

**Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego  
z dnia 9 października 1997 r.  
III ZP 31/97**

Przewodniczący Prezes SN: Jan Wasilewski, Sędziowie SN: Kazimierz Jaśkowski, Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski (współsprawozdawca - autor uzasadnienia), Janusz Łętowski, Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 9 października 1997 r. wniosku Ministra Sprawiedliwości 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 pytanie prawne:

Czy wypłatę rekompensaty pieniężnej, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 13, poz. 384 ze zm.) należy uzależniać od udokumentowania przez wnioskodawcę wydatków na cele określone w ust. 2, w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty obliczonej według ceny mieszkania, obowiązującej na dzień wypłaty rekompensaty, czy też obliczonej według ceny mieszkania aktualnej w czasie składania wniosków, następnie zrewaloryzowanej przy uwzględnieniu ceny mieszkania obowiązującej na dzień wypłaty ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

**Warunkiem wypłacenia rekompensaty pieniężnej, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.) jest udokumentowanie przez wnioskodawcę wydatków na cele określone w art. 7 ust. 2 tej ustawy w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty obowiązującej w dniu złożenia wniosku lub w dniu późniejszego udokumentowania poniesionych wydatków.**

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

Pytanie zawarte we wniosku Ministra Sprawiedliwości wyraża wątpliwości co do interpretacji, wynikającego z ustawy z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446), mechanizmu wypłacania rekompensat pieniężnych dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych. Stosownie do art. 7 ust. 4 powołanej ustawy rekompensaty są wypłacane począwszy od 1993 r., nie później niż do końca 1997 r., w ramach kwot dotacji przyznanych wojewodom

corocznie na ten cel z budżetu państwa. Warunkiem wypłacenia rekompensaty jest udokumentowanie przez wnioskodawcę wydatków na cele mieszkaniowe, w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty.

Przedstawiona przez Ministra Sprawiedliwości wątpliwość odnosi się wprost do określenia "wysokości rekompensaty" w rozumieniu powołanego art. 7 ust. 4 ustawy, jako miernika wymaganych nakładów na cele mieszkaniowe. W warunkach inflacji wysokość rekompensaty aktualnej w chwili złożenia wniosku jest często istotnie niższa od wysokości rekompensaty podlegającej wypłaceniu. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ma ona odpowiadać 10% średniej w danym województwie ceny mieszkania w spółdzielczym wielorodzinnym budownictwie mieszkaniowym o powierzchni 50 m<sup>2</sup>, obliczonej przez wojewodę według stanu na dzień wypłaty tej rekompensaty. Jeżeli zatem po złożeniu wniosku o rekompensatę zawierającego udokumentowanie poniesienia wydatków na cele mieszkaniowe w wymaganej wysokości następuje wzrost ceny mieszkań, to powstaje problem czy z tego powodu można wymagać wyższych wydatków na cele mieszkaniowe i w konsekwencji pozbawiać prawa do rekompensaty.

O poważnych wątpliwościach w zakresie przepisu określającego przedmiotowy warunek wypłacania rekompensat pieniężnych dla kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych świadczy - zdaniem Ministra Sprawiedliwości - rozbieżność interpretacji tego przepisu między organami administracji państwowej a Naczelnym Sądem Administracyjnym. Organy administracji orzekające w sprawach wniosków o wypłacanie rekompensat oceniając, czy zaistniały przesłanki dotyczące wysokości poniesionych wydatków w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty, przyjmują, że jej wysokość powinna być obliczona według ceny mieszkania obowiązującej na dzień składania wniosków, a następnie zrewaloryzowanej z uwzględnieniem ceny mieszkania obowiązującej na dzień wypłaty. Taką interpretację Naczelny Sąd Administracyjny uznał za sprzeczną z obowiązującym prawem. W wyrokach wydanych w sprawach I SA 241/94, I SA 768/94, i SA 1203/94, I SA 900/95, I SA 889/95 i I SA 947/95 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że warunkiem wypłacenia rekompensaty jest udokumentowanie przez wnioskodawcę wydatków na cele określone w art. 7 ust. 2 ustawy w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty, przy czym jej wysokość winna być obliczona według stanu na dzień wypłaty.

Prokurator Prokuratury Krajowej, który brał udział w posiedzeniu Sądu Najwyższego, wniósł o podjęcie uchwały sprowadzającej się do udzielenia odpowiedzi, że warunkiem wypłacenia rekompensaty jest udokumentowanie przez wnioskodawcę wydatków w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty, ustalonej na dzień złożenia wniosku o jej wypłacenie.

Ze wskazanych we wniosku Ministra Sprawiedliwości spraw rozpoznanych przez Naczelny Sąd Administracyjny wynika, że stosowanie przepisu uzależniającego wypłacenie rekompensaty od tego, czy osoby uprawnione dokonały wydatków na cele mieszkaniowe w wymaganej wysokości spowodowało poważne trudności i niejednołite orzecznictwo zarówno organów administracji państwowej jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Źródłem tych trudności - należy się zgodzić z wnioskodawcą - jest budząca wątpliwości redakcja przedmiotowego unormowania. Wymagana wysokość wydatków została określona przez wskazaną proporcję z wysokością rekompensaty (art. 7 ust. 4), która z kolei wyliczona jest z uwzględnieniem ceny mieszkania o powierzchni 50 m<sup>2</sup> według stanu na dzień wypłaty rekompensaty (art. 7 ust. 1). Jeżeli

wymagana wysokość wydatków wnioskodawcy na cele mieszkaniowe miałyby być ustalona według stanu na dzień wypłaty rekompensaty to, wobec inflacyjnego wzrostu cen mieszkań, byłby to warunek w istocie niweczący uzasadniony wniosek o rekompensatę. Nie chodzi tu przy tym o sytuacje wyjątkowe skoro wynikający z art. 7 ust. 4 ustawy mechanizm wypłacania rekompensat w ciągu kilku lat (1993-1997) w ramach kwot dotacji przyznanych wojewodom dopuszczał, jeżeli wręcz nie zakładał rozłożenia w dłuższych okresach realizacji wniosków o rekompensaty. Przyjęcie, że wypłacanie rekompensaty uzależnione jest od wydatków na cele mieszkaniowe w wysokości, której wnioskodawcy nie mogli uwzględnić przy składaniu wniosku prowadziłoby do odmowy rekompensat uprawnionym do nich osobom wyłącznie z powodu okoliczności zaistniałych po złożeniu uzasadnionego wniosku i od wnioskodawców niezależnych. Nie jest jednak, mimo niejasnej redakcji art. 7 ust. 4 ustawy, uprawnione założenie, że unormowany w całym artykule 7 mechanizm przyznawania i wypłacania rekompensaty jest wewnętrznie niespójny. Nie jest bowiem tak, że przyjęta zasada wypłaty rekompensaty jest oderwana, a nawet sprzeczna z przyjętymi zasadami przyznawania rekompensaty. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy rekompensatę mogą otrzymać kandydaci do spółdzielni mieszkaniowych objęci listami prowadzonymi przez wojewodów lub zarejestrowani w spółdzielniach mieszkaniowych, którzy: 1) do końca 1990 r. zgromadzili wymagane wkłady mieszkaniowe, 2) są pełnoletni, 3) nie posiadają samodzielnych mieszkań, bądź mieszkają w lokalach, w których na osobę przypada mniej niż 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej. Rekompensata - jak to wynika z art. 7 ust. 2 ustawy - przeznaczona jest na uzupełnienie wydatków poniesionych przez kandydata na budowę budynku mieszkalnego, wkład mieszkaniowy lub budowlany do spółdzielni albo innej jednostki organizacyjnej budującej budynki mieszkalne, a także określonych innych wydatków (nadbudowę, przebudowę, remonty). Udokumentowanie przez wnioskodawcę wydatków na cele, o których mowa w ust. 2, w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty (art. 7 ust. 4) nazwane zostało w tym przepisie "warunkiem wypłacenia rekompensaty". Jest to także warunek nabycia prawa do rekompensaty i w tym znaczeniu jego charakter prawny jest taki sam jak warunków określonych w art. 7 ust. 1 ustawy. Wymienione przepisy określają przesłanki nabycia uprawnienia do otrzymania rekompensaty. Osoba spełniająca te przesłanki może złożyć wniosek o wypłacenie rekompensaty (art. 7 ust. 3). Jeżeli wniosek odpowiada wymaganiom, od którego zależne jest uprawnienie do rekompensaty, a między innymi udokumentuje poniesione wydatki na wyznaczone w ustawie cele mieszkaniowe w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty, to organ właściwy do jej wypłacenia nie może potraktować tego wniosku jako bezzasadny. Trzeba przy tym zauważyć, że wymagane udokumentowanie oznacza udowodnienie w formie dokumentu określonego faktu. Nie może tu chodzić o udokumentowanie zdarzeń, która powstaną dopiero w przyszłości. Z istoty tego uprawnienia wynika, że wymagany stan faktyczny powinien poprzedzać powstanie prawa do rekompensaty. Należy więc uznać, że przesłanki uprawniające do rekompensaty trzeba ocenić według stanu na dzień złożenia wniosku zawierającego udokumentowanie wydatków. Jeżeli zainteresowany fakt dokonania wydatków udokumentował po złożeniu wniosku, to jego prawo do rekompensaty powstaje w dacie złożenia tych dokumentów. Kwotę rekompensaty określa wojewoda w wysokości 10% średniej w danym województwie ceny mieszkania w spółdzielczym wielorodzinnym

budownictwie mieszkaniowym o powierzchni 50 m<sup>2</sup> według stanu na dzień jej wypłaty (art. 7 ust. 1 ustawy), co z reguły następuje w okresie późniejszym niż nabycie do niej prawa (art. 7 ust. 4 ustawy). Jeżeli wysokość rekompensaty w dacie jej wypłaty, na skutek inflacyjnego wzrostu ceny mieszkań, będzie wyższa od rekompensaty obliczonej według stanu na dzień złożenia wniosku, to nie podważa to spełnienia warunku z art. 7 ust. 4 ustawy. Jego istotą jest bowiem określona proporcja pomiędzy wartością wydatków na cele mieszkaniowe wnioskodawcy, a ceną mieszkania. Relacji tych w istocie nie zmienia wzrost ceny mieszkania, skoro skutki inflacyjne mogą się odnosić również do wydatków na cele mieszkaniowe. Wreszcie trzeba stwierdzić, że wynikające z art. 7 ust. 4 ustawy trudności interpretacyjne nie mogą prowadzić do pozbawienia przyznanych przez ustawę uprawnień do rekompensaty. Uprawnienia do rekompensaty powinny być zatem oceniane na dzień złożenia wniosku zawierającego "udokumentowanie" wysokości poniesionych przez wnioskodawcę wydatków na cele mieszkaniowe. Jeżeli udokumentowanie nastąpi po złożeniu wniosku, to miarodajna dla oceny zachowania warunku z art. 7 ust. 4 ustawy jest wysokość tych wydatków w kwocie nie niższej niż dwukrotna wysokość rekompensaty obowiązującej w dniu takiego udokumentowania poniesionych wydatków. Ustawa bowiem, poza wynikającym z art. 7 ust. 3 terminem do składania wniosków o wypłacenie rekompensaty (do końca 1995 r.) nie wprowadziła innego terminu dla spełnienia warunku dotyczącego udokumentowania poniesionych wydatków na cele mieszkaniowe.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi jak w sentencji uchwały.

=====