



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

4 września 1997 r.

RPO/243309/97/V/DC/ST

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

## WNIOSEK Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.).

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997 z dnia 21 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 106, Nr 80, poz. 510) z art. 1 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 826 ze zm.).

### Uzasadnienie

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi dotyczące systemu udzielania z budżetu państwa dotacji na dofinansowanie kosztów remontów zasobów mieszkaniowych. Skarżący (właściciele prywatnych budynków,

wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie, o których mowa w ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa - Dz.U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 ze zm., a także w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP - Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) zwracają uwagę, iż bez uzasadnionego powodu są wyłączeni z możliwości korzystania ze wspomnianych dotacji.

Dotacje na dofinansowanie kosztów remontów są przewidziane przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 marca 1997 r. w sprawie sposobu podziału oraz szczegółowych zasad udzielania i sposobu rozliczenia dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych w 1997 r. (Dz.U. Nr 27, poz. 144). W świetle przepisów tego rozporządzenia dotacja może być udzielona na dofinansowanie kosztów: usuwania określonych w rozporządzeniu wad budynków, instalacji grzejnikowych zaworów termostatycznych w mieszkaniach budynków oddanych do użytku przed dniem 1 lipca 1991 r., instalacji wodomierzy ciepłej wody w mieszkaniach budynków oddanych do użytku przed dniem 1 stycznia 1992 r., instalacji liczników ciepła, wraz z urządzeniami automatycznej regulacji w węzłach cieplnych budynków stanowiących własność spółdzielni, oddanych do użytku przed dniem 1 stycznia 1991 r., przemieszczania zaworów gazowych głównych na zewnątrz budynków oraz remontu instalacji gazowej w wypadkach zagrożenia wybuchem gazu. Jednakże z § 3 ust. 1 i § 5 ust. 1 omawianego rozporządzenia wynika, iż dotacje na dofinansowanie wskazanych kosztów remontów przysługują jedynie spółdzielniom wymienionym w § 1 pkt 1 rozporządzenia tj. spółdzielniom mieszkaniowym prowadzącym gospodarkę zasobami mieszkaniowymi, stanowiącymi własność spółdzielni. Pozostałe podmioty, w tym inne spółdzielnie, wspólnoty mieszkaniowe i prywatni właściciele budynków, nie mogą więc ubiegać się o dofinansowanie z budżetu państwa określonych w rozporządzeniu kosztów remontów i modernizacji.

Rozwiązania przyjęte w omawianym rozporządzeniu są w istocie konsekwencją treści przepisu art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997, który to przepis ustala dotacje na usuwanie wad technologicznych i instalację urządzeń do pomiaru i regulacji zużycia ciepła i wody w spółdzielczych zasobach mieszkaniowych jedynie dla spółdzielni mieszkaniowych.

Ustawy budżetowe z lat ubiegłych przewidywały analogiczne rozwiązania. Jednakże rozwiązania te znajdowały uzasadnienie w obowiązującym wówczas systemie prawa. Art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.) zawierał bowiem upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, zakresu, trybu i zasad udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej na bieżące utrzymanie budynków mieszkalnych, stanowiących własność osób fizycznych, w części lub w całości zajmowanych przez najemców opłacających czynsz najmu według stawek określonych przez Radę Ministrów. Wykonując owo upoważnienie Rada Ministrów w dniu 9 listopada 1987 r. wydała rozporządzenie w sprawie zakresu, trybu i zasad udzielania bezzwrotnej pomocy finansowej na bieżące utrzymanie budynków mieszkalnych stanowiących własność osób fizycznych (Dz.U. Nr 36, poz. 204).

Z kolei, w świetle art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.) obowiązującego do dnia 1 stycznia 1995 r., jeżeli zarząd sprawowany przez państwową jednostką organizacyjną lub gminę nieruchomością zabudowaną obejmującą dom wielomieszkaniowy położony na gruncie stanowiącym własność Skarbu Państwa lub własność gminy, w którym sprzedano część lokali, nie został wyłączonej przez współwłaścicieli na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego - udział właściciela lokalu w ponoszeniu kosztów eksploatacji i remontów nie mógł przekraczać kwoty stanowiącej wysokość czynszu dla danego lokalu, ustalonej według stawek określonych przez Radę Ministrów. Oznaczało to w praktyce, iż w tym przypadku koszty remontów i modernizacji budynków mieszkalnych przekraczających granice zakreślone powołanym przepisem, były pokrywane ze środków publicznych.

W tym kontekście nie budziły zastrzeżeń regulacje zawarte w kolejnych ustawach budżetowych, przyznające dotacje jedynie na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Jednakże przedstawiony system prawny uległ dezintegracji wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) oraz ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388). Wskazane akty prawne pozbawiły wspólnoty mieszkaniowe oraz właścicieli

budynków prywatnych jakichkolwiek form dotacji na pokrycie kosztów remontów i modernizacji budynków mieszkalnych. Okoliczność ta nie została jednak uwzględniona przez ustawodawcę w treści ustaw budżetowych, w tym w treści objętego niniejszym wnioskiem art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997. Dyskryminując w zakresie możliwości uzyskania dotacji wymienione grupy obywateli ustawodawca posłużył się w istocie nieznanym już polskiemu prawodawstwu podziałem na formy własności. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich kryterium przyjęte w art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997 jest nieadekwatne do wprowadzenia zróżnicowania. W efekcie wprowadzenia tego kryterium doszło zaś do naruszenia nakazu, w myśl którego podmioty znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji należy traktować tak samo. Z punktu widzenia możliwości uzyskania dotacji na cele wymienione w art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997 nie powinna bowiem mieć znaczenia okoliczność czy lokal jest zajmowany przez członka spółdzielni, któremu przysługuje własnościowe prawo do lokalu czy też np. przez właściciela. Stąd też - w ocenie Rzecznika - art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997 narusza zasadę równości wynikającą z art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych. Jak zaś wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny (K. 7/90, OTK 1990, s. 52 i K. 7/92, OTK 1993, cz. I, s. 81) istnieje ścisły związek pomiędzy równością w prawie a sprawiedliwością społeczną. Sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. W omawianym zakresie zasada ta nie została zachowana, co oznacza, że kwestionowany art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej jest niezgodny również z zasadą sprawiedliwości społecznej określoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych.

W literaturze przedmiotu (M: Wyrzykowski w Komentarzu do Konstytucji RP - Przepisy utrzymane w mocy. Rozdział 1, art. 1, s. 59, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995) stwierdza się co prawda, iż zasada sprawiedliwości społecznej w połączeniu z zasadą równości wymaga - w zależności od okoliczności - przyjęcia reguły „dyskryminacji pozytywnej”, czyli aktywnego preferowania w celu doprowadzenia do faktycznej równości sytuacji. Jednakże przypadek taki nie zachodzi w omawianym zakresie, nie istnieją bowiem powody uzasadniające

uprzywilejowanie przez ustawodawcę wyłącznie spółdzielni mieszkaniowych (a tym samym ich członków).

II. Podobnie rzecz ma się, jeśli chodzi o dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych na dopłaty do centralnego ogrzewania i ciepłej wody. Cytowane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 1997 r., będące również i w tym zakresie konsekwencją treści art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997, przyznaje spółdzielniom mieszkaniowym dotacje z budżetu państwa na częściowe pokrycie kosztów energii cieplnej zawartej w wodzie lub parze wodnej, dostarczanej na potrzeby centralnego ogrzewania i ciepłej wody użytkowej do mieszkań spółdzielczych i mieszkań stanowiących własność członków spółdzielni oraz do podłączonych do spółdzielczej sieci cieplnej domów jednorodzinnych i mieszkań w domach stanowiących własność osób fizycznych (§ 2 ust. 1 rozporządzenia). Dotacja zatem i tym razem przyznawana jest w sposób wybiórczy, co powoduje, że wielu odbiorców ciepła nie będących członkami spółdzielni mieszkaniowych lub nie podłączonych do spółdzielczej sieci cieplnej, zmuszonych jest do uiszczania wyższych cen za dostawę ciepła na cele bytowe, od cen urzędowych. Przyznawana dotacja ma bowiem służyć pokryciu różnicy pomiędzy kosztem dostarczenia energii cieplnej, a sumą opłat uiszczonych przez użytkowników mieszkań według cen urzędowych (§ 2 ust. 2 rozporządzenia). W przypadku, gdy ceny urzędowe nie pokrywają kosztów dostawy energii cieplnej i brak jest podmiotu zobowiązanego do udzielenia w takich okolicznościach dotacji, pomimo przepisów o cenach urzędowych, określających je jako maksymalne, odbiorcy ciepła, aby w ogóle móc z niego korzystać zmuszeni są płacić za nie ceny wyższe od urzędowych. Dotyczy to przede wszystkim członków wspólnot mieszkaniowych, którzy korzystają z zewnętrznych źródeł zasilania w energię cieplną nie będących częścią spółdzielczych sieci cieplnych.

Osobnym problemem, nie związanym ze sprzedażą energii cieplnej po cenach urzędowych, jest wytwarzanie przez członków wspólnot mieszkaniowych ciepła we własnym zakresie, np. w lokalnych kotłowniach, stanowiących część wspólną nieruchomości, w sytuacji, gdy koszty wytworzenia energii cieplnej przekraczają cenę urzędową, jaką za ciepło uiszczają inni odbiorcy, płacąc za nie „zewnętrznym” dostawcom.

Wiele skarg kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich od członków wspólnot mieszkaniowych i innych osób (w tym właściciele domów jednorodzinnych) wskazuje na to, że w obydwu wymienionych przypadkach nie istnieje podmiot zobowiązany do udzielenia dotacji, jeśli cena zakupu lub wytworzenia energii cieplnej, przewyższa ceny urzędowe.

Nie można bowiem zgodzić się z prezentowaną przez Ministra Finansów opinią (do którego Rzecznik wystąpił o zajęcie stanowiska w sprawie), że cyt. „dofinansowanie różnicy cen energii cieplnej dostarczanej do zasobów mieszkaniowych, poza spółdzielczymi i zakładowymi, może następować z budżetów gmin”. W ocenie Ministra Finansów podstawę prawną do domagania się przez odbiorców ciepła dotacji od gmin, stanowić miałyby art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.), który określa, w sposób ustrojowy, zadania własne gminy. Zdaniem Rzecznika powołany przepis jest normą na tyle ogólną, iż trudno wywodzić z niego aż tak szczegółowe i daleko idące obowiązki dla gmin. Zwłaszcza, że pod pojęciem „zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą” nie może kryć się bezpośrednio nakaz dofinansowania tego typu działalności, gdy okazała się deficytowa. Żadna bowiem norma powszechnie obowiązująca nie nakłada bezpośredniego obowiązku dotacji na gminę. Z informacji przekazanych przez Ministra Finansów wynika jedynie, że w trakcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy - Prawo energetyczne, Rząd wprowadził do projektu zapis, mówiący iż „do zadań własnych gmin w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą należy planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło na obszarze gmin oraz częściowe dofinansowanie kosztów związanych z dostarczaniem ciepła do mieszkań” (art. 20 ust. 1 pkt 1 projektu). W uchwalonej w dniu 10 kwietnia 1997 r. ustawie - Prawo energetyczne (Dz.U. Nr 54, poz. 348) w art. 18 ust. 1 pkt 1 (odpowiedniku art. 20 ust. 1 pkt 1 projektu) nie ma już mowy o częściowym dofinansowaniu kosztów związanych z dostarczaniem ciepła do mieszkań, jako zadaniu własnym gminy.

Stąd też - w ocenie Rzecznika - również i w tym zakresie art. 22 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1997 narusza konstytucyjne zasady równości i sprawiedliwości społecznej, w sposób analogiczny, jak przy udzielaniu spółdzielniom mieszkaniowym dotacji na remonty budynków. Także bowiem

w zakresie dostaw ciepła, zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów nie pozostaje w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Bezpośrednim skutkiem tego jest zaś obchodzenie przepisów o cenach urzędowych i konieczność uiszczania przez niektórych odbiorców ciepła, którym ustawodawca nie przyznał dotacji, cen wyższych od maksymalnych. W sprzeczności z zasadą sprawiedliwości społecznej pozostaje również brak dotacji dla osób wytwarzających ciepło we własnym zakresie, jeśli koszt wytworzenia przekracza urzędowe ceny sprzedaży energii cieplnej.

Dlatego też, z przytoczonych względów wnoszę jak na wstępie.

W załączeniu przesyłam kopię pisma Ministra Finansów z dnia 14 października 1996 r. (Nr GN 7-3573/3-61/96).

/-/ Prof. dr Adam Zieliński