

M.P. 1998 Nr 1 poz. 30

WYROK

z dnia 6 stycznia 1998 r.

Sygn. akt U. 15/97

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zdzisław Czeszejko-Sochacki - przewodniczący

Lech Garlicki - sprawozdawca

Stefan Jaworski

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 6 stycznia 1998 r. sprawy z wniosku Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Ministra Edukacji Narodowej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie, że:

§ 1, § 2 ust. 3 i 4 oraz § 7 zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 marca 1997 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego (MP Nr 16, poz. 154) jest niezgodny z art. 54 ust. 3 i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jednolity z 1997 r., Dz.U. Nr 56, poz. 357) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity z 1996 r., Dz.U. Nr 67, poz. 329 ze zm.) w związku z art. 12a i 15b ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600 ze zm.),

o r z e k a:

Przepisy § 1, § 2 ust. 3 i 4 oraz § 7 zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 marca 1997 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego (MP Nr 16, poz. 154):

1) są zgodne z art. 54 ust. 3 i 7 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tekst jednolity z 1997 r., Dz.U. Nr 56, poz. 357);

2) nie są niezgodne z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity z 1996 r., Dz.U. Nr 67, poz. 329, zm.: Dz.U. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 28, poz. 153) w związku z art. 12a i art. 15b ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz.U. Nr 129, poz. 600 ze zm.).

U z a s a d n i e n i e:

I

1. 7 lipca 1997 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich o uznanie niezgodności zarządzenia MEN z 4 marca 1997 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego z art. 54 ust. 3 i 7 Karty Nauczyciela oraz z art. 5a ustawy o systemie oświaty, w związku z art. 12a i 15b ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o finansowaniu gmin. Po uzupełnieniu wniosku (pismo Rady Miejskiej z 18 sierpnia 1997 r.), Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 9 września 1997 r. (*T. 21/97*) nadał temu wnioskowi dalszy bieg, zgodnie z art. 23 ust. 2 ówczesnej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W przekonaniu wnioskodawcy zarządzenie MEN z 4 marca 1997 r. zostało wydane z przekroczeniem upoważnienia udzielonego w art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela. Wnioskodawca postawił zarzut, iż zarządzenie weszło w życie z mocą wsteczną (bo od 1 stycznia 1997 r.) oraz naruszyło zasadę równości (bo zróżnicowało sytuację prawną nauczycieli w zależności od czasokresu otrzymywanych dotąd świadczeń). Wskazano, że wprowadzając z mocą wsteczną obowiązek wypłacania dodatków mieszkaniowych, zarządzenie nie przewidziało źródeł sfinansowania przez gminy tego dodatkowego obowiązku. Nie przewidziało ono także źródeł finansowania dodatków mieszkaniowych w przyszłości. Ustanawiając prawo nauczycieli do dodatku mieszkaniowego nie skorygowano należnej gminie subwencji oświatowej i nie zmieniono kwoty tej subwencji.

Wnioskodawca podnosi, że zarządzenie wykracza poza granice upoważnienia także przez to, że pozbawiło prawa do dodatku nauczycieli zatrudnionych w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć (§ 1 zarządzenia), wprowadziło element uznaniowości w określeniu kręgu osób z rodziny, których wspólne zamieszkiwanie z nauczycielem daje podstawę do podwyższenia dodatku (§ 2 ust. 3) oraz wykluczyło możliwość łączenia dodatków przez nauczycielskie małżeństwa (§ 2 ust. 4). Tym samym wskazane przepisy zarządzenia są sprzeczne z ustawą.

2. W stanowisku przedstawionym w piśmie z 23 października 1997 r. Minister Edukacji Narodowej odniósł się w pierwszej kolejności do zarzutu wnioskodawcy, iż wydane przez jego resort zarządzenie przekroczyło upoważnienie ustawowe. Minister wskazał, że przekroczenia upoważnienia wynikającego z art. 54 ust. 7 ustawy nie można upatrywać w treści § 1 zarządzenia. Określony w tym przepisie wymóg zatrudnienia nauczyciela w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć, nie jest kryterium nowym, lecz ma charakter ściśle informacyjny i wynika wprost z art. 91b ustawy.

