

# Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Koszalinie



Koszalin, dnia 21 sierpnia 2017 roku

DDM.070.21.2017

**Ministerstwo Infrastruktury  
i Budownictwa  
Departament Mieszkalnictwa  
ul. Chałubińskiego 4/6  
00-928 Warszawa**

## **Wniosek o wydanie opinii**

**w przedmiocie interpretacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku  
o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U.2017.180 t.j. z dnia 2017.01.30)**

Działając jako Zastępca Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koszalinie zwracam się niniejszym z wnioskiem o sporządzenie i doręczenie opinii w przedmiocie interpretacji przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U.2017.180 t.j. z dnia 2017.01.30). Przedmiotowy wniosek uzasadniam potrzebą ujednoczenia przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa stanowiska odnośnie właściwej interpretacji:

- I. art. 7 ust. 11 ustawy, a konkretnie zwrotu „nie opłaca na bieżąco należności”, art. 8 ust. 4 ustawy w kontekście „zaległości (...) obejmujących pełne dwa miesiące”.
- II. art. 3 ust. 4 ustawy – Czy fakt posiadania ziemi rolnej, lecz nieuprawianie jej jest równoznaczne z „prowadzeniem gospodarstwa rolnego”? W jaki sposób należy rozgraniczyć posiadanie, a prowadzenie gospodarstwa rolnego do celów ustalenia dochodów gospodarstwa domowego ubiegającego się o przyznanie dodatku mieszkaniowego?
- III. art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy, a konkretnie zwrotu „oczekującym na przystępujący im lokal zamienny albo socjalny”

I.  
Pismem z dnia 26 kwietnia 2016 roku, znak DDM.070.15.2016 zwróciłam się w imieniu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koszalinie (aktualnie Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Koszalinie) o wydanie opinii odnośnie ww. zagadnienia prawnego. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa Departament Mieszkalnictwa zajęło stanowisko w sprawie, które sprecyzowało w piśmie z dnia 9 czerwca 2016 roku (Wasz znak sprawy: DM.III.6302.29.2016.DZ.1; NK:84803/16).

Potrzeba wystąpienia do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa o wydanie interpretacji przepisów prawa zaistniała z uwagi na rozbieżności w rozumieniu zwrotu „dwa pełne miesiące” przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Koszalinie i Zarząd Budynków Mieszkalnych w Koszalinie w kontekście spraw wstrzymania wypłaty dodatku mieszkaniowego na rzecz świadczeniobiorców będących jednocześnie lokatorami mieszkań wchodzących w skład zasobów mieszkaniowych zarządzanych przez Zarząd Budynków Mieszkalnych w Koszalinie.

Pomimo zajęcia stanowiska przez Departament Mieszkalnictwa Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa w ww. piśmie z dnia 9 czerwca 2016 roku, Zarząd Budynków Mieszkalnych w Koszalinie pismem z dnia 18 listopada 2016 roku również zwrócił się do Ministerstwa o wyjaśnienie rozbieżności interpretacyjnych w zakresie rozumienia zwrotu „zaległości (...) obejmujących pełne dwa miesiące”.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa Departament Mieszkalnictwa zajęło stanowisko w sprawie, które sprecyzowało w piśmie z dnia 8 listopada 2016 roku (Wasz znak sprawy: DM.IV.052.48.2016.DZ.1; NK:167393/16).

Godzi się jednak zauważyć, że obie interpretacje w sposób odmienny traktują zwrot „zaległości (...) obejmujące pełne dwa miesiące”. Jednocześnie w opinii z dnia 8 listopada 2016 roku stwierdzono, że „(...) nieprawidłowe jest Stanowisko Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, iż jakkolwiek dopłata, nawet niepełna, skutkuje tym, że nie powstała zaległość obejmująca dwa pełne miesiące”.

Mając powyższe na uwadze istnieje potrzeba ostatecznego sprecyzowania stanowiska przez Departament Mieszkalnictwa Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa odnośnie interpretacji przepisu art. 7 ust. 11 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 966 z późn. zm.).

Nadto wskazuję, że w ocenie Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koszalinie wniosek (zapytanie) Zarządu Budynków Mieszkalnych w Koszalinie z dnia 03 października 2016 roku oparty został na przykładowym stanie faktycznym, w którym Zarządca sporządzając zestawienie należności i wpłat uwzględnił w nim zaległości w opłatach, które powstały w okresie, w którym dodatek mieszkaniowy danej osobie nie przysługiwał. Stąd też istnieje również potrzeba wyjaśnienia rozbieżności interpretacyjnych także w kontekście zapisu z art. 7 ust. 11 ustawy, tj. „nie opłaca na bieżąco należności. Tym bardziej, że Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Koszalinie stoi na stanowisku, które pozostaje w zgodzie ugruntowanym orzecznictwem, zgodnie z którym opłacanie należności o charakterze bieżącym odnosi się wyłącznie do tych zaległości w opłatach za zajmowany lokal, które powstały po przyznaniu dodatku mieszkaniowego i obejmuje tylko zaległość za okres przyznanego dodatku (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 29 września 2011 r., IV SA/GI 908/10).

## II.

Określenie „wszelkie przychody”, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z późn. zm.) obejmuje to, co zostało uzyskane faktycznie.

Choć ustawodawca nie zdefiniował pojęcia przychodu to może być nim wyłącznie korzyść zewnętrzna w stosunku do wnioskodawcy, czyli korzyść pochodząca z innego źródła i nie będąca już majątkiem wnioskodawcy (do tego opodatkowanym). Oznacza to, że dochodem nie jest sam majątek, choć w niektórych sytuacjach majątek może być źródłem dochodu np. odsetki od kapitału, czynsz lub inne opłaty będące pożytkami cywilnymi rzeczy. Na taki sposób traktowania majątku wskazuje treść art. 3 ust. 4 ustawy z 2001r. o dodatkach mieszkaniowych, w którym nie posiadanie gospodarstwa rolnego decyduje o możliwości uzyskania dodatku, ale dochód który gospodarstwo przynosi (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 września 2016 r., IV SA/GI 208/16).

Nadto godzi się zauważyć, że w świetle art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych przy ustalaniu prawa do dodatku mieszkaniowego sytuacja, w której określona osoba jest wprawdzie właścicielem (współwłaścicielem) lub posiadaczem gospodarstwa rolnego, ale gospodarstwa tego nie prowadzi, nie upoważnia do wliczania do jej dochodu z prowadzenia gospodarstwa rolnego (vide: Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 października 2007 r., II SA/Sz 414/07).

Z drugiej jednak strony istnieje pogląd przeciwny mówiący o tym, że ustawodawca w art. 3 ust. 4 ustawy ustanowił zasadę ryczałtowego ustalania tej wartości. Skoro zaś takie jest brzmienie przepisu to należy go wyklądać w ten sposób, że określony w nim szacunkowy dochód z gospodarstwa rolnego uwzględnia się niezależnie od tego, czy gospodarstwo to jest faktycznie użytkowane (por. wyrok NSA z dnia 18.02.2010r. o sygn. akt I OSK 1425/09, wydany na gruncie art. 5 ust. 8 ustawy z dnia 28 listopada 2003r. o świadczeniach rodzinnych, LEX nr 591251, wyrok z dnia 29 października 2015 roku, II SA/Ke 742/15 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach ).

Dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego ustala się na podstawie powierzchni gruntów w hektarach przeliczeniowych i przeciętnego dochodu z 1 hektara przeliczeniowego, ostatnio ogłaszanego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 617 i 1579) przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. W przypadku gruntu rolnego dochód wylicza się więc szacunkowo, niezależnie od tego, czy jego posiadacz taki dochód rzeczywiście uzyskuje i ile on realnie wynosi (vide: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2015 r. I OSK 2041/15).

Taki sposób obliczania dochodu w kontekście posiadanego przez świadczeniobiorcę gospodarstwa rolnego pozostaje w zgodzie z innymi regulacjami prawnymi, w tym z ustawą z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U.2016.930 t.j. z dnia 2016.06.29). W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego powszechny jest pogląd, że art. 8 ust. 9 ustawy określa tzw. ryczałtowy tryb ustalania dochodu osiąganego z gospodarstwa rolnego. Dochód ten jest wyliczany jako wartość dochodu odpowiadającego powierzchni gospodarstwa z uwzględnieniem ha przeliczeniowych i kwoty dochodu ustalonej dla 1 ha przeliczeniowego niezależnie od faktycznej dochodowości konkretnego gospodarstwa. Idąc dalej przyjąć też należy, że przepis ten dla celów udzielenia świadczeń z pomocy społecznej przyjmuje apriorycznie, że z 1 ha przeliczeniowego uzyskuje się dochód miesięczny w wysokości 194 zł. Nie przewiduje on jakichkolwiek wyjątków od przyjętej w nim zasady wyliczenia dochodu z gospodarstwa rolnego. Oznacza to, że z punktu widzenia powołanego przepisu bez znaczenia jest okoliczność, czy gospodarstwo rolne jest uprawiane, czy też

nie i z jakiego powodu oraz czy rzeczywiście przynosi ono dochody (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2011 r. I OSK 1327/10, z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 724/09; z dnia 17 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1292/09).

