinien przedłożyć, aby móc skorzystać z określonej formy pomocy. Natomiast w przypadku braku prawnych możliwości przyznania zainteresowanym rekompensaty, z uzasadnień towarzyszących decyzjom odmownym powinno jednoznacznie i przekonująco wynikać, dlaczego zainteresowanym nie służy prawo do pomocy pieniężnej w ponoszeniu wydatków na cele mieszkaniowe.

Postępowanie organów administracji, jakie miało miejsce w sprawie niniejszej i jakie NSA - nie będąc związany granicami skargi - uznał za zgodne z prawem, w sposób jaskrawy przeczy temu prawu. Zainteresowany uzyskaniem rekompensaty Mariusz K. dopiero w odwołaniu od decyzji organu I instancji podniósł to, iż w dniu 29

listopada 1991 r. był kandydatem na członka spółdzielni mieszkaniowej, co jest wymaganiem wstępnym stawianym osobom ubiegającym się o przyznanie rekompensaty, ale organ II instancji nie ustosunkował się do tego faktu w uzasadnieniu decyzji.

Analiza akt administracyjnych przedmiotowej sprawy, które w formie kserokopii zostały udostępnione Biuru Orzecznictwa Sądu Najwyższego przez Wojewódzkie Biuro Obsługi Kandydatów do Spółdzielni Mieszkaniowych w W. prowadzi zatem do stwierdzenia, iż urząd ten - działający w ramach kompetencji Wojewody W. - nie podjął nawet próby takich działań, jakie by mogły prowadzić do pozytywnego - i oczekiwanego przez ustawodawcę - udzielenia Mariuszowi K. pomocy finansowej na cele mieszkaniowe.

Wnoszący niniejszą rewizję nadzwyczajną wyraził również przekonanie o potrzebie zwrócenia uwagi przez Sąd Najwyższy na: a) konieczność respektowania podstawowych reguł postępowania administracyjnego przez organy załatwiające takie sprawy oraz na: b) obowiązek dokonywania przez organy administracji i Naczelny Sąd Administracyjny takiej wykładni prawa materialnego, jaka by odpowiadała tak interesowi społecznemu, jak i słusznemu interesowi obywateli, zwłaszcza w sytuacji, gdy "współistnieniu" tych dwóch interesów ustawodawca daje tak jednoznaczny wyraz, jak to ma miejsce w ustawie z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowywania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 (...).

W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdziło, iż Mariusza K. nie można uznać za kandydata do Spółdzielni Mieszkaniowej o nazwie "Z.G." w W. "Z.G." bowiem nie była spółdzielnią mieszkaniową, w której kandydaci do spółdzielni mieszkaniowych, w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy mogli zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe. Była ona komórką organizacyjną b. Wojewódzkiego Związku Spółdzielni Mieszkaniowych, z której kierowano kandydatów do poszczególnych spółdzielni.

Zdaniem tego organu wykładnia logiczna i celowościowa art. 7 omawianej ustawy wskazuje, że ustawodawca przewidział rekompensatę pieniężną jedynie dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, a art. 7 ust. 2 pkt 2 został tak sformułowany, że przysługuje ona na uzupełnienie wydatków poniesionych przez kandydata na jeden z celów wymienionych w tym przepisie.

Przyjęcie zatem prezentowanego w rewizji nadzwyczajnej poglądu, że członek spółdzielni mieszkaniowej jest uprawniony do rekompensaty pieniężnej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 stanowi rozszerzającą interpretację tego przepisu i wykracza poza jego brzmienie.

W ocenie Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa nie można mieć jednocześnie statusu kandydata do spółdzielni mieszkaniowej i członka spółdzielni mieszkaniowej.

Wnosząc o oddalenie rewizji nadzwyczajnej Ministerstwo zwróciło również uwagę na znaczące skutki ekonomiczne rozstrzygnięcia, bowiem odrzucenie przez Sąd Najwyższy dotychczasowej interpretacji przepisów powoływanej ustawy przyjętej przez NSA mogłoby spowodować konieczność wypłat poważnych kwot nieprzewidzianych w budżecie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim wskazuje ona trafnie, że w sprawie występuje rozbieżność poglądów na temat interpretacji art. 7 omawianej ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 dotyczące sposobu rozumienia tego przepisu i zawartych w nim przesłanek (pozytywnych i negatywnych) przyznawania rekompensat pieniężnych. Inaczej przepis ten rozumie wnioskodawca, wywodząc z niego swe roszczenia i inaczej Naczelny Sąd Administracyjny orzekający w sprawie. NSA odwołuje się do swego "utrwalonego orzecznictwa" w tej kwestii, nie wskazując bliżej takich orzeczeń, ani przyjętej w nich argumentacji, mającej przemawiać za trafnością tezy, iż ubiegający się o rekompensatę nie może być w dacie wejścia w życie ustawy z 4 października 1991 r. członkiem jakiegokolwiek innej spółdzielni mieszkaniowej, niż ta, w której jest zarejestrowany jako kandydat.

Fakt ten utrudnia weryfikację poglądów NSA w konkretnej sprawie. Zauważyć należy, że orzeczenia NSA, które - jak można sądzić - stanowią fundament wspomnianego w orzeczeniu NSA "utrwalonego orzecznictwa", są [...] niepublikowane (I SA 1493/93, I SA 2333/93, I SA 2357/93, I SA 853/94). Pozostają zatem niedostępne i nieznane obywatelom. Współcześnie nawet w odniesieniu do aktów normatywnych zasada, zgodnie z którą troska o znajomość prawa i ryzyko związane z niezajomością prawa są składane na obywateli - doznaje relatywizacji, z uwagi na zasadę zaufania w stosunkach między państwem i obywatelami. Nigdy zaś obowiązek znajomości orzecznictwa (nawet utrwalonego) na obywatelach nie ciążył i nie można w drodze interpretacyjnej konstruować jego istnienia. Dlatego też nie jest dopuszczalne odwołanie się do "utrwalonego orzecznictwa" jako podstawy rozstrzygnięcia bez wskazania, o jakie i gdzie wyrażone poglądy orzecznictwa chodzi. Z tej przyczyny zaniechanie w uzasadnieniu orzeczenia NSA wskazania, jak sąd odczytał art. 7 interpretowanej przez siebie ustawy, oznacza uchybienie art. 7, 8, 9, 11 k.p.a., w związku z art. 59 ustawy o NSA.

Przepis art. 7 ustawy z 4 października 1991 r. daje uprawnienia do rekompensaty osobom, które spełniają wskazane w nim przesłanki dotyczące ich statusu jako zarejestrowanego kandydata na członka spółdzielni, zgromadziły do końca 1990 r. wkład mieszkaniowy, są pełnoletni, nie mają samodzielnych mieszkań, bądź mieszkają w samodzielnych lokalach, w których na osobę przypada mniej, niż 5 m kwadratowych powierzchni mieszkalnej. Są to wymagania ustawowe, decydujące o powstaniu uprawnień obywateli. Wszelkie zabiegi interpretacyjne prowadzące do formułowania dodatkowych przesłanek pozytywnych lub negatywnych mających w konsekwencji doprowadzić do pozbawienia obywateli praw przyznanych im przez ustawę, są nie dopuszczalne. Ma więc tu także rację rewidujący, wskazując, iż sytuacje wyraźnie, literalnie niesprzeczne z brzmieniem art. 7 ustawy, natomiast zgodne z funkcją i społecznym celem wprowadzenia instytucji rekompensat, mieszczą się w hipotezie normy wynikającej z art. 7 ustawy z 4 października 1991 r.

Należy przy tym podnieść, iż eksponowany w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną, formułowany przez organy administracji motyw fiskalny nie może być przyjęty jako samodzielny czynnik wpływający na sądową wykładnię ustawy, naruszającą wskazaną wyżej zasadę interpretacyjną i decydujący o zwężającej wykładni przepisu.

Wskazać też należy, że w sprawie nie wyjaśniono doniosłej okoliczności fak-

tycznej, dotyczącej charakteru rejestracji Mariusza K. jako kandydata na członka spółdzielni "Z.G.". Organy administracji będące stroną w sprawie uznają "Z.G." za "komórkę organizacyjną b. Wojewódzkiego Związku Spółdzielni Mieszkaniowych, z której kierowano kandydatów do poszczególnych spółdzielni", co ma pozbawiać osoby tam zarejestrowane możliwości posiadania statusu "kandydata do spółdzielni mieszkaniowej", będącego przesłanką zastosowania art. 18 ustawy z 4 października 1991 r. W świetle orzeczenia NSA, od którego wniesiono rewizję nadzwyczajną, zagadnienie to w ogóle nie jest wyjaśnione, ani w sensie pozytywnym, ani negatywnym, co uzasadnia zawarty w rewizji nadzwyczajnej zarzut naruszenia art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 59 ustawy o NSA.

Trafne są także wywody rewizji nadzwyczajnej w kwestii mankamentów postępowania administracyjnego w sprawie, wyrażających się brakiem poszanowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego przez działające w sprawie organy administracji, co nie zostało objęte analizą NSA.

W tej sytuacji Sąd Najwyższy uznał, iż odpowiadającym prawu rozstrzygnięciem będzie przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania i orzekł, jak w sentencji.

=====