

55/5/A/2006

WYROK

z dnia 9 maja 2006 r.

Sygn. akt P 4/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Andrzej Mączyński – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz
Jerzy Stępień
Marian Zdyb,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu, Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 maja 2006 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, czy:

- 1) art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z 2002 r. Nr 216, poz. 1826 oraz z 2003 r. Nr 203, poz. 1966) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego,
- 2) § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817) jest zgodny z art. 6 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z 2002 r. Nr 216, poz. 1826 oraz z 2003 r. Nr 203, poz. 1966) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817) jest niezgodny z art. 6 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1.

UZASADNIENIE:

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, czy: 1) art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734, z 2002 r. Nr 216, poz. 1826 i z

* Sentencja została ogłoszona dnia 18 maja 2006 r. w Dz. U. Nr 84, poz. 587.

2003 r. Nr 203, poz. 1966; dalej: ustawa o dodatkach mieszkaniowych) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji w takim zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego; 2) § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz. U. Nr 156, poz. 1817; dalej: rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych) jest zgodny z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie pytania prawnego zostało oparte na następujących argumentach:

Art. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, określając zakres objętych nią unormowań, stanowi, że reguluje ona zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i wypłacania dodatków mieszkaniowych oraz właściwość organów w tych sprawach. Szczegółowe zasady ustalania wysokości dodatków mieszkaniowych zawierają natomiast przepisy art. 6 ust. 1-11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi zatem, zgodnie z art. 6 ust. 1, różnicę między wydatkami, o których mowa w ust. 3-6, przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego, a kwotą stanowiącą wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek, z tym że kwota podlegająca odjęciu od wydatków stanowiących podstawę ustalenia wysokości dodatku ogranicza się do odpowiedniej części dochodów gospodarstwa domowego, ustalonej w ustawie procentowo w zależności od liczby osób należących do gospodarstwa domowego i wysokości ich dochodów. Art. 6 ust. 3 definiuje pojęcie wydatków poniesionych przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy jako świadczenia okresowe ponoszone przez gospodarstwo domowe w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Art. 6 ust. 4-6 określają rodzajowo świadczenia kwalifikowane jako wydatki poniesione przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy.

W art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych ustawodawca udzielił Radzie Ministrów upoważnienia do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego wykazu i wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. Delegacja ustawowa zawarta w tym przepisie została uszczegółowiona w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy, w myśl którego rozporządzenie określić powinno szczegółowe rodzaje wydatków w gospodarstwach domowych: najemców, członków spółdzielni mieszkaniowych, właścicieli domów jednorodzinnych, właścicieli budynków i lokali mieszkalnych, osób zajmujących lokal mieszkalny bez tytułu prawnego i oczekujących na przysługujący im lokal zamienny lub socjalny oraz najemców i podnajemców opłacających czynsz wolny.

Żaden przepis ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie określa czynników i okoliczności mogących wpływać na ustalenie przez Radę Ministrów wysokości wydatków stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego.

W wykonaniu powyższego upoważnienia Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych. Przepis § 2 ust. 1 tego rozporządzenia określa szczegółowo rodzaje wydatków w gospodarstwach domowych, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. Natomiast w przepisie § 2 ust. 2 ograniczono wysokość wydatków przyjmowanych do podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego do wysokości 90% naliczonych i ponoszonych wydatków.

W świetle unormowań art. 6 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wysokość wydatków przypadających na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego jest jednym z podstawowych elementów wpływających na wysokość dodatku mieszkaniowego. Zawarte w ustawie o dodatkach mieszkaniowych ograniczenia wysokości faktycznie poniesionych wydatków, podlegających zaliczeniu do podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego, związane są jedynie z ich określeniem rodzajowym

oraz z przeliczeniem wydatków na normatywną powierzchnię lokalu. Sposób przeliczenia wydatków na normatywną powierzchnię lokalu określony został jednak wyczerpująco w art. 5 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, zaś określenia rodzaju wydatków podlegających zaliczeniu do podstawy obliczenia dodatku dokonano w art. 6 ust. 3-7 tej ustawy. Art. 9 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych upoważnił ponadto Radę Ministrów do określenia szczegółowego wykazu wydatków podlegających zaliczeniu do podstawy obliczenia dodatku. Zatem zawarte w art. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych upoważnienie do określenia w drodze rozporządzenia wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego, nie dotyczy wymienionych wyżej form ograniczenia tych wydatków. Nie sposób natomiast zrekonstruować ani z art. 9 ust. 1, ani z innych przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych wytycznych pozwalających na ograniczenie w drodze rozporządzenia kwoty wydatków na normatywną powierzchnię lokalu, rodzajowo zakwalifikowanych do podstawy obliczania dodatku mieszkaniowego w oparciu o inne kryteria. Oznacza to, że wskazane upoważnienie ma charakter blankietowy i tym samym jest sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Skoro rozporządzenia wydawane są w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w ustawie szczegółowego upoważnienia, to ich zadaniem jest konkretyzacja norm ustawowych. Rozporządzenie w części ograniczającej podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego do wysokości 90% poniesionych wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, wydane na podstawie blankietowego upoważnienia ustawowego, nie posiada cech aktu wykonawczego i co za tym idzie jest tym zakresie niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Blankietowość udzielonego upoważnienia ustawowego sprawiła, że możliwe byłoby ustalenie przez Radę Ministrów, zamiast arbitralnie przyjętego współczynnika 90% poniesionych i naliczonych wydatków, innego, niższego współczynnika, który pozbawiłby jakiegokolwiek ekonomicznego znaczenia unormowania ustawy o dodatkach mieszkaniowych, mającej na celu pomoc osobom niemogącym samodzielnie pokryć kosztów utrzymania zajmowanych lokali mieszkalnych.

Przepis § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych jest ponadto niezgodny z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. W myśl ustawy odjemną w działaniu matematycznym, niezbędnym dla ustalenia wysokości dodatku mieszkaniowego, jest cała kwota wydatków przypadających na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego, a nie jedynie jej część.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 21 września 2005 r. przedstawił stanowisko, że: 1) art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych w zakresie, w jakim upoważnia Radę Ministrów do określenia wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji; 2) § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych jest niezgodny z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych i z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

Art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych – w zaskarżonym zakresie – nakazuje Radzie Ministrów określić, w drodze rozporządzenia, m.in. „wysokość wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego”. W ust. 2 tego artykułu zawarte zostały w pkt 1-4 wytyczne, którymi należy się kierować, wydając rozporządzenie. Z lektury tych wytycznych wynika, że poświęcone są one innym zagadnieniom aniżeli określenie wysokości wydatków za zajmowany lokal, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. W art. 9

ust. 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wymienione bowiem zostały jedynie podmioty, dla których należy określić rodzaje wydatków w gospodarstwach domowych. Nałożono także obowiązek określenia: wysokości ryczałtu na zakup opału; danych, które powinny być zawarte we wniosku o dodatki mieszkaniowych; danych, które powinny być zawarte w deklaracji o dochodach.

Do zagadnienia wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego, nawiązują natomiast art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 1, 10 i 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. W pierwszym z tych przepisów wskazano sposób obliczenia wydatków na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego – należy wydatki za lokal podzielić przez jego powierzchnię użytkową i uzyskany w ten sposób wskaźnik pomnożyć przez normatywną powierzchnię, w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego, wskazaną, w ust. 1 art. 5 ustawy. Drugi z wymienionych przepisów zawiera w ust. 1 definicję wysokości dodatku mieszkaniowego, według której wysokość dodatku to różnica między wydatkami (określonymi rodzajowo w ustawie), przypadającymi na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu, a kwotą stanowiącą wydatki poniesione przez osobę otrzymującą dodatek. Przy czym odjęciu nie podlega cała kwota faktycznych wydatków, lecz tylko jej część, odpowiadająca dochodom gospodarstwa domowego. Część tę ustawodawca określił procentowo, w zależności od liczby osób należących do tego gospodarstwa..

Z kolei art. 6 ust. 10 ustawy o dodatkach mieszkaniowych dotyczy określenia wysokości dodatku mieszkaniowego, gdy wypłacany on jest łącznie z ryczałtem na zakup opału. W takim przypadku nie może on przekraczać 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu lub 70% faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni. Przy czym w ust. 11 tego artykułu ustawodawca upoważnił rady gmin do podwyższania lub obniżania wysokości wymienionych wskaźników procentowych, nie więcej jednak niż o 20 punktów procentowych.

Z przedstawionych regulacji wynika, że kwestia ustalania wysokości wydatków mieszkaniowych (naliczonych i ponoszonych), służących do obliczenia dodatku mieszkaniowego, jednoznacznie i wyczerpująco uregulowana została w ustawie o dodatkach mieszkaniowych, z wyjątkiem sytuacji przewidzianej w art. 6 ust. 11 w związku z ust. 10. Natomiast upoważnienie Rady Ministrów do określenia wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego, sformułowane zostało w sposób sugerujący, iż Radzie Ministrów przyznano kompetencję do swobodnego ustalenia wysokości tych wydatków, jakby niezależnie od unormowań zawartych w ustawie. Jeśli przyjąć, z kolei, że przepisy rozporządzenia mają uszczegóławiać kwestie wysokości wydatków, które zostały unormowane w ustawie, to brak wskazań co do zakresu, w jakim powinny to czynić.

Zgodzić zatem należy się z zarzutem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, że art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych nie spełnia konstytucyjnych wymagań upoważnienia ustawowego. Przepis ten nie zawiera żadnych wytycznych, dotyczących rozporządzenia, ani nie można ich zrekonstruować w oparciu o treść pozostałych przepisów ustawy.

Jeżeli chodzi o kwestię zgodności § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, to uznanie niekonstytucyjności delegacji ustawowej przemawia za uznaniem niekonstytucyjności przepisu wykonawczego, wydanego na jej podstawie.

Zatem stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny sprzeczności art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji czyniłoby zbędnym badanie zakwestionowanego przepisu rozporządzenia pod kątem jego zgodności z art. 6 ust. 1 ustawy.

W myśl § 2 ust. 2 rozporządzenia, do podstawy obliczenia dodatku mieszkaniowego przyjmuje się wydatki w wysokości 90% naliczonych i ponoszonych wydatków. Natomiast różnica pomiędzy wydatkami naliczonymi i ponoszonymi (w ogólnym ujęciu), zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy, to wysokość dodatku. Zakwestionowany przepis modyfikuje zatem ustaloną w ustawie wysokość dodatku obniżając go o 10 procent.

Ustalenie innej wysokości wydatków mieszkaniowych niż wskazana w ustawie o dodatkach mieszkaniowych byłoby możliwe jedynie w przypadku wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawowego (por. art. 6 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych).

W konsekwencji, § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów jest sprzeczny z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych i, tym samym, z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wobec zupełności uregulowań ustawowych, w zakresie wysokości dodatków mieszkaniowych, Naczelny Sąd Administracyjny mógł rozstrzygnąć sprawę, na tle której skierowane zostało pytanie prawne, z pominięciem zaskarżonego przepisu rozporządzenia.

3. Prezes Rady Ministrów w piśmie z 3 czerwca 2005 r. zajął stanowisko, że § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych nie jest niezgodny z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Prezesa Rady Ministrów zostało oparte na następujących argumentach:

Ustawodawca zobowiązał Radę Ministrów do określenia m.in. szczegółowego wykazu oraz wysokości wydatków za zajmowany lokal mieszkalny. Wydatki te miały stanowić podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. Upoważniając Radę Ministrów do wydania w tym zakresie stosownego aktu wykonawczego ustawodawca, w art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wskazał ogólny kierunek tych rozwiązań. Rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych w żaden sposób nie narusza ustawowej delegacji ani pod względem podmiotowym, ani przedmiotowym.

Jakkolwiek art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych wprost wskazuje możliwą do przyjęcia wysokość wydatków poniesionych przez osobę, która ma otrzymać dodatek, stanowiącą odjemnik, to nie precyzuje wysokości wydatków przypadających na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego, stanowiącej odjemną. Tym samym możliwe było określenie tej wysokości w innym przepisie. tak też się stało i wysokość tych właśnie wydatków określona została przez Radę Ministrów na 90%.

Nie sposób podzielić twierdzenia, że sformułowanie „stanowi różnicę między wydatkami (...)” sugeruje jakoby ustawodawca miał na myśli pełną kwotę wydatków. Tym bardziej, że przepis ten należy interpretować w korelacji z innymi przepisami tak ustawy o dodatkach mieszkaniowych, jak i przepisami wykonawczymi do tej ustawy.

Jeżeli chodzi o zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji, to jest on niezasadny, gdyż przepis ten dotyczy delegacji ustawowej, a nie aktu wykonawczego.

4. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 4 maja 2006 r., przedstawił stanowisko, że art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Sejmu zostało oparte na następujących argumentach:

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że konstytucyjny warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które muszą znaleźć się w rozporządzeniu. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są zatem sprawą uznania ustawodawcy. Wytyczne

nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, ale mogą wynikać także z innych przepisów ustawy. Warunki takie spełnia ustawa o dodatkach mieszkaniowych.

Art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych został rozwinięty w ust. 2 pkt 1. Upoważnienie to koresponduje z art. 6 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Unormowania te są wystarczające do zrekonstruowania treści wytycznych.

II

Na rozprawę 9 maja 2006 r. nie stawił się przedstawiciel Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku. Pozostali przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zarzut podniesiony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku dotyczy niezgodności przepisu ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Problem konstytucyjny dotyczy braku wytycznych w przepisie ustawy, zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia, a pośrednio także wpływu tego braku na moc obowiązującą wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia.

Zakwestionowany w pytaniu prawnym art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych brzmi: „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określi: 1) szczegółowy wykaz i wysokość wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego”. Uzupełnieniem tej regulacji jest ust. 2, zgodnie z którym rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, określa w szczególności: 1) szczegółowe rodzaje wydatków w gospodarstwach domowych: najemców, członków spółdzielni mieszkaniowych, właścicieli domów jednorodzinnych, właścicieli budynków i lokali mieszkalnych, osób zajmujących lokal mieszkalny bez tytułu prawnego i oczekujących na przysługujący im lokal zamienny lub socjalny oraz najemców i podnajemców opłacających czynsz wolny; 2) sposób ustalania i maksymalną wysokość ryczałtu na zakup opału dla gospodarstw domowych, których lokale mieszkalne nie są wyposażone w instalację doprowadzającą energię cieplną do celów ogrzewania, w instalację ciepłej wody oraz gazu przewodowego; 3) dane, które powinny być zawarte we wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, a w szczególności dotyczące osoby ubiegającej się o ten dodatek, zajmowanego lokalu mieszkalnego i jego technicznego wyposażenia oraz miesięcznych wydatków za ten lokal; 4) dane, które powinny być zawarte w deklaracji o dochodach, a w szczególności dane dotyczące osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, ich miejsca pracy bądź nauki oraz wysokość ich dochodu. Art. 9 ust. 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych dotyczy innych zagadnień aniżeli określenie wysokości wydatków za zajmowany lokal, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego. W przepisie tym wymienione bowiem zostały jedynie podmioty, dla których należy określić rodzaje wydatków w gospodarstwach domowych. Nałożono także obowiązek określenia wysokości ryczałtu na zakup opału; danych, które powinny być zawarte we wniosku o dodatkach mieszkaniowych; danych, które powinny być zawarte w deklaracji o dochodach.

Analiza treści art. 9 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych prowadzi do wniosku, że nie zawiera on wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. Wytycznych nie zawiera także art. 9 ust. 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, ponieważ przepis ten wyraźnie stwierdza *in principio*, że jest rozwinięciem (uszczegółowieniem) ust. 1, a więc dotyczy

problemu zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu. Z natury rzeczy te same przepisy lub ich fragmenty nie mogą być traktowane jednocześnie jako określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym i jako wytyczne co do treści tego aktu. Zgodnie z art. 92 ust. 1 zdaniem 2 Konstytucji są to dwa odrębne elementy upoważnienia ustawowego, od których istnienia zależy zgodność tego upoważnienia z Konstytucją. Gdyby nawet uznać, że art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zawiera jakieś wytyczne co do treści rozporządzenia, to i tak nie odnosiłyby się one do wysokości wydatków, o których mowa w ust. 1 pkt 1 tego przepisu ustawy, ale wyłącznie do wykazu wydatków stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego.

Wobec kategorycznego sformułowania art. 92 ust. 1 Konstytucji każde upoważnienie ustawowe, co do którego nie jest możliwe wskazanie jakichkolwiek treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z Konstytucją. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wytyczne nie muszą być zawarte w tekście przepisu formułującego upoważnienie do wydania rozporządzenia, dopuszczalne jest także ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, byle tylko było możliwe precyzyjne odtworzenie treści tychże wytycznych. Jeżeli rekonstrukcja taka okazuje się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie należy uznać za niezgodny z Konstytucją. Taka sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie, gdyż ani art. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, ani inne przepisy tej ustawy nie zawierają wytycznych co do treści rozporządzenia.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w piśmie Marszałka Sejmu, że sposób ujęcia wytycznych, stopień ich szczegółowości i – oczywiście – zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Nie oznacza to jednak, że sprawy te pozostają poza zakresem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jako organu powołanego do kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych jest zbadanie, czy ustawa przewidująca wydanie rozporządzenia zawiera nie tylko określenie zakresu spraw mających stanowić jego przedmiot, ale i odpowiednio ujęte wytyczne dotyczącego jego treści. Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania w rozporządzeniu kilku odrębnych przedmiotowo zagadnień, to wytyczne muszą dotyczyć odrębnie każdego z nich. Badając, czy przepis przewidujący wydanie rozporządzenia odpowiada wymaganiom konstytucyjnym, należy liczyć się z tym, że zarówno dopuszczalność ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia jak stopień szczegółowości (konkretności) wytycznych uzależniony jest od charakteru materii (spraw), które rozporządzenie ma regulować. Im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi ono być szczegółowe. Innymi słowy, minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki.

Ten ostatni aspekt ma znaczenie w rozpatrywanej sprawie. Należy bowiem zauważyć, że brak wytycznych w ustawie o dodatkach mieszkaniowych powoduje możliwość arbitralnego działania organu wykonawczego w sferze wolności i praw podmiotowych obywateli. Instytucja dodatku mieszkaniowego nie jest co prawda bezpośrednio uregulowana w Konstytucji, ale wydanie regulujących ją przepisów stanowi realizację ciążącego na władzach publicznych konstytucyjnego obowiązku prowadzenia działań sprzyjających zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz ochrony prawa do używania lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych (art. 75 Konstytucji). Temu obowiązkowi władz publicznych odpowiadają stosowne uprawnienia obywateli, które – w myśl art. 81 Konstytucji – mogą być dochodzone „w granicach określonych w ustawie”. W świetle obowiązującej ustawy o dodatkach mieszkaniowych dodatek mieszkaniowy jest świadczeniem pieniężnym wypłacanym z funduszy publicznych, przy czym przesłanki uzyskania prawa do dodatku związane są z sytuacją materialną osoby zajmującej lokal mieszkalny, służący

zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych (art. 2, art. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych), z tym że kwota stanowiąca dodatek wypłacana jest nie tej osobie, ale zarządcy domu, w którym znajduje się dany lokal albo osobie uprawnionej do pobierania należności za lokal (art. 8 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych). Instytucja dodatku mieszkaniowego spełnia zatem podwójną funkcję. Z jednej strony ułatwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osobom (rodzinom) znajdującym się w warunkach uniemożliwiających lub poważnie utrudniających pokrycie należności za używanie lokalu, z drugiej strony – zapewnia osobom zarządzającym budynkami, w których znajdują się lokale zajmowane przez osoby uprawnione do dodatku, zaspokojenie ich wierzytelności związanych z oddaniem lokalu do używania innej osobie. Tym samym instytucja dodatku mieszkaniowego niweluje do pewnego stopnia konsekwencje ograniczenia praw majątkowych właścicieli budynków, którzy muszą godzić się na to, że należące do nich lokale zajmowane są przez osoby niemogące pokryć związanych z tym należności.

Wynika stąd, że w materii uregulowanej przez ustawę o dodatkach mieszkaniowych zakres dopuszczalnej regulacji podustawowej pod względem jej „głębokości” winien być interpretowany ściśle. Nie można przyjąć tu jakichkolwiek obniżonych kryteriów oceny upoważnienia ustawowego. Wprost przeciwnie – treść art. 81 Konstytucji wskazuje, że nie może tu mieć miejsca dalsze obniżenie poziomu regulacji z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa. Zakres regulacji podustawowej musi tu być wyznaczony precyzyjnie, a wytyczne co do jej treści muszą być ujęte w sposób konkretny. Ustawodawca nie może przerzucać na organy władzy wykonawczej określenia zakresu, w jakim mogą być dochodzone oparte na Konstytucji prawa podmiotowe.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznał zarzut niezgodności art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych z art. 92 ust. 1 Konstytucji za uzasadniony. Należy tu podkreślić, że brak wytycznych co do treści aktu stanowi samodzielną i odrębną podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności upoważnienia ustawowego. Nie trzeba w takiej sytuacji ustalać, czy upoważnienie takie miało charakter blankietowy, czy też nie. Pojęcie „upoważnienia blankietowego” związane jest nie tylko z kwestią wytycznych, ale z nieco szerszym zagadnieniem jego szczegółowości i precyzji w określeniu spraw przekazanych do uregulowania. Analiza tego skomplikowanego problemu nie jest jednak w niniejszej sprawie konieczna wobec stwierdzonego naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Jeżeli chodzi o zakwestionowany w pytaniu prawnym przepis rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych, należy przypomnieć, że utrata mocy obowiązującej uznanego za niezgodny z Konstytucją przepisu ustawowego, upoważniającego do wydania rozporządzenia, automatycznie pociąga za sobą także utratę mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia. Zatem stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, sprawia, że tym samym tracą moc obowiązującą wydane na jego podstawie przepisy rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych. Jako podstawa wydania tego rozporządzenia został wskazany cały art. 9 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, bez wyszczególnienia, które przepisy zawarte w art. 9 ustawy są podstawą poszczególnych przepisów rozporządzenia. Ustalenie, które przepisy tego rozporządzenia tracą moc obowiązującą, jest zadaniem organów powołanych do stosowania prawa, w szczególności – sądów.

3. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku kwestionuje zgodność § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Problem związany z pierwszym z tych

zarzutów dotyczy zatem niezgodności rozporządzenia z ustawą. Kompetencja Trybunału Konstytucyjnego do rozpatrzenia tego zarzutu ma podstawę zarówno w art. 188 pkt 3 jak w art. 193 Konstytucji. Zarzut ten wymaga merytorycznego rozpatrzenia, skoro – jak wskazano – zadaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozpatrującego zarzut niezgodności z Konstytucją art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, nie jest wskazanie dotkniętych utratą mocy obowiązującej przepisów rozporządzania, wydanych na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Zakwestionowany w pytaniu prawnym przepis rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych mówi, że podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego stanowią wydatki w wysokości 90% naliczonych i ponoszonych wydatków. Jednoznaczny jest więc cel tej regulacji, którym jest zmniejszenie kwoty przyznawanych dodatków mieszkaniowych. Wielkość odjemnej w równaniu, którego wynik stanowi (co do zasady) kwotę dodatku, zmniejsza się o 10%. Należy zaznaczyć, że ograniczenie wysokości wydatków ma charakter generalny, tj. dotyczy wszystkich wydatków, niezależnie od rodzaju uprawnień do lokalu, charakteru prawnego tego lokalu (należący do zasobu mieszkaniowego gminy lub nie) oraz od rodzaju samych wydatków.

Ograniczenie wydatków będących podstawą obliczenia dodatku mieszkaniowego o 10% nie ma podstaw w przepisach ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w szczególności w art. 6 ust. 1. Przepis § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych, jest zatem niezgodny z ustawą o dodatkach mieszkaniowych, w szczególności ze wskazanym przepisem. Pomijając tu kwestię, czy w ogóle, kiedy i w jakim zakresie ustawodawca może upoważnić do określenia w rozporządzeniu odstępstw od regulacji ustawowej, przyjąć należy, że – niezależnie od innych warunków – wynikać to powinno z jednoznacznej (a nie domniemanej) i szczegółowej treści przepisu ustawy. Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych regulowanych ustawami, a także nie powinno ich powtarzać. Tym samym § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych jest niezgodny z art. 6 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych odwołuje się do pojęcia „wydatków za zajmowany lokal mieszkalny, stanowiących podstawę obliczania dodatku mieszkaniowego”. Problem wysokości dodatku mieszkaniowego został uregulowany w art. 6 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Przepis ten nie posługuje się jednak pojęciem użytym w art. 9 ust. 1 pkt 1. Występują w nim natomiast dwa inaczej nazwane pojęcia, mianowicie: wydatków przypadających na normatywną powierzchnię użytkową zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz wydatków poniesionych przez osobę otrzymującą dodatek mieszkaniowy. Wysokość dodatku mieszkaniowego stanowi różnicę między tymi wydatkami.

Sposób obliczania „wydatków na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego” określony jest w art. 5 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, który to przepis odwołuje się z kolei do pojęcia normatywnej powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. Gdy chodzi o pojęcie „wydatków poniesionych”, to – w świetle art. 6 ust. 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych – o ich wysokości nie decyduje wysokość rzeczywistych wydatkowanych kwot, gdyż wymieniony przepis nakazuje przyjąć, że odpowiadają one określonemu poziomowi dochodów gospodarstwa domowego, przy czym nazwa „gospodarstwo domowe” oznacza grupę osób wymienionych w art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Tak więc niezależnie od uregulowanej w sposób wysoce skomplikowany, a skutek tego wysoce niejasny (m.in. w związku z wadliwością zastosowanej terminologii), metody ustalania wysokości dodatku mieszkaniowego, można przyjąć, że możliwe jest ustalenie wysokości dodatku wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Wobec tego rola przepisu przewidującego wydanie rozporządzenia (czyli art. 9 ust. 1 pkt 1

ustawy o dodatkach mieszkaniowych) nie polega na uzupełnieniu regulacji ustawowej w określonym zakresie, ale na upoważnieniu Rady Ministrów do wprowadzenia odstępstw od regulacji ustawowej. W ten sposób rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych w samoistny sposób kreuje odrębny od ustawowego reżim określania wysokości dodatku mieszkaniowego. Innymi słowy – normy o charakterze wykonawczym determinują treść norm ustawowych. Stanowi to oczywiste naruszenie określonej konstytucyjnie hierarchii źródeł prawa.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności rozporządzenia z ustawą pociąga za sobą utratę mocy obowiązującej rozporządzenia (art. 190 ust. 3 Konstytucji). Wobec tego zbędne jest badanie, czy zaskarżony § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych jest zgodny ze wskazanym w pytaniu prawnym wzorcem konstytucyjnym. Wynik tego badania w żaden sposób nie mógłby zapobiec utracie mocy obowiązującej przepisu rozporządzenia.

4. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że sąd przedstawiający pytanie prawne może rozstrzygnąć zawisłą przed nim sprawę wprost na podstawie przepisów ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Eliminacja z porządku prawnego zaskarżonego przepisu rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych powoduje, że obowiązuje wyłącznie stan prawny przewidziany w ustawie o dodatkach mieszkaniowych. Niniejszy wyrok nie powoduje powstania luki w prawie, nie ma więc powodu do korzystania z możliwości odroczenia utraty mocy obowiązującej § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji. Wydanie nowego rozporządzenia w tej sprawie może być natomiast pożądane ze względu na stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych i spowodowaną tym utratę mocy obowiązującej niektórych przepisów rozporządzenia w sprawie dodatków mieszkaniowych.

Rozpoznając niniejszą sprawę, Trybunał Konstytucyjny musiał wziąć pod uwagę nie tylko przepisy ustawy o dodatkach mieszkaniowych wskazane w pytaniu prawnym jako przedmiot i wzorce kontroli, ale także inne przepisy tej ustawy, konieczne dla ustalenia treści zawartej w zaskarżonych przepisach. Stwierdziwszy przy tej okazji, że przepisy te uchybiają zasadom poprawnej legislacji, Trybunał sygnalizuje właściwym organom, że usunięcie tych uchybień w drodze odpowiednich działań ustawodawczych jest konieczne dla zapewnienia spójności (w tym: określoności i jasności) porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.