

**UCHWAŁA Nr 5259/17**  
**z dnia 20 grudnia 2017 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**  
**w składzie:**

Przewodniczący: Stanisław Srocki  
Członkowie: Dariusz Renczyński  
Beata Chmielewska  
Paweł Gałko  
Katarzyna Gawrońska  
Agnieszka Gerasimiuk  
Małgorzata Rutkowska  
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 561)

**po rozpatrzeniu zastrzeżeń wniesionych w trybie art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przez Wójta Gminy Rudka do wniosków pokontrolnych zawartych w punkcie nr 17 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 14 listopada 2017 r., wydanego w wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Rudka**

**postanawia**

**- oddalić zastrzeżenia**

**UZASADNIENIE**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przeprowadziła w dniach 27 czerwca – 30 sierpnia 2017 r. w Urzędzie Gminy Rudka kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Rudka za 2016 rok i inne wybrane okresy. Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym w dniu 5 października 2017 r. Na podstawie wyników kontroli Izba skierowała do Wójta Gminy Rudka wystąpienie pokontrolne z dnia 14 listopada 2017 r. (RIO.I.6001-10/17), zawierające opis stwierdzonych nieprawidłowości oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności.

Wójt Gminy Rudka pismem z dnia 20 listopada 2017 r. (SEK.1710.1.2017) wniósł zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych zawartych w punkcie nr 17, rekomendujących w zakresie rozliczeń z najemcami lokali mieszczących się w budynku Urzędu Gminy z tytułu dostaw ciepła:

- a) okresowe dokonywanie rozliczenia faktycznych kosztów dostarczenia ciepła z wpłatami wniesionymi przez najemców na ten cel,
- b) rozliczenie z najemcami lokali mieszkalnych kwoty 3.213,34 zł odpowiadającej różnicy między wpłaconymi przez nich zaliczkami a faktycznymi kosztami wytworzenia ciepła za ostatni okres.

W złożonych zastrzeżeniach Wójt Gminy Rudka zarzuca błędną wykładnię przepisów art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm.) oraz naruszenie przepisów art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego.

W pierwszej kolejności składający zastrzeżenia wyraża stanowisko, iż zawierając umowę najmu lokalu mieszkalnego strony dobrowolnie ustaliły wysokość opłat za centralne ogrzewanie w zryczałtowanej kwocie 3,13 zł za m<sup>2</sup>, co jest zgodne z generalną zasadą

swobody umów wynikającą z art. 353<sup>1</sup> k.c. Ustalenie takiej stawki w umowie powoduje – w ocenie Wójta – brak podstaw do dokonywania jakichkolwiek rozliczeń z najemcami wpłaconych kwot, wynikających z faktycznych kosztów ogrzewania: (...) *dokonanie wbrew zawartym umowom zwrotu jakichkolwiek kwot z tego tytułu świadczyłoby o ich nienależym wykonywaniu, skutkującym z jednej strony nienależym świadczeniem ze strony Gminy, a z drugiej bezpodstawnym wzbogaceniem najemców mieszkań.* Dalej Wójt wskazuje, że przywołany w wystąpieniu pokontrolnym, jako podstawa dokonywania wnioskowanych rozliczeń, art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... (...) *ma zastosowanie jedynie w przypadku podwyższania opłat, co w naszym przypadku nie miało miejsca.* Pobierane od najemców opłaty za ogrzewanie są bowiem niezmiennie od czasu zawarcia umów.

