

Wyrok z dnia 9 lipca 2002 r.

III RN 131/01

Przy ocenie znaczenia prawnego kryteriów różnicujących wysokość stawek czynszu regulowanego (art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) należy odróżnić wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 1-4 przesłanki zasadnicze, a mianowicie: 1) położenie budynku, 2) położenie lokalu w budynku, 3) wyposażenie budynku i lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, 4) ogólny stan techniczny budynku, które mają charakter bezwzględnie obowiązujący i muszą być respektowane w każdej uchwale rady gminy, od wymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy przesłanek szczegółowych, a mianowicie: 1) centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolnostojąca, 2) kondygnacja, stopień nasłonecznienia, które mają charakter przykładowego wyliczenia i dodatkowego wyjaśnienia co mieści się w pojęciach "położenie budynku" lub "położenie lokalu w budynku".

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 9 lipca 2002 r. sprawy ze skargi Radosława Z. na decyzję Rady Miejskiej w K. w przedmiocie określenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne i stawek czynszu za lokale socjalne, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Szczecinie z dnia 12 października 2000 r.
[...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

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

Rada Miejska w K. uchwalał [...] z dnia 29 grudnia 1999 r. - podjętą na podstawie art. 26, art. 26a ust. 1 i 2 oraz art. 30 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali

mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) - ustaliła zasady określania stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne i stawek czynszu za lokale socjalne. Integralną część uchwały stanowił załącznik nr 1 zawierający zasady ustalania stawki czynszu regulowanego za dany lokal mieszkalny oraz wykaz głównych ciągów komunikacyjnych (arterii) przelotowych miasta. W § 3 uchwały ustalono, że wysokość czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej poszczególnych lokali oblicza się przyjmując wskaźniki zawarte w załączniku nr 1. W załączniku tym z kolei ustalono kryteria punktowego różnicowania stawek czynszu regulowanego z uwzględnieniem czynników obniżających wartość użytkową lokalu, ustalając wartość finansową każdego punktu. W uzasadnieniu uchwały podniesiono, że jej podjęcie podyktowane było koniecznością uregulowania zasad ustalania stawek czynszu regulowanego na lokale mieszkalne w latach 2000-2004, poprzez przyjęcie harmonogramu dochodzenia do maksymalnej stawki czynszu regulowanego, tj. do 3 % wartości odtworzeniowej lokalu. Ponadto stwierdzono, że stawki czynszu powinny przede wszystkim pokrywać wszelkie koszty administrowania i konserwacji, a pozostała kwota stanowiąca różnicę pomiędzy ich wysokością a tymi kosztami będzie funduszem remontowym.

Skargę na powyższą uchwałę - po uprzednim wezwaniu organu do usunięcia naruszenia prawa, czyli po wyczerpaniu trybu określonego w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - wniósł Radosław Z., radny miasta K., w imieniu własnym i 41 innych mieszkańców K. Zarzucił, że Rada Miejska w K. podejmując uchwałę [...] naruszyła prawo i interes majątkowy skarżącego, między innymi przez nieuwzględnienie w załączniku nr 1 do uchwały wszystkich czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu przewidzianych w art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w K. wniosła o jej odrzucenie ewentualnie oddalenie. Wniosek o odrzucenie skargi uzasadniła brakiem po stronie Radosława Z. legitymacji do wniesienia skargi w imieniu własnym oraz w imieniu i na rzecz lokatorów mieszkań komunalnych przy braku wykazania przez skarżącego, że zaskarżona uchwała narusza jego indywidualny interes prawny lub uprawnienie. Ponadto Rada Miejska podniosła zarzut przedwczesności skargi. Wniosek o oddalenie skargi uzasadniła tym, że wbrew zarzutom skargi zaskarżona uchwała została pod-

