

**Dz.U. 1998 Nr 67 poz. 445****WYROK**

z dnia 25 maja 1998 r.

**Sygn. U. 19/97****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Ferdynand Rymarz – przewodniczący  
Stefan J. Jaworski  
Marek Safjan – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 25 maja 1998 r. na rozprawie, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Prezesa Rady Ministrów i Prokuratora Generalnego:

## 1) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie:

niezgodności ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570; zm.: z 1997 r. Nr 24, poz. 121, 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; zm.: z 1995 r. Nr 86, poz. 433, Nr 133, poz. 654; z 1996 r. Nr 56, poz. 257; z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 68, poz. 439, Nr 111, poz. 723) i z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

## 2) wniosku Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie o stwierdzenie:

niezgodności § 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 79, poz. 487) z art. 40 ust. 3, art. 43 ust. 5 i art. 45 ust. 3 powołanej wyżej ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 2, art. 7, art. 92 ust. 1 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

**o r z e k a:**

**1. Ustępy 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570; zm.: z 1997 r. Nr 24, poz. 121, Nr 79, poz. 487), w brzmieniu znowelizowanym przez § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 79, poz. 487):**

**a) są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ ich zamieszczenie w rozporządzeniu nastąpiło z naruszeniem konstytucyjnych warunków wydawania przez Radę Ministrów rozporządzeń na podstawie ustaw i w celu ich**

wykonania, a także przez unormowanie w nich pojęcia dochodu, które, ze względu na zasadnicze znaczenie dla prawa do dodatków mieszkaniowych, powinno być uregulowane w przepisie rangi ustawowej,

b) są niezgodne 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; zm.: z 1995 r. Nr 86, poz. 433, Nr 133, poz. 654; z 1996 r. Nr 56, poz. 257; z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 68, poz. 439, Nr 111, poz. 723) przez to, że normując kryteria ustalania dochodu wykraczają poza zakres upoważnień zawartych w tej ustawie;

2. § 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 79, poz. 487) w takim zakresie, w jakim powoduje zwiększenie wydatków gmin na wypłaty dodatków mieszkaniowych w roku budżetowym 1997 bez odpowiedniego zwiększenia udziału gmin w podziale dochodów publicznych:

a) jest niezgodny także z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z zasadą pewności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Konstytucyjny ustala, że utrata mocy obowiązującej przepisów określonych w ust. 1 i 2 wyroku nastąpi z dniem 31 grudnia 1998 roku.

#### Uzasadnienie:

#### I

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w niniejszej sprawie zostało wszczęte wskutek wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich oraz wniosku Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie, rozpoznawanych łącznie na mocy zarządzenia Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego z 6 stycznia 1998 roku.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 3 listopada 1997 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1994 r.) 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 ze zm.; dalej: ustawa z 2 lipca 1994 r.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawca wskazuje, że w myśl art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z 2 lipca 1994 r. podstawowym kryterium, od którego zależy uprawnienie obywatela do dodatku mieszkaniowego, jest wysokość dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego. Przepisy ustawy nie precyzują pojęcia dochodu dla celu ustalenia dodatku mieszkaniowego; w art. 40 ust. 2 i 2a został jedynie określony sposób ustalania dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego. Samo pojęcie dochodu zostało natomiast określone w ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 1994 roku.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zdefiniowanie dochodu w powyższym fragmencie rozporządzenia nastąpiło z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 40 ust. 3 ustawy z 2 lipca 1994 r. Zgodnie z tym upoważnieniem Rada Ministrów miała w drodze rozporządzenia określić jedynie sposób deklarowania i wzór

deklaracji o wysokości dochodów oraz dokumenty, które należy dołączyć do deklaracji i przechowywać w celu udostępnienia. Zdaniem wnioskodawcy upoważnienie do określenia sposobu deklarowania i wzoru deklaracji o wysokości dochodów nie mogło być rozumiane jako upoważnienie do zdefiniowania samego pojęcia dochodu. Upoważnienie do określenia sposobu deklarowania oraz upoważnienie do ustalenia wzoru deklaracji o wysokości dochodów dotyczą czynności czysto technicznych. Przez sposób deklarowania należy rozumieć zespół czynności podejmowanych przez ubiegającego się o dodatek mieszkaniowy w celu wykazania wysokości dochodów przypadających na członka jego gospodarstwa domowego, a wzór deklaracji to po prostu wzór druku urzędowego służącego do zadeklarowania wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego.

Zarzucane przekroczenie upoważnienia ustawowego oznacza, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, że zaskarżony fragment rozporządzenia z 1994 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z kolei Rada Miejska w Wąbrzeźnie w piśmie z 30 września 1997 r. wniosła o stwierdzenie niezgodności § 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 79, poz. 487; dalej: rozporządzenie nowelizujące z 1997 r.) z art. 1 i art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. oraz z art. 54 ust. 1 tejże Ustawy Konstytucyjnej, jak również z art. 40 ust. 3, art. 43 ust. 5 i art. 45 ust. 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Zdaniem wnioskodawcy Rada Ministrów w zaskarżonym rozporządzeniu przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego. Przepisy ustawy z 2 lipca 1994 r. upoważniające Radę Ministrów do wydania przepisów wykonawczych nie dotyczą kwestii określenia pojęcia dochodu dla potrzeb ustalenia dodatku mieszkaniowego. Tym samym zdefiniowanie tego pojęcia w rozporządzeniu nastąpiło mimo braku wyraźnego upoważnienia ustawowego. W konsekwencji rozporządzenie nowelizujące z 1997 r. narusza, zdaniem wnioskodawcy, zarówno art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych, statuujący zasadę praworządności, jak również art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., określający zakres upoważnienia Rady Ministrów do wydawania aktów wykonawczych do ustaw.

Ponadto Rada Miejska w Wąbrzeźnie zarzuca, że zaskarżone przepisy rozporządzenia nowelizującego z 1997 r., poprzez nowe określenie, co należy uznać za dochód do celów uzyskania dodatku mieszkaniowego, naruszają zasadę pewności prawa, wynikającą z art. 1 przepisów konstytucyjnych. Zgodnie z wprowadzoną zmianą 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. Zawężenie pojęcia dochodu spowoduje zwiększenie liczby osób uprawnionych do otrzymania dodatku mieszkaniowego, co z kolei pociągnie za sobą rozszerzenie zakresu obowiązku gmin. Zwiększenie obowiązków gmin w trakcie roku budżetowego stoi, zdaniem wnioskodawcy, w sprzeczności z zasadą pewności prawa.

W piśmie z 24 października 1997 r. Rada Miejska w Wąbrzeźnie dostosowała zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego fragmentu rozporządzenia do nowej Konstytucji RP, wskazując następujące jej przepisy: art. 2 (zasada pewności prawa), art. 7 (zasada praworządności), art. 92 ust. 1 (zakres stanowienia przepisów wykonawczych do ustaw) oraz art. 167 ust. 1 i 4 (obowiązek określenia udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych proporcjonalnie do nałożonych i zmienionych zadań samorządu).

2. Prezes Rady Ministrów ustosunkował się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z 12 grudnia 1997 r., a do wniosku Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie - w piśmie z 29 grudnia 1997 r., stwierdzając w obu przypadkach, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z przytoczonymi przez wnioskodawców przepisami konstytucji i ustawy z 2 lipca 1994 roku.

Zdaniem Prezesa Rady Ministrów ustępy 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 1994 r. nie zawierają definicji pojęcia dochodu, a jedynie informacje w przedmiocie technicznego sposobu wypełniania deklaracji o dochodach, „a więc jakie składniki należy wziąć pod uwagę przy obliczaniu dochodu przypadającego na członka lub członków gospodarstwa domowego”. Zwraca on uwagę, że ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie podaje pojęcia dochodu ani nie odwołuje się w tym względzie do przepisów innych ustaw. Przepis art. 40 ust. 3 tej ustawy nakłada na Radę Ministrów, między innymi, obowiązek określenia dokumentów, które osoba ubiegająca się o przyznanie dodatku mieszkaniowego powinna dołączyć do deklaracji o wysokości dochodów i przechowywać w celu udostępnienia. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów obowiązek ten byłby trudny do wykonania bez wskazania choćby przykładowo rodzajów dochodów, których dokumenty te mają dotyczyć. Za informacyjnym charakterem regulacji zawartej w ust. 1, 2 i 3 przemawia również fakt, że nie została ona zamieszczona w przepisach szczegółowych rozporządzenia, lecz w załączniku.

Prezes RM podkreśla, że celem zamieszczenia w załączniku nr 2 omawianych postanowień było umożliwienie osobom ubiegającym się o przyznanie dodatku mieszkaniowego właściwego wypełnienia deklaracji. Trudno zatem uznać, że postanowienia o charakterze informacyjnym stanowią definicję dochodu do celów ustalenia dodatku mieszkaniowego. Zwraca także uwagę na to, że w ust. 1 omawianego załącznika nr 2 użyto nieprecyzyjnego wyrażenia „za dochód uważa się” zamiast, jak stanowi art. 40 ust. 2 ustawy, zwrotu „za podstawę obliczenia dochodu”. Według autora pisma nieprecyzyjna redakcja informacji zamieszczonych omawianym fragmencie rozporządzenia z 1994 r. nie może prowadzić do uznania zawartej w nich regulacji za definicję dochodu.

Ustosunkowując się do wniosku Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie, Prezes Rady Ministrów wywodzi, że informacyjny charakter ma także ust. 3 omawianego załącznika nr 2, wprowadzony rozporządzeniem nowelizującym z 1997 r. Przewidziane w ust. 3 wyłączenia mogą spowodować zwiększenie liczby osób uprawnionych do otrzymania dodatku mieszkaniowego, jednak nie pociągnie to za sobą znaczącego wzrostu wydatków gmin, gdyż zwiększenie wypłat z tego tytułu będzie mieścić się „w granicach błędu szacunkowego wynikającego z kalkulacji kwoty tych wydatków na etapie projektowania budżetu gminy na dany rok”. Precyzyjne zaplanowanie wydatków z tytułu wypłat dodatków mieszkaniowych jest niemożliwe z uwagi na fakt, że wydatki te ulegają w ciągu roku wielokrotnym zmianom.

3. Prokurator Generalny ustosunkował się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w piśmie z 12 grudnia 1997 r., a do wniosku Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie - w piśmie z 6 stycznia 1998 r. stwierdzając, że ustępy 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 7 listopada 1994 r. (z uwzględnieniem brzmienia ust. 1 i 3 nadanego rozporządzeniem nowelizującym z 1997 r.) są niezgodne z art. 40 ust. 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego zdefiniowanie pojęcia dochodu nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w art. 40 ust. 3 ustawy. Rada Ministrów nie została upoważniona do określenia definicji dochodu, lecz do ustalenia sposobu deklarowania oraz

wzoru deklaracji o wysokości dochodów. Tym samym Rada Ministrów, wykonując upoważnienie, miała jedynie określić czynności formalne, które powinna wykonać osoba ubiegająca się o przyznanie dodatku mieszkaniowego.

Zwraca uwagę, że miejsce umieszczenia kwestionowanego fragmentu, tj. załącznik do rozporządzenia, może wskazywać na wyłącznie informacyjny charakter tej regulacji. Jednakże treść zawartą w omawianym fragmencie rozporządzenia należy uznać za normatywną, gdyż wykracza ona poza ramy zwykłego objaśnienia, nadając pojęciu dochodu własne znaczenie. W ust. 1 mowa jest o tym, co uważa się za dochód. W ust. 2 zawarty jest otwarty katalog kwot zaliczanych do dochodu, a ust. 3 wyłącza niektóre kwoty z dochodu. Tym samym Rada Ministrów samodzielnie przesądziła o okolicznościach mających znaczenie dla ustalenia prawa do dodatku mieszkaniowego. Zdaniem Prokuratora Generalnego stanowi to oczywiste przypisanie sobie przez Radę Ministrów kompetencji normodawczej bez podstawy prawnej.

Prokurator Generalny podkreśla także, iż niedopuszczalne jest formułowanie definicji ustalających znaczenie pojęć ustawowych w akcie niższego rzędu niż ustawa. Odstępstwo od tej reguły możliwe jest tylko wtedy, gdy ustawa zawiera wyraźne i bezpośrednie upoważnienie do zdefiniowania jakiegoś określenia w akcie niższej rangi.

## II

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawców i uczestników postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

Przedstawiciele wnioskodawców sprecyzowali ostatecznie wzorzec kontroli konstytucyjnej: przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich uznał, że ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych sprzeczne są z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., natomiast przedstawiciel Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie wniósł o stwierdzenie niezgodności § 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 8 lipca 1997 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych z art. 1, art. 3 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. oraz z art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

Przedstawiciel Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie podkreślił, że każda zmiana zakresu zadań gmin pociągająca za sobą zwiększenie obciążeń finansowych winna być wprowadzona z odpowiednim wyprzedzeniem, aby umożliwić dostosowanie budżetu gminy do nałożonych obowiązków. Zwiększenie wydatków gmin w trakcie roku budżetowego, związane z wypłatą dodatków mieszkaniowych, nie mogło być pokryte w pełni ani z 1% rezerwy budżetowej, ani z dotacji celowej z budżetu państwa.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów przyznał, że nie zostały przeprowadzone wyliczenia, które potwierdziłyby, że zwiększenie wydatków gmin z tytułu wypłat dodatków mieszkaniowych będzie mieścić się w granicach błędu szacunkowego wynikającego z kalkulacji kwot tych wydatków na etapie projektowania budżetu gminy na dany rok. Ponadto uznał, że ust. 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych ma charakter normatywny.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego fragmentu rozporządzenia z 1994 r. pojawia się problem intertemporalny, ponieważ przepis ten został ustanowiony - w brzmieniu pierwotnym, a następnie znowelizowany - pod rządami przepisów konstytucyjnych, które w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny już nie obowiązują (zostały zastąpione przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.). Gdyby przedmiotem oceny była treść zaskarżonego przepisu jako taka, to znaczyłoby chodząc o odpowiedź na pytanie, czy zawarta w tym przepisie definicja dochodu (miarodajna przy ustalaniu prawa do dodatku mieszkaniowego) jest merytorycznie zgodna z normami konstytucyjnymi, podstawą oceny byłyby wyłącznie przepisy nowej konstytucji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznym państwie prawnym, w którym Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. jest prawem najwyższym (art. 2 i art. 8), nie powinny obowiązywać przepisy niższej rangi treściowo niezgodne z tą konstytucją, bez względu na czas ich ustanowienia. Przedmiotem badania w niniejszej sprawie jest jednak w istocie nie treść ust. 1, 2 i 3 załącznika nr 2 do rozporządzenia z 1994 r., lecz kompetencja Rady Ministrów do ich ustanowienia, rozpatrywana z punktu widzenia hierarchii norm i warunków wydawania przepisów wykonawczych do ustaw. W tym aspekcie podstawą oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu, z racji jego ustanowienia przed wejściem w życie nowej konstytucji, nie mogą być szczegółowe postanowienia tej konstytucji, ponieważ nie ma ona mocy wstecznej; wniosek ten wynika z unormowania momentu wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. (art. 243) i znajduje dodatkowe wsparcie w zasadzie nieretroaktywności prawa, która jest jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2). Oznacza to, że powszechnie obowiązujące akty prawodawcze wydane przed wejściem w życie konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. obowiązują nadal do czasu utraty mocy w zwykłym trybie prawodawczym, chyba że wyraźny przepis konstytucji przewiduje szczególny tryb korekcyjno - dostosowawczy (takim przepisem jest art. 241 ust. 6, przewidujący w okresie 2 lat do wejścia w życie konstytucji zastąpienie uchwał Rady Ministrów, zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawowego). Pod rządami nowej konstytucji nie mogą być uznane za konstytucyjne przepisy ustanowione przed jej wejściem w życie, których ustanowienie nie ma konstytucyjnej legitymacji z powodu naruszenia kompetencji prawodawczej lub trybu prawodawczego, określonych przez normy konstytucyjne obowiązujące w czasie wydania danego aktu. Badanie zgodności przepisów prawa pochodzących sprzed 17 października 1997 r. z konstytucją - rozumianą w znaczeniu materialnym, jako zespół zasad, wartości i norm wyinterpretowanych z aktów konstytucyjnych, w tym norm międzyczasowych wyprowadzonych z przepisów Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. - wymaga zatem sięgnięcia do przepisów konstytucyjnych obowiązujących w dniu wydania, ewentualnie także w dniu znowelizowania danego aktu normatywnego (por. wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. U. 6/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 65).

W odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych „zastanych” przez konstytucję z 2 kwietnia 1997 r. badanie prawidłowości ich ustanowienia może obejmować w szczególności następujące kwestie: po pierwsze - czy upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zostało sformułowane prawidłowo z punktu widzenia norm konstytucyjnych obowiązujących w czasie ustanowienia tego upoważnienia (w razie późniejszego znowelizowania upoważnienia miarodajna jest data dokonania tej nowelizacji); po drugie - czy stosunek treści rozporządzenia do ustawowego upoważnienia, obowiązującego w czasie wydania (ew. nowelizacji) badanego rozporządzenia, odpowiada

konstytucyjnym warunkom wydawania rozporządzeń; po trzecie - czy przy wydaniu rozporządzenia został zachowany tryb prawodawczy obowiązujący w owym czasie. W niniejszej sprawie punkt ciężkości dotyczy tej drugiej kwestii. Konstytucyjną podstawą oceny prawidłowości ustanowienia zaskarżonego fragmentu rozporządzenia jest więc art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., obowiązującej w czasie wydania tego rozporządzenia w wersji pierwotnej oraz w czasie wydania rozporządzenia nowelizującego z 1997 r. Artykuł 54 ust. 1 stanowił, że Rada Ministrów wydaje rozporządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień. Warunki konstytucyjności rozporządzeń przewidziane w art. 54 ust. 1 zostały potwierdzone w art. 92 ust. 1 nowej konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Doprecyzowano natomiast wymagania jakie musi spełnić upoważnienie: powinno ono określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu. Ustanowienie w nowej konstytucji bardziej restrykcyjnych warunków konstytucyjności rozporządzeń oznacza, że każde rozporządzenie naruszające wymogi przewidziane w dawnym art. 54 ust. 1 będzie także sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Jednakże z wyżej przytoczonych względów w omawianej sprawie zaskarżone przepisy rozporządzenia powinny przede wszystkim podlegać ocenie z punktu widzenia art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku.

2. Zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich fragment rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych w pierwotnym brzmieniu (z 1994 r.) składał się z dwóch ustępów. W ust. 1 w zdaniu pierwszym normodawca stanowił, że za dochód uważa się „wszelkie przychody pomniejszone o koszty ich uzyskania”. W zdaniu drugim ustępu 1 normodawca precyzował, że w wypadku przychodów, od których koszty uzyskania odliczane są ryczałtowo, dochód ustala się po odliczeniu tych kosztów (tj. kosztów w wysokości ustalonej ryczałtowo). Z kolei w ust. 2 wymieniono w 10 punktach przykładowo („w szczególności”) składniki zaliczane do dochodu. Zmiana omawianego fragmentu rozporządzenia z 1994 r., kwestionowana przez Radę Miejską w Wąbrzeźnie, nastąpiła na mocy § 1 rozporządzenia nowelizującego z 1997 r. Według pkt. 1 tego rozporządzenia uległo zmianie brzmienie zdania pierwszego w ust. 1; obecnie zdanie to brzmi: „Za dochód, z zastrzeżeniem ust. 3, uważa się wszelkie przychody pomniejszone o faktycznie poniesione koszty ich uzyskania (dochód brutto)”. Zmiana w ust. 1 sama przez się nie zmienia treści omawianej regulacji. Istotną zmianę wnosi pkt 3 przepisu nowelizującego zaskarżonego przez Radę Miejską w Wąbrzeźnie, który do dotychczasowych ust. 1 i 2 omawianego fragmentu rozporządzenia nowelizowanego dodał ust. 3 w brzmieniu: „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.” Zmiana zawarta w pkt. 2 przepisu nowelizującego jest konsekwencją wyłączenia określonego w cytowanym wyżej ust. 3 tekstu nowelizowanego - polega na wykreśleniu z pkt. 2 w ustępie 2 tego tekstu fragmentu zaliczającego do dochodu dodatki dla sierot zupełnych. Reasumując można stwierdzić, że rozporządzenie nowelizujące z 1997 r. wprowadziło „zubożenie” określonych w rozporządzeniu z 1994 r. składników dochodu o dodatki dla sierot zupełnych oraz o następujące świadczenia z pomocy społecznej: zasiłki okresowe, jednorazowe świadczenia pieniężne i świadczenia w naturze.

Nie ulega wątpliwości, że omawiany fragment rozporządzenia z 1994 r. zawiera dokładne określenie sposobu ustalania dochodu do celów stosowania przepisów ustawy z 2

lipca 1994 r. dotyczących dodatków mieszkaniowych. Intencją autorów rozporządzenia było określenie, jak należy rozumieć terminy „dochód” i „dochody” użyte w art. 39 ust. 1, art. 40 ust. 1 - 2a i art. 41 tej ustawy. Nie można przy tym zgodzić się z sugestią zawartą w piśmie Prezesa Rady Ministrów, iż mamy do czynienia tylko z informacją o sposobie obliczania dochodu (adresowaną do osób wypełniających „Deklarację o dochodach”, której wzór zawiera załącznik nr 2), a nie z definicją samego pojęcia dochodu. Określenie sposobu obliczania dochodu jest bowiem w tym wypadku ściśle zdeterminowane rozumieniem tego pojęcia, ustalonym właśnie w kwestionowanym przepisie. Należy stwierdzić, że pojęcia definicji i informacji nie są przeciwstawne w przypadku definicji sprawozdawczej, tj. informującej o przyjętym wcześniej sposobie rozumienia definiowanego terminu. W omawianym fragmencie rozporządzenia mielibyśmy do czynienia z definicją sprawozdawczą, gdyby była ona bądź powtórzeniem określenia zawartego w ustawie, bądź objaśnieniem określenia ustawowego, stanowiącym „przełożenie” treści ustawy na wskazówki przydatne w praktyce, gdy nie ulega żadnej wątpliwości, że wskazówki te są oparte na jedynej możliwej wykładni ustawy. Informacja tego typu nie zawierałaby żadnej samodzielnej treści normatywnej (uzupełniającej to, co jest unormowane wprost w ustawie), dlatego zamieszczenie jej w tej części rozporządzenia wykonawczego, w której określony jest wzór deklaracji o dochodach, w postaci pouczenia o sposobie wypełniania tej deklaracji, nie budziłoby istotnych zastrzeżeń z punktu widzenia hierarchii norm (por. *orzeczenie z 25 lutego 1997 r.*, sygn. K. 21/95, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 7).

Ustawa z 2 lipca 1994 r. nie zawiera żadnych wskazówek co do sposobu rozumienia pojęcia dochodu, co niewątpliwie stanowi istotną lukę w regulacji ustawowej i technicznolegislacyjną wadę tej ustawy. Pojęcie dochodu w prawie polskim nie ma jednego ustalonego znaczenia, lecz jest rozumiane w sposób rozmaity zależnie od celu unormowania (por. różnice w sposobie rozumienia dochodu w prawie cywilnym, w prawie podatkowym i w aktach normatywnych regulujących uprawnienia do rozmaitych świadczeń socjalnych). Definicje terminu „dochód” zawarte w przepisach prawnych są z reguły definicjami regulującymi: przez wskazanie kryteriów obliczania dochodu, zaliczenie określonych świadczeń do składników dochodu i wyłączenie niektórych innych świadczeń itp., precyzują treść i zakres tego terminu. Tym samym uznają za wiążące (na gruncie danej regulacji prawnej) określony - jeden z wielu możliwych - sposobów rozumienia pojęcia dochodu. Definicje te stanowią zatem część regulacji prawnej, mają charakter normatywny, a nie informacyjny. Taki właśnie charakter ma zakwestionowany fragment rozporządzenia z 1994 r. Zawarta w nim definicja nie informuje o przyjętym przez ustawodawcę sposobie obliczania dochodu do celów ustalania prawa do dodatku mieszkaniowego i jego wysokości (ustawa z 2 lipca 1994 r. nie reguluje bowiem tej kwestii) ani nie odsyła *per analogiam* do określonej definicji dochodu zawartej w jakiejś innej ustawie, lecz w sposób samodzielny - i w tym sensie arbitralny - przesądza sposób obliczania dochodu (przychody pomniejszone o faktyczne albo ustalone ryczałtowo koszty ich uzyskania) oraz rodzaj przychodów uwzględnianych przy obliczaniu dochodu (wszystkie przychody oprócz dodatków dla sierot zupełnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej oraz jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej).

Regulacyjnego (normatywnego) charakteru kwestionowanej definicji nie przekreśla fakt umieszczenia jej w załączniku do rozporządzenia, określającym wzór deklaracji o dochodach. Załącznik ten stanowi integralną część rozporządzenia, a omawiany fragment ma redakcję właściwą dla definicji legalnych (które należą do wypowiedzi normatywnych). Teza o czysto informacyjnym, a nie regulacyjnym charakterze omawianego fragmentu rozporządzenia nie da się zresztą pogodzić z faktem nowelizacji dokonanej w 1997 r. i



mającej wyraźnie charakter zmiany merytorycznej; gdyby treścią tej części rozporządzenia była wyłącznie informacja o kryteriach ustalania dochodu w rozumieniu ustawy z 1994 r., nie byłoby żadnych podstaw do takiej nowelizacji, skoro ustawowe wyznaczniki rozumienia pojęcia dochodu nie uległy żadnej zmianie od momentu wydania rozporządzenia w wersji pierwotnej.

3. Analizę zgodności zaskarżonej części rozporządzenia z 1994 r. z konstytucyjnymi regułami stanowienia rozporządzeń wykonawczych przez Radę Ministrów należy rozpocząć od stwierdzenia, że we wstępie rozporządzenia z 1994 r., a także rozporządzenia nowelizującego z 1997 r. jako podstawy wydania tych aktów przytoczono pięć przepisów ustawy z 2 lipca 1994 r.: art. 40 ust. 3, art. 42 ust. 6, art. 43 ust. 5, art. 44 ust. 4 i art. 45 ust. 3. Ponieważ poszczególne fragmenty rozporządzenia nie zawierają powołań odnoszących się do podstaw ustawowych, w badaniu zgodności zaskarżonej części z upoważnieniem ustawowym należy uwzględnić wszystkie wymienione podstawy. Z góry można wyeliminować z dalszych rozważań podstawy, które w oczywisty sposób nie wiążą się z materią zawartą w zaskarżonym fragmencie (pojęcie dochodu), a mianowicie art. 42 ust. 6 i art. 44 ust. 4. Skoro rozpatrywany fragment jest częścią załącznika nr 2 - wzoru „Deklaracji o dochodach”, to pod uwagę należy wziąć przede wszystkim art. 40 ust. 3, upoważniający Radę Ministrów do ustalenia takiego wzoru. Wszyscy uczestnicy postępowania (nie wyłączając Prezesa Rady Ministrów) wskazują - mimo rozbieżnych konkluzji - na ten właśnie przepis jako punkt odniesienia w ocenie zaskarżonej części rozporządzenia.

Pozostają jeszcze dwa inne przepisy ustawy z 2 lipca 1994 r., na które powołuje się tylko Rada Miejska w Wąbrzeźnie, tj. art. 43 ust. 5, a także art. 45 ust. 3. W pierwszym z powołanych przepisów mowa jest o dokumentach, które należy dołączyć do wniosku o przyznanie dodatku oprócz deklaracji o wysokości dochodów, oczywiste jest zatem, że przepis ten nie może być brany za podstawę oceny wzoru „Deklaracji o dochodach”. Z kolei art. 45 ust. 3 zawierał upoważnienie do określenia „szczegółowych zasad przyznawania dodatków mieszkaniowych i ich wypłat” (powołane oznaczenie przepisu jest nieaktualne, gdyż w wyniku nowelizacji z 21 sierpnia 1997 r. cytowane upoważnienie zostało w dosłownym brzmieniu umieszczone w nowym art. 45c ust. 1).

Analiza omawianych przepisów upoważniających ustawy z 2 lipca 1994 r. prowadzi do wniosku, że żaden z nich nie może być interpretowany jako podstawa do określenia przez Radę Ministrów kryteriów ustalania dochodu w rozumieniu ustawy. Do kanonu polskiej myśli konstytucyjnej, ugruntowanej w literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na długo przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., należy pogląd, że rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia; przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. np.: *orzeczenie z 28 maja 1986 r.*, sygn. U. 1/86, OTK w 1986 r., poz. 2; *postanowienie z 20 stycznia 1988 r.*, sygn. Uw 6/87, OTK w 1988 r., poz. 10; *orzeczenie z 17 czerwca 1997 r.*, sygn. akt U. 5/96, OTK ZU Nr 2/1997, poz. 21). Ścisła wykładnia art. 40 ust. 3 ustawy nie pozwala przyjąć, że w jego zakresie mieści się upoważnienie do określenia pojęcia dochodu. Przepis ten upoważnia wyraźnie do uregulowania „sposobu deklarowania oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego”, a także określenia dokumentów potrzebnych do wykazania deklarowanych dochodów. Chodzi zatem o

określone czynności, jakie powinna wykonać osoba ubiegająca się o dodatek mieszkaniowy, nie zaś o merytoryczne przesłanki powstania prawa do tego dodatku.

Również upoważnienie zawarte dawniej w art. 45 ust. 3 ustawy (w wyniku nowelizacji z 21 sierpnia 1997 r. „przeniesione” do art. 45c ust. 1) nie może być traktowane jako wystarczająca podstawa do uregulowania pojęcia dochodu. Sformułowanie „szczegółowe warunki przyznawania dodatków mieszkaniowych i ich wypłat”, może budzić wątpliwości co do precyzji upoważnienia. Było ono już przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny, który uznał jego konstytucyjność (pkt 5 *in fine* sentencji orzeczenia z 23 października 1995 r., *sygn. K. 4/95*, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31). Ścisła, literalna wykładnia omawianego upoważnienia wymaga przyjęcia, że „przyznawanie” dodatków mieszkaniowych, jako pojęcie przeciwstawione „wypłacie” dodatków, dotyczy fazy działania organów stosujących ustawę poprzedzającej wypłatę. Za taką wykładnią, odnoszącą pojęcie „przyznawania” dodatków mieszkaniowych wyłącznie do czynności urzędowych, które mają na celu ustalenie prawa do dodatku i jego wysokości, a nie do materialnoprawnych przesłanek nabycia prawa do tego świadczenia, przemawia także kontekst ustawowy, w którym omawiane upoważnienie było (art. 45 ust. 3 przed nowelizacją) i jest (art. 45c ust. 1 po nowelizacji) zamieszczone. Zresztą Prezes Rady Ministrów, broniąc w niniejszej sprawie stanowiska o poprawności zaskarżonego fragmentu rozporządzenia, nie powołuje się na to upoważnienie, lecz na art. 40 ust. 3.

Do powyższych stwierdzeń należy dodać, że gdyby nawet w ustawie z 2 lipca 1994 r. zostało zamieszczone wyraźne upoważnienie do określenia pojęcia dochodu przez Radę Ministrów, to takie upoważnienie byłoby niezgodne z konstytucyjnym statusem rozporządzeń jako aktów wydawanych wyłącznie „w celu wykonania ustaw” (rozpatrywany fragment rozporządzenia byłby niezgodny z konstytucją mimo zgodności z ustawą). W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie ulega wątpliwości, że na gruncie ustawy z 1994 r. pojęcie dochodu jest kluczowym, zasadniczym elementem całej regulacji dodatków mieszkaniowych. Średni dochód w rodzinie decyduje o istnieniu lub braku uprawnienia obywatela do otrzymania dodatku (art. 39 ust. 1 i art. 40 ust. 1 - 2a), jak i o wysokości tego świadczenia (art. 41). Od przyjęcia określonej definicji na gruncie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych zależy zakres podmiotowy uprawnień określonych w ustawie, realny wymiar tych uprawnień, skala kosztów stosowania dodatków mieszkaniowych. Tak zasadnicza regulacja nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nie należące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej, np. przez „dozowanie” zakresu stosowania instytucji ustawowych za pomocą definiowania kluczowych pojęć.

Wymaganie umieszczenia bezpośrednio w tekście ustawy wszystkich zasadniczych elementów regulacji prawnej musi być stosowane ze szczególnym rygoryzmem, gdy regulacja ta dotyczy władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli, praw i obowiązków organu administracji i obywatela w ramach stosunku publicznoprawnego lub korzystania przez obywateli z ich praw i wolności (por. orzeczenia: z 5 listopada 1986 r., *sygn. U. 5/86*, OTK w 1986 r., poz. 1; z 30 listopada 1988 r., *sygn. K. 1/88*, OTK w 1988 r., poz. 6; z 25 lutego 1997 r., *sygn. K. 21/95*, OTK ZU Nr 1/1997 poz. 7; z 22 września 1997 r., *sygn. K. 25/97*, OTK ZU Nr 3-4/1997 r., poz. 35). Rozpatrywane w niniejszej sprawie unormowanie dotyczy stosunków między obywatelem a władzą publiczną, kształtowanych jednostronnie, w sposób władczy, w formie decyzji

administracyjnej przyznającej bądź odmawiającej przyznania dodatku mieszkaniowego. Okoliczność, iż w tym wypadku chodzi nie o ingerencję w konstytucyjnie chronioną sferę praw i wolności obywatelskich, lecz o unormowanie praw do świadczeń socjalnych na rzecz obywateli, finansowanych ze środków publicznych, nie może być argumentem za osłabieniem rygoryzmu w stosowaniu prymatu ustawy. Stanowienie norm prawnych tego rodzaju wymaga bowiem z reguły rozstrzygania trudnych dylematów, doniosłych z punktu widzenia zasad i wartości konstytucyjnych, np. sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa oraz gospodarowania finansami publicznymi. W demokratycznym państwie prawnym istotne rozstrzygnięcia prawodawcze w tej materii powinny być podejmowane przez parlament, a nie przez organy władzy wykonawczej.

4. Jeśli chodzi o zarzuty Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie dotyczące naruszenia przez § 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia nowelizującego z 1997 r. zasady pewności prawa oraz zasady adekwatności udziału gmin w dochodach publicznych do obciążeń finansowych związanych z realizacją przez gminę zadań publicznych, to należy najpierw poczynić dwie uwagi:

– po pierwsze, zarzuty te należy rozważyć niezależnie od tego, że nowelizacja ta była wadliwa ze względu na omówione wyżej naruszenie określonej konstytucyjnie hierarchii norm. Kwestionowany fragment rozporządzenia z 1994 r., mimo wadliwości formalnej, stanowił element regulacji prawnej wyznaczającej zakres obowiązków gmin i związanych z tym obciążeń finansowych. Każda więc nowelizacja tej regulacji podlega ocenie także z punktu widzenia konstytucyjnych unormowań dotyczących finansów gminnych;

– po drugie, omawiane zarzuty odnoszą się do skutków zaskarżonego przepisu, które wystąpiły w trakcie roku budżetowego 1997. Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej weszła w życie 17 października 1997 r., a więc w okresie między wejściem w życie omawianej nowelizacji a końcem roku budżetowego. Wspomniane skutki „nie skonsumowały się” pod rządem poprzedniego stanu konstytucyjnego, lecz trwały pod rządami nowego stanu konstytucyjnego. Uzasadnia to przyjęcie za podstawę oceny odpowiednich przepisów nowej konstytucji, które zresztą w omawianym zakresie bądź stanowią dosłowną kontynuację dotychczasowego stanu konstytucyjnego (art. 2 nowej konstytucji - art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.), bądź wyraźne wyeksponowanie zasad zawartych *implicite* w przepisach dotychczasowych (art. 167 ust. 1 i 4 nowej Konstytucji - art. 73 tejże Ustawy Konstytucyjnej, a także art. 7 ust. 2 i art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.).

Bezsporne jest to, że kwestionowana nowelizacja, dokonując swego rodzaju „zubożenia” pojęcia dochodu miarodajnego przy ustalaniu prawa do dodatków mieszkaniowych i ich wysokości, spowodowała zwiększenie liczby osób uprawnionych do tych świadczeń oraz wzrost wysokości niektórych z nich, a w konsekwencji zwiększenie obciążeń finansowych gmin. Bezsporne jest również, że omawiana nowelizacja została dokonana bez zwiększenia zaplanowanej w ustawie budżetowej na 1997 rok kwoty przeznaczonej na dotacje celowe dla gmin stosownie do art. 45 ust. 2 ustawy z 2 lipca 1994 r., a także bez zwiększenia innych planowych dochodów gmin do końca roku budżetowego. Rozbieżne są natomiast stanowiska wnioskodawcy oraz Prezesa Rady Ministrów w kwestii oceny konstytucyjności braku odpowiedniego zwiększenia środków budżetowych w 1997 r. na dofinansowanie gmin w formie dotacji celowych. Prezes Rady Ministrów neguje zarzut naruszenia konstytucji, twierdząc, że zwiększenie obciążeń gmin mieści się w granicach błędu szacunkowego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasady wyrażone w art. 167 ust. 1 i 4 konstytucji są normami bezwzględnie obowiązującymi i przewidują bezpośrednie powiązanie (swego rodzaju legislacyjne *iunctim*) zmian w regulacji prawnej, które powodują zwiększenie obciążeń finansowych gmin, ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Stanowi to jedną z gwarancji samodzielności i stabilizacji finansowej gmin. Odstąpienia od tak rozumianej zależności nie może uzasadniać założenie, że omawiane zwiększenie obciążeń finansowych gmin mieści się w granicach błędu szacunkowego. Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby niedopuszczalną relatywizację omawianej gwarancji konstytucyjnej.

W art. 45 ustawy z 1994 r. określone są zasady i tryb podziału środków przeznaczonych w ustawie budżetowej na dotacje celowe dla gmin z tytułu realizacji przez nie zadań związanych z przyznawaniem i wypłatą dodatków mieszkaniowych. Wprawdzie gminy składają zapotrzebowanie o przyznanie dotacji co kwartał (ust. 4), ale łączna kwota dotacji określona jest w ustawie budżetowej na dany rok (ust. 2). W świetle art. 167 ust. 1 i 4 nowej konstytucji rozszerzeniu obciążeń finansowych gmin z tytułu ich zadań własnych w zakresie dodatków mieszkaniowych, dokonanemu w 1997 r., powinno było towarzyszyć jednocześnie podwyższenie kwoty przeznaczonej na dotacje celowe dla gmin z tytułu dodatków mieszkaniowych w ustawie budżetowej na 1997 rok.

Naruszenie konstytucyjnych gwarancji stabilności finansów gmin przez kwestionowaną nowelizację nie oznacza *per se* naruszenia konstytucyjnej zasady pewności prawa. Zasada pewności prawa oznacza w szczególności, że adresaci obowiązków prawnych (obywatele, ich zrzeszenia, przedsiębiorstwa itp.) nie powinni być zaskakiwani zmianami w obowiązującym stanie normatywnym; wprowadzając takie zmiany, normodawca powinien pozostawić tym podmiotom czas niezbędny do poznania tych zmian i zaplanowania swoich zachowań. Zasada pewności prawa chroni więc, między innymi, usprawiedliwione oczekiwanie adresatów norm prawnych, że prawodawca nie zmieni tych norm w sposób nagły i że ewentualną zmianę poprzedzi okresem *vacatio legis*, którego długość będzie adekwatna do charakteru zmiany. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie traktował w sposób szczególnie rygorystyczny powyższe ograniczenia swobody legislacyjnej, wynikające z zasady pewności prawa, w dziedzinie tzw. prawa daninowego, wyprowadzając z niej w szczególności zakaz niekorzystnych dla podatników zmian przepisów w trakcie roku podatkowego (por. np. *orzeczenie z 15 marca 1995 r., sygn. K. 1/95*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 7).

Dyskusyjne jest zagadnienie, w jakim zakresie beneficjentami zasady pewności prawa są podmioty władzy publicznej powołane do stosowania prawa, w tym organy samorządu terytorialnego. Zważywszy na odrębność gmin od aparatu państwowego i ich konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielność Trybunał Konstytucyjny w szeregu swych orzeczeń uznawał stosowanie niektórych ograniczeń swobody ustawodawczej, mieszczących się w standardzie demokratycznego państwa prawnego, a mających na celu przede wszystkim ochronę konstytucyjnie gwarantowanych praw i interesów jednostki - jak zasada proporcjonalności i zasada pewności prawa - *mutatis mutandis* także do ochrony gmin przed ingerencjami ustawodawczymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że zarzut naruszenia tych zasad przez normodawcę w stosunku do gmin można postawić tylko w przypadkach drastycznej i nieuzasadnionej dostatecznie interesem publicznym ingerencji w sferę samodzielności gmin. W omawianym przypadku zmiana definicji dochodu była jednoznacznie korzystna dla mieszkańców gmin - potencjalnych i rzeczywistych beneficjentów systemu dodatków mieszkaniowych. Normodawca ustanowił 14-dniową *vacatio legis* (§ 2 rozporządzenia nowelizującego z 1997 r.), ułatwiającą organom gmin organizacyjne przygotowanie się do stosowania zmienionych kryteriów ustalania dochodu.

Zmiana tych kryteriów nie była radykalna, a związane z jej wprowadzeniem dodatkowe czynności gmin w naturalny sposób były rozłożone w czasie, tak iż związane z tym ewentualne niedogodności mieszczą się w granicach zwykłych obciążeń organów stosujących prawo w przypadku jego modyfikacji. Nie sposób zatem mówić o naruszeniu konstytucyjnej zasady pewności prawa.

5. Na koniec pozostaje ustosunkować się do zarzutu Rady Miejskiej w Wąbrzeźnie, według której omówione uchybienia Rady Ministrów przy wydawaniu rozporządzenia nowelizującego z 1997 r. są jednocześnie naruszeniem zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 konstytucji. Na marginesie należy zauważyć, że wnioskodawca używa określenia „zasada praworządności”, jednak według terminologii przyjętej w piśmiennictwie i orzecznictwie konstytucyjnym zasadę wyrażoną w powołanych przepisach konstytucyjnych określa się mianem legalizmu (termin „zasada praworządności” odnosił się do art. 3 ust. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych).

Jest oczywiste, że każde naruszenie przez organ władzy państwowej obowiązujących go zakazów i nakazów zawartych w szczegółowych unormowaniach konstytucyjnych, w szczególności podjęcie decyzji władczej z przekroczeniem kompetencji określonych w konstytucji i ustawach, zawsze stanowi *implicite* także naruszenie takich ogólnych zasad konstytucyjnych, jak zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu. Należy w związku z tym zauważyć, że „wzbogacanie” podstaw kontroli o owe zasady ogólne w sytuacji, gdy w pierwszej kolejności w grę wchodzi unormowanie konstytucyjne o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążące się z badaną sytuacją, nie zawsze jest racjonalne. Byłoby to celowe tylko wówczas, gdyby naruszenie normy konstytucyjnej o większym stopniu szczegółowości stanowiło zarazem rażące naruszenie ogólnych zasad konstytucyjnych - godzące w ich istotę lub w znacznym stopniu ograniczające ich praktyczne funkcjonowanie. W takim bowiem wypadku stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny naruszenia określonej zasady ogólnej, oprócz naruszenia unormowania szczegółowego, służyłoby podkreśleniu powyższego „kwalifikowanego” charakteru naruszenia tej zasady, a nie stanowiłoby tylko odwzorowanie zachodzącej zawsze implikacji między naruszeniem unormowania szczegółowego a naruszeniem zasady ogólnej. Podobny problem rozważał Trybunał Konstytucyjny w sprawie sygn. K. 1/96 (orzeczenie z 23 października 1996 r., OTK ZU Nr 5/1996 r., poz. 38). Trybunał stanął wówczas na stanowisku, że art. 3 pozostawionych w mocy przepisów konstytucyjnych może być podstawą kontroli konstytucyjności prawa „zasadniczo tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy przedmiot kontroli wymyka się spod oceny treści innych norm i zasad konstytucyjnych”; w konsekwencji orzeczono wówczas, iż badany przepis „nie jest niezgodny z art. 3 (...) przepisów konstytucyjnych”.

W rozpatrywanym przypadku nie można mówić o rażącym naruszeniu zasady legalizmu, należy więc poprzestać na stwierdzeniu naruszenia konstytucyjnych warunków wydawania rozporządzeń wykonawczych oraz naruszenia konstytucyjnych gwarancji stabilizacji finansowej gmin.

6. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że konieczne jest odroczenie do 31 grudnia 1998 r. utraty mocy obowiązującej przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 7 listopada 1994 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych. W okresie tym powinno nastąpić wprowadzenie do systemu prawnego regulacji ustawowych, które usunęłyby wątpliwości interpretacyjne występujące na tle obecnego brzmienia art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Natychmiastowa utrata mocy obowiązującej, bez jednoczesnego sprecyzowania pojęcia dochodu, musiałaby

godzić w zasadę pewności prawa, ponieważ narażałaby obywateli na niejedność, a być może nawet arbitralną wykładnię nieprecyzyjnych przepisów ustawy.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.