Oprócz tego Wójt kwestionuje sposób obliczenia kwoty, którą w wystąpieniu pokontrolnym wskazano jako podlegającą zwrotowi najemcom lokali mieszkalnych za sezon grzewczy 2016/2017, tj. kwoty 3.213,34 zł, podkreślając, że przy kalkulacji faktycznie poniesionych kosztów pominięto koszty energii elektrycznej zużywanej przez kotłownię, wody, obsługi technicznej kotła c.o., koszty zużycia, a w konsekwencji odtworzenia kotła c.o. i pozostałych urządzeń technicznych niezbędnych do funkcjonowania instalacji. Ponadto zarzuca, że (...) *przedstawiona kalkulacja pomijała również możliwość stosowania jako składnika cenotwórczego stopy godziwego zysku wynajmującego, o którym mowa w art. 8a ust. 4b pkt 2 w/w ustawy.*

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku zważyło, co następuje:

Treść zastrzeżeń złożonych przez Wójta Gminy Rudka wymaga odrębnego potraktowania przez Kolegium w zakresie obu podnoszonych w nich kwestii, tj. kwestii zarzutu błędnej wykładni art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... i art. 353<sup>1</sup> k.c. oraz kwestii sposobu obliczenia kwoty 3.213,34 zł zawartej w wystąpieniu pokontrolnym jako podlegająca rozliczeniu nadwyżka wpłat wniesionych przez najemców lokali mieszkalnych za ogrzewanie w sezonie grzewczym 2016/2017 nad kosztami dostarczenia ciepła poniesionymi przez gminę w tym okresie.

Stosownie do art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przedmiotem zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych może być wyłącznie zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Przedmiotem rozpatrzenia przez Kolegium Izby mogą być zatem zastrzeżenia określające:

- przepis, którego dotyczy zarzut błędnej wykładni;
- na czym polega błędna wykładnia, a w szczególności jakie dyrektywy wykładni ona narusza;
- jaka jest prawidłowa wykładnia i w oparciu o jakie dyrektywy i argumenty podnoszący zarzut ją ustalił.

Przedmiotem rozpatrzenia przez Kolegium może być zatem zarzut błędnej wykładni art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... i art. 353<sup>1</sup> k.c. i wnioski z tej wykładni wynikające. Nie mieści się zaś w tym zakresie kwestia sposobu obliczenia w trakcie kontroli kosztów dostarczenia ciepła do lokali, na podstawie których w protokole kontroli i wystąpieniu pokontrolnym wyliczona została kwota 3.123,34 zł jako podlegająca zwrotowi najemcom. Kwota ta została ustalona na podstawie załącznika nr 2/2 do protokołu kontroli „Zestawienie kosztów za C.O. osób wynajmujących mieszkania w budynku Urzędu Gminy Rudka” sporządzonego przez Skarbnika Gminy Rudka. W protokole kontroli, podpisanym przez Wójta i Skarbnika Gminy Rudka, zawarto stwierdzenie, iż *Łączna kwota nadpłat z tytułu kosztów ogrzewania poniesiona przez najemców lokali mieszkalnych wynosi 3.123,34 zł.* Uwagi Wójta w zakresie sposobu ustalenia rzeczywistych kosztów ogrzewania w sezonie 2016/2017 nie mają charakteru zarzutu błędnej wykładni prawa lub niewłaściwego jego zastosowania, lecz odwołują się do stanu faktycznego zawartego w zaakceptowanej przez reprezentantów gminy treści protokołu kontroli, który to stan został ustalony na podstawie danych przygotowanych przez Skarbnika Gminy. Do kompetencji Kolegium Izby nie należy weryfikowanie stanu faktycznego ustalonego w podpisanym protokole kontroli.

Niezależnie od powyższego Kolegium podziela stanowisko Wójta Gminy Rudka wskazujące na konieczność uwzględniania przy rozliczeniach wszystkich kosztów ponoszonych przez gminę, związanych z dostarczaniem ciepła do lokali mieszkalnych. Jeżeli stan faktyczny w protokole kontroli został ustalony wadliwie w tym zakresie – mimo potwierdzenia go podpisami inspektorów kontroli, Wójta i Skarbnika – a okoliczności o tym świadczące ujawniono w późniejszym okresie, to o fakcie tym Wójt powinien poinformować w informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub o przyczynach ich niewykonania – art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – wskazując wyniki skorygowanych obliczeń i potwierdzające je dokumenty.

W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że Wójt Gminy Rudka wskazując w treści zastrzeżeń, iż *przedstawiona kalkulacja pomijała również możliwość stosowania jako składnika cenotwórczego stopy godziwego zysku wynajmującego, o którym mowa w art. 8a ust. 4b pkt 2 w/w ustawy* prezentuje błędną wykładnię przywołanego przepisu, albowiem nie dotyczy on ustalania wysokości opłat niezależnych od właściciela. Zgodnie z art. 8a ust. 4b pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... godziwy zysk może być uwzględniany przez właściciela lokalu przy podwyższaniu czynszu albo innych opłat związanych z używaniem lokalu. Przepis ten, jak również wszystkie inne regulacje zawarte w art. 8a ustawy, nie dotyczy opłat niezależnych od właściciela zdefiniowanych w art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie praw lokatorów..., o czym wprost stanowi art. 8a ust. 8 tej ustawy. Do opłat niezależnych od właściciela zalicza się m.in. opłaty za dostarczenie energii cieplnej. „Inne opłaty za używanie lokalu” to opłaty pobierane przez właściciela za zajmowanie lokalu na podstawie innego tytułu prawnego niż najem (art. 9 ust. 5 ustawy).

Przedmiotem rozstrzygnięcia Kolegium w ramach ustawowych kompetencji jest podnoszony przez składającego zastrzeżenia zarzut naruszenia prawa przez błędną wykładnię art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... i art. 353<sup>1</sup> k.c., z których to regulacji – według Wójta Gminy Rudka – nie wynika, aby koszty energii cieplnej miały być ponoszone przez najemców lokali mieszkalnych w wysokości równej faktycznym kosztom jej dostarczenia do lokali przez gminę. Argumentacja Wójta oparta jest na zasadzie swobody umów wyrażonej w art. 353<sup>1</sup> k.c., którą to zasadę Wójt uznaje za uzasadnienie dla pobierania odpłatności na ustalonym w umowie poziomie 3,13 zł za m<sup>2</sup>, bez względu na faktyczny poziom kosztów dostarczenia ciepła. Przywoływany przez Wójta przepis k.c. stanowi, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Podstawową kwestią jest zatem ocena, czy pobieranie od najemców stałej ryczałtowej opłaty za ogrzewanie, bez względu na aktualne koszty ogrzewania ponoszone przez właściciela, nie sprzeciwia się przepisom ustawy o ochronie praw lokatorów... lub innych ustaw.

Wójt Gminy Rudka podkreśla, że art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... – wskazany w wystąpieniu pokontrolnym jako podstawa wydania zaleceń rekomendujących ustalenie faktycznych kosztów ogrzewania i rozliczanie ich z wpłatami (zaliczkami) wnoszonymi przez najemców – (...) *ma zastosowanie jedynie w przypadku podwyższania opłat, co w naszym przypadku nie miało miejsca*. Ryczałtowa opłata za ogrzewanie pobierana jest bowiem w tej samej wysokości od czasu zawarcia umów. Interpretowany przepis stanowi, że „W razie podwyższania opłat niezależnych od właściciela jest on obowiązany do przedstawienia lokatorowi na piśmie zestawienia opłat wraz z przyczyną ich podwyższenia. Lokator obowiązany jest opłacać podwyższone opłaty tylko w takiej wysokości, jaka jest niezbędna do pokrycia przez właściciela kosztów dostarczenia do lokalu używanego przez lokatora dostaw, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 8”. Nie ma w ustawie przepisu, który odnosiłby się literalnie do sposobu ustalenia pierwotnej wysokości opłat niezależnych od właściciela pobieranych od najemcy lokalu, czyli do wysokości opłat, która następnie podlegałaby podwyższeniu według reżimu art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... Wynikającą stąd wątpliwość należy usunąć w drodze wykładni.

