

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie
w Koszalinie



Koszalin, dnia 11 sierpnia 2017 roku

DOK.0142.5.2017

Nr w rejestrze 4/2017

Wnioskodawca:

[REDACTED]

adres do korespondencji:

[REDACTED]

Sposób udostępnienia informacji:

Poczta Polska:

[REDACTED]

W odpowiedzi na złożony przez Pana w dniu 04 sierpnia 2017 r. w siedzibie Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koszalinie wniosek (pkt 2) o udzielenie informacji publicznej dotyczącej sporządzenia i wydania odpisów pisma z dnia 26 kwietnia 2016 roku (znak DDM.070.15.2016) kierowanego do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa/ Departament Mieszkalnictwa w przedmiocie stosowania ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych oraz pisma z dnia 09 czerwca 2016 roku (znak DM.III.6302.29.2016.DZ.1) Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa/ Departament Mieszkalnictwa stanowiącego odpowiedź na ww. pismo przesyłam w załączeniu wnioskowane dokumenty.

Zastępca Dyrektora
Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie
w Koszalinie
Urszula Borzęcka

**Miejski Ośrodek Pomocy
Rodzinie w Koszalinie**

75-412 Koszalin
al. Monte Cassino 2
Tel.: (+48) 94 316 03 00
Fax: (+48) 94 316 03 28
<http://mopr.koszalin.ibip.pl>



Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
w Koszalinie



Koszalin, dnia 26 kwietnia 2016 roku

DDM.070.15.2016

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
Departament Mieszkalnictwa

Wniosek o interpretację przepisów prawa

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Koszalinie wnosi o zajęcie stanowiska odnośnie prawidłowej interpretacji art. 8 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. 2013, poz. 966) [zwaną dalej u.d.m.] w kontekście definiowania pojęcia „pełne dwa miesiące” oraz art. 7 ust. 5 w zw. z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. 2013, poz. 966) w kontekście obowiązku zarządcy budynku, w którym znajduje się lokal mieszkalny objęty wnioskiem o przyznanie dodatku mieszkaniowego, do wskazania daty na arkuszu wniosku, do której wnioskodawcy przysługuje tytuł prawny do lokalu.

Przedmiotowy wniosek odnośnie potrzeby dokonania interpretacji art. 8 ust. 4 u.d.m. podyktowany jest faktem, iż ustawodawca nie definiuje w żaden sposób sformułowania zawartego w tejże normie prawnej, a mianowicie „pełne dwa miesiące”. Kwestii interpretowania wskazanego przepisu prawa nie rozstrzyga również dotychczasowe orzecznictwo sądów powszechnych, Sądu Najwyższego oraz sądów administracyjnych.

Wobec powyższego istnieje konieczność zajęcia stanowiska przez właściwe w sprawie Ministerstwo, albowiem na gruncie art. 8 ust. 4 u.d.m. zarysowała się rozbieżność stanowisk pomiędzy Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Koszalinie, a nielicznymi Zarządcami odnośnie rozumienia terminu „pełne dwa miesiące”, w kontekście stwierdzania i obliczania zaległości z tytułu opłat ponoszonych przez lokatorów za zajmowane lokale i momentu ich powstania.

Pomiędzy Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Koszalinie a Zarządcami istnieje co prawda zgodny pogląd znajdujący odzwierciedlenie w przepisach prawa, że ww. zaległości winny dotyczyć tylko okresu, na który określoną decyzją przyznany został dodatek mieszkaniowy, a zaległości wcześniejsze nie stanowią podstawy do odmowy przyznania dodatku na następny

okres. Dodatek mieszkaniowy przyznaje się bowiem na podstawie decyzji administracyjnej za ściśle wskazany okres (art. 7 ust. 5 u.d.m.). Założeniem tej instytucji jest również, że wypłacany jest on osobom, które nie zalegają z uiszczaniem należności czynszowych (art. 7 ust. 11 u.d.m., art. 8 ust. 4 u.d.m.). Zarządca domu jest zobowiązany zaliczyć dodatek mieszkaniowy na poczet przysługujących lub rozliczanych za jego pośrednictwem należności za zajmowany lokal mieszkalny (art. 8 ust. 3 u.d.m.). Zresztą o tym, iż dodatek mieszkaniowy nie może być zaliczony dowolnie na długi najdawniej wymagalne, co byłoby sprzeczne właśnie z *ratio legis* tej instytucji prawnej, a powinien zostać zaliczony wyłącznie na poczet należności za okres konkretnie oznaczony w decyzji przyznającej takie świadczenie, orzekały już wielokrotnie sądy powszechne i sądy administracyjne (vide: wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 lutego 2013 roku, sygn. akt I ACa 883/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 28 grudnia 2006 roku, sygn. akt III SA/Gd 570/06, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 września 2011 roku, sygn. akt IV SA/Gl 908/10, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2010 roku, sygn. akt II SA/OI 1039/09). Jednakże pomiędzy MOPS Koszalin a Zarządcami ma miejsce rozbieżność odnośnie rozumienia pojęcia „pełne dwa miesiące”, o którym mowa w art. 8 ust 4 u.d.m. W ocenie wnioskodawcy prawidłowe - z punktu widzenia zasad logiki i rzeczywistej intencji ustawodawcy - jest takie rozumienie sformułowania „pełne dwa miesiące”, które oznacza cały tzw. wkład własny należny za konkretne dwa miesiące kalendarzowe, a nie np. sumy niedopłat z wielu miesięcy w wysokości równowartości wkładu własnego za dwa miesiące, gdyż nie są to pojęcia równoznaczne i w takim przypadku zarządca nie ma obowiązku zawiadomienia organu.

Tymczasem na gruncie spraw o wstrzymanie dodatku mieszkaniowego na zasadzie art. 7 ust. 11 u.d.m. będących przedmiotem rozpoznania Miejskiego Ośrodka Społecznego w Koszalinie, niektórzy Zarządcy nie uznają ww. stanowiska organu, lecz wywodzą, iż termin „pełne dwa miesiące” oznacza m. in. sumy niedopłat z wielu miesięcy w wysokości równowartości wkładu własnego za dwa miesiące, przy czym badane są miesiące, za które winien być obliczany dodatek mieszkaniowy na podstawie konkretnej decyzji administracyjnej. Swoje stanowisko Zarządcy uzasadniają w ten sposób, że twierdzenia Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koszalinie nie znajdują uzasadnienia w treści przepisu art. 8 ust. 4 u.d.m., jak również w orzecznictwie i publikacjach naukowych, nie wskazując które sądy i w jakich sprawach rzekomo rozpoznawały przedmiotową materię.

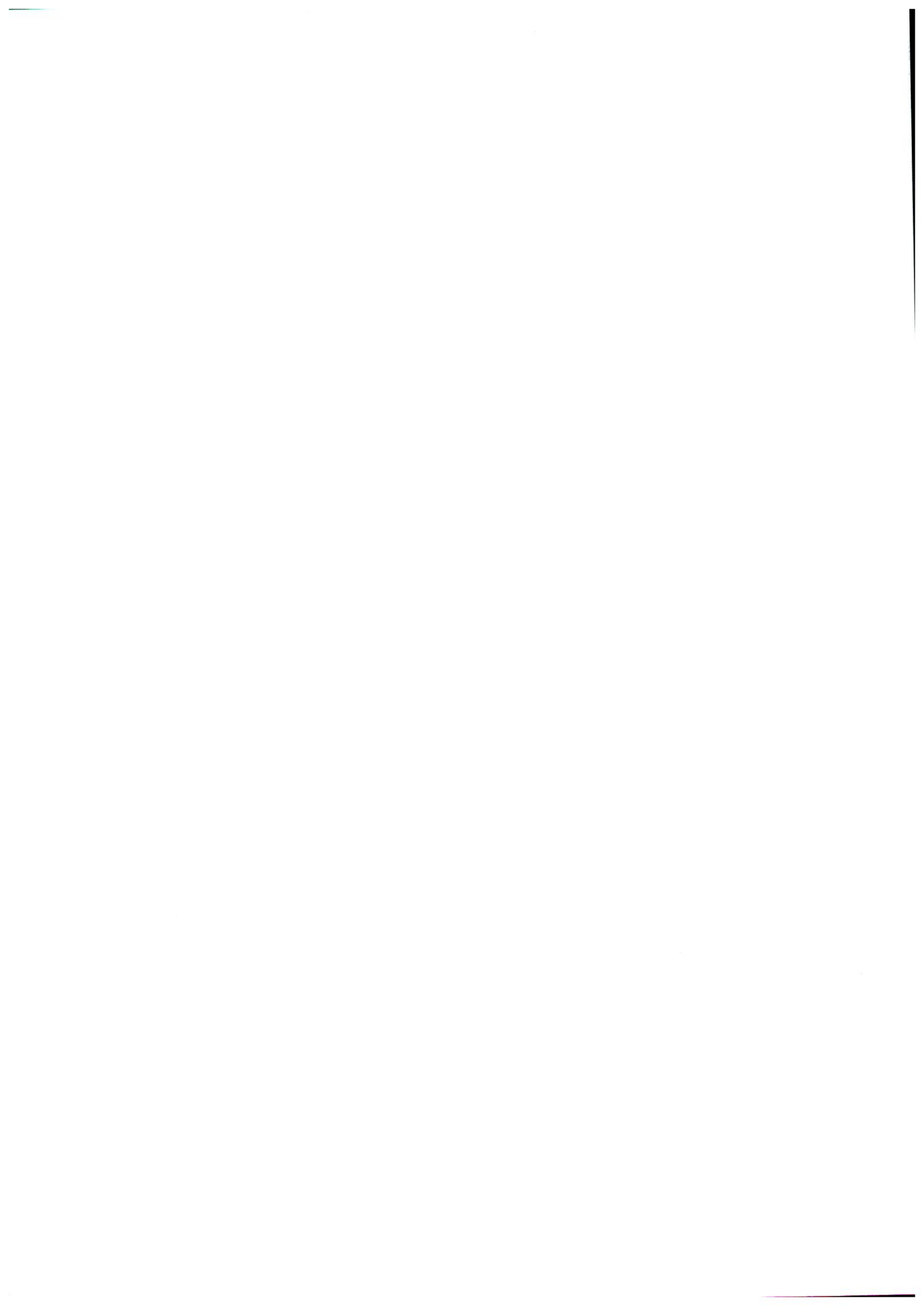
Należy przy tym zwrócić uwagę, że za poglądem wypracowanym przez MOPS Koszalin odnośnie rozumienia istoty tego przepisu stoją również względy słuszności, albowiem takie jego zastosowanie, zgodnie z którym zaległości za „pełne dwa miesiące” oznaczają zadłużenie za konkretne dwa miesiące (niekoniecznie następujące po sobie) w wymiarze całkowitym będzie w przeważającej mierze korzystne dla osób, którym dodatek mieszkaniowy przyznano. Rozumienie art. 8 ust. 4 u.d.m. w ten sposób, iż mowa jest o sumie niedopłat z wielu miesięcy w wysokości równowartości wkładu własnego za dwa miesiące będzie prowadzić przeważnie do szybszego wstrzymania świadczenia.

Odnosząc się zaś do drugiej części wniosku w przedmiocie interpretacji art. 7 ust 5 u.d.m. w zw. z art. 2 ust. 1 u.d.m., to wskazać potrzeba, iż pomiędzy MOPS Koszalin a nielicznymi Zarządcami istnieje rozbieżność w zakresie obowiązku wskazywania we wniosku przez zarządcę budynku, w którym znajduje się lokal objęty wnioskiem o przyznanie dodatku mieszkaniowego, daty do której wnioskodawcy przysługuje tytuł prawny do lokalu. MOPS Koszalin stoi na stanowisku, iż pomimo braku we wniosku stosownej rubryki, to zarządca jako strona umowy ma pełną wiedzę w zakresie okresu obowiązywania umowy i taką informację winien przekazać organowi wydającemu decyzję administracyjną, na mocy której przyznawane jest świadczenie okresowe. Taki pogląd wydaje się o tyle bardziej zasadny, albowiem znajduje swoje odzwierciedlenie w dotychczas ukształtowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych. I tak zawarty w przepisie art. 7 ust. 5 u.d.m. zwrot "przyznaje się na okres sześciu miesięcy" statuuje jedynie zasadę, ustalając okres dodatku niejako maksymalny, natomiast nie precyzując możliwości ani niemożności przyznania go za okres krótszy. Jedynie wyłącza on możliwość przyznania świadczenia na czas dłuższy niż sześć miesięcy. Zgodnie z utrwaloną regułą wnioskowania stosowaną podczas procesu dokonywania wykładni norm prawnych, jeżeli można coś więcej, to można i mniej (argumentum a maiori ad minus). Dlatego też dopuszczalne jest uwzględnienie żądania za okres krótszy niż sześć miesięcy i odmowa za dalszy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2008 roku, sygn. akt IV SA/GI 1123/07). W tym miejscu godzi się przywołać identyczne stanowisko zajęte przez Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1383/05 (LEX nr 281315), wedle którego organ przyznaje świadczenie za okres, za który spełnione są przesłanki i odmawia za pozostały, bo jest ono podzielne i nie musi obejmować zawsze sześć miesięcy.

Stąd też, skoro w orzecznictwie występuje pełna aprobata, co do przyznania dodatku mieszkaniowego za okres krótszy aniżeli sześć miesięcy, to tym bardziej zasadne jest stanowisko MOPS Koszalin, aby zarządca wskazywał termin, do którego obowiązuje stosunek prawny, zwłaszcza jeżeli ten upływałby w okresie sześciu miesięcy liczonych od dnia złożenia wniosku.

Mając na względzie ww. okoliczności faktyczne i prawne istnieje konieczność zajęcia merytorycznego stanowiska przez właściwe w sprawie Ministerstwo Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Mieszkaniowej.

ZASTĘPCA DYREKTORA
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Koszalinie
Urszula Borzecka
mgr Urszula Borzecka



**MINISTERSTWO
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Warszawa, dnia 9 czerwca 2016 r.

Departament Mieszkalnictwa

DM.III.6302.29.2016.DZ.1

NK: 34803/16

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Koszalinie WPLYNEŁO DNIA 17. 06. 2016 Nr 6894 podinspektor Ewa Golka

DDM
h.v. prozowy
DW - kopie

Pani
Urszula Borzęcka
Zastępca Dyrektora
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Koszalinie

Szanowna Pani Dyrektoro,

odpowiadając na pismo z dnia 26 kwietnia br., znak: DDM.070.15,2016 dotyczące stosowania przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 966, z późn. zm.), dalej udm., przedstawiam następującą opinię.

Zgodnie z art. 7 ust. 11 udm. w wypadku stwierdzenia, że osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal mieszkalny i zaległości te obejmują pełne dwa miesiące, wypłatę dodatku mieszkaniowego wstrzymuje się, w drodze decyzji administracyjnej, do czasu uregulowania zaległości.

Art. 7 ust. 11 udm. ma charakter obligatoryjny i nakłada na organ orzekający obowiązek wydania decyzji o wstrzymaniu dodatku mieszkaniowego w sytuacji uzyskania informacji od zarządcy, że osoba uprawniona do dodatku mieszkaniowego zalega w opłacie należności za zajmowany lokal mieszkalny. Oznacza to, że „osoba, której dodatek przyznano musi ponosić i uiszczać we własnym zakresie (z własnego budżetu) pozostałą, poza dodatkiem mieszkaniowym część opłat związanych z utrzymaniem lokalu. Jeżeli tego nie czyni dodatek jest wstrzymywany - Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 58/2011.

Podobne zdanie wyrażone zostało również w Wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 9 marca 2011 r., sygn. akt IISA/Rz1238/2010, zgodnie z którym „Państwo rezygnuje z pomocy w opłacaniu należności za zajmowany lokal, jeżeli podmiot z niej korzystający nie partycypuje w pokrywaniu tej części tych należności, którą jest zdolny i tym samym ma obowiązek regulować samodzielnie. Ustalenie to ma kluczowe znaczenie dla właściwego zinterpretowania normy zakodowanej w art. 7 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Wynikającą z treści tego przepisu sankcję w postaci wstrzymania wypłaty dodatku mieszkaniowego można bowiem zastosować wyłącznie wtedy, gdy zostanie ustalone, że podmiot z niego korzystający „nie opłaca na bieżąco należności za zajmowany lokal”.

