

**Dodatek osłonowy.
Weryfikacja wniosku.
Przyznanie dodatku.
Decyzja odmowna**

Rozdział I. Ogólne założenia ustawy o dodatku osłonowym

1. Pojęcie dodatku osłonowego

Instytucja dodatku osłonowego wprowadzona została do polskiego porządku prawnego przez DodatekOsłonU. Istota omawianego świadczenia sprowadza się do przyznania osobom uprawnionym jednorazowego świadczenia pieniężnego, wypłacanego w jednej lub dwóch transzach. Świadczenie ma zrekompensować wzrost kosztów ogrzewania budynków oraz mieszkań. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu DodatekOsłonU, dodatek osłonowy ma stanowić wsparcie dla około 6,84 mln gospodarstw domowych w Polsce i ma pomóc w pokryciu części kosztów energii oraz w pokryciu powiązanych z nimi rosnących cen żywności¹. Jak wskazują dalej autorzy projektu, „proponowane wsparcie finansowe w postaci dodatku osłonowego wspomogą ich budżety oraz zwiększy poczucie bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego”². Według szacunków ustawodawcy pomoc ma być adresowana do ponad 50% gospodarstw domowych w Polsce.

Podkreślić należy, że wypłatę analizowanego świadczenia przewidziano wyłącznie na 2022 r. Założenie to potwierdza przepis art. 16 ust. 1 DodatekOsłonU, który określa maksymalny limit wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na dodatki osłonowe. Z przywołanego przepisu wynika, że limit ten w 2022 r. wyniesie 4 700 000 000 zł, a w latach 2023–2031 jest on już zerowy. W świetle powyższej regulacji na tle aktualnego stanu prawnego brak jest zatem możliwości przedłużenia wypłaty świadczenia na kolejne lata.

Wprowadzając do polskiego porządku prawnego instytucję dodatku osłonowego, ustawodawca nawiązuje do problematyki tzw. ubóstwa energetycznego i instrumentów prawnych, które już funkcjonują w polskim porządku prawnym, w szczególności dodatków mieszkaniowych i dodatków energetycznych.

¹ Projekt ustawy o dodatku osłonowym, Druk Nr 1820, IX kadencja Sejmu RP, s. 1, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/70EDD6EF4AB92EBBC12587A300678F49/%24File/1820.pdf> (dostęp: 21.1.2022 r.).

² Tamże.

Dodatek mieszkaniowy to świadczenie przysługujące na podstawie DodMieszkU. Zgodnie z art. 2 ust. 1 DodMieszkU świadczenie to przysługuje najemcom albo podnajemcom lokali mieszkalnych, zamieszkującym w tych lokalach, osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, osobom mieszkającym w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych, innym osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem, a także osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującym na przysługujący im lokal zamienny albo najem socjalny lokalu. Prawo do dodatku mieszkaniowego uzależnione jest od spełnienia kryterium dochodowego, które wynosi (art. 3 ust. 1 DodMieszkU):

- 1) dla gospodarstw jednoosobowych – 40% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej,
- 2) dla gospodarstw wieloosobowych – 30% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej

– obowiązującego w dniu złożenia wniosku.

W odniesieniu do dodatków mieszkaniowych ustawodawca wprowadził ponadto tzw. zasadę „złotówka za złotówkę”. Zgodnie z art. 6 ust. 8 DodMieszkU, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego jest wyższy od wskazanego w art. 3 ust. 1 DodMieszkU kryterium dochodowego, a kwota nadwyżki nie przekracza wysokości dodatku mieszkaniowego, należny dodatek mieszkaniowy obniża się o tę kwotę.

Instytucja **dodatku energetycznego** unormowana jest natomiast w art. 5c PrEnerg. Zgodnie z ust. 1 i 2 tego przepisu dodatek energetyczny to świadczenie przysługujące tzw. odbiorcy wrażliwemu energii elektrycznej, które wynosi rocznie nie więcej niż 30% iloczynu limitu zużycia energii elektrycznej oraz średniej ceny energii elektrycznej dla odbiorcy energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, ogłaszanej przez Prezesa URE na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. d PrEnerg.

Ważne

Odbiorca wrażliwy energii elektrycznej to osoba, której przyznano dodatek mieszkaniowy w rozumieniu art. 2 ust. 1 DodMieszkU i która jest stroną umowy kompleksowej lub umowy sprzedaży energii elektrycznej zawartej z przedsiębiorstwem energetycznym i zamieszkuje w miejscu dostarczania energii elektrycznej.

Dodatek energetyczny przysługuje w wysokości określonej przez ministra właściwego ds. energii ogłoszonej w terminie do 30 kwietnia każdego roku, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Ważne

Dodatek osłonowy jest świadczeniem niezależnym od istniejących do tej pory form wsparcia tzw. odbiorców wrażliwych energii elektrycznej, o którym mowa w PrEnerg. Zakres podmiotów uprawnionych do otrzymania dodatku osłonowego znacząco wykracza poza krąg osób, którym przysługuje wsparcie wynikające z przepisów PrEnerg.

Autorzy projektu DodatekOsłonU podkreślają różnice między pojęciem odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej (tzn. osoby uprawnionej do dodatku mieszkaniowego lub energetycznego) a pojęciem ubóstwa energetycznego, które jest znacząco szersze i któremu dedykowana jest instytucja dodatku osłonowego. O ile bowiem zakres podmiotowy DodMieszkU oraz PrEnerg w zakresie dotyczącym dodatku energetycznego jest stosunkowo wąski, o tyle, jak wskazano wcześniej, uprawnionych do dodatku osłonowego będzie kilkadziesiąt procent gospodarstw domowych w Polsce.

2. Właściwość organów i przekazanie zadania do realizacji przez ośrodek pomocy społecznej

Prowadzenie postępowań w zakresie przyznania dodatków osłonowych oraz ich wypłata nie zostały przez ustawodawcę przypisane organom pomocy społecznej. Z art. 3 ust. 1 DodatekOsłonU wynika, że wypłata dodatku osłonowego jest zadaniem z zakresu administracji rządowej, przy czym dodatek osłonowy wypłacają gminy.

W DodatekOsłonU nie określono organu gminy, któremu przypisano zadanie polegające na prowadzeniu postępowań w zakresie przyznania dodatków osłonowych oraz ich wypłaty. Mając na uwadze regulację art. 30 ust. 1 SamGminU, należy uznać, że organem właściwym w tym zakresie jest wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta). Wskazany przepis stanowi bowiem, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa.

Kompetencję wójta gminy do realizacji zadania określonego w DodatekOsłonU potwierdza regulacja art. 2 ust. 11 i 12 DodatekOsłonU. Przepisy te stanowią odpowiednio, że przyznanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta dodatku osłonowego nie wymaga wydania decyzji (art. 2 ust. 11 DodatekOsłonU), a także, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta przesyła wnioskodawcy informację o przyznaniu dodatku osłonowego na wskazany przez niego adres poczty elektronicznej – o ile wnioskodawca wskazał adres poczty elektronicznej we wniosku o wypłatę dodatku osłonowego (art. 2 ust. 12 DodatekOsłonU).

Ważne

W DodatekOsłonU brak jest regulacji określającej sposób ewentualnego przekazania zadań w zakresie realizacji postępowań związanych z przyznaniem dodatków osłonowych organom pomocy społecznej. Kierując się ogólną regulacją art. 33 ust. 5 w zw. z ust. 3, a także art. 39 ust. 2 w zw. z ust. 1 SamGminU, należy jednak uznać, że wójt, burmistrz, prezydent miasta może przekazać to zadanie kierownikowi każdej jednostki organizacyjnej gminy w ramach zwierzchnictwa służbowego, a konkretnie może upoważnić kierownika/dyrektora ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań w tym zakresie oraz wydawania rozstrzygnięć, w tym informacji o przyznaniu świadczenia.

Precyzując stanowisko o możliwości przekazania zadania w zakresie realizacji postępowań związanych z przyznaniem dodatków osłonowych kierownikowi jednostki organizacyjnej gminy, należy wskazać, że zgodnie z art. 33 ust. 5 SamGminU kierownik urzędu (którym jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta) wykonuje uprawnienia zwierzchnika

służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z art. 39 ust. 1 i 2 SamGminU wynika natomiast, że o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej wydaje wójt, przy czym może on upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania przedmiotowych decyzji administracyjnych.

Jak wynika z powyższego, kierownik ośrodka pomocy społecznej jest zobligowany do wykonania polecenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), także w zakresie prowadzenia postępowań i wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie przyznania dodatku osłonowego. Obowiązki kierownika jednostki w tym zakresie wynikają bezpośrednio z istoty zwierzchnictwa służbowego, jak i szeroko rozumianego prawa pracy. Jednocześnie wskazać należy, że SamGminU zawiera jednoznaczną podstawę prawną do udzielenia przez organ wykonawczy gminy upoważnienia w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, a tym samym prowadzenia postępowań administracyjnych. Co prawda w przypadku dodatku osłonowego zasadniczą formą załatwienia sprawy jest wydanie informacji, pojęcie decyzji administracyjnej w kontekście przepisu art. 39 ust. 1 i 2 SamGminU należy jednak interpretować szerzej i objąć tą regulacją także inne niż decyzja administracyjna formy zakończenia postępowania administracyjnego.

Jako argument potwierdzający zasadność dopuszczenia możliwości upoważnienia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kierownika ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań i wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie dodatków osłonowych należy również uznać regulację art. 2 ust. 14 DodatekOsłonU. Przepis ten stanowi, że do ustalenia przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta prawa do dodatku osłonowego stosuje się odpowiednio art. 411 ust. 10j–10o oraz 10r PrOchrŚrod. W art. 411 ust. 10r PrOchrŚrod przewidziano z kolei, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta może, w formie pisemnej, upoważnić swojego zastępcę, pracownika urzędu gminy albo kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych, lub kierownika innej jednostki organizacyjnej gminy, a także inną osobę na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub innej jednostki organizacyjnej gminy do prowadzenia postępowań w sprawach, o których mowa w ust. 10g, w tym do wydawania w tych sprawach zaświadczeń. W art. 411 ust. 10g PrOchrŚrod określono natomiast, że osoba fizyczna, która zamierza złożyć wniosek o przyznanie dofinansowania z Narodowego Funduszu lub wojewódzkiego funduszu, może złożyć żądanie wydania zaświadczenia o wysokości przeciętnego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka jej gospodarstwa domowego.

Jak wynika z powyższego, regulacja art. 411 ust. 10r w zw. z art. 411 ust. 10g PrOchrŚrod stanowi zasadniczo podstawę prawną do upoważnienia przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) kierownika czy pracownika ośrodka pomocy społecznej do wydawania zaświadczeń na potrzeby programu „Czyste powietrze”. Zawarte w art. 2 ust. 14 DodatekOsłonU odesłanie do przedmiotowej regulacji i dyspozycja „odpowiedniego” zastosowania wskazanego przepisu art. 411 ust. 10r PrOchrŚrod prowadzi do wniosku, że intencją ustawodawcy było umożliwienie wydania przez organy gminy stosownych upoważnień kierownikom i pracownikom (m.in.) organów pomocy społecznej. Regulacja ta potwierdza zatem zasadność wcześniejszych wywodów wskazujących na upoważnienie wójta,

burmistrza lub prezydenta miasta jako podstawową formę przekazania zadania, jakim jest prowadzenie postępowań z zakresu dodatków osłonowych.

3. Upoważnienie do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących dodatku osłonowego dla kierownika jednostki a upoważnienie dla pracowników ośrodka pomocy społecznej

Analizowane w poprzednim podrozdziale przepisy SamGminU określają zasadniczo kompetencję organu wykonawczego gminy do upoważnienia kierownika jednostki organizacyjnej – w tym ośrodka pomocy społecznej lub centrum usług społecznych – do prowadzenia postępowań i wydawania rozstrzygnięć należących do kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Należy jednak mieć na uwadze okoliczność, że osobami upoważnionymi mogą i w praktyce często będą także pracownicy ośrodka pomocy społecznej lub centrum usług społecznych. W takim przypadku źródłem upoważnienia powinna być regulacja art. 411 ust. 10r PrOchrŚrod.

W kwestii upoważnienia pracowników ośrodka pomocy społecznej do wydawania zaświadczeń na potrzeby programu „Czyste powietrze” ustawodawca przewidział, że jest to możliwe na wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej, dyrektora centrum usług społecznych lub innej jednostki organizacyjnej gminy. Stosując powyższą regulację „odpowiednio” na potrzeby dodatków osłonowych, należy przyjąć, że upoważnienie do prowadzenia postępowań i wydawania rozstrzygnięć w tym zakresie udzielone pracownikom organu również powinno nastąpić na wniosek kierownika lub dyrektora jednostki.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt praktyczny, zasadne będzie przyjęcie, że wójt, burmistrz, prezydent miasta powinien wydać dwa odrębne upoważnienia:

- 1) pierwsze, z „własnej inicjatywy”, dla kierownika/dyrektora ośrodka pomocy społecznej lub centrum usług społecznych;
- 2) drugie, na wniosek kierownika lub dyrektora tych jednostek, dla zatrudnionych w organach pomocy społecznej pracowników.

Ważne

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie są pracodawcami dla pracowników jednostek gminnych, w tym ośrodka pomocy społecznej lub centrum usług społecznych. Nie mogą zatem wydawać im wiążących poleceń i zobowiązać do przyjęcia dodatkowych zadań. Uprawnienie takie przysługuje natomiast kierownikom (dyrektorom) jednostek. Upoważnienie organu wykonawczego gminy przyznaje zatem pracownikom kompetencje do realizacji omawianego zadania, ale obowiązek jego wykonywania powinien wynikać z polecenia służbowego.

4. Uchwała rady gminy jako forma przekazania zadania organom pomocy społecznej

W świetle przedstawionych wcześniej wywodów wydaje się, że należy odrzucić możliwość przekazania spraw związanych z dodatkami osłonowymi organom pomocy społecznej na podstawie uchwały rady gminy. Stanowisko powyższe uzasadnione jest przede wszystkim tym, że DodatekOsłonU nie zawiera podstawy prawnej do podjęcia przez radę gminy takiej uchwały. Zgodnie z przepisem § 134 TechPrawodR podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który:

- 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw;
- 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.

Ponadto, zgodnie z § 135 TechPrawodR w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1 TechPrawodR, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2 TechPrawodR.

Inaczej mówiąc, uchwała rady gminy przekazująca organom pomocy społecznej zadanie polegające na prowadzeniu postępowań oraz wydawaniu rozstrzygnięć w przedmiocie przyznania dodatku osłonowego byłaby pozbawiona podstawy prawnej w przepisach prawa materialnego.

Uprowadzając ewentualne wątpliwości i zastrzeżenia co do powyższego stanowiska, wskazać należy, że podstawą prawną takiej uchwały nie mogłaby być regulacja art. 39 ust. 4 SamGminU. Przepis ten stanowi, że do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 SamGminU (podmiotów, z którymi gmina podpisała umowy w celu wykonywania zadań gminy). W literaturze przedmiotu i orzecznictwie wielokrotnie wskazywano bowiem, że organem wykonawczym jest kierownik jednostki, a nie sama jednostka.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z 7.5.2021 r., PN-IV.4131.20.2021.BS, Legalis

Artykuł 39 ust. 4 SamGminU ma charakter przepisu ustrojowego, zawierającego jednocześnie podstawę do wydania aktu prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego, będące aktami podstawowymi, wydawanymi na podstawie i w granicach ustaw (art. 94 Konstytucji RP), mają na celu wykonywanie ustaw. Ich treść nie może być zatem dowolna, gdyż mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i muszą mieścić się w jego granicach. Niedopuszczalne jest zatem ich stanowienie poza granicami upoważnienia ustawowego (por. wyr. NSA z 1.12.2017 r., II GSK 282/16, Legalis). Wskazać należy, że na podstawie powyższego przepisu rada gminy może upoważnić organy jednostek i podmiotów, o których mowa w art. 9 ust. 1 SamGminU, a nie te jednostki czy podmioty. Przekazanie realizacji zadania „w zakresie obejmującym zryczałtowane dodatki energetyczne przysługujące odbiorcom wrażliwym energii elektrycznej” gminnemu ośrodkowi pomocy społecznej, który jest jednostką organizacyjną gminy, o której mowa w art. 9 ust. 1 SamGminU, a nie jej organem, którym jest kierownik jednostki, oznacza, że rada gminy wykroczyła poza granice upoważnienia ustawowego.

Konsekwentnie należy uznać, że brak jest podstawy prawnej do zmiany statutów organów pomocy społecznej i wprowadzenia postępowań w przedmiocie przyznania dodatków osłonowych do katalogu zadań ośrodka. Zmiana statutu jednostki organizacyjnej gminy wymagałaby bowiem także podjęcia uchwały przez radę gminy. Doszłoby więc tym samym również do przekazania zadania organowi pomocy społecznej, tylko „tylnymi drzwiami”. W istocie byłoby to wyraz obejścia prawa.

Warto wskazać, że w przypadku innych świadczeń ustawodawca wprowadził możliwość przekazania zadania do realizacji organom pomocy społecznej na podstawie uchwały rady gminy. Przykładem takiej regulacji jest przepis art. 90m OświatU. Stanowi on w ust. 1, że świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta), przy czym rada gminy może upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej lub dyrektora centrum usług społecznych do prowadzenia postępowania w tych sprawach (art. 90m ust. 2 OświatU). Na tle przepisów DodatekOsłonU ustawodawca nie przyjął jednak analogicznego rozwiązania.

5. Wzory

5.1. Zarządzenie w przedmiocie upoważnienia kierownika/dyrektora ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących dodatku osłonowego, a także do wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć

Zarządzenie Nr

Wójta/Burmistrza

z dnia

w przedmiocie upoważnienia Kierownika/Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących dodatku osłonowego, a także do wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć oraz informacji

Na podstawie art. 2 ust. 11, ust. 12 i ust. 14 oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1), art. 33 ust. 3 i ust. 5 oraz art. 39 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), a także art. 411 ust. 10r ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)

zarządzam, co następuje:

§ 1

Upoważniam Pana(-nią) – Kierownika/Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w – do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących dodatku osłonowego, a także do wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć oraz informacji.

§ 2

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem wydania i obowiązuje bezterminowo – nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia z osobą upoważnioną stosunku pracy.

.....

(podpis)

....., dnia 2022 r.

(miejsowość, data)

5.2. Wniosek kierownika ośrodka pomocy społecznej o udzielenie upoważnienia pracownikom ośrodka do prowadzenia postępowań dotyczących dodatku osłonowego

Pan(i)

Wójt/Burmistrz

.....

.....

Kierownik/Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej w zwraca się z wnioskiem o udzielenie upoważnienia do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących dodatku osłonowego, a także do wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć oraz informacji dla następujących pracowników:

1.
2.
3.

.....

(podpis)

5.3. Zarządzenie w przedmiocie upoważnienia pracowników ośrodka pomocy społecznej do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących dodatku osłonowego oraz wydawania rozstrzygnięć

Zarządzenie Nr

Wójta/Burmistrza

z dnia

w przedmiocie upoważnienia pracowników Ośrodka Pomocy Społecznej w do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących dodatku osłonowego, a także do wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć oraz informacji

Na podstawie art. 2 ust. 11, ust. 12 i ust. 14 oraz art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1), art. 33 ust. 3 i ust. 5 oraz art. 39 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.), a także art. 411 ust. 10r ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)

zarządzam, co następuje:

§ 1

Na wniosek Kierownika/Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej w upoważniam:

- 1) Pana(-nią)
- 2) Pana(-nią)
- 3) Pana(-nią)

– do prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących dodatku osłonowego, a także do wydawania w tych sprawach rozstrzygnięć oraz informacji.

§ 2

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem wydania i obowiązuje bezterminowo – nie dłużej niż do daty wygaśnięcia z osobą upoważnioną stosunku pracy.

.....

(podpis)

Podstawa prawna:

- art. 2, art. 3 ust. 1, art. 16 ust. 1 DodatekOsłonU,
- art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 6 ust. 8 DodMieszku,
- art. 5c, art. 23 ust. 2 pkt 18 lit. d PrEnerg,
- art. 411 ust. 10g, ust. 10j-10o, ust. 10r PrOchrŚrod,
- art. 9 ust. 1, art. 30 ust. 1, art. 33 ust. 3, 5, art. 39 ust. 1, 2, 4 SamGminU,
- § 134, § 135 TechPrawodR.

