



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 4 grudnia 1995 r.

prof. *TADEUSZ ZIELIŃSKI*

RPO/183354/95/V/DC

**SĄD NAJWYŻSZY**  
**IZBA CYWILNA**  
**ul. Ogrodowa 6**  
**Warszawa**

**Wniosek**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce.

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 13 pkt 3 w zw. z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.) wnoszę o rozstrzygnięcie:

Czy wynajmujący, który pobiera od najemcy lokalu mieszkalnego czynsz regulowany, obowiązany jest, w celu podwyższenia wysokości takiego czynszu, wypowiedzieć uprzednio dotychczasową wysokość czynszu z zachowaniem terminów wypowiedzenia - stosownie do art 23 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) - mimo podjęcia przez właściwą radę gminy uchwały, o której mowa w art. 26 powołanej ustawy, podwyższającej stawki czynszu regulowanego za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu ?

## UZASADNIENIE

I. Zawarty w petitum wniosku problem, dotyczący interpretacji art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), zwanej dalej ustawą o najmie, wyłonił się na tle skarg kierowanych przez obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Treść owych skarg (jak np.w sprawie RPO/183354/95 lub RPO/189501/95) wskazuje, co wydaje się być dość powszechną praktyką, że wynajmujący, pobierający czynsz regulowany, o którym mowa w art. 20 ust 2, art. 25 i art. 26 ustawy o najmie, podwyższają go bez uprzedniego wypowiedzenia dotychczasowej wysokości czynszu, stosownie do art. 23 ust 1 tej ustawy.

II. Wynajmujący powołują się przy tym na stanowisko Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w tym zakresie, według którego cyt. "jedynie w sytuacji, gdy najemca opłaca czynsz wolny, podwyższenie czynszu może być skuteczne dopiero po upływie okresu wypowiedzenia.(...) Co za tym idzie, czynsz regulowany może być podwyższony jedynie w trybie i przez organ właściwy dla jego ustanowienia tj. w drodze uchwały rady gminy zmieniającej uchwałę określającą dotychczasową stawkę tego czynszu. Czynsz regulowany może być więc podwyższany tylko w drodze normatywnej, poprzez zmianę obowiązującego przepisu gminnego, a nie w następstwie oświadczenia woli jednej ze stron stosunku najmu" (patrz: pismo Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 25.10.1995 r. Nr PM - 1/732/390/4796/95). Pogląd taki upowszechniony został również w prasie ("Rzeczpospolita" z dnia 24.11.1994 r.). Opiera się on na założeniu, że kwestia podwyższania wysokości czynszu najmu nie jest w sposób wyczerpujący uregulowana w ustawie o najmie, w związku z czym, zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy, należy posiłkować się w tym zakresie przepisami kodeksu cywilnego. To zaś - w ocenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa - prowadzi do wniosku, że do czynszu regulowanego należy stosować odpowiednio przepisy o sprzedaży według cen sztywnych (art. 659 § 2 zdanie drugie k.c. w zw. z art. 537 § 1 k.c). Konkluzja jest więc taka, że nowe, podwyższone stawki czynszu, powinny obowiązywać od dnia określonego w uchwale rady gminy.

III. W doktrynie prawa prezentowany jest również inny pogląd, a mianowicie taki, że "ustalenie uchwałą rady gminy nowych (wyższych) stawek czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu (art. 26 ustawy o najmie) nie oznacza niejako automatycznej zmiany wysokości czynszów regulowanych na obszarze danej gminy. Osoby fizyczne lub prawne, które są wynajmującymi w stosunkach najmu lokali, w których najemca opłaca czynsz regulowany, muszą, celem podwyższenia czynszu

określonego najemcy, dokonać wypowiedzenia jego wysokości w ustawowym terminie. Dotyczy to (...) także samych gmin, które w tym zakresie działają jako strona umowy najmu a nie organ uprawniony do określania wysokości stawek czynszu na danym obszarze. W konsekwencji wszyscy najemcy, którzy opłacają czynsz regulowany, mogą również kwestionować wysokość jego podwyżki w postępowaniu, o którym mowa w art. 24 ustawy o najmie" (patrz: Andrzej Mączyński i Aleksander Proksa - "Nowe prawo lokalowe z komentarzem"; Wydawnictwo Centrum Prawne, Kraków 1995, str.44).

IV. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich bardziej przekonujący wydaje się drugi z zaprezentowanych wyżej poglądów, mówiący o konieczności wypowiedzenia dotychczasowej wysokości czynszu regulowanego, w celu jego podwyższenia, mimo uchwały rady gminy podwyższającej stawki tego czynszu.

Przede wszystkim nietrafne wydają się argumenty Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, powoływane na poparcie tezy o bezpośrednim działaniu uchwały rady gminy w sprawie stawek czynszu regulowanego.

Stosownie do interpretowanego art. 23 ust. 1 ustawy o najmie, "z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, wynajmujący może podwyższyć czynsz wypowiedzając wysokość czynszu dotychczasowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia". Zasada wypowiedzenia czynszów z zamiarem ich podwyższenia dotyczy zatem obydwu rodzajów czynszu, zarówno czynszu wolnego jak i regulowanego. Nigdzie bowiem w ustawie o najmie, podwyższenie czynszu regulowanego nie stanowi wyjątku, w rozumieniu art. 23 ust. 1. Wyjątki takie zawarte są m. in. w art. 15 ust. 4 i art. 24 zd. drugie ustawy o najmie, i dotyczą zakazu podwyższania czynszu w ogólności, w razie konieczności przeniesienia się do lokalu zamiennego albo opuszczenia lokalu w wyniku rezygnacji z dalszego najmu.

Trudno jest też uznać, że art. 23 ust. 1 ustawy o najmie, nie reguluje w sposób samodzielny kwestii podwyższania czynszów i należy posiłkować się w tym zakresie przepisami kodeksu cywilnego. Omawiany przepis stanowi bowiem wyraźnie, że wyjątki od zasady podwyższania czynszu w drodze wypowiedzenia, mogą wynikać jedynie z ustawy o najmie. Ustawa o najmie określa zatem i zasadę, i wyjątki, co wyklucza stosowanie art. 1 ust. 2 tej ustawy. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich nieuprawnione jest więc w zupełności, sięganie przy wykładni przepisów o podwyższaniu czynszu regulowanego do przepisów o sprzedaży według cen sztywnych.

Jeśli nawet przyjąć koncepcję o dopuszczalności stosowania w omawianym przypadku przepisów kodeksu cywilnego, to należałoby raczej mówić o odpowiednim stosowaniu przepisów o sprzedaży według cen maksymalnych (art. 538 k.c.) a nie według cen sztywnych (art. 537 § 1 k.c.). Wszak wynajmujący, który pobiera czynsz

regulowany, nie może pobierać go w wysokości wyższej, niż wynikałoby to ze stawek uchwalonych przez radę gminy. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby wynajmujący pobierał czynsz regulowany w niższej wysokości. Skoro więc wynajmujący nie musi korzystać z uchwały rady gminy o podwyższeniu stawek, jeżeli chce z niej skorzystać powinien zawiadomić o tym najemcę, wypowiadając dotychczasową wysokość czynszu. Należy bowiem odróżnić wysokość stawek czynszu regulowanego, od wysokości tego czynszu dla konkretnego najemcy.

V. Nie sposób wreszcie pominąć pewnego rysu historycznego przy dokonywaniu wykładni art. 23 ust. 1 ustawy o najmie. Ustawa ta uchyliła obowiązującą do dnia 12.11.1994 r. ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r.- Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.). Z wielu zasadniczych zmian dotyczących najmu lokali mieszkalnych, w stosunku do stanu sprzed 12.11.1994 r., jakie dokonały się po wejściu w życie ustawy o najmie, należy wymienić przede wszystkim odejście od administracyjnej drogi nawiązywania i kształtowania stosunków najmu, na rzecz stosunków cywilnoprawnych. I tak, odpowiednikiem dawnego czynszu ustalanego w formie rozporządzenia przez Radę Ministrów, na podstawie art. 15 ust. 4 Prawa lokalowego, jest obecnie czynsz regulowany, którego stawki określa właściwa rada gminy. O ile pod rządami Prawa lokalowego uzasadnione było stosowanie pewnego "automatyzmu" przy podwyższaniu czynszu, o tyle praktyka taka - w świetle nowych rozwiązań ustawowych - nie jest, jak się wydaje, dopuszczalna obecnie. Powołany art. 15 ust. 4 Prawa lokalowego upoważniał bowiem Radę Ministrów do określenia m. in. trybu postępowania w sprawie stawek czynszu i jego pobierania. Zgodnie z tym upoważnieniem Rada Ministrów w § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 14.12.1987 r. w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe (Dz.U. Nr 40, poz. 230 ze zm.) ustaliła, że "nowe" stawki czynszu obowiązują od pierwszego dnia miesiąca następującego po ich ogłoszeniu, a spory o wysokość czynszu w indywidualnych sprawach były rozstrzygane w formie decyzji administracyjnej (§ 4 rozporządzenia).

Interpretacja Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa zmierza natomiast do tego, że w chwili obecnej w indywidualnej sprawie najemcy opłacający czynsz regulowany nie miałby możliwości kwestionowania przed sądem cywilnym wysokości czynszu, stosownie do art. 24 ustawy o najmie. Mógłby kwestionować jedynie stawki przyjęte w uchwale rady gminy, i to w trybie sądowo - administracyjnym, w oparciu o art. 101 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.), a więc w oparciu o zupełnie inne przesłanki i w zupełnie innym trybie. Tymczasem fakt uiszczania czynszu regulowanego nie zmienia cywilnego charakteru łączącego strony stosunku najmu. Zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o najmie, wysokość czynszu strony określają w umowie. Skoro tak, to zmiana umowy w tym zakresie może odbyć się tylko poprzez

jej wypowiedzenie, stosownie do wykładanego przepisu ustawy. Brak wypowiedzenia oznacza bowiem brak cywilnej kontroli, po stronie najemcy, nad wysokością naliczanego mu czynszu regulowanego, co wydaje się być niedopuszczalnym ograniczeniem jego praw, nawet w stosunku do poprzedniego stanu prawnego, gdzie, co prawda na drodze administracyjnej, najemca mógł poddać kontroli indywidualną wysokość czynszu. Wysokość czynszu dla indywidualnego najemcy może być sporna, chociażby na tle właściwego stosowania stawek, powierzchni lokalu, wyposażenia technicznego i.t.p. Sporu takiego nie da się rozstrzygnąć w trybie skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy. Biorąc więc i te okoliczności pod uwagę wydaje się, że podwyższenie czynszu regulowanego może nastąpić tylko poprzez wypowiedzenie dotychczasowej jego wysokości.

Wobec wielu wątpliwości i rozbieżności stanowisk w powyższym zakresie, mających wpływ na kształtowanie się praktyki stosowania prawa, skierowanie niniejszego pytania uważam za konieczne.

W załączeniu przesyłam kopie pism wyrażających stanowisko Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w niniejszej sprawie.

Załącz.: 2

Prof. dr Tadeusz Zieliński