

Wyrok z dnia 3 lutego 1999 r.

III RN 133/98

Ocena spełnienia warunku zgromadzenia wymaganego wkładu mieszkaniowego z art. 7 ust. 1 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 ze zm.), powinna być dokonana według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu 31 grudnia 1990 r.

Przewodniczący: SSN Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 3 lutego 1999 r. sprawy ze skargi Małgorzaty W. na decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w W. z dnia 18 marca 1997 r. [...] w przedmiocie odmowy przyznania rekompensaty pieniężnej na cele mieszkaniowe, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 lutego 1998 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Wojewoda T. decyzją z dnia 4 kwietnia 1995 r. [...] odmówił przyznania Małgorzacie W. rekompensaty przeznaczonej na uzupełnienie wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe, przewidzianej 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 - powoływana nadal jako: ustawa z 1991 r.). Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast decyzją z dnia 18 marca 1997 r. [...] utrzymał w mocy powyższą decyzję Wojewody T. W uzasadnieniu obu wymienionych decyzji odmowę uwzględnienia wniosku strony uzasadniono tym, że w dniu 31 grudnia 1990 r. nie miała ona wymaganego

wkładu mieszkaniowego, bowiem wkład na jej książeczce mieszkaniowej (łącznie z należnymi odsetkami i premią gwarancyjną) wynosił 307 zł i był niższy o 66,41 zł od wymaganego wkładu ustalonego przez Wojewodę T. Ponadto wnioskodawczyni nie osiągnęła pełnoletności w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 4 października 1991 r., a tym samym - w opinii organów rozstrzygających - nie spełniała również kolejnej przesłanki zastosowania art. 7 tej ustawy. W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego na wymienioną powyżej decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 18 marca 1997 r. wnioskodawczyni zarzuciła, że podejmując rozstrzygnięcie organ odwoławczy nie ustosunkował się do zarzutów podniesionych przez nią już w odwołaniu. Skarżąca podniosła w szczególności, że w dniu 31 grudnia 1991 r. obowiązywało ustalenie Wojewódzkiego Związku Spółdzielni Mieszkaniowych w T., wiążące od dnia 1 czerwca 1989 r. i nie zweryfikowane do dnia 16 stycznia 1995 r., wedle którego tzw. „wymagany wkład mieszkaniowy” w celu ubiegania się o przydział spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego typu M.-2 (o powierzchni 38 m²) powinien wynosić 49,40 zł. Wykazanie wkładu w tej wysokości na książeczce mieszkaniowej PKO powodowało też odnotowanie w rejestrze kandydatów na członków spółdzielni mieszkaniowych, że kandydat zgromadził wymagany wkład. W dniu 2 stycznia 1990 r. skarżąca miała zgromadzony na książeczce mieszkaniowej PKO wkład w wysokości 97,27 zł, a więc kwotę dwukrotnie wyższą od wymaganej. Jednakże wówczas fakt ten nie został odnotowany w rejestrze kandydatów, bowiem dokonywano tego z inicjatywy kandydata, a skarżąca nie wystąpiła wtedy z takim wnioskiem, zaabsorbowana w owym czasie problemami związanym z chorobą nowotworową swego brata. Tymczasem w dniu 7 lutego 1990 r. Wojewódzki Związek Spółdzielni Mieszkaniowych [...] w T. został postawiony w stan likwidacji, a Wojewoda T., do którego kompetencji (na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości - Dz.U. Nr 6, poz. 36) przeszedł obowiązek prowadzenia listy kandydatów zarejestrowanych w WZSM w T., a tym samym także kompetencja do określania kryteriów tzw. „wymaganego wkładu mieszkaniowego”, ustalił w dniu 16 stycznia 1995 r. nową wysokość „wymaganego wkładu mieszkaniowego” z mocą od dnia 31 grudnia 1990 r., przy czym była ona wyższa od wysokości wkładu na książeczce mieszkaniowej skarżącej. Skarżąca twierdziła jednak, że mimo to odmowa przyznania jej rekompensaty przewidzianej w art. 7 ustawy z 1991 r. jest nieuzasadniona, bowiem wniosek o jej wypłatę złożyła jeszcze przed zmianą wysokości „wymaganego

wkładu mieszkaniowego”, która została wprowadzona przez Wojewodę T. dopiero w dniu 16 stycznia 1995 r. i to ze skutkiem wstecznym. Tym samym, w ocenie skarżącej, organy administracji państwowej dopuściły się naruszenia konstytucyjnej zasady równości (art. 67 i art. 81 obowiązujących wówczas przepisów konstytucyjnych).

Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 4 lutego 1998 r. [...] uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 18 marca 1997 r. oraz poprzedzającą ją decyzję Wojewody T. z dnia 4 kwietnia 1995 r. W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny podniósł w szczególności, że analiza przepisu art. 7 ust. 1 ustawy z 1991 r. wskazuje, iż dwie spośród określonych tym przepisem przesłanek prawnych uzasadniających ubieganie się o uzyskanie rekompensaty powinny zostać spełnione w dniu wejścia w życie powołanej ustawy. Dotyczy to w szczególności wymagania, aby osoba zainteresowana była już w tym dniu kandydatem do spółdzielni mieszkaniowej ujętym na liście prowadzonej przez spółdzielnię lub wojewodę oraz aby w tym dniu miała już zgromadzony wymagany wkład mieszkaniowy. Natomiast pozostałe przesłanki prawne wymagane przepisem art. 7 ust. 1 ustawy z 1991 r. należy, stosownie do utrwalonego już w tym zakresie orzecznictwa sądowego, oceniać według stanu z daty dokonywania wydatków na cele mieszkaniowe określone w art. 7 ust. 2 ustawy z 1991 r. Dotyczy to między innymi pełnoletniości kandydata, co w rozpoznawanej sprawie oznacza, że skarżąca spełniała także ten warunek ubiegania się o prawo do rekompensaty, skoro była osobą pełnoletnią w dniu dokonywania wydatków na cele mieszkaniowe, czyli zakupu mieszkania (tj. w dniu 21 grudnia 1994 r.). Natomiast odnośnie do warunku zgromadzenia do końca 1990 r. tzw. „wymaganego wkładu mieszkaniowego”, to Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że należy uznać, iż wysokość tego wkładu powinna być ustalona najpóźniej na dzień 31 grudnia 1990 r. (przepis ustawy stanowi dosłownie „do końca 1990 r.”) i powinna ona odpowiadać kwocie, której zgromadzenie (także najpóźniej do dnia 31 grudnia 1990 r.) warunkowało uzyskanie mieszkania spółdzielczego typu lokatorskiego najniższej kategorii. Przy czym, w opinii Naczelnego Sądu Administracyjnego, brak jest uzasadnienia dla przyjęcia, że w danym wypadku najniższą kategorią mieszkania jest mieszkanie typu M-2 (o powierzchni 38 m²), a nie mieszkanie typu M-1.

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego pismem z dnia 11 września 1998 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od tego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego [...], zarzucając mu rażące naruszenie art. 7, art. 8 i art. 11 KPA w związku z art. 59

ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) przez brak ustosunkowania się do twierdzeń uważanych przez stronę za istotne dla sposobu załatwienia sprawy oraz art. 7 ust. 1 ustawy z 1991 r. przez pominięcie przy wykładni przesłanki zastosowania tej normy, którą jest „zgromadzenie wymaganego wkładu mieszkaniowego” (art. 218 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze - jednolity tekst: Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.), a w konsekwencji na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu swego wyroku nie ustosunkował się do twierdzeń skarżącej, nie podał wytycznych dotyczących sposobu, w jaki organ ponownie rozpoznający sprawę powinien ustalić „faktyczną wysokość wymaganego wkładu”, ani też przepisów prawa określających kryteria ustalania wkładu, co - w opinii rewizji nadzwyczajnej - stanowi naruszenie art. 328 § 2 KPC w związku z art. 59 ustawy o NSA i równocześnie świadczy o rażącym naruszeniu obowiązków wynikających z art. 8 i art. 11 KPA. Rewizja nadzwyczajna zarzuca, że zakwestionowana w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego prawidłowość ustalenia tzw. „wielkości wkładu mieszkaniowego” jako wielkości „statystycznej obliczonej po zakończeniu 1990 r.” prowadzi do niemożliwych do zaakceptowania konsekwencji. Tym bardziej jeśli zważyć, że w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, iż podstawę rozliczeń kosztów w spółdzielczości mieszkaniowej powinny stanowić „koszty rzeczywiste”, a zgodnie z prawem (art. 218 § 3 Prawa spółdzielczego) wkład mieszkaniowy stanowi różnicę między kosztem budowy przypadającym na lokal, a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych. Dlatego w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej wyrażona została opinia, że przy interpretacji użytego w art. 7 ust. 1 ustawy z 1991 r. pojęcia tzw. „wymaganego wkładu mieszkaniowego” należy mieć na uwadze cel tej ustawy, przy czym powinna ona uwzględniać postanowienia art. 208 § 1 i art. 218 § 3 Prawa spółdzielczego (w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. zmieniającej Prawo spółdzielcze) oraz inne przepisy związkowe obowiązujące w spółdzielczości mieszkaniowej, a w rezultacie interpretacja ta powinna, jak to ujęto: „chronić prawa obywateli, którzy zmierzając do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych działali w zaufaniu do Państwa deklarującego poparcie dla spółdzielczej formy budownictwa mieszkaniowego w normie Konstytucji RP”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona.

Art. 7 ust. 1 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 ze zm. - powoływana nadal jako ustawa o zmianie niektórych warunków) stanowi, że kandydaci do spółdzielni mieszkaniowych objęci listami prowadzonymi przez wojewodów lub zarejestrowani w spółdzielniach mieszkaniowych, którzy „do końca 1990 r. zgromadzili wymagane wkłady mieszkaniowe”, a ponadto czynią zadość innym określonym w tym przepisie wymaganiom prawnym, nabyli prawo do otrzymania „rekompensaty pieniężnej w wysokości 10% średniej w danym województwie ceny mieszkania w spółdzielczym wielorodzinnym budownictwie mieszkaniowym o powierzchni 50 m², obliczonej na dzień wypłaty tej rekompensaty”. Przepis ten przesądza tym samym, że jakkolwiek rekompensata pieniężna powinna zostać obliczona (wedle określonych w nim zasad) w stosunku do ceny mieszkania „na dzień wypłaty tej rekompensaty”, to jednak sama ocena spełnienia wymagania prawnego dotyczącego zgromadzenia „wymaganego wkładu mieszkaniowego” powinna być dokonana wyłącznie w odniesieniu do stanu faktycznego istniejącego w dniu 31 grudnia 1990 r. i w nawiązaniu do obowiązującego w tej dacie stanu prawnego. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku trafnie stwierdził, że w rozumieniu art. 7 ustawy o zmianie niektórych warunków: „wymagany wkład mieszkaniowy oznacza taką jego wysokość, której zgromadzenie warunkowało najpóźniej w dniu 31 grudnia 1990 r. uzyskanie mieszkania spółdzielczego typu lokatorskiego najniższej kategorii”. W tej sytuacji bezzasadny jest podniesiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut pominięcia art. 218 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze, a więc w brzmieniu ustalonym art. 1 pkt 114 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. i obowiązującym od dnia 26 września 1994 r. (jednolity tekst: Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.), który stanowi, że obowiązkiem członka spółdzielni mieszkaniowej jest: „wniesienie wkładu mieszkaniowego według zasad określonych w statucie w wysokości odpowiadającej różnicy między kosztem budowy przypadającym na jego lokal a uzyskaną przez spółdzielnię pomocą ze środków publicznych (umorzenie części kredytu zaciągniętego przez spółdzielnię na sfinansowanie kosztu budowy lokalu)”.

Przeciwnie, przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w rozpoznawanej sprawie należało mieć na uwadze wersję art. 218 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 30, poz. 210 ze zm.) obowiązującą w dniu 31 grudnia 1990 r., wedle której obowiązkiem członka spółdzielni było w szczególności także „wniesienie wkładu mieszkaniowego w wysokości odpowiadającej części kosztów budowy przypadających na jego lokal”, bowiem to właśnie ta wersja przepisu art. 218 § 3 Prawa spółdzielczego obowiązywała także w dniu wejścia w życie art. 7 ust. 1 ustawy o zmianie niektórych warunków, tzn. w dniu 28 listopada 1991 r. (art. 19 ustawy o zmianie niektórych warunków), a także później, aż do dnia 26 września 1994 r. W konsekwencji należy stanąć na stanowisku, że wysokość „wymaganego wkładu mieszkaniowego”, którą powinien zgromadzić kandydat ubiegający się o rekompensatę pieniężną w trybie art. 7 ust. 1 ustawy o zmianie niektórych warunków, powinna być wówczas określana właśnie w nawiązaniu do art. 218 § 3 Prawa spółdzielczego w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 1990 r. (a także w dniu 28 listopada 1991 r.). Słusznie podkreślono w rewizji nadzwyczajnej, że wykładnia art. 7 ust. 1 ustawy o zmianie niektórych warunków powinna uwzględniać cel tej ustawy, a w konsekwencji chronić prawa obywateli, którzy zmierzając do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych działali w zaufaniu do Państwa deklarującego poparcie dla spółdzielczej formy budownictwa mieszkaniowego. Prowadzi to jednak do wniosku, że nie jest dopuszczalne określanie wysokości wymaganego w dniu 31 grudnia 1990 r. „wkładu mieszkaniowego” ex post i wedle odmiennych zasad, aniżeli te, które stosowane były w tym czasie wobec pozostałych członków lub kandydatów do spółdzielni mieszkaniowej. Natomiast nie jest trafny pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, jakoby w danym wypadku za podstawę oceny tego, czy kandydat zgromadził wymagany wkład mieszkaniowy na mieszkanie najniższej kategorii, nieprawidłowo przyjęto mieszkanie typu M-2, zamiast mieszkania typu M-1, skoro wiadomo, że w owym czasie nie budowano mieszkań typu M-1. Tym niemniej zaskarżony wyrok w żadnym razie nie uzasadnia sformułowanego w rewizji nadzwyczajnej ogólnego zarzutu rażącego naruszenia art. 7, art. 8 i art. 11 KPA w związku z art. 59 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 76, poz. 368 ze zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹² KPC w związku art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie

Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł, jak w sentencji.

=====