

**Wyrok z dnia 11 stycznia 1995 r.
III ARN 76/94**

Uchwała rady gminy ustanawiająca wysokość podstawowych stawek czynszu w komunalnych lokalach użytkowych, podjęta po dniu wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 32, poz. 190) może być - w zależności od swej podstawy prawnej, treści, sposobu w jakim została podjęta i innych okoliczności - bądź dyrektywą o kierunkach działania zarządu gminy w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) bądź aktem generalnym z zakresu administracji publicznej stosownie do art. 101 ust. 1 tej ustawy.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz (sprawozdawca), Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski, Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 11 stycznia 1995 r. sprawy ze skargi Andrzeja Z. na uchwałę Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 1993 r., [...] w przedmiocie ustalenia wysokości stawki podstawowej czynszu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu z dnia 12 lipca 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu do ponownego rozpoznania.

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

Andrzej Z., adwokat posiadający indywidualną kancelarię adwokacką na terenie miasta S., zaskarżył na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Poznaniu uchwałę Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 1993 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki podstawowej czynszu na rok 1993 w komunalnych lokalach użytkowych na terenie m. S. W uzasadnieniu skargi podał, że uchwała ta jest sprzeczna z prawem, gdyż upoważnienie dla rad gmin do ustalania miesięcznych stawek czynszu najmu lokali użytkowych w granicach stawek określonych przez Radę Ministrów, wygasło z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 23 marca 1990 r. o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 32, poz. 190). Uchwała Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 1991 r. podjęta została - zdaniem skarżącego - bez upoważnienia ustawowego, także i z tego względu, że upoważnienie generalne do stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, wynikające z art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym może wynikać albo z upoważnień szczególnych, wynikających z odrębnych ustaw - co w sprawie nie miało miejsca - albo z prawa stanowienia przepisów gminnych, do kategorii których nie można przecież zaliczyć uchwały o wysokości stawek czynszu lub wreszcie z wynikającego z ust. 3 art. 40 ustawy samorządowej, prawa wydawania tzw. przepisów porządkowych w sprawach enumeratywnie wyszczególnionych w tym przepisie. Z akt sprawy wynika, że przed

wniesieniem skargi wyczerpane zostały przez skarżącego możliwości usunięcia przez organy samorządu terytorialnego i administracji rządowej stwierdzonych naruszeń prawa w kwestionowanej przez niego uchwale.

Przewodniczący Rady Miejskiej w S. wnosił o oddalenie skargi, przyznając wprawdzie, że ustalanie bazowych stawek czynszu najmu nie podlega obecnie reglamentacyjnej działalności organów administracji publicznej, jednakże w jego mniemaniu kwestionowana uchwała Rady Miejskiej wydana została na innej podstawie prawnej, a mianowicie tej, jaka wynika z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy samorządowej. Przeciwnik skargi reprezentuje pogląd, że zaskarżona uchwała stanowi jeden z elementów cywilno-prawnego mechanizmu zmiany wysokości stawek czynszu komunalnych lokali użytkowych, w tym również umowy najmu zawartej między skarżącym a Administracją Budynków Komunalnych w S., gdyż umowa ta przewidywała upoważnienie dla wynajmującego do dokonywania podwyżek stawek czynszu odpowiednio do wysokości podstawowych stawek czynszu, ustalonych przez Radę Miejską. Odpowiedź na skargę wyraża pogląd, że uchwała stanowi tzw. "akt kierownictwa wewnętrznego", tzn. w istocie dyrektywę stanowiącą o kierunkach działalności zarządu gminy w rozumieniu art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy samorządowej, a nie akt generalny ustanawiający powszechnie obowiązujące przepisy prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu wyrokiem z dnia 12 lipca 1994 r. [...] stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały z prawem. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w S. nie jest aktem "wewnętrznym", regulującym działalność zarządu gminy lub innych organów jej podporządkowanych ale dotyczy wszystkich członków wspólnoty samorządowej, ma zatem "moc powszechnie obowiązującą" na obszarze gminy i jako taka nie mogła być podjęta bez upoważnienia ustawy.

Rewizja nadzwyczajna Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zaskarża wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu, wnosi o jego uchylenie i odrzucenie skargi. Zawiera ona m.in. następujące zarzuty prawne przeciwko rozstrzygnięciu zawartemu w zaskarżonym wyroku:

- a) sprzeczność zaskarżonego wyroku z wykładnią prawa zawartą w dwóch uchwałach Sądu Najwyższego, a mianowicie z dnia 11 lutego 1993 r., III AZP 32/93 (OSNCP 1993 z. 7-8 poz. 118) oraz z dnia 18 grudnia 1992 r., III AZP 30/92 (OSNCP 1993 z. 7-8 poz. 122), w których SN, niezależnie od odmiennego kontekstu stanu faktycznego wyraził pogląd, że uchwały rad gmin ustalające wysokość stawki podstawowej czynszu za najem lokali użytkowych nie są aktami z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, które mogą być poddany kontroli sądu administracyjnego;
- b) nieuwzględnienie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego, że uchwała Rady Miasta S. w tej sprawie stanowi jedynie postanowienie o charakterze dyrektywnym, skierowane do Zarządu Gminy, a nie do najemców lokali użytkowych, a działanie w tym charakterze nie stanowi zewnętrznej postaci sprawowania administracji publicznej;
- c) przekroczenie granic kognicji sądu administracyjnego, gdyż w sprawie tej Naczelny Sąd Administracyjny pośrednio zakwestionował jeden z elementów (§ 2) umowy najmu między stronami, z którego wynikała możliwość niejako "automatycznej" zmiany wysokości stawek czynszu najmu, do czego upoważniony byłby jedynie sąd cywilny w

razie wszczęcia sporu o wysokość stawek czynszu.

W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną skarżący podtrzymał wszystkie swoje dotychczasowe zarzuty i twierdzenia oraz dodatkowo podniósł, że kwestionowana uchwała Rady Miasta S. jest adresowana do wszystkich najemców lokali użytkowych na obszarze tego miasta, ustanawia zatem przepisy powszechnie obowiązujące, natomiast Zarządowi Gminy powierza wyłącznie wykonanie uchwały, tzn. ogranicza jego działanie w tej sprawie do czynności "typowych" dla aktów stanowiących przepisy o powszechnym lub lokalnym zasięgu, skierowane do nieokreślonej z góry liczby potencjalnych adresatów.

Przechodząc do oceny zarzutów rewizji nadzwyczajnej, Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że zaskarżony wyrok wydany został w sprawie, w której nie zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności faktyczne, istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. Okoliczność tę Sąd Najwyższy był zobowiązany wziąć z urzędu pod rozwagę, niezależnie od zarzutów rewizji nadzwyczajnej (art. 381 § 1 k.p.c. w związku z art. 206 i art. 211 k.p.a.). Przekonanie o niewyjaśnieniu istotnych okoliczności sprawy Sąd Najwyższy wywodzi z następujących przesłanek:

1) Naczelny Sąd Administracyjny dokonując wyboru między konkurencyjnymi względem siebie kwalifikacjami prawnymi kwestionowanej uchwały Rady Miasta S., bądź w kategoriach dyrektywy adresowanej do Zarządu Gminy, a określającej kierunki jego działania bądź jako aktu z zakresu administracji publicznej, nie ujawnił szczegółowych przesłanek pozwalających na opowiedzenie się za jedną z rozważanych tu możliwości. Nie można bowiem uznać za takie przesłanki szczegółowe ani zawartego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku twierdzenia, że sprawa unormowana w uchwale "nie dotyczy wyłącznie wewnętrznej działalności służbowej", ale "dotyczy członków wspólnoty samorządowej", ani tym bardziej lakonicznej konstatacji, że kwestionowana uchwała "ma moc powszechnie obowiązującą", zwłaszcza że konstatacja ta nie została w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku rozwinięta.

Wydaje się być oczywiste, że ocena każdego dokumentu wydanego przez organ administracji publicznej w kategoriach: decyzji, postanowienia, zaświadczenia, dyrektywy (zalecenia), bądź aktu generalnego, powinna być dokonana przy uwzględnieniu wszystkich jego elementów, a zwłaszcza treści, podstawy prawnej, formy, skutków prawnych jakie zamierza wywołać itp. I tak nie przesądza o charakterze kwestionowanej uchwały Rady Miejskiej w S., jako dyrektywy adresowanej do Zarządu i stanowiącej o kierunkach jego działalności, samo tylko odwołanie się w treści tej uchwały do upoważnienia wynikającego z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, chociażby z tego względu, że między samą podstawą prawną a treścią uchwały zachodzi oczywista sprzeczność, gdyż treść ta ukształtowana została w sposób nieomal "typowy" dla aktów generalnych przez użycie takich zwrotów jak "wysokość stawki...ustala się" lub "stawka ta zostanie podwyższona", "stawka ta zostanie przeliczona". Ponadto sam zakres działania uchwały dotyczącej wszystkich lokali użytkowych na terenie miasta S., uwypukla jej "publiczno-prawny" charakter, skoro Zarząd pozbawiony został jakichkolwiek możliwości różnicowania wysokości stawek w indywidualnych wypadkach, nawet gdyby istniała ku temu rzeczowa potrzeba a jego kompetencje ograniczone zostały do czynności wykonawczych z wyraźnym ograniczeniem ustawowych kompetencji Zarządu do ustalania własnych sposobów gospodarowania mieniem komunalnym wynikających z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy

samorządowej. Zwłaszcza ta ostatnia okoliczność, mająca istotne znaczenie w sprawie, nie została przez Naczelnego Sąd Administracyjny wyjaśniona. Ustalanie stawek czynszu najmu stanowi z pewnością jeden z przejawów gospodarowania komunalnymi lokalami użytkowymi. Wprawdzie w zakresie realizacji zadań własnych gminy jej zarząd podlega radzie gminy, to jednak jego ustawowe kompetencje w tym zakresie nie mogą być przenoszone na jakikolwiek inny organ gminy, nie wyłączając samej rady. Należy wyrazić wątpliwość, czy stanowienie o podstawowych kierunkach działalności zarządu w sprawie stawek najmu za lokale użytkowe może polegać na ustanowieniu od określonej daty jednolitych dla danej aglomeracji stawek czynszu, gdyż taki mechanizm wdrażania ich do praktyki społecznej sprzeczny byłby z cywilno-prawnym charakterem zawartych umów i wynikającą z nich pewną swobodą obydwu stron stosunku najmu do indywidualizacji tych stawek z uwzględnieniem wszystkich zachodzących okoliczności, w tym standardu i wyposażenia technicznego lokalu, miejsca jego położenia, stopnia zużycia itp.

Naczelnego Sąd Administracyjny nie wyjaśnił, jaki był tryb wdrożenia uchwały Rady Miejskiej w S. z dnia 25 stycznia 1993 r., a w szczególności, czy uchwała ta została opublikowana w sposób chociażby zwyczajowo przyjęty dla aktów generalnych o lokalnym zasięgu. Chodzi w szczególności, czy sama treść uchwały skłoniła komunalne osoby prawne, działające w charakterze podmiotów wynajmujących lokale, do zaniechania czynności wynikających chociażby z §§ 2 i 3 "typowej" umowy najmu zawartej w tej sprawie między skarżącym a Administracją Budynków Komunalnych nr 15 w S. Okoliczności te mogą mieć istotne znaczenie dla końcowej oceny charakteru prawnego kwestionowanej uchwały.

Sąd Najwyższy nie zamierza w niniejszej sprawie ani odstępować od wykładni wchodzących w rachubę przepisów prawa, zawartej w uchwale zwykłego składu SN z dnia 18 grudnia 1992 r., III AZP 30/92 i w uchwale powiększonego składu SN z dnia 11 lutego 1993 r., III AZP 32/92, ani nawet dokonywać jej krytycznej weryfikacji. Zabieg taki byłby zresztą przedwczesny, skoro w sprawie niniejszej nie został jednoznacznie określony charakter prawny uchwały Rady Miasta S. z dnia 25 stycznia 1993 r. Ponadto pełna adaptacja tej wykładni dla potrzeb rozpoznawanej sprawy wymagała uprzedniego ustalenia identyczności lub co najmniej daleko idącej analogii między stanami faktycznymi ustalonymi w powołanych wyżej sprawach, a stanem faktycznym w tej sprawie, jeżeli zważy się, że obydwie uchwały SN nie mają waloru wykładni "abstrakcyjnej", nie związanej z określonym kontekstem, a wydane zostały dla prawidłowego rozpoznania konkretnych spraw i stanowią przejaw sądowego stosowania wybranej normy prawa oraz wyjaśnienia jej treści i zakresu działania w ustalonym stanie faktycznym indywidualnej sprawy.

2) Naczelnego Sąd Administracyjny nieomal całkowicie pominął w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku analizę trafności podstawy prawnej skargi, odwołującej się do uprawnień członków wspólnoty samorządowej wynikających z art. 101 ust. 1 ustawy samorządowej. Nie zastępuje tego braku odwołanie się do twierdzenia, że kwestionowana uchwała podjęta została bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jeżeli zważy się, że z treści powołanej normy prawnej można wysnuć *prima facie* także i taki wniosek, iż przepis art. 101 ust. 1 ustawy samorządowej ustanawia oryginalną podstawę prawną zaskarżenia uchwały rady gminy oderwaną od kwestii zgodności tej uchwały z prawem w znaczeniu przedmiotowym. Wniosek taki ma pewne potwierdzenie

w samej treści analizowanego tu przepisu prawa, który zawiera zwrot o "interesie prawnym czy uprawnieniu" jako samoistnej i odrębnej od art. 196 k.p.a. podstawy prawnej skargi zainteresowanego podmiotu prawa do sądu administracyjnego.

Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że jednak nie ta kwestia ma istotne znaczenie dla prawidłowego sposobu rozstrzygnięcia sprawy, a w każdym bądź razie znaczenie to nie jest pierwszoplanowe.

Odrzucenie hipotezy, że przedmiotem niniejszej sprawy jest prawidłowo skonstruowana skarga wynikająca z art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, uczyni bezprzedmiotowymi wszelkie rozważania nad podstawami prawnymi tej skargi. Jak już wyżej wspomniano hipoteza ta wymaga dodatkowych ustaleń i krytycznej analizy. W obecnym stanie sprawy wypada ograniczyć się do następujących uwag. Według twierdzeń skargi Rada Miasta S., podejmując kwestionowaną uchwałę, działała z pozycji organu administracji publicznej. Rzeczą Naczelnego Sądu Administracyjnego było zatem jednoznaczne wypowiedzenie się za lub przeciw takiej kwalifikacji podstaw prawnych skargi. Nieodzowna była zatem próba wyjaśnienia treści i zakresu zwrotu normatywnego wynikającego z powołanej normy prawnej "sprawa z zakresu administracji publicznej", a zwłaszcza samego pojęcia takiej administracji publicznej. Składa się ono z dwóch, związanych ze sobą *explicite* członów, tj. administracji mającej przy tym przymiot publicznej. Każde działanie "z zakresu" administracji oznacza odrębny rodzaj działalności ludzi znamiennej przez zespół czynności zmierzających do kierowania i zarządzania sprawami własnymi lub innych osób. Ograniczając zakres rozważań do wypadków, gdy tak rozumiane działanie z zakresu administracji podejmowane jest przez podmioty stanowiące organy samorządu terytorialnego, należy zwrócić uwagę, że uchwała podjęta przez organ gminy w sprawie "z zakresu administracji publicznej" może mieć zarówno cechy decyzji w indywidualnej sprawie, jak i aktu generalnego. Cechą znamiennej działania z pozycji administracji jest bowiem także stanowienie prawa, zwłaszcza jeżeli jego wejście w życie następuje *proprio vigore*, a nie poprzez indywidualne decyzje zarządu gminy lub innych jej organów. Oczywiście uchwała rady gminy może mieć cechy działania "z zakresu administracji" w szerokim znaczeniu także i wtedy, gdy uchwała ta odnosi się do spraw własnych gminy, wymienionych w art. 18 ust. 2-4 ustawy o samorządzie terytorialnym, z tym jednak zastrzeżeniem, że taka uchwała nie ma - przynajmniej w odniesieniu do niektórych spraw uregulowanych w ust. 2 cech administrowania sprawami publicznymi. "Administrowanie publiczne" musi mieć cechy działania jawnego, skierowanego do podmiotów usytuowanych na zewnątrz organu, który podejmuje takie działania. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r. W.10/93 zawierającej powszechnie obowiązującą wykładnię art. 85 i 87 ustawy samorządowej przyjmuje, że "wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych", to jednak w dalszych fragmentach uzasadnienia zastrzega, szczególnie, konwencjonalny charakter tego pojęcia, ograniczający się do podkreślenia, że "publiczny" charakter tych zadań oznacza w istocie tylko to, że służą one zaspokojeniu potrzeb zbiorowych, czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych. Zresztą publiczny charakter samych zadań gminy wcale nie musi oznaczać, że zadania te muszą być zawsze realizowane z pozycji administracji publicznej.

3) Naczelną Sąd Administracyjny przy ponownym rozpoznawaniu sprawy zechce

- [...] - rozważyć, czy i ewentualnie w jakim zakresie podanej wyżej uwagi co do pojęcia "sprawy z zakresu administracji publicznej" mogą okazać się użyteczne dla ostatecznej oceny podstawy prawnej skargi, a w konsekwencji dla samego rozstrzygnięcia sprawy. Z pewnością nie ma uniwersalnych, powszechnych znamion działania samorządu z takiej właśnie pozycji. Oczywiście wydaje się tylko to, że działanie takie jest rodzajowo wyodrębnionym fragmentem działania samorządu terytorialnego, w którym działa on w sposób władczy, chociażby intencją tych działań miało być tylko nowe ukształtowanie treści umów cywilno-prawnych o najmie lokali użytkowych. Rzeczą tego Sądu jest także ocena, czy i w jakim zakresie stan faktyczny sprawy wymaga odpowiedniego uzupełnienia.

Kierując się tymi przesłankami Sąd Najwyższy, na podstawie art. 422 § 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. zaskarżony wyrok uchylił i sprawę przekazał do ponownego rozpoznania.

=====