

Przedmowa

Ustawa o dodatkach mieszkaniowych z 21.6.2001 r. weszła w życie z dniem 1.1.2002 r. i – po kilku nowelizacjach – obowiązuje do dnia dzisiejszego.

Potrzeba wprowadzenia dodatku mieszkaniowego w gospodarce rynkowej wynikała z jednej strony z problemów, z jakimi borykało się wielu najemców, których nie było stać na płacenie czynszu wolnego, a z drugiej strony wielu wynajmujących nie mogło sprostać wymogom prawidłowego konserwowania nieruchomości, i to z powodu braku środków finansowych na ten cel.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne winny prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Jednakże, zgodnie z art. 81 Konstytucji RP, praw określonych w art. 75 można dochodzić tylko w granicach określonych przez ustawę.

Ustawa o dodatkach mieszkaniowych winna być zatem pojmowana jako jedna z ustaw konkretyzujących cele wskazane w obydwu ustępach art. 75 Konstytucji RP, zawierających ogólne normy programowe skierowane do władz publicznych, w tym także do ustawodawcy. Celem ustawy jest umożliwienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin, które z racji niskich dochodów wymagają pomocy państwa.

W świetle obowiązującej ustawy dodatek mieszkaniowy jest świadczeniem pieniężnym wypłacanym z funduszy publicznych, przy czym przesłanki uzyskania prawa do dodatku związane są z sytuacją materialną osoby zajmującej lokal mieszkalny, służący zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych. Kwota stanowiąca dodatek wypłacana jest przy tym nie tej osobie, ale zarządcy domu, w którym znajduje się dany lokal albo osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal. Instytucja dodatku mieszkaniowego spełnia zatem podwójną funkcję. Z jednej strony ułatwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osobom (rodzinom) znajdującym się w warunkach uniemożliwiających lub poważnie utrudniających pokrycie należności za używanie lokalu, z drugiej strony – zapewnia osobom zarządzającym budynkami, w których znajdują się lokale zajmowane przez osoby uprawnione do dodatku, zaspokojenie ich wierzytelności związanych z oddaniem lokalu do używania innej osobie. Tym samym instytucja dodatku mieszkaniowego niweluje do pewnego stopnia konsekwencje ograniczenia praw majątkowych właścicieli budynków, którzy

Przedmowa

muszą godzić się na to, że należące do nich lokale zajmowane są przez osoby niemogące pokryć związanych z tym należności.

Celem niniejszego komentarza jest zasygnalizowanie i próba wyjaśnienia problemów i wątpliwości, jakie pojawiają się przy stosowaniu przepisów ustawy. O istocie i wadze tych problemów świadczyć może fakt, że już w pierwszym roku obowiązywania ustawy Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie czterokrotnie wypowiedział się w sprawie przedstawianych pytań prawnych.

Przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych zostały również poddane krytyce Trybunału Konstytucyjnego, który w jednym z wyroków wskazał na uregulowanie w sposób wysoce skomplikowany, a skutek tego wysoce niejasny (m.in. w związku z wadliwością zastosowanej terminologii) metody ustalania wysokości dodatku mieszkaniowego. Z końcowej części orzeczenia wynika ponadto, iż przepisy te uchybiają zasadom poprawnej legislacji, w związku, z czym Trybunał sygnalizuje właściwym organom, że usunięcie tych uchybień w drodze odpowiednich działań ustawodawczych jest konieczne dla zapewnienia spójności (w tym: określoności i jasności) porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (wyrok TK z 9.5.2006 r., P 4/05, Legalis).

Sygnalizowanej przez Trybunał nowelizacji ustawa o dodatkach mieszkaniowych się nie doczekała. Nowelizacje dokonane w ostatnich latach dotyczą w zasadzie tylko rozszerzenia katalogu świadczeń, których nie wlicza się do dochodu dla potrzeb dodatku mieszkaniowego.

Niejasne przepisy ustawy powodują, że pojawiają się coraz to nowe problemy praktyczne związane z jej stosowaniem. Zmienia się orzecznictwo sądów administracyjnych, a jego niejednolitość potwierdza trudności interpretacyjne przepisów regulujących zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych.

W niniejszym opracowaniu wykorzystano dotychczasowe orzecznictwo i dorobek naukowy, w tym również te odnoszące się do poprzedniego stanu prawnego. Niektóre orzeczenia i uchwały, a także tezy z piśmiennictwa zachowały swoją aktualność.

Książka zawiera ponadto krótki komentarz do przepisów ustawy z 10.4.1997 r. – Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.) regulujących zasady i tryb przyznawania dodatku energetycznego. Dodatek energetyczny został wprowadzony ustawą z 26.7.2013 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 984). Jego wprowadzenie miało związek z prowadzeniem przez Komisję Europejską postępowań formalnych w sprawie niepełnego wdrożenia oraz związanego z nim, nie poinformowania o środkach służących transpozycji dyrektywy 2009/72/WE oraz 2009/73/WE. Jak wskazano w dyrektywie 2009/72/WE ubóstwo energetyczne stanowi coraz

większy problem we Wspólnocie. Dotknięte nim państwa członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły, powinny zatem opracować krajowe plany działań lub inne stosowne ramy pozwalające stawić czoła ubóstwu energetycznemu, zmierzające do obniżenia liczby osób cierpiących z jego powodu.

Dodatek energetyczny jest powiązany z dodatkiem mieszkaniowym w ten sposób, że jego beneficjentami są osoby pobierające dodatek mieszkaniowy, spełniające pozostałe, określone ustawą warunki. Mimo tego powiązania są to dwa odrębne świadczenia, przyznawane na podstawie różnych ustaw. W tej części komentarza wyjaśniono podstawowe pojęcia występujące w przepisach Prawa energetycznego regulujących dodatek energetyczny, a także wskazano różnice w procedurze przyznawania dodatków mieszkaniowych i energetycznych.

Komentarz przeznaczony jest przede wszystkim dla osób zajmujących się załatwianiem spraw z zakresu dodatków mieszkaniowych i energetycznych, ale również dla wszystkich osób zainteresowanych tą problematyką, nie wyłączając osób ubiegających się o te świadczenia.