



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław TROCIUK

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 4 marca 2002 r.

35450

RPO/401125/02/V/ST

Pan prof. dr hab. Marek Bryx
Prezes Urzędu Mieszkalnictwa
i Rozwoju Miast

Szanowny Panie Prezesie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od obywateli kwestionujące niektóre rozwiązania prawne zawarte w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817). W ocenie Rzecznika część zarzutów zawartych w tych skargach jest uzasadniona.

Co do zasady wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę między wydatkami mieszkaniowymi przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego, a kwotą stanowiącą wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek w wysokości określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie zaś z ogólną definicją zawartą w art. 6 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wydatkami poniesionymi przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy są świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Do tych wydatków zalicza się więc świadczenia okresowe czyli powtarzające się, a więc takie, które dłużnik powinien spełniać w z góry oznaczonych okresach. Ponadto musi zachodzić ścisły związek pomiędzy tymi świadczeniami, a zajmowaniem lokalu mieszkalnego.

Rozwinięcie zasady wynikającej z art. 6 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zawiera art. 6 ust. 4 tej ustawy. Z jego treści wynika bowiem, że wydatkami stanowiącymi podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego są : 1) czynsz, 2) opłaty za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego, 3) opłaty

eksploatacyjne w spółdzielni mieszkaniowej, 4) zaliczki płacone przez właścicieli lokali mieszkalnych na koszty związane z nieruchomością wspólną, 5) świadczenia związane z eksploatacją domu jednorodzinnego, 6) inne wydatki wynikające z odrębnych przepisów.

Natomiast na podstawie upoważnienia zawartego w art. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych Rada Ministrów została umocowana do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego wykazu i wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego. Rozporządzenie to powinno określać w szczególności (art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych) szczegółowe rodzaje wydatków w gospodarstwach domowych najemców, członków spółdzielni mieszkaniowych, właścicieli domów jednorodzinnych, właścicieli budynków i lokali mieszkalnych, osób zajmujących lokal mieszkalny bez tytułu prawnego i oczekujących na przysługujący im lokal zamienny lub socjalny oraz najemców i podnajemców opłacających czynsz wolny. Treść rozporządzenia miała więc konkretyzować postanowienia art. 6 ust. 3 i 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Upoważnienie do wydania omawianego rozporządzenia nie uprawniało przy tym normodawcy do wyłączenia określonych elementów wydatków zdefiniowanych w powołanych przepisach ustawy o dodatkach mieszkaniowych z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego. Tymczasem wyłączenie takie zostało - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - dokonane w wymienionym na wstępie rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych.

Stosownie do art. 6 ust. 4 pkt 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wydatkami poniesionymi przez właścicieli lokali mieszkalnych są zaliczki płacone na koszty związane z nieruchomością wspólną. O tym, jakie elementy składają się na koszty zarządu nieruchomością wspólną rozstrzyga zaś art. 14 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903). Stanowi on, iż na koszty zarządu nieruchomością wspólną składają się w szczególności

- 1) wydatki na remonty i bieżącą konserwację,
- 2) opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej, gazu i wody, w części dotyczącej nieruchomości wspólnej, oraz opłaty za antenę zbiorczą i windę,
- 3) ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publicznoprawne, chyba że są pokrywane bezpośrednio przez właścicieli poszczególnych lokali,
- 4) wydatki na utrzymanie porządku i czystości,
- 5) wynagrodzenia członków zarządu lub zarządcy.

Z treści § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych wynika natomiast w sposób jednoznaczny, iż nie wszystkie wymienione w ustawie o własności lokali składniki kosztów zarządu nieruchomością wspólną zostały zaliczone do podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego. Przepis ten stanowi bowiem m. in., że podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego w gospodarstwach domowych właścicieli lokali mieszkalnych stanowią zaliczki na koszty zarządu nieruchomością

wspólną, z wyłączeniem ubezpieczenia, podatku od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów. Takie - jak zawarte w § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych - wyłącznie składników kosztów zarządu nieruchomością wspólną z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego jest niezgodne z art. 6 ust. 3 i 4 pkt 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Wymienione przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych nakazują bowiem traktować jako wydatki wszystkie bez wyjątku obciążenia składające się na zaliczki płacone przez właścicieli lokali mieszkalnych na koszty związane z nieruchomością wspólną.

Wątpliwości co do swej zgodności z ustawą o dodatkach mieszkaniowych budzi także § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych. Z jego treści wynika, że podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego w gospodarstwach domowych członków spółdzielni mieszkaniowych oraz właścicieli i najemców lokali w budynkach spółdzielni mieszkaniowych stanowią m. in. koszty eksploatacji i remontów, z wyłączeniem ubezpieczenia, podatku od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntu. Jednak zarówno ubezpieczenie nieruchomości spółdzielczych, jak też podatek od tych nieruchomości oraz opłaty za wieczyste użytkowanie gruntu wchodzi w zakres opłat eksploatacyjnych uiszczanych przez członków na rzecz spółdzielni mieszkaniowych. Na pojęcie "opłat eksploatacyjnych" składają się bowiem przypadające od członków należności z wszelkich tytułów poza wkładami (por. art. 4 ust. 1-5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych - Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ze zm. oraz art. 226 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze - Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.).

Jak już zaś wskazano powyżej, w świetle art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wydatkami uwzględnianymi przy obliczaniu dodatku mieszkaniowego są opłaty eksploatacyjne w spółdzielniach mieszkaniowych. Treść tego przepisu oraz upoważnienia ustawowego zawartego w art. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie pozostawia wątpliwości, że niedopuszczalne było w rozporządzeniu wyłączenie określonych składników opłaty eksploatacyjnej z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego. Stąd też § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych, w zakresie w jakim wyłącza ubezpieczenia, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Wątpliwości budzi także i to, że spośród opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego oraz domu jednorodzinnego (art. 6 ust. 4 pkt 2 i 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych) do wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego zostały zaliczone wyłącznie opłaty za energię cieplną, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych (§ 2 ust. 1 pkt 1-5 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych). A przecież w ustawowym określeniu "opłaty za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego" mieszczą się nie tylko opłaty za energię

cieplną, wodę oraz odbiór nieczystości stałych i płynnych, lecz także opłaty za energię elektryczną i gaz. Opłaty te są bowiem niewątpliwie świadczeniami związanymi z eksploatacją lokalu mieszkalnego.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Prezesa o zajęcie stanowiska w tej sprawie, a także - jeśli Pan Prezes podzieli przedstawione zastrzeżenia, o podjęcie działań w celu zmiany kwestionowanych przepisów rozporządzenia.

Łączę wyrazy szacunku

ZASTĘPCA

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk