

12/2/A/2005

**WYROK**

z dnia 1 lutego 2005 r.

Sygn. akt U 14/02\*

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący

Marian Grzybowski

Adam Jamróz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 14 września 2004 r. i 1 lutego 2005 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817) w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego i znajduje zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r. z:
  - art. 6 ust. 4 pkt 3 i art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 240, poz. 2406),
  - art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji,
- 2) § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntu z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego i znajduje zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r. z:
  - art. 6 ust. 4 pkt 4 i art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 240, poz. 2406),
  - art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji,
- 3) § 2 ust. 1 pkt 1-5 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza on z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego spośród opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego opłaty za

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 11 lutego 2005 r. w Dz. U. Nr 25, poz. 216.

energii elektryczną i gaz oraz znajduje zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r. z:

- art. 6 ust. 4 pkt 2 i art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 240, poz. 2406),
- art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji,

4) § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza on z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego spośród świadczeń związanych z eksploatacją domu jednorodzinnego opłaty za energię elektryczną i gaz oraz znajduje zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r. z:

- art. 6 ust. 4 pkt 5 i art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 240, poz. 2406),
- art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji,

#### o r z e k a:

**1. § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817) w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego i w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r.**

**a) jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z 2002 r. Nr 216, poz. 1826 oraz z 2003 r. Nr 203, poz. 1966) w brzmieniu obowiązującym do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 240, poz. 2406) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

**b) jest zgodny z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1a.**

**2. § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntu z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego i w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r.**

**a) jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 4 ustawy powołanej w punkcie 1a oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji;**

**b) jest zgodny z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1a.**

**3. § 2 ust. 1 pkt 1-5 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, spośród opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego, opłaty za energię**

elektryczną i gaz oraz w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r.

a) nie jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 1a;

b) jest zgodny z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w pkt 1a oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

4. § 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 w zakresie, w jakim wyłącza z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, spośród świadczeń związanych z eksploatacją domu jednorodzinnego, opłaty za energię elektryczną i gaz oraz w zakresie, w jakim znajduje zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r.

a) nie jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 5 ustawy powołanej w pkt 1a;

b) jest zgodny z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy powołanej w pkt 1a oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

#### UZASADNIENIE:

##### I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 3 października 2002 r. przedstawił wniosek o stwierdzenie niezgodności:

1) § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817; dalej: Rozporządzenie) w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego, z art. 6 ust. 4 pkt 3 i art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji,

2) § 2 ust. 1 pkt 3 wymienionego Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntu z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego, z art. 6 ust. 4 pkt 4 i art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji,

3) § 2 ust. 1 pkt 1-5 wymienionego Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego spośród opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego opłaty za energię elektryczną i gaz, z art. 6 ust. 4 pkt 2 i art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji,

4) § 2 ust. 1 pkt 4 wymienionego Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, spośród świadczeń związanych z eksploatacją domu jednorodzinnego, opłaty za energię elektryczną i gaz, z art. 6 ust. 4 pkt 5 i art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wydatkami branymi pod uwagę przy ustalaniu wysokości dodatku mieszkaniowego są – w świetle art. 6 ust. 3 ustawy o

dotatkach mieszkaniowych (dalej: Ustawa) – świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Do wydatków należą świadczenia okresowe, tj. świadczenia 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 znajduje się w art. 6 ust. 4 Ustawy, zawierającym dość szczegółowe i precyzyjne wyliczenie rodzaju wydatków mieszkaniowych, które powinny być brane pod uwagę przez organ administracji publicznej załatwiający wniosek osoby uprawnionej o przyznanie dodatku. Natomiast na podstawie upoważnienia zawartego w art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy, Rada Ministrów została umocowana do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego wykazu i wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego. Upoważnienie ustawowe nie uprawniało Rady Ministrów do wyłączenia określonych elementów wydatków, zdefiniowanych w powołanych przepisach Ustawy, z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, jednakże wyłączenie takie zostało dokonane w zaskarżonym Rozporządzeniu.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w myśl § 2 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia, podstawa obliczenia dodatku dla członków spółdzielni mieszkaniowych oraz właścicieli i najemców lokali mieszkalnych w budynkach spółdzielni mieszkaniowych nie obejmuje ubezpieczenia, podatku od nieruchomości oraz opłaty za użytkowanie wieczyste. Tymczasem wymienione wydatki należą do zakresu pojęcia „opłaty eksploatacyjne” zarówno w przypadku spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu jak i własnościowego lokatorskiego prawa do lokalu. Analogiczne zarzuty dotyczą treści § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia. Przepis ten wyłącza z podstawy obliczenia dodatku ubezpieczenie, podatek od nieruchomości oraz opłaty za użytkowanie wieczyste w przypadku właścicieli lokali mieszkalnych, podczas gdy wydatki te stanowią część składową kosztów związanych z nieruchomością wspólną.

Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że do wydatków związanych z zajmowaniem lokalu mieszkalnego należą m.in. opłaty za energię elektryczną i gaz. Tymczasem wymienione wydatki zostały wyłączone z zakresu wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego. Takie rozwiązanie jest niezgodne z art. 6 ust. 4 pkt 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, a w odniesieniu do właścicieli domów jednorodzinnych – także z art. 6 ust. 4 pkt 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Pismem z 10 grudnia 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zmodyfikował swój wniosek, ograniczając jego zakres (w odniesieniu do wszystkich czterech punktów) do spraw, w których zaskarżone przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. znajdują zastosowanie, tj. do spraw wszczętych i niezakończonych przed 23 listopada 2004 r.

Rzecznik uzasadnił modyfikację swego wniosku tym, że 8 października 2004 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 240, poz. 2406), która weszła w życie 23 listopada 2004 r. Ustawa ta w dodanym do ustawy o dodatkach mieszkaniowych art. 6 ust. 4a wyłączyła z podstawy obliczania dodatków mieszkaniowych wydatki poniesione z tytułu: ubezpieczeń, podatku od nieruchomości, opłat za wieczyste użytkowanie gruntów oraz opłat za gaz przewodowy i energię elektryczną, dostarczane do lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) na cele bytowe. Jednakże, zgodnie z art. 3 ustawy z 8 października 2004 r., do spraw wszczętych i niezakończonych przed 23 listopada 2004 r. stosuje się dotychczasowe przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w tym także przywołane przez Rzecznika jako wzorce normatywne przepisy art. 6 ust. 4 ustawy. W tym też zakresie, zdaniem Rzecznika, wniosek pozostaje nadal zasadny.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 17 grudnia 2002 r. wyraził pogląd, że:

1) § 2 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego, jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 3 Ustawy;

2) § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego, jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 4 Ustawy;

3) § 2 ust. 1 pkt 1-5 Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, spośród opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego, opłaty za energię elektryczną i gaz, jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 2 Ustawy;

4) § 2 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, spośród świadczeń związanych z eksploatacją domu jednorodzinnego, opłaty za energię elektryczną i gaz, jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 5 Ustawy;

5) § 2 ust. 1 pkt 1-5 Rozporządzenia są niezgodne z art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy i tym samym naruszają art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny zgodził się z argumentacją wnioskodawcy. Zdaniem Prokuratora Generalnego Rada Ministrów dokonała pewnych modyfikacji niektórych pojęć ustawowych, mimo że ustawodawca jej wyraźnie do tego nie upoważnił. Organ wykonawczy, odczytując treść upoważnienia zawartego w art. 9 ust. 1 ustawy, w części dotyczącej określenia w rozporządzeniu szczegółowego wykazu wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, które to wydatki stanowią podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego, nie uwzględnił całego kontekstu normatywnego ustawy, a zwłaszcza jej merytorycznej treści dyrektywnej, którą Rozporządzenie powinno realizować.

3. Prezes Rady Ministrów pismem z 30 grudnia 2002 r. wniósł o orzeczenie, że przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów nie są niezgodne z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, a także nie są niezgodne z przepisami Ustawy. Równocześnie jednak Prezes Rady Ministrów wyjaśnił, że we wcześniejszej korespondencji pomiędzy Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, co do zasady, uznano słuszność stanowiska Rzecznika o niekonstytucyjności przepisów Rozporządzenia. Wprawdzie nie zostały przekroczone granice upoważnienia ustawowego, jednakże nie zostały one również należycie „wypełnione”. Z powyższych przyczyn został opracowany i wniesiony pod obrady Sejmu projekt zmian w ustawie o dodatkach mieszkaniowych, z tych też przyczyn nie zostały dokonane zmiany w rozporządzeniu o dodatkach mieszkaniowych kwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

Prezes Rady Ministrów w piśmie z 10 marca 2003 r. przedstawił skutki finansowe, jakie wywołałoby wydanie orzeczenia zgodnego z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Według Prezesa Rady Ministrów poszerzenie katalogu wydatków mieszkaniowych, rekompensowanych dodatkiem mieszkaniowym o opłaty za energię elektryczną i gaz, spowodowałoby wzrost wydatków – według pierwszego wariantu obliczeń szacunkowych – o 412-470 milionów złotych. W tej kwocie dodatkowe wydatki budżetu państwa wynoszą 206-235 milionów złotych. Według drugiego wariantu obliczeń wydatki wzrosłyby ogółem o 572 miliony złotych, w tym dla budżetu państwa o 286 milionów złotych. Rozszerzenie katalogu wydatków stanowiących podstawę dla obliczenia dodatku mieszkaniowego o wydatki na ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za użytkowanie wieczyste nie skoryguje, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, w istotny

sposób wydatków z budżetu na dodatki mieszkaniowe. Brak danych statystycznych nie pozwala jednak na dokonanie szczegółowych obliczeń.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że osoby zajmujące lokale niewyposażone w instalację ciepłą, w instalację wody ciepłej i gazu przewodowego otrzymują ryczałt na zakup opału. Uwzględnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich prowadziłoby do dwukrotnego zrekompensowania wydatków z tytułu tej energii w przypadku osób, które do celów ogrzania mieszkania, podgrzania wody i przygotowania posiłków wykorzystują energię elektryczną. Osoby takie otrzymywałyby rekompensatę części wydatków poniesionych na energię elektryczną, w postaci ryczałtu oraz dodatku rekompensującego opłaty za dostawę tej energii. Prezes Rady Ministrów zwrócił również uwagę, że – w razie uwzględnienia wniosku – do podstawy obliczenia omawianego świadczenia włączone zostałyby m.in. koszty zużycia energii elektrycznej i gazu przewodowego, przeznaczonych na cele inne niż podstawowe cele bytowe gospodarstwa domowego.

4. Pismem z 18 marca 2003 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast stwierdził, że podziela pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, iż Rozporządzenie Rady Ministrów nie uwzględnia niektórych składników wydatków, o których mowa w art. 6 ust. 4 Ustawy. Dodał, że na ustalenie brzmienia zaskarżonych przez Rzecznika przepisów Rozporządzenia miał wpływ stan finansów publicznych. Prezes podniósł, podobnie jak Prezes Rady Ministrów, że trwają prace nad zmianą ustawy o dodatkach mieszkaniowych, których wprowadzenie w życie pozwoli na wyłączenie wydatków wyłączonych przez rozporządzenie z podstawy obliczania dodatków mieszkaniowych, a tym samym uczyni wniosek Rzecznika bezprzedmiotowym.

Dodatkowo Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podniósł znaczenie art. 6 ust. 6 ustawy o dodatkach mieszkaniowych decydującego o tym, że zarzuty o niekonstytucyjności i niezgodności z Ustawą z powodu wyłączenia spośród wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego opłat za energię elektryczną i gaz są nieuzasadnione.

5. Pismem z 5 marca 2004 r. Minister Infrastruktury poinformował, że obecnie nadal trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z projektowanymi zmianami Ustawa po nowelizacji miałaby precyzować, jakie wydatki stanowią podstawę kalkulacji dodatków mieszkaniowych, a jakie do tej podstawy nie są zaliczane. Opracowany projekt oczekuje na rozpatrzenie przez Radę Ministrów, a następnie zostanie skierowany do parlamentu.

## II

Na rozprawie 14 września 2004 r. zgłoszony został na wstępie przez przedstawiciela Prezesa Rady Ministrów – Dyrektora Departamentu Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury wniosek formalny o odroczenie rozprawy w związku z toczącą się w Sejmie procedurą nowelizacji ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do wniosku i odroczył rozprawę.

## III

Na rozprawie 1 lutego 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymał wniosek w zakresie sprecyzowanym ostatecznie w piśmie z 10 grudnia 2004 r.

Prokurator Generalny podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w piśmie z 17 grudnia 2002 r., ale zawęził je do zakresu proponowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z 10 grudnia 2004 r.

Przedstawiciel Ministra Infrastruktury oświadczył, że znane mu są wcześniejsze stanowiska przedstawicieli Rady Ministrów. Zgodził się z argumentacją Rzecznika Praw Obywatelskich, akcentując znaczenie nowego stanu prawnego.

#### IV

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne winny prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałać bezdomności, wspierać rozwój budownictwa socjalnego oraz popierać działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Jednakże, zgodnie z art. 81 Konstytucji, praw określonych w art. 75 można dochodzić tylko w granicach określonych przez ustawę. W przepisach art. 75 Konstytucji zawarte są bowiem tzw. normy programowe. Nie są one na gruncie powszechnie przyjętej doktryny normami o charakterze reguł, które nadawałyby się do bezpośredniego zastosowania i z których wynikałyby bezpośrednio prawa podmiotowe (T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w Konstytucji* [w:] J. Trzeciński, *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997).

Art. 75 ust. 1 nie określa „prawa do mieszkania” rozumianego jako prawo podmiotowe (co zresztą jest rzadkością we współczesnych konstytucjach zachodnich), z którego wynikałyby roszczenia po stronie jednostki (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Przepis ten nakłada natomiast na władze publiczne obowiązek realizacji zasadniczych celów, nie konkretyzując zakresu, form i metod działania tych władz. Celami tymi są: przeciwdziałanie bezdomności, udzielanie pomocy osobom o słabszej kondycji finansowej drogą wspierania budownictwa socjalnego i osobom zamieszkującym lokale socjalne, a także popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Z kolei w przepisie art. 75 ust. 2 Konstytucji zawarta jest również norma o charakterze programowym, wskazująca na konieczność ustawowej ochrony lokatorów (L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 1-6). Chociaż z przepisu tego również nie wynikają prawa podmiotowe, to jednak na gruncie ustawy musi być jasno uregulowana ochrona prawna lokatorów, zwłaszcza w płaszczyźnie proceduralnej.

Ustawa o dodatkach mieszkaniowych winna być pojmowana jako jedna z ustaw konkretyzujących cele wskazane w obydwu ustępach art. 75 Konstytucji, zawierających ogólne normy programowe skierowane do władz publicznych, w tym także do ustawodawcy. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych z 21 czerwca 2001 r. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy z 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych), zawiera konkretyzację jednej z form pomocy finansowej, którą należy widzieć zarówno w kontekście polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, jak i ochrony praw lokatorów.

Analiza uzasadnienia projektu Ustawy, przedstawionego przez Radę Ministrów (druk sejmowy nr 1422, III kadencja) potwierdza, że jej celem jest umożliwienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin, które z racji niskich dochodów wymagają pomocy państwa. Ustawodawca zmierzał do rozszerzenia kręgu gospodarstw domowych uprawnionych do pomocy państwa, przy jednoczesnym zwiększeniu udziału własnego w finansowaniu wydatków mieszkaniowych przez najzamożniejsze spośród gospodarstw

domowych uprawnionych do pomocy przewidzianej w ustawie. Dodatki mieszkaniowe wypłacane osobom spełniającym określone w ustawie kryteria mają być instrumentem takiej polityki. Dodatki wypłacane są na podstawie decyzji administracyjnej wydawanej na wniosek uprawnionego. Wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy, przy czym gminy otrzymują dotację celową z budżetu państwa na dofinansowanie tego zadania. W myśl przepisów art. 2 ust. 1 Ustawy dodatek przysługuje:

- 1) najemcom oraz podnajemcom lokali mieszkalnych,
- 2) członkom spółdzielni mieszkaniowych zamieszkującym na podstawie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego,
- 3) osobom zajmującym lokale mieszkalne w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom lokali mieszkalnych,
- 4) innym osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem,
- 5) osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekującym na przysługujący im lokal zamienny lub socjalny.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 Ustawy dodatek mieszkaniowy przysługuje wymienionym osobom, jeżeli średni dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku. Jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego jest wyższy, a kwota nadwyżki nie przekracza wysokości dodatku mieszkaniowego, należny dodatek mieszkaniowy obniża się o tę kwotę (art. 6 ust. 8 Ustawy).

Wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę między wydatkami, określonymi w art. 6 ust. 3-6 Ustawy, przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego, a kwotą – stanowiącą wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek – w wysokości:

- 1) 15% dochodów gospodarstwa domowego – w gospodarstwie jednoosobowym,
- 2) 12% dochodów gospodarstwa domowego – w gospodarstwie 2-4 osobowym,
- 3) 10% dochodów gospodarstwa domowego – w gospodarstwie 5-osobowym i większym.

Jeżeli jednak średni miesięczny dochód jest równy lub wyższy od 150% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, lecz nie przekracza odpowiednich średnich miesięcznych dochodów wymienionych w art. 3 ust. 1 ustawy, wówczas dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego przyjmuje się wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek w wysokości:

- 1) 20% dochodów gospodarstwa domowego – w gospodarstwie jednoosobowym,
- 2) 15% dochodów gospodarstwa domowego – w gospodarstwie 2-4 osobowym,
- 3) 12% dochodów gospodarstwa domowego – w gospodarstwie 5-osobowym i większym.

Ustawa określa rodzaje wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego w kilku przepisach. Ustawodawca posłużył się w art. 6 ust. 1 Ustawy sformułowaniem: „wydatki, o których mowa w art. 6 ust. 3-6 ustawy”, co oznacza, że zakres wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku wyznaczają wszystkie wymienione przepisy. Charakter wydatków został określony w sposób ogólny w art. 6 ust. 3, natomiast ust. 4 tegoż artykułu wymienia kategorie tych wydatków. W myśl art. 6 ust. 3 Ustawy, wydatkami poniesionymi przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy są świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem

lokalu mieszkalnego. Takie brzmienie przepisu prowadzi do wniosku, że ustawodawca nakazuje brać pod uwagę wydatki, które charakteryzują się dwiema podstawowymi cechami: okresowym charakterem i związkiem z zajmowaniem lokalu mieszkalnego.

Art. 6 ust. 4 Ustawy określa szczegółowo, które z wydatków spełniających wymienione kryteria brane są pod uwagę przy obliczaniu wysokości dodatków mieszkaniowych. Wymieniony przepis stanowi, że wydatkami, o których mowa w art. 6 ust. 3, 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.

Dla ustalenia wysokości wydatków stanowiących podstawę dla obliczenia dodatku mieszkaniowego istotne znaczenie mają jednak również przepisy art. 6 ust. 6 pkt 1 i 2 Ustawy. W myśl powyższych przepisów, jeżeli osoba ubiegająca się o dodatek mieszkaniowy zamieszkuje w lokalu mieszkalnym lub domu niewchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu gminy, do wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego zalicza się:

- 1) wydatki, które w wypadku najmu lokalu mieszkalnego byłyby pokrywane w ramach czynszu, lecz wyłącznie do wysokości czynszu, jaki obowiązywałby dla danego lokalu, gdyby lokal ten wchodził w skład zasobu mieszkaniowego gminy,
- 2) opłaty poza czynszem, które obowiązywałyby w zasobie mieszkaniowym gminy, gdyby lokal ten wchodził w skład tego zasobu.

Art. 6 ust. 6 Ustawy określa więc również charakter i limit wydatków dla osób zamieszkujących w lokalach lub domach mieszkalnych niewchodzących w skład zasobów mieszkaniowych gminy. W świetle jego postanowień, wydatki ponoszone z tytułu zamieszkiwania w lokalach wchodzących w skład zasobów mieszkaniowych gminy wyznaczają standard dla wydatków mieszkaniowych we wszelkich lokalach mieszkalnych. W odniesieniu do osób zajmujących lokale mieszkalne w zasobach niewchodzących w skład zasobów gminy oznacza to zarówno limit wysokości wydatków („wyłącznie do wysokości czynszu”), jak i uwzględnianie takiej struktury opłat z tytułu wydatków mieszkaniowych, która obowiązuje w przypadku zajmowania lokali mieszkalnych (również domów mieszkalnych) w zasobach mieszkaniowych gminy. Osobie zajmującej lokal mieszkalny w zasobach nienależących do gminy zalicza się więc do wydatków uwzględnianych do celów obliczania dodatku mieszkaniowego tylko te wydatki, które byłyby pokrywane w ramach czynszu w zasobach mieszkaniowych gminy (art. 6 ust. 6 pkt 1), oraz tylko te opłaty poza czynszem, które obowiązywałyby w zasobach mieszkaniowych gminy, gdyby dany lokal wchodził w skład tego zasobu (art. 6 ust. 6 pkt 2). W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na art. 6 ust. 5 Ustawy poświęcony obliczaniu dodatku mieszkaniowego w przypadku czynszu wolnego, w tym za podnajem lokalu mieszkalnego osobie fizycznej. Tutaj również wysokość dodatku mieszkaniowego jest ograniczona, zgodnie z art. 6 ust. 6 Ustawy, do wysokości, która wynikałaby z sytuacji, gdyby lokal taki wchodził w skład zasobu mieszkaniowego gminy.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że celem art. 6 ust. 6 Ustawy jest stworzenie wspólnego standardu, odniesionego do wszystkich lokali mieszkalnych i dotyczącego zarówno wysokości wydatków mieszkaniowych, uwzględnianych przy obliczaniu dodatku mieszkaniowego, jak i ich struktury. Ustanowienie takiego standardu jest uzasadnione zarówno z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równego traktowania obywateli przez

władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji), jak i zasady subsydiarności oznaczającej, że celem działania państwa i władz publicznych jest pomoc obywatelom w sferze zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych w zakresie niezbędnym. Trybunał Konstytucyjny wymienia te zasady – widoczne w świetle art. 6 ust. 6 Ustawy – aczkolwiek z oczywistych względów nie bada zgodności zaskarżonych przepisów z wymienionymi przy tej okazji wzorcami konstytucyjnymi.

Art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy upoważnia Radę Ministrów do wydania szczegółowego wykazu i wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. Natomiast ust. 2 pkt 1 tegoż artykułu zobowiązuje Radę Ministrów do określenia szczegółowych rodzajów 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. Przepisy te określają więc przede wszystkim zakres podmiotowy delegacji ustawowej.

Wydane z powołaniem się na art. 9 Ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych określiło między innymi szczegółowy wykaz i wysokość wydatków za zajmowany lokal mieszkalny. Przepis § 2 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia wymienia rodzaje wydatków w gospodarstwach domowych w odniesieniu do poszczególnych kategorii osób (i tytułów prawnych) zajmujących lokale mieszkalne.

W dniu 8 października 2004 r. została uchwalona, wspomniana w zmodyfikowanym wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawa o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Nadała ona nowe brzmienie art. 6 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Na tle nowego stanu prawnego wydatkami poniesionymi przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, włączonymi do podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego są:

1) czynsz; 2) opłaty związane z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na lokale mieszkalne w spółdzielni mieszkaniowej; 3) zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną; 4) odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego; 5) inne niż wymienione w pkt 1-4 opłaty za używanie lokalu mieszkalnego; 6) opłaty za energię cieplną, odbiór nieczystości stałych i płynnych; 7) wydatek stanowiący podstawę obliczania ryczałtu na zakup opału.

Z dodanego do ustawy o dodatkach mieszkaniowych art. 6 ust. 4a wynika natomiast, że nie stanowią wydatków uwzględnianych przy obliczeniu podstawy dodatku mieszkaniowego wydatki poniesione z tytułu: ubezpieczeń, podatku od nieruchomości, opłat za wieczyste użytkowanie gruntów, opłat za gaz przewodowy i energię elektryczną dostarczanych do lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) na cele bytowe.

Ustawa z 8 października 2004 r. weszła w życie 23 listopada 2004 r. Jednakże, zgodnie z jej art. 3, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r. stosuje się przepisy dotychczasowe. A więc także przepisy art. 6 ust. 4 wskazane przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku jako wzorce normatywne. W związku z powyższą zmianą stanu prawnego Rzecznik zmodyfikował swój wniosek, ograniczając go we wszystkich jego czterech punktach do zakresu, w którym zaskarżone przepisy Rozporządzenia znajdują zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem 23 listopada 2004 r. W takim też zakresie zaskarżone przepisy są przedmiotem kognicji Trybunału Konstytucyjnego co do badania ich zgodności z wzorcami normatywnymi wskazanymi przez Rzecznika w powołanych wyżej przepisach ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz przepisach Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny rozpatruje więc zmodyfikowany, ograniczony zakresowo w stosunku do pierwotnego wniosku, wniosek Rzecznika, na gruncie stanu prawnego obowiązującego przed 23 listopada 2004 r. W konsekwencji powołane przez Rzecznika wzorce normatywne wynikające z art. 6 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych odnosić się będą do treści przepisów art. 6 ust. 4 obowiązującego przed dniem 23 listopada 2004 r.

2. W punkcie 1 wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie niezgodności § 2 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości oraz opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego – z art. 6 ust. 4 pkt 3 i art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Zaskarżony § 2 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia, wliczając do podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego dla członków spółdzielni mieszkaniowej oraz właścicieli i najemców lokali w budynkach spółdzielni mieszkaniowych opłaty za energię ciepłą, wodę, odbiór nieczystości stałych i płynnych oraz koszty eksploatacji i remontów, wyłącza jednocześnie z tej podstawy: ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów. Chodzi więc o rozstrzygnięcie, czy wymienione w zaskarżonym przepisie § 2 ust. 1 pkt 2 kategorie wydatków, wyłączone z podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego, wchodzą w skład pojęcia „opłat eksploatacyjnych w spółdzielni mieszkaniowej”, o których mówi art. 6 ust. 4 pkt 3 Ustawy. Art. 6 ust. 4 Ustawy nie definiuje pojęcia „opłaty eksploatacyjne w spółdzielni mieszkaniowej”. Na tle konstrukcji art. 6 ust. 4 Ustawy, który wymienia kategorie wydatków mieszkaniowych odniesione do wszystkich sytuacji związanych z zajmowaniem lokali mieszkalnych, należy uznać, iż chodzi tutaj o wszelkie opłaty eksploatacyjne w spółdzielni mieszkaniowej, które winien wnieść każdy, kto zajmuje lokal mieszkalny w spółdzielni mieszkaniowej, bez względu na tytuł, który go do tego upoważnia. Chodzi więc zarówno o członków spółdzielni mieszkaniowej, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu, jak i tych, którzy są właścicielami lokalu, a także właścicielami i najemcami lokali niebędącymi członkami spółdzielni. Takie kategorie osób zajmujących lokale mieszkalne w budynkach spółdzielni mieszkaniowych wynikają również z § 2 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia. Wszelkie wydatki mieszkaniowe osoby zajmującej lokal mieszkalny w budynku spółdzielni mieszkaniowej uiszczane na rzecz spółdzielni są więc zawarte albo w czynszu albo w „opłatach eksploatacyjnych”.

Zgodnie z art. 6 ust. 6 pkt 1 Ustawy w pojęciu czynszu mieszczą się wydatki, które byłyby pokrywane w ramach czynszu, lecz wyłącznie do wysokości czynszu, jaki obowiązywałby (odpowiednio) dla zasobu mieszkaniowego gminy. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.) najemcy lokali mieszkalnych w budynkach spółdzielni mieszkaniowych do 31 grudnia 2004 r. opłacają czynsz w wysokości odpowiadającej kosztom eksploatacji i remontów, ponoszonym przez członków spółdzielni. Z przepisu tego wynika, iż koszty eksploatacji i remontów, ponoszone przez członków spółdzielni mieszczą się w czynszu. Jednakże dla badanej przez Trybunał Konstytucyjny podstawy, do której wliczane są wydatki mieszkaniowe, uwzględniane przy obliczaniu dodatku mieszkaniowego – bez znaczenia jest, czy koszty eksploatacji wliczane są do czynszu, czy też w świetle art. 6 ust. 4 Ustawy – winny być ujęte w kategorii „opłaty eksploatacyjne w spółdzielni mieszkaniowej”.

W myśl art. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 ze zm.; dalej: ustawa o spółdzielniach), zarówno członkowie spółdzielni, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali, jak i członkowie spółdzielni będący właścicielami lokali oraz właściciele lokali w budynkach spółdzielni mieszkaniowych niebędący członkami spółdzielni – obowiązani są uczestniczyć nie tylko

w wydatkach związanych z eksploatacją (i utrzymaniem) ich lokali (w częściach przypadających na ich lokale), lecz także w wydatkach związanych z eksploatacją (i utrzymaniem) nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnych, a także wydatkach związanych z kosztami zarządu nieruchomościami wspólnymi (w przypadku właścicieli lokali). Ponadto członkowie spółdzielni – zarówno będący, jak i niebędący właścicielami lokali – zobowiązani są uczestniczyć w wydatkach związanych ze zobowiązaniami spółdzielni z innych tytułów przez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu, a także uczestniczyć w wydatkach związanych z działalnością społeczną, oświatową i kulturalną prowadzoną przez spółdzielnię (art. 4 ust. 5). Od właścicieli lokali – zarówno będących członkami spółdzielni, jak i niebędących członkami spółdzielni – spółdzielnia może żądać wpłat na fundusz remontowy (art. 4 ust. 2 i ust. 4). Z tytułu uczestnictwa w powyższych wydatkach wnoszone są co miesiąc z góry do 10 dnia miesiąca „opłaty” (art. 4 ust. 6<sup>2</sup>).

Analiza przepisów art. 4 ustawy o spółdzielniach wskazuje, że pojęcie „opłat eksploatacyjnych w spółdzielni mieszkaniowej” dotyczy nie tylko członków spółdzielni mieszkaniowej, ale także właścicieli lokali mieszkalnych w budynkach spółdzielni, niebędących członkami spółdzielni. Pojęcie opłat eksploatacyjnych nie obejmuje opłat na utrzymanie nieruchomości wspólnych stanowiących mienie spółdzielni, na działalność społeczną, oświatową i kulturalną prowadzoną przez spółdzielnię oraz „innych opłat zgodnie z postanowieniami statutu” wynikających ze zobowiązań spółdzielni z innych tytułów. Nie obejmuje też wpłat na fundusz remontowy przez właścicieli lokali (art. 6 ust. 3 ustawy o spółdzielniach). Ale, jak wspomniano wyżej, do 31 grudnia 2004 r. najemcy lokali mieszkalnych w budynkach spółdzielni opłacają czynsz uwzględniający nie tylko koszty eksploatacji, ale i remontów ponoszonych przez członków spółdzielni.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie „opłat eksploatacyjnych w spółdzielni mieszkaniowej”, zamieszczone w art. 6 ust. 4 pkt 3 Ustawy, interpretowane na gruncie wykładni systemowej, w szczególności łącznie z art. 4 ustawy o spółdzielniach, obejmuje wszystkie opłaty eksploatacyjne, chyba że zostały one włączone do czynszu (art. 6 ust. 4 pkt 1 Ustawy). Pojęcie opłat eksploatacyjnych dotyczy nie tylko opłat związanych bezpośrednio z zajmowanym lokalem, ale także opłat ponoszonych z tytułu kosztów eksploatacji nieruchomości wspólnych, w których te lokale się znajdują oraz eksploatacją nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni. Do takich kosztów wspólnej eksploatacji należą ubezpieczenia budynków, podatek od nieruchomości oraz opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów. Członkowie spółdzielni ponoszą opłaty eksploatacyjne, uczestnicząc w wydatkach związanych z eksploatacją nieruchomości wspólnych (lub w częściach przypadających na ich lokale) oraz eksploatacją nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni. Natomiast właściciele lokali niebędący członkami spółdzielni uczestniczą w wydatkach eksploatacyjnych związanych z nieruchomościami wspólnymi. Zarówno w odniesieniu do członków spółdzielni, jak i właścicieli lokali w budynkach spółdzielni, niebędących członkami spółdzielni – przepisy art. 4 ustawy o spółdzielniach włączają ponoszone przez nich koszty z tytułu eksploatacji nieruchomości wspólnych do kosztów zarządu tymi nieruchomościami obok innych kosztów zarządu (w szczególności związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnych). Nie ulega wątpliwości, iż opłaty za ubezpieczenie, podatki od nieruchomości oraz wieczyste użytkowanie gruntów związane z nieruchomościami wspólnymi są opłatami eksploatacyjnymi w spółdzielniach mieszkaniowych w rozumieniu art. 6 ust. 4 pkt 3 Ustawy.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż w pojęciu opłat eksploatacyjnych w spółdzielni mieszkaniowej mieszczą się opłaty z tytułu ubezpieczenia budynków oraz z tytułu podatków od nieruchomości i opłat za wieczyste użytkowanie gruntów. Trybunał nie podziela jednak poglądu, iż na pojęcie opłat

eksploatacyjnych w spółdzielni, w odniesieniu do członków spółdzielni, składają się wszelkie należności członków poza wkładami. Przeczą temu analizowane przepisy art. 4 ustawy o spółdzielniach.

W świetle powyższej analizy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż § 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów z wydatków stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego – jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 3 Ustawy.

Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi również o uznanie zaskarżonego przepisu za niezgodny z art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Wskazany przez Rzecznika przepis Konstytucji brzmi: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Przywołany przez Rzecznika art. 9 ust. 1 pkt 1 wskazuje Radę Ministrów jako organ, który wyda rozporządzenie wykonawcze do ustawy. Przepis art. 9 ust. 1 pkt 1 istotnie nie zawiera szczegółowego upoważnienia dla rozporządzenia. Stwierdza ogólnie, że Rada Ministrów „określi szczegółowy wykaz i wysokość wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego”. Jednakże, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, takie szczegółowe upoważnienie jest zawarte w Ustawie, zwłaszcza w przepisach art. 6 ust. 4-10. Tym samym wymóg konstytucyjny, aby szczegółowe upoważnienie znajdowało się w ustawie, został spełniony. Art. 9 ust. 1 Ustawy zawiera bowiem upoważnienie kompetencyjne i ogólne ramy upoważnienia materialnego, które znajdują się w szczególności we wskazanych przepisach art. 6 Ustawy. Zaskarżony przepis § 2 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia jest zgodny z art. 9 ust. 1 Ustawy, gdyż mieści się w ogólnym wzorcu normatywnym zawartym w tym przepisie ustawy. Zarazem zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, gdyż nie zrealizował w pełni szczegółowego upoważnienia zawartego w Ustawie (art. 6) – w celu jej wykonania.

3. W punkcie 2 wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie, że § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza ubezpieczenie, podatek od nieruchomości i opłaty za wieczyste użytkowanie gruntu z wydatków stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego – jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 4 i art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

Przywołany przez Rzecznika § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia stanowi, że w odniesieniu do właścicieli lokali mieszkalnych – do podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego wchodzi opłaty za energię cieplną i wodę dostarczone do lokalu, opłaty za odbiór nieczystości stałych i płynnych oraz zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną, lecz z wyłączeniem ubezpieczenia, podatku od nieruchomości oraz opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów. Wskazany przez Rzecznika wzorzec kontroli zawarty jest w przepisie art. 6 ust. 4 pkt 4 Ustawy, w którym mowa jest o zaliczkach płaconych przez właścicieli lokali mieszkalnych na koszty związane z nieruchomością wspólną.

Wyjaśnienie struktury pojęcia „koszty zarządu nieruchomością wspólną” znajduje się w art. 14 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), która to ustawa dotyczy również własności samodzielnych lokali mieszkalnych. W myśl tego artykułu na koszty zarządu nieruchomością wspólną składają się: wydatki na remonty i konserwację, opłaty za dostawę energii elektrycznej i ciepłej, gazu i wody, w części dotyczącej nieruchomości wspólnej, oraz opłaty za antenę zbiorczą i windę, ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publicznoprawne, chyba że są pokrywane przez właścicieli poszczególnych lokali, wydatki na utrzymanie porządku i czystości, wynagrodzenie członków zarządu lub zarządcy.

W art. 6 ust. 4 pkt 4 Ustawy upoważniającej do wydania Rozporządzenia mowa jest o „kosztach związanych z nieruchomością wspólną”, co jest pojęciem szerszym od pojęcia „kosztów zarządu nieruchomością wspólną” zamieszczonego w § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia. Tym bardziej więc ubezpieczenie, podatek od nieruchomości oraz opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów zawierają się w ustawowym pojęciu „kosztów związanych z nieruchomością wspólną”, skoro mieszczą się w pojęciu „kosztów zarządu nieruchomością wspólną” występującym w Rozporządzeniu, a wyjaśnionym w art. 14 ustawy o własności lokali. Dodać należy, iż opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów zawierają się w pojęciu „innych opłat publicznoprawnych” użytym w art. 14 pkt 3 ustawy o własności lokali. Taka jest konkluzja wynikająca z wykładni systemowej przywołanych przepisów ustawy z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia przywołanego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 4 Ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela jednak poglądu Rzecznika, iż zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy. Jak wyjaśniono wyżej, przepis art. 9 ust. 1 pkt 1 wskazany jako wzorzec normatywny stanowi tylko upoważnienie kompetencyjne dla Rady Ministrów do wydania „szczegółowego wykazu i wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego”. Przepis ten zawiera tylko ogólną dyspozycję, iż chodzi o „szczegółowy wykaz i wysokość wydatków za zajmowany lokal”, co zostało dokonane w Rozporządzeniu. Trybunał Konstytucyjny uważa, iż zaskarżony przepis jest zgodny z art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy. To art. 9 ust. 2 stanowi bowiem, że chodzi o „szczegółowe rodzaje wydatków”, i wymienia poszczególne kategorie osób, do których te rodzaje wydatków się odnoszą, tj. najemców, członków spółdzielni mieszkaniowych, właścicieli domów jednorodzinnych, właścicieli budynków i lokali mieszkalnych, osoby zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego i oczekujące na przysługujące im lokale zamienne lub socjalne oraz najemców i podnajemców opłacających czynsz wolny. Art. 9 ust. 2 uszczegóławia podmiotowy zakres upoważnienia, określając ogólnie materialną podstawę podmiotową upoważnienia. Natomiast art. 6 Ustawy, a zwłaszcza jego ust. 4, wskazuje, o jakie kategorie wydatków wliczanych do podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego chodzi. Materialną podstawę przedmiotową i podmiotową upoważnienia ustawowego dla Rady Ministrów stanowią więc przede wszystkim art. 6, zwłaszcza jego ustępy 4-6, oraz art. 9 ust. 2 Ustawy, nie zaś ogólny (ramowy) przepis art. 9 ust. 1 pkt 1.

Konstytucja wymaga, aby szczegółowe upoważnienie zawarte było w ustawie, a nie w konkretnym przepisie ustawowym. Pełne upoważnienie dla zaskarżonego przepisu Rozporządzenia znajduje się w Ustawie. Tym samym wymóg konstytucyjny zawarty w art. 92 ust. 1 zd. 1 został spełniony. Ale Rozporządzenie – zgodnie z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji – zostało wydane w celu wykonania ustawy. Niezgodność przepisu § 2 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia z art. 6 ust. 4 pkt 4 Ustawy, zawierającym adekwatną podmiotową i przedmiotową podstawę materialną upoważnienia, decyduje o tym, że przepis ten w zakresie, w jakim wyłącza – w odniesieniu do właścicieli lokali mieszkalnych – ubezpieczenie, podatek od nieruchomości oraz opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów z zaliczki na koszty zarządu nieruchomością wspólną, a tym samym eliminuje je z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego – jest niezgodny z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Upoważnienie zawarte w zaskarżonym przepisie nie zostało bowiem wykonane. Dlatego Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

4. W punkcie 3 wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie niezgodności § 2 ust. 1-5 Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, spośród opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego, opłaty za energię elektryczną i gaz – z art. 6 ust. 4 pkt 2 i art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że chodzi tutaj o świadczenia inne niż takie, które stanowią finansowy ekwiwalent przysługującego danej osobie prawa do mieszkania, a więc świadczenia inne niż np. czynsz czy opłaty eksploatacyjne w spółdzielni mieszkaniowej.

Wskazówkę, jak należy pojmować charakter takich opłat w kontekście wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego, daje art. 6 ust. 6 Ustawy. Zarazem jego przepisy odsyłają do regulacji dotyczącej zasobów mieszkaniowych gminy. Według tych właśnie przepisów określa się, jakie wydatki byłyby przyjmowane dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego w przypadku czynszu w sytuacji najmu lokalu mieszkalnego (art. 6 ust. 6 pkt 1 Ustawy), a także, jakie opłaty, poza czynszem, byłyby uwzględnione przy obliczaniu dodatku mieszkaniowego (art. 6 ust. 6 pkt 2 Ustawy). Wydatki w ramach czynszu pokrywane byłyby tylko do wysokości czynszu, jaki obowiązywałby, gdyby lokal ten wchodził w skład zasobu mieszkaniowego gminy, a opłaty poza czynszem dotyczą tylko tych, które obowiązywałyby w zasobie mieszkaniowym gminy, gdyby lokal ten wchodził w skład tego zasobu.

Odsyłając do przepisów dotyczących zasobów mieszkaniowych gminy ustalających jednolity standard wydatków pokrywanych w ramach czynszu (oraz limit jego wysokości), a także standard dotyczący opłat poza czynszem – przepisy art. 6 ust. 6 pkt 1 i 2 wyraźnie wskazują, iż chodzi tutaj o wydatki i opłaty, które obowiązuje w zasobie mieszkaniowym gminy. W szczególności chodzi więc o wydatki i opłaty, które stanowią finansowy ekwiwalent prawa do lokalu, są trwałym elementem wynikającym ze stosunku prawnego między wynajmującym (właścicielem) a używającym lokalu mieszkalnego, a nie takie, które mają wynikać ze sposobu używania lokalu mieszkalnego i są niezależne od właściciela czy wynajmującego.

Art. 9 ust. 5 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej: ustawy o ochronie praw lokatorów) zawiera przepisy, do których odsyła art. 6 ust. 6 Ustawy. W świetle tych przepisów wynajmujący ma obowiązek płacić czynsz w stosunkach najmu. W przypadku innych tytułów prawnych uprawniających do używania lokalu lokator jest obowiązany uiszczać właścicielowi (wynajmującemu lub innej osobie, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający do używania lokalu) opłaty za używanie lokalu, które nie są opłatami niezależnymi od właściciela. Natomiast opłaty niezależne od właściciela mogą być pobierane przez właściciela (także wynajmującego) tylko w przypadkach, gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub usług. Nie można więc w odniesieniu do opłat niezależnych od właściciela, przez które, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie praw lokatorów (w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie ustawy z 17 grudnia 2004 r.) należy rozumieć opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór nieczystości stałych i płynnych – stosować terminu: „obowiązują”, zawartego w art. 6 ust. 6 Ustawy. Powyższa analiza potwierdza to, co wynika z wykładni samego przepisu art. 6 ust. 6 Ustawy, a mianowicie, iż opłaty za energię elektryczną i gaz nie można zaliczyć do opłat, które winno się uwzględniać dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego zarówno wówczas, gdy wchodzi w skład czynszu (najem lokalu), jak i wówczas, gdy stanowią opłaty za używanie lokalu niebędące elementami składowymi czynszu. Nie są to bowiem opłaty, które „obowiązują” w zasobie mieszkaniowym gminy.

Przytaczając powyższą analizę mającą odpowiedzieć na pytanie, czy wydatki na energię elektryczną i gaz wchodzi do podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego w świetle ustawy z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę, że odpowiedź na to pytanie nie wynika z analizy treści normatywnej przepisu art. 6 ust. 4 pkt 2 Ustawy, wskazanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako wzorzec normatywny dla zaskarżonych przepisów § 2 ust. 1 pkt 1-5 Rozporządzenia, lecz z przepisów art. 6 ust. 6 Ustawy, ustanawiających jednolity standard dla opłat wchodzących do czynszu oraz odpowiednio dla opłat poza czynszem, wedle struktury opłat obowiązujących dla lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy.

Przepisy art. 6 ust. 6 Ustawy zawężają w rezultacie zakres opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego do opłat, które obowiązują w zasobie mieszkaniowym gminy i wchodzi w skład czynszu bądź stanowią opłaty poza czynszem. Art. 9 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów wskazuje, iż nie chodzi tutaj o tzw. opłaty niezależne od właściciela. Te bowiem mogą być (ale nie muszą być) pobierane. W swoim piśmie z 18 marca 2003 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast informuje, że rzadko są one przez właścicieli pobierane, gdyż korzystający z gazu i energii elektrycznej w zasobach gminy „z zasady” mają zawarte bezpośrednie umowy z dostawcami gazu i energii elektrycznej.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądu Rzecznika Praw Obywatelskich, iż „żaden przepis Ustawy nie uprawniał organu upoważnionego do wydania rozporządzenia do wyłączenia, w ramach posiadanej kompetencji normodawczej, z wydatków stanowiących opłaty za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) opłat za dostarczaną do tego lokalu (domu) energię elektryczną i gaz”. Taką funkcję „wyłączenia” spełniają bowiem przepisy art. 6 ust. 6 Ustawy, które zawężają strukturę i wysokość wydatków dla celów obliczania dodatków mieszkaniowych, jakie wynikałyby z art. 6 ust. 4 Ustawy. *A contrario* wobec przepisów art. 6 ust. 6 Ustawy, które nakazują uwzględniać tylko wydatki w ramach czynszu (najem lokalu) oraz opłaty poza czynszem (w przypadku innych tytułów prawnych) obowiązujące w zasobach gminy – opłaty za energię elektryczną i gaz nie są opłatami, które obowiązują. Nie są przeto uwzględniane przy podstawie wydatków dla celów obliczania dodatku mieszkaniowego.

W odniesieniu do zaskarżonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisów § 2 ust. 1 pkt 1-5 Rozporządzenia art. 6 ust. 4 pkt 2 Ustawy nie stanowi więc adekwatnego wzorca normatywnego. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż przepisy § 2 ust. 1 pkt 1-5 Rozporządzenia nie są niezgodne z art. 6 ust. 4 pkt 2 Ustawy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zaskarżone przepisy § 2 ust. 1 pkt 1-5 Rozporządzenia są zarazem zgodne z art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy, który – jak wskazano wyżej – upoważnia ogólnie Radę Ministrów do wydania szczegółowego wykazu i wysokości wydatków za zajmowany lokal, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. Szczegółowe upoważnienie dotyczące zakresu podmiotowego Rozporządzenia znajduje się w art. 9 ust. 2 pkt 1 Ustawy, a przepisy art. 6 ust. 4-6 określają zakres przedmiotowy i podmiotowy upoważnienia dla Rozporządzenia. Zaskarżone przepisy § 2 ust. 1 pkt 1-5 Rozporządzenia są zgodne z wzorcem normatywnym art. 9 ust. 1 pkt 1, który określa tylko ogólne ramy kompetencyjne dla Rozporządzenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł również o stwierdzenie niezgodności przepisów § 2 ust. 1 pkt 1-5 Rozporządzenia z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Wskazany przez Rzecznika jako wzorzec normatywny przepis Konstytucji stanowi, iż „rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Rozporządzenie zostało wydane w tym przypadku na

podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w Ustawie; wskazany został też w Ustawie organ upoważniony do wydania Rozporządzenia. Szczegółowe upoważnienie zostało zawarte nie tylko w art. 9 Ustawy (tym bardziej nie tylko w przepisie art. 9 ust. 1 pkt 1), lecz także w przepisach art. 6 ust. 4 Ustawy oraz w przepisach ust. 5 i 6 tegoż artykułu. Konstytucja nie wymaga, aby szczegółowe upoważnienie znajdowało się w jednym z przepisów końcowych, określających ogólne ramy upoważnienia kompetencyjnego, lecz w ustawie. Dlatego Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji: zaskarżone przepisy Rozporządzenia są zgodne z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny pragnie zasygnalizować, że Ustawa nie zawiera wytycznych dotyczących treści wydawanego Rozporządzenia, co jest wymogiem wynikającym z przepisu art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01 (OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 21), stwierdził, że brak wytycznych nie dyskwalifikuje przepisu upoważniającego, jeśli wytyczne rozpatrywane w kontekście całej ustawy może organ wykonawczy zrekonstruować pośrednio poprzez szczegółowe normy ustawy. W tym przypadku wytyczne rekonstruowane są dzięki sięgnięciu do unormowań innej ustawy (ustawa o ochronie praw lokatorów), do których zresztą odsyła art. 6 ust. 6 Ustawy. Taki sposób legislacji, rekonstruujący wytyczne poprzez odniesienie do innej ustawy, nie odpowiada wymogom art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji (wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162).

Trybunał Konstytucyjny pragnie jednak zauważyć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie wskazał tego przepisu Konstytucji jako wzorca normatywnego dla wymienionych wyżej, zaskarżonych przepisów Rozporządzenia.

5. Powyższy sposób analizy wraz z jej konkluzjami odnosi się również do wyodrębnionego we wniosku Rzecznika punktu 4.

Zaskarżony tutaj przez Rzecznika § 2 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 2 Ustawy, co Trybunał stwierdził wyżej w orzeczeniu i uzasadnił. Rzecznik wnosi w pkt 4 swego wniosku o zbadanie zgodności tego przepisu Rozporządzenia również z przepisem art. 6 ust. 4 pkt 5 Ustawy.

Należy zauważyć, że w odniesieniu do zaskarżonego przepisu Rozporządzenia również art. 6 ust. 4 pkt 5 Ustawy nie stanowi adekwatnego wzorca normatywnego. Bowiem to przepis art. 6 ust. 6 Ustawy wskazuje, jakie wydatki przyjmuje się dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego, także w odniesieniu do właścicieli lokali mieszkalnych w budynkach wielorodzinnych i właścicieli domów jednorodzinnych. Przepis ten, jak wskazano, odsyła do regulacji prawnej dotyczącej zasobów mieszkaniowych gminy określającej, jakie wydatki w ramach czynszu oraz jakie opłaty poza czynszem przyjmowane są dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego,

W konsekwencji także w odniesieniu do kwestii zgodności zaskarżonego przepisu z art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji odnosić się będzie analiza zamieszczona w poprzednim ustępie uzasadnienia.

Dlatego Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji: § 2 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia w zakresie, w jakim wyłącza z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, spośród świadczeń związanych z eksploatacją domu jednorodzinnej, opłaty za energię elektryczną i gaz – nie jest niezgodny z art. 6 ust. 4 pkt 5 Ustawy oraz jest zgodny z art. 9 ust. 1 pkt 1 Ustawy i art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

6. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że materia zaskarżonych przepisów Rozporządzenia została objęta przepisami ustawy z 8 października 2004 r. o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w szczególności przez dodanie ust. 4a do art. 6

Ustawy. Uległa również zmianom treść przepisów art. 6 ust. 4 Ustawy, wskazanych jako wzorce normatywne przez Rzecznika.

Trybunał Konstytucyjny nie zajmował się zagadnieniem zgodności przepisów Rozporządzenia z aktualnie obowiązującymi przepisami Ustawy, będącym poza zakresem wniosku Rzecznika. Należy się spodziewać inicjatywy prawodawczej dostosowującej odpowiednio przepisy Rozporządzenia do przepisów jednolitego tekstu Ustawy o dodatkach mieszkaniowych.