jęta zgodnie z prawem i w żaden sposób nie narusza interesu prawnego lub uprawnień skarżącego.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie wyrokiem z dnia 12 października 2000 r. [...] oddalił skargę. Sąd stwierdził, że skarżący jako najemca lokalu mieszkalnego wchodzącego w zasób mieszkaniowy gminy miał legitymację do wystąpienia w imieniu własnym i innych najemców w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ze skargą na uchwałę Rady Miejskiej w sprawie zasad określenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne i stawek czynszu za lokale socjalne. Sąd przyjął, że zaskarżona uchwała nie narusza art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, ponieważ w załączniku nr 1 uwzględnia wszystkie przesłanki prawne różnicowania stawek czynszu za 1 m² powierzchni lokalu wymienione w ust. 1 pkt 1-4 tego artykułu, a mianowicie: 1) położenie budynku (centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca) - w pkt I ppkt 2 lit. b i w pkt III; 2) położenie lokalu (kondygnacja, stopień nasłonecznienia) - w pkt I ppkt 2; 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan - w pkt I ppkt 3 i 4; 4) ogólny stan techniczny budynku - w pkt I ppkt 1.

Rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku wniósł Minister Sprawiedliwości, zarzucając rażące naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), art. 20 ust. 3 oraz art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity: Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu - Ośrodkowi Zamiejscowemu w Szczecinie do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej Minister Sprawiedliwości wskazał, że stosownie do art. 20 ust. 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, wysokość czynszu powinna uwzględniać stan techniczny i położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu oraz inne czynniki podwyższające lub obniżające jego wartość użytkową. Przepis art. 25 ustawy określa ogólne zasady ustalania czynszu regulowanego, zaś jej art. 26 stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, ustala zróżnicowane stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających jego wartość użytkową; czynnikami tymi są w szczególności: 1) położenie budynku (centrum, peryferie,

zabudowa zwarta lub wolno stojąca), 2) położenie lokalu w budynku (kondygnacja, stopień nasłonecznienia), 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, 4) ogólny stan techniczny budynku.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że zasady powyższe mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a ich przestrzeganie przy ustalaniu stawek czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu przesądza o zgodności z prawem podejmowanej w tym przedmiocie uchwały rady gminy. Wyliczenie w art. 26 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na ustalenie wartości użytkowej lokalu nie wyklucza potrzeby uwzględnienia przez radę gminy także innych czynników mających znaczenie przy określaniu tej wartości. Zaskarżona uchwała została podjęta z pominięciem niektórych czynników, wskazanych wprost w ustawie. W § 3 uchwały postanowiono, że wysokość czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej poszczególnych lokali mieszkalnych oblicza się przyjmując wskaźniki zawarte w załączniku nr 1, stanowiącym integralną część uchwały. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości w załączniku tym nie uwzględniono następujących czynników: 1) położenia budynku (centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca), co stanowi naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy, 2) położenia lokalu w budynku (nasłonecznienie), co narusza art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy, 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan (albowiem nie zróżnicowano stawek czynszu w odniesieniu do lokalu z urządzeniami i instalacją po remoncie i wymagających remontu lub modernizacji oraz w odniesieniu do braku instalacji wodnokanalizacyjnej w lokalu), co narusza art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości nietrafne w związku z tym jest stanowisko Sądu, że zaskarżona uchwała ustala zróżnicowane stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu z uwzględnieniem wszystkich przesłanek wymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną Rada Miejska w K. wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku i umorzenie postępowania, względnie o odrzucenie skargi, ewentualnie o oddalenie rewizji nadzwyczajnej.

Wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku i umorzenie postępowania Rada Miejska uzasadniła tym, że wobec utraty mocy obowiązującej zaskarżonej uchwały - na mocy uchwały [...] Zarządu Miasta K. z dnia 13 marca 2002 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Miasta K. - w myśl art. 94 i art. 101 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym postę-

powanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 53 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W tej materii zachował aktualność wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 24 marca 1992 r., SA/Wr 96/92 (OSP 1993 r. nr 7-8, poz. 149), zgodnie z którym w wypadku utraty mocy prawnej uchwały organu gminy zaskarżonej do sądu administracyjnego przed wydaniem wyroku, sąd umarza postępowanie z powodu zbędności wydania wyroku.

Wniosek o uchylenie zaskarżonego wyroku i odrzucenie skargi Rada Miejska uzasadniła brakiem legitymacji skarżącego do wniesienia jej w imieniu własnym oraz w imieniu osób, które udzieliły mu upoważnienia.

Odnosząc się do zarzutu rażącego naruszenia art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Rada Miejska stwierdziła, że w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały uwzględnione zostały wszystkie wskazane w tym przepisie przesłanki prawne różnicowania stawek czynszu, w tym także przesłanki szczegółowe, ujęte w pkt 1 i 2 w nawiasach, nawet jeżeli nie wszystkie z nich wyodrębniono w osobnej jednostce redakcyjnej załącznika do uchwały i dosłownie nie powołano. W tej sytuacji nie znajduje uzasadnienia twierdzenie o rażącym naruszeniu przez Radę Miejską dyspozycji powołanego przepisu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności odnieść się należy do wniosków Rady Miejskiej w K. o uchylenie zaskarżonego wyroku i umorzenie postępowania lub odrzucenie skargi, zawartych w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną. Żaden z tych wniosków nie zasługuje na uwzględnienie.

Brak jest podstaw do uchylenia zaskarżonego wyroku i umorzenia postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Powołany przez Radę Miejską w K. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 1992 r., SA/Wr 96/92, dotyczy innej sytuacji faktycznej i prawnej. W tamtej sprawie zaskarżona do sądu administracyjnego uchwała rady gminy utraciła moc obowiązującą przed wydaniem wyroku przez ten sąd. Oczywiście jest, że w takiej sytuacji wydanie wyroku mogło okazać się zbędne. W rozpoznawanej sprawie mamy jednak do czynienia z odmiennym stanem rzeczy. W chwili wydawania przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Szczecinie wyroku z dnia 12 października 2000 r. zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w K. [...] z dnia 29 grudnia 1999 r. stanowiła wciąż obowią-

zujące prawo miejscowe, a utraciła moc obowiązującą dopiero w dniu 13 marca 2002 r., z chwilą podjęcia przez Zarząd Miasta K. uchwały [...]. W żaden sposób nie można zatem przyjąć, że wydanie wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny stało się zbędne, w związku z czym wyrok tego Sądu powinien zostać uchylony, a postępowanie przed nim umorzone. Wprost przeciwnie, Sąd ten miał podstawy do merytorycznego orzekania i merytorycznej oceny zgodności z prawem zaskarżonej uchwały rady gminy. Powoływanie się na pewne analogie w stosunku do sytuacji, jaka może zaistnieć w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym - a zwłaszcza na przepis art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), stanowiący, że Trybunał umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał - jest o tyle chybione, że nie uwzględnia treści art. 39 ust. 3, zgodnie z którym przepisu art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Prawa najemców (w tym najemców lokali komunalnych pozostających w zasobie mieszkaniowym gminy) są chronione konstytucyjnie (art. 75 i 76 Konstytucji RP), a zatem również z tego punktu widzenia wydanie przez Naczelny Sąd Administracyjny wyroku oceniającego zgodność z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nie stało się zbędne lub niedopuszczalne. Zaskarżona uchwała dotyczyła bowiem wysokości czynszów regulowanych, a zatem niewątpliwie praw najemców lokali komunalnych. Przepis art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym został dodany przez ustawę z dnia 9 czerwca 2000 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym oraz o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 53, poz. 638), a zatem nie obowiązywał w chwili wydawania przez Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyroku z dnia 24 marca 1992 r., SA/Wr 96/92 (OSP 1993 r. nr 7-8, poz. 149), na który powołano się w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną. Również z tego powodu powołanie się na ten wyrok jest nieadekwatne do stanu faktycznego i prawnego rozpoznawanej sprawy. Rada Miejska nie sformułowała wniosku o umorzenie postępowania przed Sądem Najwyższym ze względu na to, że w związku z utratą mocy obowiązującej uchwały wydanie przez ten Sąd wyroku stało się zbędne. Do tego sposobu zakończenia przed Sądem Najwyższym postępowania wszczętego na skutek wniesienia

rewizji nadzwyczajnej brak było jakichkolwiek podstaw prawnych wynikających z prawa procesowego.

Brak jest również podstaw do uchylenia zaskarżonego wyroku i odrzucenia skargi ze względu na to, że wnoszący skargę Radosław Z. nie miał legitymacji (interesu prawnego) do kwestionowania w imieniu własnym oraz w imieniu innych osób (których pełnomocnictwa do występowania także w ich imieniu złożył w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym) uchwały Rady Miejskiej w sprawie czynszów regulowanych. Słusznie podnosi w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną Rada Miejska, że przepis art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie daje podstaw do skargi osobie, która chciałaby skarżyć uchwałę rady gminy, nie opierając się na prawach własnych, osobistych, a opierając się na interesie ogółu, czyli tzw. interesie publicznym. W sprawach bowiem mających charakter publiczny mogą działać określone organy państwowe lub społeczne, a obywatelowi przysługuje prawo występowania do tych organów (np. do prokuratury, do Rzecznika Praw Obywatelskich) z wnioskiem o podjęcie stosownego postępowania, względnie przekazania odpowiednich informacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 grudnia 1999 r., IV SA 872/99, LEX nr 48223). Przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym daje możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej przez tego, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone taką uchwałą. Przepis ten nie daje zatem radnemu prawa do zaskarżenia każdej uchwały rady gminy. Radny musi wykazać naruszenie taką uchwałą jego własnego interesu prawnego lub uprawnienia, co w istocie sprowadza się do ograniczenia lub pozbawienia przez tę uchwałę jego własnych uprawnień (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 marca 1997 r., II SA 8/97, Współnota 1997 nr 41, s. 26). Radny nie jest wyodrębnionym podmiotem uprawnionym do zaskarzania do sądu administracyjnego uchwał rady gminy podjętych wbrew jego woli ujawnionej podczas głosowania. Pełnienie funkcji radnego nie pozbawia jednak obywatela możliwości zaskarżenia - w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - uchwały organu samorządu własnej gminy, gdy został nią naruszony jego indywidualny interes prawny lub uprawnienie. Nie można natomiast traktować tego przepisu jako podstawy zaskarżenia uchwały organu gminy przez każdego, kto subiektywnie uznaje uchwałę za podjętą z naruszeniem prawa (por.

postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 1995 r., II SA 1933/95, ONSA 1996 nr 4, poz. 170).

W ocenie Sądu Najwyższego Radosław Z., będący radnym Rady Miejskiej w K., miał własny, osobisty interes prawny do wniesienia skargi na uchwałę rady gminy. Jak wynika z ustaleń Naczelnego Sądu Administracyjnego, był on najemcą lokalu komunalnego (pozostającego w zasobie mieszkaniowym gminy), a w skardze powołał się na to, że jest „jednym z pokrzywdzonych” zaskarżoną uchwałą. Nie ulega wątpliwości, że uchwała dotyczyła również jego praw jako najemcy. Miał on zatem indywidualny, obiektywny i rzeczywisty interes prawny w zaskarżeniu uchwały Rady Miejskiej w sprawie stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne i stawek czynszu za lokale socjalne. Nic więcej nie było konieczne do wykazania przez niego posiadania interesu prawnego. W szczególności nie było konieczne wykazanie, że takie a nie inne określenie w uchwale Rady Miejskiej wysokości stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne wpłynęło na wysokość czynszu za lokal zajmowany przez samego skarżącego. Interes prawny skarżącego nie może być utożsamiany w tym wypadku z interesem majątkowym najemcy wyrażonym w różnicy czynszu za konkretny lokal mieszkalny przy takim lub innym uregulowaniu stawek czynszu regulowanego. Wystarczające jest, że uchwała dotyczyła stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne gminy, a skarżący był najemcą lokalu gminy, był więc osobą, której interesu prawnego dotyczyła uchwała w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Po rozważeniu wniosków przedstawionych w odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną można przejść do zarzutów samej rewizji.

Utrwalone orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla bezwzględnie obowiązujący charakter ustawowych kryteriów różnicujących stawki czynszu regulowanego, określonych w art. 26 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Stosownie do art. 20 ust. 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, wysokość czynszu najmu powinna uwzględniać stan techniczny i położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu mieszkalnego oraz inne czynniki podwyższające lub obniżające jego wartość użytkową. Natomiast art. 26 tej ustawy stanowi, że ustalając zróżnicowane stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu rada gminy ma obowiązek uwzględniać czynniki mające wpływ na jego wartość użytkową. Do czynników tych zalicza się w szczególności: położenie budynku, położenie lokalu w budynku,

wyposażenie budynku i lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, wreszcie ogólny stan techniczny budynku. Te czynniki mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Pominięcie niektórych z nich prowadziłoby do uogólnienia stawek czynszu dla lokali, które posiadają różną wartość użytkową, a to oznaczałoby naruszenie interesu prawnego najemców tych lokali i uniemożliwiłoby osiągnięcie celu, któremu służyć ma art. 26 wymienionej ustawy. Wyliczenie czynników różnicujących zawarte w tym przepisie ma charakter przykładowy, na co wskazuje zwrot „w szczególności”, w tym znaczeniu, że rada gminy może uwzględnić inne jeszcze czynniki różnicujące, specyficzne dla danej gminy. Jednakże możliwość uwzględnienia przez radę gminy przy ustalaniu wysokości stawek czynszu regulowanego za lokale także innych czynników, niewymienionych w art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, nie upoważnia jej do pominięcia tych czynników, które w powołanym przepisie zostały wymienione przez samego ustawodawcę.

W wyroku z dnia 22 października 1998 r. III RN 71/98, OSNAPIUS 1999 nr 23, poz. 738, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że czynniki wskazane wprost w art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych należy traktować jako obowiązujące w tym znaczeniu, że w każdym wypadku muszą być one uwzględnione jako przesłanki prawne różnicowania stawek czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej, które ustalane są w uchwale rady gminy. Równocześnie wyliczenie tego rodzaju czynników w art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie ma charakteru wyliczenia zamkniętego, nie wyklucza więc możliwości i potrzeby uwzględnienia przez radę gminy - stosownie do okoliczności, miejsca i czasu - ewentualnie także innych czynników mających znaczenie dla podwyższenia lub obniżenia wartości użytkowej lokalu. Dopiero w nawiązaniu do stawek czynszu zróżnicowanych w ten sposób w uchwale rady gminy, możliwe jest w każdym konkretnym wypadku, stosownie do walorów danego lokalu mieszkalnego, określenie prawidłowej stawki czynszu należnego za 1 m² powierzchni użytkowej tego lokalu, co ma bezpośrednie znaczenie dla sytuacji prawnej najemcy tego lokalu. Przepisem art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie tylko wprowadzona została zasada nakazująca różnicowanie stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu przy uwzględnieniu czynników mających wpływ na zróżnicowanie jego wartości użytkowej, lecz także wskazane zostały te spośród takich czynników, które sam ustawodawca uznał za prawnie relewantne w celu wprowadzania tego rodzaju zróżnicowań stawek czynszu.

Również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 października 1998 r., I SA 976/98, LEX nr 44665, stwierdził, że art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nakłada na radę gminy obowiązek, po pierwsze - ustalenia stawek czynszu, po drugie - zróżnicowania ich w zależności od czynników określonych ustawą, uprawniając do określenia dodatkowych przyczyn wpływających na wartość użytkową lokalu. Takie bowiem znaczenie ma przykładowe wyliczenie w tym przepisie przesłanek, od których zależy wysokość czynszu. Uchwała rady gminy różnicująca stawki musi zawierać wszystkie czynniki wymienione w ustawie i nie może żadnego z nich pomijać.

Przedstawione powyżej poglądy prezentowane w orzecznictwie należy podzielić.

Rozważenia wymaga zatem, czy zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w K. spełniała wymagania ustawowe, w szczególności wynikające z art. 26 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, ponieważ w re wizji nadzwyczajnej szczegółowo uzasadnia się jedynie zarzut naruszenia kryteriów różnicujących wysokość stawek czynszu opisanych w tych przepisach, pomijając kryterium wynikające z pkt 4. Stanowisko to należy rozumieć w ten sposób, że Minister Sprawiedliwości nie dostrzegł naruszenia zaskarżoną uchwałą przepisu art. 26 ust. 1 pkt 4.

W ocenie Sądu Najwyższego należy rozróżnić znaczenie prawne przesłanek zasadniczych, wymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 - 4 (a mianowicie: 1) położenie budynku, 2) położenie lokalu w budynku, 3) wyposażenie budynku i lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, 4) ogólny stan techniczny budynku) od przesłanek szczegółowych wymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 w nawiasach (a mianowicie: 1) centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca, 2) kondygnacja, stopień nasłonecznienia). Przesłanki zasadnicze muszą być bezwzględnie respektowane w każdej uchwale rady gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań, przesłanki szczegółowe mogą być potraktowane mniej rygorystycznie, mają one bardziej charakter przykładowego wyliczenia, co mieści się w pojęciu „położenia budynku” lub w pojęciu „położenia lokalu w budynku”, niż bezwzględnie obowiązującego kryterium różnicującego stawki czynszu regulowanego. W konkretnych warunkach może się bowiem okazać, że w zasobach mieszkaniowych gminy znajdują się budynki położone wyłącznie w centrum albo wyłącznie jedno- lub dwukondygnacyjne. W tym kontekście szczegółowe kryteria różnicujące (wymienione

w nawiasach w pkt 1 i 2) tracą znaczenie, nie mając charakteru bezwzględnie obowiązującego.

Zaskarżona uchwała rady gminy nie naruszyła w rażący sposób wynikających z art. 20 ust. 3 oraz art. 26 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych zasad ustalania stawek czynszu regulowanego, zróżnicowała bowiem stawki czynszu regulowanego z uwzględnieniem wszystkich zasadniczych czynników mających wpływ na wartość powierzchni użytkowej lokalu, wskazanych w ustawie. Zostały bowiem uwzględnione w niej wszystkie zasadnicze, bezwzględnie wiążące kryteria wymienione w pkt 1 - 4 (położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku), a pominięto w niej jedynie niektóre spośród tych szczegółowych, wyliczonych w nawiasach w pkt 1 i 2, które mając charakter niejednoznaczny, jeśli chodzi o wpływ na wartość użytkową lokalu, mogły rodzić trudności z ich przetransponowaniem na kryteria różnicujące określone w uchwale rady gminy albo mogły zostać potraktowane jako wyliczenie jedynie przykładowe. Dotyczy to w szczególności wymienionych w pkt 1 takich czynników różnicujących jak: centrum lub peryferie oraz zabudowa zwarta lub wolno stojąca.

Oceniając po kolei stopień respektowania przez zaskarżoną uchwałę kryteriów różnicujących, wymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy, wskazać należy, co następuje. Uchwała Rady Miejskiej w K. [...] z dnia 29 grudnia 1999 r. w załączniku nr 1 wprowadziła szereg czynników obniżających wartość użytkową lokalu, według następujących kryteriów: I. zasady ustalania stawki czynszu regulowanego za dany lokal: 1) ogólny stan techniczny budynku, w którym znajduje się lokal mieszkalny: a) budynki zakwalifikowane do rozbiórki, b) budynki zakwalifikowane do remontu lub modernizacji; 2. usytuowanie lokalu mieszkalnego: a) parter i piętro od IV wzwyż bez dźwigu, b) lokal ze wszystkimi oknami skierowanymi na główne ciągi komunikacyjne (arterie) przelotowe miasta, c) lokal w oficynie, d) lokal w suterenie, e) lokal w budynku powyżej 10 lokali; 3. atrakcyjność użytkowa lokalu: a) łazienka poza lokalem, b) brak łazienki w lokalu i budynku, c) w.c. poza lokalem, d) w.c. poza budynkiem, e) pokoje w układzie amfiladowym, f) kuchnia bez okna, g) brak kuchni - wnętrza kuchenna, h) lokal ze wspólną używalnością kuchni, łazienki, w.c., przedpokoju, i) zawilgocenie nie z winy lokatora; 4. wyposażenie lokalu w instalacje techniczne: a) brak centralnej ciepłej wody z sieci miejskiej lub kotłowni lokalnej dla danego lub kilku budynków, b) brak centralnego ogrzewania z sieci miejskiej lub kotłowni lokalnej dla

danego lub kilku budynków, c) brak instalacji gazowej. III. wykaz głównych ciągów komunikacyjnych (arterii) przelotowych miasta, obejmujący szesnaście ulic oraz punkt dotyczący torów kolejowych w odległości do 100 m od budynku.

Jak z tego wynika, załącznik do uchwały zawiera katalog około 20 czynników obniżających stawkę czynszu podstawowego. Czynniki te uwzględniają: po pierwsze - położenie budynku (art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy), poprzez użycie sformułowania „lokal ze wszystkimi oknami skierowanymi na główne ciągi komunikacyjne (arterie) przelotowe miasta” (pkt I ppkt 2 lit. b), „tory kolejowe - odległość położenia budynku do 100 m” (pkt III), oraz pośrednio „lokal w budynku powyżej 10 lokali” (pkt I ppkt 2 lit. e), co może sugerować budynek w zabudowie zwartej, ponieważ budynki wolno stojące są - na ogół - mniejsze; po drugie - położenie lokalu w budynku (art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy) poprzez użycie sformułowań „parter i piętro od IV wzwyż bez dźwigu” (pkt I ppkt 2 lit. a) oraz „lokal w suterenie” (pkt I ppkt 2 lit. d), co dotyczy kondygnacji, a także „lokal w oficynie” (pkt I ppkt 2 lit. c), „lokal w suterenie” (pkt I ppkt 2 lit. d), „kuchnia bez okna” (pkt I ppkt 3 lit. f), „zawilgocenie nie z winy lokatora” (pkt I ppkt 3 lit. i), co odnosi się - choćby pośrednio - do kryterium stopnia nasłonecznienia; po trzecie - wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia i instalacje oraz ich stan (art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy), co zostało odniesione do atrakcyjności użytkowej lokalu oraz wyposażenia lokalu w instalacje techniczne (pkt I ppkt 3 i 4) oraz do ogólnego stanu technicznego budynku, w którym znajduje się lokal (pkt I ppkt 1), po czwarte - ogólny stan techniczny budynku (art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy) (pkt I ppkt 1 a i b).

Uchwała uwzględnia także inne dodatkowe czynniki różnicujące, wychodzące poza zakres czynników ustawowych, np. uciążliwości wynikające z braku samodzielnego lokalu (wspólne użytkowanie kuchni, łazienki, w.c., przedpokoju przez najemców), wadliwego rozplanowania lokali (kuchnia bez okien, brak kuchni - wnęka kuchenna, pokoje w układzie amfiladowym), czy inne (brak windy, wszystkie okna wychodzące na główne ciągi komunikacyjne, a więc narażenie na zwiększony hałas).

Czynniki różnicujące wymienione w uchwale nie uwzględniają natomiast - w sensie dosłownym - kryteriów ujętych w nawiasie w pkt 1 (centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca). Z tej przyczyny przyjąć należy, że uchwała narusza prawo, nie respektując wszystkich kryteriów wymienionych w ustawie, nie jest to jednak w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy rażące naruszenie prawa. Uchwała uwzględnia bowiem zdecydowaną większość czynników wpływających na wartość użytkową lokalu nakazanych przez art. 26 ustawy, uwzględnia także wszyst-

kie kryteria podstawowe (zasadnicze) wymienione w pkt 1 - 4 tego przepisu, pomijając jedynie niektóre z czynników podanych w nawiasach w pkt 1. Czynniki szczegółowe charakteryzujące położenie budynku, wymienione w nawiasie w art. 26 ust. 1 pkt 1, są zawodne i problematyczne. Wątpliwości budzić może np. to, jakie położenie budynku jest z punktu widzenia lokatora korzystniejsze - czy w zatłoczonym, brudnym, hałaśliwym centrum miasta, czy też w spokojnym miejscu na peryferiach wśród zieleni, czy w wolno stojącym bloku z wielkiej płyty, wielokondygnacyjnym, mieszczącym kilkadziesiąt, a nawet ponad sto lokali, czy też w zabudowie zwartej, ale obejmującej dwukondygnacyjne, liczące po kilka mieszkań tzw. małe domy mieszkalne. Pominięcie tych kryteriów różnicujących w zaskarżonej uchwale oraz zignorowanie przez Naczelną Sąd Administracyjny omawianej wady uchwały nie może być zatem potraktowane jako rażące naruszenie prawa.

Zarzut naruszenia art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy jest nieusprawiedliwiony. Kryterium stopnia nasłonecznienia zostało uwzględnione przynajmniej pośrednio. Lokale położone w oficynie albo w suterenie, z kuchnią bez okien lub z wnęka kuchenną, a także lokale zawilgocone, są na ogół nasłonecznione w stopniu mniejszym niż przeciętny. Przepisy ustawy nie definiują pojęcia „stopień nasłonecznienia”, nie ma również definicji tego pojęcia w innych aktach prawnych, a zatem może być ono - jako niejednoznaczne i ocenne - rozumiane i stosowane w różny sposób.

Również postawiony w rewizji nadzwyczajnej zarzut naruszenia art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy jest niesłuszny. Przepis ten jako jeden z czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu wymienia „wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan”. Zarzut rewizji nadzwyczajnej dotyczący omawianego przepisu sprowadza się do tego, że uchwała Rady Miejskiej nie zróżnicowała stawek czynszu w odniesieniu do lokali z urządzeniami i instalacjami po remoncie oraz lokali wymagających remontu lub modernizacji, a także w odniesieniu do braku instalacji wodnokanalizacyjnej w lokalu. Tymczasem przywołany przepis nie zawiera wymogu wprowadzenia takiego zróżnicowania, jakie za niezbędne uznaje rewidujący. W szczególności nie posługuje się terminami „remont” i „modernizacja” albo „lokale przed remontem lub modernizacją” oraz „lokale wymagające remontu lub modernizacji”. Nie wskazuje także rodzaju instalacji (np. wodnokanalizacyjnej) jako kryterium różnicującego. Pominięcie w uchwale elementu wpływającego - zdaniem wnoszącego rewizję nadzwyczajną - na obniżenie stawek czynszu, który nie mieści

się w wyliczeniu zawartym w art. 26 ust. 1, nie stanowi naruszenia prawa przez uchwałę.

Jak wynika z powyższych rozważań, rewizja nadzwyczajna nie mogła zostać uwzględniona, a to z tej przyczyny, że nie została spełniona przesłanka przewidziana w art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Zgodnie z tym przepisem, podmioty w nim wymienione mogą wnieść od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego, jeżeli orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Rażące naruszenie prawa oznacza naruszenie kwalifikowane, biorąc pod uwagę leksykalne znaczenie tego wyrazu - bezsporne, wyraźne, oczywiste, bardzo duże, dające się łatwo stwierdzić, rzucające się w oczy. Z takim naruszeniem prawa nie mamy do czynienia w rozpoznawanej sprawie.

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) orzekł jak w sentencji.

=====