

dn. 20 maja 1997 r.

RPO/240712/97/V/ST

**Sąd Najwyższy
Izba Administracyjna, Pracy
i Ubezpieczeń Społecznych
ul. Ogrodowa 6
WARSZAWA**

**Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich**

o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie

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:

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.)?

Uzasadnienie

W świetle art. 39 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom mieszkającym w lokalach, do których mają tytuł prawny, jeżeli 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. Dodatek mieszkaniowy przyznaje na wniosek osoby uprawnionej wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji administracyjnej (art. 43 ust. 1 ustawy).

Z powyższego wynika, iż dodatek mieszkaniowy stanowi świadczenie władzy publicznej, do którego mają uprawnienie osoby mieszkające w lokalach, do których mają tytuł prawny (z wyjątkiem najemców opłacających czynsz wolny), osiągające średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekraczający kwoty określonej w ustawie. Dodatek mieszkaniowy jest ponadto świadczeniem okresowym, stosownie bowiem do art. 43 ust. 2 ustawy przyznawany jest on na okres sześciu miesięcy, na podstawie stosownej deklaracji. Decyzja w sprawie dodatku mieszkaniowego powinna zaś być wydana w ciągu miesiąca od dnia złożenia wniosku.

Wskazane przepisy ustawy nie rozstrzygają natomiast wprost kwestii, z jakim dniem osoba ubiegająca się o dodatek mieszkaniowy nabywa uprawnienie do tego dodatku. Kwestia ta była już rozstrzygana w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednakże poglądy prezentowane w tym orzecznictwie nie są jednolite.

I tak w uchwale składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 1995 r. (sygn.akt VI SA 18/95, ONSA z 1996 r., z. 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 możliwe jest więc objęcie uprawnieniem do dodatku mieszkaniowego także okresu sprzed złożenia wniosku przez osobę uprawnioną (np.

w przypadku wniosku złożonego w dniu 20 maja dodatek zostanie przyznany od dnia 1 maja).

Odmienny pogląd prawny wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 1996 r. (sygn.akt I SA 580/96) uznając, że osoba spełniająca warunki do otrzymania dodatku mieszkaniowego nabywa uprawnienia do dodatku z dniem złożenia wniosku. W uzasadnieniu tego wyroku wskazano, iż 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, iż nie podziela stanowiska zawartego w tym zakresie we wspomnianej uchwale składu pięciu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 grudnia 1995 r.

Dodatkowo wskazać trzeba, iż jak wynika 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) ówczesne Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa prezentowało pogląd, że termin faktycznej wypłaty dodatku mieszkaniowego może być określony od pierwszego dnia miesiąca następującego po uprawomocnieniu się decyzji organu gminy w sprawie przyznania dodatku.

Z powyższego wynika, że kwestia ustalenia daty nabycia przez wnioskodawcę uprawnienia do dodatku mieszkaniowego budzi istotne wątpliwości prawne i jest przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na gruncie obowiązującego prawa wątpliwa jest teza, iż dodatek mieszkaniowy może być przyznany także za okres sprzed złożenia wniosku, a więc z mocą wsteczną. Teza taka byłaby uprawniona jedynie wówczas, gdyby znajdowała uzasadnienie w wyraźnym przepisie prawa, Tymczasem w omawianym zakresie brak jest obecnie tego rodzaju przepisu. Wprowadzenie takiego przepisu przewiduje dopiero 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 proponuje się, aby art. 43 ust. 2 zd. 1 ustawy otrzymał brzmienie: "Dodatek mieszkaniowy przyznaje się na podstawie deklaracji (...) na okres sześciu miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca, w którym wniosek został złożony".

Ponieważ wskazane rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego mają istotny wpływ na sferę ochrony praw obywateli i są przedmiotem skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanie w tej sprawie pytania prawnego do Sądu Najwyższego uważam za konieczne.

W załączeniu przesyłam kopię wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 grudnia 1996 r. (sygn. akt I SA 580/96).

Prof. dr Adam Zieliński