



IV.7215.210.2015.AK

Pan Andrzej Adamczyk

**Minister Infrastruktury i
Budownictwa**

Szanowny Panie Ministrze

Chciałbym przedstawić Panu Ministrowi problem osób korzystających z odnawialnych źródeł energii, które nie mogą uzyskać ryczałtu na zakup opału, wypłacanego w ramach dodatku mieszkaniowego mimo, że spełniają warunki do otrzymania tej formy pomocy finansowej przewidziane w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 966 ze zm.).

Problem polega bowiem na tym, że zryczałtowane wydatki stanowiące podstawę obliczenia ryczałtu na zakup opału są ustalane w postępowaniu administracyjnym, które kończy decyzja o przyznaniu bądź odmowie przyznania dodatku mieszkaniowego, wyłącznie na podstawie dostarczonego przez wnioskodawcę rachunku za energię elektryczną za ostatni okres rozliczeniowy. Rachunkiem takim nie dysponują zaś osoby korzystające z niekonwencjonalnych źródeł energii.

W myśl art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.), jeżeli lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody lub gazu przewodowego z zewnętrznego źródła znajdującego się poza lokalem mieszkalnym, osobie uprawnionej do dodatku mieszkaniowego przyznaje się ryczałt na zakup opału stanowiący część dodatku mieszkaniowego. Sposób ustalania wysokości ryczałtu na zakup opału określają przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 156, poz. 1817 ze zm.). Stanowią one, że jeżeli lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację doprowadzającą energię cieplną do

celów ogrzewania, za wydatek, stanowiący podstawę obliczania ryczału na zakup opału, uznaje się równowartość 5 kilowatogodzin energii elektrycznej według rachunku za ostatni okres rozliczeniowy, z wyłączeniem opłaty abonamentowej oraz stałych opłat miesięcznych, na 1 m² normatywnej powierzchni użytkowej, o której mowa w art. 5, z uwzględnieniem art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). W przypadku zaś, gdy lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację ciepłej wody, za wydatek, stanowiący podstawę obliczania ryczału na zakup opału, uznaje się równowartość 20 kilowatogodzin energii elektrycznej według rachunku za ostatni okres rozliczeniowy, z wyłączeniem opłaty abonamentowej oraz stałych opłat miesięcznych, na każdego członka gospodarstwa (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Gdy zaś lokal mieszkalny nie jest wyposażony w instalację gazu przewodowego, za wydatek, stanowiący podstawę obliczania ryczału na zakup opału, uznaje się równowartość 10 kilowatogodzin energii elektrycznej w gospodarstwie jednoosobowym według rachunku za ostatni okres rozliczeniowy, z wyłączeniem opłaty abonamentowej i stałych opłat miesięcznych, oraz równowartość 2 kilowatogodzin na każdą dodatkową osobę (§ 3 ust. 2 rozporządzenia).

W mojej ocenie wymienione przepisy rozporządzenia, wydanego w 2001 r., zmienionego w 2006 r. nie odpowiadają na aktualne potrzeby słabszych ekonomicznie uczestników rozwijającego się rynku energii odnawialnej. W konsekwencji nie uwzględniają one sytuacji osób, które wytwarzają energię elektryczną na potrzeby własne, a jednocześnie spełniają przesłanki do uzyskania dodatku mieszkaniowego. Osoby te bowiem nie mogą przedstawić rachunku za energię elektryczną, a niewątpliwie ponoszą wydatki na ogrzewanie lokalu i wody, ale wykorzystują do tego celu inny nośnik niż energię elektryczną np. gaz, opał stały (drewno, węgiel, koks itp.).

Problem ten został zasygnalizowany w piśmie Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 stycznia 2017 r. (znak j.w.) skierowanym do Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa.

W odpowiedzi na wymienione pismo Zastępca Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa pismem z dnia 9 lutego 2017 r. wyjaśnił, że ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 925) wprowadziła definicję prosumenta, tj. odbiorcy końcowego dokonującego zakupu energii elektrycznej na podstawie umowy kompleksowej, wytwarzającego energię elektryczną wyłącznie z odnawialnych źródeł energii w mikroinstalacji w celu jej zużycia na potrzeby własne. Nowy system, który wszedł w życie wraz z nowelizacją ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii elektrycznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 478, z późn. zm), dalej oze, wprowadził zasadę, że rozliczenia ilości energii, elektrycznej wprowadzonej przez prosumenta do sieci elektroenergetycznej wobec ilości energii elektrycznej pobranej, dokonuje się na podstawie

wskazań urządzenia pomiarowo-rozliczeniowego dla danej mikroinstalacji. Ponadto przedsiębiorstwo energetyczne jest obowiązane do zawarcia z prosumentem umowy o świadczenie usług przesyłowych, która jest umową odpłatną. Wysokość wynagrodzenia za usługi przesyłowe (opłaty) jest regulowana w taryfie - opracowanym przez przedsiębiorstwo energetyczne „zbiorze cen i stawek opłat oraz warunków ich stosowania”. Bez względu na to, czy konsumenci wytwarzają energię z odnawialnych źródeł czy nie, są obowiązani posiadać umowy kompleksowe, które określają zasady rozliczania energii wprowadzonej przez prosumenta do sieci elektroenergetycznej wobec ilości energii elektrycznej pobranej z tej sieci. Prosument nie ponosi kosztów z tytułu opłaty za energię czynną i zmienną, a także opłaty dystrybucyjnej od tej części energii pobranej z sieci.

Zgodnie ze stanowiskiem Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych wynika, że cenę 1 kWh można ustalić z rachunku za energię elektryczną lub na podstawie zawartej umowy z dostawcą uwzględniającej wybór taryfy, która jest jawna i podawana do publicznej wiadomości. Departament Mieszkalnictwa zwrócił ponadto uwagę, że zaproponowane rozwiązanie nie zmienia sytuacji tych prosumentów, którzy wytwarzają energię elektryczną na własne potrzeby i nie wprowadzają jej do sieci. Nie łączy ich wówczas z przedsiębiorstwem żadna umowa.

W mojej ocenie zaproponowane rozwiązanie problemu, poprzez odesłanie do treści łączącej strony umowy i obowiązującej taryfy - w przypadku tych prosumentów, którzy wprowadzają do sieci nadwyżki wytworzonej energii i mają zawartą umowę kompleksową z przedsiębiorstwem energetycznym określającą sposób rozliczeń z tego tytułu - wydaje się racjonalne. W obowiązującym obecnie stanie prawnym nie może ono jednak znaleźć zastosowania.

Treść § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych precyzyjnie określa sposób ustalenia ceny 1 kWh i wskazuje jedyne dopuszczalne źródło tych ustaleń tj. rachunek za ostatni okres rozliczeniowy, co znajduje wyraz w sformułowaniu „równowartość 5 kilowatogodzin energii elektrycznej według rachunku za ostatni okres rozliczeniowy”, „równowartość 20 kilowatogodzin energii elektrycznej według rachunku za ostatni okres rozliczeniowy”, „równowartość 10 kilowatogodzin energii elektrycznej w gospodarstwie jednoosobowym według rachunku za ostatni okres rozliczeniowy”. Przepis ten nie stwarza żadnych wątpliwości interpretacyjnych i nie pozostawia organowi administracyjnemu orzekającemu w sprawach dotyczących dodatków mieszkaniowych jakiegokolwiek swobody w wyborze dokumentów, na podstawie których ma zostać ustalona wartość kilowatogodziny.

Wyżej zaprezentowana literalna wykładnia omawianego przepisu znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, które przyjmują, że z § 3 ust. 1-3

rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817 z późn. zm.) wynika, że wartość kilowatogodziny za energię elektryczną jest wartością decydującą o wysokości przyznanego ryczału oraz że organ administracyjny ustalając wysokość należnego ryczału jest związany równowartością kilowatogodziny za energię elektryczną wynikającą z rachunku za ostatni okres rozliczeniowy (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2006 r., sygn. II SA/Bk 453/06, LEX nr 929035). Organy administracyjne, wyliczając wysokość ryczału na zakup opału w oparciu o równowartość kilowatogodziny za energię elektryczną na innej podstawie naruszają § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817 ze zm.), albowiem nie jest to wartość wynikająca z rachunku za ostatni okres rozliczeniowy (vide wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 maja 2007 r., sygn. II SA/Bk 125/07, LEX nr 1024372). Organ administracyjny ustalając wysokość należnego ryczału jest związany równowartością kilowatogodziny za energię elektryczną wynikającą z rachunku za ostatni okres rozliczeniowy, co jest zgodne z treścią § 3 ust. 1-3 cytowanego rozporządzenia (wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 lipca 2015 r., sygn. II SA/Wa 2197/14).

W demokratycznym państwie prawnym działalność organów administracji publicznej, w szczególności orzekających w postępowaniu administracyjnym, wytycza jedna z naczelných zasad konstytucyjnych – zasada praworządności (art. 7 Konstytucji RP), która znajduje powtórzenie w art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.). Wyklucza ona swobodę w działaniach organów administracyjnych, gdy określona sytuacja faktyczna została w sposób jasny i jednoznaczny uregulowana w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia na gruncie przepisów rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych, tj. z wyraźnym wskazaniem dowodu, jaki ma stanowić podstawę ustaleń organu administracyjnego przy ustalaniu wysokości należnego ryczału.

Należy mieć także na uwadze, że wartość kilowatogodziny ma wpływ na wysokość ryczału na zakup opału. Niezwykle istotne jest zatem prawidłowe ustalenie tej wartości, co nastąpi wówczas, gdy organ administracyjny dokona niezbędnych wyliczeń na podstawie przewidzianych prawem dokumentów. Wszelkie odstępstwa, dające organowi swobodę w doborze środków dowodowych w tym przypadku są na gruncie obowiązującego prawa niedopuszczalne i nie powinny mieć miejsca również z tego powodu, że mogą prowadzić do różnic w wysokości należnego wnioskodawcy świadczenia finansowego (jego obniżenia bądź podwyższenia). Jest to sytuacja dalece niepożądana zarówno z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich, jak też – co organy władzy publicznej powinny brać po uwagę - z punktu widzenia ochrony finansów publicznych.

Reasumując, na gruncie obowiązujących aktualnie przepisów, organy administracyjne mają bezwzględny obowiązek przyjąć jako dowód w postępowaniu administracyjnym niezbędny do wyliczenia ryczału rachunek za ostatni okres rozliczeniowy i według jego treści ustalić wartość 1 kWh. Nie ulega wątpliwości, że zakres związania organu w tym zakresie okazuje się obecnie zbyt daleko idący, gdyż nie uwzględnia wszystkich możliwych do zaistnienia stanów faktycznych.

Jak wynika z w/w odpowiedzi Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa planowana jest nowelizacja ustawy o dodatkach mieszkaniowych. W toku prac nad zmianami przepisów tej ustawy – jak zapowiedziano - zostanie poddana analizie kwestia ustalania ceny 1 kWh energii elektrycznej także na podstawie informacji z innych źródeł niż rachunek danego odbiorcy.

W mojej ocenie – jeszcze przed zapowiadaną nowelizacją ustawy o dodatkach mieszkaniowych - możliwe wydaje się podjęcie przez prawodawcę doraźnych działań legislacyjnych mających na celu uzupełnienie treści rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych. Istnieje bowiem potrzeba wyraźnego wskazania dokumentów, jakie stanowić mogą podstawę dla organów administracyjnych do wyliczenia wysokości ryczału na zakup opału przez prosumentów wytwarzających energię elektryczną we własnym zakresie, którzy mają zawartą umowę kompleksową w przedsiębiorstwem energetycznym.

Niewątpliwie zmiany legislacyjne dotyczące zasad przyznawania, ustalania i wypłaty dodatków mieszkaniowych powinny także objąć sytuację tych prosumentów, którzy wytwarzają energię elektryczną na własne potrzeby i nie wprowadzają jej do sieci.

Wobec powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.) przedstawiam Panu Ministrowi opisany problem z prośbą o rozważanie zasadności poddania pod obrady Rady Ministrów wniosku o podjęcie prac nad zmianą przepisów rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych we wskazanym zakresie.

Jednocześnie będę wdzięczny za przekazanie informacji o planowanym terminie rozpoczęcia prac nad nowelizacją ustawy o dodatkach mieszkaniowych i jej zakresie.

Z poważaniem

(-) [Stanisław Trociuk]