

Wyrok z dnia 29 marca 2000 r.

III RN 96/98

Przepis art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), lecz pomimo to zachowuje moc obowiązującą aż do dnia 11 lipca 2001 r. (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., P. 11/98 - ogłoszony w dniu 21 stycznia 2000 r. w Dz.U. Nr 3, poz.46), chyba że Parlament w terminie wcześniejszym uchwali stosowną zmianę ustawodawczą dotyczącą tego przepisu.

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

Sąd Najwyższy, z udziałem Prokuratora Prokuratury Krajowej Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 29 marca 2000 r. sprawy ze skargi Grażyny K. Antoniego T., Reginy M.-B., Barbary K., Barbary W. i Jacka G. na uchwałę Rady Miasta G. z dnia 26 kwietnia 1995 r. [...] w przedmiocie czynszu regulowanego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 11 grudnia 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i oddalił skargę.

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

Skarżący - Grażyna K., Antoni T., Regina M.-B., Barbara K., Barbara W. i Jacek G., po bezskutecznym wezwaniu Rady Miasta G. do usunięcia naruszenia

prawa, na podstawie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm. - powoływanej nadal jako: ustawa o samorządzie terytorialnym) wnieśli skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku na uchwałę [...] Rady Miasta G. z dnia 26 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany uchwały [...] Rady Miasta G. z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie wprowadzenia czynszu regulowanego w lokalach tworzących mieszkaniowy zasób Gminy Miasta G., uchylenia uchwały [...] z dnia 25 stycznia 1995 r. w sprawie zmiany uchwały [...] Rady Miasta G. z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie wprowadzenia czynszu regulowanego w lokalach tworzących mieszkaniowy zasób Gminy Miasta G. oraz daty wejścia w życie czynszu regulowanego na obszarze Gminy Miasta G. (Monitor R. M. G. nr 27, poz. 285), zarzucając, że uchwała ta narusza art. 56 ust. 2 w związku z art. 5, art. 25 oraz art. 26 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) w związku z art. 40 oraz art. 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), a także w związku z art. 3 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 71 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426) i wnosząc na tej podstawie o uchylenie zaskarżonej uchwały, względnie o stwierdzenie jej nieważności w zakresie, w jakim jej przepisy dotyczą lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących przedmiot prywatnej własności, a więc zgodnie z art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych - w budynkach nie stanowiących mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta G. W uzasadnieniu powyższej skargi podniesiono w szczególności, że w §1 zaskarżonej uchwały wprowadzony został obowiązek stosowania ustalonych nią stawek czynszu regulowanego we wszystkich lokalach znajdujących się na terenie Gminy Miasta G., a więc także w lokalach stanowiących własność prywatną (choć wprost nie zostały one tam wymienione), które tym samym - wbrew postanowieniom art. 5 oraz art. 25 ustawy o najmie lokali mieszkalnych - faktycznie zaliczone zostały do mieszkaniowego zasobu gminy. Tymczasem lokale mieszkalne w budynkach prywatnych w ujęciu przepisów tej ustawy nie należą - zdaniem skarżących - do mieszkaniowego zasobu gminy, a wysokości czynszu najmu mieszkań w tych lokalach dotyczy art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych, wedle którego czynsz ten powinien być ustalany zgodnie z przepisami art. 25 i art. 26

ustawy o najmie lokali mieszkalnych, a więc „nie może on przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu”, obliczonej zgodnie z art. 25 ust. 3 i ust. 4 tej ustawy. Tymczasem, zaskarżona uchwała naruszyła te zasady, a w konsekwencji naruszyła także interesy prawne właścicieli tych budynków, ponieważ lokatorzy mieszkań najmowanych w tych budynkach, powołując się na powyższą uchwałę Rady Miasta G., odmawiają zapłaty czynszu w granicach 2,1% - 3% wartości odtworzeniowej zajmowanych mieszkań, obliczonej wedle aktualnego wskaźnika przeliczeniowego określonego przez wojewodę, a więc czynszu procentowo wyższego od tego, jaki ustalony został w zaskarżonej uchwale przez Radę Miasta G.

W odpowiedzi na skargę Gmina Miasta G. zarzuciła, że skarżący mylnie wywodzą, jakoby czynsz regulowany obowiązani byli opłacać jedynie najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy. Art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych stanowi bowiem podstawę do rozszerzenia obowiązku opłacania tzw. czynszu regulowanego, aż do roku 2004, także na najemców lokali mieszkalnych znajdujących się w domach stanowiących własność prywatną. Poza tym, ustalone w zaskarżonej uchwale Rady Miasta G. stawki czynszu regulowanego odpowiadają wymaganiom ustawy, bowiem nie przekraczają 3% wartości odtworzeniowej zajmowanych mieszkań, natomiast ustawa o najmie lokali mieszkalnych nie określa dolnej granicy czynszu regulowanego.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku wyrokiem z dnia 11 grudnia 1997 r. [...] stwierdził niezgodność z prawem zaskarżonej uchwały w tej części, w jakiej wynika z niej, że dotyczy ona wprowadzenia czynszu regulowanego w lokalach mieszkalnych na terenie Gminy Miasta G. także w odniesieniu do lokali stanowiących własność prywatną (§1 ust. 1 i ust. 2). W uzasadnieniu tego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w szczególności, że art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych stanowi jedynie, iż czynsz z tytułu najmu lokali w domach stanowiących własność prywatną, nawiązanego w sposób określony w ust. 1 tego przepisu, ustala się zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym. Przepis ten nie oznacza jednak, że Rada Gminy miała uprawnienie do uchwalenia zróżnicowanych stawek czynszu, o jakich mowa w art. 26 tej ustawy, także w odniesieniu do lokali nie tworzących mieszkaniowego zasobu gminy (art. 25 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych).

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego pismem z dnia 22 lipca 1998 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku, zarzucając mu rażące na-

ruszenie prawa materialnego, a w szczególności art. 26 ust. 2 i art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych oraz na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) wniósł o jego uchylenie i oddalenie skargi lub o uchylenie wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Gdańsku do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że zaskarżony wyrok opiera się na błędnej interpretacji przepisów, skoro przyjmuje, że art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie przyznaje Radzie Gminy uprawnienia do ustalania (w okresie do 2004 roku włącznie) czynszu najmu lokali, w których stosunek najmu nawiązany został na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub innego tytułu prawnego (art. 56 ust. 1 tej ustawy), a położonych w domach stanowiących własność prywatną. Tymczasem art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych odsyła w kwestii sposobu ustalania czynszu najmu, w wypadku tego typu lokali mieszkalnych, do „przepisów o czynszu regulowanym”, czyli do art. 26 i art. 26a tej ustawy. Przepisy te nie zawierają żadnego ograniczenia dotyczącego ich stosowania wyłącznie do lokali tworzących zasób mieszkaniowy gminy, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, skąd wynika, że stosuje się je także do innych lokali mieszkalnych nie wymienionych w art. 25 ust. 1 tej ustawy. Przemawia za tym również, co podniesiono w rewizji nadzwyczajnej, wykładnia celowościowa przepisów przedmiotowej ustawy, chodzi bowiem o ochronę dotychczasowych najemców lokali przed wolnym czynszem, jeżeli najem został nawiązany w sposób określony w art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

W odpowiedzi na rewizję nadzwyczajną skarżący wnieśli o jej odrzucenie, zarzucając, że wniesiona została z uchybieniem terminu sześciomiesięcznego do jej wniesienia, liczonego od dnia ogłoszenia zaskarżonego wyroku; albo o oddalenie rewizji nadzwyczajnej, podnosząc w uzasadnieniu tego wniosku, że przepisy art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych wskazują, iż wolą ustawodawcy było zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów zobowiązanych do opłacania tzw. czynszu regulowanego, niedopuszczenie do ustalania stawek czynszu w wysokości niezgodnej z przepisami ustawy oraz odrębne uregulowanie statusu prawnego lokali (budynków) mieszkalnych, których najemcy płacą tzw. czynsz regulowany, a to poprzez przyznanie wynajmującym prawa ustalania tego czynszu przy zachowaniu limitów ustawowych. W opinii skarżących, przepisy art. 56

ust. 2 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych powinny być interpretowane w sposób zgodny z postanowieniami art. 21 i art. 64 w związku z art. 2, art. 8, art. 32 i art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Bowiem w przeciwnym razie należałoby dojść do wniosku, iż konsekwencją obowiązujących rozwiązań prawnych musiałyby być świadoma zgoda na dekapitalizację budynków mieszkalnych stanowiących własność osób fizycznych, w których stawki czynszu regulowanego ustalanego przez rady gmin nie pokrywają nawet w niezbędnym zakresie kosztów, o których mowa w art. 21 ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

Rozpoznając powyższą sprawę Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że skoro art. 20 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o najmie lokali mieszkalnych stanowi, że wysokość tzw. czynszu regulowanego ustala się w sposób określony w ustawie „w wypadkach przewidzianych w ustawie”, to biorąc pod uwagę dyspozycję art. 56 ust. 2 in fine tej ustawy oznacza to, że tzw. czynsz regulowany opłacają nie tylko „najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach nie zarobkowych, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych” (art. 25 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych, przy uwzględnieniu wyjątków określonych wyraźnie w ustawie - por. art. 66 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych), lecz także najemcy innych lokali mieszkalnych (nie wymienionych w art. 25 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych), o ile ustawa tak stanowi. Dotyczy to w szczególności również najemców lokali stanowiących własność osób fizycznych, jeżeli stosunek najmu tych lokali nawiązany został w sposób określony w art. 56 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych (por. także art. 57 oraz art. 57a ustawy o najmie lokali mieszkalnych). Co więcej, w art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych nie została przyznana żadnemu podmiotowi (w tym także właścicielom lokali lub budynków mieszkalnych) kompetencja do ustalania stawek czynszu, natomiast użyty w tym kontekście zwrot modalny „zgodnie z” wskazuje jednoznacznie, że w tym wypadku należy stosować wprost i w pełnym zakresie przepisy dotyczące tzw. czynszu regulowanego, a tym samym brak jest w tym wypadku podstaw prawnych do stosowania odmiennych reguł naliczania czynszu najmu.

Równocześnie jednak Sąd Najwyższy powziął zasadniczą wątpliwość co do zgodności art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych z art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 i art. 32, a także art. 2, art. 31 ust. 2 i ust. 3

oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 1 Protokołu Nr 1 do ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) i w tej sytuacji, działając na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne w tej sprawie.

Wyrokiem z dnia 12 stycznia 2000 r. (P. 11/98 – ogłoszonym w dniu 21 stycznia 2000 r. w Dz.U. Nr 3, poz. 46) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: po pierwsze – art. 56 ust. 2 w związku z art. 25 i art. 26 ustawy o najmie lokali mieszkalnych jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w związku z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, bowiem wprowadzone nim ograniczenia prawa własności ustanowiono z naruszeniem wymagań określonych w tych przepisach konstytucyjnych; oraz po drugie – Trybunał Konstytucyjny skorzystał równocześnie z kompetencji określonej w art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w myśl której orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie wchodzi w życie z dniem jego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, jeżeli Trybunał Konstytucyjny określi inny termin (w wypadku ustawy termin ten nie może być dłuższy aniżeli osiemnaście miesięcy) utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego lub przepisu prawnego uznanego za niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i w danym wypadku orzekł, że art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych utraci moc dopiero z dniem 11 lipca 2001 r., czyli dokładnie po upływie osiemnastu miesięcy od daty ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w powyższej sprawie, chyba że Parlament w terminie wcześniejszym uchwali stosowną zmianę ustawodawczą dotyczącą art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych.

Mając na uwadze, że orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) i w rozpoznawanej sprawie Sąd Najwyższy jest związany powyższym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, także w tym zakresie, w jakim wyrok ten przesądził o tym, że niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych utraci moc obowiązująca dopiero z dniem 11 lipca 2001 r., Sąd Najwyższy na podstawie art. 393¹⁵ KPC uwzględnił zarzuty rewizji nadzwyczajnej i uchylił zaskarżany nią wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Gdańsku z dnia 11 grudnia 1997 r. [...] oraz oddalił skargę.

=====