

Wyrok z dnia 4 grudnia 2002 r.

III RN 202/01

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Andrzej Kijowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 4 grudnia 2002 r. sprawy ze skargi Ewy P.-J. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w W. z dnia 14 września 1999 roku w przedmiocie dodatku mieszkaniowego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 15 lutego 2001 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

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

Ewa P.-J. w dniu 14 maja 1999 r. złożyła wniosek o przyznanie dodatku mieszkaniowego, powołując się na to, że prowadzi jednoosobowe gospodarstwo domowe, a jej wyłączny dochód stanowią alimenty w wysokości 150 zł miesięcznie. Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w W. decyzją z dnia 13 sierpnia 1999 r. odmówił spełnienia wniosku, podając w uzasadnieniu, że kwota nadwyżki dochodu uzyskiwanego przez wnioskodawczynię przekracza wysokość przedmiotowego dodatku mieszkaniowego. Od decyzji tej Ewa P.-J. wniosła odwołanie, w którym twierdziła, że zawiesiła działalność gospodarczą, podczas gdy jej dochód został nieprawidłowo ustalony jak wobec osoby nadal prowadzącej taką działalność. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w W. w dniu 14 września 1999 r. utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy. Zdaniem organu odwoławczego nie ulega wątpliwości, że wnioskodawczyni pozostaje wpisana do ewidencji działalności gospodarczej jako przedsiębiorca. Zaniechanie (zawieszenie) prowadzenia działalności gospodarczej bez wykreślenia z ewidencji nie oznacza bowiem zaprzestania jej wykonywania, a

osobę wpisaną do takiej ewidencji należy przy ustalaniu wysokości dochodu nadal uznawać za podmiot prowadzący działalność gospodarczą.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 15 lutego 2001 r. [...] oddalił skargę wniesioną przez Ewę. P.-J. W motywach tego rozstrzygnięcia wskazano, że jego materialnoprawną podstawę stanowią przepisy ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz.787 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji. Przyznanie dodatku mieszkaniowego jest w świetle tej ustawy uzależnione od łącznego spełnienia dwóch przesłanek, tj. posiadania tytułu prawnego do danego lokalu oraz osiągnięcia określonego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku. W deklaracji o dochodach skarżąca oświadczyła, iż jedynym źródłem jej dochodu są alimenty, gdyż żadnego dochodu nie uzyskuje z formalnie zarejestrowanej, lecz faktycznie zawieszonyj działalności gospodarczej. Wyciąg z ewidencji działalności gospodarczej wskazuje jednak, że w dniu 29 lutego 1990 r. zarejestrowano działalność gospodarczą skarżącej z datą jej rozpoczęcia określoną na 5 marca 1990 r. i od tego czasu nie stwierdzono w tym wpisie żadnych zmian. NSA uznał więc, iż dochód skarżącej został w niniejszej sprawie ustalony na kwotę 937,73 zł miesięcznie zgodnie z art. 39a ust. 2 powołanej ustawy. Przepis ten stanowi bowiem, że za dochód osoby prowadzącej działalność gospodarczą przyjmuje się kwotę podaną w deklaracji o dochodach, nie niższą jednak niż zadeklarowana przez tę osobę kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a jeżeli osoba nie podlega ubezpieczeniu społecznemu - nie niższą od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne obowiązujących osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, zarzucając rażące naruszenie art. 32 w związku z art.2 oraz art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 22 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz.368 ze zm.) i z powołaniem się na przepis art.57 ust. 2 ustawy o NSA w związku z art.1 ust. 3 i 14 pkt 8 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Prawa Obywatelskich (jednolity tekst : Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) domagał się uchylenia kwestionowanego rozstrzygnięcia i przekazania sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu - Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji

nadzwyczajnej podniesiono, że przepis art. 39a ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, stanowiący podstawę rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy, został przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2000 r. (K.17/99, OTK 2000 r. nr 1, poz. 4) uznany za niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Przepis ten z dniem ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (Nr 5, poz.67) , czyli z dniem 28 stycznia 2000 r., utracił moc obowiązującą. Co prawda orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zapadło po wydaniu decyzji przez organy administracyjne obu instancji, lecz przed rozpoznaniem sprawy przez NSA, co miało miejsce w dniu 15 lutego 2001 r. Tymczasem powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego miał zgodnie z art.190 ust. 1 Konstytucji RP wiążący charakter i dlatego przy kontroli legalności zaskarżonej decyzji NSA nie powinien jako wzorca tej kontroli stosować przepisu, który z dniem 28 stycznia 2000 r. został z systemu prawnego derogowany. Naczelny Sąd Administracyjny przez zastosowanie normy prawnej uznanej za sprzeczną z konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej dopuścił się w istocie naruszenia tych zasad. Wnoszący rewizję nadzwyczajną wskazał ponadto, że w myśl art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o NSA decyzja lub postanowienie podlega uchyleniu, jeżeli sąd stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego.

Tymczasem podstawę taką zgodnie z art.145a § 1 KPA stanowi orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie. Poza sporem jest bowiem, że przesłanką odmowy przyznania dodatku mieszkaniowego była wysokość średniego dochodu w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku, który to dochód ustalono zgodnie z art.39a ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, stanowiącym, iż za dochód osoby prowadzącej działalność gospodarczą przyjmuje się kwotę podaną w deklaracji o dochodach, nie niższą jednak niż zadeklarowana kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a jeżeli dana osoba nie podlega ubezpieczeniu społecznemu - nie niższą od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne obowiązujących osoby ubezpieczone na

podstawie odrębnych przepisów. Powołany przepis został jednak wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2000 r. (K.17/99, OTK 2000 r. nr 1, poz. 4) uznany za sprzeczny z konstytucyjną zasadą równości w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej (art.32 w związku z art.2 Konstytucji RP), przy czym orzeczenie to opublikowano w Dzienniku Ustaw z dnia 28 stycznia 2001 r. (Nr 5, poz.67). Skoro zatem Naczelny Sąd Administracyjny orzekł w niniejszej sprawie w dniu 15 lutego 2001 r., czyli przeszło rok po utracie mocy obowiązującej przez wskazany przepis, to nie powinien go uwzględniać przy rekonstrukcji normy prawnej stanowiącej wzorzec kontroli zaskarżonej decyzji administracyjnej, nawet jeśli w momencie jej wydawania przepis ten korzystał jeszcze z domniemania swej konstytucyjności. Sąd powinien bowiem uwzględnić skargę, niezależnie od tego czy miałby to uczynić na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 2 ustawy o NSA, a więc ze względu na naruszenie prawa dające - w myśl art. 145a § 1 KPA - podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, jak to sugeruje wnoszący rewizję nadzwyczajną, czy też na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy o NSA, to znaczy przez stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji ze względu na jej wydanie z rażącym naruszeniem prawa, co przyjmuje się też w literaturze postępowania administracyjnego (por. M.Jaśkowska, A.Wróbel : Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz 2000 r., s.818 - 821).

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393¹³ KPC w związku z 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.) orzekła jak w sentencji.

=====