

**Dz.U. 2000 Nr 5 poz. 67**

**WYROK**

z dnia 18 stycznia 2000 r.

**Sygn. K. 17/99**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca

Andrzej Mączyński

Ferdynand Rymarz

Jadwiga Skórzewska-Łosiak

Joanna Szymczak – protokolant:

po rozpoznaniu na rozprawie 18 stycznia 2000 r. sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

art. 39a ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787; zm.: Dz.U. Nr 162, poz. 1119) w części dotyczącej osób prowadzących działalność gospodarczą z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

**Artykuł 39a ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787; zm.: Dz.U. Nr 162, poz. 1119; z 1999 r. Dz.U. Nr 111, poz. 1281) jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Uzasadnienie:****I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 39a ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w części dotyczącej osób prowadzących działalność gospodarczą (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787; zm.: Nr 162, poz. 1119; z 1999 r. Nr 111, poz. 1281) z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

W przytoczonym wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich zarzuca, że przepis art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz.U. Nr 162, poz. 1119), w części dotyczącej osób prowadzących działalność gospodarczą, jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP, gdyż przyjmuje, iż do ustalenia uprawnień do dodatku mieszkaniowego nie jest konieczne ustalenie rzeczywistego dochodu na członka rodziny, a tylko przyjmuje, że jest to kwota dochodu nie niższa od zadeklarowanej do wymiaru na ubezpieczenie społeczne. W przypadku gdy określona osoba w rodzinie nie podlega ubezpieczeniu społecznemu – „nie niższa od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne na podstawie odrębnych przepisów”. Zdaniem wnioskodawcy, taka formuła ustalania dochodu dla osób prowadzących działalność gospodarczą, tylko z pozoru nie budzi zastrzeżeń. Problem polega na tym, że dochód w ten sposób deklarowany nie zawsze odpowiada rzeczywistemu dochodowi osiąganemu przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą.

Kwestie związane z ustalaniem składek na ubezpieczenie społeczne oraz podstawę ich wymiaru regulują przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887 ze zm.). Zgodnie z tymi przepisami obowiązkowemu ubezpieczeniu podlegają osoby prowadzące działalność gospodarczą (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy). Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe tych osób stanowi zaś zadeklarowana kwota, nie niższa jednak niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale (art. 18 ust. 8 ustawy). O ile taka konstrukcja prawna ma pewne uzasadnienie w zakresie ubezpieczeń społecznych, bowiem otrzymywane w ramach tego systemu świadczenia mają bezpośredni związek z

wysokością płaconych składek na ubezpieczenie, to zdaniem wnioskodawcy – automatyczne przeniesienie instytucji z zakresu ubezpieczeń społecznych na grunt przepisów prawa regulujących przyznawanie dodatków mieszkaniowych, a więc świadczeń socjalnych, prowadzi do naruszenia konstytucyjnie chronionej sfery praw obywatelskich. Takie zdefiniowanie dochodu osoby prowadzącej działalność gospodarczą może prowadzić do pozbawienia dodatku mieszkaniowego lub obniżenia jego wysokości, pomimo że osoba ubiegająca się o dodatek w rzeczywistości uzyskuje dochody uprawniające ją do dodatku lub dodatku w podwyższonej wysokości.

Na poparcie wniosku, Rzecznik Praw Obywatelskich przywołując utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, wskazał (*U. 1/96*, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 55), iż funkcją dodatków mieszkaniowych jest rekompensowanie osobom uzyskującym niskie dochody skutków większego obciążania ich budżetów domowych zarówno podwyższonymi czynszami regulowanymi, jak i w ogóle zwiększonymi wydatkami na utrzymanie mieszkania. Rzecznik przytoczył również inne orzeczenie, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził w zakresie dodatków mieszkaniowych dla osób prowadzących działalność gospodarczą (*K. 4/95*, OTK Nr 2/1995, poz. 11), iż założenie o niemożliwości ustalenia dochodu dla tej grupy osób jest aprioryczne i opiera się jedynie na konstrukcjach prawa podatkowego, które na gruncie prawa mieszkaniowego nie powinny mieć mechanicznego zastosowania. Dla osób prowadzących działalność gospodarczą ustawodawca powinien określić na gruncie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych procedurę ustalania dochodu. Taka procedura została określona ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 111, poz. 723). Zgodnie z art. 40 ust. 2a ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, dodanym przytoczoną nowelizacją, za dochód osoby prowadzącej działalność gospodarczą należało przyjmować kwotę podaną w oświadczeniu, nie niższą jednak niż zadeklarowana przez te osoby kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Powyższa procedura ustalania dochodu dla osób prowadzących działalność gospodarczą została utrzymana w art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wprowadzonym ustawą z 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

W ocenie Rzecznika powyższa procedura ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą dla potrzeb przyznawania i wypłaty dodatków mieszkaniowych

ma charakter dyskryminacyjny i narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP przez to, że w sposób różny traktuje podmioty znajdujące się w obrębie określonej kategorii, charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną). Cechami relewantnymi są, zdaniem Rzecznika, wysokość dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekraczająca pułapu oraz tytuł prawny do lokalu mieszkalnego. Cechami tymi charakteryzują się również osoby prowadzące działalność gospodarczą. Art. 39a ust. 2 różnicuje klasę podmiotów wyróżnioną w oparciu o wskazane cechy istotne, przyjmując jako kryterium zróżnicowania sposób uzyskiwania dochodu – w tym wypadku prowadzenie działalności gospodarczej. W tej sytuacji, zdaniem Rzecznika, nastąpiło odstępstwo od zasady równego traktowania.

Odstępstwo nie zawsze jest równoznaczne z dyskryminacją, i jak podkreśla Rzecznik, powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego U. 17/97 (OTK ZU Nr 3/1998) musi mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. W ocenie Rzecznika zakreślone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki, umożliwiające uznanie wprowadzonego do obrotu prawnego zróżnicowania podmiotów podobnych za zgodne z Konstytucją RP, nie zostały spełnione w zakresie objętym wnioskiem. Regulacja art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie służy bowiem realizacji celów ustawy w zakresie dodatków mieszkaniowych, tj. rekompensowaniu osobom uzyskującym niskie dochody zwiększonych wydatków na utrzymanie mieszkania. Przyjęta w art. 39a ust. 2 ustawy konstrukcja ustalania dochodu poprzez odwołania się do przepisów regulujących ustalanie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne nie ma też charakteru proporcjonalnego. W skrajnych przypadkach może ona prowadzić do pozbawienia osób biednych mieszkania z powodu nie uiszczenia opłat czynszowych. Nie ma także, w ocenie Rzecznika, uzasadnionego związku pomiędzy zróżnicowaniem wprowadzonym w art. 39a ust. 2 ustawy, a zasadą sprawiedliwości społecznej.

Przepis art. 39a ust. 2 ustawy prowadzi, wbrew zakazowi wyrażonemu w art. 32 Konstytucji RP, do dyskryminacji, której przyczyną jest źródło uzyskiwania dochodu.

2. Do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ustosunkował się Prokurator Generalny, który w piśmie z 29 lipca 1999 r., nie podzielił poglądu Rzecznika stwierdzając, że zaskarżony przepis art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w brzmieniu ustalonym ustawą z 17 grudnia 1998 r. o zmianie

ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz.U. Nr 162, poz. 1119) w części dotyczącej osób prowadzących działalność gospodarczą, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Odnosząc się do przedmiotowego wniosku, Prokurator Generalny zauważa, że przepis art. 39a ust. 2 wprowadzony został do ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych m.in. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego U. 19/97 (OTK ZU Nr 4/1998, poz. 47), w którym zakwestionowane zostały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 7 listopada 1994 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570 ze zm.), jako wkraczające w materię ustawową w przedmiocie określenia w nich definicji dochodu. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego był powodem inicjatywy ustawodawczej. W oparciu o przytoczone w piśmie stenogramy sejmowe, Prokurator Generalny wnioskuje, iż przyczyną zróżnicowania wynikającego z art. 39a ust. 1 i art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych były trudności w ustaleniu rzeczywistego dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą oraz dążność do logicznego powiązania składanych przez te osoby deklaracji o wysokości dochodów oraz deklaracji stanowiących podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne z zadaniem ustalenia dochodów dla celów regulowanych przedmiotową ustawą. Przyjęte przesłanki mają na celu zachowanie zasady równości i sprawiedliwości społecznej, w założonej sytuacji faktycznej, osób prowadzących działalność gospodarczą. Zdaniem Prokuratora Generalnego, pomimo iż redakcja zaskarżonego przepisu art. 39a ust. 2 odbiega od uregulowania zawartego w ust. 1 tego przepisu, to jednak nie można przyjąć, aby zamiarem ustawodawcy było różnicowanie adresatów ustawy, co do sposobu ustalania dochodu, a jedynie przyjęcie (w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą) zobiektywizowanego, a zarazem niezbyt utrudnionego, sposobu ustalania rzeczywistego dochodu. Obydwie formy ustalania dochodu, przyjęte w art. 39a ustawy, zostały dostosowane do osiągnięcia tego samego celu, tj. w miarę obiektywnego ustalania dochodu osoby ubiegającej się o dodatek mieszkaniowy.