Rozdział II. Zakres podmiotowy ustawy o dodatku osłonowym

1. Podmioty uprawnione do przyznania dodatku osłonowego

Krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania dodatku osłonowego determinowany jest szeregiem kryteriów ustawowych. Pierwszym z nich jest kryterium obywatelstwa, którego dotyczy regulacja art. 2 ust. 4 DodatekOsłonU. Zgodnie z tym przepisem, o ile umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, dodatek osłonowy przysługuje:

- 1) osobom posiadającym obywatelstwo polskie mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej:
 - a) na podstawie zezwolenia na pobyt stały, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zezwolenia na pobyt czasowy udzielonego w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d lub w art. 186 ust. 1 pkt 3 CudzU, lub w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej,
 - b) w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego;
- 3) mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom państw członkowskich UE, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej oraz członkom ich rodzin w rozumieniu art. 2 pkt 4 WjazdObywUEU, posiadającym prawo pobytu lub prawo stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Wspólną przesłanką właściwą dla wszystkich wskazanych wyżej osób jest miejsce zamieszkania i faktyczne przebywanie na terytorium RP. Podkreślić należy, że pojęcie miej-

sca zamieszkania należy interpretować na podstawie regulacji art. 25 KC, tzn. jako miejscowość, w której dana osoba przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Orzecznictwo

Zamiar stałego pobytu to element subiektywny i zmienny w czasie, a jego istnienie lub nieistnienie organy administracyjne mogą ustalać wyłącznie poprzez dostrzeżenie cech typowych dla zjawiska zogniskowania spraw życiowych osoby fizycznej w danej miejscowości. W stosunku do osób mających miejsce zamieszkania w kraju, a wyjeżdżających za granicę, istotne znaczenie ma okoliczność, czy dana osoba wyjechała za granicę na pobyt czasowy, który to zamiar należy oceniać na podstawie całokształtu okoliczności (wyr. NSA z 21.9.2021 r., I OSK 4311/18, Legalis).

Odrębną kwestią jest uprawnienie organu do weryfikacji miejsca zamieszkania wnioskodawcy. Składając wniosek na urzędowym formularzu stanowiącym załącznik do WnDodatekOsłonR, strona ma obowiązek wskazać adres miejsca zamieszkania (s. 2 wniosku, pozycje 01 do 05), w tym: gminę/dzielnicę, kod pocztowy, miejscowość, ulicę oraz numer domu i mieszkania. Wskazanie powyższych danych stanowi jednocześnie oświadczenie strony w tym zakresie, co wynika z części drugiej wniosku zatytułowanej „oświadczenia”. Strona zobligowana jest oświadczyć w tej części formularza, że wszystkie podane we wniosku dane (w tym dane dotyczące miejsca zamieszkania) są zgodne z prawdą.

Z uwagi na to, że postępowanie w przedmiocie przyznania dodatku osłonowego jest postępowaniem administracyjnym, organ może podejmować wszelkie możliwe działania służące ustaleniu, czy złożone przez wnioskodawcę oświadczenia są zgodne z rzeczywistością. Oczywiście jest jednak, że ze względu na dużą liczbę wniosków w pierwszych tygodniach obowiązywania DodatekOsłonU taka weryfikacja będzie faktycznie niemożliwa.

Ważne

Weryfikacja wniosków może mieć także charakter następczy i skutkować ewentualnym wszczęciem postępowania w przedmiocie nienależnie pobranych świadczeń.

2. Prawo do dodatku osłonowego dla cudzoziemców

Wobec cudzoziemców ustawodawca określił wymogi dwójakiego rodzaju, wprowadzając rozróżnienie na:

- 1) obywateli państw członkowskich UE oraz obywateli państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej;
- 2) obywateli innych państw.

W odniesieniu do pierwszej ze wskazanych grup cudzoziemców ustawodawca wprowadza wymóg posiadania prawa pobytu lub prawa stałego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 ust. 4 pkt 3 DodatekOsłonU).

Ważne

Zasady przyznawania prawa pobytu oraz prawa do pobytu stałego obywatelom państw członkowskich UE określono w WjazdObywUEU.

W praktyce nieporównywalnie większe znaczenie będą mieć jednak regulacje prawne dotyczące wniosków o ustalenie prawa do dodatku osłonowego składanych przez cudzoziemców niebędących obywatelami państw członkowskich UE ani państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). W odniesieniu do tych osób ustawodawca dopuszcza możliwość uzyskania dodatku osłonowego, ale pod warunkiem, że należą do jednej ze wskazanych w DodatekOsłonU kategorii osób, tzn. (art. 2 ust. 4 pkt 2 lit. a oraz lit. b DodatekOsłonU):

- 1) są to osoby, które uzyskały zezwolenie na pobyt czasowy w celu połączenia się z rodziną, przybывая na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przebywają na tym terytorium w celu połączenia się z rodziną i są członkami rodziny cudzoziemca zamieszkującego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z nadaniem mu statusu uchodźcy lub w związku z udzieleniem mu ochrony uzupełniającej¹;
- 2) są to osoby, które uzyskały zezwolenie na pobyt czasowy z uwagi na posiadanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE udzielonego przez inne państwo członkowskie UE, które:
 - a) zamierzają wykonywać pracę lub prowadzić działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów obowiązujących w tym zakresie na tym terytorium lub
 - b) zamierzają podjąć lub kontynuować na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej studia lub szkolenie zawodowe, lub
 - c) wykażą, że zachodzą inne okoliczności uzasadniające jego zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) są to osoby, które uzyskały w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochrony uzupełniającej.

Ponadto, zgodnie z art. 2 ust. 4 pkt 2 lit. b DodatekOsłonU, dodatek osłonowy przysługuje cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany w formie:

- 1) schronienia;
- 2) posiłku;
- 3) niezbędnego ubrania oraz
- 4) zasiłku celowego.

Wydaje się, że ustawodawca wykazał się w odniesieniu do przedmiotowej regulacji pewną niefrasobliwością językową, kopiując rozwiązania prawne zawarte w PomSpołU. Zgodnie z art. 5 pkt 2 lit. b PomSpołU prawo do świadczeń z pomocy społecznej, je-

¹ Warunkiem uzyskania takiego zezwolenia jest ponadto posiadanie ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu ŚOZŚrPubU lub dysponowanie potwierdzeniem pokrycia przez ubezpieczyciela kosztów leczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także posiadanie źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu oraz zapewnienie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsce zamieszkania.

żeli umowy międzynarodowe nie stanowią inaczej, przysługuje cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany – w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego.

Zastosowanie w DodatekOsłonU analogicznego jak w PomSpołU sformułowania: „w formie schronienia, posiłku, niezbędnego ubrania oraz zasiłku celowego” czyni przepis nie logicznym i nieczytelnym. Wykładnia celowościowa przedmiotowej regulacji powinna jednak skłaniać do przyjęcia tezy, że intencją ustawodawcy było dopuszczenie możliwości przyznania dodatku osłonowego cudzoziemcom mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku z uzyskaniem w Rzeczypospolitej Polskiej zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany, bez uwzględnienia dalszej części przepisu.

3. Pojęcie gospodarstwa domowego

3.1. Zagadnienia ogólne

Zasadniczym problemem z punktu widzenia określenia zakresu podmiotowego DodatekOsłonU jest wyjaśnienie pojęcia gospodarstwa domowego. Pojęcie to determinuje nie tylko wysokość dodatku, o czym mowa w dalszej części opracowania, lecz przede wszystkim legitymację do złożenia wniosku o przyznanie dodatku. W związku z odesłaniem zawartym w art. 2 pkt 14 DodatekOsłonU pojęcie gospodarstwa domowego należy interpretować zgodnie z definicją zawartą w art. 411 ust. 10j PrOchrŚrod. Przepis ten stanowi, że gospodarstwo domowe tworzą:

- 1) osoba fizyczna, o której mowa w art. 411 ust. 10g PrOchrŚrod, samotnie zamieszkująca i gospodarująca (gospodarstwo domowe jednoosobowe), albo
- 2) osoba fizyczna, o której mowa w art. 411 ust. 10g PrOchrŚrod, oraz osoby z nią spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie z nią zamieszkujące i gospodarujące (gospodarstwo domowe wieloosobowe).

Odpowiednie stosowanie przepisu art. 411 ust. 10j PrOchrŚrod oznacza, że należy przyjąć, iż na potrzeby postępowania w przedmiocie przyznania dodatku osłonowego, gospodarstwo domowe tworzą:

- 1) osoba fizyczna, która składa wniosek o przyznanie dodatku osłonowego, samotnie zamieszkująca i gospodarująca (gospodarstwo domowe jednoosobowe), albo
- 2) osoba fizyczna, która składa wniosek o przyznanie dodatku osłonowego oraz osoby z nią spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie z nią zamieszkujące i gospodarujące (gospodarstwo domowe wieloosobowe).