Z powyższego wynika, że nieopłacanie należności o charakterze bieżącym odnosi się wyłącznie do tych zaległości w opłatach za zajmowany lokal, które powstały po przyznaniu dodatku mieszkaniowego. Termin „pełne dwa miesiące” odnosi się do zaległości, które wnioskodawca powinien we własnym zakresie uiszczać poza przyznanym dodatkiem mieszkaniowym, w wysokości dwóch kolejnych płatności. Ponieważ znaczenie mają zaległości w opłatach bieżących, z tego względu np. niedopłaty występujące w poprzednim okresie przed przyznaniem dodatku mieszkaniowego nie będą miały wpływu na zastosowanie art. 7 ust. 11 udm.

Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z intencją ustawodawcy istotą dodatku mieszkaniowego jest partycypowanie organów administracji publicznej w ponoszeniu kosztów związanych z utrzymaniem lokalu mieszkalnego przez osoby posiadające do niego tytuł prawny, które jednak we własnym zakresie nie są w stanie sprostać ponoszeniu wydatków związanych z jego utrzymaniem.

Odnosząc się do drugiej części pisma dotyczącej art. 7 ust. 5 udm. należy wyjaśnić, że dodatek mieszkaniowy przyznaje się na okres 6 miesięcy, zaś zmiany danych zawartych we wniosku lub deklaracji

złożonej przez wnioskodawcę, które nastąpiły w tym okresie, nie mają wpływu na wysokość wypłacanego dodatku mieszkaniowego.

Zarządca nie ma obowiązku informowania organu jaki jest okres obowiązywania tytułu prawnego do lokalu (z jakim dniem wygasa umowa itp.), ponieważ nie jest to wymóg ustawy - istotne dla przyznania dodatku mieszkaniowego jest czy wnioskodawca posiada tytuł prawny.

Może się zdarzyć, że wnioskodawca traci tytuł prawny w trakcie obowiązywania decyzji, wówczas będzie miała miejsce jedna z dwóch sytuacji:

1. wnioskodawca traci tytuł prawny, nadal zamieszkuje w lokalu,
2. wnioskodawca traci tytuł prawny, wyprowadza się z lokalu.

Ad 1.

W sytuacji gdy w trakcie obowiązywania decyzji w sprawie dodatku mieszkaniowego wnioskodawca nadal zamieszkuje w lokalu, przyznany dodatek mieszkaniowy należy dalej wypłacać, do końca trwania decyzji, gdyż nie ma podstaw do uznania, że decyzja stała się bezprzedmiotowa na podstawie art. 162 kpa. Na dzień składania wniosku wnioskodawca posiadał tytuł prawny.

Powyższą opinię potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 listopada 2004 r., (sygn. akt. III SA/Łd 172/04), gdzie sąd powołuje się na treść art. 7 ust. 10 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, zgodnie z którym zmiany danych zawartych we wniosku lub deklaracji złożonej przez wnioskodawcę, w okresie 6 miesięcy od dnia przyznania dodatku mieszkaniowego, nie mają wpływu na wysokość wypłacanego dodatku mieszkaniowego. Jak wyjaśnił sąd „nie można zgodzić się ze stanowiskiem, iż skarżący nie spełnił warunku niezbędnego do uzyskania prawa do dodatku mieszkaniowego, gdyż utracił tytuł prawny do lokalu i brak było podstaw do wypłaty dodatku mieszkaniowego. Inne są przesłanki do przyznania prawa do dodatku mieszkaniowego, a inne do wstrzymania jego wypłaty, żądania zwrotu czy też stwierdzenia wygaśnięcia decyzji przyznającej dodatek mieszkaniowy. W chwili złożenia wniosku skarżący posiadał tytuł prawny do lokalu i spełniał również wszystkie inne przesłanki przewidziane w ustawie, aby taki dodatek otrzymać”.

Jak wynika z kolei z uzasadnienia wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r. WSA w Poznaniu (sygn. akt. II SA/Po 4088/01), „w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione przesłanki art. 162 § 1 kpa. Żaden przepis prawa nie upoważnia organu administracji do stwierdzenia wygaśnięcia takiej decyzji, jeżeli okaże się, że w trakcie pobierania dodatku mieszkaniowego strona przestanie spełniać warunki, od których zależało przyznanie tego prawa. Okoliczność ta może mieć znaczenie jedynie wtedy, gdy strona po upływie 6 miesięcy, na które był przyznany dodatek, złoży kolejny wniosek o jego przyznanie”.

Ad 2.

W przypadku wyprowadzenia się wnioskodawcy z lokalu (w związku z brakiem tytułu prawnego) i poinformowania organu o tym fakcie, zastosowanie będzie miał art. 162 kpa., nastąpi uchylenie decyzji w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego z jednoczesnym zwrotem dodatku od momentu zaistnienia tego faktu. Na skutek zmiany stanu faktycznego uniemożliwiającego wykonanie decyzji, stała się ona bezprzedmiotowa. Jej wygaszenie leży w interesie społecznym, ze względu na konieczność racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na wypłatę dodatków mieszkaniowych. Wygaśnięcie tej decyzji w opisanej sytuacji nie koliduje także z interesem strony, gdyż po zmianie miejsca zamieszkania nie ponosi ona opłat związanych z utrzymaniem lokalu.

W związku z powyższym zwrot dodatku następuje od chwili zdarzenia, czyli od momentu wyprowadzenia się wnioskodawcy z lokalu lub od momentu jego śmierci, natomiast wysokość kwoty dodatku do zwrotu powinna być wyliczona proporcjonalnie.

Powyższa opinia została również potwierdzona w przywołanym w Państwa piśmie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 października 2006 r., sygn. akt I OSK 1383/05, w którym sąd stwierdził, iż treść art. 7 ust. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie daje podstaw do uznania, że przedmiotem sprawy o przyznanie dodatku mieszkaniowego jest świadczenie niepodzielne.

Jak wskazał dalej NSA w cytowanym wyroku każdy kolejny wniosek składany w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego, wszczyna odrębne postępowanie i jest nową, odrębną sprawą. Ustawa nie określa, w jakiej dacie ma być zgłoszony wniosek ani nie wiąże z datą wniesienia wniosku skutku w postaci utraty uprawnień materialnoprawnych, przysługujących stronie. Użyte w przytoczonym przepisie art. 7 ust. 5 słowo "przyznaje", zważywszy cel jakiego służyć ma ustawa, nie może być rozumiane inaczej niż jako wskazanie, że organ do którego wpłynął wniosek strony, rozpoznaje sprawę dotyczącą dodatku na okres 6 miesięcy tzn. ocenia zasadność przyznania dodatku na ten okres, orzeka natomiast, stosownie do wyniku tej oceny, o przyznaniu tego dodatku za te miesiące, za jakie dodatek w ustalonych okolicznościach przysługuje.

Należy wyjaśnić, że w sprawie rozstrzyganej przywołanym wyżej wyrokiem strona złożyła wniosek w sprawie dodatku mieszkaniowego, a następnie przed upływem 6 miesięcy złożyła kolejny wniosek. W takiej sytuacji w opinii sądu wydanie kolejnej decyzji w sprawie dodatku mieszkaniowego czyniło postępowanie bezzasadnym, a nie bezprzedmiotowym, gdyż każdy kolejny wniosek składany w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego, wszczyna odrębne postępowanie i jest nową, odrębną sprawą, zatem w tej części wniosek podlegał oddaleniu, nie było natomiast podstaw do pozbawienia strony dodatku za pozostałe trzy miesiące bez merytorycznej oceny zasadności żądania w tym zakresie.

W opinii Departamentu ten wyrok nie daje podstaw do wnioskowania, że organ rozpatrujący wniosek może de facto uczynić z okresu obowiązywania umowy (stanowiącej tytuł prawny do lokalu) kolejne kryterium, od którego uzależnione jest przyznanie dodatku mieszkaniowego, nie posiadające ustawowej podstawy prawnej.

Przekazując powyższe informacje, należy podkreślić, że opinia przedstawiona w niniejszym piśmie ma charakter poglądu prawnego. Zastosowanie omówionej regulacji w indywidualnych sprawach należy do właściwych organów lub sądów.

2 powiadamiam

DYREKTOR
Departamentu Mieszkalnictwa

Stanisław Kudroń

