

Warszawa, dnia 2 lutego 2000 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Nysie skierowanego do Trybunału
Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją
art. 45 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (sygn. K.2/2000)

Rada Miejska w Nysie wystąpiła z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 45 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, z późn.zm.) z art. 165 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Zgodnie z uzasadnieniem wniosku, naruszenie art. 165 Konstytucji, następuje wskutek działania zaskarżonego przepisu, zdaniem Wnioskodawców, „nakazującego” gminom określone przeznaczenie dochodów oraz nie posiadającego odpowiednich mechanizmów zabezpieczających terminowe przekazywanie gminom dotacji na wypłatę dodatków mieszkaniowych, co jest przyczyną wymuszonej zmiany budżetu gminy w toku realizacji a tym samym, dezorganizacji jej planu finansowego.

Naruszenie natomiast art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji, zdaniem Wnioskodawców wynika z tego, iż ustawodawca nakładając na gminy obligatoryjne zadanie własne w postaci wypłaty dodatków mieszkaniowych, nie zapewnił tym jednostkom odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, co gwarantuje art. 167 ust. 1 Konstytucji. Za spełnienie tej gwarancji nie można uznać prawa gminy do „ubiegania się o dotację celową”, która - jak stwierdzają Wnioskodawcy, jest „świadctwem uznaniowym ze strony państwa i ma charakter fakultatywny”.

Zarzut niekonstytucyjności art. 45 ust. 1 - 3 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych był już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego w dniu 23 października 1995 r., na gruncie ówczesnego ustawodawstwa konstytucyjnego tj. przepisów Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. oraz przepisów konstytucyjnych z 1952 r. pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 tej Ustawy. W

odniesieniu do art. 45 ust. 3 zaskarżonej ustawy, Trybunał Konstytucyjny orzekł jedynie jego niezgodność z art. 54 ust. 1 i art. 73 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej i art. 1 przepisów konstytucyjnych, w części, w której dotyczy określenia w drodze rozporządzenia zasad i trybu ustalenia oraz przekazywania gminom z budżetu państwa dotacji na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych (K. 4/95, OTK 1995 r. - cz. II, poz. 31).

Innych argumentów, które miały przemawiać za niezgodnością z przepisami konstytucyjnymi art. 45 ust. 1 - 3, Trybunał Konstytucyjny w wyżej powołanym orzeczeniu nie podzielił. Treść tych argumentów jest w znacznej części zbieżna z treścią uzasadnienia opiniowanego wniosku. Również jego zakres, pomimo wskazania na niezgodność z Konstytucją całego art. 45, *de facto* ogranicza się do trzech pierwszych ustępów tego artykułu. Ustępy 4 - 8 określają bowiem sprawy techniczne, proceduralne, związane z przyznawaniem dotacji na wypłatę dodatków mieszkaniowych.

Ust. 1 w art. 45 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych stanowi, że wypłata dodatków jest zadaniem własnym gminy. Jak stwierdził TK w orzeczeniu, o którym wyżej mowa, zadanie to stanowi jedną z kompetencji organów gminy konkretyzujących zadanie własne (funkcję) gminy określone w art. 4 tej ustawy jako zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Wykonywanie ustawowo przyznanych kompetencji jest nie tylko uprawnieniem, ale i obowiązkiem każdego podmiotu władzy publicznej. Dlatego mimo braku w ustawie przepisu nazywającego *expressis verbis* to zadanie gminy obowiązkowym, jest ono - jako ustawowa kompetencja gminy - ze swojej istoty i charakteru właśnie obowiązkowym i gmina, będąc jedynym podmiotem ustawowo zobowiązanym do wypłaty osobom uprawnionym dodatków mieszkaniowych, nie może uchylić się od jego realizacji. Pozostawienie gminie w tym zakresie dowolności prowadziłoby do niemożliwej do zaakceptowania w państwie prawnym sytuacji, w której roszczenia obywateli do dodatków mieszkaniowych, uzyskane na podstawie ustawy, byłyby zaspokajane w zależności od decyzji poszczególnych gmin albo nie byłyby zaspokajane w ogóle.

Cytowane stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego zachowuje aktualność również na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Jak stanowi jej art. 166 ust. 1, zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Wskazanie przez analizowaną ustawę (zgodne - co trzeba zaznaczyć - z art. 7 ust. ustawy o samorządzie 2 gminnym), iż wypłata dodatków mieszkaniowych jest obligatoryjnym zadaniem własnym gminy, w niczym nie koliduje również z art. 165 Konstytucji. Treścią tego artykułu jest prawna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, wyrazem której jest osobowość prawna tych jednostek oraz sądowa ochrona ich praw podmiotowych.

Samodzielność, o której mowa w tym przepisie nie została zdefiniowana przez ustawodawcę konstytucyjnego. Należy ją jednak odnieść również do sfery publicznoprawnej, czego potwierdzeniem jest art. 16 ust. 2 Konstytucji stanowiący: *„Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”*. Art. 45 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych nie ogranicza tej samodzielności. Wskazuje jedynie określoną sferę zadań publicznych, którą samorząd gminny ma wykonywać we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Jednym z elementów samodzielności gminy, o której mowa w wyżej przytoczonych artykułach Konstytucji, jest jej samodzielność finansowa. Prawo do załatwiania spraw lokalnych, których zakres wyznaczony jest przez obowiązujące przepisy konstytucyjne i ustawowe, na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu wymaga także wyposażenia samorządu w adekwatne zasoby finansowe. Nie jest bowiem możliwa odpowiedzialność za realizację zadań publicznych (własnych jak i zleconych) bez posiadania odpowiednich środków umożliwiających ich sfinansowanie.¹

¹ Por. W. Miemiec w: Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku pod red. J. Bocia, Wrocław 1998 r., s. 46

Jak stanowi art. 167 ust. 1 Konstytucji, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Zgodnie z ust. 2 w tym artykule, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Stosownie zaś do ust. 3, źródła tych dochodów, są określone w ustawie.

Art. 45 ust. 2 i 3 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały przez Radę Miejską w Nysie o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności jego przepisów, stwierdzał: *2. Gminy uzyskują dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadania, o którym mowa w ust. 1, w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej. Podziału dotacji na województwa dokonuje Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. 3. Wojewodowie udzielają dotacji gminom w granicach kwot określonych na ten cel w budżetach wojewodów , proporcjonalnie do kwot zapotrzebowania na dotację, wynikających z ich wniosków o przyznanie dotacji.”*

Brak jest argumentów przemawiających za sprzecznością wyżej cytowanych przepisów ustawy z wcześniej przytoczonymi przepisami Konstytucji.

Przepisy art. 167 ust. 1 Konstytucji gwarantują gminom udział w dochodach publicznych **odpowiednio** do przypadających im zadań, o których mowa w art. 166.

Regulacja art. 167 ust. 2 zawiera konstytucyjną gwarancję dla zabezpieczenia różnorodnych dochodów służących finansowaniu zadań samorządu terytorialnego. Prawo i obowiązek korzystania z wszystkich dochodów przyznanych przez prawo publiczne z połączeniem własnych źródeł z uzupełniającymi środkami pieniężnymi, przyznawanymi przez państwo według określonych ustawowo kryteriów, nie pozbawia samorządu samodzielności. Z drugiej strony zostaje zapewniona w ten sposób zasada elastyczności na zmianę zadań w ten sposób, że dostosowuje się wysokość dochodów do zmienionego poziomu kosztów. Oprócz dochodów własnych Konstytucja przewiduje

także dochody, które są pozyskiwane z budżetu państwa. Ustalona w art. 167 ust. 2 kolejność dochodów powinna być równoznaczna z przyznaniem pierwszeństwa dochodom własnym w stosunku do subwencji ogólnych i dotacji celowych, które powinny być jedynie uzupełniającymi świadczeniami transferowymi.²

Można ewentualnie zastanawiać się, czy zapewnienie gminom dotacji celowych na dofinansowanie zadań związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych **w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej**, istotnie gwarantuje całkowite niezbędne uzupełnienie środków finansowych z innych źródeł przeznaczonych na ten cel.

Powyższą kwestię rozstrzygnął już jednak Trybunał Konstytucyjny w wyżej przywołanym orzeczeniu K. 4/95. Dokonał tego wprawdzie na tle art. 73 ust. 1 i 2 obowiązującej wówczas Małej Konstytucji, lecz wobec zbieżności treści tych przepisów z art. 167 ust. 1-3 Konstytucji z 1997 r., rozstrzygnięcie to należy uznać za miarodajne również w rozpatrywanej sprawie.³

Jak orzekł TK, art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. rozumiany jako m.in. nakładający na Sejm obowiązek uwzględnienia w ustawach budżetowych kwot gwarantujących pełne dofinansowanie z budżetu państwa, w formie dotacji celowych, dodatków mieszkaniowych, nie jest niezgodny z art. 73 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej.

