



Warszawa, 28/05/2003r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO-400304-III/02/LN
RPO-425251-V/02/KD

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP (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 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o :

stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 71, poz. 734, z 2002 r. Nr 216, poz. 1826) w zakresie, w jakim przepis ten nakazuje wliczanie dodatków pielęgnacyjnych do dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy i art. 6 ust. 6 pkt 1 powołanej ustawy z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. 1. Otrzymuję skargi od emerytów i rencistów, którzy pobierając przy swoich świadczeniach dodatek pielęgnacyjny ubiegają się o dodatek mieszkaniowy na podstawie przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Przedmiotem skarg jest wliczanie dodatku pielęgnacyjnego do dochodu rodziny, na podstawie którego ustalane jest prawo i wysokość dodatku mieszkaniowego, podczas gdy do tego dochodu nie jest wliczany zasiłek pielęgnacyjny.

Skarżący podkreślają że dodatek pielęgnacyjny i zasiłek pielęgnacyjny, chociaż są przyznawane na innych podstawach prawnych, posiadają podobny charakter prawny oraz taką samą wysokość i są przeznaczane na wsparcie osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji i starszych, które ukończyły 75 lat. Ustawodawca nie dopuszcza przy tym możliwości wyboru pomiędzy dodatkiem pielęgnacyjnym i zasiłkiem pielęgnacyjnym, zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (Dz.U. z 1998 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w przypadku zbiegu prawa do zasiłku pielęgnacyjnego z prawem do dodatku pielęgnacyjnego do emerytury lub renty wypłaca się dodatek pielęgnacyjny.

W mojej ocenie zasiłek pielęgnacyjny i dodatek pielęgnacyjny spełniają w zasadzie podobne cele i z tego punktu widzenia brakuje uzasadnienia, aby przy ustalaniu prawa do dodatku mieszkaniowego, uzależnionego od wysokości dochodu, inaczej traktować dodatki pielęgnacyjne niż zasiłki pielęgnacyjne. Taka regulacja prowadzi do nierównego traktowania osób znajdujących się w podobnej sytuacji, dyskryminując przy ubieganiu się o dodatki mieszkaniowe osoby pobierające dodatki pielęgnacyjne.

Zwróciłem się w tej sprawie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z wnioskiem o odpowiednią zmianę przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych (RPO-400304-III z 22 kwietnia 2002 r.). W odpowiedzi Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast uznał za zasadne podjęcie niezbędnych działań legislacyjnych, mających na celu zlikwidowania zarzutów o nierównym traktowaniu osób znajdujących w podobnej sytuacji (PR/021/076/2002 z 14 sierpnia 2002 r.).

Z posiadanych przez mnie informacji wynika, że dotychczas nie podjęto takich działań legislacyjnych.

I. 2. Ustawa o dodatkach mieszkaniowych, regulując zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości, finansowania i wypłacania dodatków mieszkaniowych wskazuje, że roszczenie do tego świadczenia uzyskują osoby posiadające tytuł prawny do

zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz osiągające średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, nie przekraczający określonej w ustawie kwoty.

Art. 2 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wymienia osoby uprawnione do otrzymania dodatku, a mianowicie najemców oraz podnajemców lokali mieszkalnych, członków spółdzielni mieszkaniowych zamieszkujących na podstawie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, osoby zajmujące lokale mieszkalne w budynkach stanowiących ich własność i właścители lokali mieszkalnych, a także inne osoby mające tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszące wydatki związane z jego zajmowaniem.

W art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawa dopuszcza możliwość wypłaty dodatku mieszkaniowego również osobie zajmującej lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, jeżeli oczekuje ona na przysługujący lokal zamienny albo socjalny.

Należy mieć na względzie, że dodatek mieszkaniowy przysługuje na podstawie tylko jednego z wyżej wymienionych tytułów (art. 2 ust. 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych).

W art. 3 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych określona została średnia wielkość dochodu uprawniająca do dodatku mieszkaniowego w wysokości 175% najniższej emerytury w gospodarstwie domowym jednoosobowym i 125% najniższej emerytury w wieloosobowym gospodarstwie domowym obowiązującej w dniu złożenia wniosku. Obie te granice dochodu obowiązywać będą od dnia 1 stycznia 2005 roku (art. 21 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych). Ustawodawca przewiduje stopniowe dochodzenie do tych wielkości. Zgodnie z art. 16 w 2002 r. dodatek mieszkaniowy przysługiwał osobom, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekraczał 150% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym lub 100% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym. W latach 2003-2004 wskaźnik ten będzie wynosił odpowiednio 160% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym lub 110% tej kwoty w przypadku gospodarstwa wieloosobowego.

Trzeba także podkreślić, że ustawodawca w sposób elastyczny ustalił granice dochodu, uprawniające do pobierania dodatku mieszkaniowego. Przekroczenie określonych w ustawie wskaźników najniższej emerytury nie oznacza pozbawienia możliwości ubiegania się o dodatek mieszkaniowy pod warunkiem, że kwota nadwyżki nie przekracza kwoty dodatku przysługującego w pełnej wysokości. Wówczas uprawniony może otrzymać dodatek w wysokości pomniejszonej o kwotę tej nadwyżki (art. 6 ust. 8 ustawy).

1.3. W art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zawarta jest definicja dochodu, służącego do ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego i jego wysokości. Za dochód uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.). Od dochodu nie odlicza się natomiast takich składek na ubezpieczenie społeczne, które zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu.

Do dochodu nie wlicza się dodatków dla sierot zupełnych, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej oraz dodatku mieszkaniowego.

Odrębnie ustalany jest dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego. Dochód ten jest ustalany na podstawie powierzchni gruntów w hektarach przeliczeniowych i przeciętnego dochodu z 1 hektara przeliczeniowego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. Nr 91, poz. 409 ze zm.).

1.4. Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych zasiłek pielęgnacyjny przysługuje:

- osobie która ukończyła 75 lat życia,
- osobie w wieku powyżej 16 lat, jeżeli jest niepełnosprawna w stopniu znacznym, jak również w przypadku gdy jest niepełnosprawna w stopniu umiarkowanym, jeżeli niepełnosprawność powstała w wieku uprawniającym do zasiłku rodzinnego na dziecko,
- dziecku w wieku do 16 lat w przypadku uznania dziecka za niepełnosprawne.

Niepełnosprawność ustala się na zasadach i w trybie określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz.U. Nr 123, poz. 776 ze zm.).

Zgodnie art. 4 ust. 1 tej ustawy do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagającą w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji. W świetle zaś art. 4 ust. 2 ustawy do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osobę z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy

chronionej lub wymagającą czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych. Przepis art. 19 ust. 9 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych pozwala zaliczyć do osób niepełnosprawnych w stopniu znacznym osoby całkowicie niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji, których niezdolność orzeczono na podstawie przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (od 1 stycznia 1999 r. ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych - Dz.U. Nr 162, poz. 1118 ze zm.) lub o stałej lub długotrwałej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i do samodzielnej egzystencji, którą orzeczono na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników (ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników - Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.). W świetle tego przepisu za osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym uważa się osoby całkowicie niezdolne do pracy, których niezdolność została orzeczona na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

I. 5. Dodatek pielęgnacyjny przysługuje osobie uprawnionej do emerytury lub renty, jeżeli osoba ta została uznana za całkowicie niezdolną do pracy oraz do samodzielnej egzystencji albo ukończyła 75 lat życia (art. 75 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Ponadto dodatek pielęgnacyjny (na zasadach i w wysokości określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) przysługuje:

1. osobom uprawnionym do renty z ubezpieczenia wypadkowego oraz do renty rodzinnej z ubezpieczenia wypadkowego na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. Nr 199, poz. 1673 ze zm.),
2. osobom uprawnionym do emerytur i rent z zaopatrzenia emerytalnego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2002 r. Nr 11, poz. 108 ze zm.) oraz ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.),
3. osobom uprawnionym do emerytur i rent na podstawie przepisów ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.),
4. kombatantom i innym osobom uprawnionym otrzymującym emerytury lub renty inwalidzkie na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r.

o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371 ze zm.),

5. inwalidom wojennym i wojskowym oraz członkom ich rodzin uprawnionym do rent inwalidzkich oraz rent rodzinnych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87 ze zm.).

1.6. Z przepisów tych wynika zatem, że dodatek pielęgnacyjny i zasiłek pielęgnacyjny chronią sytuację niezdolności do samodzielnej egzystencji. Dodatek pielęgnacyjny przysługuje w razie orzeczenia całkowitej niezdolności do pracy oraz do samodzielnej egzystencji, bądź ukończenia 75 lat (w tym wypadku ukończenie 75 lat zrównane jest z brakiem zdolności do samodzielnej egzystencji). Również zasiłek pielęgnacyjny przyznawany jest w szczególności osobie niepełnosprawnej w stopniu znacznym (odpowiada to kryterium braku zdolności do samodzielnej egzystencji) oraz osobie, która ukończyła 75 lat życia.

Różnica pomiędzy tymi świadczeniami polega na tym, że dodatek pielęgnacyjny ma charakter świadczenia z ubezpieczeń społecznych, wypłacanego przy pobieraniu emerytury lub renty i finansowanego z funduszu rentowego (art. 75 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), natomiast zasiłek pielęgnacyjny jest świadczeniem z zaopatrzenia społecznego o charakterze samodzielnym i finansowanym z budżetu państwa (art. 36 ust.1 ustawy o zasiłkach rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych). Ponadto świadczenia te wypłacane są w jednakowej wysokości, a ich waloryzacja odbywa się według tych samych zasad. Ze względu na swój charakter osobom przebywającym w domu pomocy społecznej, w zakładzie opiekuńczo-wychowawczym lub w zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym świadczenia opiekuńcze nie przysługują chyba że osoba uprawniona do tych świadczeń przebywa poza tą placówką przez okres dłuższy niż 2 tygodnie w miesiącu.

Ustawa o dodatkach mieszkaniowych wymienia osoby uprawnione do dodatku mieszkaniowego, wiążąc to z posiadaniem tytułu prawnego do zajmowanego lokalu mieszkalnego, ponoszeniem wydatków związanych z jego zajmowaniem i posiadaniem odpowiedniego dochodu. Przy czym za dochód - zgodnie z art. 3 ust. 3 - uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Do dochodu nie wlicza się natomiast dodatków dla sierot zupełnych, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej oraz dodatku mieszkaniowego.

Oznacza to, że do dochodu służącego do ustalenia uprawnienia do dodatku mieszkaniowego i jego wysokości wliczany jest dodatek pielęgnacyjny, wypłacany osobom niezdolnym do samodzielnej egzystencji i uprawnionym do emerytury lub renty.

Tym samym osoby uprawnione do dodatku mieszkaniowego, niezdolne do samodzielnej egzystencji i pobierające z tego tytułu świadczenie pielęgnacyjne (dodatek pielęgnacyjny lub zasiłek pielęgnacyjny), mają różne zasady ustalania dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy, w zależności od rodzaju pobieranego świadczenia pielęgnacyjnego.

Osoby pobierające zasiłek pielęgnacyjny mają możliwość odliczenia wysokości tego świadczenia od dochodu przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy, natomiast osoby pobierające dodatek pielęgnacyjny nie mają takiej możliwości.

Przyjęcie przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy takiego sposobu ustalania dochodu osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji prowadzi do zróżnicowania klasy podmiotów, którym ze względu na posiadanie istotnych cech wspólnych (tytuł prawny do lokalu, poziom dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego z tytułu braku zdolności do samodzielnej egzystencji) powinno przysługiwać prawo odliczenia od dochodu świadczenia pielęgnacyjnego, niezależnie od rodzaju tego świadczenia

W tej sytuacji przyznanie tego prawa tylko osobom pobierającym zasiłek pielęgnacyjny, z pominięciem osób pobierających dodatki pielęgnacyjne stanowi - moim zdaniem - niewątpliwie odstępstwo od zasady równego traktowania przy ubieganiu się o dodatek mieszkaniowy osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji i prowadzi do dyskryminacji osób pobierających dodatki pielęgnacyjne.

Podkreślić należy, że treść art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych w przeważającej części stanowi powtórzenie art. 39 a ust. 1 obowiązującej poprzednio ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.). W myśl tego przepisu za dochód uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Do dochodu nie wlicza się dodatków dla sierot zupełnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej oraz jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej.

Z porównania tych regulacji wynika, że obecnie obowiązujący art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest dla osób ubiegających się o to świadczenie korzystniejszy niż poprzednio obowiązujący art. 39 a ustawy o najmie lokali

mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, ponieważ dochód nie obejmuje zasiłków pielęgnacyjnych oraz dodatku mieszkaniowego.

Odnosząc się do obecnego i poprzednio obowiązującego stanu prawnego w zakresie kryteriów uprawniających do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. K 2/00, stwierdził m.in. iż „ustawodawca wyraźnie zmierza w kierunku nadania wypłatom dodatków mieszkaniowych swoście rozumianego „prawa ubogich”, z tym, że liberalizacja przesłanek, od których zależy spełnianie tego prawa powoduje, że wydatki na ten cel stanowiąc będą coraz bardziej znaczącą stałą i sztywną pozycję w budżetach gmin. Nie wdając się w tym miejscu w kwestię oceny racjonalności kryteriów, od spełnienia których ustawodawca uzależnia prawo do dodatku mieszkaniowego, stwierdzić należy, iż niewątpliwie wymagania w tym zakresie są coraz łagodniejsze”(OTK ZU Nr 8/2001, poz. 254).

Trzeba jednak podkreślić, że zwiększenie zakresu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy nie powinno być dokonywane w sposób, prowadzący do naruszenia zasady równego ich traktowania.

W tej sytuacji mamy do czynienia z luką w przepisie ustawy, której konstytucyjność może być przedmiotem oceny przez Trybunał Konstytucyjny. „Dyskryminacyjne pominięcie pewnej kategorii osób, za których jednakim potraktowaniem ma przemawiać tożsamość cech ze względu na które podjęto regulację ustawową (cechy relewantne, prawnie znaczące) - może dawać podstawę do wykonania kompetencji „ustawodawcy negatywnego” jakim jest Trybunał Konstytucyjny „ (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2002 r., K 41/01, OTK ZU Nr 5/A/2002, poz. 61).

I. 7. Trybunał Konstytucyjny, interpretując art. 32 Konstytucji zwracał uwagę, że stanowi on całość normatywną. „Jego ustęp 1 formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej - zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Z kolei ustęp 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Wyraża uniwersalny charakter zasady równości i określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla zróżnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną)

powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną to wprowadza on odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

1. kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
2. waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
3. kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Zgodnie z poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie, ciężar wykazania, że wprowadzone różnicowanie podmiotów posiadających wspólną cechę istotną spełnia wymienione wyżej wymogi spoczywa przede wszystkim na organie państwowym, który ustanowił zakwestionowany akt prawotwórczy. Z drugiej strony przedstawiciele doktryny zwracają uwagę, że zasada równości powinna być stosowana przy poszanowaniu zasady powściągliwości sędziowskiej (por. L. Garlicki, Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] Obywatel -jego wolności i prawa, Warszawa 1998, s. 67 i 72).

Przypominając znaczenie konstytucyjnej zasady równości, Trybunał Konstytucyjny pragnie jednocześnie podkreślić, że - na gruncie obowiązującej Konstytucji - ustawodawca dysponuje szerokim zakresem swobody w regulowaniu życia społeczno-gospodarczego. W odniesieniu do zasady równości oznacza to, że wybór kryteriów różnicowania w poszczególnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego należy do ustawodawcy. Prawodawca, nakładając obowiązki lub przyznając określone uprawnienia, nie może jednak określać kręgu podmiotów objętych tymi obowiązkami lub uprawnieniami w sposób dowolny. Ustanowione obowiązki oraz przyznane uprawnienia powinny - w miarę możliwości - obejmować wszystkie podmioty charakteryzujące się daną wspólną cechą istotną z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Jednocześnie wszelkie odstępstwa od zakazu różnicowania podmiotów podobnych muszą mieścić się

w granicach wyznaczonych przez przedstawione wyżej kryteria dopuszczalnego różnicowania tych podmiotów. Do Trybunału Konstytucyjnego należy ocena, czy ustanowione regulacje prawne nie prowadzą do istotnego naruszenia wymienionych kryteriów." (wyrok z dnia 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 35).

1.8. Sposób ustalenia dochodu dla potrzeb określenia prawa do dodatków mieszkaniowych nie ma charakteru relewantnego. Dodatek mieszkaniowy jest przeznaczony do wsparcia osób, obarczonych nadmiernymi kosztami utrzymania zajmowanego lokalu mieszkalnego. Prawo do wsparcia uzależnione jest zatem od sytuacji materialnej rodziny. Jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego nie przekracza określonego pułapu (odnoszonego do najniższej emerytury), to osoba - spełniająca kryteria, o których mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych - nabędzie prawo do wsparcia w formie dodatku mieszkaniowego.

Unormowanie zawarte w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych określa, co należy uważać za dochód służący do ustalenia uprawnienia do dodatku mieszkaniowego i jego wysokości. Pominięcie przy niewliczaniu do dochodu dodatków pielęgnacyjnych może prowadzić do eliminacji prawa do dodatków mieszkaniowych lub ograniczenia ich wysokości tych spośród osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, którzy pobierają przy emeryturach lub rentach taki dodatek i legitymują się taką samą wysokością dochodu, jak osoby pobierające zasiłek pielęgnacyjny.

Dodatek mieszkaniowy jest rodzajem publicznoprawnego świadczenia pieniężnego, przeznaczonym dla osób, które nie są w stanie pokryć bieżących wydatków na zajmowane mieszkanie. W takiej sytuacji znajdują się mogą zarówno osoby pobierające zasiłek pielęgnacyjny, jak i dodatek pielęgnacyjny. Moim zdaniem trudno jest zaakceptować pogląd, iż w takiej sytuacji zamiarem ustawodawcy było traktowanie dodatków pielęgnacyjnych jako źródła przychodu nie powodującego odliczenia od dochodu, a tym samym wyłączenie lub ograniczenie prawa osób otrzymujących dodatki pielęgnacyjne do dodatków mieszkaniowych. Należy mieć na uwadze, że chodzi tutaj o takie przychody (dochody), które mogą być przeznaczone na pokrycie bieżących należności za lokal mieszkalny. Skoro ustawodawca uznał, że zasiłek pielęgnacyjny powinien być wydatkowany na cele związane z brakiem zdolności do samodzielnej egzystencji osoby do niego uprawnionej i w związku z tym nie może być wydatkowany na pokrycie bieżących należności za zajmowany lokal mieszkalny, to również dodatek pielęgnacyjny, mający podobny cel związany ze wsparciem emerytów lub rencistów,

niezdolnych do samodzielnej egzystencji, nie może być inaczej zaklasyfikowany przy określaniu rodzajów przychodów, przeznaczonych na utrzymanie lokalu mieszkalnego.

Taki sposób ustalania dochodu osób uprawnionych do świadczeń pielęgnacyjnych z tytułu braku zdolności do samodzielnej egzystencji - w mojej ocenie - nie pozostaje w związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych, nie służy też realizacji tego celu i treści.

Dokonano w tym zakresie arbitralnego zróżnicowania, które nie znajduje oparcia w zasadach sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny wskazywał wielokrotnie na nakładanie się na siebie zasad równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza sprawiedliwości rozdzielnej, która polega na odpowiednio równym traktowaniu podmiotów wykonujących takie same cechy uznane za istotne w przypadku rozdzielania jakiegoś dobra (zob. Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 13).

W świetle art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych dochodzi do podziału osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji na dwie grupy w zależności od rodzaju pobieranego świadczenia pielęgnacyjnego. Osoby pobierające zasiłek pielęgnacyjny znajdować się będą w lepszej sytuacji przy ubieganiu się o pomoc w postaci dodatku mieszkaniowego, niż osoby - spełniające takie same kryteria - którym przy emeryturach lub rentach wypłacany jest dodatek pielęgnacyjny. W mojej ocenie prowadzi to do nieusprawiedliwionej dyskryminacji osób pobierających dodatki pielęgnacyjne przy przyznawaniu prawa do dodatków mieszkaniowych i ustalaniu jego wysokości i w związku z tym zakwestionowany przepis art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych narusza także art. 2 Konstytucji RP.

II. 1. W związku z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r. (sygn. akt K 48/01, OTK z 2002 r. Nr 5/A, poz. 62) stwierdzającego niezgodność art. 9 ust. 3 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.) z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wpływają do mnie skargi od lokatorów wskazujące, że system dodatków mieszkaniowych nie gwarantuje pokrycia zwiększonych wydatków ich rodzin z tytułu czynszu najmu. Stan ten znajduje potwierdzenie w obowiązujących przepisach ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

II. 2. Obowiązująca ustawa o dodatkach mieszkaniowych nie zawiera legalnej definicji dodatku mieszkaniowego. Jednak w orzecznictwie (por. m.in. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2002 r. - sygn. akt OPK 21/02) wskazuje się, że dodatek mieszkaniowy jest szczególnym świadczeniem pieniężnym wypłacanym przez

gminę na rzecz wskazanych w ustawie osób o niskich dochodach, znajdujących się w trudnej sytuacji, którym przysługuje tytuł prawny do lokalu, w celu umożliwienia im zapłaty czynszu oraz pokrycia innych obciążających je wydatków na zajmowany lokal.

Tak rozumiany cel świadczenia publicznoprawnego przesądza także o tym, jakie rodzaje wydatków ponoszonych przez lokatorów powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości dodatku mieszkaniowego. Powinny to być typowe wydatki ponoszone przez gospodarstwo domowe lokatora w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Założenie to realizuje ustawa o dodatkach mieszkaniowych. Co do zasady wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę między wydatkami mieszkaniowymi przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego, a kwotą stanowiącą wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek w wysokości określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie zaś z art. 6 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wydatkami poniesionymi przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy są świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Art. 6 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zalicza do tych wydatków : czynsz, opłaty za świadczenia związane z eksploatacją lokalu mieszkalnego, opłaty eksploatacyjne w spółdzielni mieszkaniowej, zaliczki płacone przez właścicieli lokali mieszkalnych na koszty związane z nieruchomością wspólną, świadczenia związane z eksploatacją domu jednorodzinnego oraz inne wydatki wynikające z odrębnych przepisów.

Szczegółowy wykaz i wysokość wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego został natomiast określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 156, poz. 1817). Dokonane niektórymi przepisami tego rozporządzenia wyłączenie określonych wydatków z podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego jest aktualnie kwestionowane przeze mnie przed Trybunałem Konstytucyjnym (sygn. akt U 14/02).

Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wysokość wydatków do celów obliczenia dodatku mieszkaniowego, w wypadku czynszu wolnego, w tym za podnajem lokalu mieszkalnego uiszczanego osobie fizycznej, przyjmuje się, z zastrzeżeniem ust. 6, według umów. Jeżeli zaś osoba ubiegająca się o dodatek mieszkaniowy zamieszkuje w lokalu mieszkalnym lub w domu niewchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu gminy, do wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego zalicza się wydatki, które w wypadku najmu lokalu mieszkalnego byłyby pokrywane w ramach czynszu, lecz wyłącznie do wysokości czynszu, jaki obowiązywałby dla danego lokalu, gdyby ten lokal wchodził w skład zasobu mieszkaniowego gminy (art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych)

oraz opłaty, poza czynszem, które obowiązywałyby w zasobie mieszkaniowym gminy, gdyby lokal ten wchodził w skład tego zasobu (art. 6 ust. 6 pkt 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych).

II. 3. Analiza treści art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych prowadzi do wniosku, że jeżeli wydatki, które w przypadku najmu lokalu mieszkalnego byłyby pokrywane w ramach czynszu, przekraczają wysokość czynszu, jaki obowiązywałby dla danego lokalu, gdyby ten lokal wchodził w skład mieszkaniowego zasobu gminy (jego skład określa art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego), to różnica owego przekroczenia nie jest w ogóle brana pod uwagę przy obliczaniu dodatku mieszkaniowego. Nie może też ująć z pola widzenia okoliczność, iż zarówno ustawa o dodatkach mieszkaniowych jak też ustawa o ochronie praw lokatorów... oraz Kodeks cywilny nie określają, jakie wydatki są pokrywane w ramach czynszu najmu. Kwestia ta była normowana poprzednio art. 21 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, obecnie natomiast w systemie prawa brak jest analogicznej regulacji dotyczącej tej materii.

Zarówno treść art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jak też poczynione na tym tle uwagi prowadzą do wniosku, iż np. wzrost stawek czynszu związany z wejściem w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie znajduje odzwierciedlenia w wysokości przyznawanych dodatków mieszkaniowych. Rozwiązanie zawarte w art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych gwarantuje, iż najemca zajmujący lokal mieszkalny w mieszkaniowym zasobie gminy będzie miał w pełnej wysokości zaliczony czynsz do wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego. Natomiast osoby uprawnione zajmujące lokale mieszkalne poza tym zasobem mogą zaliczyć wydatki w tym zakresie tylko do wysokości czynszu, jaki obowiązywałby dla tych lokali, gdyby wchodziły one do zasobu mieszkaniowego gminy. Stąd też za uprawniony należy uznać wniosek, że osoby zajmujące lokale w mieszkaniowym zasobie gminy znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji prawnej. Po pierwsze, z tytułu najmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład tego zasobu uiszczają czynsz najmu na niekomercyjnych zasadach. Po drugie, całość wydatków z tego tytułu jest zaliczana dla celów obliczenia dodatków mieszkaniowych.

II. 4. Jak się wydaje regulacja przyjęta w art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, podobnie jak treść art. 6 ust. 10 tej ustawy (przewiduje on, że wysokość dodatku mieszkaniowego nie może przekraczać 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub

70% faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia jego jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni), miała zapobiegać niczym nieograniczonemu zaangażowaniu środków publicznych w wypłatę dodatków mieszkaniowych. Jednakże użyte przez ustawodawcę mechanizmy prawne służące limitowaniu wydatków publicznych w tym zakresie (w szczególności odwołanie się do wysokości czynszu najmu dla danego lokalu w mieszkaniowym zasobie gminy) budzą istotne zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) i równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Mamy zatem w omawianym zakresie taką oto sytuację, że legitymowany konstytucyjnie cel, jakim jest troska o stan finansów publicznych jest w tym przypadku realizowany przy użyciu instrumentów, które prowadzą wprost do kolizji z wymienionymi konstytucyjnymi zasadami.

II. 5. Powyższe zastrzeżenia pogłębia i to, iż poprzednio obowiązująca ustawa O najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych dopuszczała (art. 66 ust. 1 tej ustawy) najem lokali mieszkalnych przekraczających 80 m² należących do mieszkaniowego zasobu gminy za zapłatą czynszu wolnego. Odrębność tego typu najmu została utrzymana również pod rządami ustawy o ochronie praw lokatorów... (por. art. 21 ust. 3 pkt 7 tej ustawy). Znajduje ona również swój wyraz w aktualnie podejmowanych uchwałach rad gmin. Nie ulega zaś żadnej wątpliwości, że lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² wchodzi do mieszkaniowego zasobu gminy. Nie ulega też wątpliwości, iż stawki czynszu za ich najem są całkowicie wolne, w tym bowiem przypadku nie aktualizuje się nawet w stosunku do najmu zawartego pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych ograniczenie wynikające z art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... Pomimo to z punktu widzenia wspomnianego art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych w tym przypadku cała wysokość uiszczanego czynszu zostanie zaliczona do wydatków przyjmowanych dla celów obliczenia dodatku mieszkaniowego.

Ponieważ art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nakazuje uwzględniać wydatki do wysokości czynszu, jaki obowiązywałby dla danego lokalu, gdyby ten lokal wchodził w skład mieszkaniowego zasobu gminy, paradoksalnie jego stosowanie w gminach wynajmujących lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² za zapłatą czynszu wolnego, prowadzi do sytuacji, iż tylko w tym przypadku całość wydatków zostanie uwzględniona przy obliczaniu dodatku. Natomiast osoby zajmujące mniejsze lokale mieszkalne mogą mieć zaliczone te wydatki wyłącznie z ograniczeniami wynikającymi z art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach

mieszkańców. Dlatego też również i ta okoliczność powinna być brana pod uwagę przy ocenie konstytucyjności art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

II. 6. W mojej ocenie wskazana powyżej regulacja dotycząca ustalania wydatków dla celu obliczenia dodatku mieszkaniowego ma charakter dyskryminacyjny. W świetle ustabilizowanego i powoływanego już orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości (art. 32 Konstytucji RP) wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną powinny być traktowane równo. Oceniając daną regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy zatem wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę zarówno treść jak i cel danej regulacji prawnej.

Celem dodatków mieszkaniowych jest rekompesowanie osobom uzyskującym niskie dochody skutków zwiększonego obciążenia budżetów domowych zarówno podwyższonymi czynszami jak też innymi wydatkami na utrzymanie mieszkania. Cechami relewantnymi w tym zakresie są zaś: wysokość dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekraczająca określonego pułapu, tytuł prawny do lokalu mieszkalnego (ewentualnie prawo do lokalu zamiennego lub lokalu socjalnego - art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych), a także odpowiednia normatywna powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego. Osoby charakteryzujące się tymi cechami mają prawo do uzyskania dodatku mieszkaniowego, którego wysokość uzależniona jest od ponoszonych wydatków mieszkaniowych. Istotne z tego punktu widzenia rodzaje wydatków zostały wymienione w art. 6 ust. 3 i 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Nie ulega wątpliwości, że wymienionymi powyżej cechami istotnymi charakteryzują się także osoby zamieszkujące lokale mieszkalne, które nie wchodzą do mieszkaniowego zasobu gminy. Stąd też art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych w zakresie zaliczania wydatków mieszkaniowych zawiera odstępstwo do zasady równości. Pozwala on bowiem osobom mieszkającym w mieszkaniowym zasobie gminy zaliczyć do tych wydatków całość należności czynszowych, odmawiając tego równocześnie osobom zamieszkującym poza tym zasobem. Dzieje się tak pomimo, że osoby zamieszkujące w mieszkaniowym zasobie gminy i tak są już beneficjentami polityki czynszowej prowadzonej przez gminę.

II. 7. Poczynione w art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych odstępstwo od zasady równości byłoby dopuszczalne, gdyby pozostawało w związku

z celem i zasadniczą treścią owej ustawy oraz służyło realizacji owego celu. Zróżnicowania nie można natomiast dokonywać na podstawie dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto zróżnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Zróżnicowanie musi pozostawać także w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, w szczególności w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Powyższe warunki nie zostały spełnione przez art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Regulacja zawarta w tym przepisie nie służy bowiem realizacji podstawowego celu ustawy, jakim jest rekompensowanie osobom uzyskującym niskie dochody zwiększonych wydatków na utrzymanie mieszkania, w tym zwiększonych czynszów w budynkach prywatnych. Sprawia ona, że wzrost świadczeń z tego tytułu nie znajduje swojego odzwierciedlenia w wysokości dodatków mieszkaniowych. Nie ma ona też charakteru proporcjonalnego. W skrajnych przypadkach stosowanie konstrukcji prawnej z art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych może bowiem prowadzić do pozbawienia osób biednych prawa do mieszkania z powodu nieuiszczenia przez te osoby należności za zajmowane mieszkanie. Nie istnieje także uchwytne powiązanie między zróżnicowaniem wprowadzonym przez art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, a zasadą sprawiedliwości społecznej. Wręcz przeciwnie, wbrew zasadzie sprawiedliwości społecznej najemcy lokali mieszkalnych w mieszkaniowych zasobach gminy nie tylko uiszczają czynsz według niekomercyjnych stawek, lecz również mogą całą jego wysokość uwzględnić przy obliczaniu dodatku.

Powyższe uzasadnia zarzut, iż art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Z tych względów wnoszę, jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll