

Pomoc finansowa na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych repatrianta jako forma wpływu administracji na życie jednostki

Abstrakt

Zgodnie z przepisami ustawy o repatriacji można udzielać repatriantom pomocy finansowej na: zagospodarowanie, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, świadczenia opieki zdrowotnej, pokrycie kosztów nauki języka polskiego. Istotne znaczenie ma pomoc finansowa na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, realizowana w dwóch odrębnych procedurach. W ramach pierwszej procedury starosta częściowo refunduje wydatki poniesione przez repatrianta na remont, adaptację lub wyposażenie lokalu mieszkalnego w miejscu jego osiedlenia się w Polsce. W ramach drugiej procedury Pełnomocnik Rządu do Spraw Repatriacji udziela, przez okres nie dłuższy niż 10 lat, dopłat do: czynszu najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego albo opłaty do zakwaterowania w domu studenckim, albo kosztów nabycia lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego. Obie formy pomocy finansowej są finansowane ze środków budżetu państwa, a wysokość tej pomocy jest limitowana kwotowo – odpowiednio do wysokości 6000 zł lub 25 000 zł na każdego repatrianta.

Słowa kluczowe

repatriant, pomoc finansowa, potrzeby mieszkaniowe, budżet państwa, administracja publiczna.

1. Uwagi wstępne

Problem repatriacji ma wymiar prawny i społeczny. Jego rozwiązanie wymaga odpowiedniego zaangażowania administracji publicznej oraz wydatkowania publicznych środków finansowych. Od 2007 r. systematycznie zmniejsza się liczba repatriantów osiedlających się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W 2007 r. w trybie repatriacji do Polski przyjechały 243 osoby, natomiast w 2012 tylko 123 osoby. Zwiększa się liczba osób, które otrzymały decyzje o przyrzeczeniu wydania wizy, lecz nie mogą one osiedlić się w Polsce z uwagi na brak odpowiedniego lokalu mieszkalnego i źródła utrzymania. Do 2007 r. wydano 1476 decyzji, a w 2012 r. wydano 1937 decyzji. Według stanu na 30 listopada 2013 r. repatriacją do Polski było zainteresowanych jeszcze ponad 2,6 tys. cudzoziemców polskiego pochodzenia z terenów byłego ZSRR¹. Z raportu Najwyższej Izby Kontroli wynika, że przeprowadzana w dotychczasowym tempie repatriacja (biorąc pod uwagę liczbę osób oczekujących oraz średnią liczbę osób przesiedlanych w danym roku) trwałaby jeszcze około 16 lat. Dotychczasowe działania w formie akcji przesiedleńczej

¹ Z uzasadnienia projektu ustawy z dnia 14 marca 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw – druk nr 1378 Sejmu RP VIII kadencji.

osób deklarujących polskie pochodzenie nie doprowadziły do stworzenia skutecznego systemu rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych w tym zakresie. W konkluzji NIK uznała za konieczne wprowadzenie dodatkowych, o szczególnym charakterze, regulacji prawnych umożliwiających realizację celów zawartych w rządowym dokumencie pt. *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*². Zjawisko repatriacji nie jest tylko polskim problemem, a jego analizę prowadzi się również z poziomu struktur unijnych, z uwagi na jego szeroki kontekst społeczny, kulturowy i ekonomiczny³.

Celem opracowania jest analiza i ocena nowych form pomocy udzielanej repatriantom przez Rzeczpospolitą Polską, które zmierzają do zaspokojenia – w różnym zakresie – ich potrzeb mieszkaniowych na terytorium Polski. Nowelizacja ustawy o repatriacji⁴, przeprowadzona z dniem 1 maja 2017 r., wprowadza zmiany w kilku obszarach⁵, których wspólnym celem jest przyspieszenie powrotów repatriantów do Polski. Regulacje prawne zawarte w ustawie o repatriacji można generalnie podzielić na trzy główne kategorie, a mianowicie określające: zasady nabywania obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, uprawnienia repatrianta oraz zasady i tryb udzielania pomocy repatriantom, w tym pomocy finansowej. W ramach różnych form finansowej pomocy udzielanej repatriantom wyróżnić można: jednorazową pomoc ze środków budżetu państwa na zagospodarowanie, pomoc finansową na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, uprawnienie do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, pokrywanie kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego, a także pomoc finansową udzielaną przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności przez gminy⁶.

Z uwagi na znaczenie mieszkaniowej pomocy państwa oraz wprowadzenie nowych rozwiązań w tym zakresie, ten problem zasługuje na szczególną uwagę. Udzielanie mieszkaniowej pomocy finansowej, z publicznych zasobów finansowych przez podmioty administracji publicznej, może bowiem istotnie wpływać na realizację życiowych planów jednostki, w tym jej adaptację w nowym otoczeniu. Proces adaptacyjny osoby fizycznej polskiego pochodzenia jako beneficjenta tej pomocy po powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej może następować w sposób szybszy i pełniejszy. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest zasadniczym elementem składowym tego procesu, ściśle związanym z możliwością wykonywania pracy i osiągania dochodów niezbędnych do zaspokajania potrzeb życiowych repatrianta oraz członków jego rodziny. Mieszkaniowa pomoc finansowa dla

² Raport Najwyższej Izby Kontroli, pt. *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie z 2014 roku*, KAP-4101-07-00/2013; Nr ewid. 158/2014/P/13/020/KAP, s. 7.

³ Z. Cieślak, *Informacja na temat pomocy Unii Europejskiej w repatriacjach. Opinia prawna*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2006, nr 3, s. 77-79.

⁴ Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2014 r. poz. 1392 z późn. zm.), dalej – u.r.

⁵ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 858).

⁶ J. Matwiejuk, *Pomoc repatriantom w kontekście działalności samorządu gminnego na przykładzie gminy Białystok*, „Administracja Publiczna” Białystok 2004, nr 1, s. 158-169; M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Pomoc dla repatriantów jako przedmiot porozumień zawieranych przez wojewodów z gminami*, [w:] J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), *Prawo finansowe samorządu terytorialnego. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2013, s. 225-234.

repatrianta ma zatem nie tylko znaczenie materialne, ale również społeczne i kulturowe. Istotna rola w tym zakresie przypada organom administracji publicznej dokonującym kwalifikacji wniosków o udzielenie mieszkaniowej pomocy finansowej oraz przekazującym kwoty tej pomocy i monitorującym efekty udzielonej pomocy.

Z dniem 1 maja 2017 r. częściowo zmieniono i jednocześnie rozszerzono formy finansowej pomocy udzielanej dla repatrianta w celu zaspokojenia jego potrzeb mieszkaniowych. Przed nowelizacją ustawy o repatriacji udzielano repatriantowi, który przybył do Rzeczypospolitej Polskiej i poniósł koszty związane z remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pomocy ze środków budżetu państwa na częściowe pokrycie poniesionych kosztów. Pomocy udzielano do wysokości 4120 zł – na repatrianta i każdego członka jego najbliższej rodziny⁷. Wprowadzono ponadto nową formę pomocy finansowej dla repatrianta przeznaczonej na zaspokojenie jego potrzeb mieszkaniowych w formie dopłat celowych do ustawowo wskazanych wydatków. Poniżej przedstawiono zasady i tryb udzielania tych dwóch rodzajów celowej pomocy finansowej, tzn. ukierunkowanej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych repatrianta.

2. Mieszkaniowa pomoc finansowa dla repatrianta udzielana przez starostę

Istotnych zmian dokonano w odniesieniu do pomocy finansowej dla repatrianta udzielanej przez starostę. Zgodnie z art. 17 ust. 2 u.r. pomoc finansowa jest udzielana repatriantowi, który przybył do Rzeczypospolitej Polskiej odpowiednio z terytorium: Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej. Formą prawną tej pomocy jest refundacja poniesionych przez repatrianta kosztów związanych z remontem, adaptacją lub wyposażeniem lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej. O refundacyjnym charakterze pomocy finansowej przesądza użyty w treści przepisu art. 17 ust. 2 u.r. zwrot „udziela repatriantowi pomocy finansowej na częściowe pokrycie poniesionych i udokumentowanych przez niego kosztów”. Oznacza to, że ustawodawca ustanowił w ten sposób ściśle określoną sekwencję zdarzeń oraz czynności. Powinny one następować w następującej kolejności: przybycie repatrianta do Polski z określonego terytorium, osiedlenie się repatrianta związane z wydatkami o charakterze mieszkaniowym, proces częściowej refundacji wydatków poniesionych przez repatrianta.

Główne kategorie wydatków, które podlegają refundacji, zostały określone w art. 17 ust. 2 u.r. i są to koszty związane z remontem, adaptacją lub wyposażeniem lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta w Rzeczypospolitej Polskiej. W ustawie o repatriacji nie zdefiniowano pojęć: „remont”, „adaptacja” oraz „wyposażenie lokalu mieszkalnego”. W związku z tym należy posługiwać się tymi pojęciami w znaczeniu, jakie

⁷ Z. Ofiarski, *Formy i tryb udzielania pomocy gminom wykonującym niektóre zadania na rzecz repatriantów*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2008, nr 6, s. 40.

im nadano w ustawie Prawo budowlane⁸ lub w dorobku orzecznictwym sądów, a także w ujęciu leksykalnym.

Zgodnie z art. 3 pkt 8 u.p.b. remontem jest wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a nie stanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych, niż użyto w stanie pierwotnym. Z treści definicji legalnej remontu wynika, że pojęcie to odnosi się do robót budowlanych w istniejącym obiekcie budowlanym. Remontem nie mogą być roboty budowlane polegające na rozbiórce istniejącego obiektu budowlanego i budowie obiektu nowego, nawet jeśli budowa polega na odbudowie obiektu istniejącego z ewentualnym wykorzystaniem materiałów pozostałych po rozbiórce obiektu dotychczasowego. W przypadku remontu musi bowiem istnieć remontowany obiekt. Stąd też remont polega na wymianie jedynie poszczególnych elementów i zastąpieniu ich nowymi. Przyjmuje się, że za remont nie mogą być uznane roboty budowlane polegające na rozbiórce istniejącego obiektu budowlanego i wzniesieniu obiektu nowego, nawet w tym samym miejscu i odpowiadającego gabarytami pierwotnemu. W efekcie rozbiórki obiektu budowlanego inwestor nie dokonuje bowiem jego remontu, lecz odbudowy⁹. Istotą remontu jest odtworzenie zniszczonej struktury¹⁰.

W ustawie Prawo budowlane nie zdefiniowano pojęć „adaptacja” oraz „wyposażenie lokalu mieszkalnego”. Pojęcie „adaptacja” może być rozumiane jako przystosowanie (przerobienie) czegoś do innego użytku niż było pierwotnie przeznaczone, np. adaptacja pomieszczeń internatowych na sale dydaktyczne¹¹ lub strychu na lokal mieszkalny. Adaptacja może, ale nie w każdym przypadku musi polegać na odbudowie czy też rozbudowie obiektu¹². Najczęściej adaptacja obiektu budowlanego polega na jego przystosowaniu do innego użytku (tzn. do nowych potrzeb) lub przerobieniu w celu nadania obiektowi innego charakteru¹³.

Do wyposażenia budynku (lokalu) mieszkalnego zalicza się m.in. instalacje i urządzenia wymagane stosownie do przepisów techniczno-budowlanych¹⁴, np. instalację wodno-kanalizacyjną, elektryczną, gazową i centralnego ogrzewania¹⁵. Minimalne wyposażenie łazienki w lokalu mieszkalnym obejmuje wannę lub kabinę natryskową, umywalkę oraz miskę ustępową, natomiast w zakresie wyposażenia kuchni obejmuje zlewozmywak oraz kuchenkę (gazową lub na inne paliwo lub równoważną użytkowo

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.), dalej u.p.b.

⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 lipca 2014 r., II SA/Gd 76/14, Legalis nr 1117070.

¹⁰ M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, z. 5, s. 51.

¹¹ M. Bańko (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 2003, s. 9; S. Dubisz (red.), *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. 1, Warszawa 2003, s. 11.

¹² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2006 r., IV SA/Wa 518/06, Legalis nr 286903.

¹³ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 listopada 2006 r., II SA/Bk 428/06, Legalis nr 99414.

¹⁴ Por. art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. z 2017 r. poz. 130 z późn. zm.) oraz art. 29 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1456).

¹⁵ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2017 r., II SA/Wr 654/16, Legalis nr 1635822.

kuchenkę elektryczną)¹⁶. W pojęciu „wyposażenie lokalu mieszkalnego” zawiera się także trwała zabudowa meblowa, która podnosi funkcjonalność i wartość obiektów mieszkalnych¹⁷.

W celu uzyskania pomocy finansowej repatriant powinien złożyć wniosek do starosty właściwego ze względu na miejsce osiedlenia się repatrianta. Repatriant powinien złożyć wniosek osobiście i nie później niż w terminie 2 lat od dnia nabycia przez niego obywatelstwa polskiego. Nakaz osobistego złożenia wniosku oznacza, że nie jest możliwe składanie wniosku za pośrednictwem urzędów służących do komunikowania się na odległość¹⁸. W przypadku repatrianta będącego osobą małoletnią lub ubezwłasnowolnioną całkowicie wniosek składają jego rodzice lub opiekunowie prawni albo jedno z rodziców lub jeden z opiekunów prawnych. Do wniosku należy dołączyć kopię dowodu osobistego wnioskodawcy, a jeżeli wnioskodawcą jest osoba małoletnia – kopię dowodu osobistego repatrianta, pod którego opieką pozostaje. Należy także dołączyć dokumenty potwierdzające poniesienie kosztów remontu, adaptacji lub wyposażenia lokalu mieszkalnego (w przypadku osoby małoletniej, dowód poniesienia kosztów przez repatrianta, pod opieką którego pozostaje małoletni).

Udzielenie pomocy następuje w drodze decyzji starosty, natomiast źródłem jej finansowania jest budżet państwa. Zadania starosty, związane z udzielaniem tej pomocy, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Pomoc finansowa jest formą refundacji tylko części kosztów poniesionych przez repatrianta i jej kwota nie może przekroczyć 6000 zł na jednego repatrianta. Kwota pomocy finansowej wypłacana jest jednorazowo w terminie 45 dni od dnia wydania decyzji w tej sprawie. W porównaniu do poprzednio obowiązujących zasad w tym zakresie maksymalna kwota pomocy finansowej została zwiększona z poziomu 4120 zł (na repatrianta i każdego członka jego najbliższej rodziny) do poziomu 6000 zł na każdego repatrianta, za którego uważa się także członka jego rodziny.

Użyty w treści art. 17 ust. 2 u.r. zwrot „do 6000 zł” oznacza, że możliwe jest również udzielenie pomocy finansowej w niższej wysokości, natomiast w ustawie ustalono dopuszczalną maksymalną kwotę pomocy udzielanej dla repatrianta. Przyjęta w ustawie maksymalna kwota pomocy finansowej jest waloryzowana corocznie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, przy zastosowaniu wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów, ogłaszanego w komunikacie Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie 15 dni po upływie trzeciego kwartału.

W prawnej konstrukcji omawianej pomocy finansowej istotne znaczenie ma ustawowo zdefiniowane pojęcie repatrianta będącego beneficjentem tej pomocy. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.r. repatriantem jest osoba, która przybyła do Rzeczypospolitej Polskiej na

¹⁶ Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 26 lutego 2016 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 259).

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 1 marca 2017 r., I FSK 557/15, Legalis nr 1603986.

¹⁸ A. Malanowski, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców o nadanie cudzoziemcowi statusu uchodźcy*, „Studia Iuridica” 2003, nr 42, s. 139.

podstawie wizej krajowej wydanej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe. O nabyciu przez określoną osobę fizyczną statusu repatrianta decydują następujące przesłanki: przybycie do Polski, posiadanie wizej krajowej, zamiar osiedlenia się w Polsce na stałe. Wymienione wyżej przesłanki muszą być spełnione łącznie.

Zasady wydawania wizej krajowej określono w art. 9 u.r. Wiza krajowa w celu repatriacji może być wydana osobie, która spełnia łącznie następujące warunki: jest polskiego pochodzenia; była deportowana lub zesłana (albo wstępni tej osoby) przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich; przed dniem wejścia w życie ustawy o repatriacji zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnych Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej. Dopuszczalne jest także wydanie wizej krajowej, w celu repatriacji, małżonkowi i zstępny (oraz ich małżonkom) do czwartego stopnia osoby spełniającej wymienione wyżej warunki. W szczególności warunek polskiego pochodzenia jest barierą istotnie ograniczającą zamiary repatriacyjne¹⁹.

Na podstawie upoważnienia sformułowanego w art. 10 u.r. Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, państwa lub części państw inne niż wyżej wymienione, których obywatele polskiego pochodzenia mogą ubiegać się o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, powinna dążyć do zapewnienia możliwości repatriacji osobom polskiego pochodzenia, które: są dyskryminowane ze względów religijnych, narodowościowych lub politycznych, a także z uwagi na sytuację panującą w kraju zamieszkania lub jego części są narażone na utratę życia lub zdrowia.

Stosownie do postanowień art. 4 u.r. osoba przybywająca do Polski na podstawie wizej krajowej w celu repatriacji nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy Rzeczypospolitej Polskiej. Prawo skorzystania z instytucji repatriacji przysługuje jedynie osobom, które nie posiadają obywatelstwa polskiego, ponieważ tylko one mogą nabyć to obywatelstwo *ipso iure* w momencie przekraczania granicy. Dla nabycia obywatelstwa polskiego przez repatriację nie jest konieczna jakakolwiek późniejsza czynność organu administracji, która potwierdzałaby zaistnienie zdarzenia skutkującego nabyciem obywatelstwa²⁰.

Konkludując, pomoc finansowa, będąca formą częściowej refundacji poniesionych kosztów związanych z remontem, adaptacją lub wyposażeniem lokalu mieszkalnego, może być udzielona po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek o charakterze przedmiotowym i podmiotowym oraz w odpowiednim momencie. Udzielenie tej pomocy jest dopuszczalne wyłącznie osobie posiadającej status repatrianta w rozumieniu wyżej cytowanych przepisów ustawy o repatriacji i na wniosek tej osoby, a nie z urzędu. Przedmiotowa pomoc odnosi się do wydatków poniesionych przez repatrianta na remont, adaptacje lub wyposażenie lokalu mieszkalnego w miejscu jego osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Refundacyjny charakter pomocy finansowej przesądza o tym, że może ona być

¹⁹ B.J. Kozłowski, *Czynniki determinujące repatriację Polonii z krajów b. ZSRR w świetle realizacji ustawy o repatriacji*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 1, s. 16.

²⁰ A. Rytel, *Nabycie obywatelstwa polskiego przez repatriację*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, nr 1, s. 217-218.

udzielona dopiero po dokonaniu wyżej wymienionych wydatków przez repatrianta, a nie przed ich zamierzoną realizacją. Nie jest zatem pomocą udzielaną na sfinansowanie wydatków mieszkaniowych planowanych przez repatrianta. Z powyższego wynika, że przesłanki podmiotowo-przedmiotowe oraz aspekt czasowy udzielanej pomocy tworzą wewnętrznie spójny system konstrukcyjny będący cechą szczególną tej mieszkaniowej pomocy finansowej dla repatrianta.

3. Mieszkaniowa pomoc finansowa dla repatrianta udzielana przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji

Od dnia 1 maja 2017 r. może być udzielana przez Pełnomocnika Rządu ds. Repatriacji (dalej: Pełnomocnik) mieszkaniowa pomoc finansowa dla repatrianta na jego wniosek. Zasady i tryb udzielania tej pomocy określono w art. 17b u.r. W ujęciu podmiotowym możliwe są do stosowania dwa warianty, a mianowicie pomoc finansowa może być udzielona:

- 1) repatriantowi, który przybył do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej wydanej w celu repatriacji i posiada dowód potwierdzający zapewnienie warunków do osiedlenia się w postaci oświadczenia obywatela polskiego zawierającego zobowiązanie do zapewnienia repatriantowi warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 2 lata, lub
- 2) repatriantowi, któremu upłynął okres pobytu w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów.

Celem pomocy finansowej jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych repatrianta. Jest ona udzielana w formie dopłat do:

- a) czynszu najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego w okresie trwania umowy najmu (dopłaty Pełnomocnik przekazuje raz w miesiącu w terminie do 5 dnia każdego miesiąca, przelewem bankowym na rachunek wskazany przez repatrianta we wniosku o udzielenie pomocy) albo
- b) opłaty do zakwaterowania w domu studenckim w okresie zakwaterowania (dopłaty Pełnomocnik przekazuje raz w miesiącu w terminie do 5 dnia każdego miesiąca, przelewem bankowym na rachunek wskazany przez repatrianta we wniosku o udzielenie pomocy), albo
- c) kosztów nabycia lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego (kwotę pomocy wypłaca jednorazowo Pełnomocnik po przedstawieniu przez repatrianta aktu notarialnego umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, przelewem bankowym na rachunek wskazany przez repatrianta we wniosku o udzielenie pomocy).

Do wniosku o udzielenie pomocy w formie dopłaty repatriant obowiązany jest dołączyć odpowiednio: kopię umowy najmu, kopię dokumentu w sprawie przyznania zakwaterowania w domu studenckim lub kopię umowy przedwstępnej sprzedaży lokalu mieszkalnego (budynku mieszkalnego). Wnioski o udzielenie pomocy finansowej Pełnomocnik rozpatruje według kolejności ich wpływu.

W różny sposób wysokość udzielanej pomocy finansowej jest limitowana. W przypadku dopłat do czynszu najmu nie może ona w ciągu miesiąca przekraczać kwoty 300 zł na repatrianta i jednocześnie nie może być wyższa od miesięcznej kwoty czynszu wynikającej z umowy najmu. Pomoc finansowa polegająca na stosowaniu dopłat do opłat z tytułu zakwaterowania w domu studenckim nie może w miesiącu przekraczać kwoty 300 zł na repatrianta i nie może być wyższa od miesięcznej opłaty za zakwaterowanie w domu studenckim. Ograniczony jest również okres dokonywania dopłat, ponieważ pomoc finansowa może być udzielana nie dłużej niż przez 10 lat od dnia przybycia repatrianta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej lub od momentu zakończenia pobytu repatrianta w ośrodku adaptacyjnym.

Repatriantowi przysługuje prawo do złożenia wniosku o zamianę formy pomocy finansowej z dopłaty do czynszu najmu lokalu mieszkalnego (budynku mieszkalnego) na dopłatę do opłaty z tytułu zakwaterowania w domu studenckim lub odwrotnie. Dopuszczalne jest także złożenie przez repatrianta wniosku o zamianę formy pomocy finansowej z dopłaty do czynszu najmu lub dopłaty do opłaty za zakwaterowanie w domu studenckim na dopłatę do kosztów nabycia lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego (w tym przypadku kwota dopłaty do kosztów nabycia lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego ulega pomniejszeniu o wykorzystaną kwotę dopłaty do czynszu najmu lub do opłaty z tytułu zakwaterowania w domu studenckim, a zamiana formy pomocy w odwrotnym kierunku nie jest możliwa). W okresie korzystania z omawianej pomocy finansowej repatriant może wniosek o zamianę celu dopłaty składać wielokrotnie, pod warunkiem, że nie nastąpiło wykorzystanie przez niego ustawowego limitu kwotowego mieszkaniowej pomocy finansowej. Łączna wysokość mieszkaniowej pomocy finansowej nie może przekroczyć kwoty 25 000 zł na repatrianta. Opcja wyboru celu dopłaty zapewnia swobodę decyzyjną i możliwość korzystania z takiej formy pomocy, która jest w danym momencie dogodniejsza z uwagi na sytuację rodzinną oraz finansową repatrianta.

Jeżeli w okresie korzystania z dopłat, przed wykorzystaniem ustawowego limitu pomocy finansowej, wygaśnie umowa najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego albo umowa zakwaterowania w domu studenckim, repatriant może złożyć wniosek o przyznanie pomocy finansowej w tych formach na czas trwania kolejnej umowy najmu albo kolejnego zakwaterowania w domu studenckim. Rozwiązanie to również gwarantuje repatriantowi możliwość elastycznego kształtowania swoich potrzeb mieszkaniowych poprzez zawieranie np. krótkoterminowych umów najmu lub zmianę wynajmowanego lokalu mieszkalnego (budynku mieszkalnego) w miejscowości, w której osiedlił się repatriant, a nawet zmianę miejscowości z uwagi na konieczność zmiany miejsca świadczenia pracy albo pobierania nauki.

Repatriant korzystający z pomocy finansowej w formie dopłaty do kosztów nabycia lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego powinien uwzględnić, że ewentualne zbycie tego lokalu lub budynku przed upływem 10 lat od dnia wydania decyzji w sprawie udzielenia pomocy będzie związane z określonymi skutkami finansowymi. W takiej sytuacji repatriant zobowiązany jest do zwrotu kwoty udzielonej pomocy, pomniejszonej o 10% jej wysokości za każdy rok, który upłynął od jej wypłaty. Obowiązek zwrotu

kwoty udzielonej pomocy finansowej nie został sformułowany w sposób bezwzględny, ponieważ repatriant nie zwraca udzielonej dopłaty, jeżeli w terminie 180 dni od dnia zbycia przedstawi Pełnomocnikowi wypis aktu notarialnego potwierdzający nabycie kolejnego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego. Koszty nabycia kolejnego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego nie mogą jednak być niższe niż podlegająca zwrotowi kwota udzielonej pomocy.

Należy podkreślić, że w przypadku zbycia przez repatrianta lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, nabytego z omawianą dopłatą do ceny zakupu pojawia się problem związany z zapłatą podatku dochodowego od osób fizycznych²¹. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 8 u.p.d.o.f. źródłem przychodów podatnika jest odpłatne zbycie m.in. nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości, a także spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego oraz prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej – jeżeli odpłatne zbycie nie następuje w wykonaniu działalności gospodarczej i zostało dokonane przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie lub wybudowanie. Okres pięciu lat, o którym mowa wyżej, rozpoczyna się od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie lub wybudowanie²². Zgodnie z art. 30e u.p.d.o.f. podatek dochodowy z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a-c) u.p.d.o.f. wynosi 19% podstawy obliczenia podatku. Podatek ma charakter zryczałtowany, ponieważ dochodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych nie łączy się z dochodami (przychodami) podatnika osiąganymi z innych źródeł.

Repatriant może jednak skorzystać ze zwolnienia z opodatkowania na warunkach określonych w art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. Zwolnienie z opodatkowania stosowane jest wtedy, gdy podatnik przeznaczy dochody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych na sfinansowanie wydatków poniesionych na własne cele mieszkaniowe. Sfinansowanie tych wydatków powinno nastąpić nie później niż w okresie dwóch lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie. Mogą to być m.in. wydatki przeznaczone na: nabycie budynku mieszkalnego, jego części lub udziału w takim budynku, lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub udziału w takim lokalu; nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub udziału w takim prawie, prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub udziału w takim prawie. Warunkiem niezbędnym skorzystania ze zwolnienia z opodatkowania jest zatem wydatkowanie dochodu, uzyskanego ze zbycia nieruchomości, w całości na własne cele mieszkaniowe²³, których katalog został sformułowany przez ustawodawcę²⁴.

²¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2032 z późn. zm.), dalej u.p.d.o.f.

²² I. Kocemba, *Opodatkowanie przychodów z odpłatnego zbycia nieruchomości – pojęcie nabycia i zbycia nieruchomości*, „Biuletyn Skarbowy” 2012, nr 6, s. 7.

²³ L. Bielecki, *Ulga mieszkaniowa w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych – jako element systemu prawa podatkowego utrwalony za pomocą korzyści?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7-8, s. 112.

²⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 31 stycznia 2017 r., I SA/Kr 1437/16, Legalis nr 1568956.

Konkludując, zauważalne są istotne podobieństwa prawnej konstrukcji zwolnienia określonego w art. 17b ust. 14 u.r. oraz art. 21 ust. 1 pkt 131 u.p.d.o.f. Zwolnienie z obowiązku zwrotu dopłat z tytułu udzielonej mieszkaniowej pomocy finansowej dla repatrianta, jak i zwolnienie z obowiązku zapłaty podatku dochodowego w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego (budynku mieszkalnego) uzależniono od wydatkowania kwot uzyskanych z takiego zbycia na nowy cel, tzn. lokal mieszkalny lub budynek mieszkalny zaspokajający potrzeby mieszkaniowe repatrianta i jednocześnie potencjalnego podatnika zryczałtowanego podatku dochodowego z tytułu przychodów pochodzących z odpłatnego zbycia nieruchomości przed upływem pięciu lat kalendarzowych od końca roku, w którym nastąpiło jej nabycie lub wybudowanie.

4. Zwolnienie z opodatkowania kwot pomocy mieszkaniowej dla repatrianta

Źródłem mieszkaniowej pomocy finansowej, udzielanej dla repatrianta zarówno przez starostę, jak i przez pełnomocnika, są środki pochodzące z budżetu państwa. Wypełnione są zatem warunki zwolnienia z opodatkowania określone w art. 21 ust. 1 pkt 108 u.p.d.o.f., zgodnie z którym wolne od podatku dochodowego są kwoty pomocy pieniężnej i wartość innych świadczeń finansowanych ze środków budżetowych, przyznawanych repatriantom oraz osobom, które ubiegają się o udzielenie ochrony międzynarodowej. *Conditio sine qua non* zwolnienia jest zatem finansowanie omawianej pomocy mieszkaniowej ze środków budżetowych i adresowanie tej pomocy do osoby fizycznej posiadającej status repatrianta²⁵. Zwolnienie w tych granicach podmiotowo-przedmiotowych obowiązuje od dnia 1 stycznia 2004 r.²⁶.

Niezależnie od zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych stosowane jest od dnia 1 maja 2017 r. zwolnienie z opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn nabycia w drodze dziedziczenia, zapisu zwykłego, zapisu windykacyjnego, dalszego zapisu, polecenia testamentowego lub darowizny własności (współwłasności) budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub udziału w takim prawie, spółdzielczego prawa do domu jednorodzinnego albo udziału w takim prawie przez repatrianta, jeżeli spełnia on następujące warunki²⁷:

- nie jest właścicielem innego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość bądź będąc nim przeniesie własność budynku lub lokalu na rzecz zstępnych, Skarbu Państwa lub gminy w terminie

²⁵ Interpretacja indywidualna z dnia 9 sierpnia 2017 r., 0111-KDIB2-3.4011.86.2017.1.PP, www.mf.gov.pl [dostęp 10.12.2017]; interpretacja indywidualna z dnia 19 lipca 2017 r., 0113-KDIPT2-2.4011.78.2017.1.AKR, www.mf.gov.pl [dostęp 10.12.2017].

²⁶ Ustawa z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 202, poz. 1956 z późn. zm.).

²⁷ Por. art. 4 ust. 1 pkt 18 oraz art. 16 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2017 r. poz. 833 z późn. zm.).

- 6 miesięcy od dnia złożenia zeznania podatkowego albo zawarcia umowy darowizny w formie aktu notarialnego,
- nie przysługuje mu spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego lub wynikające z przydziału spółdzielni mieszkaniowej: prawo do domu jednorodzinnego lub prawo do lokalu w małym domu mieszkalnym, a w razie dysponowania tymi prawami przekazuje je zstępnym lub przekazuje do dyspozycji spółdzielni, w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia zeznania podatkowego albo zawarcia umowy darowizny w formie aktu notarialnego.

Stosownie do postanowień art. 14 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji do opodatkowania podatkiem od spadków i darowizn nabycia własności rzeczy lub praw majątkowych, które nastąpiło przed dniem 1 maja 2017 r., stosuje się przepisy dotychczasowe, a więc w takim przypadku repatriantowi nie przysługuje zwolnienie z opodatkowania.

5. Uwagi końcowe

Ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r., którą znowelizowano ustawę o repatriacji, wprowadzono gwarancje finansowe, które powinny zapewniać w kolejnych latach planowanie w budżecie państwa środków niezbędnych do realizacji różnych form pomocy udzielanej repatriantom, ale z uwzględnieniem interesu publicznego w postaci utrzymywania równowagi budżetowej. Zgodnie z art. 19 tej ustawy w latach 2017-2026 maksymalne limity wydatków na takie zadania nie powinny przekroczyć łącznej kwoty 474 133 000 zł. Jednocześnie ustalono limity takich wydatków w poszczególnych latach budżetowych, które wynoszą: 24 689 000 zł (rok 2017); 63 150 000 zł (rok 2018); 58 505 000 zł (rok 2019); 52 167 000 zł (rok 2020); 46 837 000 zł (rok 2021); 45 757 000 zł (rok 2022); 45 757 000 zł (rok 2023); 45 757 000 zł (rok 2024); 45 757 000 zł (rok 2025); 45 757 000 zł (rok 2026).

Ustalono maksymalne limity wydatków budżetowych w każdym kolejnym roku, a więc dopuszczalne jest również zaplanowanie w ustawie budżetowej kwot niższych na realizację tych zadań. Zobowiązano ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji do monitorowania wykorzystania limitu tych wydatków oraz wdrażania mechanizmu korygującego. W przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa zostanie zastosowany mechanizm korygujący polegający na ograniczeniu wydatków związanych z kosztami funkcjonowania systemu repatriacji, w tym ograniczeniu liczby wydawanych przez Pełnomocnika decyzji w sprawie przyznania miejsca w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów lub przedłużenia pobytu repatrianta w takim ośrodku.

W zakresie dotyczącym mieszkaniowej pomocy finansowej na pozytywną ocenę zasługuje podwyższenie do kwoty 6000 zł na jednego repatrianta pomocy na pokrycie kosztów związanych z remontem i adaptacją lokalu mieszkalnego, a także dodanie do

tych kosztów wydatków na wyposażenie lokalu (budynku) mieszkalnego. Jest to rezultat zgłoszonych w toku konsultacji praktycznych problemów związanych z rozliczaniem wydatków remontowych.

Nowelizacja ustawy o repatriacji, dokonana z dniem 1 maja 2017 r., tworzy korzystniejsze warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych repatrianta oraz jego najbliższej rodziny. W ten sposób może pozytywnie wpływać na proces ogólnej adaptacji repatriantów w nowym dla nich otoczeniu. Ostateczne jednak efekty będzie można ocenić dopiero po upływie kilku lat, zwłaszcza jeżeli istotnie wzrośnie liczba osób polskiego pochodzenia powracających do Polski z terenów byłego ZSRR. Zagwarantowane środki budżetowe na udzielanie mieszkaniowej pomocy finansowej dla repatriantów powinny być racjonalnie wydatkowane przy aktywnym udziale podmiotów administracji publicznej właściwych w sprawach repatriacji. Sprawne i rzetelne rozpatrywanie wniosków o udzielenie tej pomocy, jak również monitorowanie oraz kontrola sposobu wykorzystania środków przez repatriantów to główne zadania starosty (wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej) oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Pełnomocnika Rządu do Spraw Repatriacji.

Residential subsidies for repatriates as a kind of the administration's impact on an individual's life

Abstract

Pursuant to the Act on repatriation, financial assistance can be allocated for the following purposes: repair or adaptation of a dwelling, satisfaction of residential needs, provision of healthcare, and reimbursement of costs of a Polish language course. The financial aid related to repatriates' need for accommodation, which is essential in terms of basic needs, is provided in two different ways. The first procedure consists in reimbursement of expenses related to the renovation, adaptation or fitting and equipping an apartment/house incurred by the repatriate at the place of his residence in Poland by the head of the local administrative unit at the county (powiat) level. As it comes to the second procedure, the Government Plenipotentiary for Repatriation provides housing subsidies (including subsidized apartment/house or subsidized hostel accommodation) or subsidies for purchasing a residential apartment/house for a period shorter than 10 years. Both forms of financial assistance are funded from the state budget, and the total amount of subsidies is limited – either to PLN 6 000 or PLN 25 000 per individual repatriate.

Key words

repatriates, financial assistance, residential needs, state budget, public administration.

Prof. zw. dr hab. Zbigniew Ofiarski – kierownik Katedry Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

Literatura

- Bańko M. (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 2003
- Bielecki L., *Ulga mieszkaniowa w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych – jako element systemu prawa podatkowego utrwalony za pomocą korzyści?*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 7-8
- Cieślik Z., *Informacja na temat pomocy Unii Europejskiej w repatriacjach. Opinia prawna*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2006, nr 3
- Dubisz S. (red.), *Uniwersalny Słownik Języka Polskiego*, t. 1, Warszawa 2003
- Janiszewska-Michalska M., *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, z. 5
- Kocemba I., *Opodatkowanie przychodów z odpłatnego zbycia nieruchomości - pojęcie nabycia i zbycia nieruchomości*, „Biuletyn Skarbowy” 2012, nr 6
- Kozłowski B.J., *Czynniki determinujące repatriację Polonii z krajów b. ZSRR w świetle realizacji ustawy o repatriacji*, „Polityka Społeczna” 2006, nr 1
- Małanowski A., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców o nadanie cudzoziemcowi statusu uchodźcy*, „Studia Iuridica” 2003, nr 42
- Matwiejuk J., *Pomoc repatriantom w kontekście działalności samorządu gminnego na przykładzie gminy Białystok*, „Administracja Publiczna” Białystok 2004, nr 1
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Pomoc dla repatriantów jako przedmiot porozumień zawieranych przez wojewodów z gminami*, [w:] J. Gliniecka, E. Juchniewicz, T. Sowiński, M. Wróblewska (red.), *Prawo finansowe samorządu terytorialnego. Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2013
- Ofiarski Z., *Formy i tryb udzielania pomocy gminom wykonującym niektóre zadania na rzecz repatriantów*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2008, nr 6
- Raport Najwyższej Izby Kontroli pt. *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie z 2014 roku*, KAP-4101-07-00/2013; Nr ewid. 158/2014/P/13/020/KAP
- Rytel A., *Nabycie obywatelstwa polskiego przez repatriację*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, nr 1