W uzasadnieniu orzeczenia TK zaznaczył, że niezgodny ze wskazanym przepisem konstytucyjnym byłby przepis art. 45 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych rozumiany jako pozostawiający Rządowi oraz Sejmowi dowolność w określaniu kwoty przeznaczonej w budżecie na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych. Trybunał stwierdził dalej jednak, *„że możliwa jest, a nawet jedynie prawidłowa inna wykładnia omawianego przepisu, odpowiadająca zasadom*

² *op. cit.*, s. 264-265

³ Art. 73 ust. 1 i 2 Małej Konstytucji stanowił, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo.

konstytucyjnym. Przepis art. 45 ust. 2 ustawy o najmie lokali w interpretacji uwzględniającej dyrektywę ustawodawcy konstytucyjnego zawartą w art. 73 ust. 2 Małej Konstytucji zobowiązuje Rząd do przewidzenia w projekcie ustawy budżetowej kwot odpowiadających potrzebom gmin związanym z wypłatą dodatków mieszkaniowych, zaś władzę ustawodawczą do uchwalenia takiej ustawy budżetowej, która gwarantuje pełne dofinansowanie z budżetu państwa wydatków ponoszonych przez gminy na cele wypłaty dodatków mieszkaniowych”.

Nietrafny jest zarzut sprzeczności art. 45 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych z przepisem ust. 4 w art. 167 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych i ma zastosowanie do zmian zadań i kompetencji dokonanych w okresie jego obowiązywania. Tymczasem powierzenie w drodze ustawy gminom zadania własnego polegającego na wypłacie dodatków mieszkaniowych nastąpiło z dniem 12 października 1994 r., a więc prawie trzy lata przed wejściem w życie Konstytucji.

Rozpatrując przedłożoną sprawę należy wspomnieć o zmianach rozpatrywanych przepisów ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, dokonanych po dniu podjęcia uchwały Rady Miejskiej w Nysie o wystąpieniu do Trybunału Konstytucyjnego oraz projektowanych, będących przedmiotem prac sejmowych.

Zgodnie z ustawą z dnia 23 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 111, poz. 1281), obowiązującej od 1 stycznia 2000 r., w art. 45 ust. 2 ustawy, wyraz „uzyskują” został zmieniony na „otrzymują”. Ta, na pozór tylko redakcyjna zmiana, zawiera również treść merytoryczną, wyrażającą w dobitniejszy niż dotychczas sposób obowiązek zabezpieczenia odpowiednich kwot dotacji w ustawie budżetowej na dofinansowanie przedmiotowego zadania. Podobnie należy rozumieć modyfikację brzmienia ust. 3 w omawianym artykule polegającą na zmianie wyrazów „Wojewodowie udzielają dotacje gminom” na „Wojewodowie przekazują dotacje

gminom”. Znika w ten sposób element ewentualnej uznaniowości przy „udzielaniu” dotacji a obowiązek wojewody ograniczony jest do technicznej czynności „przekazywania”.

Również dalsze postanowienia ww. ustawy zmieniającej, dotyczące sposobu ustalania i rozliczania wysokości dotacji na wypłatę dodatków mieszkaniowych, należy ocenić jako korzystne dla gmin.

Należy też wspomnieć o rządowym projekcie ustawy o dodatkach mieszkaniowych (druk sejmowy nr 1422), skierowanym w dniu 4 listopada 1999 r. na 62 posiedzeniu Sejmu do prac legislacyjnych w Komisjach, a wcześniej - 14.10.1999 - do opinii organizacji samorządowych. Projektodawca przyjął koncepcję wyłączenia w odrębną ustawę problematyki dodatków mieszkaniowych. Proponowana jest zmiana zakresu podmiotowego osób uprawnionych do dodatków, jak też zasad ustalania kryterium dochodowego tych osób. Podjęto też próbę wprowadzenia dodatkowego kryterium majątkowego przy ustalaniu prawa do dodatku. Treść zmian wiąże się głównie z planowanym w niedalekiej przyszłości „urynkowaniem” czynszu zarówno w zasobach prywatnych jak i gminnych oraz sukcesywnym wzrostem innych kosztów związanych z utrzymaniem mieszkań.

Dla rozpatrywanej sprawy, projekt pozostaje jednak bez zasadniczego znaczenia, gdyż zachowuje zaskarżone regulacje w brzmieniu nadanym wyżej cytowaną ustawą nowelizującą z grudnia 1999 r.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk