

**Postanowienie z dnia 26 września 1996 r.
III ARN 45/96**

Uchwała rady gminy w sprawie określenia stawek czynszu regulowanego za najem lokali mieszkalnych, podjęta na podstawie art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 205, poz. 509 ze zm.), należy do kategorii przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74 ze zm.) Taka uchwała rady gminy podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Przewodniczący SSN: Adam Józefowicz, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Andrzej Kijowski, Jerzy Kuźniar, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 26 września 1996 r. sprawy ze skargi Teodora L. na uchwałę Rady Miejskiej w D. z dnia 19 grudnia 1994 r. [...] w przedmiocie określenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Poznaniu z dnia 21 grudnia 1995 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

Rada Miejska w D. uchwałą z dnia 19 grudnia 1994 r. [...] w sprawie określenia czynszu regulowanego za lokale mieszkalne ustaliła tzw. stawkę bazową czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w miejscowości D. w wysokości 5.000 zł oraz przyjęła definicję pojęcia: Apowierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego@ i zasady obliczania tej powierzchni. W § 3 tej uchwały stanowi się ponadto, że: AWysokość czynszu określa się według załącznika do niniejszej uchwały określającego współczynniki zwiększające i zmniejszające stawkę bazową.@ Zarządcy budynków zostali zobowiązani w terminie miesiąca od daty wejścia w życie uchwały do sporządzenia aneksów do umów najmu, wynikających ze zmiany przepisów i do przekazania ich najemcom lokali.

Pismem z dnia 13 stycznia 1995 r. zainteresowany Teodor L., będący najemcą lokalu komunalnego w D., zwrócił się do Rady Miejskiej o zmianę powyższej uchwały przez uzupełnienie wykazu współczynników zwiększających lub zmniejszających stawkę bazową czynszu o inne czynniki wymienione w art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) podnosząc, że nieuwzględnienie tych czynników w uchwale narusza jego interes prawny. W odpowiedzi na powyższe wystąpienie przewodniczący Rady Miejskiej pismem z dnia 14 lutego 1995 r. poinformował Teodora L., że przedstawiona przez

niego propozycja zmiany treści uchwały nie została zaakceptowana przez radę.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu postanowieniem z dnia 21 grudnia 1995 r. [...] odrzucił skargę Teodora L. na uchwałę Rady Miejskiej w D. z dnia 19 grudnia 1994 r. W ocenie Sądu uchwała rady gminy, o jakiej mowa w art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, stanowi czynność z zakresu prawa cywilnego w sprawach majątkowych gminy. Na poparcie tego stanowiska Sąd przeprowadził wywód obrazujący przekształcenie administracyjnoprawnego stosunku najmu lokali mieszkalnych, zawiązywanego pod rządem uchylonej ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1987 r., Nr 30, poz. 165 ze zm.) w stosunek cywilnoprawny, nawiązywany na podstawie przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W świetle przepisów tej ostatniej ustawy czynsz regulowany nie może być traktowany inaczej, jak jeden z przedmiotowo istotnych (*accidentalia negotii*) składników umowy, kształtowanych przez strony. Wobec tego gmina, jako wynajmujący, w myśl art. 26 ustawy ustala stawkę czynszu regulowanego, która z chwilą przyjęcia, choćby w sposób dorozumiany przez najemcę, staje się elementem umowy łączącej strony. Przyjęcie, iż powyższa uchwała nie jest czynnością z zakresu administracji publicznej nie oznacza, że skarżący jest pozbawiony ochrony prawnej, bowiem w ocenie Sądu istnieją możliwości kwestionowania tej uchwały Rady Miejskiej przed sądem powszechnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył powyższe postanowienie rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz art. 1 i art. 3 ust. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) i wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) upoważnia radę gminy do ustalenia w drodze uchwały zróżnicowanych stawek czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających jego wartość użytkową, w szczególności czynników wymienionych w pkt 1-4 tego przepisu i z zachowaniem zasad, o których mowa w art. 25 tej ustawy. Uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 26 powyższej ustawy zawiera przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, bowiem jej adresatami są opłacający czynsz regulowany najemcy lokali mieszkalnych położonych w miejscowości D. Z punktu widzenia podstawy jej stanowienia powyższa uchwała należy do kategorii przepisów gminnych w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz. U. z 1996 r., Nr 13 poz. 74 ze zm.), który stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy. Ze względu na istnienie wyraźnej podstawy zawartej w ustawie szczególnej, uchwała rady gminy

ustalająca zróżnicowane stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego nie może być zaliczona do przepisów gminnych stanowiących na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Stosownie do treści art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym do sądu administracyjnego może być zaskarżona uchwała organu gminy podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. Pojęcie sprawa z zakresu administracji publicznej ma charakter materialnoprawny i obejmuje sprawy należące do właściwości organów gminy rozstrzygane w drodze uchwały. Istotnym kryterium uznania uchwały organu gminy za uchwałę podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej jest zatem przynależność norm prawnych stanowiących podstawę jej wydania do norm prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tej normy charakter przedmiotu regulacji w drodze uchwały. W ocenie Sądu Najwyższego przepis art. 26 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych należy do norm prawa publicznego, bowiem zawiera upoważnienie dla organu administracji publicznej (rady gminy) do ustalenia zróżnicowanych stawek czynszu regulowanego w formie przepisów prawnych powszechnie obowiązujących na obszarze gminy (przepisów gminnych). Stanowienie przepisów prawnych przez organy administracji publicznej stanowi jedną z podstawowych form wykonywania ustawowo określonych zadań i kompetencji tej administracji, a kwalifikacja norm upoważniających organy administracji publicznej do tego rodzaju aktywności, jako norm prawa publicznego, nie budzi wątpliwości (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 marca 1991 r., III ARN 3/91; OSAP 1992 nr 9; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1992 r., III ARN 74/92 OSNCP 1993 Nr 10 poz. 182).

