

Warszawa, 22/02/1996r.

RPO/208181/96A//ST

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY  
WARSZAWA

## **Wniosek**

### **Rzecznika Praw Obywatelskich**

o stwierdzenie niezgodności § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570) w części dotyczącej wyłączenia z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, kosztów zarządu nieruchomością wspólną (z wyjątkiem opłat za windę i antenę zbiorczą), ponoszonych przez właścicieli lokali, z:

- 1) zawierającym upoważnienie ustawowe art. 42 ust. 6 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 86, poz. 443 i Nr 133, poz. 654),
- 2) art. 54 ust. 1 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. 426 ze zm.),
- 3) zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z treści art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.,
- 4) zasadą równości określoną w art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych.

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 § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych we wskazanej powyżej części z zawierającym upoważnienie ustawowe art. 42 ust. 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym, a także z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej, wynikającymi z treści art. 1 Przepisów Konstytucyjnych oraz zasadą równości określoną w art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych.

### **Uzasadnienie**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od właścicieli lokali mieszkalnych dotyczące ustalonych przez Radę Ministrów rodzajów wydatków, które stanowią podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego dla właścicieli lokali. Skarżący w szczególności wskazują, iż do podstawy obliczenia dodatku nie wlicza się im kosztów zarządu nieruchomością wspólną, a więc kosztów stanowiących główne obciążenie właścicieli lokali, od których systematycznego uiszczania zależy dodatkowo dalszy byt ich prawa własności. Wyłączenie przez Radę Ministrów z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego kosztów zarządu nieruchomością wspólną nie znajduje - w ocenie zainteresowanych obywateli - uzasadnienia w przepisach ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Powyższa ocena - zdaniem Rzecznika - znajduje potwierdzenie w obowiązującym prawie.

Stosownie do treści kwestionowanego § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego stanowią w gospodarstwach domowych właścicieli lokali mieszkalnych następujące rodzaje wydatków: opłaty za energię cieplną i wodę dostarczane do lokalu oraz opłaty za odbiór nieczystości stałych i płynnych, za windę i antenę zbiorczą. Wskazać zaś trzeba, że w świetle art. 14 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r.

o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388) na koszty zarządu nieruchomością wspólną ponoszone przez właścicieli lokali 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 publiczno-prawne, chyba że są pokrywane bezpośrednio przez właścicieli poszczególnych lokali,
- 4) wydatki na utrzymanie porządku i czystości,
- 5) wynagrodzenie członków zarządu lub zarządcy.

W istocie więc wspomniany przepis § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów uwzględnił w podstawie obliczenia dodatku mieszkaniowego spośród kosztów zarządu nieruchomością wspólną jedynie opłaty za windę i antenę zbiorczą, a więc wydatki o charakterze marginalnym, nie mające znaczenia z punktu widzenia dalszego bytu prawa własności lokalu.

Upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia rodzajów wydatków, stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego zawiera art. 42 ust. 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Stosownie do jego treści Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa rodzaje wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego. Jednakże - w ocenie Rzecznika - analizując zakres upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę Radzie Ministrów do określenia rodzaju wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego dla właścicieli lokali należy uwzględnić również inne przepisy Rozdziału 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Wskazać w tym miejscu należy przede wszystkim na treść art. 43 ust. 3 zd. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Stanowi on, iż w wypadku stwierdzenia, że osoba, której przyznano dodatek, nie opłaca należnego czynszu, opłat eksploatacyjnych lub przypadających na nią kosztów zarządu nieruchomością wspólną wypłatę dodatku mieszkaniowego wstrzymuje się w drodze decyzji, aż do czasu uregulowania zaległości. Wykładnia powołanego art. 43 ust. 1 zd. 1 ustawy prowadzi - w ocenie Rzecznika - do wniosku, iż wstrzymanie wypłaty dodatku następuje wówczas, gdy osoba uprawniona nie pokrywa należności sta-

nowiących podstawę obliczenia dodatku (najemca - czynszu, członek spółdzielni mieszkaniowej - opłat eksploatacyjnych, zaś właściciel - przypadających na niego kosztów zarządu nieruchomością wspólną). Potwierdza to także zdanie drugie art. 43 ust. 3 ustawy, w myśl którego, wypłatę dodatku dla właścicieli domów jednorodzinnych wstrzymuje się w przypadku, gdy nie pokrywają oni wydatków, o których mowa w art. 42 ust. 6 ustawy, a więc wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego. Dlatego też wstrzymanie wypłaty dodatku mieszkaniowego w sytuacji, gdy świadczeniobiorca systematycznie opłaca świadczenia stanowiące podstawę obliczenia dodatku nie tylko byłoby niezgodne z treścią wspomnianego art. 43 ust. 3 ustawy, ale byłoby wręcz nielogiczne.

Dodatkowo trzeba wskazać, iż zasadą wynikającą z art. 44 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest, iż dodatek mieszkaniowy wypłaca się zarządcy domu. Zasada ta odnosi się również do właścicieli lokali. Z ustawy o własności lokali wynika zaś, iż za pośrednictwem zarządcy właściciele opłacają (o ile nie umówią się inaczej), jedynie koszty zarządu nieruchomością wspólną. Gdyby więc owe koszty nie stanowiły w myśl ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych podstawy do obliczenia dodatku mieszkaniowego, brak by było także jakiegokolwiek uzasadnienia prawnego do wypłaty dodatku do rąk zarządcy domu.

Powyższe uwagi - zdaniem Rzecznika - prowadzą do wniosku, iż ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych określa niektóre rodzaje wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego. Są to wydatki najbardziej istotne i mające decydujący wpływ na zachowanie przez osoby uprawnione tytułu prawnego do zajmowanego lokalu mieszkalnego. W przypadku właścicieli lokali do wydatków tych należą koszty zarządu nieruchomością wspólną. A skoro tak, to trzeba uznać, iż przepis art. 42 ust. 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie uprawniał Rady Ministrów do wyłączenia kosztów zarządu nieruchomością wspólną z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego dla właścicieli lokali mieszkalnych. Nie można zaś uznać, iż wykonaniem postanowień ustawy jest zaliczenie przez Radę Ministrów do podstawy obliczenia dodatku jedynie marginalnych z punktu widzenia obciążeń finansowych właścicieli lokali opłat za windę i antenę zbiorczą. Dlatego też - w ocenie Rzecznika - przepis § 1 ust. 1 pkt 3 rozpo-

rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych w części dotyczącej wyłączenia z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego kosztów zarządu nieruchomością wspólną (z wyjątkiem opłat za windę i antenę zbiorczą), ponoszonych przez właścicieli lokali mieszkalnych, jest niezgodny z zawierającym upoważnienie ustawowe art. 42 ust. 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Przepis art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym stanowi, że Rada Ministrów wydaje rozporządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień. Oznacza to, że rozporządzenie ma wykonywać ustawę, a zatem konkretyzować jej przepisy, a nie modyfikować jej treść. Dlatego też wspomniany § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, jako wydany wbrew treści ustawy narusza art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej i tym samym godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych.

W ocenie Rzecznika rozważenia wymaga również kwestia zgodności § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z zasadą równości wynikającą z art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych. Wskazać należy, że co do zasady, dodatek mieszkaniowy pokrywać ma w części wydatki istotne, związane z utrzymaniem lokali przez osoby najuboższe. Przeciwdziałać to ma utracie praw do lokali mieszkalnych na skutek braku możliwości opłacania czynszu najmu, opłat eksploatacyjnych, kosztów zarządu. Analogiczny w istocie pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 23 października 1995 r. (sygn. akt K/95). We wspomnianym uzasadnieniu Trybunał wskazał również, iż w przypadku osób uzyskujących dodatki mieszkaniowe cechy relewantne stanowią: 1) posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, 2) wysokość dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekraczająca określonego pułapu. Podzielając ten pogląd stwierdzić trzeba, że rodzaj przysługującego osobom uprawnionym do dodatków mieszkaniowych prawa do lokali (najem, spółdzielcze prawo do lokalu, odrębna własność lokalu) ma jedynie znaczenie, o ile chodzi o to, jakie rodzaje wydatków wiążą się z utrzymaniem dalszego lokalu. Nie może jednak rodzaj tego prawa przesądzać o nie/zaliczeniu do podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego najistotniejszych wydatków mieszkaniowych,

skoro funkcją dodatku jest zrekompensowanie osobom uzyskującym niskie dochody zwiększonych wydatków mieszkaniowych. Dlatego też zróżnicowanie w omawianym zakresie sytuacji prawnej właścicieli lokali narusza - zdaniem Rzecznika - konstytucyjną zasadę równości wyrażoną w art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych.

Ponadto właściciele lokali w swoich skargach zasadnie wskazują, że ustawa o własności lokali przerzuca na nich obowiązek usunięcia wieloletnich zaniedbań w zakresie utrzymania budynków w należyтым stanie technicznym. Zaniedbania te zaś nie są wynikiem niewywiązywania się przez właścicieli z nałożonych na nich w przeszłości przepisami prawa obowiązków w zakresie utrzymania nieruchomości wspólnej w należyтым stanie, lecz powstały na skutek prowadzonej w przeszłości przez Państwo polityki mieszkaniowej, a także na skutek niewywiązywania się przez jednostki organizacyjne państwowe bądź komunalne z obowiązku utrzymania budynków w należyтым stanie. Powstałe zaniedbania, będące wynikiem naruszenia prawa przez dotychczasowych zarządców nieruchomości, przerzucone zostały obecnie w całości na właścicieli lokali. Stąd też trzeba również uznać, że przepis § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów wyłączając z podstawy obliczenia dodatku dla właścicieli lokali mieszkalnych koszty zarządu nieruchomością wspólną (w skład tych kosztów wchodzi m.in. wydatki na remonty) narusza także zasadę sprawiedliwości społecznej wynikającą z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych.

W świetle powyższego wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Tadeusz ZIELIŃSKI