

Wyrok z dnia 8 lipca 1998 r.

III RN 45/98

Przeznaczenie w budżecie gminy środków finansowych na remonty budynków prywatnych, w których najemcy mieszkań obowiązani są opłacać czynsz regulowany (art. 56 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) jest zgodne z prawem, ponieważ służy realizacji zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 - Prawo budżetowe, jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm. w związku z art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych).

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

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 8 lipca 1998 r. sprawy ze skargi Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. na uchwałę Rady Miejskiej w S.Ś. z dnia 27 marca 1997 r. [...] w przedmiocie zmiany budżetu miasta, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 22 września 1997 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Rada Miejska w S.Ś. podjęła w dniu 27 marca 1997 r. uchwałę [...] w sprawie zmian w budżecie miasta na rok 1997, w której z mocy § 2 postanowiła dokonać zwiększenia wydatków budżetowych o kwotę 3.250.262,00 zł, w tym między innymi w dziale 74 rozdziale 7415 § 25 postanowiła zwiększyć kwotę przeznaczoną na koszty naprawy prywatnych domów wielomieszkaniowych o 20.000,00 zł. Następnie, sto-

sownie do obowiązku określonego w art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), uchwała ta została w dniu 7 kwietnia 1997 r. przedstawiona przez Radę Miejską Regionalnej Izby Obrachunkowej w K.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w K. uchwałą z dnia 30 kwietnia 1997 r. [...], podjętą na podstawie art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428 ze zm.), stwierdziło, że postanowienie § 2 powyższej uchwały w istotny sposób narusza art. 1 i art. 7 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm.) w związku z art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) poprzez przeznaczenie kwoty 20.000,00 zł na naprawy prywatnych domów mieszkalnych oraz nakazało usunięcie tego postanowienia z uchwały do dnia 20 maja 1997 r. pod rygorem unieważnienia uchwały Rady Miejskiej w tej części.

Uchwałą z dnia 27 maja 1997 r. [...] Rada Miejska w S.Ś. wezwała Regionalną Izbę Obrachunkową w K. do uchylenia naruszającej - w jej opinii - kompetencje Rady Miejskiej powyższej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 30 kwietnia 1997 r. W tej sytuacji Regionalna Izba Obrachunkowa w K. złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach w trybie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, wnosząc o stwierdzenie nieważności powyższej uchwały Rady Miejskiej w S.Ś. w części dotyczącej zwiększenia wydatków o kwotę 20.000.00 zł w dziale 74 rozdziale 7415 § 25 budżetu miasta z przeznaczeniem na naprawy prywatnych domów wielomieszkaniowych jako sprzecznej z obowiązującym prawem, a w szczególności w istotny sposób naruszającej art. 1 i art. 7 ustawy - Prawo budżetowe w związku z art. 4 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. W uzasadnieniu skargi Regionalna Izba Obrachunkowa podkreśliła, że w obowiązującym stanie prawnym nie jest dopuszczalne dotowanie przez gminę naprawy budynków mieszkalnych stanowiących własność osób fizycznych. Zdaniem skarżącej, z treści art. 1 i art. 7 ustawy - Prawo budżetowe wynika, że granice swobodnego dysponowania przez gminy środkami finansowymi pochodzącymi z ich budżetów w zakresie spraw publicznych wyznaczają zadania własne gminy oraz zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminom w obowiązującym trybie ustawowym. Stąd zasada samodzielnego prowadzenia przez gminy gospodarki finansowej w oparciu o własny budżet nie oznacza samodzielności

rozumianej jako dowolność ani w zakresie pozyskiwania dochodów, ani też ich wydawania. W związku tym w skardze powołane zostało także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 1995 r. K 8/95 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lutego 1991 r., SA/Ka 1010/91, z których - zdaniem skarżącej - wynika, iż w zakresie gospodarki finansowej gminom wolno czynić tylko to na co zezwalają przepisy. Udzielanie dotacji przez gminy zostało uregulowane prawem i ich przyznawanie nie jest dopuszczalne każdemu i na każdy cel, a decyzja w sprawie udzielania dotacji przez Radę Miejską w S.Ś. na bieżące utrzymanie budynków mieszkalnych stanowiących własność osób fizycznych miała charakter pozaprawny. W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w S.Ś. wniosła o jej oddalenie i wskazując na postanowienia art. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych zwróciła uwagę, że w wypadku, gdy lokale mieszkalne w budynkach wielomieszkaniowych objęte zostały najmem nawiązanym na podstawie decyzji administracyjnych, to wobec szczególnej ochrony prawnej najemców tych lokali wynikającej z postanowień art. 56 oraz art. 32 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, co w istotny sposób ogranicza prawo własności i „stawia właścicieli nieruchomości w sytuacji nie odbiegającej od dawnego szczególnego trybu najmu”, należy przyjąć, iż istniejący stan faktyczny odpowiada założeniom wynikającym z art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i daje podstawy do przyjęcia, że chodzi w tym wypadku o zadania własne gminy. Równocześnie Rada Miejska wyjaśniła, że: „podjęła stosowną decyzję na wniosek zainteresowanych właścicieli, po dogłębnym rozeznaniu kierując się przy tym zasadą celowości”.

Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach wyrokiem z dnia 22 września 1997 r. [...] oddalił skargę. W uzasadnieniu tego wyroku podniesiono, że zaskarżona uchwała nie narusza żadnego ze wskazanych w skardze przepisów prawa oraz nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. W szczególności zaskarżona uchwała Rady Miejskiej w S.Ś. nie narusza określonych jedynie w ogólny sposób zasad procedury budżetowej oraz gospodarki finansowej gmin w przepisach ustawy - Prawo budżetowe. Ponadto, mając na uwadze uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r. dotyczącą powszechnie obowiązującej wykładni art. 85 i art. 87 oraz tytułu rozdziału 10 ustawy o samorządzie terytorialnym, w których używany jest zwrot „działalność komunalna” (W. 10/93, OTK z 1994 r. część II poz. 46), należy przyjąć, że „działalnością komunalną” w rozumie-

niu tych przepisów jest wszelka działalność gminy oraz innych gminnych jednostek samorządu terytorialnego wymienionych w ustawie o samorządzie terytorialnym. Z kolei przy wykładni art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych należy mieć na uwadze, że przepis ten nie określa szczegółowych warunków, form i zasad realizacji zadania w zakresie „zaspokajania potrzeb mieszkaniowych”, poza tym, że chodzić ma o zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, czyli mieszkańców gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym). Stąd zakres tego przepisu jest na tyle szeroki, że obejmuje również cele, które wskazane zostały w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, bowiem pod pojęciem „zaspokajania potrzeb mieszkaniowych” należy rozumieć nie tylko wzniesienie nowych lokali mieszkalnych, ale także utrzymywanie w należytym stanie już istniejącej substancji mieszkaniowej, w czym mieści się również przeznaczenie środków finansowych na remonty budynków wielomieszkaniowych stanowiących własność osób fizycznych, w których lokale są wynajmowane członkom wspólnoty samorządowej opłacającym regulowany czynsz najmu. Skoro więc w tej samej uchwale przewidziano wzrost wydatków na dotacje dla gospodarki komunalnej i mieszkaniowej w ogóle, to - w opinii Sądu - nie ma żadnych podstaw, aby dyskryminować lub dyskwalifikować tych właśnie właścicieli budynków mieszkalnych, a w rezultacie także i najemców lokali mieszkalnych opłacających czynsz regulowany za najem lokali w tych budynkach, poprzez wyłączenie ich z możliwości korzystania z takich dotacji, w zakresie określonym zaskarżoną uchwałą Rady Miejskiej. W opinii Sądu, wynikające z art. 2 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym upoważnienie gminy do wykonywania zadań publicznych „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” oznacza swobodę oceny tego, co jest sprzeczne a co nie z interesami wspólnoty samorządowej. Żaden przepis prawa nie stoi na przeszkodzie przekazywaniu przez gminę środków finansowych w formie dotacji lub jakiegokolwiek innej na realizację celów związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty. Natomiast organ nadzoru nie może wypowiadać się na temat celowości czy słuszności podjętych przez gminę w tym zakresie rozstrzygnięć. Trafność takich rozstrzygnięć może być kwestionowana w innym trybie, np. w drodze referendum gminnego. Zdaniem Sądu, zaskarżone rozwiązanie przyjęte przez gminę nie naruszało także zasady równości wobec prawa, bowiem leżało ono zarówno w interesie najemców i właścicieli budynków wielomieszkaniowych, jak i w szerszym interesie społecznym, tym bardziej jeżeli zważyć, że w danym wypadku, w odniesieniu do

ustalania treści i zakresu ochrony prawa własności, zasada równości powinna być brana pod uwagę w powiązaniu z zasadą sprawiedliwości społecznej (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 1993 r., K 7/92, OTK z 1993 r. część I strona 81 i 82 oraz orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1991 r., K 1/91, OTK z 1991 r. strona 90). Rozwiązanie przyjęte w zaskarżonej uchwale miało także w części zrekompensować właścicielom takich budynków wielomieszkańczych straty i ograniczenia jakie wyływają z treści art. 56 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Trzeba bowiem mieć na uwadze także i to, że stosownie do postanowienia art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.) osoby fizyczne będące właścicielami budynków wielomieszkańczych, w których najemcy uiszczają czynsze regulowane, pozbawione zostały prawa odliczenia strat poniesionych w związku z najmem takich lokali mieszkalnych od dochodów uzyskiwanych z innych źródeł przychodów.

Minister Sprawiedliwości pismem z dnia 24 kwietnia 1998 r. [...] złożył rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach, zarzucając temu wyrokowi rażące naruszenie przepisu art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) w związku z art. 1, art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy - Prawo budżetowe i w związku z art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Katowicach do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że jakkolwiek prawdą jest, iż aktualnie właściciele prywatnych domów wielomieszkańczych, w których lokale zajmowane są na podstawie decyzji administracyjnych, nie mogą w pełni korzystać z wszystkich praw właściciela, to jednak rozwiązania prawne przyjęte w ustawie z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie upoważniają gmin do wyrównywania obywatelom strat spowodowanych jej rozwiązaniami, poza wyraźnie przewidzianymi w ustawie tzw. dodatkami mieszkaniowymi (art. 41 ust. 1 oraz art. 39 ust. 3 tej ustawy). Rewizja zarzuca także obrazę art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przez to, że Naczelny Sąd Administracyjny uznał za dopuszczalne zaliczenie wydatków na remonty prywatnych domów wielomieszkańczych do kategorii zadań publicznych, gdy tymczasem zadania publiczne gminy, o

których jest mowa w art. 6 i art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym, w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych: „należy wiązać z mieniem komunalnym, w stosunku do którego gmina wykonuje uprawnienia wynikające z prawa własności (art. 43 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym)”. Natomiast, w opinii rewizji nadzwyczajnej, „wykonywanie uprawnień w stosunku do mienia prywatnego jest naruszeniem prawa własności. Do takiej ingerencji brak jest upoważnienia ustawowego”, a ponadto: „Sprawą publiczną w rozumieniu art. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym nie jest remont prywatnych domów wielomieszkaniowych”. Następnie w rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że granicę swobodnego dysponowania przez gminę środkami finansowymi pochodzącymi z ich budżetów wyznaczają zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1996 r., 1/96, OTK z 1996 r. Nr 5 poz. 38), zasad udzielania dotacji dotyczą art. 7 i art. 16 ust. 3 i ust. 4 ustawy - Prawo budżetowe. Tymczasem wydatki na naprawę prywatnych budynków wielomieszkaniowych nie mieszczą się w żadnej z wymienionych w art. 7 ustawy - Prawo budżetowe kategorii wydatków, co - w opinii rewizji nadzwyczajnej - pozwala na postawienie zarzutu rażącego naruszenia art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy - Prawo budżetowe. Niedopuszczalna jest także zbyt szeroka interpretacja art. 16 ust. 3 i ust. 4 ustawy - Prawo budżetowe, którą w odniesieniu do tego przepisu zastosował Naczelny Sąd Administracyjny, bowiem mogłaby ona prowadzić do wniosku, że z budżetu gminy można bez przeszkód finansować także budowę prywatnych domów, ponieważ - jak to ujmuje rewizja nadzwyczajna: „stanowi to również zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej”. Ponadto w rewizji nadzwyczajnej wyrażona została opinia, że prywatny właściciel domu wielomieszkaniowego musiałby potraktować otrzymaną kwotę od gminy jako darowiznę, która rodzi obowiązek w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Ponieważ jednak podatek ten stanowi dochód Państwa, to w ten sposób podatek gminy wzbogacałby budżet Państwa, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 1 i art. 3 ustawy - Prawo budżetowe.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna nie jest uzasadniona.

Prawo budżetowe ustala ogólne zasady i tryb gromadzenia zasobów pieniężnych objętych także budżetami gmin oraz przeznaczenie tych zasobów na finansowanie zadań wynikających z funkcji gmin (art. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe - jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 ze zm. oraz art. 2 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin - jednolity tekst: Dz.U. z 1993 r. Nr 129, poz. 600 ze zm., aktualnie jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164). W myśl tych zasad budżety gmin, jako ich roczne plany finansowe, obejmują między innymi dochody i wydatki przeznaczone na realizację zadań własnych gmin (art. 7 ust. 1 pkt 2 *in fine* ustawy - Prawo budżetowe). Natomiast do zadań własnych gmin należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej (art. 6 ust. 1 oraz art. 7 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 tym w szczególności także zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej (art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych - Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.). Wprawdzie przepis ten nie przyznaje praw podmiotowych członkom wspólnoty samorządowej (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995 r., K 4/95 - OTK z 1995 r. zeszyt 2 poz. 11), jednakże nakłada na gminę powinności, które - stosownie do przepisów ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych - gminy realizują albo poprzez wykorzystanie tzw. mieszkaniowego zasobu gminy (art. 5 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych), albo poprzez wykorzystanie zasobów mieszkaniowych stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych (z wyłączeniem spółdzielni mieszkaniowych - art. 25 - art. 26a ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych), względnie lokali mieszkalnych stanowiących własność osób fizycznych (art. 56 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). Równocześnie ustawa wprowadziła czynsz regulowany (w odróżnieniu od tzw. czynszu wolnego), ustalany przez radę gminy, którego wysokość nie może przekraczać jednak w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu mieszkalnego (art. 25 ust. 2 oraz art. 26 i art. 26a ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). Czynsz ten opłacają między innymi także, objęci z mocy wyraźnego przepisu ustawy szczególną ochroną prawną do 31 grudnia 2004, najemcy lokali mieszkalnych w budynkach mieszkalnych stanowiących własność prywatną, jeżeli stosunek najmu nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale

lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarkami lokalami albo szczególnego trybu najmu (art. 56 ust. 1 - ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). Ustawa stanowi przy tym, że rada gminy - po zasięgnięciu opinii sejmiku samorządowego - może skrócić termin szczególnego uprzywilejowania tej grupy najemców, ale jedynie w sytuacji, gdy będzie to uzasadnione stopniem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w gminie (art. 56 ust. 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). Oznacza to, że z woli samego ustawodawcy, do 31 grudnia 2004 roku dla realizacji zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców gminy wykorzystywane mają być również zasoby mieszkaniowe osób fizycznych, na warunkach określonych w art. 56 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Dlatego zarzut rewizji nadzwyczajnej, że przeznaczenie w budżecie gminy środków finansowych na remonty budynków prywatnych, w których najemcy mieszkań obowiązani są opłacać tzw. czynsz regulowany, stanowi rażące naruszenie prawa, a w szczególności art. 7 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy - Prawo budżetowe, jest bezzasadny, bowiem w danym wypadku rada gminy realizuje swoje kompetencje działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 2 *in fine* ustawy - Prawo budżetowe w związku z art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. 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.

=====