Przedmiotem uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest wprawdzie sprawa czynszu regulowanego, lecz nie oznacza to, że uchwała ta jest podjęta w sprawie z zakresu prawa cywilnego, względnie że jest czynnością z zakresu prawa cywilnego w sprawach majątkowych gminy, jak przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia kwestionowanego niniejszą rewizją nadzwyczajną. Sąd Najwyższy w pełni podziela pogląd wyrażony w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 27 lutego 1996 r., III CZP 190/95 (OSNC 1996 z. 4 poz. 46), że charakter czynszu regulowanego nie wpływa na zmianę charakteru łączącego strony stosunku najmu, który jest stosunkiem cywilnoprawnym i w ramach tego stosunku strony określają wysokość czynszu w umowie, a zmiana umowy najmu w zakresie wysokości czynszu może dojść do skutku poprzez jego wypowiedzenie. Należy zatem przyjąć, że sprawą z zakresu prawa cywilnego jest określenie wysokości czynszu regulowanego w umowie najmu (wypowiedzenie umowy najmu w zakresie wysokości czynszu), nie zaś określenie zróżnicowanej stawki czynszu za najem lokalu mieszkalnego w uchwale rady gminy, wydanej na podstawie art. 26 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Przedmiot regulacji tej uchwały należy do sfery szeroko pojmowanej administracji publicznej, zwłaszcza przy przyjęciu poglądu przedstawionego przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu uchwały z dnia 27 września 1994 r. (W. 10/93) w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (OTK 1994 r., Część II, poz. 46), że w istocie cała działalność komunalna wykonywana w formach publicznoprawnych, ma na celu wykonywanie zadań publicznych, a tym samym daje się

pomieścić w kategorii administracji publicznej. W ocenie Sądu Najwyższego odwołanie się w tej kwestii jedynie do następstw prawnych wydania uchwały organu gminy, a mianowicie wywołania przez tę uchwałę skutków cywilnoprawnych nie jest wystarczające do przyjęcia, że taka uchwała nie jest podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej. W orzecznictwie sądowym i doktrynie utrwalony jest bowiem pogląd, że czynności podejmowane przez organy administracji publicznej mogą wywoływać skutki prawne w sferze stosunków cywilnoprawnych, co nie zmienia charakteru prawnego tych czynności, jako czynności z zakresu administracji publicznej. W ocenie Sądu Najwyższego odnosi się to w pełni do uchwały rady gminy wydanej na podstawie art. 26 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.

W świetle przyjętych przez powyższą ustawę zasad i trybu ustalania wysokości czynszu regulowanego za najem lokali mieszkalnych należy stwierdzić, że gmina jako osoba prawa publicznego działająca poprzez radę gminy jest upoważniona do ustalania zróżnicowanych stawek czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych z uwzględnieniem czynników i zasad określonych w art. 25 i 26 tej ustawy w formie przepisów gminnych, co jest sprawą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, natomiast jako osoba prawa cywilnego (wynajmujący) działająca poprzez zarząd lub inną upoważnioną jednostkę organizacyjną gminy jest obowiązana wypowiedzieć umowę najmu w zakresie (nowej) wysokości czynszu, co jest czynnością z zakresu prawa cywilnego, która może być zakwestionowana w postępowaniu przed sądem powszechnym.

Pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego niniejszą rewizją nadzwyczajną postanowienia, że uchwała rady gminy wydana na podstawie art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stanowi czynność z zakresu prawa cywilnego w sprawach majątkowych gminy nie jest trafny. Jak bowiem wynika z przepisu art. 25 ust. 1 tej ustawy czynsz regulowany opłacają nie tylko najemcy lokali mieszkalnych tworzących zasób mieszkaniowy gminy (art. 5 ust. 1 ustawy), lecz także np. lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (art. 66 ustawy). Ograniczanie zatem przedmiotu uchwały rady gminy, o której mowa w art. 26 ustawy, do sfery majątkowej gminy nie znajduje uzasadnienia w przepisach odnoszących się do zróżnicowanej, także pod względem własnościowym, kategorii lokali mieszkalnych, których najemcy opłacają czynsz regulowany.

Trafny jest zarzut wnoszącego rewizję nadzwyczajną, że podejmując kwestionowane postanowienie Sąd pozbawił skarżącego należytej mu ochrony prawnej. Z akt sprawy wynika bowiem, że przedmiotem skargi nie była wysokość czynszu za lokal najmowany przez skarżącego, lecz nieuwzględnienie w uchwale rady gminy istotnych dla określenia tej wysokości czynników różnicujących czynsz regulowany, wymienionych w art. 26 ustawy. Skoro zatem uchwały rad gmin podejmowane na podstawie powyższego przepisu nie mogą być rozpoznawane przez sądy powszechne, bowiem nie są to sprawy cywilne w rozumieniu art. 1 KPC, należy stwierdzić, że Sąd rażąco naruszył także art. 1 i art. 3 ust. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), poprzez pozbawienie skarżącego prawa do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły sąd.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====