W ocenie Prokuratora Generalnego, przyjęte w zaskarżonym przepisie kryteria ustalania dochodu zostały zobiektywizowane, odwołują się bowiem do deklaracji o osiągniętych dochodach członków gospodarstwa domowego oraz deklaracji stanowiącej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a dopiero gdy osoby te nie podlegają ubezpieczeniu, przyjęto założenie, że osoba prowadząca działalność gospodarczą ma dochód nie niższy od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na

ubezpieczenie społeczne obowiązujących osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów. Przyjęte rozwiązanie wskazuje, iż zamiarem ustawodawcy nie było dyskryminowanie tej grupy osób, a tylko ustalenie kryteriów mających na celu sprawiedliwe ustalenie ich dochodów. Natomiast zastosowanie do tej grupy osób tych samych kryteriów, co do osób wymienionych w art. 39a ust. 1 ustawy, zdaniem Prokuratora Generalnego, w wielu wypadkach mogłoby prowadzić do nierównego ich potraktowania, zwłaszcza gdy się uwzględni różnorodność form działalności gospodarczej oraz zróżnicowany sposób prowadzenia dokumentacji finansowej i podatkowej prowadzonej przez osoby prowadzące działalność gospodarczą. W takich sytuacjach prawodawca posługuje się techniką legislacyjną jak w przedmiotowej sprawie. Jako przykład Prokurator Generalny przytacza rozwiązanie dotyczące adwokatów, wynikające z § 42 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości i podstawy składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz.U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330 ze zm.). Podobne rozwiązanie przyjmuje obowiązująca Ordynacja podatkowa. W pewnych sytuacjach przyjmuje bowiem ustalenie podstawy opodatkowania w drodze oszacowania (art. 23 ust. 1).

Ponadto Prokurator Generalny zauważa, iż ustawy podatkowe dotyczą obowiązków, których określenie wymaga szczególnej dokładności i precyzji, podczas gdy dodatki mieszkaniowe choć świadczone na rzecz osób pozostających w niedostatku, to niewątpliwie mają charakter osłony socjalnej ze strony państwa, a więc swego rodzaju przywileju.

3. Na podstawie art. 44 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 190 ust. 3 zd. 2 konstytucji, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się do Rady Ministrów o wydanie przewidzianej w tym przepisie opinii.

W piśmie z 17 grudnia 1999 r., Prezes Rady Ministrów nie odnosząc się do kwestii czy orzeczenie Trybunału może wywołać skutki wiążące się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej albo w ustawie o prowizorium budżetowym, zajął stanowisko co do wniosku.

Prezes Rady Ministrów wskazał, iż przepis art. 39 a został wprowadzony do ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w drodze nowelizacji tej ustawy z 17 grudnia 1998 r., wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r. w sprawie o sygn. U. 19/97. Kierując się stanowiskiem

Trybunału Konstytucyjnego i mając na względzie, że dodatek mieszkaniowy jest zbliżony charakterem do świadczeń socjalnych, w przepisie art. 39 a ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przyjęto definicję analogiczną do określonej w art. 2 a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 64, poz. 414 ze zm.), w której to definicji wyjaśnione jest ogólnie pojęcie dochodu, mające zastosowanie do osób prowadzących działalność gospodarczą i do osób z nimi współpracujących. Kryteria dochodu przyjęte w zaskarżonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisie zostały zobiektywizowane, odwołują się bowiem do deklaracji o osiągniętych dochodach oraz do deklaracji stanowiącej podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Na poparcie argumentacji Prezes Rady Ministrów przytoczył również orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 21/95. Ponadto stwierdził, iż zaskarżony przepis nie pozbawia osób nie uzyskujących żadnego dochodu z prowadzonej przez nie działalności gospodarczej, możliwości otrzymania dodatku mieszkaniowego, gdyż w przypadku wykazania braku takiego dochodu, za podstawę obliczenia dodatku mieszkaniowego przyjmuje się najniższą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Dlatego też w ocenie Prezesa Rady Ministrów przepis art. 39 a ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

4. Do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ustosunkował się w imieniu Sejmu Marszałek Sejmu, który w piśmie z 13 stycznia 2000 r. stwierdza, iż zaskarżony przepis art. 32 a ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 20, poz.787 ze zm.) jest zgodny z Konstytucją RP.

We wskazanym piśmie Marszałek Sejmu stwierdza, iż jest oczywistym, że to właśnie osoby prowadzące działalność gospodarczą mają o wiele większy wpływ na kształtowanie swojego dochodu. Wynika to z możliwości jakie daje wolny rynek, przedsiębiorczość, pomysłowość, nieskrępowana inicjatywa, bieżący wpływ na pojawiające się możliwości obniżenia kosztów działalności a nawet możliwości modyfikacji czy wręcz zmiany rodzaju prowadzonej działalności. W ocenie Marszałka Sejmu, z całą pewnością tak dużych możliwości w tym zakresie nie daje praca najemna, czy inny podobny rodzaj zatrudnienia (gdzie istnieje zbyt duże podporządkowanie pracodawcy, od którego w rzeczywistości zależy kształtowanie dochodu pracownika). Z drugiej strony przedstawione wyżej możliwości stwarzają realne trudności dla organu

chcącego obiektywnie skontrolować faktyczną wysokość osiągniętego dochodu. Taka trudność nie istnieje wobec osób osiągających stały, dość precyzyjnie określony dochód (np.: pracownicy, emeryci, renciści). Dlatego też, w ocenie Marszałka Sejmu, właściwym rozwiązaniem, dotyczącym osób prowadzących działalność gospodarczą, było przyjęcie z góry założonego minimalnego poziomu dochodów. Na poparcie swojej argumentacji Marszałek Sejmu przytoczył m.in. przepis ust. 2 § 42 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (tekst jednolity z 1993 r. Dz.U. Nr 68, poz. 330 ze zm.) w zakresie w jakim dotyczy on adwokatów.

Ponadto Marszałek Sejmu stwierdza, iż w ustawie z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych znajduje się przepis art. 39 a ust. 3, nie zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, z którego wynika, że ustalenie dochodu wobec prowadzących gospodarstwo rolne odbywa się w oparciu o hektar przeliczeniowy.

W ocenie Marszałka Sejmu, ciężar zagadnienia obraca się wokół poziomu kwoty dochodu ustalonego przez ustawodawcę dla osób prowadzących działalność gospodarczą a przyjmowanego do określenia dochodu na jednego członka rodziny od wysokości którego jest uzależnione przyznanie dodatku mieszkaniowego. Wobec powyższego podnieść trzeba, że tak określony przez Sejm poziom dochodu mieści się w racjonalnych granicach opłacalności prowadzenia działalności gospodarczej.

## II

Na rozprawie 18 stycznia 2000 r. wnioskodawca i uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska złożone na piśmie. Ponadto przedstawiciel wnioskodawcy sprostował, iż zawarte w *petitum* wniosku, wskazujące na przedmiot zaskarżenia, słowa „w części dotyczącej osób prowadzących działalność gospodarczą” zostały zapisane pomyłkowo, gdyż wniosek dotyczy całego ustępu 2 art. 39 a ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

## III

1. Problematyka dodatków mieszkaniowych była już przedmiotem zainteresowania



Trybunału Konstytucyjnego. Z wcześniejszych ustaleń należy w tym miejscu przypomnieć te, które pozostają aktualne w obecnym stanie prawnym i wiążą się bezpośrednio lub choćby pośrednio z rozpatrywaną sprawą.

Taki charakter mają w pierwszej kolejności te ustalenia, które odnoszą się do założeń i celów ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jednym z ogólnych założeń ustawy było dążenie do stopniowego zwiększania udziału lokatorów w pokrywaniu pełnych kosztów technicznego utrzymania i eksploatacji mieszkań poprzez zmianę sposobu ustalania opłat czynszowych i podniesienie ich poziomu. Miało to na celu zatrzymanie postępującego od lat procesu materialnej dekapitalizacji substancji mieszkaniowej (zob. wystąpienie min. B. Blidy w Sejmie 2 grudnia 1993 r. podczas pierwszego czytania projektu ustawy, *Sprawozdanie Stenograficzne*, s. 121-122). Aby jednak to główne założenie ustawy mogło być zrealizowane konieczne stało się – z uwagi na aktualne możliwości finansowe państwa – wprowadzenie systemu obligatoryjnej pomocy w postaci dodatków mieszkaniowych dla tych najemców, którzy znajdując się w trudnej sytuacji materialnej nie będą mieli wystarczających środków na pokrycie podwyższonych obecnie czynszów najmu oraz innych wydatków na mieszkanie. Stąd też ustawa przyznaje uprawnienia do dodatku mieszkaniowego tylko osobom osiągającym niskie dochody pod warunkiem, że zajmują one mieszkanie o powierzchni użytkowej nie przekraczającej granic w niej wskazanych (*orzeczenie z 4 lutego 1997 r. w sprawie P. 4/96*, OTK ZU Nr 1/1997, poz. 3, s. 20-21).

Aktualne pozostają również ustalenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące istoty i funkcji dodatków mieszkaniowych. Zdaniem Trybunału wypłata dodatków mieszkaniowych członkom wspólnoty samorządowej jest zadaniem publicznym gminy. Wypłacanie tych dodatków wszystkim osobom fizycznym, kwalifikującym się do ich otrzymania według ustalonych w ustawie kryteriów, ma tworzyć swoistą osłonę socjalną (ze środków publicznych, tzn. samorządowych i uzupełniająco państwowych) najbardziej potrzebującym takiej osłony. Dodatek mieszkaniowy stanowi zatem świadczenie gminy na rzecz uprawnionego z mocy ustawy mieszkańca gminy. Roszczenie do tego świadczenia uzyskują osoby mieszkające w lokalach, do których mają tytuł prawny, osiągające średni dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekraczający kwoty, wyliczonej w określony przez ustawę sposób. Funkcją dodatku jest więc zrekompensowanie – osobom uzyskującym niskie dochody – skutków większego obciążenia ich budżetów domowych zarówno podwyższonymi czynszami regulowanymi (co dopuszcza i zakłada sama ustawa), jak i w ogóle zwiększonymi wydatkami na

utrzymanie mieszkania. Istotnymi (relewantnymi) dla otrzymania dodatku mieszkaniowego są w świetle ustawy dwie cechy: posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego oraz wysokość dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego, nie przekraczająca określonego pułapu. Odstąpienie od równego traktowania osób wykazujących te dwie cechy relewantne może nastąpić bez naruszenia zasad konstytucyjnych tylko wyjątkowo – gdy znajduje to uzasadnienie w innych, konstytucyjnie chronionych wartościach (*orzeczenie z 23 października 1995 r. w sprawie K. 4/95*, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31, s. 90, 93, *orzeczenie z 16 grudnia 1996 r. w sprawie U. 1/96*, OTK ZU Nr 6/96, poz. 55, s. 533-534).

W orzeczeniu w sprawie K. 4/95 Trybunał Konstytucyjny rozważał także kwestię, czy najemców posiadających dwie relewantne cechy osób uprawnionych do otrzymywania dodatku mieszkaniowego można pozbawić tego uprawnienia tylko z tego powodu, że ani dochody tych kategorii najemców, ani wydatki na utrzymanie lokali nie dadzą się precyzyjnie określić w sposób umożliwiający ustalenie wysokości dodatku mieszkaniowego. Spór dotyczył dwóch kategorii najemców: podatników podatku rolnego (z wyjątkiem tych, którzy otrzymali prawo zamieszkania w lokalach na podstawie art. 54 ustawy: Karta Nauczyciela) oraz osób prowadzących w zajmowanym lokalu działalność gospodarczą. Trybunał Konstytucyjny uznał twierdzenie o niemożliwości ustalenia dochodu tych kategorii najemców za aprioryczne, wskazując, że ustawodawca powinien określić na gruncie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych procedurę ustalania dochodu osób należących do tych kategorii najemców (OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31, s. 96-97). Taka procedura została określona i wprowadzona do obrotu prawnego ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 111, poz. 723). Zgodnie z art. 40 ust. 2a ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, dodanym przez wspomnianą nowelizację, za dochód osoby prowadzącej działalność gospodarczą należało przyjmować kwotę podaną w deklaracji, nie niższą jednak niż zadeklarowana przez te osoby kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne. Powyższa procedura została także utrzymana w kwestionowanym przez wnioskodawcę art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych wprowadzonym ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. Nr 162, poz. 1119). Ta ostatnia nowelizacja nastąpiła m.in. w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r. (*sygn. U. 19/97*, OTK

ZU Nr 4/98, poz. 47), w którym zakwestionowane zostały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 7 listopada 1994 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 119, poz. 570 ze zm.), ponieważ w rozporządzeniu tym unormowano pojęcie dochodu, które, ze względu na zasadnicze znaczenie dla prawa do dodatków mieszkaniowych, powinno być uregulowane w przepisie rangi ustawowej.

2. Przystępując do oceny zgodności art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych z zasadą równości (art. 32 konstytucji) i sprawiedliwości (art. 2 konstytucji) Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności rozważył, czy postanowienia kwestionowanego przepisu prowadzą lub mogą prowadzić do zróżnicowania podmiotów posiadających istotne (relewantne) cechy wspólne. Zgodnie bowiem z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, podtrzymaną także pod rządami nowej Konstytucji RP, z konstytucyjnej zasady równości wynika dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że nie ma bezwzględnej równości obywateli. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relevantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (*wyrok z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 370*).

Ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych przyznaje prawo do dodatku mieszkaniowego klasie osób mieszkających w lokalach, do których mają tytuł prawny, jeżeli średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku nie przekracza 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100% w gospodarstwie wieloosobowym (art. 39 ust. 1). Przy czym za dochód – zgodnie z regułą wyrażoną w art. 39a ust. 1 – uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenia 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 okresowych z pomocy społecznej oraz jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej. Takie rozumienie dochodu nie ma jednak, zgodnie z przepisami ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych zastosowania do osób prowadzących działalność gospodarczą

(art. 39a ust. 2), a także osób prowadzących gospodarstwa rolne (art. 39a ust. 3). W odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą za dochód przyjmuje się kwotę podaną w deklaracji o dochodach, o której mowa w art. 40 ust. 3 ustawy, nie niższą jednak niż zadeklarowana przez tę osobę kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a jeżeli osoby nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu – nie niższą od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne obowiązujących osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów. Odesłanie w tym wypadku do przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887; zm.: Nr 162, poz. 1118 i poz. 1126; z 1999 r. Nr 26, poz. 228) powoduje, że osoby ubiegające się o dodatek mieszkaniowy, które prowadzą działalność gospodarczą nie będą mogły zadeklarować kwoty dochodu niższej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, nawet jeżeli ich dochód był faktycznie oczywiście niższy (art. 6 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych). Tym samym w klasie podmiotów uprawnionych do dodatku mieszkaniowego wyodrębnia się węższą kategorię podmiotów, w przypadku których przyznanie dodatku mieszkaniowego uzależnione jest nie tyle od rzeczywistej wysokości (nigdy mniej niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia) co od źródła dochodu (prowadzenie działalności gospodarczej).

W sytuacjach takich jak rozpatrywana w niniejszej sprawie ustawodawca zawsze staje przed koniecznością wyboru między konkurującymi ze sobą wartościami. Z jednej strony ma bowiem do czynienia z interesem publicznym wyrażającym się w dążeniu do zabezpieczenia przed nadużyciami przy korzystaniu ze środków pomocy społecznej przez osoby, których poziom dochodów nie zawsze może być obiektywnie ustalony, z drugiej strony powinien uwzględniać interes osób należących do tej kategorii, które znajdują się w rzeczywistej potrzebie. Wybór odpowiednich środków prawnych należy tu oczywiście do ustawodawcy. Jednak tam, gdzie jest to możliwe ustawodawca powinien unikać przyjmowania rozwiązań, które prowadzą do powstania nierówności w obrębie klasy podmiotów uprawnionych zgodnie z ustawowymi kryteriami do otrzymania określonego rodzaju świadczeń.

Rozwiązanie przyjęte w art. 39a ust. 2 nie obejmuje wielu różnorodnych sytuacji życiowych istotnych ze względu na kryteria przyznawania dodatków mieszkaniowych. W konsekwencji osoby prowadzące działalność gospodarczą, których sytuacja materialna ulega np. nagłemu istotnemu pogorszeniu w związku z poniesionymi stratami, nie będą mogły uzyskać wsparcia w postaci dodatku mieszkaniowego albo odpowiedniej jego

wysokości, gdyż uniemożliwi im to przyjęty sposób ustalania ich dochodu. Skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich wskazują, że nawet wówczas, gdy wnioskodawca potrafi udokumentować (np. stosownym zaświadczeniem urzędu skarbowego), że jego dochód był niższy, niż dochód określony na podstawie zaskarżonego przepisu, ów rzeczywisty dochód nie jest brany pod uwagę przy rozpatrywaniu przez organ administracji publicznej wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Nie ulega więc wątpliwości, że przyjęcie takiego sposobu ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą prowadzi do zróżnicowania klasy podmiotów, którym ze względu na posiadanie istotnych cech wspólnych, określonych w art. 39 ust. 1 ustawy o najmie i dodatkach mieszkaniowych (tytuł prawny do lokalu, poziom dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego), powinien przysługiwać dodatek mieszkaniowy. Jest to niewątpliwie odstępstwo od zasady równego traktowania.

3. Samo odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny zwracał wielokrotnie uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP (*wyrok z 12 maja 1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU Nr 3(18)/1998*). Konieczna jest jeszcze ocena kryterium na podstawie którego dokonano zróżnicowania, bowiem wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Argumenty te muszą:

– po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (*orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141*).

– po drugie, mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

– po trzecie, pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych

(np. *orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95*, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (dawniej art. 1 przepisów konstytucyjnych obecnie art. 2 konstytucji). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym właśnie sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie (*orzeczenie z 3 września 1996 r., sygn. K. 10/96*, OTK ZU Nr 4/1996, s. 280-281).

Dokonując oceny wprowadzonego przez kwestionowany art. 39a ust. 2 sposobu ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą jako kryterium wewnętrznego zróżnicowania w obrębie kategorii osób, którym na podstawie art. 39 ust. 1 przysługuje dodatek mieszkaniowy, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, co następuje:

Odwołanie się w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych do sposobu ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą stosowanego w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie znajduje uzasadnienia, jeżeli mamy na uwadze istotę i funkcje dodatków mieszkaniowych wyrażające się, jak to już wcześniej kilkakrotnie stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, w dążeniu do zrekompensowania – osobom uzyskującym niskie dochody – skutków większego obciążenia ich budżetów domowych zarówno podwyższonymi czynszami regulowanymi, jak i w ogóle zwiększonymi wydatkami na utrzymanie mieszkania. Istota i funkcje dodatków mieszkaniowych nie pokrywają się bowiem z istotą i funkcjami systemu ubezpieczeń społecznych. W tym drugim wypadku niemożność zadeklarowania jako podstawy składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe niższej kwoty, niż 60% przeciętnego wynagrodzenia ma na celu zapewnienie odpowiedniej wysokości świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, te bowiem mają bezpośredni związek z wysokością płaconych składek. Przy dodatkach mieszkaniowych chodzi natomiast o to, żeby osoby o rzeczywiście niskich dochodach mogły otrzymać odpowiednie wsparcie. Nie chodzi więc o zagwarantowanie minimalnego poziomu kwot gromadzonych na potrzeby przyszłych świadczeń, ale o przydzielenie pomocy tym, którzy jej naprawdę aktualnie potrzebują. W tej sytuacji odstępstwo od nakazu równego traktowania osób, którym przysługuje prawo do dodatków mieszkaniowych spowodowane automatycznym przeniesieniem rozwiązań prawnych stosowanych w systemie ubezpieczeń społecznych do przepisów prawa

regulujących przyznawanie dodatków mieszkaniowych nie ma charakteru relewantnego, nie pozostaje bowiem w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, ani też nie służy realizacji tego celu i treści. Może natomiast w konkretnych sytuacjach uniemożliwić, a przynajmniej istotnie ograniczyć, realizację funkcji dodatków mieszkaniowych. Brak jest mechanizmu korygującego, bowiem art. 39a ust. 2 wyklucza możliwość przyjęcia, że dochód osób prowadzących działalność gospodarczą może być w konkretnych sytuacjach niższy niż 60% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale. Kwestionowana regulacja sprawia, że poza systemem dodatków mieszkaniowych mogą pozostać i – jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich – rzeczywiście pozostają osoby w pełni zasługujące na pomoc państwa.

Przyjęta w art. 39a ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych konstrukcja ustalania dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą nie ma też charakteru proporcjonalnego. Co prawda z debaty parlamentarnej nie wynika wprost co było powodem zróżnicowania sposobu ustalania dochodu określonego w art. 39a ustawy, przyjmuje się jednak, że u podłoża tego zróżnicowania legły m.in. „trudności w ustaleniu rzeczywistego dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą”, czyli „trudności dowodowe” (zob. stanowisko przedstawione przez Prokuratora Generalnego, s. 3 i 5). Analiza sprawy pozwala przyjąć, że u podstaw przyjętych rozwiązań legły – wyrażające interes publiczny – następujące względy: 1) ograniczenie kosztów administracyjnych związanych ze szczegółowym badaniem sprawy i kontrolą deklarowanych dochodów; 2) racjonalne i sprawiedliwe wydatkowanie środków publicznych. Z drugiej jednak strony rozwiązanie przyjęte w art. 39a ust. 2 prowadzi w wielu wypadkach do całkowitego zignorowania albo znacznego ograniczenia realizacji słuszych interesów osób rzeczywiście potrzebujących pomocy państwa. Tym samym wbrew twierdzeniom Prokuratora Generalnego nie doszło do przyjęcia (w odniesieniu do osób prowadzących działalność gospodarczą) „zobiektywizowanego, a zarazem nie nazbyt utrudnionego, sposobu ustalania rzeczywistego dochodu”. W kwestionowanym przepisie waga „interesu” organów, dokonujących ustalenia na potrzeby przyznania dodatków mieszkaniowych dochodów osób prowadzących działalność gospodarczą, uznana została – bez wystarczającego uzasadnienia – za przeważającą w stosunku do wagi interesu osób znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, co w skrajnych przypadkach może nawet prowadzić do pozbawienia osób biednych prawa do mieszkania z powodu nieuiszczenia przez te osoby należności za zajmowane mieszkanie.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego oparte na tak pojmowanej proporcjonalności odejście od zasady równego traktowania dochodów osób, którym przysługuje dodatek mieszkaniowy, prowadzi do dyskryminacji osób prowadzących działalność gospodarczą. W tym wypadku nie można byłoby bowiem wspomnianych interesów publicznych stawiać na równi, ani tym bardziej wyżej od interesu obywateli, którym ze względu na ich sytuację materialną przysługuje pomoc zagwarantowana w przepisach prawnych.

Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych zaproponowane w art. 39a ust. 2 nie pozostaje też w żadnym związku z innymi zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne potraktowanie tych podmiotów. Oznacza to, że nierówne traktowanie tych podmiotów nie znajduje usprawiedliwienia. W tym miejscu dochodzi do wskazywanego wielokrotnie przez Trybunał Konstytucyjny nakładania się na siebie zasad równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza sprawiedliwości rozdzielczej, która polega na odpowiednio równym traktowaniu podmiotów wykazujących takie same cechy uznane za istotne w przypadku rozdzielania jakiegoś dobra (zob. Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 13). Postanowienie art. 39a ust. 2 powoduje, że w systemie prawnym dochodzi do wyodrębnienia „lepszycy” – w tym znaczeniu, że umożliwiających otrzymanie pomocy w postaci dodatku mieszkaniowego – i „gorszych” – w tym sensie, że uniemożliwiających przyznanie takiej pomocy – źródeł biedy i niedostatku. Uczynienie ze źródła przychodów – w tym wypadku pozarolniczej działalności gospodarczej – głównego motywu zróżnicowania podmiotów uprawnionych do dodatków mieszkaniowych uznać więc należy za prowadzące do naruszenia także art. 2 Konstytucji RP.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.