Również przepis § 2 ust. 3 zarządzenia nie jest - zdaniem Ministra - uznaniowy i nie przekracza zakresu upoważnienia ustawy, albowiem krąg członków rodziny nauczyciela, od liczby których uzależniono wysokość nauczycielskiego dodatku, został ustalony w ten sposób, aby ograniczyć, a nie rozszerzyć krąg tych osób w stosunku do poprzedniego, ułomnego w tym zakresie stanu prawnego. Zasada, że do stanu rodzinnego nauczyciela będą zaliczane osoby wspólnie z nim zamieszkujące i pozostające na jego wyłącznym utrzymaniu, była znana poprzedniemu stanowi prawnemu, a nowy akt wykonawczy do znowelizowanej ustawy - Karta Nauczyciela jedynie ją sprecyzował.

Odnosząc się z kolei do zarzutu niezgodności z ustawą zapisu § 2 ust. 4 zarządzenia Minister stwierdził, że przepis ten nie pozbawia prawa do dodatku mieszkaniowego nauczycieli, których współmałżonkowie są również nauczycielami. Przepis ten wprowadzono po to, by uniknąć podwójnego przyznawania dodatku na tych samych członków rodziny - współmałżonek (nauczyciel) staje się bowiem automatycznie członkiem rodziny uprawnionego do dodatku nauczyciela.

Minister Edukacji Narodowej podtrzymał także zasadność - zakwestionowanego przez wnioskodawcę - przepisu § 7 zarządzenia. Istota tego przepisu sprowadza się do tego, aby nauczyciele nie zostali poszkodowani z powodu zaprzestania wypłaty świadczeń

na podstawie poprzedniego aktu wykonawczego, a zarazem nie wypłacania jeszcze w tym okresie - ze względu na brak zarządzenia z 4 marca 1997 r. - dodatku mieszkaniowego wprowadzonego nowelą ustawy.

Minister nie uznał zasadności zarzutu działania uregulowań zaskarżonego zarządzenia wstecz. Jego zdaniem prawo do dodatku na nowych zasadach nauczyciele uzyskali z dniem wejścia w życie noweli, to jest 7 sierpnia 1996 r. Nowy akt wykonawczy - zarządzenie z 4 marca 1997 r. jedynie uwzględniło ten fakt. Gminy nie mogły być więc zaskoczone konsekwencjami finansowymi dodatku, do którego prawo nauczyciele nabyli znacznie wcześniej. Jakkolwiek nie we wszystkich gminach skutki finansowe wynikające z dodatku nauczycielskiego dadzą się zbilansować w ramach przyznanych im środków finansowych przez państwo, to jednak istnieje prawna możliwość ich skorygowania.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 29 października 1997 r. stwierdził, że regulacja wynikająca z zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego mieści się w granicach upoważnienia art. 54 ust. 3 i 7 ustawy - Karta Nauczyciela, gdyż dotyczy wyłącznie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłacania dodatku.

Uzasadniając swoje stanowisko Prokurator powołał się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, z którego wynika, że przez pojęcie „zasad” podlegających określeniu w akcie wykonawczym należy rozumieć odpowiednie kryteria lub warunki umożliwiające uzyskanie określonych uprawnień lub wykonanie obowiązków.

Powyższe rozumienie pojęcia „zasad” zostało w pełni zachowane - zdaniem Prokuratora Generalnego - w treści zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej. Prokurator podkreślił, że art. 54 ust. 3 ustawy - Karta Nauczyciela, wyraźnie określił, iż dodatek mieszkaniowy przysługuje nauczycielowi posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, a jego wysokość zależy od stanu rodzinnego. Tym samym sprecyzowanie przez Ministra, że na wysokość dodatku ma wpływ liczba członków rodziny, będących na utrzymaniu uprawnionego do dodatku nauczyciela, nie może być interpretowane jako sprzeczne z powołanym upoważnieniem ustawowym. Rozumowanie to ma również pełne zastosowanie w zakresie ograniczenia powołanym zarządzeniem prawa nauczycieli - małżonków wspólnie zamieszkujących, do tylko jednego nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego.

Odnosząc się z kolei do zarzutu wnioskodawcy, iż Minister Edukacji Narodowej ustanawiając obowiązek wypłaty nauczycielskiego dodatku nie zapewnił jednocześnie gminom środków na ten cel, Prokurator Generalny wskazał, iż obowiązujące przepisy nie nakładają na Ministra takiego obowiązku. Mimo że zgodnie z art. 5a ustawy o systemie oświaty zapewnienie środków na utrzymanie prowadzonych przez gminy publicznych szkół spoczywa na państwie, to jednak środki te przekazywane są w formie subwencji i dotacji, których sposób naliczania jest przedmiotem regulacji odrębnej ustawy o finansowaniu gmin. Tak więc Minister Edukacji Narodowej wydając zaskarżone zarządzenie, jako akt wykonawczy do innej ustawy, nie był upoważniony do jednoczesnego przydziału środków finansowych.

Ustosunkowując się do zarzutu wnioskodawcy, że zarządzenie działa wstecz, Prokurator Generalny stwierdził, iż dotyczący tej kwestii przepis § 7, jako przepis przejściowy miał wykluczyć możliwość pobierania obu świadczeń jednocześnie na podstawie różnych aktów wykonawczych do tej samej ustawy, która uległa nowelizacji.

Podsumowując swoje stanowisko Prokurator Generalny stwierdził, że zarządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 4 marca 1997 r. spełnia wszystkie warunki legalności aktu wykonawczego.

II

Na rozprawie w dniu 6 stycznia 1998 r. przedstawiciel wnioskodawcy i pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska przedstawione na piśmie oraz udzieli wyjaśnień w kwestiach szczegółowych.

W szczególności przedstawiciel wnioskodawcy podniósł problem nie przyznania gminom środków finansowych adekwatnych dla realizacji nowego zadania, jakim jest wypłacanie dodatków mieszkaniowych. Podtrzymał też zarzuty wobec zarządzenia z 4 marca 1997 r., m.in. wskazując, że dodatki mieszkaniowe trzeba traktować jako element wynagrodzenia, o czym świadczy „oskładkowanie” ich - zgodnie z dyrektywami Min. Pracy - na fundusz ubezpieczeń społecznych. Przedstawiciele Ministerstwa nie kwestionowali faktu pobierania składki od dodatku mieszkaniowego, uważali jednak, że nie zmienia to socjalnego charakteru tego świadczenia. Podobnie stanowisko zajął przedstawiciel Prokuratora Generalnego, podając w wątpliwość prawidłowość pobierania składki od dodatku mieszkaniowego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Sprawa dotyczy nowego uregulowania świadczeń mieszkaniowych dla nauczycieli, dokonanego ustawą z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela. W poprzednim stanie prawnym art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela przyznawał nauczycielom zatrudnionym na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców prawo do mieszkania w miejscu pracy oraz prawo do częściowego zwrotu czynszu i opłat z tytułu kosztów eksploatacji mieszkania. Szczegóły regulowało rozporządzenie MEN z dnia 27 grudnia 1992 r. w sprawie wysokości czynszu i opłat eksploatacyjnych podlegających zwrotom oraz kwot należnych nauczycielom z tego tytułu (Dz.U. 1993, Nr 16, poz. 71).

Nowela z 1996 r. zastąpiła prawo do zwrotu czynszu i opłat eksploatacyjnych odmienną instytucją - dodatkiem mieszkaniowym (występującym już zresztą przed 1992 r.). Art. 54 ust. 3 przyznawał prawo do dodatku tym nauczycielom, którzy posiadali kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela i którym równocześnie przysługiwało prawo do mieszkania w miejscu pracy (zgodnie z art. 54 ust. 1 prawo to nadal przysługiwało nauczycielom zatrudnionym na terenach wiejskich oraz w miastach liczących do 5000 mieszkańców) i uzależniał wysokość dodatku m. in. od „stanu rodzinnego nauczyciela”. Art. 54 ust. 7 upoważniał MEN do określenia „w drodze zarządzenia, wysokości dodatku oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i wypłacania”.

Art. 9 ustawy z 1996 przewidywał, że do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych stosuje się przepisy dotychczasowe, ale nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Ten okres 6 miesięcy upłynął 7 stycznia 1997 r. i tym samym ustała możliwość stosowania wspomnianego wyżej rozporządzenia MEN z 1992 r.

Nowy akt wykonawczy został wydany dopiero 4 marca 1997 r. Stanowił on, że dotyczy „nauczycieli posiadających kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, zatrudnionych w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć w szkołach położonych na terenach wiejskich oraz w miastach liczących do 5 tys.

mieszkańców” (§ 1). Wysokość dodatku była uzależniona od liczby członków rodziny, tzn. „nauczyciela oraz wspólnie z nim zamieszkujących: współmałżonka oraz dzieci, a także rodziców pozostających na jego wyłącznym utrzymaniu” (§ 2 ust. 3). Jednocześnie wykluczano kumulację dodatków mieszkaniowych w sytuacji, w której nauczycielskie małżeństwo stale mieszkało razem (§ 2 ust. 4). Paragraf 7 zarządzenia stanowił, że nauczycielom spełniającym warunki, „dodatek przyznaje się od 1 stycznia 1997 r., a w przypadku otrzymywania po 1 stycznia 1997 r. częściowego zwrotu czynszu i opłat eksploatacyjnych, dodatek przysługuje od miesiąca, w którym ustało wypłacanie poprzedniego świadczenia”.

2. Wnioskodawca ograniczył zarzuty postawione w *petitum* wniosku do kwestii niezgodności zarządzenia z ustawą, a więc do legalności tego aktu. Dopiero w uzasadnieniu wniosku wskazał on też, że rozwiązania przyjęte w zarządzeniu z 4 marca 1997 budzą też wątpliwości z punktu widzenia zasady równości (bo zakaz kumulacji dodatków mieszkaniowych przez wspólnie zamieszkujące małżeństwo nauczycieli różnicuje sytuację małżonków, gdyż tylko wobec jednego z nich wypłacany dodatek będzie kiedyś rzutował na wymiar emerytury) oraz z punktu zakazu działania prawa wstecz. Problemy które wiążą się z konstytucyjnością rozwiązań przyjętych w zarządzeniu nie zostały jednak ujęte w postaci całościowo sformułowanego zarzutu i muszą być potraktowane jedynie jako uwagi służące lepszemu uargumentowaniu wniosku. Dotyczy to problemów związanych z zasadą równości i zakresem działania prawa wstecz.

Nie ma tym samym podstaw, by Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się o zgodności przepisów zarządzenia z art. 2 i art. 32 konstytucji. Oznaczałoby to orzekanie w kwestiach, wobec których uczestnicy postępowania nie mogli zająć stanowiska. Z tego względu Trybunał Konstytucyjny nie podejmuje rozstrzygnięcia wobec tych zarzutów bo nie może zastępować wnioskodawcy w ich formułowaniu.

3. Wnioskodawca postawił zarzut, że wprowadzając obowiązek wypłacania dodatku z mocą wsteczną, zarządzenie MEN nie przewidziało źródeł sfinansowania przez gminy tego dodatkowego obowiązku. Co więcej, zarządzenie w ogóle nie przewiduje źródeł finansowania wypłacanego przez gminy dodatku mieszkaniowego, mimo że art. 5a ustawy o systemie oświaty (w związku z art. 12a i art. 15b ustawy o finansowaniu gmin) zalicza do obowiązków państwa zapewnienie środków na szkoły prowadzone przez gminy.

Trybunał Konstytucyjny zauważa, że zarzut ten nabiera dodatkowej wagi na tle nowych konstytucyjnych uregulowań problematyki finansów gmin. O ile bowiem art. 73 Małej Konstytucji nie dawał jednoznacznych podstaw do wyprowadzania z niego obowiązku ustawodawcy do zapewnienia źródeł finansowania nowo tworzonych zadań własnych gmin (zob. np. *orzeczenie z dnia 13 XI 1996, K. 17/96, OTK ZU 1996, s. 371-372*), to art. 167 ust. 4 nowej konstytucji wyraźnie wskazuje, iż „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”. Postanowienie to odnosi się w jednakowym stopniu do zadań własnych i zadań zleconych, bez wątplenia ma więc zastosowanie do prowadzenia szkół przez gminy.

Sposób zapewnienia odpowiednich środków finansowych na wypłaty dodatków mieszkaniowych powinien jednak zostać wskazany w ustawie, która instytucję tych dodatków ustanowiła. Nie nastąpiło to ani w art. 54 Karty Nauczyciela, ani w żadnym innym postanowieniu tej ustawy. Nie mogło to natomiast nastąpić w zarządzeniu wydanym na podstawie art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela, bo przepis ten upoważnia Ministra jedynie do określenia „wysokości dodatku oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i wypłacania”. Upoważnienie to nie daje podstawy dla uregulowania w zarządzeniu sprawy ewentualnego dofinansowania gmin, wprowadzenie do zarządzenia takich regulacji byłoby więc sprzeczne z art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela.

Nie ma tym samym podstaw do kierowania zarzutem nie przewidzenia dodatkowych środków finansowych przeciwko zarządzeniu MEN z 4 marca 1997. Zarzut taki można, być może, postawić ustawie nowelizującej Kartę Nauczyciela, ale nie zostało to objęte *petitum* wniosku i nie może być rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny orzekający w składzie trzech sędziów. Tylko więc na marginesie wypada przypomnieć kalkulacje Ministerstwa, z których wynika, że ogólny efekt finansowy noweli do Karty Nauczyciela nie prowadzi do zwiększenia wydatków gmin.

4. Merytorycznego rozważenia przez Trybunał wymagają natomiast zarzuty niezgodności przepisów zarządzenia MEN z art. 54 ust. 3 i 7 Karty Nauczyciela. Choć zarzuty te zostały postawione jeszcze w oparciu o przepisy Małej Konstytucji, to nie utraciły one aktualności w nowym stanie konstytucyjnoprawnym. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła wprawdzie nowe, bardziej skomplikowane wymagania dla stanowienia aktów wykonawczych przez rząd i ministrów, ale wymagania te obejmują oczywiście nakaz, by akt wykonawczy był wydawany „na podstawie upoważnienia

zawartego w ustawie” oraz „w celu jej wykonania” (art. 92 ust. 1 zd. 1 konstytucji). Te same wymagania stawiała aktom wykonawczym Mała Konstytucja (art. 56 ust. 2). Nie tracąc z pola widzenia faktu, że nowa konstytucja sformułowała też dalsze, nieznane poprzednim unormowaniom wymagania dla stanowienia rozporządzeń, trzeba w każdym razie przyjąć, że akt wykonawczy, który nie został wydany na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, jest tak samo spreczny z obecną Konstytucją, jak był spreczny z poprzednio obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi (zob. *orzeczenie z 5 stycznia 1998, P. 2/97*).

Tym samym zachowuje aktualność dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące wymogów, jakie muszą spełniać akty wykonawcze. Z tego punktu widzenia znaczenie podstawowe mają trzy, od dawna ustabilizowane w orzecznictwie zasady: po pierwsze, akt wykonawczy musi być wydany na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy; z tym jednak, że wydanie aktu wykonawczego na podstawie nieostrego i ogólnego upoważnienia ustawy nie musi przesądzać o nielegalności takiego rozporządzenia; po drugie, akt wykonawczy musi być wydany w granicach upoważnienia i w celu jego wykonania; po trzecie, treść aktu wykonawczego musi być niesprzeczna z obowiązującym w danej materii ustawodawstwem (np. *orzeczenie z 15 lipca 1996, U. 3/96, OTK ZU 1996, s. 264; z 28 października 1996, P. 1/96, OTK ZU 1996, s. 337; z 16 grudnia 1996, U. 1/96, OTK ZU 1996, s. 534 i powołane tam orzeczenia wcześniejsze*).

Wskazane wyżej wymagania odnosiły się - w poprzednim stanie prawnym - zarówno do rozporządzeń, jak i do zarządzeń wykonawczych. Nowa konstytucja wykluczyła stanowienie powszechnie obowiązującego prawa w formie zarządzeń ministrów, ale z jej art. 241 ust. 6 wynika założenie, że dawne zarządzenia mogą zachowywać moc obowiązującą przez dwa lata po wejściu w życie konstytucji. Nie ulega więc wątpliwości, że zarządzenie MEN z dnia 4 marca 1997 r. jest nadal aktem obowiązującym.

5. W oparciu o powyższe ustalenia Trybunał Konstytucyjny dokonał oceny poszczególnych postanowień zarządzenia MEN z 4 marca 1997.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że brak jest uzasadnienia dla zarzutu, iż § 1 zarządzenia przekroczył granice upoważnienia przez to, że wprowadził dodatkowe (nie

wymienione w art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela) kryterium otrzymania dodatku mieszkaniowego, a mianowicie wymóg zatrudnienia w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć. Prawda, że wymagania takiego nie formułuje art. 54 ust. 3, ale wynika ono wyraźnie z art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela. Paragraf 1 zarządzenia powtarza tylko treści ustalone już w ustawie i nie można mu stawiać zarzutu uzupełnienia ustawy.

6. Dalszy zarzut wnioskodawcy dotyczy § 2 ust. 3 zarządzenia. Określenie w nim „bardzo szerokiego kręgu” osób zaliczonych do rodziny nauczyciela wprowadzać ma element uznaniowości w przyznawaniu dodatku mieszkaniowego. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego zarzutu.

Jakkolwiek art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela posługuje się ogólnym określeniem „stan rodzinny” nauczyciela, to nie ulega wątpliwości, że - ze względu na socjalny charakter dodatku mieszkaniowego - ustawodawca miał na myśli tylko członków rodziny zamieszkujących wspólnie z nauczycielem w mieszkaniu, na które przysługuje dodatek (por. wypowiedź posła sprawozdawcy J. Zaciury na posiedzeniu Sejmu w dniu 24 kwietnia 1996 r., *Sprawozdanie Stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu*, s. 13). Ustalony w § 2 zarządzenia krąg osób zaliczonych do „członków rodziny” nauczyciela obejmuje współmałżonka, dzieci, a także rodziców pozostających na jego wyłącznym utrzymaniu. Nie można tu postawić zarzutu braku precyzji, zwłaszcza na tle wyjaśnienia pojęcia „dziecko” sformułowanego w piśmie MEN z dnia 16 kwietnia 1997 r. Nie można też postawić zarzutu uznaniowości czy arbitralności w ustaleniu kręgu członków rodziny, z którymi zamieszkiwanie daje podstawę do podwyższenia dodatku. Współmałżonek, dzieci i rodzice należą do najbliższego kręgu rodzinnego, taka interpretacja pojęcia „stan rodzinny” w pełni mieści się więc w społeczno kulturowych normach przyjętych w naszym kraju. Co zaś w płaszczyźnie prawnej ważniejsze, postanowienia § 2 zarządzenia z 1997 r. nie wprowadziły w tym zakresie uregulowań nowych, bo także zarządzenie MOiW z dnia 30 czerwca 1982 r. w sprawie dodatku mieszkaniowego dla nauczycieli zaliczało do „stanu rodziny nauczyciela” - wspólnie zamieszkujących współmałżonka i dzieci oraz rodziców wspólnie zamieszkałych i pozostających na utrzymaniu nauczyciela.

Sprecyzowanie przez MEN w zarządzeniu ustawowego pojęcia „stan rodzinny” nie może więc być traktowane jako wyjście poza granice upoważnienia, bo przyjęto rozumienie całkowicie odpowiadające społecznemu i językowemu znaczeniu tego pojęcia. Być może powstaną w praktyce sytuacje, gdy ów krąg podmiotowy może okazać się za

wąski, ale - skoro mamy do czynienia z aktem podstawowym - będą one mogły znaleźć rozwiązanie w orzecznictwie sądowym, zwłaszcza, że wnioskodawca nie kwestionował od tej strony rozwiązań przyjętych w § 2 ust. 3. Nie ulega natomiast wątpliwości, że upoważnienie ustawowe, tak jak je sformułował art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela, jest zbyt ogólne i nie do końca odpowiada wymaganiom, o których była mowa w pkt 3 uzasadnienia. Przedmiotem orzekania Trybunału nie jest jednak konstytucyjność art. 54 ust. 7 ustawy, a jedynie sposób wykonania zawartego w nim upoważnienia. Z tego zaś punktu widzenia dopuszczalne było określenie w zarządzeniu kręgu osób zaliczonych do „rodziny”.

7. Kolejny zarzut wnioskodawcy dotyczy § 2 ust. 4 zarządzenia, który dopuszcza pobieranie przez nauczycielskie małżeństwo tylko jednego dodatku mieszkaniowego. Takie ograniczenie prawa do dodatku nie znajduje, zdaniem wnioskodawcy, podstawy w upoważnieniu do wydania zarządzenia.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że prawne analizy unormowań dotyczących dodatku mieszkaniowego muszą przyjmować za punkt wyjścia socjalną funkcję tego dodatku. Świadczenie to nie jest - w świetle art. 30 Karty - składnikiem wynagrodzenia nauczyciela, a w konsekwencji nie podziela podstawowych cech wynagrodzenia, tzn. osobistego, indywidualnego i niepodzielnego charakteru. Prawo nauczyciela do dodatku jest pochodną innego prawa, przyznanego mu przez art. 54 ust. 1 Karty, a mianowicie prawa do mieszkania w miejscu pracy. Skoro nie można rozsądnie twierdzić, że przepis ten daje każdemu nauczycielskiemu małżeństwu zatrudnionemu w jednej miejscowości prawo do uzyskania dwóch odrębnych mieszkań, to nie ma podstaw, by przypisywać ustawodawcy intencję do indywidualizacji dodatku mieszkaniowego. Wspólne zamieszkiwanie małżonków (a tylko w tej sytuacji wyklucza się kombinację dwóch dodatków mieszkaniowych) oznacza prowadzenie wspólnego gospodarstwa i pokrywanie wydatków tylko na jedno mieszkanie. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że w praktyce pobierane są składki na ubezpieczenie społeczne także od dodatków mieszkaniowych, bo może to oznaczać nieprawidłowość praktyki (o czym Trybunał nie może tu rozstrzygnąć), a nie zmianę charakteru prawnego dodatku mieszkaniowego.

Istotne z tego punktu widzenia jest porównanie treści art. 54 ust. 3 i art. 54 ust. 6 Karty Nauczyciela. Art. 56 ust. 6 dotyczy sytuacji zbiegu uprawnień do dodatku mieszkaniowego i do dodatku przysługującego na podstawie przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Stanowi on, że w razie takiego zbiegu,

nauczycielowi przysługują obydwa dodatki. Pozwala to na przyjęcie, że zasadą jest brak możliwości łączenia dodatków, a wyjątkiem - wymagającym wyraźnej regulacji ustawowej- możliwość takiego łączenia. Zakładając, że cała treść art. 54 Karty powinna podlegać tym samym regułom logiki wykładniczej, należy przyjąć, że z art. 54 ust. 1 i 3 nie wynika zasada łączenia dodatków mieszkaniowych, a więc zarządzenie MEN mogło dać temu formalny wyraz. Prowadzi to Trybunał do konkluzji, że także § 2 ust. 4 zarządzenia pozostaje w zgodzie z upoważnieniem zawartym w art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela.

8. Wnioskodawca kwestionuje też rozwiązanie przyjęte w § 7 zarządzenia, zarzucając mu wprowadzenie z mocą wsteczną obowiązku wypłacania dodatku mieszkaniowego, jako że zarządzenie weszło w życie 4 marca 1997 r., a prawo do dodatku przyznano od 1 stycznia 1997 r., chyba że uprawniony otrzymywał po tej dacie częściowy zwrot czynszu i opłat eksploatacyjnych na podstawie rozporządzenia MEN z 27 grudnia 1992 r.

Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego zarzutu. Podstawą prawną uprawnienia nauczyciela do dodatku mieszkaniowego nie jest zarządzenie MEN, a art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela. Przepis ten - w brzmieniu ustawy nowelizacyjnej z 14 czerwca 1996 r. - wszedł w życie 7 sierpnia 1996 r. Zgodnie jednak z art. 9 tej ustawy, do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych stosowane być miały przepisy dotychczasowe, ale nie dłużej niż przez 6 miesięcy. Na tej podstawie kontynuowano wypłacanie nauczycielom częściowego zwrotu czynszu i opłat eksploatacyjnych, przewidzianego w rozporządzeniu z 1992 r. MEN spóźnił się jednak z wydaniem zarządzenia dotyczącego dodatków mieszkaniowych, a tymczasem od 7 stycznia 1997 r. ustała możliwość stosowania rozporządzenia z 1992 r., choć w praktyce nie zawsze się do tego zastosowano. Stąd przyjęcie daty 1 stycznia 1997 r. w § 7 zarządzenia miało na celu wyprostowanie wątpliwości, jakie powstały w okresie przejściowym, tak aby - z jednej strony, uniknąć sytuacji łączenia świadczeń, a z drugiej - uniknąć sytuacji braku jakiegokolwiek świadczenia. Można oczywiście krytykować spóźnione wydanie zarządzenia z 4 marca 1997 r., nie wpływa to jednak - zdaniem Trybunału Konstytucyjnego - na legalność regulacji przyjętej w § 7.

Skoro bowiem uprawnienie nauczycieli do dodatku mieszkaniowego powstało z mocy art. 54 ust. 3 Karty Nauczyciela, a więc z dniem 7 sierpnia 1996 r., to z tym dniem mogło ono się już stać ono wymagalne, a w każdym razie z tym dniem obowiązek wypłacania dodatków został nałożony na gminy. Ustanowienie sześciomiesięcznego

okresu przejściowego przez art. 9 ustawy nowelizacyjnej niczego w tym zakresie nie zmieniał, przeciwnie - dawał on wystarczający okres czasu na dostosowanie dochodów gmin do tego nowego zadania. Powinno to być nastąpić przez odpowiednią kalkulację subwencji oświatowej, odpowiednio do ogólnego bilansu, jaki dla finansów gmin pociągała nowelizacja Karty Nauczyciela. Wydanie zarządzenia z 4 marca umożliwiło techniczne obliczenie dodatków i przystąpienie do ich wypłacania, ale gdyby zarządzenie to przewidywało wypłatę dodatków dopiero od dnia swego wejścia w życie, to zainteresowani nauczyciele mogliby zasadnie podnieść zarzut pozbawienia ich prawa do dodatku za okres poprzednich miesięcy, a więc naruszenia ustawy, a może i konstytucji. Nie budzi więc zastrzeżeń odniesienie zarządzenia do okresu od 1 stycznia 1997 r. , bo tylko w ten sposób można było osiągnąć harmonijne przejście od rozporządzenia z 1992 r. do nowych przepisów. Nie budzi też zastrzeżeń wyłączenie prawa do dodatku mieszkaniowego za okres, w którym pobierano częściowy zwrot czynszu i opłat eksploatacyjnych, bo wynika to z zasady nie kumulowania świadczeń mieszkaniowych.

Unormowanie zawarte w § 7 zarządzenia ani nie nałożyło nowych zadań na gminy, ani nie wprowadziło tych zadań z mocą wsteczną. Wobec tego można je uznać za przepis przejściowy, który - w dopuszczalny konstytucyjnie sposób - miał służyć wyeliminowaniu niekorzystnych dla obywatela konsekwencji spóźnionego wydania przepisów wykonawczych do art. 54 ust. 3 Karty. Nie ulega zaś wątpliwości, że przy interpretacji przepisów prawa pierwszeństwo należy dawać takiemu ich znaczeniu, które w najpełniejszy sposób pozwala na ochronę i realizację uprawnień obywateli wynikających z obowiązującego ustawodawstwa.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.