

Zasady przyznawania i wypłaty dodatków mieszkańciowych i energetycznych



- Komentarz
- Odpowiedzi na pytania
- Wzory dokumentów
- Akty prawne

Zasady przyznawania i wypłaty dodatków mieszkaniowych i energetycznych

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Warszawa 2015

Stan prawny na 1 listopada 2015 r.

Recenzenci

Dr Jerzy Słyk

Dr Wojciech Federczyk

Wydawca

Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący

Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne

JustLuk

Łamanie

JustLuk Lukasz Drzewiecki, Justyna Szumiel, Krzysztof Drzewiecki

Projekt okładki i stron tytułowych

Studio Kozak

Ilustracja na okładce

© *iStockphoto.com/mstay*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9740-7

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Wstęp	9

Część I Komentarz

Rozdział 1. Dodatek mieszkaniowy	13
1.1. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych – uwagi ogólne	13
1.2. Przesłanki ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego	20
1.2.1. Tytuł prawny do lokalu mieszkalnego	20
1.2.2. Kryterium dochodowe	25
1.2.2.1. Ustalanie dochodu członków gospodarstwa domowego	25
1.2.2.2. Ustalanie dochodu z gospodarstwa rolnego	38
1.2.3. Powierzchnia lokalu	42
1.3. Obliczanie dodatku mieszkaniowego	46
1.4. Wypłata dodatku mieszkaniowego	53
1.5. Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego ...	53
1.5.1. Uwagi ogólne	53
1.5.2. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego	54
1.5.3. Postępowanie wyjaśniające – korekta danych zawartych we wniosku o ustalenie prawa do dodatku mieszkaniowego w toku postępowania administracyjnego	59
1.5.4. Decyzja w sprawie ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego	67
1.5.5. Weryfikacja ostatecznych decyzji w sprawie dodatku mieszkaniowego	71
1.5.5.1. Wznowienie postępowania w sprawie dodatku mieszkaniowego	71
1.5.5.2. Stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie dodatku mieszkaniowego	74

1.5.5.3. Wstrzymanie wypłaty dodatku mieszkaniowego i wygaśnięcie decyzji w sprawie dodatku mieszkaniowego	75
1.6. Ulgi w spłacie kwot nienależnie pobranego dodatku mieszkaniowego	76
Rozdział 2. Dodatek energetyczny	81
Literatura (wybór)	83

Część II

Pytania i odpowiedzi

Rozdział 1. Adresaci dodatku mieszkaniowego	87
Rozdział 2. Kryterium dochodowe	102
Rozdział 3. Pojęcie gospodarstwa domowego	113
Rozdział 4. Ustalanie prawa do dodatku mieszkaniowego	126
Rozdział 5. Dodatek energetyczny	142

Część III

Wzory dokumentów

Rozdział 1. Postępowanie przed organem pierwszej instancji	147
Rozdział 2. Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym	173

Część IV

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych	191
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych	202
Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu	209
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne	214
Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie wysokości dodatku energetycznego obowiązującej od dnia 1 maja 2015 r. do dnia 30 kwietnia 2016 r.	303

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 583 z późn. zm.)
- pr. en. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.)
- r.d.m. – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817 z późn. zm.)
- u.d.m. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 966 z późn. zm.)
- u.e.r. – ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 748 z późn. zm.)
- u.f.p. – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)
- u.o.p.l. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 150 z późn. zm.)
- u.p.d.o.f. – ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.)
- u.p.o.u.a. – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 859 z późn. zm.)
- u.p.r. – ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.)
- u.p.s. – ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.)
- u.ś.r. – ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 114 z późn. zm.)

Czasopisma i publikatory

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
NZZ – Nowe Zeszyty Samorządowe

Inne

- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
WSA – wojewódzki sąd administracyjny

WSTĘP

Niniejsze opracowanie stanowi analizę ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 966 z późn. zm.) i odpowiednich przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.) w kontekście zasad przyznawania i wypłaty dodatku mieszkaniowego oraz dodatku energetycznego. Publikacja adresowana jest do szerokiego grona odbiorców, ze szczególnym uwzględnieniem praktyków orzekających w sprawach z zakresu dodatków mieszkaniowych i dodatków energetycznych, a także samych świadczeniobiorców, chcących w sposób bardziej świadomy uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym. Nie jest ona jednak pozbawiona rozważań teoretycznych. Jej celem nie jest bowiem wyłącznie ukazanie jak poszczególne przepisy powinny zostać zastosowane w praktyce w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych. Bogactwo okoliczności, które podlegają ocenie w toku poszczególnych postępowań administracyjnych powoduje bowiem, że opisane w pracy problemy mają nie tyle stanowić gotowe wzorce rozwiązań, ile przyczynić się do pełniejszego zrozumienia istoty ustawy o dodatkach mieszkaniowych i ustawy – Prawo energetyczne. Dlatego też nawet w *stricte* praktycznej części pracy, będącej zbiorem pytań i odpowiedzi, autorka nie abstrahowała od ukazania ewentualnych kwestii spornych, jakie pojawiły się dotychczas na tle stosowania danej instytucji, jak też potraktowała poszczególne kazusy jako okazję do interpretacji przepisów na tle opisanego przypadku. Należy żywić nadzieję, że takie ujęcie tematu spowoduje, że podejście pracowników organów administracji publicznej do stosowania prawa będzie bardziej nieprzypadkowe, nieszablonowe i zamierzone. Wszak *Optimus interpret rerum usus!* A skoro praktyka jest najlepszym interpretatorem rzeczy – całość uzupełniają wzory pism. Dla wygody Czytelnika w publikacji zamieszczono także teksty aktów prawnych regulujących zasady przyznawania oraz wypłaty dodatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego.

————— **Część I** —————

KOMENTARZ

DODATEK MIESZKANIOWY

1.1. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych – uwagi ogólne

Dodatki mieszkaniowe są – obok świadczeń z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego – jedną z głównych form wsparcia finansowego osób będących w trudnej sytuacji materialnej, które nie są w stanie z posiadanych środków finansowych i przy wykorzystaniu innych zasobów majątkowych pokryć wydatków związanych z eksploatacją mieszkania. Zasady i tryb ich przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania oraz właściwość organów w tych sprawach reguluje ustawa o dodatkach mieszkaniowych. Aktem wykonawczym do niniejszej ustawy jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817 z późn. zm.), które – jak stanowi jego przepis § 1 – określa:

- 1) szczegółowy wykaz i wysokość wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego;
- 2) sposób ustalania wysokości ryczałtu na zakup opału;
- 3) wzór wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego;
- 4) wzór deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego.

Historycznie uchwalenie ustawy o dodatkach mieszkaniowych nawiązuje do przemian ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r. Jej poprzedniczką była ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 i Nr 162, poz. 1119, z 1999 r. Nr 111, poz. 1281, z 2000 r. Nr 95, poz. 1041 i Nr 122, poz. 1317, oraz z 2001 r. Nr 4, poz. 27 i Nr 32, poz. 386). Już wówczas ustawodawca dążył do dostosowania polityki mieszkaniowej do realiów gospodarki rynkowej. Podstawowe zmiany prawnoinstytucjonalne dokonały się właśnie na gruncie wyżej powołanej ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Ustawodawca odszedł wówczas od praktyki centralnego

ustalenia stawek czynszu na szczeblu centralnym, kompetencję w tym zakresie przekazując gminom. Mogły one odtąd samodzielnie ustalać wysokość czynszów, przy tym – co ciekawe – celem wprowadzonych przepisów było stopniowe podwyższanie czynszów po to, aby uzyskać środki na przeprowadzenie koniecznych konserwacji i remontów mieszkań. Dążono ponadto do ekonomizacji gospodarki mieszkaniowej. Uwzględniono przy tym potrzebę ochrony praw lokatorów będących w trudnej sytuacji materialnej, zastrzegając, że stawki czynszowe mogą wzrosnąć do 3% wartości odtworzeniowej budynków oraz tworząc obligatoryjny system dodatków mieszkaniowych. Dotychczasowe dotacje udzielane przez gminy, a ustalane na podstawie liczby metrów kwadratowych powierzchni zasobów, zostały uznane za nieefektywne i niesprawiedliwe społecznie. Dlatego też tenże – jak pokazała praktyka – wadliwy system zastąpiono świadczeniami kierowanymi bezpośrednio do gospodarstw domowych potrzebujących wsparcia, czyli dodatkami mieszkaniowymi. Jednakże w ciągu ponad 4 lat obowiązywania ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, oczekiwany i pożądaný wzrost wysokości czynszów nie nastąpił. Obliczono, że w skali kraju czynsze zwiększyły się jedynie o mniej więcej 1% wartości odtworzeniowej budynków. Kwoty pozyskiwane z tytułu czynszów były zatem zbyt niskie, aby pokryć potrzeby remontowe poszczególnych mieszkań i całych budynków. Dlatego też ustawodawca wywiódł, że modyfikacja dodatków mieszkaniowych *summa summarum* pozwoli na bardziej realne oszacowanie stawek czynszowych, które powinny być na poziomie kosztów utrzymania nieruchomości, nie wyłączając niezbędnych remontów. Skierowanie wsparcia finansowego do najuboższych gospodarstw domowych miało spowodować urealnienie stawek czynszowych, a w konsekwencji urynkwienie całej gospodarki mieszkaniowej. Dodatki mieszkaniowe miały spełnić zatem dwojaki cel. Po pierwsze – zdynamizować i zrjonalizować gospodarkę mieszkaniową. Po drugie zaś – roztoczyć parasol ochronny nad najuboższą częścią społeczeństwa, przy założeniu, że zabezpieczenie mieszkania jest jedną z głównych i podstawowych potrzeb bytowych człowieka. Jednocześnie założono podwyższenie progów dochodowych uprawniających do dodatku mieszkaniowego przy jednoczesnym zwiększeniu – dla części najlepiej sytuowanych beneficjentów – udziału wkładu własnego w ponoszonych na lokal wydatkach. Miało to służyć zrównoważeniu zasad udzielania przedmiotowego wsparcia finansowego. Zauważono przy tym, że koszty eksploatacji mieszkań będą wzrastać (szczególnie cena energii elektrycznej). Prognozowano zatem, że dodatek mieszkaniowy obejmie

z czasem kolejne grupy obywateli, które nie poradzą sobie z tak znacznym obciążeniem kosztami eksploatacji lokali.

Ustawodawca dążył również do tego, by dodatek mieszkaniowy trafiał do jak największej rzeszy najemców lokali. Kwota czynszu uiszczana do rąk wynajmującego miała zostać uznana za wydatek mieszkaniowy. Przy okazji zatem – co *expressis verbis* wyrażono w uzasadnieniu projektu ustawy – miało to wyeliminować szarą strefę na rynku wynajmu mieszkań.

Ustawodawca, projektując zmiany, miał świadomość, że sytuacja osób pobierających dodatek mieszkaniowy jest bardzo trudna. W 1997 r. – według danych Głównego Urzędu Statystycznego – świadczenie to było wypłacane 5,1 mln osób, które żyły poniżej granicy ubóstwa. Jednakże pomimo obligatoryjności świadczenia, wiele gospodarstw domowych z niego nie korzystało. Powodów takiego stanu rzeczy było bardzo wiele. Począwszy od nieporadności życiowej, wyrażającej się w nieumiejętności skutecznego nabycia prawa do dodatku mieszkaniowego lub nawet braku zainteresowania tą formą pomocy, a na przeszkodach obiektywnych kończąc (zbyt dużej powierzchni normatywnej mieszkania lub braku tytułu prawnego do lokalu).

Z drugiej strony dostrzeżono problem innej natury. Jak w przypadku każdego świadczenia finansowanego ze środków publicznych, nie sposób uniknąć sytuacji, gdy prawo do niego jest nadużywane. W czasie tworzenia ustawy o dodatkach mieszkaniowych wzięto pod uwagę opinie płynące z samych gmin, iż świadczenie to niejednokrotnie trafia do osób o dobrej kondycji ekonomicznej, które przynajmniej w części mogłyby partycypować w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych. Dlatego też zawarto w projekcie ustawy rozwiązanie, aby dodatek mieszkaniowy nie służył pokryciu całości wydatków, lecz stanowił ich dofinansowanie na poziomie kwoty nieprzekraczającej 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię użytkową lokalu. Jednocześnie uregulowano kwestię odmowy przyznania świadczenia, jeśli w toku postępowania wyjaśniającego (w trakcie przeprowadzanego wywiadu środowiskowego) pracownik organu stwierdzi rażącą dysproporcję pomiędzy dochodem deklarowanym a faktycznym. Zaproponowane rozwiązania miały m.in. zapobiec marnotrawieniu środków publicznych oraz przyczynić się do stworzenia takich mechanizmów prawnych, które by powodowały, że dodatek mieszkaniowy trafiałby do osób najuboższych. W projektowanych rozwiązaniach objawiła się zatem w pełni zasada subsydiarności państwa wspierającego finansowo swoich obywateli wyłącznie wówczas, gdy jest to niezbędne i uzasad-

Wszystkie publikacje z serii Biblioteka Pomocy Społecznej zostały przygotowane z myślą o praktykach i przeznaczone są dla pracowników socjalnych oraz pracowników administracji samorządowej. Ułatwią im wykonywanie obowiązków i pomogą znaleźć rozwiązania w kontrowersyjnych nieraz sytuacjach, z którymi mogą się zetknąć w swojej pracy.

W ósmej książce z tej serii przedstawiono przystępną i kompleksową analizę przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych oraz przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne w kontekście zasad przyznawania i wypłaty dodatku mieszkaniowego oraz dodatku energetycznego. Celem opracowania jest ukazanie, jak poszczególne przepisy powinny być stosowane w praktyce w odniesieniu do konkretnych stanów faktycznych. Bogactwo okoliczności, które podlegają ocenie w toku postępowań administracyjnych, powoduje bowiem, że opisane w publikacji problemy mogą stanowić wzory rozwiązań i przyczynić się do pełniejszego zrozumienia istoty ustawy o dodatkach mieszkaniowych i ustawy – Prawo energetyczne.

Istotną część opracowania stanowią odpowiedzi na pytania, jakie pojawiają się na tle stosowania danej instytucji, wskazujące prawidłowe sposoby interpretacji przepisu na tle opisanego przypadku. Waler praktyczny wzmocniają również zaprezentowane wzory dokumentów stosowanych w postępowaniu o przyznanie i wypłatę dodatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego. W publikacji zamieszczono także teksty aktów prawnych związanych z omawianą tematyką.

Magdalena Wilczek-Karczewska – doktor nauk humanistycznych, prawnik, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu.



Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

cena 69 zł (w tym 5% VAT)

ISBN 978-83-264-9740-7



9 788326 497407