Mając na uwadze wskazane rozbieżności w linii orzeczniczej, jak również literalne brzmienie przepisu art. 3 ust. 4 ustawy, który mówi o „prowadzeniu” gospodarstwa rolnego, ale również stanowi o ryczałtowej zasadzie ustalania dochodu niezależnie od jego rzeczywistej wysokości generowanej przez wnioskodawcę, zasadne jest zajęcie stanowiska przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.

### III.

W ustawie o dodatkach mieszkaniowych brak jest definicji osoby oczekującej na przysługujący jej lokal zamienny albo socjalny. Tymczasem zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującym na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny. Problem interpretacyjny ww. przepisu pojawił się w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Koszalinie podczas rozpoznania sprawy, w której wnioskodawca na dzień złożenia wniosku o przyznanie świadczenia nie miał zawartej z Gminą umowy najmu lokalu socjalnego. Takową umowę miał zawartą wcześniej, jednakże wygasła ona przed dniem złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego i z nieznanym Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie w Koszalinie przyczyn nie została ona przedłużona. Niemniej strona w toku postępowania prezentowała stanowisko, zgodnie z którym już sam fakt posiadania statusu osoby niepełnosprawnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. poz. 414, z późn. zm.) obliguje organ administracji publicznej wydający decyzję administracyjną w sprawie dodatku mieszkaniowego do uznania, iż niepełnosprawny z mocy prawa zaliczany jest do kręgu osób oczekujących na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny. Taka zaś interpretacja ma wynikać z brzmienia art. 14 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U.2016.1610 t.j. z dnia 2016.10.04), który stanowi o obowiązku orzeczenia przez sąd w wyroku eksmisyjnym uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego osobie niepełnosprawnej w myśl ustawy o pomocy społecznej.

Przedstawione zagadnienie było już przedmiotem analizy przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który wydał w dniu 12 marca 2008 roku wyrok w sprawie o sygn. IV SA/Po 618/07. Teza orzeczenia brzmi następująco: Osoba, mająca status osoby niepełnosprawnej (a w związku z tym mająca zagwarantowane orzeczenie w ewentualnym wyroku eksmisyjnym uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego) nie traci prawa do dodatku mieszkaniowego z powodu wskazanego w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.).

WSA w Poznaniu wskazał, że art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie należy interpretować zawężająco przyjmując, że podstawą jego zastosowania jest wyłącznie prawomocny wyrok nakazujący opróżnienie lokalu i orzekający o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego. Nie ma bowiem racjonalnego wyjaśnienia dla takiej interpretacji ww. przepisu, która - wobec braku przesłanek do zastosowania art. 2 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych

okazałaby się korzystniejsza dla tych osób, wobec których zapadł wyrok tej treści, niż dla osoby w takiej samej sytuacji mieszkaniowej (zajmowanie mieszkania bez tytułu prawnego), której jako osobie niepełnosprawnej przysługuje prawo do lokalu socjalnego (art. 14 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów), a która nie może okazać się wyrokiem w tej sprawie z uwagi na oczekiwanie na rozpatrzenie pozwu, bądź co do której właściciel cofnął pozew z uwagi na zawarcie ugody.

Niemniej jednak w ocenie wnioskującego o wydanie opinii sam fakt posiadania statusu osoby niepełnosprawnej w myśl ustawy o pomocy społecznej nie może prowadzić do takiej sytuacji, w której osoba nie legitymująca się orzeczeniem sądowym nadającym uprawnienie do uzyskania lokalu socjalnego, bądź w stosunku, do której wyrok został już wykonany (tj. przyznano jej lokal socjalny, zaś umowa wygasła, a okres jej obowiązywania nie został przedłużony) otrzymuje dodatek mieszkaniowy jako osoba oczekująca na przysługujący jej lokal socjalny.

Co więcej, przeciwne rozumienie art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy prowadziło by do sytuacji, w której to pracownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie rozpoznający konkretną sprawę miałby za zadanie badać treść orzeczenia o niepełnosprawności i na jego podstawie rozstrzygać o uprawnieniu do dodatku mieszkaniowego. Takiego zaś upoważnienia nie można wywieść z któregokolwiek przepisu ustawy.

ZASTĘPCA DYREKTORA  
Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie  
w Roszalinie

*Urszula*  
mgr Urszula Borzęcka