

Wyrok z dnia 22 października 1998 r.

III RN 71/98

Wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 1-2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokalu muszą być uwzględnione jako przesłanki prawne różnicowania stawek czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej ustalanych w uchwale rady gminy. Rada gminy poza czynnikami wymienionymi w art. 26 ust. 1 tej ustawy może uwzględnić także inne, wpływające na wartość użytkową lokalu.

Przewodniczący: SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 22 października 1998 r. sprawy ze skargi Leszka S. na uchwałę Rady Miejskiej w M.M. z dnia 12 sierpnia 1997 r. [...] w przedmiocie ustalenia czynników podwyższających i obniżających stawki bazowe czynszu regulowanego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lutego 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Rada Miejska w M.M. podjęła w dniu 12 sierpnia 1997 r. uchwałę [...] w sprawie ustalenia czynszu regulowanego za najem lokali. Leszek S. zarzucił niezgodność z prawem § 2 tej uchwały, dotyczącego ustalania czynników obniżających lub podwyższających stawki bazowe czynszu regulowanego, wobec pominięcia w nim czynników określonych w art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), między innymi w odniesieniu do położenia lokalu w budynku mieszkalnym (kondygnacji) i zwrócił się do

Rady Miejskiej w M.M. z wezwaniem o usunięcie tego naruszenia jego interesu prawnego, czemu ta odmówiła uchwałą [...] z dnia 29 września 1997 r., a w tej sytuacji, działając w trybie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, wniósł on skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w M.M. wniosła o jej oddalenie, podnosząc w szczególności, że w art. 26 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wskazane zostały jedynie przykładowo te czynniki, które mają wpływ na podwyższenie lub obniżenie wartości użytkowej lokali i dlatego należy je brać pod uwagę przy różnicowaniu stawek czynszu regulowanego. Jednakże zróżnicowanie stawek czynszu regulowanego przy uwzględnieniu czynników, o których mowa w art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jest uzasadnione - w opinii Rady - jedynie wtedy, gdy „faktycznie występują w danej gminie czynniki znaczące dla wartości użytkowej lokali mieszkalnych”. Z tej też przyczyny Rada Miejska w M.M. w celu zróżnicowania wartości użytkowej lokali mieszkalnych na terenie miasta uwzględniła w swej uchwale tylko te czynniki, które mają znaczący wpływ na tę wartość. Ponadto Rada Miejska zarzuciła, że skarżący nie wskazał swego interesu prawnego, który został naruszony przedmiotową uchwałą.

Naczelnym Sądem Administracyjnym w Warszawie wyrokiem z dnia 11 lutego 1998 r. [...] powyższą skargę oddalił. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd stwierdził, że przepis art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jedynie przykładowo wskazuje czynniki wpływające na podwyższenie i obniżenie wartości użytkowej lokalu, natomiast w praktyce rada „może przyjąć nieco inne niż wymienione w tym przepisie czynniki (...) przy uwzględnieniu warunków lokalowych występujących na jej terenie”. W szczególności z powołanego przepisu nie wynikał obowiązek Rady „obniżenia stawki bazowej za lokal położony na 4-tej kondygnacji”. Poza tym, w opinii Sądu, w zaskarżonej uchwale Rada Miejska uwzględniła większość czynników wymienionych w art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, które wpływać mają na zróżnicowanie wartości użytkowej lokali.

Minister Sprawiedliwości pismem z dnia 4 czerwca 1998 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, 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.) oraz art. 20 ust.

3 i art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o NSA wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że 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 (centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca), położenie lokalu w budynku (kondygnacja, stopień nasłonecznienia), wyposażenie budynku i lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, wreszcie ogólny stan techniczny budynku. Pominięcie niektórych z tych czynników prowadzi więc do uogólnienia stawek czynszu dla lokali, które posiadają różną wartość użytkową, a to narusza interes prawny najemców tych lokali i uniemożliwia osiągnięcie celu, któremu służyć ma art. 26 wymienionej ustawy. Tym bardziej, że możliwość uwzględnienia przez radę gminy przy ustalaniu wysokości stawek czynszu regulowanego za lokale także innych czynników, nie wymienionych 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.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm. - powoływanej nadal jako ustawa o najmie lokali mieszkalnych) wysokość czynszu powinna w każdym wypadku uwzględniać stan techniczny i położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu oraz inne czynniki podwyższające lub obniżające jego wartość użytkową (art. 20 ust. 3), przy czym w zasadzie (o ile strony w drodze umowy nie postanowią inaczej - art. 20 ust. 4) czynsz obejmuje także: podatek od nieruchomości, koszt administrowania, koszty konserwacji i utrzymania technicznego budynku,

koszty utrzymania zieleni oraz wszystkich pomieszczeń wspólnego użytkowania, w tym opłaty za energię elektryczną, energię cieplną, gaz, wodę, za odbiór nieczystości stałych i płynnych, windę, antenę zbiorczą oraz domofon (art. 21 ust. 1, niezależnie od opłat, o których mowa w art. 21 ust. 2).

Równocześnie w ustawie o najmie lokali mieszkalnych określone zostały zasady i tryb ustalania tzw. czynszu regulowanego (art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o najmie lokali mieszkalnych), wedle których: po pierwsze - maksymalny czynsz regulowany nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu (art. 25 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych); po drugie - wartość odtworzeniową lokalu wyznacza iloczyn jego powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego 1 m^2 powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, którego wysokość ustala co kwartał wojewoda w drodze zarządzenia (art. 25 ust. 3 i ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych); po trzecie - zróżnicowane stawki czynszu za 1 m^2 powierzchni użytkowej lokalu ustala rada gminy w drodze uchwały, uwzględniając czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową tego lokalu, a w szczególności: położenie budynku (centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca), położenie lokalu w budynku (kondygnacja, stopień nasłonecznienia), wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, a także ogólny stan techniczny budynku (art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych); po czwarte - stawki czynszu za 1 m^2 powierzchni użytkowej lokalu, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających jego wartość użytkową, mają charakter cen sztywnych (art. 26 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych); i po piąte - uchwała rady gminy w sprawie wysokości stawek czynszu regulowanego określa wysokość stawek czynszu w okresie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie (art. 26a ustawy o najmie lokali mieszkalnych). Zasady powyższe mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a ich przestrzeganie przy ustalaniu stawek czynszu regulowanego za 1 m^2 powierzchni użytkowej lokalu przesądza o zgodności z prawem podejmowanej w tym zakresie uchwały rady gminy (art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych w związku z 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.). W kontekście rozpoznawanej sprawy należy zwrócić uwagę na to, że przepisem art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie tylko wprowadzona została zasada nakazująca różnicowanie stawek czynszu za 1 m^2 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 różnicowań stawek czynszu. Oznacza to, że czynniki wskazane wprost w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych 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. Wynika stąd, że w rozpoznawanej sprawie zaskarżona uchwała rady gminy w rażący sposób naruszyła wynikające z art. 20 ust. 3 oraz art. 26 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych zasady ustalania stawek czynszu regulowanego, skoro zróżnicowała ona stawki czynszu regulowanego z pominięciem niektórych spośród tych czynników mających wpływ na wartość powierzchni użytkowej lokalu czynników, które zostały wskazane wprost w ustawie.

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. 393¹³ § 1 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.

=====