



KANCELARIA SENATU

BIURO KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ

BKS/DPK/134/30068/15 WW

Warszawa, dnia 21 stycznia 2015 r.

PO-01/15

Nr: 30068	Data wpływu 7 sierpnia 2014 r.
	Data sporządzenia informacji o petycji 16 stycznia 2015 r.

ŚWIADCZENIA RODZINNE

TEMAT

WYŁĄCZENIE Z DOCHODU KWOTY
UMORZENIA ZALEGŁOŚCI CZYNSZOWYCH

WNOSZĄCY PETYCJĘ: petycja zbiorowa

Stowarzyszenie Na Rzecz Niepełnosprawnych SPES z siedzibą w Katowicach.

PRZEDMIOT PETYCJI:

Podjąć inicjatywę ustawodawczą w celu wyłączenia z definicji dochodu dla świadczeń rodzinnych kwoty umorzenia zaległości czynszowych.

W ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych postuluje się dodanie do art. 3 pkt 1 lit. a (definiującego dochód) zwrotu „z wyłączeniem przychodu uzyskanego w wyniku umorzenia zadłużenia z tytułu zaległych opłat za korzystanie z lokalu mieszkalnego”.

UZASADNIENIE WNOSZĄCYCH PETYCJĘ:

W opinii autorów petycji, zgodnie z obowiązującymi regulacjami, lokator znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, któremu gmina umorzyła zaległości czynszowe, pozbawiony zostaje uprawnień do świadczeń rodzinnych (z powodu przekroczenia dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę, albo dochodu osoby uczącej się), gdyż do dochodu rodziny wliczana jest kwota umorzenia zadłużenia.

Zdaniem Stowarzyszenia umorzona kwota należności czynszowej nie stanowi dla rodziny realnego dochodu i w żaden sposób nie poprawia jej trudnej sytuacji. Wliczenie kwoty umorzenia do dochodu rodziny skutkuje utratą prawa do zasiłku rodzinnego i dodatków do niego przysługujących, powoduje zatem znaczne pogorszenie sytuacji materialnej.

Jak podaje Stowarzyszenie osoby pobierające świadczenia rodzinne otrzymane środki przeznaczają na zaspokojenie najważniejszych potrzeb bytowych. Często rodziny nie są w stanie terminowo opłacać czynszu, a złożenie wniosku o umorzenie zaległości stwarza im szansę na zapobiegnięcie eksmisji. Procedura umorzenia jest prawnie uregulowana a skorzystanie z niej poprzedzone jest wnikliwą analizą sytuacji wnioskodawcy. Zaległości najemców w opłatach czynszowych są często spowodowane obiektywnymi okolicznościami. Nierzadko jest to następstwem niepełnosprawności, choroby czy śmierci głównego żywiciela.

Stowarzyszenie podkreśla, że gminy nie mają obowiązku umarzania zadłużenia za korzystanie z lokalu mieszkalnego. Gminę, jako właściciela nieruchomości, łączy z najemcą stosunek cywilnoprawny, który umożliwia dochodzenie zaległych roszczeń. Samorządy w drodze uchwał ustalają ogólne zasady na podstawie których podejmują decyzje w sprawie oddłużania najemcom lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Warunkiem umorzenia lokatorom zaległego czynszu jest złożenie wniosku i zaświadczeń potwierdzających trudną sytuację materialną, w tym np. zaświadczenia: o wysokości dochodów, uprawnieniach do świadczenia pielęgnacyjnego i zasiłków: rodzinnego, z pomocy społecznej i dla

bezrobotnych. Dokumenty te nie stanowią zamkniętego katalogu, mogą być przez organy stanowiące gmin rozszerzane bądź zawężane. Ważną rolę w tym postępowaniu odgrywa wywiad środowiskowy, gdyż pomoc ze środków publicznych podlega kontroli.

W opinii Stowarzyszenia umorzenie zaległości czynszowych nie jest dochodem, który zasila budżet rodziny. Wliczenie kwoty umorzenia do dochodu jest fikcją, gdyż rodzina nie zyskuje dodatkowych środków na swoje potrzeby. Ubiegający się o oddłużenie to często rodziny wielodzietne wychowujące małe dzieci bądź niepełnosprawne dzieci. Zadłużenia są też spowodowane uzyskiwaniem najniższych wynagrodzeń, niskich rent i emerytur bądź świadczeń z pomocy społecznej. Rodziny te stają przed wyborem czy zabezpieczyć podstawowe potrzeby bytowe (żywność, ubranie, leki i rehabilitacja) czy opłacić czynsz.

Jak podają autorzy petycji osoby, którym w związku z umorzeniem zaległości odmówiono prawa do pobierania świadczeń rodzinnych mają mniejszą szansę na otrzymanie wsparcia materialnego z ustawy o pomocy społecznej. Kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń to kwota 542 zł dla samotnie gospodarujących oraz 456 zł na osobę w rodzinie.

Stowarzyszenie odnosi się także do ustawy o pomocy społecznej, której art. 41 stanowi, że w szczególnych przypadkach osobie albo rodzinie, gdy przekracza kryterium dochodowe może być przyznany:

- 1) specjalny zasiłek celowy – bezzwrotny – w wysokości kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny,
- 2) zasiłek okresowy, zasiłek celowy lub pomoc rzeczowa – podlegające zwrotowi w części lub całości kwoty zasiłku lub wydatków na pomoc rzeczową.

Przyznanie pomocy finansowej jest uzależnione od uznania przez ośrodek pomocy społecznej kwoty umorzenia zaległości za szczególnie uzasadniony przypadek.

Nadto w opinii wnoszących petycję, przy ustalaniu kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń rodzinnych (vide Stan Prawny petycji), ustawa nie przywiduje weryfikacji wydatków rodziny, nie bada się czy dokonuje ona bieżących opłat za korzystanie z lokalu mieszkalnego oraz za dostawę mediów, ani ile wydatki te wynoszą. Oznacza to np., że rodzina z długiem, która nie dokonuje bieżących opłat, nie korzystała z umorzenia czynszu i nie przekracza kryterium dochodowego, będzie mogła otrzymać świadczenia rodzinne tak, jak rodzina, która nie przekroczyła kryterium dochodowego, a na bieżąco uiszcza opłaty za lokal i nie posiada długu czynszowego. Przyznanie świadczeń rodzinnych jest całkowicie niezależne od tego, czy dana rodzina opłaca rachunki za czynsz, media etc.

W ocenie Stowarzyszenia „błędny jest zarzut, iż w przypadku wyłączenia z dochodu rodziny przysporzeń majątkowych z tytułu umorzonych należności czynszowych, spowoduje to

nierówne traktowanie osób ubiegających się o przyznanie świadczeń rodzinnych”.

Zdaniem autorów petycji odstąpienie od wliczania umorzonych zaległości czynszowych do dochodu dla świadczeń rodzinnych, umożliwi rzeczywistą pomoc.

STAN PRAWNY:

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.) w art. 1 określa warunki nabywania prawa do świadczeń rodzinnych, zasady ustalania, przyznawania i wypłacania tych świadczeń.

Na mocy art. 2 ustawy do świadczeń rodzinnych należą:

- zasiłek rodzinny wraz z dodatkami,
- świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny, specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne,
- zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka, finansowana przez gminy,
- jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka.

Ustawa w art. 3 definiuje pojęcia z zakresu świadczeń rodzinnych. Przy przyznawaniu prawa do świadczeń rodzinnych do dochodu wliczane są:

- przychody podlegające opodatkowaniu na zasadach określonych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, pomniejszone o koszty uzyskania przychodu, należny podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenia społeczne niezaliczone do kosztów uzyskania przychodu oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne,
- deklarowany w oświadczeniu dochód z działalności opodatkowanej według przepisów o ryczałtowym podatku, pomniejszony o należny podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie zdrowotne,
- inne dochody niepodlegające opodatkowaniu, np.: renty inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, renty osób represjonowanych i ich rodzin, dodatek kombatancki i kompensacyjny, ryczał energetyczny, alimenty na dzieci.

Dochód rodziny oznacza sumę dochodów członków rodziny.

Ustawa precyzuje pojęcie rodziny, tworzą ją: małżonkowie, rodzice dzieci, opiekun faktyczny dziecka oraz pozostające na utrzymaniu dzieci do ukończenia 25. roku życia, a także dziecko, po ukończeniu 25 lat posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, któremu przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy albo zasiłek dla opiekuna (z ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów). Do członków rodziny nie zalicza się dziecka: pozostającego pod opieką opiekuna prawnego, pozostającego w związku małżeńskim, a także pełnoletniego dziecka posiadającego własne dziecko.

Ustawa w art. 4–15 reguluje kwestie zasiłku rodzinnego i dodatków do niego. Zasiłek rodzinny ma na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka, przysługuje on: rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka lub opiekunowi faktycznemu dziecka oraz osobie uczącej się.

Zasiłek rodzinny przysługuje uprawnionym, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 574 zł. Jeżeli członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym albo znacznym zasiłek przysługuje, gdy dochód rodziny nie przekracza kwoty 664 zł.

Zasiłek rodzinny można otrzymywać do ukończenia przez dziecko 18. roku życia. Jeżeli dziecko uczy się w szkole, to nie dłużej niż do ukończenia 21. lub 24. lat, gdy kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i posiada orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym albo znacznym.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 959) określa wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się do ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wskazuje wysokości świadczeń rodzinnych. Na mocy rozporządzenia od 1 listopada 2012 r. wysokość zasiłku rodzinnego wynosi miesięcznie:

- 77 zł na dziecko do 5. roku życia,
- 106 zł na dziecko powyżej 5. do 18. roku życia,
- 115 zł na dziecko powyżej 18. do 24. roku życia.

Dodatki przysługujące do zasiłku rodzinnego:

- urodzenie dziecka, jednorazowo 1.000 zł,
- opieka nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego 400 zł miesięcznie,
- samotne wychowywanie dziecka 170 zł miesięcznie na dziecko, nie więcej niż, 340 zł na wszystkie dzieci,
- dziecko w rodzinie wielodzietnej 80 zł miesięcznie na trzecie i na następne dzieci,
- kształcenie i rehabilitacja dziecka niepełnosprawnego: 60 zł na dziecko do 5. roku życia, 80 zł na dziecko powyżej 5. do 24. roku życia,
- rozpoczęcie roku szkolnego 100 zł na dziecko,
- podjęcie przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania: 90 zł w średniej i artystycznej, albo w podstawowej lub gimnazjum w przypadku niepełnosprawnego dziecka lub osoby uczącej się; 50 zł gdy dziecko dojeżdża do szkoły.

Kryteria dochodowe uprawniające do zasiłku rodzinnego oraz wysokości świadczeń rodzinnych, z wyłączeniem wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, podlegają weryfikacji co

3 lata, z uwzględnieniem wyników badań prognozy wsparcia dochodowego rodzin, który bada i przedstawia Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.) reguluje sprawy opodatkowania osób fizycznych. Opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem enumeratywnie wymienionych w ustawie, jako zwolnione, bądź od których na podstawie Ordynacji podatkowej zaniechano jego poboru (art. 9 ust. 1 i 1a). Jeżeli osoba uzyskuje dochody z więcej niż jednego źródła, przedmiotem opodatkowania w danym roku, jest suma dochodów ze wszystkich źródeł przychodów.

Artykuł 10 zawiera katalog przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Ustawa w art. 11 ust. 1 stanowi, że przychodami (z zastrzeżeniem zawartym w przepisie) są otrzymane lub postawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz otrzymane świadczenia w naturze i inne nieodpłatne świadczenia.

Za przychody z innych źródeł uważa się m.in.: kwoty wypłacone po śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego, zasiłki pieniężne z ubezpieczenia społecznego, alimenty, stypendia, dopłaty, nagrody i inne nieodpłatne świadczenia nienależące do przychodów (określone w ustawie) oraz przychody bez pokrycia w ujawnionych źródłach (art. 20 ust. 1).

Katalog zwolnień przedmiotowych od podatku dochodowego od osób fizycznych zawarty jest w art. 21 i nie zawiera, jako dochodów zwolnionych od podatku kwot umorzonych należności czynszowych.

PRACE LEGISLACYJNE:

Do Sejmu VI kadencji wpłynął poselski projekt **ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych** (druk sejmowy nr 3630 z 10 czerwca 2010 r.). Projekt dotyczył zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych wartości umorzonego przez gminę czynszu wraz z odsetkami za mieszkanie gminne do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 2.280 zł.

Rada Ministrów 14 lutego 2011 r. wyraziła negatywne stanowisko wobec projektu ustawy, nie odbyło się pierwsze czytanie projektu na posiedzeniu Sejmu.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (projekt z 7 stycznia 2015 r.).

Projektowane rozwiązanie ma na celu „aby rodzina otrzymująca zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, w przypadku uzyskania przez jej członków dochodu powodującego przekroczenie kwoty uprawniającej do świadczeń rodzinnych, nie utraciła prawa do tych świadczeń i mogła je

nadal otrzymywać. Świadczenia będą wówczas wypłacane w wysokości różnicy pomiędzy przysługującą kwotą świadczeń, tzw. „łączną kwotą zasiłków rodzinnych wraz z dodatkami” a wysokością dochodu rodziny lub osoby uczącej się uzyskiwanego ponad kryterium dochodowe, czyli w wysokości pomniejszonej o kwotę, o jaką dochód rodziny przekroczył obowiązującą kwotę uprawniającą do zasiłku rodzinnego pomnożoną przez liczbę osób w rodzinie”.

Finalnie proponowana zmiana spowoduje przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego oraz dodatków w kwocie, która zostanie pomniejszona o wartość przekroczenia kryterium dochodowego przez całą rodzinę. Projektowane rozwiązanie uwzględnia sytuację otrzymania zasiłku rodzinnego po przekroczeniu kryterium dochodowego, również w przypadku zgłoszonym w petycji, lecz realizacja uprawnienia nastąpi na gruncie tej samej ustawy w oparciu o dodany przepis.

Projekt resortu pracy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych został skierowany do uzgodnień zewnętrznych oraz konsultacji społecznych, które zaplanowano zakończyć 6 lutego 2015 r.

DZIAŁANIA POWIĄZANE:

W obecnej kadencji Sejmu wpłynęły dwie **interpelacje poselskie** nr 1320 z 17 stycznia 2012 r. i nr 6536 z 10 lipca 2012 r. skierowane do resortu pracy i polityki społecznej w sprawie wniosku petycyjnego.

Odpowiadając na interpelację resort stwierdził, że przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych do dochodu na zasadach analogicznych do umorzeń czynszowych wliczane są również takie dochody, jak świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych (dofinansowanie do wypoczynku) czy też kwoty umorzonych nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych. Uzyskanie umorzenia należności nie jest przesłanką dowodzącą pogorszenia sytuacji materialnej wnioskodawcy, ale odwrotnie – przesłanką poprawy tej sytuacji.

Szersza prezentacja odpowiedzi ministerstwa na interpelacje w załączniku do petycji.

INFORMACJE DODATKOWE:

Gminy mają trudności z terminowym egzekwowaniem należności czynszowych od najemców, w niektórych przypadkach zadłużenie prowadzi do eksmisji z lokalu komunalnego. Eksmisja nie zawsze jest korzystna dla gminy, czasem bardziej opłacalne jest rozłożenie na raty, bądź odroczenie spłaty zaległości, niż sądowe dochodzenie należności, tym bardziej że w przypadku eksmisji na gminie ciąży obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150) w art. 4 stanowi,

że gminy mają obowiązek zaspokajać potrzeby mieszkaniowe wspólnoty samorządowej. Gmina, na zasadach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także realizuje potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Są to zadania własne gmin, które mogą być wspierane z budżetu państwa.

W celu wykonania zadań lokalowych gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Od podnajemców, gmina może pobierać czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu.

Rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wieloletni program opracowuje się na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmuje on w szczególności zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Ponadto reguluje zasady wynajmowania lokali gminnych, określa wysokość dochodu rodziny, który uzasadnia: najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz zastosowanie obniżek czynszu.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w art. 18 ust. 1 stanowi, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, w tym również sprawy mieszkaniowe wspólnoty samorządowej.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.) określa zadania w zakresie pomocy społecznej, rodzaje świadczeń, zasady i tryb ich udzielania oraz organizację pomocy społecznej.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, która ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Pomoc tą organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa m.in. z organizacjami społecznymi i pozarządowymi.

Pomocy społecznej udziela się m.in. z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych.

REKOMENDACJE BIURA:

Po analizie niniejszej petycji należy podkreślić, że w opinii autorów petycji jest niezasadne wliczanie kwoty umorzonych należności czynszowych do dochodu uprawniającego do pobierania świadczeń rodzinnych. Podnoszą, że rodzina, której gmina umorzyła zaległości, po przekroczeniu kryterium dochodowego traci prawo do zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami.

Trzeba zauważyć, że przy ustalaniu prawa do świadczeń rodzinnych do dochodu rodziny wliczane są oprócz dochodów opodatkowanych zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych również inne dochody, które nie podlegają opodatkowaniu.

Nadto należy podnieść, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej opracowało projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych. Inicjatywa ta zakłada, że rodzina która otrzymuje zasiłek rodzinny wraz z dodatkami, w przypadku uzyskania przez jej członków dochodu powodującego przekroczenie kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń rodzinnych, nie utraci tego prawa i będzie mogła nadal je otrzymywać. Świadczenia te będą stopniowo obniżane wraz ze wzrostem dochodów. Projekt został skierowany do uzgodnień zewnętrznych i konsultacji społecznych. Nowe rozwiązanie planuje się wprowadzić od 1 stycznia 2016 r.

Mając na względzie powyższe informacje, decyzję odnośnie podjęcia prac nad petycją Biuro pozostawia do uznania Komisji.

OPRACOWAŁA

Wanda Wójtowicz

DYREKTOR


Anna Pomianowska-Bak