Kolegium stoi na stanowisku, że kwestia wysokości opłat niezależnych od właściciela, które mogą być finalnie pobrane od najemcy lokalu mieszkalnego, nie podlega zasadzie

swobody umów, lecz musi być interpretowana z uwzględnieniem przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów..., której przedmiotem jest stosunek prawny najmu lokalu mieszkalnego od gminy. Zgodnie z regułą *a minori ad maius*, skoro najemca ma opłacać podwyższone opłaty niezależne od właściciela tylko w wysokości uzasadnionej kosztami dostarczenia dostaw do lokalu, to tym bardziej zasada ta dotyczy podstawowej (z reguły wyższej) kwoty opłaty z tego tytułu, ponoszonej przed podwyżką.

Również systemowa i celowościowa wykładnia art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... nie pozwala na przyjęcie jako prawidłowego wniosku, że opłaty niezależne od właściciela ustalone w pierwotnej umowie najmu mogą obciążać najemcę ponad koszty dostarczenia energii cieplnej do lokalu, jak również odwrotnego – że gmina pobiera opłaty na poziomie niższym niż faktyczne koszty dostarczenia energii. Stanowisko zaprezentowane przez Wójta Gminy Rudka w praktyce tworzyłoby możliwość, aby w pierwotnej wersji umowy zawartej z najemcą określić ryczałtowa opłatę za ogrzewanie na poziomie np. 8 zł za m<sup>2</sup> – bez uzasadnienia w faktycznie ponoszonych kosztach zarówno w momencie jej określenia w umowie, jak i w późniejszym okresie jej obowiązywania. Natomiast w przypadku jej podwyższenia o 0,50 zł za m<sup>2</sup> właściciel musiałby wykazać, jakie są przyczyny podwyżki, mimo że faktyczne koszty ogrzewania zamykałyby się przed zmianą kwotą np. 5 zł za m<sup>2</sup>, a więc pierwotna stawka nie miałaby uzasadnienia w kosztach. Zdaniem Kolegium wykładnia taka jest nie do przyjęcia. Sprzeciwia się bowiem podstawowemu celowi ustawy, którym jest ochrona interesów lokatorów mieszkaniowego zasobu gminy. Opłaty niezależne od właściciela nie mogą być źródłem zysku właściciela lokali. Gmina nie może również zaniechać pobierania ich na poziomie zapewniającym pokrycie poniesionych kosztów, ponieważ zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) jest obowiązana do ustalania wszystkich przypadających jej należności w odpowiedniej, przypadającej jej wysokości.

Traktowanie ustalonej w umowie opłaty za ogrzewanie jako ryczałtowej należności w żadnym przypadku nie zapewnia prawidłowości finansowania tej dostawy jako opłaty niezależnej od właściciela – wynika to z charakteru dostawy energii cieplnej, która nie jest nabywana przez gminę z zewnątrz, lecz wytwarzana we własnym zakresie (w odróżnieniu np. od wody, której koszty w danym okresie odpowiadają stałej taryfie zatwierdzonej w ustawowym trybie). Przyjęta w umowie miesięczna opłata za ciepło musi więc mieć charakter zaliczki, która będzie weryfikowana względem faktycznie poniesionych przez gminę kosztów wytworzenia i dostarczenia ciepła za dany okres. Przy czym nie ma regulacji prawnych szczegółowo określających tryb i terminy takiej weryfikacji. Przeprowadzanie okresowej analizy kosztów ma zapobiec, aby z jednej strony nie doszło do nieuzasadnionego obciążania lokatorów, a z drugiej – do ponoszenia przez gminę części kosztów dostarczenia ciepła do lokali. Warunkiem zapewniającym prawidłowe (zgodne z kosztami) finansowanie opłat niezależnych od właściciela jest okresowe rozliczenie pobranych opłat z faktycznymi kosztami poprzez ustalenie dodatkowych należności od najemców (niedopłat) lub nadpłat podlegających zwrotowi najemcom lub zaliczeniu na poczet przyszłych zobowiązań.

Z przedstawionych względów, Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.



Przewodniczący

Stanisław Srocki

Otrzymuje:  
Wójt Gminy  
Rudka