

Dominik Tomaszewski, Fryderyk Zoll

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 11 grudnia 1997 r. II SA/Gd 1703/96, II SA/Gd 1704/96, II SA/Gd 1706/96, SA/Gd 1707/96, II SA/Gd 1708

Palestra 42/11-12(491-492), 231-234

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

GŁOSY

■ Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 11 grudnia 1997 r.

**II SA/Gd 1703/96, II SA/Gd 1704/96, II SA/Gd 1706/96,
SA/Gd 1707/96, II SA/Gd 1708/06**

Naczelnny Sąd Administracyjny przyjął w glosowanym orzeczeniu pogląd, w myśl którego rada gminy nie ma uprawnienia do uchwalania zróżnicowanych stawek czynszu regulowanego w odniesieniu do najemcy lokali stanowiących własność osób fizycznych. Zdaniem Sądu radzie gminy przysługuje wyłącznie takie uprawnienie do „najemców lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy... (art. 25 ust. 1), a to jakie lokale tworzą mieszkaniowy zasób gminy wynika z art. 5 ust. 1”. Sąd doszedł do wniosku, że regulacja zawarta w art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie przyznaje radzie gminy kompetencji do ustalania w drodze uchwały wysokości czynszu w tych lokalach. Tym samym należałoby przyjąć, że jedynym ograniczeniem wysokości czynszu w tego rodzaju lokalach jest wysokość 3% wartości odtworzeniowej lokalu wynikająca z art. 25 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

Orzeczenie to ma podstawowe znaczenie dla najemców i wynajmujących lokale, w których stosunek najmu został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub jeszcze przed wprowadzeniem publicznej gospodarki lokalami (szczególnego trybu najmu). Zdaniem Sądu (co wynika zresztą wprost z art. 56 ust. 2) najemcy tych lokali opłacają czynsz regulowany, ale poddany innemu reżimowi, niż czynsz regulowany opłacany w lokalach, o których mowa w art. 25 ust. 1.

Glosowane orzeczenie budzi poważne wątpliwości. Należy przy tym stwierdzić, iż polemika z wywodami zawartymi w uzasadnieniu omawianego orzeczenia jest o tyle utrudniona, iż Sąd zrezygnował z podania szerszej argumentacji, z jakiego powodu akurat ten przypadek ustalania wysokości czynszu regulowanego miałby być wyłączony spod kompetencji gminy. Twierdzenie to zdaje się być jedynie uzasadnione siłą samego autorytetu orzekającego Sądu.

Glosatorom pozostaje zatem próba rekonstrukcji uzasadnienia poglądu, z którego wynika stanowisko Sądu.

Sąd wychodzi, jak się wydaje ze stanowiska, że skoro art. 56 sam nie przewiduje uprawnienia gminy dla ustalania wysokości czynszu, to oznacza to jedynie, że uprawnienie takie nie istnieje. Należy jednak się zastanowić, czy do istoty czynszu regulowanego, o którym także mowa w powołanym ostatnio artykule, nie należy również ustalanie go przez gminę. Dotychczasowy pogląd dostrzegaliśmy w zawartym w art. 56 ust. 2 odwołaniu do czynszu regulowanego przepis odsyłający do ogólnej regulacji czynszu regulowanego zawartej w art. 26 w zw. z art. 25 ust. 2–4¹. W uzasadnieniu Sądu brak jest jakichkolwiek wskazań, jakiej regulacji miałyby taki czynsz podlegać. Oczywiście nie należy do zadań sądu administracyjnego określenie takich reguł, skoro uważa on, że sam art. 56 wystarcza dla rozstrzygnięcia skargi. Niemniej jednak o tym nie można rozstrzygnąć bez próby analizy, jak zbudowana jest konstrukcja czynszu regulowanego na gruncie ustawy.

W całym tekście ustawy brakuje podstaw dla stwierdzenia, iż rada gminy jest władna uchylać czynsz jedynie w lokalach należących do jej zasobu. Na podstawie uzasadnienia Sądu trudno jest wywnioskować, czy przyjęto, iż kompetencja gminy ogranicza się jedynie do zasobu mieszkaniowego gminy, czy też do innych lokali wymienionych w art. 25 ust. 1. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest w pewnym sensie kluczem do głosowanego orzeczenia. Nie jest bowiem jasne, czy sąd administracyjny dochodzi do wniosku, iż kompetencja gminy do ustalania wysokości czynszu jest jedynie zwykłą kompetencją prywatnoprawną wynikającą z autonomii woli do kształtowania treści stosunku najmu w stosunkach, w których gmina jest wynajmującym, czy też chodzi tu o publicznoprawne uprawnienie do stanowienia prawa miejscowego w tym zakresie. Z uzasadnienia Sądu wynika raczej, że podmioty wymienione w art. 25 ust. 1 traktowane są przez Sąd jednolicie, a zasób mieszkaniowy gminy podany jest jedynie dla przykładu. Świadczy o tym wielokropek (który w tym konkretnym wypadku utrudnia zrozumienie stanowiska Sądu) w cytowanym na wstępie fragmencie uzasadnienia. Tym samym Sąd uważa (jak się wydaje), że gminie przysługuje prawo do ustalania wysokości czynszu nie tylko w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ale również w lokalach należących do innych osób prawnych, także o charakterze prywatnym. Takie ujęcie tego uprawnienia jest także oczywiste w ramach samego zasobu mieszkaniowego gminy. Nawet w przypadku najmu lokali należących do tego zasobu, gmina nie zawsze występuje w pozycji wynajmującego (np. gdy lokal należy do spółki utworzonej z udziałem gminy – art. 5 ust. 1). Skoro ustawa w ramach art. 25 ust. 1 nie różnicuje podmiotów, podlegających czynszowi regulowanemu, to

wynika stąd jasny zamiar ustawodawcy przyznania kompetencji gminy do kształtowania stawek czynszu regulowanego także poza zasobem gminy. Przyczyna niewymienienia lokali wynajmowanych przez osoby fizyczne, o których mowa w art. 56 ust. 1 w art. 25 ust. 1 jest oczywista. Art. 25 ust. 1 nie stanowi w zamyśle ustawodawcy przepisu przejściowego, a takim przepisem jest cały art. 56. Nie można stąd wyprowadzać wniosku, iż na potrzeby regulacji intertemporalnej ustawodawca posługuje się pojęciami używanymi i zdefiniowanymi w ustawie nagle w zupełnie innym znaczeniu.

Ustawodawca normując czynsz regulowany bezpośrednio zakłada, iż zawsze jest on określany przez gminę. Świadczą o tym choćby przepisy art. 24 ust. 2 dopuszczający kontrolę zgodności czynszu regulowanego z **uchwałą rady gminy** (podkr. nasze) lub z ustawą. Oznacza to, że miarą legalności czynszu jest nie tylko norma wynikająca z ustawy, ale zawsze z uchwałą. Wynika z tego, że wprawdzie niedopuszczalna jest stawka czynszu zgodna z uchwałą, ale niezgodna z ustawą, ale niezgodność z uchwałą sama w sobie prowadzi do automatycznego zastosowania przepisów o cenie sztywnej i powrotu stawki czynszowej, do tej jaka wynika z uchwały gminy. W naszej ocenie rozstrzygający charakter ma art. 26, zwłaszcza dodany ostatnią nowelizacją ust. 2 stanowiący, że stawki czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mają charakter cen sztywnych. Do istoty ceny sztywnej w rozumieniu art. 537 § 1 k.c. należy m.in. to, że wynika ona z zarządzenia organu. Odpowiednio w przypadku czynszu regulowanego takim organem jest gmina. Wprawdzie w art. 26 nie posłużono się terminem „czynsz regulowany”, ale stanowi o tym wyraźnie art. 26a, z którego wynika, że stawki czynszu regulowanego uchwała właśnie gmina.

Art. 25 ust. 2 przewidujący górną granicę dla czynszu regulowanego (3% wartości odtworzeniowej lokalu) jest normą ograniczającą jedynie prawotwórczą kompetencję gminy. Z istoty odwołania do konstrukcji ceny sztywnej wynika, iż stronom nie przysługuje uprawnienie do swobodnego ustalania wysokości czynszu nawet w granicach owych 3%. Ustalenie stawki wyższej niż wynikająca z uchwały rady gminy powoduje w przypadku uiszczenia tak naliczonego czynszu powstanie roszczenia najemcy o zwrot nadwyżki².

Zasadne jest pytanie, czy uchwała gminy ustalająca stawki czynszowe poniżej 3% wartości odtworzeniowej lokalu jest zgodna z prawem. Można mieć tutaj wątpliwości, gdy zważy się, iż niższe czynsze nie wystarczają z reguły na utrzymanie substancji mieszkaniowej. W ten sposób realizację zadań socjalnych przesuwają się z powołanych do tego organów państwa na pewną grupę obywateli, niekoniecznie nawet lepiej sytuowanych gospodarczo. Można mieć tutaj wątpliwości

o konstytucyjność takich rozwiązań. Naszym zdaniem regułą powinno być ustalanie przez gminy stawki czynszowej w maksymalnej dopuszczalnej granicy, a odstępstwa od tej zasady mogłyby wynikać jedynie np. ze szczególnie dobrego stanu budynków mieszkalnych w gminie, co jednak jest raczej rzadkością. Ten problem wykracza już poza problematykę niniejszej glosy.

Nie budzi wątpliwości konieczność zmian prawa o najmie w taki sposób, aby ochroną otaczano osoby najuboższe. Obecny system ochrony jest „ślepy” tzn. niekoniecznie adresowany jest do osób wymagających takiej ochrony – nie uwzględnia on bowiem rzeczywistej sytuacji najemcy. Ciężar realizacji takiej polityki przesunięto w całości na wynajmujących. Z drugiej strony w ramach obowiązującej ustawy pogląd prezentowany przez Naczelną Sąd Administracyjny w glosowanym orzeczeniu nie znajduje dostatecznego oparcia.

*Dominik Tomaszewski
Fryderyk Zoll*

Przypisy:

¹ A. Proksa (w:) A. Mączyński, A. Proksa: *Nowe prawo lokalowe z komentarzem*, Kraków 1994, s. 74–75; A. Goła, J. Suchecki: *Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 107; F. Zoll: *Najem lokali mieszkalnych*, Kraków 1997, s. 168.

² Nie zmienia tego faktu niejasna redakcja art. 24 ust. 2, z którego wynika, jakoby to roszczenie byłoby uzależnione od uprzedniego uzyskania orzeczenia sądu ustalającego niezgodność podwyżki z uchwałą rady gminy lub z ustawą. Z konstrukcji odwołania się do ceny sztywnej wynika, że roszczenie takie powstaje z mocy samego prawa.