Jak wynika z powyższego, ustawodawca nie zdecydował się na powiązanie prawa do dodatku osłonowego z tytułem prawnym do lokalu czy też statusem odbiorcy energii elektrycznej. Zasadniczo świadczeniobiorcą może być kilka osób zamieszkujących w tym samym budynku czy nawet lokalu mieszkalnym. Co istotne, w innych przepi-

sach DodatekOsłonU zawarte są podobne odesłania. Przykładowo na podstawie art. 9 DodatekOsłonU do PrEnerg wprowadzono art. 5ga ust. 2, który przewiduje, że wniosek o zastosowanie programu wsparcia może złożyć do sprzedawcy energii elektrycznej odbiorca energii elektrycznej w gospodarstwie domowym, który jest stroną umowy kompleksowej albo umowy sprzedaży energii elektrycznej, jeżeli ten odbiorca lub członek jego gospodarstwa domowego jest osobą objętą opieką długoterminową domową, w związku z przewlekłą niewydolnością oddechową, wymagającą wentylacji mechanicznej. W przepisie tym wyraźnie powiązано uprawnienie do złożenia wniosku o zastosowanie ulgi dotyczącej zastosowania programu wsparcia wobec zaległych i bieżących należności za energię elektryczną albo paliwa gazowe lub świadczone usługi ze statusem strony umowy kompleksowej albo umowy sprzedaży energii elektrycznej. W przypadku prawa do dodatku osłonowego podobnych powiązań nie wprowadzono.

Ważne

Pojęcie gospodarstwa domowego nie jest w żaden sposób formalnie powiązane z pojęciem rodziny na gruncie PomSpołU czy ŚwRodzU. Rozpoznając wniosek o przyznanie dodatku osłonowego, organ nie jest zatem uprawniony do weryfikacji kwestii pokrewieństwa czy powinowactwa wnioskodawcy z innymi osobami.

Należy przy tym mieć na uwadze, iż definicja gospodarstwa domowego określona w art. 411 ust. 10j PrOchrŚrod jest bardzo zbliżona czy wręcz analogiczna do definicji rodziny na gruncie PomSpołU. Zgodnie z przepisem art. 6 pkt 14 PomSpołU przez pojęcie rodziny należy rozumieć osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące. W przypadku wystąpienia rozbieżności między składem gospodarstwa domowego wskazanym przez wnioskodawcę we wniosku o przyznanie dodatku osłonowego a składem rodziny określonym przez tę samą osobę (lub członka rodziny) na potrzeby postępowań z zakresu przyznania pomocy społecznej, np. we wniosku o przyznanie zasiłku stałego, schronienia czy posiłku, organ ma uzasadnione podstawy do wezwania strony do złożenia wyjaśnień i wskazania, w którym postępowaniu określił prawidłowy krąg osób wspólnie zamieszkujących i gospodarujących. Rozbieżność powyższa nie zawsze będzie jednak skutkowałą stwierdzeniem wadliwego określenia składu gospodarstwa domowego we wniosku o przyznanie dodatku osłonowego. Po wyjaśnieniach strony może bowiem dojść do sytuacji, w której konieczne będzie zweryfikowanie składu rodziny na potrzeby pomocy społecznej, przy jednoczesnym uznaniu prawidłowości wniosku o przyznanie dodatku osłonowego. Uwagi powyższe dotyczą oczywiście wyłącznie tej grupy beneficjentów dodatku osłonowego, którzy jednocześnie korzystają z pomocy społecznej.

Przykład

Pani X mieszka z mężem, dwojgiem dzieci oraz matką. Jest wieloletnią beneficjentką świadczeń z pomocy społecznej i we wszystkich dotychczasowych postępowaniach wskazywała w składzie rodziny wszystkie wymienione osoby. Pani X złożyła wniosek o przyznanie dodatku osłonowego, ale wskazała w nim wyłącznie siebie, męża i dzieci. Jednocześnie jej matka złożyła odrębny wniosek, w którym wskazała siebie jako osobę prowadzącą jednoosobowe gospodarstwo domowe.

Weryfikując przedmiotowy wniosek, organ stwierdził rozbieżność między składem rodziny przyznanym do tej pory na potrzeby postępowań z zakresu pomocy społecznej a składem gospodar-

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl