

**Postanowienie z dnia 4 października 1996 r.
III ARN 49/96**

W postępowaniu o przekwaterowanie najemcy lokalu mieszkalnego do lokalu zastępczego, zawiadomienie strony przez organ administracji o zmianie lokalu zastępczego jest czynnością powodującą wszczęcie z urzędu nowego postępowania administracyjnego.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie: SN Adam Józefowicz, Janusz Łętowski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel, NSA Jerzy Sulimierski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 4 października 1996 r. sprawy ze skargi Aleksandra S. na decyzję Prezydenta W. z dnia 22 września 1992 r. [...] w przedmiocie przekwaterowania z lokalu Nr 6 w domu Nr 4 przy ul. M. do lokalu Nr 10 w domu Nr 10 przy ul. B. w W. na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 1993 r. [...]

p o s t a n o w i ł :

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie.

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

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł w dniu 27 czerwca 1996 r. rewizję nadzwyczajną od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 1993 r. [...] w sprawie ze skargi Aleksandra S. na decyzję Prezydenta W. z dnia 22 września 1992 r. [...] w przedmiocie przekwaterowania z lokalu Nr 6 w domu Nr 4 przy ul. M. do lokalu Nr 10 w domu Nr 10 przy ul. B. w W. Powyższemu postanowieniu zarzucił rażące naruszenie art. 14 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4, poz. 8 ze zm.), art. 207 § 6 KPA, a także naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez naruszenie art. 1 i 56 ust. 1 Przepisów Konstytucyjnych. W konsekwencji wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Zaskarżonym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie odrzucił skargę Aleksandra S. na decyzję Prezydenta W. w przedmiocie przekwaterowania z lokalu Nr 6 w domu Nr 4 przy ul. M. do lokalu Nr 10 w domu Nr 10 przy ul. B. w W.

Z akt sprawy wynika, iż decyzją Prezydenta m.st. W. z dnia 4 sierpnia 1977 r. [...] została uchylona decyzja Naczelnika Dzielnicy W.-O. z dnia 18 marca 1977 r. [...] o przekwaterowaniu Aleksandra S. z zajmowanego lokalu Nr 6 w domu przy ul. M. 4 do pomieszczenia zastępczego Nr 4 w domu przy ul. C. 19 w W. i sprawa została przekazana organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

Jak wskazuje korespondencja znajdująca się w aktach sprawy, terenowy organ administracji państwowej informował do 1990 r. zainteresowanych, że nie widzi

możliwości przekwaterowania Aleksandra S. z zajmowanego lokalu. Dopiero w dniu 3 września 1991 r. Burmistrz Dzielnicy W.-O. wydał decyzję [...] o przydziale na rzecz Aleksandra S. pomieszczenia zastępczego Nr 89 w domu przy ul. G. 59/63 w W. Decyzja ta następnie została uchylona w dniu 12 lutego 1992 r. przez Prezydenta W. i sprawa została przekazana organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia.

Po ponownym rozpatrzeniu sprawy Burmistrz Dzielnicy W.-O. decyzją z dnia 12 maja 1992 r. [...] orzekł o przekwaterowaniu Aleksandra S. z zajmowanego lokalu mieszkalnego do pomieszczenia zastępczego Nr 10 w domu przy ul. B. 10 w W. Decyzja ta została utrzymana w mocy przez Prezydenta W. decyzją z dnia 22 września 1992 r. [...] Skarga Aleksandra S. na tę ostatnią decyzję została odrzucona zaskarżonym postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Odrzucając skargę Sąd Administracyjny przyjął, iż postępowanie administracyjne prowadzone w sprawie w latach 90-tych było kontynuacją postępowania wszczętego w 1975 r. Zgodnie ze stanowiskiem NSA w świetle art. 14 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, przepisy o zaskarżaniu do sądu administracyjnego decyzji z powodu ich niezgodności z prawem stosuje się w sprawach, w których postępowanie zostało wszczęte po dniu wejścia w życie powołanej ustawy (tj. po dniu 31 sierpnia 1980 r.), a zatem - zdaniem Sądu - skarga na decyzję Prezydenta W. z dnia 22 września 1992 r. była niedopuszczalna.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżone postanowienie rażąco narusza prawo.

Rewidujący wyraża pogląd, iż przedmiotem postępowania administracyjnego toczącego się przed wejściem w życie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego było przekwaterowanie Aleksandra S. do pomieszczenia zastępczego Nr 4 w domu przy ul. C. 19 w W. Tymczasem postępowanie prowadzone przez organy administracji w latach 90-tych dotyczyło przekwaterowania Aleksandra S. najpierw do pomieszczenia zastępczego Nr 89 w domu przy ul. G. 59/63 w W., a następnie przekwaterowania do pomieszczenia zastępczego Nr 10 w domu przy ul. B. 10 w W. Dlatego też - zdaniem Rzecznika - nie można uznać, iż postępowanie administracyjne zakończone ostateczną decyzją Prezydenta W. z dnia 22 września 1992 r. o przekwaterowaniu Aleksandra S. do pomieszczenia zastępczego nr 10 w domu przy ul. B. 10 w W. było kontynuacją postępowania wszczętego w 1975 r., nie istniała bowiem w sprawie tożsamość stosunku prawnego. W literaturze przedmiotu przyjmuje się powszechnie, iż zmiana nawet jednego z elementów stosunku prawnego [...], stwarza inną sprawę administracyjną. Nie ulega zaś wątpliwości, iż w badanej sprawie doszło do zmiany przedmiotu stosunku prawnego (postępowanie dotyczyło przekwaterowania do pomieszczenia zastępczego Nr 10 w domu przy ul. B. 10, a nie - jak poprzednio - przekwaterowania do pomieszczenia zastępczego Nr 4 w domu przy ul. C. 19). Nie jest winą obywatela, iż postępowanie wszczęte przed 1 września 1980 r. nie zostało zakończone w przewidzianej przez prawo formie i nie powinien on z tego powodu ponosić negatywnych skutków działania administracji publicznej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża w konsekwencji pogląd, iż zaskarżone postanowienie w sposób niedopuszczalny pozbawiło obywatela prawa do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły sąd. Naruszyło ono w sposób rażący obowiązujący w

dacie orzekania art. 14 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, a także art. 207 § 6 KPA.

Z uwagi na okoliczność, że od chwili uprawomocnienia się zaskarżonego postanowienia upłynął już termin 6 miesięcy, niezbędne jest jednak również wykazanie, że orzeczenie to narusza także interes Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w art. 421 § 2 KPC. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej jest oczywiste. Zaskarżone postanowienie narusza bowiem istotne, z punktu widzenia wymiaru sprawiedliwości, zasady wyznaczające zakres państwa prawnego, o którym mowa w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych.

Do zasad tych z pewnością należy konstytucyjne prawo obywatela do wymiaru sprawiedliwości (art. 56 ust. 1 Przepisów Konstytucyjnych). W badanej sprawie zaskarżone postanowienie wyłączyło zaś obywatela spod działania wymiaru sprawiedliwości. Naruszone więc zostały wskazane normy konstytucyjne.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Odrzucając skargę Aleksandra S. Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, iż postępowanie, w wyniku którego wydano zaskarżoną decyzję z 22 września 1992 r. o przekwaterowaniu skarżącego do lokalu przy ulicy B. 10 jest kontynuacją toczących się wcześniej - przed dniem 1 września 1990 r. - postępowań w kolejnych podobnych sprawach, których przedmiotem było przekwaterowanie skarżącego do różnych lokali zastępczych, położonych w różnych częściach miasta. Decyzje te - wskutek różnych okoliczności - nie były następnie realizowane. W 1991 r. podjęto decyzję o przekwaterowaniu skarżącego do lokalu przy ul. G. 59/63. Decyzja ta również została uchylona przez Prezydenta W., a sprawa przekazana organowi I instancji do ponownego rozpatrzenia. Dopiero wówczas podjęto decyzję o przekwaterowaniu skarżącego do lokalu przy ul. B. 10, następnie decyzja ta została utrzymana w mocy przez Prezydenta W., zaś skarga Aleksandra S. na tę decyzję została odrzucona postanowieniem NSA, od którego obecnie wniesiono rewizję nadzwyczajną.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, iż w tego rodzaju sytuacji trudno mówić o jednym i tym samym postępowaniu, toczącym się od kilku lat (i rozpoczętym przed 1 września 1990 r.), którego przedmiot jest nieustannie tożsamy. W istocie rzeczy chodzi tu o szereg kolejnych postępowań, których przedmiotem jest problem przekwaterowania Aleksandra S. do odpowiedniego - w świetle przepisów - lokalu zastępczego. Tymczasem w owych postępowaniach zapadają decyzje o przekwaterowaniu skarżącego do kolejnych lokali zastępczych, o różnym standardzie, wyposażeniu, dostępności i innych cechach. Decyzje te są następnie nie realizowane bądź uchylane, a skarżącemu administracja proponuje kolejne lokale (pomieszczenia), do których zgłasza on merytoryczne zastrzeżenia. Trudno zatem w tej sytuacji przyjąć, iż skoro kolejne postępowania toczą się od lat i nie prowadzą do zakończenia sprawy, jednym z rezultatów tego, że między administracją a skarżącym przez wiele lat nie może dojść do porozumienia miałoby być pozbawienie go prawa do merytorycznego rozpoznania sprawy zgodności z prawem kolejnej ostatecznej decyzji administracyjnej (która również, jak wynika z akt sprawy, nie została wykonana) przez niezawisły sąd. Możliwe byłoby raczej przychylić się do wręcz przeciwnego stanowiska. Skoro kolejne toczące się postępowania i zapadające w nich decyzje nie

mogą doprowadzić do pozytywnego i akceptowanego rozwiązania problemu (a nie ulega wątpliwości, że jest to problem dla skarżącego i jego rodziny o podstawowym znaczeniu), kontrola sądowa nad działaniem administracji w tym zakresie i podjęta ostateczną decyzją, a także przesłankami prowadzącymi do jej wykonania powinna być szczególnie wnikliwa i dokładna. Jej celem w ostatecznym rachunku jest bowiem doprowadzenie do uzyskania stanu zgodnego z prawem, z zasadami sprawiedliwości i z poczuciem prawnym społeczeństwa.

Należy również podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, iż odrzucenie skargi Aleksandra S. w powyższej sytuacji można ocenić jako naruszające interes Rzeczypospolitej Polskiej. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 stycznia 1991 r. (III ARN 41/90) wyraził pogląd, iż tego rodzaju naruszenie występuje z reguły wówczas, gdy jego skutki prowadzą do sprzeczności z zasadą państwa prawnego (art. 1 Konstytucji), bądź z najistotniejszymi treściami, łączącymi się z rozumieniem pojęcia sprawiedliwości. W wyroku z dnia 26 czerwca 1992 r. (III ARN 30/92) Sąd Najwyższy zajął wyraźne stanowisko, że wszelkie wątpliwości co do dopuszczenia w konkretnej sprawie kontroli sądowej nad przestrzeganiem praw obywateli powinny być rozstrzygane na rzecz rozszerzania a nie zwężania granic tej kontroli. Jest to zresztą zasada przyjęta w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która została przez Polskę ratyfikowana i w tej sytuacji należy ją traktować na równi ze źródłami polskiego prawa wewnętrznego. W takiej sytuacji - skoro prawo skarżącego do rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły sąd zostało zaskarżonym postanowieniem NSA w istotny sposób naruszone - należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich o potrzebie zastosowania przepisu art. 421 § 2 KPC.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Sąd Najwyższy postanowił, jak w sentencji.

=====