

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 5 listopada 1997 r.
III ZP 37/97**

Przewodniczący: Prezes SN Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Jerzy Kwaśniewski, Janusz Łętowski, Walerian Sanetra, Andrzej Wasilewski (współsprawozdawca), Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 5 listopada 1997 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Czy skierowanie (odmowa skierowania) do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy jest aktem administracyjnym, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Wybór osoby do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy nie jest aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

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

W uzasadnieniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie przez Sąd Najwyższy uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce stwierdza się, że art. 4 ustawy z dnia 22 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) ustanawia zadanie własne gminy polegające na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Od dnia wejścia w życie tej ustawy organy samorządu terytorialnego dokonują tych świadczeń na rzecz członków wspólnoty samorządowej na podstawie umowy. W przypadkach ściśle określonych przepisami tej ustawy (m.in. art. 35,36, 56 ust. 5) członkom wspólnoty przysługuje roszczenie o zawarcie umowy, natomiast w pozostałych przypadkach Aposzukiwanie przez obywateli, którym odmówiono świadczenia w postaci najmu mieszkania komunalnego, ochrony prawnej przed sądami powszechnymi nie przyniesie oczekiwanego rezultatu. @ Rzecznik Praw Obywatelskich powołał się na uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r., K. 4/95 (OTK 1995 nr 2 poz. 11), w którym przyjęto, że art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie stwarza przesłanek do skonstruowania prawa podmiotowego, na podstawie

którego mieszkańcy gminy przysługiwałoby roszczenie o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a także na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 30 kwietnia 1997 r., III CZP 13/97 (nie publikowana), zgodnie z którą przepis art. 28 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy nie uzasadnia roszczenia osoby w tym przepisie wymienionej o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu socjalnego. Za utrwalony należy zatem uznać pogląd, że członkowi wspólnoty samorządowej nie służy roszczenie o zobowiązanie gminy do zawarcia umowy o najem lokalu.

Z przepisu art. 5 ust. 3 ustawy wynika, że zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz kryteria wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawarte w pierwszej kolejności, ustala rada gminy, zaś art. 30 stanowi, że rada gminy określa, z jakimi osobami powinny być zawierane w pierwszej kolejności umowy najmu lokali socjalnych. Oba przepisy zawierają upoważnienie dla rady gminy do stanowienia w tym zakresie przepisów gminnych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich analiza tych upoważnień prowadzi do wniosku, że ustawodawca przewidział procedurę kwalifikacyjną mającą na celu wyłonienie osoby uprawnionej do zawarcia umowy najmu mieszkania komunalnego. Procedura ta jest stosowana wobec obywateli, którzy są informowani przez organy gminy, iż zostali bądź nie zostali zakwalifikowani do zawarcia umowy najmu.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanie obywatela do zawarcia umowy najmu bądź odmowa takiego skierowania nie jest czynnością o charakterze cywilnoprawnym ani czynnością faktyczną sprowadzającą się do działania, które nie jest skierowane na wywołanie bezpośrednich skutków prawnych ani też czynnością psychofizyczną, czy też czynnością materialnotechniczną polegającą na prostym wydaniu przedmiotu świadczenia. Czynność ta musi być bowiem poprzedzona rozstrzygnięciem, czy i komu oraz jaki lokal ma być przyznany. Oznacza to, że skierowanie (odmowa skierowania) do zawarcia umowy najmu jest typowym aktem administracyjnym jednostronnie i autorytatywnie rozstrzygającym sytuację prawną konkretnego adresata. Akt ten ma ponadto charakter konstytutywny, a zatem dopiero z chwilą jego podjęcia konkretyzują się uprawnienia do zawarcia umowy najmu. W konsekwencji należy, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uznać, że sprawa wyłonienia kandydata do zawarcia najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest sprawą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 20 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Problem polega na tym, że żaden z przepisów ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych nie przewiduje wydania w tej sprawie decyzji administracyjnej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozwiązanie tego problemu jest możliwe tylko przez przyjęcie, że w tym przypadku konkretyzacja przepisów gminnych zawartych w uchwale rady gminy następuje w innej formie prawnej niż decyzja administracyjna lub postanowienie, o których mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Oznaczałoby to, iż skierowanie (odmowa skierowania) do zawarcia umowy najmu jest aktem administracyjnym w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, a tym samym podlega kontroli Sądu po uprzednim wezwaniu przez obywatela właściwego organu do usunięcia naruszenia prawa w trybie art. 34 ust. 3 tej ustawy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienia prawnego nie wynika jasno, czy dotyczy ono jedynie skierowania do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, czy też zawarcia umowy najmu jakiegokolwiek samodzielnego lokalu mieszkalnego należącego do mieszkaniowego zasobu gminy. Kwestia ta jest istotna, bowiem zasady i tryb zawierania umów najmu lokali socjalnych są odrębnie uregulowane w rozdziale 4 A Lokale socjalne@ ustawy z dnia z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105 poz. 509 ze zm.), a lokale socjalne są, obok lokali zamiennych, wyraźnie wyodrębnioną kategorią lokali należących do zasobu mieszkaniowego gminy. Wynika to z przepisu art. 3 ustawy, który zawiera definicję samodzielnego lokalu mieszkalnego, lokalu zamiennego i lokalu socjalnego oraz z przepisu art. 5 ust. 2 stanowiącego, że Amieszkaniowy zasób, o którym mowa w ust. 1, gmina tworzy w drodze budowy lub nabywania budynków mieszkalnych i utrzymuje go na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach, a także - w wypadkach przewidzianych w ustawie - zapewnia lokale zamienne lub socjalne. Gmina może także ustanowić własność poszczególnych lokali w celu ich zbycia, na zasadach określonych odrębnymi przepisami, kierując się względami racjonalnej gospodarki mieszkaniowym zasobem.@ Skoro zatem w pytaniu Rzecznika Praw Obywatelskich nie ma mowy o najmie lokali socjalnych ani najmie lokali zamiennych należy przyjąć, że dotyczy ono najmu lokali mieszkalnych nie będących lokalami socjalnymi lub lokalami zamiennymi.

Kolejna wątpliwość dotyczy charakteru prawnego czynności nazwanej we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowaniem do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Otóż żaden przepis ustawowy nie zna takiej instytucji, która jest wytworem bliżej nieokreślonej praktyki organów samorządowych ukształtowanej, jak się należy domyślać, na podstawie uchwał określających kryteria wyboru osób, z którymi umowy najmu są zawierane w pierwszej kolejności. Ponadto nie da się wykluczyć sytuacji, w których rady gmin ustanowiły lub ustanowią inne formy i procedury dotyczące wyłaniania takich osób, a zatem odpowiedź na przedstawione zagadnienie prawne dotyczyłaby jedynie części stanów faktycznych objętych przepisem art. 5 ust. 3 ustawy.

Punktem wyjścia rozważań należy uczynić przepis art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, który stanowi, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy. Powyższy przepis był przedmiotem wykładni Trybunału Konstytucyjnego, który w pkt 1 orzeczenia z dnia 23 października 1995 r., K. 4/95 (OTK 1995 nr 2 poz. 11) stwierdził, iż APrzepis art. 4 ustawy (...) rozumiany w ten sposób, że nie przyznaje praw podmiotowych członkom wspólnoty samorządowej, jest zgodny z art. 1, art. 79 ust. 1, art. 71 ust. 2 oraz art. 73 ust. 1 i 2 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., jak również z art. 1, art. 5 i art. 6 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 powołanej Ustawy Konstytucyjnej.@ W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 4 ustawy ustanawia nowe zadanie własne gminy i wyznacza sferę jej właściwości rzeczowej. W ocenie Trybunału przepis ten określa kierunek działań gminy podejmowanych w tej sferze w odpowiednich dla gminy formach prawnych i przy pomocy posiadanych przez nią środków, natomiast nie jest to przepis kompetencyjny. W dalszej części uzasadnienia Trybunał stwierdził, że przepis art. 4 ustawy nie stwarza przesłanek do skonstruowania prawa podmiotowego,

na podstawie którego mieszkańcy gminy przysługiwałoby roszczenie o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Ustawa bowiem nie określa, na czym konkretnie miałyby polegać realizacja tego prawa, w jakim momencie roszczenie miałyby być wymagalne i w jaki sposób można by dochodzić jego wykonania. Wykładnię tę podzielił Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu uchwały z dnia 30 kwietnia 1997 r., III CZP 13/97 przyjął, że przepis art. 4 uzupełnia jedynie zadania własne gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, określone w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74).

Powyższy pogląd Sądu Najwyższego jest trafny. Przepis art. 4 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych nie ma bowiem innego znaczenia prawnego niż wynikające z jego wykładni językowej. Przepis ten ustanawia zadanie własne gminy, polegające na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, czyli mieszkańców gminy. Brak jest podstaw, aby przepis prawny ustanawiający nowe zadanie własne gminy był interpretowany inaczej niż przepis art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym, który stanowi w ust. 1, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a w ust. 2 wymienia sprawy należące do tych zadań, w tym komunalnego budownictwa mieszkaniowego. W doktrynie i orzecznictwie sądowym utrwalony jest pogląd, że przepis art. 7 ustawy nie może stanowić podstawy decyzji administracyjnej w sferze objętej zadaniem własnym, bowiem taką podstawą są jedynie przepisy materialnego prawa administracyjnego, do których ten przepis nie należy. W związku z tym trzeba stwierdzić, że przepis art. 4, określający zadanie własne gminy w postaci zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty mieszkaniowej, nie jest normą prawa materialnego, która tworzy uprawnienie mieszkańca gminy do żądania zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych i nie ustanawia kompetencji organu gminy do autorytatywnej konkretyzacji tego uprawnienia w drodze decyzji administracyjnej. Mimo tego zasadniczego podobieństwa obu przepisów należy zwrócić uwagę, że przepis art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest mocniejszy w tym sensie, że nie ma w nim mowy o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, jak w przepisie art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym, lecz o zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, co wskazuje na silniejsze powiązanie obowiązku gminy z potrzebami mieszkaniowymi poszczególnych mieszkańców gminy a nie ich ogółu. Nie zmienia to jednak przedstawionej wyżej oceny tego przepisu.

Przepis art. 5 ust. 3 ustawy stanowi, że zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz kryteria wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawierane w pierwszej kolejności, określa rada gminy. Sprawy te powinny być poddane kontroli społecznej. Przepis ten upoważnia radę gminy do określenia kryteriów wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawierane w pierwszej kolejności. Należy przy tym podkreślić, że rada gminy jest w tym zakresie związana przepisem art. 5 ust. 2 ustawy, który odwołuje się do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach. Przepis art. 5 ust. 3 ustawy nie określa wprawdzie prawnej formy działania rady gminy w tym przedmiocie, jednakże nie ulega wątpliwości, że określenie kryteriów wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawierane w pierwszej kolejności, następuje w drodze uchwały rady gminy. Uchwała taka należy do kategorii uchwał tzw. wykonawczych, o których mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie

terytorialnym; zawiera zatem przepisy gminne powszechnie obowiązujące na obszarze gminy, których adresatami są nie tylko organy gminy, lecz także mieszkańcy gminy. Określenie w uchwale rady gminy kryteriów, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy, zobowiązuje zatem właściwy organ gminy do ich przestrzegania w procedurze zawierania umów najmu lokali mieszkalnych należących do zasobu mieszkaniowego gminy, a osoby spełniające te kryteria są uprawnione do żądania zachowania się organu zgodnie z obowiązującymi w tej mierze przepisami prawa. Osobom tym, jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanych wyżej orzeczeń, nie służy natomiast roszczenie w rozumieniu prawa cywilnego o zawarcie z nimi umów najmu lokalu mieszkalnego, poza przypadkami wyraźnie przewidzianymi w ustawie, ani tym bardziej nie powstaje po stronie takich osób publiczne prawo podmiotowe do uzyskania takiego lokalu.

Przepisy ustawy nie regulują zasad i trybu postępowania w sprawie wyboru osób, z którymi umowy najmu powinny być zawierane w pierwszej kolejności. Stanowią jedynie, że sprawy te powinny być poddane kontroli społecznej. Powstaje w związku z tym problem, czy do postępowania w tej sprawie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, czy też rada gminy jest upoważniona do uregulowania w uchwale również zagadnień związanych z procedurą wyłaniania kandydatów do zawarcia umów najmu lokali z zasobu mieszkaniowego gminy. Można bowiem reprezentować stanowisko, że norma nakazująca poddanie tych spraw kontroli społecznej upoważnia(zobowiązuje) radę gminy do określenia przynajmniej minimum wymagań proceduralnych względnie organizacyjnych, jakim taka kontrola powinna odpowiadać. Można też przyjąć, że poddanie tych spraw kontroli społecznej wyklucza jakąkolwiek formę kontroli instancyjnej, czy kontroli sądowej zważywszy, że generalnie sprawy najmu lokali mieszkalnych należą do kategorii spraw cywilnych a nie spraw administracyjnych. Przeciwno stosowaniu w tych sprawach Kodeksu postępowania administracyjnego przemawia ponadto wyrażona w art. 1 ust. 2 ustawy zasada, że w zakresie w niej nie uregulowanym do najmu lokali mieszkalnych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, a także to, iż przepisy ustawy o najmie lokali nie przewidują podejmowania przez organy gminy jakiegokolwiek rozstrzygnięcia w tej sprawie ani też nie ustanawiają właściwości organu gminy do załatwiania spraw tego rodzaju. Z wymienionych przez art. 1 § 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego przesłanek jego zastosowania pozostawałby zatem jedynie indywidualny charakter sprawy wyboru osoby, z którą zawiera się umowy najmu w pierwszej kolejności.

Przyjęcie, że w sprawie wyboru osoby, z którą umowa najmu lokalu powinna być zawarta w pierwszej kolejności, organ gminy podejmuje decyzję administracyjną, wymagałoby oparcia się na domniemaniu załatwienia tej sprawy w formie decyzji. Tymczasem opowiedzenie się za instytucją domniemania decyzji w sytuacji, w której sprawa będąca przedmiotem rozstrzygnięcia ma charakter sprawy *prima facie* cywilnej (zawarcie umowy najmu) nie jest trafne. Koncepcja domniemania decyzji administracyjnej w wersji skrajnej nie uwzględnia bowiem, że w sprawach cywilnych właściwe są sądy powszechne, a jedynie wyjątkowo, na mocy wyraźnego przepisu ustawy może być właściwa droga postępowania administracyjnego. Ponadto, jak wskazano wyżej, wcale nie jest oczywiste, że na etapie poprzedzającym zawarcie umowy stosowana jest w każdym przypadku jakakolwiek procedura wyłaniania kandydatów do zawarcia z nimi umów najmu lokali, ani też że podejmowane są w tej

kwestii jakiegokolwiek rozstrzygnięcia.

Kodeks postępowania administracyjnego wymaga, aby sprawa rozstrzygana w formie decyzji administracyjnej należała do właściwości organu administracji państwowej. Tymczasem przepisy ustawy o najmie lokalu nie przewidują zarówno rozstrzygnięcia sprawy w formie decyzji ani też nie określają organu gminy właściwego do załatwienia sprawy wyboru osoby, z którymi umowy najmu są zawierane w pierwszej kolejności. Wprawdzie właściwość taką można ustalić na podstawie szeregu domniemań wynikających z przepisów art. 7, 18 i 39 ustawy o samorządzie terytorialnym, lecz domniemania takie mogą być przyjęte jedynie wówczas, gdy dotyczą sprawy administracyjnej, gdy tymczasem sprawa wyłonienia kandydata do zawarcia z nim umowy najmu lokalu mieszkalnego jest sprawą cywilną.

W kwestii, czy ustalenie w uchwale rady gminy kryteriów wyboru osób, z którymi umowy najmu są zawierane w pierwszej kolejności, rodzi po stronie osób spełniających te kryteria jakiegokolwiek prawa podmiotowe, należy zwrócić uwagę, że z przepisu art. 5 ust. 2 ustawy wynika, że ustawodawca wyraźnie odróżnia zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych (mieszkańców gminy) od zapewnienia lokalu (socjalnego lub zamiennego). Jeżeli mocniejsze sformułowanie: Agmina (...) w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale zamienne lub socjalne nie skłoniło Sądu Najwyższego do stwierdzenia, iż osoby spełniające określone w uchwale rady gminy kryteria mają roszczenie o zawarcie z nimi umowy najmu lokalu socjalnego, to tym bardziej trudno jest uzasadnić istnienie interesu prawnego tych osób na podstawie słabszego sformułowania, że mieszkaniowy zasób, o którym mowa w ust. 1, gmina tworzy w drodze budowy lub nabywania budynków mieszkalnych i utrzymuje go na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że wybór osoby, z którą umowa najmu lokalu mieszkalnego powinna być zawarta w pierwszej kolejności, nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Nie jest to także inna czynność, o której mowa w art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, bowiem kognicji Sądu podlegają inne niż określone w pkt 1-3 tego przepisu akty i czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Tymczasem sprawa wyboru osoby, z którą umowa najmu jest zawierana w pierwszej kolejności, nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Przede wszystkim zaś w drodze tej czynności nie przyznaje się ani nie stwierdza się lub uznaje uprawnienia wynikającego z przepisu prawa, bowiem zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, z przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie wynika uprawnienie osób o niskich dochodach do żądania zawarcia z nimi umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy.

Z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wynika, że sąd administracyjny jest właściwy w sprawach określonych w art. 16 i 17 tej ustawy, gdy skargę wniesiono na działanie lub bezczynność organu administracji publicznej. Zgodnie zaś z przepisem art. 20 ust. 3 tej ustawy kognicji sądu administracyjnego podlegają działania i sprawy załatwiane przez organy administracji publicznej, które nie mają charakteru cywilnoprawnego. Skoro zatem sprawa wyboru osoby, z którą umowa najmu lokalu mieszkalnego jest zawierana w pierwszej kolejności oraz czynność wyboru

tej osoby mają charakter cywilnoprawny, to brak jest podstaw do przyjęcia, że czynność ta może być przedmiotem skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

N o t k a

Powołana w uzasadnieniu **uchwała z dnia 30 kwietnia 1997 r., III CZP 13/97 została opublikowana w MoP 1997 nr 7 s. 5.**

=====