

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego
z dnia 9 października 1997 r.
III ZP 23/97**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz Roman Kuczyński, Jerzy Kwaśniewski (współsprawozdawca), Janusz Łętowski, Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 9 października 1997 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego przez Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na następujące zagadnienie prawne:

Z jaką datą następuje nabycie uprawnienia do dodatku mieszkaniowego przez osobę spełniającą warunki do jego otrzymania, a mianowicie, czy z dniem złożenia w tej sprawie stosownego wniosku, czy też poczynając od miesiąca, w którym taki wniosek został złożony (art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych - Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Uprawnienie do dodatku mieszkaniowego na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm. Dz. U. z 1995 r. Nr 86, poz. 433; Dz. U. Nr 133, poz. 654 oraz Dz. U. z 1996 r. Nr 56, poz. 257) nabywa się w pierwszym dniu miesiąca następującego po miesiącu, w którym decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego stała się wykonalna.

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

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 20 maja 1997 r. [...] działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jednolity tekst: Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 13 pkt 3 w związku z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.), zwrócił się do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie dotyczące stosowania art. 39 ust. 1 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), a w szczególności wniósł o rozstrzygnięcie:

Z jaką datą następuje nabycie uprawnienia do dodatku mieszkaniowego przez osobę spełniającą warunki do jego otrzymania, a mianowicie, czy z dniem złożenia w tej sprawie stosownego wniosku, czy też poczynając od miesiąca, w którym taki wniosek został złożony (art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) ?

W uzasadnieniu swego wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na rozbieżność poglądów prezentowanych w tym zakresie w orzecznictwie. I tak w szczególności, w uchwale składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 1995 r. (VI S.A. 18/95, ONSA 1996 nr 2 poz. 53) przyjęto, że dodatek mieszkaniowy przyznaje się na okres 6 miesięcy, poczynając od miesiąca, w którym osoba

uprawniona złożyła wniosek o przyznanie dodatku (art. 43 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). W świetle wskazanej uchwały, pisze Rzecznik Praw Obywatelskich, możliwe jest więc objęcie uprawnieniem do dodatku mieszkaniowego także okresu sprzed złożenia wniosku przez osobę uprawnioną (np. w wypadku wniosku złożonego w dniu 20 maja dodatek zostanie przyznany od dnia 1 maja).

Odmienny pogląd prawny wyrażony został w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1996 r. (I S.A. 580/96), w którym Sąd uznał, że osoba spełniająca warunki do otrzymania dodatku mieszkaniowego nabywa uprawnienia do dodatku z dniem złożenia wniosku. W uzasadnieniu tego wyroku wskazano, że w sytuacji, gdy dodatek mieszkaniowy nie przysługuje z mocy prawa, lecz przyznawany jest na wniosek osoby uprawnionej, nie ma podstaw do przyznania go za jakikolwiek okres sprzed złożenia wniosku. Ponadto skład orzekający wyraźnie stwierdził, że nie podziela poglądu jaki w tej kwestii wcześniej sformułował Naczelny Sąd Administracyjny w powoływanej uchwale pięciu sędziów z dnia 4 grudnia 1995 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca także uwagę, że z "Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych - w zakresie dodatków mieszkaniowych" (lipiec 1996 r., s.37) wynika, iż ówczesne Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stało na stanowisku, że termin faktycznej wypłaty dodatku mieszkaniowego może być określony od pierwszego dnia miesiąca następującego po uprawomocnieniu się decyzji organu gminy w sprawie przyznania dodatku.

W opinii samego Rzecznika Praw Obywatelskich na gruncie obowiązującego prawa wątpliwa jest teza, wedle której dodatek mieszkaniowy może być przyznany także za okres sprzed złożenia wniosku, czyli z datą wsteczną. Stanowisko takie byłoby, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, uprawnione jedynie wówczas, gdyby znajdowało ono uzasadnienie w wyraźnym przepisie prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich wspomina przy tym, że wprowadzenie takiego przepisu prawa przewiduje projekt ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy - Prawo Spółdzielcze (druk sejmowy Nr 1837, wersja z kwietnia 1997 r.), w którym art. 43 ust. 2 zdanie 1 tej ustawy otrzymało brzmienie: "Dodatek mieszkaniowy przyznaje się na podstawie deklaracji [...] na okres sześciu miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca, w którym wniosek został złożony".

