



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-62(4)/09

Warszawa, 14 maja 2009 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk nr 1741).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (druk sejmowy nr 1741)

I. Stanowisko w części dotyczącej zaproponowanych w ww. projekcie ustawy zmian do *ustawy o dodatkach mieszkaniowych*.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych zakłada zmianę definicji dochodu oraz powiększenie katalogu wydatków ponoszonych na utrzymanie mieszkania.

1. Przy ustalaniu średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego ubiegającego się o dodatek mieszkaniowy dotychczas wliczano dodatek pielęgnacyjny. Projekt poselski zakłada wyłączenie tego składnika z dochodu. Stanowisko Rządu w tej kwestii jest negatywne i uzasadnione następująco.

Dodatek pielęgnacyjny, przyznawany na podstawie *ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353, z późn. zm.)* od początku istnienia systemu dodatków mieszkaniowych tj. od 14 lat, jest zaliczany do dochodu, stanowiącego podstawę wyliczania dodatku mieszkaniowego.

Należy zwrócić uwagę na cel ustawy o dodatkach mieszkaniowych, jakim jest pomoc w ponoszeniu opłat z tytułu wydatków mieszkaniowych. Dlatego zmiany w systemie dodatków mieszkaniowych mogą zmierzać do ograniczania wydatków mieszkaniowych ponoszonych przez gospodarstwa domowe, pod warunkiem jednak, że nie doprowadzi to do zmniejszenia nakładów na utrzymanie lokali. Uwzględniając fakt, że gminy nie dysponują elastycznym budżetem na politykę mieszkaniową, proponowana zmiana może doprowadzić do takiego niepożądanego skutku.

Jednocześnie należy dodać, że zaliczenie dodatku pielęgnacyjnego do dochodu nie powoduje wydania decyzji o nie przyznaniu dodatku mieszkaniowego lub w znacznym stopniu go nie zaniża. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 8 *ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z późn. zm.)*, jeżeli dochód na jednego członka gospodarstwa domowego jest wyższy od określonego w ustawie, a kwota nadwyżki nie przekracza wysokości obliczonego dodatku mieszkaniowego, to należny dodatek obniża się o kwotę tej nadwyżki.

Nie bez znaczenia jest też fakt, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2004 r. sygn. akt K 16/03 po rozpoznaniu w dniu 12 lipca 2004 r. wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie zgodności zapisu art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, który określa definicję, dochodu z art. 2 i art. 32 Konstytucji, uznał go za zgodny z Konstytucją. Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku kwestionował właśnie wliczanie do dochodu dodatku pielęgnacyjnego.

2. Zaproponowana w omawianym projekcie zmiana do art. 6 ust. 4 pkt 6 *ustawy o dodatkach mieszkaniowych*, polegająca na rozszerzeniu katalogu wydatków przyjmowanych dla celów obliczania dodatku mieszkaniowego – budzi poważne wątpliwości. Zwiększenie katalogu wydatków o wydatki ponoszone z tytułu opłat za gaz przewodowy i bezprzewodowy oraz energię elektryczną, z reguły nie ma związku

z utrzymaniem lokalu mieszkalnego w prawidłowym stanie. Wydatki ponoszone na ten cel mają charakter wydatków bytowych, lecz nie mieszkaniowych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Należy zauważyć, że rozszerzenie omawianego katalogu oznaczałoby, iż obecnie obowiązujący sposób obliczania dodatku mieszkaniowego uległby zniekształceniu. Do podstawy obliczenia omawianego świadczenia włączone zostałyby np. koszty zużycia energii elektrycznej i gazu przewodowego przeznaczonych również na inne cele, aniżeli na podstawowe cele bytowe gospodarstwa domowego (np. oświetlenie mieszkania, zużycie gazu na przygotowanie posiłków). Ze środków publicznych finansowane byłyby np. koszty zużycia energii elektrycznej na prowadzenie w lokalu działalności gospodarczej, dogrzewanie mieszkań urządzeniami elektrycznymi, oświetlenie posesji i pomieszczeń gospodarczych w domach jednorodzinnych jak również koszty ogrzewania domów jednorodzinnych gazem przewodowym. Podstawą do wyliczenia kosztów zużycia tych mediów byłyby bowiem rachunki za ich dostawę do lokalu (domu jednorodzinnego). Podobna sytuacja wystąpiłaby w przypadku lokali nie wyposażonych w instalację doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody i gazu przewodowego. Osoby zajmujące takie lokale otrzymują obecnie ryczałt na zakup opału, będący częścią dodatku mieszkaniowego. W przypadku, gdy osoba ta do celów ogrzania mieszkania, podgrzania wody i przygotowania posiłków używa energii elektrycznej, dwukrotnie zostałaby jej zrekompensowana część wydatków z tytułu tej energii, tj. w postaci ryczałtu za brak w lokalu instalacji co i cw oraz zrekompensowania dodatkiem mieszkaniowym kosztów zużycia energii elektrycznej na ogrzanie mieszkania na podstawie przedłożonego rachunku. Dodatek mieszkaniowy zmieniłby w ten sposób swoje przeznaczenie. Poza tym od 2004 r. dodatki mieszkaniowe w całości finansują gminy z dochodów własnych, które zostały zwiększone poprzez podwyższenie udziałów gmin we wpływach w podatkach PIT i CIT. Projekt przewiduje zatem nowe wydatki dla gmin, nie dając gwarancji finansowej ich realizacji w nowych warunkach.

Ponadto przedstawiony projekt nie spełnia wymogów określonych w art. 34 ust. 2 pkt 5 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47) ponieważ nie wskazuje źródła finansowania proponowanej zmiany. Z uzasadnienia projektu wynika fakultatywność dotacji celowej dla gmin na dofinansowanie wypłaty dodatków mieszkaniowych. Ponadto należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 36 ust. 6 *Regulaminu Sejmu* rozpatrywanie ustaw, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, obejmuje zasięganie opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Przepisy dotyczące katalogu wydatków zaliczanych do obliczania dodatków mieszkaniowych były również przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 1 lutego 2005 r., sygn. U 14/02, uznał, iż wyłączenie wydatków z tytułu opłat za gaz przewodowy i energię elektryczną dostarczaną do lokalu z wydatków stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego jest zgodne z Konstytucją.

Mając powyższe na uwadze, należy negatywnie zaopiniować obie proponowane zmiany w ustawie o dodatkach mieszkaniowych.

II. Stanowisko w części dotyczącej zaproponowanych w ww. projekcie ustawy zmian do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

W przepisie art. 2 projektodawcy zaproponowali nowelizację *ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.) przewidującą możliwość udzielania z budżetu państwa gminom dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych „związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych”. Należy zwrócić uwagę, że od dnia 1 stycznia 2004 r., tj. od daty wejścia w życie ww. ustawy, nastąpiła zmiana systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w wyniku której zadanie własne gmin polegające na wypłacie dodatków mieszkaniowych jest w całości finansowane z dochodów własnych gmin. W ramach zmian wprowadzonych ww. ustawą dotychczasowe dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych zostały zastąpione zwiększonymi dochodami własnymi. W tym celu jednostki samorządu terytorialnego, w tym gminy, otrzymały zwiększone udziały w podatkach dochodowych: od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT).

Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 21a ust. 1 ustawy o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego* z kwoty części równoważącej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 21 ust. 1, wydziela się kwoty w wysokości:

- 50% - rozdzielanej, w sposób określony w ust. 2, między gminy o statusie miasta, zwane dalej „gminami miejskimi”, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin (wykonanie za 2007 r. 236,8 mln zł);

- 25% - rozdzielanej, w sposób określony w ust. 3, między gminy, na terenie których znajdują się wyłącznie wsie, zwane dalej „gminami wiejskimi” i gminy, na terenie których jedna z miejscowości posiada status miasta, zwane dalej „gminami miejsko-wiejskimi”, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych gmin (wykonanie za 2007 r. 118,4 mln zł).

Według danych za lata 2005 - 2007 oraz danych za 2008 rok (według planu na koniec II kwartału 2008 r.) wydatki na dodatki mieszkaniowe gmin i miast na prawach powiatu (w części gminnej) wykazały tendencję malejącą, przy równoczesnym wzroście wielkości dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu (w części gminnej), w tym wysokości dochodów z tytułu udziałów we wpływach z PIT i CIT oraz wartości udziałów w podatkach dochodowych. Dokładne dane w tym zakresie zawiera załącznik. Zmiana zaproponowana w art. 2 projektu poselskiego stanowi dodatkowe (poza zwiększeniem dochodów własnych i subwencji) dofinansowanie zadania własnego. Zadania własne powinny być finansowane z dochodów własnych uzupełnionych subwencją z budżetu państwa. Przedstawiona zmiana powoduje zwiększenie wydatków z budżetu państwa. Mając powyższe na uwadze, należy ocenić negatywnie proponowaną zmianę.

W związku z powyższym Rada Ministrów negatywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.