

Wyrok z dnia 3 października 2002 r.

III RN 154/01

1. Określenie stawek czynszu najmu lokali użytkowych mieści się w pojęciu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność komunalną (gminną) w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst: Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) oraz w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym w rozumieniu art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.).

2. Do rady gminy jako jej organu stanowiącego należy uchwalanie zasad i kryteriów określania stawek czynszu najmu lokali użytkowych, nie zaś ustalenie wysokości tych stawek.

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 października 2002 r. sprawy ze skargi Jerzego P. na uchwałę zarządu miasta P. z dnia 2 lutego 2000 r. [...] w przedmiocie najmu lokali użytkowych stanowiących własność komunalną, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z siedzibą w Gliwicach z dnia 4 grudnia 2000 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Katowicach do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Rada Miejska w P. uchwałą [...] z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie „najmu lokali użytkowych stanowiących własność komunalną z wyjątkiem lokali użytkowych w obiektach stanowiących siedziby gminnych jednostek organizacyjnych”, podjęła na

podstawie art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1, art. 42 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz.74 ze zm.) oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. Nr 9, poz.43 ze zm.), przyjęła jako zasadę, że lokale użytkowe zwalniane przez dotychczasowych najemców mogą być oddawane w najem w drodze przetargu (§ 1 ust. 1), natomiast w trybie bezprzetargowym lokale użytkowe mogą być oddawane podmiotom wymienionym w § 2 ust. 2, w tym dotychczasowym najemcom, „jako kontynuacja dotychczasowych umów”, przy czym warunkiem przedłużenia dotychczasowych umów najmu” jest rzetelne wywiązywanie się najemców z zobowiązań wobec gminy” (§ 1 ust.2 lit. a oraz ust. 3). W odniesieniu do lokali wyszczególnionych w ust. 2 uchwały, Rada Miejska upoważniła zarząd miasta do ustalenia stawek czynszu najmu lokali (§ 1 ust. 4), a nadto do obniżenia „indywidualnej stawki czynszu do zwolnienia włącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach na wniosek zainteresowanego”, przy zaznaczeniu, że takie zwolnienia nie dotyczą podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (§ 4). W uzasadnieniu do tej części uchwały Rady Miejskiej w P. stwierdzono, że „w związku z upływem terminu ważności umów najmu lokali użytkowych zachodzi konieczność urynkowienia stawek najmu oraz umożliwienia dotychczasowym najemcom kontynuowania najmu lokali bez konieczności organizowania nowego przetargu”.

Zarząd miasta P., działając na podstawie art. 30 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust.2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz § 1 ust. 4 i § 2 uchwały Rady Miejskiej [...] z dnia 30 grudnia 1999 r., podjął w dniu 2 lutego 2000 r. uchwałę [...] ustalającą w § 1 stawki czynszu najmu lokali oddawanych w trybie bezprzetargowym „zgodnie z załącznikiem nr 1”, w którym wyszczególniono: adresy lokali, charakter działalności, dotychczasową stawkę oraz „nową stawkę zł/m² (miesiąc) netto”. Wykonanie tej uchwały zarząd miasta powierzył „Dyrektorowi AZK w P.” (§ 5) oraz ustalił, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia (§ 6).

Mieszkaniec P. Jerzy P. pismem z dnia 12 czerwca 2000 r. zwrócił się na podstawie art.101 ustawy o samorządzie gminnym w imieniu własnym i Zrzeszenia Kupców P. do zarządu miasta P. o uchylenie uchwały [...] z dnia 2 lutego 2000 r. „w części dotyczącej § 1 tejże uchwały”. Zarzucił zarządowi miasta, że ustalił w sposób dowolny stawki czynszu ujęte w załączniku nr 1 do uchwały, rozszerzając je także na tych najemców, którzy z najmu nie rezygnują i których może jedynie dotyczyć waloryzacja stawek czynszu określona w § 3 uchwały [...]. Podniósł ponadto, że rada

miejska nie określiła obiektywnych kryteriów ustalania stawek czynszu w lokalach zwalnianych przez dotychczasowych najemców.

Zarząd miasta P. uchwałą [...] z dnia 15 czerwca 2000 r. odmówił uchylecia własnej uchwały [...], upoważniając burmistrza miasta do jej wykonania, co nastąpiło w formie pisemnej odpowiedzi z dnia 5 lipca 2000 r. podpisanej przez przewodniczącego zarządu miasta P. Wyjaśniono w niej, że w części dotyczącej § 1 uchwały [...] zarząd miasta nie przekroczył swoich kompetencji do ustalania stawek czynszu lokali użytkowych stanowiących własność komunalną, natomiast regulacja zawarta w § 3 uchwały [...] rady miejskiej z dnia 30 grudnia 1999 r. dotyczy jedynie waloryzacji stawek czynszu, a nie ustalania ich wysokości.

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego, Jerzy P. w imieniu własnym i Zrzeszenia Kupców Polskich w P. wniósł o uchylenie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego „§ 1” uchwały [...] zarządu miasta P. z dnia 2 lutego 2000 r. Powtórzył argumenty, które poprzednio zawarł w wezwaniu do organu gminy o usunięcie naruszenia prawa i podniósł, że zarząd miasta, któremu rada miejska w § 1 pkt 4 uchwały nr 269/99 z dnia 30 grudnia 1999 r. udzieliła upoważnienia do ustalenia stawek czynszu najmu lokali w trybie bezprzetargowym, wykroczył poza dyspozycje rady oraz „dokonał zbyt daleko idącej ingerencji w treść umów ustalając nowe stawki najmu zawarte w załączniku nr 1 do uchwały zarządu miasta [...]”. Kierował się bowiem indywidualną, subiektywną oceną ekonomicznej efektywności działalności podmiotów, będących najemcami lokali stanowiących mienie komunalne. Skarżący podkreślił, że mienie komunalne nie może służyć „działalności czysto fiskalnej”, bowiem jego podstawową funkcją jest realizacja zadań publicznych, zaś zarząd miasta P. nie miał podstaw do ustalenia nowych stawek czynszu w odniesieniu do kilkudziesięciu najemców skupionych w Zrzeszeniu Kupców Polskich w P. wymienionych w załączniku do tej uchwały, kontynuujących dotychczasowe umowy. Skarżący jako członek Zrzeszenia Kupców Polskich w P., znający sytuację najemców, podniósł w szczególności, że najemcom, którym wygasły umowy, a którzy pisemnie zadeklarowali chęć kontynuacji umów, przedłożono nowe umowy ze stawkami czynszu ustalonymi w załączniku nr 1 do zaskarżonej uchwały.

W odpowiedzi na skargę zarząd miasta P. wniósł o jej odrzucenie ewentualnie o oddalenie, albowiem skarżący nie wykazał, że przedmiotową uchwałą naruszony został interes prawny lub uprawnienie skarżącego, jak też, aby uchwała naruszała prawo. Powołanie się na naruszenie interesu prawnego najemcy, wobec którego

umowa wygasła i któremu przedłożono nową umowę ze stawką czynszu ustalonego w zaskarżonej uchwale, nie jest trafne, gdyż zawieranie umów najmu nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art.101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zaskarżona uchwała odnosiła się do wykonania zadania gminy mieszczącego się w zakresie spraw należących do zarządu gminy, któremu rada gminy może powierzyć kompetencje do określenia wysokości cen i opłat, jak to wynika również z wyroku NSA z dnia 28 lipca 1992 r. (SA/Wr 632/92). Działając w granicach upoważnienia zarząd miasta ustalił stawki najmu lokali oddawanych w trybie bezprzetargowym według kryterium działalności podmiotów wymienionych w załączniku nr 1 - zakładów usługowych, sklepów spożywczych, sklepów sportowych, restauracji, kawiarni, magazynów itd. Ratio legis tej uchwały zostało „zawarte w jej uzasadnieniu”, zaś jej treść nie może być interpretowana jedynie z cząstkowej regulacji. Zawieranie umów najmu i zmiana ich treści następuje na drodze cywilnoprawnej, zatem sformułowany w tym względzie zarzut skargi nie jest zasadny, chociaż nie da się zaprzeczyć, że ustalenie wyższych stawek czynszu może być postrzegane przez najemcę jako naruszenie jego interesu faktycznego.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach wyrokiem z dnia 4 grudnia 2000 r. [...] oddalił skargę.

Sąd stwierdził, że skarżący w przedmiotowej sprawie reprezentuje grupę mieszkańców P., którzy wyrazili na to zgodę na piśmie, co spełnia warunek wymagany przepisem art.101 ust.2a ustawy o samorządzie gminnym. Nie może natomiast, jako członek Zrzeszenia Kupców Polskich w P., zastępować tegoż Zrzeszenia w charakterze pełnomocnika (art. 87 § 1 i 2 KPC oraz art. 42 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Sąd uznał, że przedmiotem jego oceny mogą być jedynie kwestie prawne odnoszące się do tego, czy zaskarżona uchwała narusza obowiązujące normy z zakresu administracji publicznej. W szczególności chodzi o to, czy organ gminy może w drodze uchwały ustalać stawki czynszu najmu za lokale użytkowe w budynkach należących do zasobu majątkowego gminy oraz czy ustalając stawki czynszu najmu od takich lokali użytkowych, organ gminy związany jest określonymi w sprawie warunkami, przesłankami lub kryteriami, których naruszenie może skutkować uwzględnieniem skargi. W ocenie Sądu, regulacje zaskarżonej uchwały sprowadzają się do określenia stawek czynszu najmu za lokale w budynkach gminy, jakie przeznaczone zostały na cele użytkowe dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, z

którymi doszło do nawiązania cywilnoprawnych stosunków najmu, zaś po upływie terminów najmu - miały być ustalane warunki zawierania nowych umów najmu. Co do zasady chodzi o ustalanie przez właściciela, będącego wynajmującym, nowych stawek czynszu najmu, zatem czynności przygotowawcze ze strony gminy odnoszą się przede wszystkim do sfery cywilnoprawnej. Trudno mówić o swego rodzaju zachowaniu praw nabytych przez określoną grupę najemców, wobec których kontynuowanie stosunku najmu powinno odbywać się na dotychczasowych warunkach, nie powodujących opisanych w skardze trudności faktycznych oraz prawnych. W istocie bowiem okoliczności z tym związane musiałyby być oceniane według norm prawa cywilnego (materialnych i procesowych), do których te sporne zagadnienia należałoby odnosić.

Sąd wyraził pogląd, że z uwagi na zasadniczo cywilnoprawny charakter najmu lokali użytkowych, jak również charakter i formę działania organu gminy - zaskarżona uchwała nie została bezpośrednio skierowana do najemców lokali, lecz do jednostki budżetowej gminy (dyrektora Administracji Zasobów Komunalnych) - należy zakwalifikować ją do tak zwanych aktów kierownictwa wewnętrznego. Chodzi wszak o gospodarowanie zasobami lokali użytkowych wchodzącymi w skład mienia komunalnego, zatem organ gminy działając w sferze cywilnoprawnej obowiązany jest przestrzegać norm właściwych dla tej sfery stosunków prawnych. Gdyby organ gminy wkroczył wprost w treść istniejących stosunków cywilnych (umów najmu w czasie ich trwania) zmieniając te stosunki w drodze władczych działań - byłaby to niedopuszczalna ingerencja administracyjna. Takiego jednak działania nie można przypisać organowi gminy, który podjął zaskarżoną uchwałę, kierując się potrzebą „urynkowienia” czynszu najmu lokali użytkowych.

Sąd stwierdził, że grupa mieszkańców gminy, których reprezentuje skarżący, w istocie polemizuje z przyjętym w zaskarżonej uchwale sposobem owego „urynkowienia” czynszu, nie przyznając racji organowi gminy, który - jak to wynika z art. 50 ustawy o samorządzie gminnym - ma obowiązek takiego zarządzania mieniem komunalnym, aby zachować szczególną staranność także w jego ochronie. Oznacza to, że ustalenie stawek czynszu najmu za lokale użytkowe ma służyć potrzebom tak zachowania, jak i odtwarzania tego zasobu majątkowego.

W ocenie Sądu, na takich też założeniach oparta została kwestionowana przez skarżącego (jako „fiskalna”) nowa regulacja odnosząca się do określenia czynszu najmu lokali użytkowych w P. Wynika to dostatecznie wyraźnie z treści uchwały

[...] Rady Miejskiej w P. z dnia 30 grudnia 1999 r. i jej uzasadnienia. W uchwale tej, która legła u podstaw uregulowania stawek czynszu w zaskarżonej uchwale, między innymi wyłączono w § 4 dopuszczalność obniżania bądź zwolnienia od czynszu najmu podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Z § 1 ust. 2 lit. a i ust. 4 oraz uzasadnienia do powyższej uchwały wynika, że nowe stawki najmu objąć miały lokale użytkowe oddawane w najem po ich zwolnieniu przez dotychczasowych najemców oraz lokale, co do których najemca wyraził wolę dalszego użytkowania. Sąd jest zdania, że nie można przyjąć, że z wiążących strony umów zachowania stawek czynszu przy zawieraniu nowych umów nie gwarantowały żadne przepisy prawa, w szczególności zaś przepisy, na które wskazuje skarżący. W konkluzji Sąd stwierdził bezpodstawność skargi w zakresie, który odnosić mógłby się do naruszenia zaskarżoną uchwałą interesu prawnego lub uprawnienia po stronie osób reprezentowanych przez skarżącego.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego w rewizji nadzwyczajnej od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego w Katowicach z dnia 4 grudnia 2000 r. [...] zarzucił 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.), art. 30 ust. 1 i art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym wniósł o uchylenie powyższego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Katowicach do ponownego rozpoznania.

W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, powyższy wyrok zapadł z rażącym naruszeniem powołanych na wstępie przepisów. Nietrafne jest stanowisko Sądu, iż zaskarżona uchwała została skierowana tylko do jednostki budżetowej gminy i należy ją zakwalifikować do aktów kierownictwa wewnętrznego. Uchwała ta została bowiem wydana w wykonaniu uchwały Rady Miejskiej w P. [...] z dnia 30 grudnia 1999 r. upoważniającej zarząd miasta do „ustalenia stawek czynszu najmu” lokali użytkowych stanowiących własność komunalną (§ 1 ust. 4 tej uchwały). Uchwała w sprawie określenia stawek czynszu najmu lokali użytkowych dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Ustalenie stawek czynszu najmu stanowi jeden z przejawów gospodarowania komunalnymi lokalami użytkowymi. Adresatami uchwały w takiej sprawie są wszyscy dotychczasowi najemcy lokali użytkowych na terenie miasta P.

oraz wszystkie inne osoby zainteresowane najmem takich lokali. Uchwała taka wywiera skutki wewnętrzne, odnoszące się do jednostki budżetowej gminy i w tym sensie może stanowić akt kierownictwa wewnętrznego, jak i skutki zewnętrzne odnoszące się do dotychczasowych najemców oraz osób zainteresowanych najmem lokali. Dwojakiego rodzaju skutki, jakie wywiera taka uchwała, nie przesądzają o jej charakterze i nie pozbawiają cechy uchwały w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Szerokie rozumienie pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej” przyjął Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r., W. 10/94 (OTK 1994, cz. II, poz. 46), stwierdzając, iż wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności. Podobne stanowisko prezentuje Sąd Najwyższy, np. w postanowieniu z dnia 3 września 1998 r., III RN 52/98 (OSNAPiUS 1999 nr 9, poz. 296), w którym przyjął, iż uchwała rady gminy (miasta) określająca zasady gospodarowania mieniem gminy i kryteria sprzedaży lokali mieszkalnych, mieszkalno-użytkowych i użytkowych oraz ogólne zasady czynności organów gminy co do sposobu zarządu mieniem dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej i może być zaskarżona do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Takie też stanowisko przyjął Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 6 listopada 2000 r., OPS 11/00 (ONSA 2001 z. 2, poz. 52) uznając, że uchwała rady gminy o przeznaczeniu do sprzedaży nieruchomości stanowiących mienie komunalne w trybie przetargu może być zaskarżona do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uchwała w sprawie stawek czynszu związana jest z zasadami gospodarowania mieniem gminy i zarządem takim mieniem, jest więc uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraził pogląd, że powołana uchwała Rady Miejskiej, upoważniająca zarząd miasta do ustalenia stawek czynszu najmu, obejmuje także dotychczasowych najemców, którym lokale te będą oddawane w najem jako kontynuacja dotychczasowych umów (§ 1 ust. 2 lit. a). Niewątpliwie zatem ustalenie nowych, wyższych stawek czynszu za lokale użytkowe na terenie miasta (gminy) dotyczy interesów prawnych dotychczasowych najemców tych lokali, bowiem prowadzi do zmiany dotychczasowych warunków najmu i może prowadzić także do rozwiązania istniejących stosunków najmu lokali użytkowych. Trafne jest

stanowisko Sądu, że „gdyby organ gminy wkroczył wprost w treść istniejących stosunków cywilnych (umów najmu w czasie ich trwania), zmieniając te stosunki w drodze władczych działań - byłaby to niedopuszczalna ingerencja administracyjna”. Nie można jednak zgodzić się z wnioskiem Sądu, że „takiego działania nie można przypisać organowi gminy, który podjął zaskarżoną uchwałę, kierując się potrzebą urynkowania czynszu najmu lokali użytkowych”. Z załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały zarządu miasta wynika bowiem w sposób jednoznaczny, że zarząd miasta zamiast określić zasady, kryteria i sposób ustalania stawek czynszu najmu w zależności od czynników wpływających na wartość użytkową lokali, jak np. położenie budynku w określonym rejonie miast (gminy), usytuowanie lokalu w budynku, stan techniczny budynku, rodzaj prowadzonej działalności w lokalu (branża) itp. - gdyż taka jest istota aktu z zakresu administracji publicznej w odniesieniu do ustalenia stawek czynszu za lokale „komunalne” - w istocie określił konkretną wysokość czynszu za każdy indywidualnie określony lokal użytkowy aktualnie zajmowany przez dotychczasowego najemcę.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zarząd wykonuje uchwały gminy określone przepisami prawa. Wbrew stanowisku Sądu, uchwała zarządu miasta P. z dnia 2 lutego 2000 r. nie stanowi wykonania uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 1999 r. w rozumieniu tego przepisu, a w każdym razie wykonała ją w sposób rażąco błędny. Rada miejska upoważniła zarząd do ustalenia stawek czynszu. Zarząd natomiast ustalił w istocie wysokość czynszu najmu dla poszczególnych, konkretnie oznaczonych lokali użytkowych, ingerując wprost w treść istniejących umów najmu w niedopuszczalnym trybie. Zastosował bowiem tryb uchwałodawczy - publicznoprawny, tj. administracyjny, zamiast trybu cywilnoprawnego w drodze indywidualnego wypowiedzenia dotychczasowych warunków umów najmu lokali użytkowych co do wysokości czynszu za określone lokale.

W tym stanie rzeczy błędne jest - zdaniem Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego - stanowisko Sądu, iż uchwała ta nie narusza interesu prawnego lub uprawnienia osób reprezentowanych przez skarżącego. Zastosowanie dla czynności cywilnoprawnych trybu publicznoprawnego powoduje, że przedmiotowa uchwała powinna być wyeliminowana z obrotu prawnego. Niedopuszczalne jest bowiem bezpośrednio ingerowanie w istniejące stosunki najmu lokali poprzez zmianę wysokości czynszu za wynajmowany konkretny lokal w drodze uchwały organu gminy, wydanej

na podstawie art. 30 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. W rozpoznawanej sprawie sporny jest charakter prawny uchwały zarządu miasta ustalającej stawki czynszu najmu lokali użytkowych stanowiących własność komunalną. W ocenie NSA uchwała taka jest aktem kierownictwa wewnętrznego, bowiem jej przedmiotem jest cywilnoprawna instytucja najmu lokali użytkowych, a nadto uchwała nie została „bezpośrednio skierowana do najemców lokali, lecz do jednostki budżetowej gminy (dyrektora administracji zasobów komunalnych)”. Wnoszący rewizję nadzwyczajną Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentuje odmienny pogląd, a mianowicie, że zaskarżona uchwała zarządu miasta jest uchwałą z zakresu administracji publicznej, która wywołuje skutki prawne w sferze wewnętrznej jako adresowana do jednostki budżetowej gminy, jak i w sferze zewnętrznej, bowiem jej adresatami są także dotychczasowi najemcy oraz osoby zainteresowane najmem tych lokali użytkowych.

Zagadnienie charakteru prawnego uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym organów gmin, mających za przedmiot gospodarowanie mieniem komunalnym było przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 11 stycznia 1995 r., III ARN 76/94 (OSNAPiUS 1995 nr 11, poz. 128) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że „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.” Z kolei w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 3 września 1998 r., III RN 52/98 (OSNAPiUS 1999 nr 9, poz. 296) stwierdzono, że: „Uchwała rady gminy (miasta) określająca zasady gospodarowania mieniem gminy i kryteria sprzedaży lokali mieszkalnych, mieszkalno-użytkowych i użytkowych oraz ogólne zasady czynności organów gminy co do sposobu zarządu mieniem dotyczy spraw z zakresu administracji publicznej i

może być zaskarżona do sądu administracyjnego w trybie art. 101 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.) i na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 20 ust. 1-3 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).” W uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy wyjaśnił - nawiązując do poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego - znaczenie pojęcia „sprawa z zakresu administracji publicznej.” Sąd Najwyższy w szczególności stwierdził, że ustawodawca nie zamieścił w ustawie o samorządzie terytorialnym definicji pojęcia „sprawy z zakresu administracji publicznej”, pomimo iż wielokrotnie posługuje się tym pojęciem, np. w jej art. 39, art. 101 ust. 1 i art. 102. Poglądy prawne wyrażone na ten temat w judykaturze są niejednolite ze względu na rozmaity charakter prawny tych uchwał, wymagających różnej oceny prawnej w zależności od ich konkretnej treści. W piśmiennictwie prawniczym na ogół przyjmuje się, że wykładnia systemowa tego pojęcia pozwala uznać, że sprawą z zakresu administracji publicznej jest akt administracyjny skierowany do mieszkańców gminy, zawierający przepisy powszechnie obowiązujące, w tym także określające zasady i ogólne czynności z zakresu zarządu majątkiem gminy adresowane do mieszkańców gminy, jak również do jej organów, w celu bezpośredniego wykonywania przez gminę zadań publicznych odnoszących się do podmiotów prawa, jako członków społeczności lokalnej. Nie mieszczą się w tym pojęciu sprawy indywidualne rozstrzygane w konkretnych sprawach w drodze decyzji administracyjnych, dotyczące imiennie oznaczonego adresata i wywołujące dla niego skutki w sferze cywilnoprawnej (por. A. Zieliński, Zbycie nieruchomości budowlanej gminy a skarga z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, PiP 1994 z. 2, s. 12 i następne; A. Agopszowicz, Z. Gilowska: Ustawa o samorządzie terytorialnym, Komentarz Warszawa 1997 r., s. 450). Zasługuje także na uwagę wyrażony przez M. Bogusza pogląd, że “podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 u.s.t. jest niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, wywołującej negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego), zaś podstawą jej wzruszenia - niezgodność z prawem” (Podstawy zaskarżenia i wzruszenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, PiP z 1994 r. z. 12, s. 64 i następne). W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego po wejściu w życie ustawy o samorządzie terytorialnym powstała potrzeba bliższego określenia znaczenia

pojęcia ustawowego “spraw z zakresu administracji publicznej” oraz konkretyzacji spraw, które mieszczą się w tym pojęciu. W wyroku z dnia 14 marca 1991 r., III ARN 3/91 (Wspólnota 1992 r. z. 11, s. 16), Sąd Najwyższy stwierdził, że ustawa o samorządzie terytorialnym “powołuje gminę, jako wspólnotę samorządową (art. 1 ust. 2) do wykonywania zadań publicznych, w czym mieści się działanie w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym w myśl art. 6 ust. 1. W wykonywaniu zadań publicznych gmina ma prawo do stanowienia przepisów gminnych powszechnie obowiązujących na obszarze gminy (art. 40 ust. 1 ustawy), a dotyczących również zasad zarządu mieniem gminy, czyli inaczej mówiąc mieniem wspólnoty samorządowej”. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 września 1996 r., III ARN 45/96 (OSNAPiUS 1997 nr 8, poz. 125), Sąd Najwyższy stwierdził, że pojęcie “sprawa z zakresu administracji publicznej” ma charakter materialnoprawny i obejmuje sprawy należące do właściwości organów gminy, rozstrzygane w drodze uchwały. Istotnym kryterium uznania uchwały organu gminy za uchwałę podjętą w sprawach z zakresu administracji publicznej jest zatem przynależność norm prawnych stanowiących podstawę jej wydania do norm prawa administracyjnego (publicznego) i wynikający z tych norm charakter przedmiotu regulacji w drodze uchwały. W postanowieniu z dnia 24 września 1997 r., III RN 41/97 (OSNAPiUS 1998 nr 6, poz. 171), Sąd Najwyższy stwierdził, że gminy jako jednostki samorządu terytorialnego powołane zostały wyłącznie w celu realizacji zadań publicznych. W sensie normatywnym całokształt spraw zaliczonych do zakresu działania gminy ma na celu realizację zadań publicznych i z tej przyczyny sprawy te należą do zakresu administracji publicznej.

Szerokie rozumienie pojęcia “spraw z zakresu administracji publicznej” przyjął także Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 14 września 1994 r., W 10/94 (OTK 1994 cz. II, poz. 44 i 46). Ten kierunek wykładni pojęcia spraw z zakresu administracji publicznej aprobuje skład orzekający Sądu Najwyższego w niniejszej sprawie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego występuje także kierunek szerokiego rozumienia spraw z zakresu administracji publicznej. W nieopublikowanym wyroku z dnia 2 czerwca 1993 r., SA/Wr 302/93, NSA stwierdził, że w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym można wnieść skargę “na uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie ogłoszenia przetargu na sprzedaż, oddanie w wieczyste użytkowanie, dzierżawę lub najem lokalu albo nieruchomości, jeżeli dana czynność narusza uprawnienia skarżącego, chronione przepisami prawa z zakresu administracji publicznej”. W wyroku z dnia 7 listopada 1991 r., SA/Wr 824/91 (powołanym

przez W. Abramowicza w publikacji "Samorząd terytorialny w orzecznictwie NSA", Librata 1994, s. 75) NSA stwierdził, że "uchwała rady gminy ustalająca tryb przetargowy sprzedaży komunalnych lokali mieszkalnych jest uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym".

W świetle powyższych stanowisk judykatury i piśmiennictwa, które Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę podziela, należy uznać za trafny pogląd wnoszącego rewizję nadzwyczajną Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że uchwała zarządu miasta ustalająca stawki czynszu najmu lokali użytkowych, oddawanych w trybie bezprzetargowym, jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Nie jest natomiast uchwałą z zakresu prawa cywilnego, jak błędnie przyjął Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Rozważenia wymaga, czy przedmiotowa uchwała zarządu miasta jest aktem powszechnie obowiązującym, jak twierdzi Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego lub aktem kierownictwa wewnętrznego, jak przyjął Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Z treści uchwały wynika jednoznacznie, że nie jest to akt indywidualny, którego adresatem są oznaczone ściśle podmioty i dotyczący konkretnej sprawy. Przedmiotem tej uchwały jest bowiem ustalenie stawek czynszu najmu wymienionych w załączniku do uchwały lokali użytkowych, co sprawia, że jej adresatami są nie tylko dotychczasowi ich najemcy, lecz także wszystkie osoby zainteresowane najmem tych lokali użytkowych. Powierzenie wykonania tej uchwały jednostce budżetowej gminy, nie czyni z uchwały aktu kierownictwa wewnętrznego, w którym zarząd wytycza kierunek działania jednostki organizacyjnie podporządkowanej. Z tego względu nie można zaakceptować poglądu Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, że „uchwała taka wywiera skutki wewnętrzne, odnoszące się do jednostki budżetowej gminy i w tym sensie może stanowić akt kierownictwa wewnętrznego, jak i zewnętrzne odnoszące się do dotychczasowych najemców oraz osób zainteresowanych najmem lokali.” Uchwała zarządu gminy ustalająca stawki czynszu w taki sposób, jak w niniejszej sprawie, jest aktem prawnym generalnym i jako taka może być kwalifikowana tylko w ramach dwóch kategorii pojęciowych, a mianowicie w kategorii aktu wewnętrznie obowiązującego (kierownictwa wewnętrznego) lub aktu powszechnie obowiązującego, nie zaś jako akt prawny o charakterze mieszanym (podwójnym). Sąd Najwyższy jest zdania, że uwzględniając normatywną treść tej

uchwały i jej podstawy prawne oraz tryb jej podjęcia należy uznać, iż nie jest ona aktem kierownictwa wewnętrznego.

Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma kwestia podziału kompetencji w zakresie określania stawek czynszu najmu lokali użytkowych stanowiących własność gminy. Sąd Najwyższy jest zdania, że określanie stawek czynszu najmu lokali użytkowych należy do szerszego pojęciowo zakresu gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność komunalną (gminną) w rozumieniu art. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz mieści się w pojęciu gospodarowania mieniem komunalnym, o czym stanowi przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu wyroku z dnia 8 lutego 1996 r., III ARN 64/95 (OSNAPiUS 1996 nr 16, poz. 218), Sąd Najwyższy wyraził ogólniejszą tezę, że uprawnienia organów gminy w zakresie gospodarowania takimi nieruchomościami są wprawdzie realizowane w wykonywaniu przez gminę uprawnień płynących z prawa własności komunalnej, to jednak brak jest wystarczających podstaw do uznania, że podejmowane przez organy gminy uchwały odnoszące się do mienia komunalnego, tylko ze względu na taki przedmiot regulacji, nie należą do uchwał w rozumieniu art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. Przy ocenie, czy uchwała organu gminy dotycząca gospodarowania mieniem komunalnym jest uchwałą z zakresu administracji publicznej należy bowiem uwzględnić także, wynikający z ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, podział kompetencji między zarząd gminy a radę gminy, który daje podstawę do wniosku, że rada gminy, jako organ stanowiący i kontrolny w stosunku do zarządu gminy, jest upoważniona do ustalania zasad, względnie kryteriów gospodarowania tym mieniem, natomiast wykonywanie bezpośredniego zarządu tym mieniem, między innymi poprzez składanie oświadczeń woli w imieniu gminy, czyli podejmowanie czynności z zakresu prawa cywilnego, należy do właściwości zarządu gminy. Określona tymi przepisami właściwość zarządu gminy w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym nie wyklucza dopuszczalności ustalania w drodze uchwały rady gminy ogólnych, wiążących zarząd, zasad gospodarowania tym mieniem, podejmowanej na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych i ustawie o samorządzie terytorialnym. Stanowiąc uchwały dotyczące gospodarowania mieniem komunalnym rada gminy działa w wykonaniu swoich ustawowych kompetencji o charakterze publicznoprawnym i jest uprawniona z tego tytułu do oddziaływania na

treść czynności cywilnoprawnych podejmowanych przez zarząd gminy, chyba że przepisy ustaw zastrzegają wyłączną właściwość zarządu w tym zakresie.

Należy zatem przyjąć, że do rady gminy jako organu stanowiącego gminy należy ustalanie w formie uchwały wiążących prawnie zarząd gminy zasad i kryteriów określania stawek czynszu najmu lokali użytkowych przez zarząd gminy, nie zaś określanie wysokości tych stawek, co należy do zarządu; nie wyklucza to jednak ustanawiania przez radę gminy wysokości tzw. stawek podstawowych (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 1995 r., III ARN 76/94). Wykonanie przez zarząd uchwały rady gminy ustalającej zasady i kryteria określania stawek czynszu najmu lokali użytkowych polega w tej sytuacji na podejmowaniu stosownych czynności cywilnoprawnych, nie zaś na podejmowaniu aktów prawnych takich, jak uchwała w niniejszej sprawie.

Trafny jest pogląd wyrażony w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej, że wbrew stanowisku Sądu, uchwała zarządu miasta P. z dnia 2 lutego 2000 r. nie stanowi wykonania uchwały Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 1999 r., a w każdym razie zarząd ten wykonała ją w sposób rażąco błędny. Rada miejska upoważniła zarząd do ustalenia stawek czynszu. Zarząd natomiast ustalił w istocie wysokość czynszu najmu dla poszczególnych, konkretnie oznaczonych lokali użytkowych, ingerując wprost w treść istniejących umów najmu w niedopuszczalnym trybie. Zastosował bowiem tryb uchwałodawczy - publicznoprawny, tj. administracyjny, zamiast trybu cywilnoprawnego w drodze indywidualnego wypowiedzenia dotychczasowych warunków umów najmu lokali użytkowych co do wysokości czynszu za określone lokale.

Biorąc powyższe pod rozwagę, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====