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Instytucja prawna tzw. dodatków mieszkaniowych regulowana jest przepisami art. 39 - art. 45 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.: Dz. U. z 1995 r. Nr 86, poz. 433; Nr 133, poz. 654 oraz Dz.U. z 1996 r. Nr 56, poz. 257) oraz dwoma rozporządzeniami, a to: rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570 ze zm. - dalej powoływane jako: rozporządzenie w sprawie dodatków) i rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dotacji dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych (jednolity tekst: Dz.U. z 1995 r. Nr 131, poz. 639 - dalej powoływane jako: rozporządzenie w sprawie dotacji).

Dodatek mieszkaniowy przysługuje zasadniczo osobom posiadającym tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, jeżeli faktycznie w nim mieszkają: "o ile średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku nie przekracza 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100% w gospodarstwie wieloosobowym" (art. 39 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, przy czym wyjątki od tej zasady

określają przepisy art. 39 ust. 2 i ust. 3 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych).

Z powyższego wynika, że dodatek mieszkaniowy, o którym mowa w art. 39 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, jest rodzajem publicznoprawnego świadczenia pieniężnego przysługującego osobie, która spełnia określone prawem warunki. Dodatek mieszkaniowy ma na celu pokrycie z funduszy publicznych (gminnych - art. 45 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz rozporządzenie w sprawie dotacji) części kosztów utrzymania mieszkania jakie obowiązana jest ponosić osoba uprawniona do otrzymywania takiego dodatku (art. 39 ust. 1 i art. 41 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz § 1 i § 2 rozporządzenia w sprawie dodatków).

Dodatek mieszkaniowy przyznawany jest w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na wniosek zainteresowanej osoby, która spełni prawem określone warunki (art. 43 ust. 1 i ust. 2a w związku z art. 39 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz § 4 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych wraz z załącznikami nr 1 i nr 2). Ma on charakter świadczenia czasowego, przyznanego na okres sześciu miesięcy (art. 43 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych), z tym że osoba zainteresowana może składać nowe wnioski o przyznanie dodatku mieszkaniowego także na kolejne okresy sześciomiesięczne. Wynika stąd, że decyzja w sprawie dodatku mieszkaniowego ma zawsze charakter tzw. decyzji czasowej, czyli jest wydawana na ściśle określony czas, w tym wypadku na okres sześciu miesięcy. Przy czym zauważyć trzeba, że skoro w ustawie jest w tym wypadku mowa *expressis verbis* o "miesiącach" (art. 43 ust. 2 *in principio* ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych), to oznacza to, iż chodzi o miesiące kalendarzowe, bowiem w przeciwnym razie w ustawie określona byłaby liczba dni odpowiadająca okresowi na jaki przyznany zostaje dodatek mieszkaniowy.

Z przepisów prawnych jednoznacznie wynika więc, że prawa do dodatku mieszkaniowego nie nabywa się z mocy ustawy (*ex lege*), nawet jeżeli określona osoba faktycznie spełnia warunki ustawowe wymagane dla uzyskania takiego dodatku. Prawo do dodatku mieszkaniowego nabywa się natomiast w każdym wypadku na podstawie decyzji administracyjnej (*ex decisione*). Decyzja właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w sprawie przyznania określonej osobie dodatku mieszkaniowego jest wydawana wyłącznie "na wniosek" zainteresowanej osoby (art. 43 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). Decyzja ta ma charakter decyzji administracyjnej związanej, a nie uznaniowej (dodatek mieszkaniowy "przysługuje" - art. 39 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). Organ administracji samorządowej ma obowiązek przyznać dodatek mieszkaniowy (nie może odmówić przyznania dodatku mieszkaniowego), osobie która wystąpiła z wnioskiem o przyznanie takiego dodatku i równocześnie spełnia prawem określone przesłanki wydania pozytywnej decyzji w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego. Decyzja w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego ma przy tym znamiona decyzji konstytutywnej, czyli nie może wywoływać skutków prawnych z mocą wsteczną (*ex tunc*), ale zasadniczo dopiero od chwili jej wydania (*ex nunc*), albo z datą późniejszą, jeżeli wynika to z przepisów prawa lub z treści samego rozstrzygnięcia tej decyzji.

W kontekście rozważanej kwestii prawnej należy mieć na uwadze także i to, że na mocy decyzji administracyjnej w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego określonej osobie przyznane zostaje na okres sześciu miesięcy prawo do takiego dodatku (art. 43 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). W tym sensie decyzja ta ma znamiona decyzji uprawniającej, a więc decyzji kształtującej sytuację prawną wnioskodawcy (art. 43 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). Ale w sensie prawnym decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego określonej osobie z reguły wywołuje równocześnie skutki prawne wobec innych podmiotów. W szczególności art. 44 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych stanowi, że dodatek mieszkaniowy wypłaca się w

zasadzie zarządcy domu, w którym zamieszkuje wnioskodawca, z wyjątkiem ryczału na zakup opału, który jest wypłacany wnioskodawcy. Jedynie w wypadku, gdy wnioskodawca uzyskał prawo do takiego dodatku jako właściciel domu jednorodzinnego, dodatek wypłaca się w całości do rąk wnioskodawcy (art. 44 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). Równocześnie każda decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego nakłada na gminę obowiązek wypłacania dodatku mieszkaniowego (art. 45 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, § 6 rozporządzenia w sprawie dodatków oraz § 1 i nast. rozporządzenia w sprawie dotacji). Wynika stąd, że decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego ma charakter rozstrzygnięcia administracyjnego, które z mocy obowiązujących przepisów ustawowych kształtuje równocześnie sytuację prawną różnych podmiotów prawnych. Abstrahując w tym miejscu od sytuacji prawnej gminy, dla której wypłata dodatków mieszkaniowych stanowi tzw. zadanie własne i zarazem obowiązkowe (art. 45 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz art. 6 i art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, jednolity tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.).

Dlatego rozważając powyższe zagadnienie prawne należy mieć na względzie, że:

Po pierwsze - decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego kształtuje bezpośrednio sytuację prawną wnioskodawcy, który począwszy od daty, od której przyznane mu zostaje uprawnienie do dodatku mieszkaniowego, ponosi koszty utrzymania zajmowanego mieszkania w wysokości pomniejszonej o kwotę przyznanego dodatku mieszkaniowego (art. 41 i art. 42 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). Dodatek mieszkaniowy nie jest bowiem formą refundacji części kosztów utrzymania mieszkania, która byłaby wypłacana wnioskodawcy. Przyznanie dodatku mieszkaniowego stanowi natomiast formę zwolnienia wnioskodawcy z obowiązku ponoszenia oznaczonej kwotowo części kosztów utrzymania zajmowanego przezeń mieszkania. Ponadto, w określonych sytuacjach, wnioskodawca uzyskuje także prawo do otrzymania tzw. ryczału na zakup opału (art. 44 ust. 1 i ust. 4 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz § 3 rozporządzenia w sprawie dodatków).

Po drugie - decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego kształtuje równocześnie sytuację prawną zarządcy domu, w którym zamieszkuje wnioskodawca, który uzyskał prawo do dodatku mieszkaniowego. Bowiem od daty, od której przyznane zostało wnioskodawcy prawo do dodatku mieszkaniowego, część należności z tytułu kosztów utrzymania zajmowanego przez wnioskodawcę mieszkania będzie opłacana nie przez samego wnioskodawcę, ale przez organ gminy (art. 44 ust. 1 i ust. 3 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz § 6 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych w związku z art. 45 ust. 3 *in fine* ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). To właśnie z tej przyczyny obowiązuje w tym wypadku zasada, w myśl której decyzję o przyznaniu dodatku mieszkaniowego doręcza się zarówno samemu wnioskodawcy, jak i zarządcy domu (§ 5 rozporządzenia w sprawie dodatków).

Po trzecie - w konsekwencji, począwszy od daty, od której przyznany został wnioskodawcy dodatek mieszkaniowy, właściwa gmina obowiązana jest wypłacać zarządcy domu, w którym zamieszkuje wnioskodawca-najemca uprawniony do dodatku mieszkaniowego, tę część należności z tytułu zajmowanego lokalu mieszkalnego, która odpowiada wysokości przyznanego dodatku mieszkaniowego.

Z powyższego wynika, że przy rozstrzygnięciu spornej kwestii dotyczącej "ustalenia daty początkowej biegu terminu sześciomiesięcznego, od której wnioskodawca nabywa prawo do dodatku mieszkaniowego" należy mieć na uwadze równocześnie: interes prawny wnioskodawcy, który nabywa prawo do dodatku mieszkaniowego; interes prawny zarządcy budynku, na rzecz którego w ściśle określonych terminach powinny być dokonywane wpłaty dodatku mieszkaniowego z tytułu tej części kosztów utrzymania mieszkania, z których

ponoszenia sam wnioskodawca został zwolniony; a także interes prawny gminy, która zobowiązana jest do terminowego dokonywania wypłat na rzecz zarządcy domu tej części należności z tytułu zajmowanego przez wnioskodawcę mieszkania, która odpowiada kwocie przyznanego mu dodatku mieszkaniowego.

W tej sytuacji należy mieć na uwadze, że art. 22 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych stanowi, że jeżeli strony nie uzgodniły inaczej, to czynsz z tytułu najmu lokalu jest płatny: "miesięcznie z góry do 10 dnia miesiąca, do rąk wynajmującego lub na wskazany przez niego rachunek". Jednakże § 6 rozporządzenia w sprawie dodatków jednoznacznie przesądza już, że organ gminy ma obowiązek wypłacenia dodatku mieszkaniowego na rzecz zarządcy domu: "do dnia 10 każdego miesiąca z góry". Natomiast zarządca domu ma obowiązek zaliczyć wpłacony w tym terminie dodatek mieszkaniowy na poczet przysługujących mu lub rozliczanych za jego pośrednictwem należności z tytułu zajmowanego przez wnioskodawcę, który uzyskał prawo do dodatku mieszkaniowego, lokalu mieszkalnego (art. 44 ust. 3 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). *Nota bene* w tym samym terminie organ gminy obowiązany jest wypłacić uprawnionemu tzw. ryczałt na zakup opału, który w określonych sytuacjach stanowić może część dodatku mieszkaniowego (art. 44 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz § 3 i § 6 zdanie drugie rozporządzenia w sprawie dodatków).

Trzeba przy tym nadmienić, że wprawdzie organ administracyjny jest związany wydaną przez siebie decyzją administracyjną od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia (art. 110 KPA), ale nie oznacza to, że każda decyzja administracyjna jest wykonalna już od chwili jej wydania. Zasadniczo wykonalne są dopiero decyzje ostateczne (art. 16 KPA). Natomiast jeżeli od określonej decyzji przysługuje odwołanie, to przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja taka nie ulega wykonaniu, a wniesienie odwołania w zasadzie wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 130 § 1, § 2 i § 4 KPA), chyba że wyraźny przepis ustawy stanowi inaczej (art. 130 § 3 pkt 2 KPA) lub jeżeli określonej decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 130 § 3 pkt 1 w związku z art. 108 KPA). Zasady te dotyczą także decyzji w sprawie dodatków mieszkaniowych, które mają charakter decyzji administracyjnych (art. 1 § 1 pkt 1 KPA).

Z tej przyczyny, data początkowa biegu sześciomiesięcznego okresu, w którym wnioskodawca ma być uprawniony do otrzymywania dodatku mieszkaniowego, a w konsekwencji zarządzający budynkiem, w którym zamieszkuje wnioskodawca, ma otrzymywać w ustawowo ustalonych terminach ("do dnia 10 każdego miesiąca z góry") należność z tytułu kosztów utrzymania lokalu zajmowanego przez wnioskodawcę od dwóch podmiotów (w części od samego wnioskodawcy, a w pozostałej części, tzn. w kwocie odpowiadającej w zasadzie wysokości przyznanego dodatku mieszkaniowego, od organu gminy), powinna zostać ustalona w decyzji o przyznaniu dodatku mieszkaniowego przy uwzględnieniu dwóch przesłanek: po pierwsze - zawsze powinna zostać ustalona na początek miesiąca kalendarzowego, skoro przepis ustawy przesądza, że dodatek mieszkaniowy przyznawany jest na sześć miesięcy (art. 43 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych); i po drugie - zawsze powinna być ustalona w sposób, który umożliwi organowi gminy wywiązanie się z obowiązku wypłacenia należnego zarządcy domu dodatku mieszkaniowego i ewentualnie ryczałtu należnego samemu wnioskodawcy w prawem określonym terminie, tzn. "do dnia 10 każdego miesiąca z góry", (§ 6 rozporządzenia o dodatkach w związku z art. 22 ust. 1 oraz art. 44 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych). Praktycznie oznacza to, że data początkowa biegu sześciomiesięcznego okresu, w którym wnioskodawca ma być uprawniony do otrzymywania dodatku mieszkaniowego, powinna pokrywać się z datą, w której decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego staje się prawnie wykonalna.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 13 pkt 3 w związku z

art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 1994 r. Nr 13, poz. 48 ze zm.) orzekł jak w sentencji.

=====