



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

3 listopada 1997 r.

RPO/257757/97/V/ST

Trybunał Konstytucyjny

W A R S Z A W A

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

w n o s z ę o

stwierdzenie niezgodności ust. 1, 2 i 3 zamieszczonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 118, poz. 570, z 1997 r. Nr 24, poz. 121 i Nr 79, poz. 487) z art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 86, poz. 433 i Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 56, poz. 257, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 68, poz. 439 i Nr 111, poz. 723) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi dotyczące ustalenia dochodu dla potrzeb przyznania dodatku mieszkaniowego. Skarżący kwestionują zaliczenie przysługujących im poszczególnych świadczeń (m.in. zasiłków pielęgnacyjnych) do dochodu, od którego zależy wypłata dodatku mieszkaniowego.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych dodatek mieszkaniowy przysługuje osobom mieszkającym w lokalach, do których mają tytuł prawny, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku nie przekracza 150 % najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100 % w gospodarstwie wieloosobowym. Z art. 39 ust. 2 ustawy wynika ponadto, że do dnia dostarczenia lokalu zamiennego lub socjalnego dodatek mieszkaniowy przysługuje także osobom uiszczającym odszkodowanie za korzystanie z lokalu bez tytułu prawnego w wysokości odpowiadającej czynszowi regulowanemu.

W świetle powyższych przepisów jest oczywiste, iż podstawowym kryterium, od którego zależy uprawnienie obywatela do dodatku mieszkaniowego, jest kryterium wysokości dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego. Art. 40 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych zawiera ogólną definicję gospodarstwa domowego. Przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie precyzują natomiast, co należy uważać za dochód w rozumieniu tej ustawy. Z art. 40 ust. 2 i 2 a ustawy wynika jedynie, iż za podstawę obliczenia dochodu przypadającego na jednego członka

gospodarstwa domowego przyjmuje się sumę dochodów członków tego gospodarstwa osiągniętych w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku. Natomiast ustalając dochód osoby prowadzącej działalność gospodarczą, za dochód przyjmuje się kwotę podaną w oświadczeniu, nie niższą jednak niż zadeklarowana przez te osoby kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne.

Pojęcie „dochodu” zostało natomiast określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych. Z ust. 1 zamieszczonego w tym załączniku wynika, że za dochód uważa się wszelkie przychody pomniejszone o faktycznie poniesione koszty ich uzyskania (dochód brutto). Do dochodów według ust. 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia zalicza się w szczególności dochody z tytułu:

- 1) pracy, działalności gospodarczej, umów zlecenia lub o dzieło,
- 2) zasiłków pielęgnacyjnych, rodzinnych i wychowawczych,
- 3) świadczeń otrzymywanych z powodu odbywania przez członka gospodarstwa domowego służby wojskowej lub służby zastępczej,
- 4) środków za rozłąkę,
- 5) świadczeń wypłacanych załogom pływającym,
- 6) świadczeń z pomocy społecznej,
- 7) prowadzenia gospodarstwa rolnego, ustalane z zastosowaniem hektarów przeliczeniowych według zasad określonych w przepisach o podatku rolnym,
- 8) alimentów, stypendiów, emerytur i rent, w tym rent zagranicznych,
- 9) dywidend i innych okresowo uzyskiwanych dochodów, zwłaszcza z najmu lub dzierżawy, praw autorskich lub wykonywania wolnych zawodów oraz
- 10) oszacowane przez wnioskodawcę dochody z ryczałtu ewidencjonowanego i karty podatkowej.

Do dochodu nie wlicza się natomiast dodatków dla sierot zupełnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej oraz jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej (ust. 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia).

Analiza treści upoważnień ustawowych, na podstawie których zostało wydane powoływane rozporządzenie Rady Ministrów wskazuje, iż w omawianym zakresie rozporządzenie miało na celu wykonanie upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z treścią tego upoważnienia Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa sposób deklарowania oraz wzór deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz dokumenty, które do deklaracji należy dołączyć lub które powinny być przez składającego deklarację przechowywane w celu udostępnienia na żądanie organu przyznającego dodatek mieszkaniowy. Jak z tego wynika Rada Ministrów posiadała w omawianym zakresie uprawnienie do określenia sposobu deklарowania dochodów, a także uprawnienie do określenia wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego. W ocenie Rzecznika tak sformułowane przez ustawodawcę upoważnienia, nie uprawniały Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, pojęcia „dochodu” dla potrzeb przyznawania dodatków mieszkaniowych. W szczególności w upoważnieniu do określenia sposobu deklарowania dochodów nie mieści się upoważnienie do definiowania samego pojęcia „dochodu”. Uznać należy, iż sposób deklарowania dochodów w rozumieniu art. 40 ust. 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stanowi zespół czynności podejmowanych przez wnioskodawcę w celu wykazania wysokości dochodów przypadających na członków jego gospodarstwa domowego. Również upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia wzoru deklaracji o wysokości dochodów nie może zostać odczytane jako upoważnienie do zdefiniowania samego pojęcia „dochodu”. W tym

zakresie bowiem jest to upoważnienie do określenia wzoru druku urzędowego służącego do zadeklarowania przez wnioskodawcę w formie stosownego oświadczenia wysokości dochodów członków jego gospodarstwa domowego.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m.in. orzeczenie z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U. 7/93, OTK z 1994 r., cz. I., poz. 5) wyraźnie zostały określone kryteria konstytucyjności i legalności rozporządzenia. Według tych kryteriów rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu, szczegółowego upoważnienia ustawy. Ponadto, co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, rozporządzenie musi się mieścić w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do jego wydania, a także nie może pozostawać w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane oraz z treścią innych aktów ustawodawczych, chyba że upoważnienie do wydania rozporządzenia zezwala na ustanowienie w rozporządzeniu przepisów normujących określone zagadnienie odmiennie od unormowań w dotychczasowych aktach ustawodawczych.

W ocenie Rzecznika ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych nie mieszczą się w granicach udzielonego przez ustawodawcę w art. 40 ust. 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych upoważnienia. Upoważnienie to bowiem - jak już wskazano - w żaden sposób nie dotyczyło określenia przez Radę Ministrów pojęcia „dochodu” dla potrzeb przyznawania dodatków mieszkaniowych.

Wskazać zaś trzeba, że aktualnie warunki legalności rozporządzenia są określone przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Rozporządzenie musi więc być wydane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego

w ustawie i w celu jego wykonania. Owe łączne warunki konstytucyjności rozporządzenia nie zostały spełnione w zakresie objętym wnioskiem. Co prawda, rozporządzenie zostało wydane przez Radę Ministrów, a więc organ wskazany w Konstytucji (art. 146 ust. 4 pkt. 2 Konstytucji RP) jak również na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. Jednakże w zakresie, którego dotyczy wniosek, rozporządzenie nie wykonuje ustawy, a więc nie konkretyzuje jej przepisów, lecz wprowadza własne rozwiązania polegające na definiowaniu pojęcia „dochodu”. Oznacza to, iż ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych są także niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński