

**WYROK\***  
z dnia 26 listopada 2001 r.  
**Sygn. K. 2/00**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Ciemniewski – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca  
Janusz Niemcewicz  
Jadwiga Skórzewska-Łosiak  
Jerzy Stępień

Grażyna Szałygo – protokolant

po rozpoznaniu 26 listopada 2001 r. na rozprawie wniosków Rady Miejskiej w Nysie, Rady Miejskiej w Tarnowie i Rady Miejskiej w Debrznie, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców i Prokuratora Generalnego, o stwierdzenie niezgodności:

- z wniosku Rady Miejskiej w Nysie – art. 45 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.: Nr 162, poz. 1119; z 1999 r. Nr 111, poz. 1281; z 2000 r. Nr 5, poz. 67, Nr 83, poz. 946, Nr 95, poz. 1041, Nr 122, poz. 1317) z art. 165 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- z wniosku Rady Miejskiej w Tarnowie – art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983; zm.: Nr 162, poz. 1119), art. 45 ust. 2-8, art. 45a, art. 45b, art. 45c ust. 2 i 3, art. 45d 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.: Nr 162, poz. 1119; z 1999 r. Nr 111, poz. 1281; z 2000 r. Nr 5, poz. 67) oraz art. 14 ustawy budżetowej na rok 1999 (Dz.U. Nr 17, poz. 154) z art. 167 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- z wniosku Rady Miejskiej w Debrznie – art. 45 ust. 2-8, art. 45a i art. 45b ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

o r z e k a :

**1. Art. 45 ust. 1 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.: Nr 162, poz. 1119; z 1999 r. Nr 111, poz. 1281; z 2000 r. Nr 3, poz. 46, Nr 5, poz. 67, Nr 83, poz. 946, Nr 88, poz. 988, Nr 95, poz. 1041, Nr 122, poz. 1317; z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 32, poz. 386 i

---

\* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 138, poz. 1566.

Nr 71, poz. 733) jest zgodny z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 45 ust. 2 zd. 1 ustawy powołanej w pkt. 1 rozumiany w ten sposób, że granice kwot określonych w ustawie budżetowej na dofinansowanie wypłaty dodatków mieszkaniowych zapewniają jednolitą w skali kraju wykonalność tego zadania, a zarazem nie wyłączają samodzielności finansowej gmin – jest zgodny z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji.

3. Art. 45 ust. 2 zd. 2 ustawy powołanej w pkt. 1 rozumiany jako upoważniający Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do podziału dotacji na województwa, proporcjonalnie do kwot zapotrzebowania gmin na dotacje, jest zgodny z art. 165 ust. 2 i z art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji.

4. Art. 45 ust. 3 ustawy powołanej w pkt. 1 jest zgodny z art. 165 ust. 2 oraz art. 167 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 i art. 167 ust. 4 Konstytucji.

5. Art. 45 ust. 4-8 ustawy powołanej w pkt. 1 nie jest niezgodny z art. 165 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

6. Art. 45a i art. 45b ustawy powołanej w pkt. 1 są zgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

7. Art. 45a ustawy powołanej w pkt. 1 nie jest niezgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

8. Art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 (Dz.U. Nr 150, poz. 983; zm.: Nr 162, poz. 1119; z 2000 r. Nr 95, poz. 1041; z 2001 r. Nr 39, poz. 459 i Nr 55, poz. 574) jest zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638; z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie zgodności art. 45c ust. 2 i 3 i art. 45d ustawy powołanej w pkt. 1 wyroku z art. 167 ust. 1 Konstytucji oraz zgodności art. 14 ustawy budżetowej na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 154) z art. 167 ust. 1 Konstytucji – wobec cofnięcia wniosków.

#### Uzasadnienie:

#### I

1. Na podstawie uchwały nr XXII/196/99 z 29 grudnia 1999 r., Rada Miejska w Nysie wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 45 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.: Nr 162, poz. 1119; z 1999 r. Nr 111, poz. 1281;

z 2000 r. Nr 5, poz. 67, Nr 83, poz. 946, Nr 122, poz. 1317, Nr 95, poz. 1041) z art. 165 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Rada Miejska w Nysie wskazała, iż na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy, ustawodawca nałożył na gminy zadanie własne w postaci obowiązku wypłat dodatków mieszkaniowych dla ogółu mieszkańców danej gminy. Prawo do takiego dodatku nabywają osoby spełniające kryteria ustawowe, bez względu na to, w jakich zasobach mieszkaniowych zajmują lokale (komunalnych lub innych).

Dla dofinansowania realizacji tego zadania ustawodawca przyznał gminom prawo ubiegania się o dotacje celowe z budżetu państwa (art. 45 ust. 2 i 3 ustawy).

Zadanie, w postaci wypłaty dodatków mieszkaniowych mieści się wprawdzie w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty i jako takie stanowi zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji zadanie własne gminy, jednakże zgodnie z art. 167 Konstytucja gwarantuje gminie w takiej sytuacji odpowiedni udział w dochodach publicznych. Realizacji tego zadania nie kompensuje przyznanie uprawnień do ubiegania się o dotację celową, która jest – zdaniem gminy – świadczeniem uznaniowym ze strony państwa i ma charakter fakultatywny, a nie gwarantujący. Gmina natomiast obowiązana jest wypłacać dodatki każdemu, kto spełnia kryteria ustawowe bez względu na wysokość przyznanej dotacji z budżetu państwa.

Dlatego też Rada Miejska w Nysie uznała, iż taka forma dofinansowania ze strony państwa wypłat dodatków mieszkaniowych jest sprzeczna z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji. Narusza także art. 165 Konstytucji poprzez nakazanie gminie określonego przeznaczenia dochodów, a ponadto, wobec nieterminowego przekazywania dotacji przez wojewodów zmusza gminy do zmiany założonego budżetu w toku jego realizacji, dezorganizując tym samym plan finansowy gminy.

Prokurator Generalny, ustosunkowując się do wniosku w piśmie z 8 marca 2000 r., stwierdził, iż przepis art. 45 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 ze zm.) jest zgodny z art. 165 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

W uzasadnieniu swojego stanowiska, Prokurator Generalny w pierwszym rzędzie zwrócił uwagę, iż konstytucyjność zaskarżonego przepisu była już przedmiotem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 4/95. Mimo, iż wzorcem kontroli były przepisy Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., a także przepisy konstytucyjne pozostawione w mocy na podstawie wymienionej Ustawy Konstytucyjnej, to poglądy wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia wydanego w tej sprawie zachowały swoją aktualność po wejściu w życie nowej Konstytucji.

W wyroku z 23 października 1995 r. (*sygn. K. 4/95*) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż obowiązujący wówczas art. 73 ust. 2 Małej Konstytucji zobowiązuje rząd do przewidzenia w projekcie ustawy budżetowej kwot odpowiadających potrzebom gmin związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych, zaś władzę ustawodawczą do uchwalenia takiej ustawy budżetowej, która zapewnia odpowiednie środki gminom.

Prokurator Generalny uznał, iż gdyby okazało się, że przyznane gminie środki finansowe nie były wystarczające, to nie przesądzałoby to o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu, lecz o niewłaściwym wywiązywaniu się adresatów omawianej normy prawnej z obowiązków wynikających z tego przepisu. W podobny sposób ocenił on zarzut nieterminowej wypłaty dotacji przez wojewodów, stwierdzając, iż kwestie te są związane ze stosowaniem prawa.

Wskazał ponadto, iż Trybunał Konstytucyjny rozstrzygając w sprawie K. 4/95 nie dopatrywał się niekonstytucyjności art. 45 ust. 1, 2 i 3 ustawy o najmie lokali. Wprawdzie wzorcem kontroli były wówczas przepisy Małej Konstytucji, a obecnie przepisy art. 165 i 167 Konstytucji, to jednak treść tych przepisów jest podobna (art. 165 Konstytucji do art. 70 Małej

Konstytucji i odpowiednio art. 167 do art. 72). Zatem – zdaniem Prokuratora Generalnego – argumentacja zawarta w omawianym orzeczeniu ma pełne zastosowanie w niniejszej sprawie.

Prokurator Generalny uznał tym samym, iż brak jest przesłanek do uznania, że przepis art. 45 ustawy (jako całość) narusza zasady wynikające z art. 165 Konstytucji. Nie dopatrył się również naruszenia art. 167 ust. 1 Konstytucji, skoro – jego zdaniem – zaskarżony przepis nie ogranicza gminom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a wręcz przeciwnie przewiduje on prawo gmin do dotacji właśnie na pokrycie wydatków związanych z dodatkami mieszkaniowymi. Za nieuzasadniony uznał również zarzut wnioskodawcy co do naruszenia art. 167 ust. 4 Konstytucji. Rada nie wykazała bowiem, aby udział gminy w podziale dochodów publicznych uniemożliwił jej, czy chociażby utrudnił, wywiązanie się z zadania, o którym mowa w zaskarżonym przepisie.

Marszałek Sejmu w stanowisku z 17 listopada 2000 r. stwierdził, że art. 45 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z art. 165 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP. Uznał on bowiem, że zarzuty przedstawione we wniosku są bezpodstawne, a argumenty nietrafne.

W pierwszej kolejności wskazał, iż art. 45 ustawy był już przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w kontekście jego zgodności z zasadami finansowania działalności gminy, a tezy tego orzeczenia pozostają w pełni aktualne.

Marszałek Sejmu uznał za niesłuszny zarzut niezgodności art. 45 ustawy o najmie z art. 165 Konstytucji. Stwierdził on bowiem, iż przepisy tego artykułu dotyczą prawnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady sądowej ochrony ich praw wynikającej z przyznanej im osobowości prawnej i są nieadekwatne jako wzorzec do kontroli konstytucyjności ustawy o najmie w zakresie określonym przez wnioskodawcę. Jednakże, gdyby uznać, że zasady ustalone w zaskarżonym artykule naruszają samodzielność gminy, to zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału, samodzielność gminy – w tym jej samodzielności finansowej – nie można rozumieć jako zakazu wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy. Ingerencja w sferę samodzielności gmin nie może być nadmierna i musi znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach. W tym przypadku – zdaniem Marszałka Sejmu – ingerencja ta jest uzasadniona zasadą ochrony lokatorów, wyrażoną w art. 75 Konstytucji i nie narusza istoty samodzielności gmin. Nakładając zatem na gminę obowiązek wypłaty dodatków mieszkaniowych jako zadanie własne, ustawodawca miał prawo określić szczegółowe zasady i warunki wypłaty dodatków mieszkaniowych, tak jak to uczynił w art. 45 ustawy.

Za niesłuszny również – zdaniem Marszałka Sejmu – uznać należy zarzut niezgodności art. 45 ustawy o najmie z art. 167 ust. 1 Konstytucji, zawierający dyrektywę zapewnienia gminom udziału w dochodach publicznych, adekwatnego do przypadających im zadań. Nietrafny jest bowiem zarzut niekonstytucyjności oparty na twierdzeniu, iż dotacja celowa jest świadczeniem uznaniowym i ma charakter fakultatywny ponieważ, jak wynika z art. 45 oraz z art. 45a-45c ustawa ustaliła szczegółowe warunki jej przyznawania, a jej konkretna wysokość wynika ze spełnienia określonych przesłanek. Ustawa zatem gwarantuje uzyskanie dotacji w określonej wysokości, a organy administracji rządowej nie mogą jej arbitralnie zaniżyć. W istocie rzeczy zaniżanie dotacji dla konkretnej gminy nie może wynikać z treści ustawy, lecz może być wyłącznie skutkiem nieprawidłowej realizacji przez organy administracji rządowej obowiązków wynikających z jej przepisów.

Marszałek Sejmu za bezpodstawny uznał także zarzut niezgodności art. 45 z art. 167 ust. 4 nakazującym, aby zmiany w zakresie zadań samorządu terytorialnego następowały wraz ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Ustawa o najmie lokali weszła w życie w 1995 r., a więc przed wejściem w życie Konstytucji i wprowadziła nowy dochód gminy w postaci dotacji celowej na wypłatę dodatków mieszkaniowych. Pod rządami nowej Konstytucji nie nastąpiły

istotne zmiany, co do zakresu zadań gminy związanych z wypłatą dodatków mieszkaniowych. W opinii Marszałka Sejmu brak jest uzasadnienia dla przywołania art. 167 ust. 4 jako wzorca kontroli konstytucyjności art. 45 ustawy o najmie.

2. Trybunał Konstytucyjny, 3 stycznia 2001 r., zwrócił się do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o wyjaśnienie mechanizmu podziału na województwa dotacji celowej dla gmin z budżetu państwa na dofinansowanie zadania własnego gmin – wypłaty dodatków mieszkaniowych w zakresie: kompetencji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, jeśli chodzi o podział tych dotacji, oraz stosunku kwoty przeznaczonej na dotacje, określonej w ustawie budżetowej globalnie oraz w podziale na województwa, do kwot zapotrzebowania na dotacje, wynikających z wniosków gmin.

W piśmie z 17 stycznia 2001 r., Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego i Budownictwa pełniący obowiązki Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przekazał dane dotyczące faktycznych wskaźników pokrycia z dotacji budżetowych zapotrzebowań gmin.

Wskazał ponadto, iż dotacje celowe na dodatki mieszkaniowe planowane są corocznie w ustawach budżetowych w części "rezerwy celowe". Podziału tych rezerw na dotacje celowe dokonuje Minister Finansów przez przeniesienie wydatków z rezerw celowych do budżetów wojewodów – w kwotach wnioskowanych przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, ustalonych na podstawie zbiorczych wystąpień wojewodów o przyznanie dotacji.

Wnioskowane przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast kwoty dotacji dla poszczególnych województw na dany kwartał, co do zasady równe są kwotom dotacji, wynikającym ze zbiorczych wniosków wojewodów. W przypadku natomiast, gdy kwota rezerwy celowej nie wystarcza na pełne pokrycie zapotrzebowania, wynikającego z wniosków wojewodów – Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast weryfikuje zgłoszone zapotrzebowania z uwzględnieniem zasady proporcjonalności.

Z załączników przedstawionych przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, porównujących kwoty dotacji celowej na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych, planowanych w ustawach budżetowych z kwotami zapotrzebowania gmin na te dotacje wynika, iż w latach 1994-1998 wskaźnik udziału państwa w finansowaniu dodatków mieszkaniowych wypłaconych przez gminy kształtował się na poziomie ok. 50%. W roku 1999 wskaźnik ten obniżył się do ok. 40%, zaś w roku 2000 wyniósł 44%. A zatem wskaźnik sfinansowania zapotrzebowania gmin z dotacji celowej w latach 1994-1998 wynosił 100%, w roku 1999 – 83%, zaś w roku 2000 – 92%.

Z danych przedstawionych w załączniku, dotyczącym pokrycia dotacją celową z budżetu państwa zapotrzebowania gmin na tę dotację w 1999 r., wynika, iż najwyższy wskaźnik pokrycia, tj. 88%-87% miały województwa: warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie, podkarpackie i pomorskie. Natomiast najniższy wskaźnik pokrycia miały województwo opolskie – 71% i województwo łódzkie – 78%.

Ten sam wskaźnik, zaś w roku 2000 kształtował się na najwyższym poziomie, tj. 98%-96% w województwie kujawsko-pomorskim i warmińsko-mazurskim, a na najniższym, tj. 88%-89% w województwie dolnośląskim, opolskim i świętokrzyskim.

3. Następnie, zarządzeniem z 12 kwietnia 2001 r., Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazał do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt K. 2/00 – sprawę objętą wnioskiem Rady Miejskiej w Tarnowie (sygn. T.11/01), ze względu na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

Wnioskiem z 12 marca 2001 r. sporządzonym na podstawie uchwały nr XXVII/461/2000 z 28 września 2000 r., Rada Miejska w Tarnowie, wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o

dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.), art. 45 ust. 2-8, art. 45a, art. 45b, art. 45c ust. 2 i 3, art. 45d ustawy z 2 lipca 1994 r., o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787 ze zm.) oraz art. 14 ustawy budżetowej na rok 1999 (Dz.U. Nr 17, poz. 154) z art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem wnioskodawcy, system finansowania zadania własnego gminy ustalony zaskarżonymi przepisami, nie może być uznany za taki, który zapewnia gminom udział w dochodach publicznych w stopniu odpowiednim do przypadających im zadań. System ten bowiem nie gwarantuje nawet – w opinii gminy – należytego dofinansowania realizacji tego zadania. Chociaż zgodnie z art. 45 ust. 3 ustawy o najmie, dotacje mają być proporcjonalne do zgłoszonych kwot zapotrzebowania, to przepis ten nie zapewnia wypłaty dofinansowania gminom. W roku 1999 i 2000 gminy nie otrzymały bowiem wnioskowanych kwot zapotrzebowania. Nie mają również możliwości uzyskania odpowiednio wcześniej informacji, czy pieniądze, których miały prawo oczekiwać zostaną im przyznane, czy też nie.

Proporcje dotacji celowej – na dofinansowanie tego zadania własnego zostały określone w art. 45 a i art. 45b ustawy o najmie.

Z przepisu art. 45 ust. 2 ustawy wynika, że granice dotacji określa każdorazowo ustawa budżetowa. Takie uregulowanie – zdaniem wnioskodawcy – oznacza, że ustawodawca, przekazując gminom zadanie polegające na wypłacie dodatków mieszkaniowych nie zapewnił im odpowiedniego udziału w dochodach publicznych, a nadto odesłał w tym zakresie do ustawy budżetowej. Z drugiej strony, gminom nie przysługują roszczenia o wypłatę kwot zamieszczonych w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele. Zatem zawarte w art. 45 ust. 2 ustawy o najmie odesłanie do określenia granic dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych gmin w zakresie wypłat dodatków mieszkaniowych w ustawach budżetowych, nie wykazuje przewidzianej w art. 167 ust. 1 Konstytucji cechy “odpowiedniego zapewnienia” gminom udziału w dochodach publicznych. Narusza także samodzielność gmin (art. 165 ust. 2 Konstytucji), bowiem instytucja dotacji celowych na zadania własne gmin nie przewiduje możliwości dochodzenia roszczeń w sądzie. Wadę tę posiada również art. 50 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000.

Ponadto, wnioskodawca podniósł, iż zapis w budżecie na rok 1999 nie pozostaje w zgodzie z Konstytucją, w zakresie, w jakim ustala zbyt niską kwotę dotacji celowej. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (*sygn. K. 4/95*) stwierdził bowiem, iż przepis art. 45 ust. 2 ustawy o najmie lokali, w interpretacji uwzględniającej dyrektywę ustawodawcy konstytucyjnego zawartą w art. 73 ust. 2 Małej Konstytucji, zobowiązuje rząd do przewidzenia w projekcie ustawy budżetowej kwot odpowiadających potrzebom gmin związanym z wypłatą dodatków mieszkaniowych, zaś władzę ustawodawczą do uchwalenia takiej ustawy budżetowej, która gwarantuje pełne dofinansowanie z budżetu państwa wydatków ponoszonych przez gminy na cele wypłaty dodatków mieszkaniowych. Przez “pełne dofinansowanie” należy przy tym rozumieć całkowite pokrycie tej części wydatków na dodatki mieszkaniowe, która zgodnie z postanowieniami ustawy lub ustaw ma być pokryta – w drodze dofinansowania – z budżetu państwa.

W związku z powyższym, określenie kwoty dotacji na takim poziomie, na jakim nastąpiło to w roku 1999 nie jest zgodne z art. 167 Konstytucji. Kwota określona w ustawie budżetowej nie zapewniła takiego dofinansowania, jakie wynika z ustawy o najmie. Również kwota przewidziana na rok 2000 okazała się niewystarczająca. Z tego powodu zaskarżenie przepisu art. 14 ustawy budżetowej jest uzasadnione.

Rada Miasta Tarnowa powołała się również na dane faktyczne, wskazując, iż w pierwszych trzech kwartałach 1999 roku otrzymała należną dotację, natomiast w IV kwartale

tegoż roku Miasto zgłosiło zapotrzebowanie na kwotę 493.500 zł, a otrzymało kwotę 144.406 zł, odpowiadającą 32% zgłoszonego zapotrzebowania.

Prokurator Generalny, w stanowisku z 20 września 2001 r. stwierdził, iż postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu; w zakresie kontroli konstytucyjności art. 14 ustawy budżetowej na rok 1999 z dnia 17 lutego 1999 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 154), gdyż przepis ten utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK), a także w pozostałym zakresie, ze względu na niedopełnienie przez Radę Miejską w Tarnowie obowiązku uzasadnienia stawianych zarzutów (art. 39 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 32 ustawy o TK).

W opinii Prokuratora Generalnego wniosek Rady Miejskiej w Tarnowie nie zawiera uzasadnienia wskazującego na niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów. Istota zarzutów bowiem sprowadza się do wykazania, iż przyznane ustawą budżetową środki nie były wystarczające na pokrycie wypłat dodatków mieszkaniowych. Dlatego też w zakresie tym zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Prokurator Generalny, odnosząc się w następnej kolejności do zarzutów Rady Miejskiej w Tarnowie w stosunku do art. 14 ustawy budżetowej, stwierdził iż również w tym zakresie zachodzą przesłanki umorzenia postępowania ze względu na to, iż ustawa budżetowa obowiązuje jedynie w ciągu roku budżetowego, a z jego upływem wygasają niezrealizowane kwoty budżetu państwa.

4. Z kolei zarządzeniem z 19 kwietnia 2001 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego przekazał do łącznego rozpoznania pod wspólną sygnaturą akt K. 2/00, sprawę z wniosku Rady Miejskiej w Debrznie (*sygn. K. 34/00*) ze względu na zbieżność przedmiotu wniosku.

Na podstawie uchwały Nr XXIII/149/2000 z 30 czerwca 2000 r. Rada Miejska w Debrznie wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie, że dotacja celowa udzielona gminie Debrzno w 1999 r. na wypłatę dodatków mieszkaniowych w kwocie 629.100,00 zł narusza normę art. 7 ust. 3 ustawy z 8 marca 1999 r. o samorządzie gminnym i art. 5 pkt 1 ustawy z 10 grudnia 1993 o finansowaniu gmin w związku z treścią art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji i art. 45 ust. 1 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

W związku z powyższą skargą Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Rady Miejskiej w Debrznie o wyjaśnienie, czy skierowane do Trybunału pismo ma – zgodnie z tytułem – charakter skargi konstytucyjnej, określonej w art. 79 Konstytucji, czy też wniosku z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji RP.

Udzielając odpowiedzi, Rada Miejska w Debrznie poinformowała, iż pismo z 30 czerwca 2000 r. zatytułowane “skarga konstytucyjna” ma charakter wniosku, złożonego w trybie art. 191 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 w związku z art. 188 pkt 3 Konstytucji RP. Załączyła ponadto stosowny wniosek wraz z uchwałą nr XXVII/178/2000 Rady Miejskiej w Debrznie, będącej jego podstawą.

Rada Miejska w Debrznie wniosła o zbadanie zgodności art. 45 ust. 2-8, art. 45a i art. 45b ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP, w zakresie ustalającym:

- a) wprowadzenie z mocą obowiązującą od 12 listopada 1994 r. – jako zadanie własne gminy – wypłat dodatków mieszkaniowych, na co gminy otrzymują dofinansowanie z budżetu państwa dotacja celową w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej,
- b) zasadę proporcjonalności przy udzielaniu dotacji gminom oraz
- c) zasady obliczania zapotrzebowania na dotację celową z uwagi na to, że art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych

odpowiedni do przypadających im zadań, a zmiana w zakresie zadań następuje wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Zdaniem wnioskodawcy art. 45 ust. 1 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali, wprowadził nowe zadanie własne gmin polegające na wypłacie dodatków mieszkaniowych. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) określała zadania własne gmin, które następnie zostały rozszerzone ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 111, poz. 723) poprzez dodanie art. 45 ust. 2-8, art. 45a i art. 45b. Przepisy te odnoszą wartość przyznanej gminom dotacji celowej na wypłaty dodatków mieszkaniowych do granic kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej, kreując zasadę proporcjonalności przy udzielaniu gminom dotacji celowej i zasady obliczania zapotrzebowania na tę dotację, czym zerwano z konstytucyjną zasadą odpowiedniego do przypadających zadań udziału gmin w dochodach publicznych – art. 167 ust. 1 Konstytucji. Ponadto z treści art. 167 ust. 4 Konstytucji wynika, iż zmiany w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Wnioskodawca wskazał także, iż w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 1999 r., kwota udzielonej dotacji była o 119.536 zł niższa w stosunku do zgłoszonego zapotrzebowania.

Prokurator Generalny RP, zajmując stanowisko w przedmiotowej sprawie stwierdził, iż postępowanie w sprawie ulega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopełnienie przez wnioskodawcę obowiązku sprecyzowania w uzasadnieniu stawianych zarzutów.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wniosek Rady Miejskiej w Debrznie nie spełnia warunków określonych w art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zarzut wnioskodawcy sprowadza się bowiem do wskazania, iż przyznana kwota dotacji celowej na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych nie pokrywa w całości zapotrzebowania gminy na tę dotację w roku 1999. Rada nie przytoczyła natomiast argumentów wykazujących niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów.

Ponadto wskazał, iż główny zarzut wniosku oparty na niedoborze środków z dotacji celowej na dodatki mieszkaniowe w 1999 r. w istocie stał się bezprzedmiotowy, ponieważ budżet państwa, jak i budżety jednostek samorządu terytorialnego uchwalane są na rok kalendarzowy w związku z czym wydatki przeznaczone na dotację celową w roku 1999 już ekspirowały.

Z przepisami ustawy wiąże się zasada domniemania jej konstytucyjności i racjonalności. W związku z tym na każdym, kto twierdzi przeciwnie i domaga się stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, ciąży obowiązek wykazania takiego zarzutu. Z uwagi na to, iż wnioskodawca nie wykazał niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, uznać należy je za zgodne z Konstytucją RP. Dotyczy to zwłaszcza art. 45 ust. 2-8, art. 45a ust. 2 oraz art. 45b ust. 3, 5 i 7.

Prokurator Generalny, podkreślił ponadto, iż obecnie, zadanie własne polegające na wypłacie przez gminę dodatków mieszkaniowych nie sposób jest traktować jako nowe zadanie własne, skoro przepisy w tym przedmiocie obowiązują od 1994 r., a zaskarżone przepisy, choć wprowadzone ustawą z 1997 r., ściśle wiążą się z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy oraz ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.



Na rozprawie umocowani przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali zarzuty podniesione we wnioskach skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiciel Rady Miejskiej w Nysie podniósł także, iż nie może być uznany za konstytucyjny przepis, który nakłada na gminy – w oderwaniu od ich faktycznych dochodów – obowiązek finansowania tak określonych zadań własnych bez możliwości ich wpływu na kształtowanie zakresu podmiotowego, czy też warunkowania innych przesłanek przyznawania dodatku mieszkaniowego.

Następnie przedstawiciel Rady Miejskiej w Tarnowie, podkreślił iż sama forma dofinansowania w postaci dotacji celowej nie zapewnia gminom należytych gwarancji bowiem nie daje ona podstaw do wystąpienia z roszczeniem o dofinansowanie. Gmina zatem nie ma żadnego wpływu ani na to co dostaje z budżetu państwa, ani nawet na to co wydaje.

W wystąpieniu końcowym przedstawiciel Rady Miejskiej w Tarnowie ograniczył żądanie wniosku do zbadania zgodności z Konstytucją art. 50 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i art. 45 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych; w pozostałym zakresie cofając go.

Z kolei przedstawiciel Rady Miejskiej w Debrznie powołał się na sytuację faktyczną, która dowodnie wskazuje, iż następuje znaczna rozbieżność między kwotą wykazaną w zapotrzebowaniu na dotacje, a kwotą przekazaną gminie, podkreślając iż gminy nie oczekują pełnego sfinansowania tego zadania z budżetu państwa, lecz jedynie pokrycie go w zakresie zapotrzebowania – określonym przez ustawę.

W wystąpieniu końcowym przedstawiciel Rady Miejskiej w Debrznie zmodyfikował wniosek do Trybunału, ograniczając zakres zaskarżenia do art. 45 ust. 2 i 3, art. 45a i art. 45b ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, zaś w pozostałym zakresie cofając go.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego RP podtrzymał stanowiska zawarte w pismach procesowych skierowanych uprzednio do Trybunału Konstytucyjnego.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W pierwszym rzędzie Trybunał Konstytucyjny zajął się zbadaniem zgodności z Konstytucją art. 45 ustawy z 2 lipca 1994 r., o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity z 1998 r. Dz.U. Nr 120, poz. 787; zm.: Nr 162, poz. 1119; z 1999 r. Nr 111, poz. 1281; z 2000 r. Nr 3, poz. 46, Nr 5, poz. 67, Nr 83, poz. 946, Nr 88, poz. 988, Nr 95, poz. 1041, Nr 122, poz. 1317; z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 32, poz. 386, Nr 71, poz. 733), jako że jest on przedmiotem zarzutów wszystkich wnioskodawców. Wprawdzie Rady Miejskie w Tarnowie i w Debrznie sformułowały zarzuty tylko względem ustępów 2-8 artykułu 45, jednak wszystkie zarzuty wiążą się i wypływają z cech zadania własnego gmin, jakim jest wypłata dodatków mieszkaniowych. Dlatego też w pierw należy dokonać analizy ustępów 1 i 2 art. 45 ustawy.

Jedynie Rada Miejska w Nysie żądała zbadania konstytucyjności ust. 1 art. 45 ustawy. Jednak przed analizą tego ustępu artykułu 45, przypomnieć należy, iż art. 45 ust. 1, 2 i 3 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym w dniu 23 października 1995 r., był już przedmiotem orzekania TK (*orzeczenie TK, sygn. K. 4/95*), na co wskazywał zresztą Prokurator Generalny.

Tym samym przedmiotem orzekania Trybunału była już kwestia dopuszczalności konstytucyjnej określania zadania własnego gminy – jako wypłaty dodatków mieszkaniowych.

Zachodzi zatem konieczność prześledzenia ewolucji unormowań dla stwierdzenia, czy i w jakim zakresie ustalenia orzeczenia TK z 23 października 1995 r., zachowują aktualność w zmienionym stanie prawnym, jeśli chodzi o zaskarżony przepis oraz w zmienionym stanie

konstytucyjno-prawnym. Należy także porównać stan prawny, jaki obowiązywał w chwili złożenia wniosków ze stanem aktualnym, po to by sprawdzić, czy nowelizacja przepisu nie czyni zadość żądaniom tych wniosków.

Artykuł 45 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych zawierał od początku i zawiera do dzisiaj ust. 1, który brzmi, jak następuje: “Wypłata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy”. Należy także podkreślić, iż ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, która wejść ma w życie z dniem 1 stycznia 2002 r. (Dz.U. Nr 71, poz. 734) nadaje art. 10 ust. 1 identyczne brzmienie, jak art. 45 ust. 1 badanej ustawy.

Nie oznacza to oczywiście, iż wszystkie cechy tego zadania własnego gminy, jakim jest wypłata dodatków mieszkaniowych pozostają od 1994 r. niezmienione, gdyż całość tej instytucji można zdefiniować tylko w kontekście innych przepisów badanej ustawy oraz innych ustaw – w świetle obowiązującego konstytucyjnego porządku prawnego.

Niemniej jednak już samo brzmienie art. 45 ust. 1 wskazuje dowodnie, iż mamy do czynienia z zadaniem własnym gminy o cechach szczególnych – skoro jest nim “wypłata” dodatków mieszkaniowych, a nie np. udzielanie pomocy mieszkaniowej dla członków lokalnej wspólnoty samorządowej. Zwraca uwagę fakt, iż “wypłata” to termin techniczno-kasowy, który sugeruje powstanie obowiązku po stronie gminy do jej dokonania (oczywiście po spełnieniu przesłanek ustawowych). Tak więc jest to zadanie własne o charakterze obowiązkowym, tzn. takie, którego wykonywania gmina zrzec się nie może; a zarazem zakładające pewien automatyzm wydatkowania, który na ogół nie łączy się z finansowaniem zadań własnych.

Mimo to TK, w orzeczeniu z 23 października 1995 r., stwierdził w pkt. 3 sentencji orzeczenia, iż: “art. 45 ust. 1 ustawy z 2 lipca 1994 r. jest zgodny z art. 73 ust. 2 oraz z art. 71 ust. 2 i 3 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r., jak również nie jest niezgodny z art. 1, art. 5, art. 7 i art. 67 ust. 2 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej”.

W uzasadnieniu tego punktu orzeczenia TK odwołał się szeroko do definicji zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków lokalnej wspólnoty samorządowej, uznając iż wypłata dodatków mieszkaniowych jest właśnie jednym z przejawów wykonywania tych funkcji gminy. Ustawodawca, powierzając w art. 4 ustawy z 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych gminom zadanie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych zakwalifikował je jako zadanie własne (obecnie w art. 4 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, mowa jest o tym, iż ... “zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej”).

Na tym tle ustawodawca, korzystając z szerokiej swobody w tym zakresie mu przysługującej, miał – zdaniem TK – prawo uznać wypłatę dodatków mieszkaniowych za zadanie własne. Wykonywanie bowiem ustawowo przyznanych kompetencji jest nie tylko uprawnieniem ale i obowiązkiem każdego podmiotu władzy publicznej. Tak więc TK uznał dopuszczalność takiego zdefiniowania obowiązkowego zadania własnego gminy, podkreślając, iż przemawia za tym zasada państwa prawnego (“...Pozostawienie gminie w tym zakresie dowolności prowadziłoby do niemożliwej do zaakceptowania w państwie prawnym sytuacji, w której roszczenia obywateli uzyskane na podstawie ustawy, do dodatków mieszkaniowych byłyby zaspokajane w zależności od decyzji poszczególnych gmin albo nie byłyby zaspokajane w ogóle”).

Sumując zatem, Trybunał Konstytucyjny stwierdził w tym orzeczeniu, iż dopuszczalne konstytucyjnie jest nałożenie przez ustawodawcę na gminy takiego obligatoryjnego zadania własnego, które łączy się nie tylko z niemożnością zrzeczenia się jego wykonywania, ale nadto polega na bezwzględnym i bezwarunkowym zaspokajaniu roszczeń obywateli, wynikających z ustawy, w sposób jednolity w skali całego kraju. Następstwem tego jest automatyzm

wydatkowy. Racje państwa prawnego przemawiają – zdaniem TK – za dopuszczalnością takiej konstrukcji.

Na tle tak ustalonych materialnych treści zaskarżonego przepisu, przejść można dopiero do skonfrontowania go ze wskazanymi we wniosku Rady Miejskiej w Nysie wzorcami konstytucyjnymi. Są nimi art. 165 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji.

Zdaniem Rady Miejskiej w Nysie, art. 167 ust. 1 Konstytucji stwarza gminom gwarancje udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, zaś ust. 4 tegoż artykułu zapewnia, iż zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządowych następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Tymczasem w art. 45 ust. 1 ustawy, ustawodawca nałożył na gminy zadanie własne, które w istocie sprowadza się do obowiązku dokonywania wypłat w sposób automatyczny po spełnieniu przesłanek ustawowych. Nałożenie tego rodzaju zadania przez ustawodawcę na gminy winno łączyć się z zapewnieniem odpowiedniego udziału w dochodach publicznych. Funkcji tych nie spełnia w żadnym stopniu fakultatywna i uznaniowa dotacja celowa, wynikająca z art. 45 ust. 2 i 3 ustawy.

Wnioskodawca zarzuca nadto całemu zaskarżonemu przepisowi – art. 45 naruszenie art. 165 Konstytucji, gdyż – jego zdaniem – nakazuje on gminie określone przeznaczenie dochodów, a także w trakcie wykonywania budżetu lokalnego “wymusza” jego zmiany z powodu nieterminowego przekazywania dotacji przez wojewodów, co dezorganizuje plan finansowy gminy. Narusza to ten aspekt samodzielności finansowej gmin, który wyraża się w swobodnym dysponowaniu finansami.

Tak więc, wnioskodawca w istocie nie kwestionuje brzmienia art. 45 ust. 1 ustawy, tj. tego, że tego rodzaju zadanie zostało sklasyfikowane jako zadanie własne gminy. Niezgodne Konstytucją są jedynie skutki dla finansów i samodzielności budżetowej gmin, jakie z tego rodzaju zadania wypływać mogą. O skutkach tych jednak nie przesądza samodzielnie i w sposób zamknięty ustęp 1 art. 45 ustawy.

Wnioskodawca zatem sam uznaje, iż orzeczenie TK z 1995 r. zachowało w pełni swą aktualność w zmienionym stanie konstytucyjno-prawnym. Nie przedstawia bowiem w istocie zarzutów skierowanych bezpośrednio przeciwko art. 45 ust. 1 ustawy, które by wskazywały, iż obowiązująca także aktualnie zasada państwa prawnego – w kontekście innych przepisów konstytucyjnych – zamyka ustawodawcy zwykłą drogę dla ustanawiania tego rodzaju zadań własnych.

Nie zostało zatem obalone domniemanie konstytucyjności art. 45 ust. 1 ustawy, jeśli chodzi o jego zgodność z art. 167 ust. 1 i 4, ze względu na to, że nie przedstawiono zarzutów, które by wskazywały, iż samo ustanowienie tego rodzaju zadania własnego skutkuje naruszeniem zasady odpowiedności udziału gminy w dochodach publicznych, którą wyraża art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Nie doszło również do takiej zmiany definicji tego zadania własnego, która by sama przez się pociągała za sobą konieczność zmiany w podziale dochodów publicznych. Jak to wykazano bowiem wyżej brzmienie tego przepisu nie ulegało zmianie w zakresie swoich istotnych treści w latach 1994-2001. Przewiduje się także dalsze odpowiednie obowiązywanie tej normy (por. art. 10 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych). Nowych argumentów w odniesieniu do tego, co ustalił TK w orzeczeniu z 1995 r., powołując się na zasadę państwa prawnego, nie przedstawiono we wniosku.

Jeśli chodzi o art. 165 ust. 1 Konstytucji, to wnioskodawca nie formułuje żadnych zarzutów odnośnie art. 45 ust. 1 ustawy, które wykazywałyby na związek przyczynowy, jaki zachodzi między tym, iż gminy mają osobowość prawną oraz przysługują im prawa majątkowe, a tym, że ich zadaniem własnym, dofinansowywanym z budżetu państwa jest wypłata dodatków mieszkaniowych. Wprawdzie nie można wykluczyć, iż unormowania te oddziałują ograniczająco na sferę praw majątkowych gmin – jednak Rada Miejska w Nysie nie wykazała na czym owo ograniczenie ma polegać i dlaczego ma ono znamiona naruszenia. Z kontekstu

uzasadnienia wynika jasno, iż ostrze zarzutów skierowane jest na sferę naruszeń samodzielności finansowej gminy, tj. na naruszenia sfery publicznych praw podmiotowych, o których mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji. Z tego względu należało stwierdzić, iż zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji.

Jeśli chodzi zaś o zarzuty niezgodności z art. 165 ust. 2 Konstytucji stwierdzić należy co następuje: niezależnie od oceny, jak bardzo tego rodzaju zadanie odbiega od typowych zadań własnych samorządu, obowiązani jesteśmy przyjąć, iż zadanie to nie może być utożsamiane z zadaniem zleconym. W związku z tym gminy korzystają z domniemania samodzielności w kreowaniu wydatków budżetowych na zadania własne; nawet jeśli przesłanki finansowania są prawnie zdeterminowane w innych ustawach. Zatem bez przedstawienia zarzutów, które by dowodnie wykazywały, iż samo ustanowienie tego rodzaju zadania prowadzi bezwzględnie do zniesienia samodzielności budżetowej gmin w zakresie kreowania wydatków, domniemanie konstytucyjności tego przepisu nie zostanie obalone.

Z tych względów Trybunał uznał, iż art. 45 ust. 1 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Z kolei Trybunał poddał analizie art. 45 ust. 2 ustawy posługując się tą samą metodą, co w odniesieniu do ust. 1, tj. analizą ewolucyjną przepisu z punktu widzenia tego, czy i w jakim zakresie zachowało aktualność orzeczenie TK z 1995 r. oraz czy kolejne nowelizacje tego przepisu nie czynią zadość żądaniom wniosków gmin.

Zasła także konieczność odwołania się do praktyki stosowania tego przepisu, celem ustalenia jego rozumienia przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, korzystający z kompetencji w nim określonych.

W chwili orzekania, tj. 23 października 1995 r. przepis ten brzmiał jak następuje:

“Gminy uzyskują dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadania, o którym mowa w ust. 1, w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej”. Dodać należy, iż ust. 3 tegoż art. 45 brzmiał następująco: “Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, określa zasady i tryb ustalania oraz przekazywania gminom z budżetu państwa dotacji, o której mowa w ust. 2, oraz szczegółowe zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych i ich wypłat.”

Aktualnie art. 45 ust. 2 brzmi następująco: “Gminy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadania, o którym mowa w ust. 1, w granicach kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej. Podziału dotacji na województwa dokonuje Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast”.

Przepis ten wymaga dla swej interpretacji przytoczenia ust. 3 art. 45, który obecnie brzmi: “Wojewodowie przekazują dotacje gminom w granicach kwot określonych na ten cel w budżecie państwa dla poszczególnych województw, proporcjonalnie do kwot zapotrzebowania na dotacje, wynikających z ich wniosków o przyznanie dotacji”.

Art. 45 ust. 2 składa się zatem z dwóch norm wyrażonych przez dwa odrębne zdania.

Porównanie brzmienia tych przepisów wskazuje, iż pierwsza norma, zawarta w art. 45 ust. 2, nie uległa znaczącym zmianom. Utrzymano bowiem zasady: po pierwsze, dofinansowywania, a nie finansowania przez państwo tego zadania własnego oraz po drugie, określania globalnej wysokości dotacji celowej na dofinansowanie tego zadania co roku w ustawie budżetowej. Wprawdzie poprzednio posłużono się terminem gminy “uzyskują” dotacje, a aktualnie obowiązuje zwrot gminy “otrzymują” dotacje (co wskazywać mogłoby na zamiar nadania gminom większych uprawnień w tym zakresie) – jednak zmiana tych zwrotów językowych nie przesądza o charakterze prawnym tej dotacji – skoro wskazane wyżej zasady materialno-prawne zostały utrzymane.

Uzupełniająco wskazać należy, iż w nowej ustawie o dodatkach mieszkaniowych, która obowiązywać ma od początku 2002 r. zachowano niezmienione te właśnie zasady (por. art. 10 ust. 2 ustawy o dodatkach mieszkaniowych).

Tak więc art. 45 ust. 2 zd. 1 ustawy wskazuje, iż władza ustawodawcza określa corocznie w ustawie budżetowej globalną wysokość dotacji celowej na dofinansowanie gmin celem umożliwienia im realizacji tego zadania własnego. Swobodę ustawodawcy budżetowego podkreśla zwrot, który mówi, iż gminy otrzymują dotacje z budżetu państwa „..w granicach” kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej. Akt owego określenia jest wyrazem suwerennej woli władzy ustawodawczej, która podejmuje decyzję polityczną co do stopnia owego dofinansowania.

Należy zwrócić uwagę, iż TK w pkt. 4 orzeczenia z 1995 r., stwierdził co następuje: „Artykuł 45 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. rozumiany jako m.in. nakładający na Sejm obowiązek uwzględniania w ustawach budżetowych kwot gwarantujących pełne dofinansowanie z budżetu Państwa, w formie dotacji celowych dodatków mieszkaniowych wypłacanych przez organy samorządu terytorialnego nie jest niezgodny z art. 73 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej”.

W uzasadnieniu Trybunał podkreślił, iż art. 45 ust. 2 ustawy rozumiany jako pozostawiający Rządowi i Sejmowi dowolność w określaniu kwoty przeznaczonej na dofinansowanie dodatków mieszkaniowych byłby niezgodny z art. 73 ust. 2 Małej Konstytucji. Skoro możliwa jest jednak wykładania tego przepisu odpowiadająca zasadom konstytucyjnym, to należy przyjąć taką wykładnię, która zgodnie z art. 73 ust. 2 Małej Konstytucji zapewnia „pełne dofinansowanie”. Przez pełne dofinansowanie należy rozumieć całkowite pokrycie tej części wydatków na dodatki mieszkaniowe, która zgodnie z postanowieniami ustawy lub ustaw, ma być pokryta – w drodze dofinansowania – z budżetu państwa. Ujęcie tych kwot w ustawie budżetowej „...stanowi logiczną konsekwencję unormowań dotyczących gospodarki finansowej państwa, zawartych w szczególności w art. 20 i art. 21 Małej Konstytucji”.

Jak wynika z wniosków, wnioskodawcy domagają się zapewnienia takiego właśnie pełnego dofinansowania, o jakim mowa w cytowanym orzeczeniu – skoro jako dowód w sprawie przytaczano fakty świadczące o tym, iż kwoty dotacji znacząco odbiegają od tego, co wynika z zapotrzebowania na dotacje, określonego ustawowo.

Oceniając znaczenie orzeczenia TK dla badanej sprawy stwierdzić należy co następuje. Przypomnieć należy, że orzeczenie to zapadło w stanie prawnym, gdy ustawa nie określała zasad zapotrzebowania gmin na dotację celową. Ustęp 3 art. 45 w brzmieniu obowiązującym w chwili orzekania stanowił bowiem, że to Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określa zasady i tryb ustalania oraz przekazywania gminom z budżetu państwa dotacji, o której mowa w ust. 2. W tym zakresie zresztą TK orzekł wówczas o niezgodności tego przepisu z art. 1 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. oraz z art. 54 ust. 1 i art. 73 ust. 2 tej Ustawy Konstytucyjnej.

Należy także zwrócić uwagę na istotne zmiany stanu konstytucyjno-prawnego w badanym zakresie, tj. jeśli chodzi o stosunek corocznej ustawy budżetowej do innych ustaw kreujących zobowiązania finansowe państwa względem samorządu terytorialnego oraz pośrednio obywateli. Zważyć należy, iż w świetle art. 20 Małej Konstytucji dochody i wydatki państwa na rok kalendarzowy określać miała ustawa budżetowa, zaś art. 73 ust. 2 tejże ustawy stanowił, że źródła dochodów samorządu w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo.

Nie występowały zatem w Małej Konstytucji normy, które by podkreślały szczególny charakter ustawy budżetowej w zakresie treści planistycznych, w stosunku do innych ustaw prawa materialnego, skutkujących obowiązkami finansowymi państwa. Obecnie takie normy występują. Artykuł 219 ust. 1 Konstytucji wprowadza jako zasadę formalny charakter ustawy budżetowej w zakresie budżetu państwa. Nadto istniejące w aktualnej Konstytucji restrykcje finansowe, wyrażone zwłaszcza przez art. 216 ust. 5 i art. 220, wskazujące dowodnie, iż dobrem

szczególnie chronionym przez Konstytucję jest nie tylko równowaga finansów publicznych, lecz i suwerenność polityczna władzy ustawodawczej oraz odpowiednio Rządu w określaniu wydatków budżetowych. Możliwość podejmowania decyzji politycznych, co do hierarchii i wysokości tych wydatków jest niezbywalnym atrybutem tych władz. Nie oznacza to jednak, że władza ta jest nieograniczona. Z zasady bowiem państwa prawnego wynika tak, jak i uprzednio wynikało, iż ustawa budżetowa winna odzwierciedlać – w miarę możliwości finansowych państwa – zobowiązania ciążące na tym państwie, a wynikające z odrębnych ustaw. Tego wymaga poszanowanie prawa przez władze publiczne w celu zapewnienia zaufania obywateli do własnego państwa.

Różnica między Małą Konstytucją a obecną Konstytucją polega jednak na tym, iż spośród konkurencyjnych wartości, konstytucyjnie chronionych, tzn. zachowania równowagi finansowej państwa oraz władzy politycznej demokratycznie wyłonionych struktur (art. 2, art. 216 ust. 5, art. 219 ust. 1 i art. 220 Konstytucji) z jednej strony, zaś wymagań państwa prawnego, co do odzwierciedlenia w ustawie budżetowej ciążących na państwie zobowiązań finansowych (art. 2 w zakresie zasady państwa prawnego), z drugiej – nowa Konstytucja nadaje priorytet tym pierwszym.

Nie oznacza to oczywiście zniweczenia znaczenia tych drugich, lecz obowiązek harmonijnego ich pogodzenia, z przesunięciem wszakże akcentu na te pierwsze, jeśli chodzi o wyznaczenie granicy między obowiązkiem odzwierciedlenia w ustawie budżetowej zobowiązań finansowych państwa, płynących z odrębnych ustaw, a koniecznością dostosowania tych ustaw, jako nakładających na państwo zobowiązania finansowe, które naruszają równowagę finansów publicznych lub wyłączają swobodę polityczną demokratycznie wyłonionych struktur – do możliwości finansowych państwa i demokratycznych reguł jego działania.

Jeśli zaś chodzi o art. 73 ust. 2 Małej Konstytucji, to nie można odnotować w nowej Konstytucji zmian niekorzystnych dla samorządu. Przeciwnie. Aktualna Konstytucja zawiera rozwinięcie i uszczegółowienie gwarancji finansowych dla gmin. W tym sensie „znaczenie gwarancyjne ma nie tylko art. 167 ust. 1 i 4, ale i art. 167 ust. 2, który wymieniając dotacje celowe z budżetu państwa jako dochody gmin miał na celu zagwarantowanie im również pewnych uprawnień do tych dotacji. Trudno bowiem zakładać, iż wymienienie w Konstytucji określonych tytułów prawnych dochodów samorządu ma charakter jedynie informacyjny, a nie gwarancyjny.

Nie oznacza to oczywiście, iż art. 167 ust. 2 Konstytucji wymienia wszystkie rodzaje dotacji celowych, które przyznane być mogą gminom z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych. W artykule tym chodzi tylko o te rodzaje dotacji celowych z budżetu państwa, z których przyznaniem łączą się określone gwarancje. Możliwość istnienia innych, niż wymienione w Konstytucji rodzajów dochodów; w tym dotacji celowych uznaniowych, z budżetu państwa, czy państwowych funduszy celowych jest oczywista – jeśli są one określone ustawowo.

Chodzi zatem w Konstytucji o tego rodzaju dotacje celowe, które określane być winny w corocznych ustawach budżetowych, skoro ich przyznanie z budżetu państwa łączyć się ma z pewnymi gwarancjami dla gmin. Oczywiście stopień „związania” przy określaniu wysokości tych dotacji celowych, o których mowa w art. 167 ust. 2, może być różny. Są one bowiem w świetle art. 167 ust. 2 taką konstrukcją, którą odróżniać należy z jednej strony od subwencji, z drugiej zaś od tzw. uznaniowych dotacji celowych, które mogą, lecz nie muszą być określone w budżecie państwa jako, że nie łączą się z nimi gwarancje przyznania. O ile subwencja ogólna kreuje publiczne prawo podmiotowe do świadczenia z budżetu państwa, tak że gmina może dochodzić na drodze sądowej należnego świadczenia oraz badać zgodność z prawem aktu przekazania tej subwencji, o tyle zawarcie w ustawie budżetowej kwot dotacji celowych o charakterze uznaniowym nie kreuje kompetencji, służących zapewnieniu gminie, że dotacja

zostanie określona w budżecie, w odpowiedniej wysokości, a następnie przekazana z zachowaniem stosownych terminów.

Wprawdzie aktualna Konstytucja daje priorytet tym wartościom konstytucyjnym, które wspierają swobodę polityczną Sejmu przy uchwalaniu budżetu, wyrażającą się m.in. w tzw. wydatkach niezwiązanych to jednak, określając cechy dotacji celowych, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji mieć należy na uwadze to, że z przyznaniem dotacji celowych, o których mowa w art. 167 ust. 2 łączyć się muszą jakieś uprawnienia gmin, choć nie mogą być one porównywalne do uprawnień związanych z subwencją ogólną. Zatem założyć należy, iż dotacje celowe na zadania własne, o których mowa w art. 167 ust. 2 to takie, które winny być określone (uwzględniane) w corocznych ustawach budżetowych ze względu na charakter obligatoryjnego zadania własnego, jeśli z charakteru tego wypływa współodpowiedzialność państwa za jego pełne, jednolite i nieprzerwalne wykonywanie w skali kraju.

Sumując, stwierdzić należy, iż orzeczenie TK z 1995 r. w stosunku do art. 45 ust. 2 zd. 1 zachowało swą aktualność w zakresie, w jakim stwierdza obowiązek corocznego zaistnienia takiej dotacji na dofinansowanie wypłaty dodatków mieszkaniowych w budżecie państwa oraz to, że wysokość dotacji nie będzie w sposób arbitralny odbiegała od tego, co wynika z przesłanek określających zasady dofinansowania w odrębnej ustawie. Jest to bowiem następstwo współodpowiedzialności państwa za jednolitą w skali kraju realizację tego szczególnego, obowiązkowego zadania własnego.

Nie zachowało natomiast aktualności w zakresie, w jakim nakłada na władze państwa bezwzględny obowiązek, by globalna kwota tych dotacji w ustawie budżetowej odzwierciedlała corocznie, w sposób automatyczny to, co wynika z zastosowania przesłanek określających w odrębnej ustawie zapotrzebowanie na to dofinansowanie.

Nowa Konstytucja bowiem nie nadaje priorytetu samemu zapotrzebowaniu na dofinansowanie, w sytuacji gdy prowadziłoby ono do zagrożenia równowagi finansów publicznych lub w sposób nieusprawiedliwiony innymi wartościami konstytucyjnymi ograniczało władzę konstytucyjną Parlamentu i Rządu. Oznacza to zatem, iż dolna granica dofinansowania, winna być przedmiotem unormowania ustawowego – lecz nie może ona przybierać takiej bezwzględnej i bezwarunkowej formy, o jakiej mowa jest w pkt. 4 sentencji orzeczenia TK z 1995 r.

Po tych ustaleniach TK mógł ustosunkować się do zarzutów wniosków.

W swoich wnioskach gminy położyły główny nacisk na niezgodność art. 45 ust. 2 ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji. Zwracano przy tym szczególną uwagę na fakt braku odpowiednich gwarancji nie tylko, co do tego, iż kwota dotacji określona w ustawie budżetowej będzie proporcjonalna do udziału gmin w wykonywaniu zadań publicznych, ale także wskazywano na fakultatywny i uznaniowy charakter tej dotacji, tak że jej konstrukcja nie stwarza żadnych możliwości dochodzenia wypłaty świadczenia w odpowiedniej wysokości i w odpowiednim terminie.

Rada Miasta i Gminy Debrzno oraz Rada Miejska w Tarnowie powołały się na fakty dowodzące, iż kwoty przyznanej i przekazanej im dotacji w roku budżetowym 1999, w sposób znaczący odbiegają od kwoty zapotrzebowania na tę dotację. Wskazywano także na nieterminowość przekazywania. Sytuacja, w której państwo w drodze ustawowej nakłada na gminy bezwzględny i bezwarunkowy obowiązek wypłaty dodatków mieszkaniowych – samo zaś nie gwarantuje gminom żadnych praw do dotacji, narusza zasadę odpowiedniości w kreowaniu praw gmin do udziału w dochodach publicznych do nałożonych na nie zadań.

Rada Miejska w Nysie zaskarżyła ten przepis również ze względu na art. 165 Konstytucji, wskazując, iż wypływa z niego nakaz określonego przeznaczenia dochodów w gminie, przez co naruszana jest jej samodzielność. Zarzut ten odnosi się więc do art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Z kolei Rady Miejskie w Nysie i w Debrznie zaskarżyły ten przepis także ze względu na jego niezgodność również z art. 167 ust. 4 Konstytucji, z powodu tego, że przydział takiego zadania własnego nie spowodował odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Celem ustosunkowania się do zarzutów wniosków niezbędne jest skonfrontowanie charakteru prawnego zadania własnego – wypłaty dodatków mieszkaniowych z charakterem prawnym dotacji dofinansowującej wydatki na te zadania. Obydwie te kwestie były poruszane wyżej przy analizie zgodności z Konstytucją art. 45 ust. 1 ustawy. Obecnie zbadać jedynie należy, jak szczególne cechy tego obligatoryjnego zadania własnego wpływają na konstrukcję dofinansowania gmin.

Dokonując analizy ewolucyjnej w tym zakresie zauważyć należy, iż wydatki gmin na finansowanie tego zadania nabierają z czasem charakteru coraz bardziej powszechnych, sztywnych i związanych. Wynika to z faktu, iż prawo do dodatku mieszkaniowego przysługuje wszystkim osobom mieszkającym w lokalach, do których mają tytuł prawny po spełnieniu przesłanek ustawowo określonych. Pierwotnie, zgodnie z art. 39 ustawy prawo do dodatku nie przysługiwało najemcom opłacającym czynsz wolny, najemcom lokali socjalnych, podatnikom podatku rolnego, osobom prowadzącym w zajmowanym lokalu działalność gospodarczą. Obecnie wyłączeni są z prawa do dodatku mieszkaniowego najemcy opłacający czynsz wolny z wyjątkiem tych, którzy opłacają czynsz wolny za lokale, za które przed wejściem w życie ustawy o ochronie lokatorów (tj. 10 lipca 2001 r.) opłacali czynsz regulowany. Jest to znacząca grupa osób. Od roku 2002 i to ograniczenie podmiotowe ulegnie zniesieniu.

Również kwestia tytułu prawnego do zajmowanego lokalu traktowana jest przez ustawodawcę coraz bardziej liberalnie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 nowej ustawy o dodatkach mieszkaniowych, dodatek mieszkaniowy przysługiwać ma nawet osobom zajmującym lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, jeśli oczekują na przysługujący im lokal zamienny lub socjalny. Wskazuje to wyraźnie na tendencję do zacierania granic (tożsamości) tego zadania własnego, które w istocie służy nie tylko zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, ale spełnia nadto coraz szerszą rolę świadczenia pomocy społecznej dla osób osiągających stosunkowo niskie dochody mimo, że zamieszkują we własnych domach lub lokalach mieszkalnych.

Złagodzeniu ulegają także kryteria ustawowe, jeśli chodzi o średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, będący przesłanką powstania prawa do zasiłku. Nowa ustawa w art. 3 ust. 1 uznaje za taki dochód, ten, który nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym – w miejsce obowiązujących aktualnie odpowiednio – 150% i 100%.

Wynika stąd, iż ustawodawca wyraźnie zmierza w kierunku nadania wypłatom dodatków mieszkaniowych swoiście rozumianego “prawa ubogich”, z tym, że liberalizacja przesłanek, od których zależy spełnienie tego prawa – powoduje, że wydatki na ten cel stanowiąc będą coraz bardziej znaczącą, stałą i sztywną pozycję w budżetach gmin. Nie wdając się w tym miejscu w kwestię oceny racjonalności kryteriów, od spełnienia których ustawodawca uzależnia prawo do dodatku mieszkaniowego, stwierdzić należy, iż niewątpliwie wymagania w tym zakresie są coraz łagodniejsze. Nie kwestionując prawa ustawodawcy do takiego unormowania przesłanek wypłaty dodatków, zważyć jednocześnie należy, że mechanizm ten wyłącza całkowicie prawo gminy do samodzielnej oceny potrzeby przyznania takiego dodatku co bardzo ogranicza lokalny, samorządowy charakter takiego zadania, a przez to także zasadę subsydiarności państwa. Im bardziej przy tym liberalizują się wymagania, od których zależy prawo do dodatku, tym bardziej zagrożeniu ulega prawo gminy do swobodnego i kreatywnego dysponowania wydatkami na zadania własne. Zwiększa się bowiem krąg podmiotów



uprawnionych, a nadto mieszczą się w nim osoby, które – być może – nie uzyskałyby takiego dodatku, gdyby gmina miała prawo – przynajmniej w pewnym zakresie – oceniania potrzeby jego przydzielenia w relacji do wielkości dochodów pozostających w jej dyspozycji.

W tej sytuacji uznać należy niewątpliwie, iż zasada samodzielności finansowej samorządu, o której mowa w art. 165 ust. 2 Konstytucji wymaga, by władze centralne państwa, które stworzyły takie prawo ponosiły współodpowiedzialność finansową za jego wykonanie tak, aby swoboda gmin w dysponowaniu wydatkami na zadania własne, a co za tym idzie także funkcje polityczne jej organów oraz lokalny charakter zadania nie uległy zniesieniu.

Tak więc dofinansowanie w drodze dotacji celowej nie jest przywilejem dla gmin, jak to ujmuje Prokurator Generalny RP, lecz wyrazem obowiązku władz lokalnych i centralnych ponoszenia w odpowiednich częściach skutków finansowych tak zdefiniowanego zadania własnego; skoro ma być ono wykonywane przez gminy bezwzględnie i jednolicie w skali kraju.

Konstrukcja prawna dofinansowania jest przedmiotem swobodnego wyboru ustawodawcy. W aktualnym stanie prawnym ustawodawca odwołał się do instytucji tzw. zapotrzebowania na dotacje ustalane według kryteriów obiektywnych, ustawowo sprecyzowanych. Kwota zapotrzebowania na dotacje ma być, z woli ustawodawcy, obiektywnym punktem odniesienia, do którego odnosić się ma wysokość dofinansowania.

Jak to wykazano wyżej w uprzednim stanie konstytucyjnym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że dotacja winna w pełni odpowiadać temu co odrębne ustawy określają jako przesłanki materialne dofinansowania.

W nowym stanie konstytucyjno-prawnym nie można mówić o bezwzględnym obowiązku Sejmu uwzględnienia w ustawie budżetowej tego co wynika z kwoty zapotrzebowania na dotacje – z przyczyn, o których mowa była wyżej. Nie oznacza to jednak, iż dolna granica dofinansowania pozostawiona została całkowitej swobodzie ustawodawcy. Gminy w swoich wnioskach nie kwestionują konstrukcji zapotrzebowania na dotacje z punktu widzenia jej zgodności z Konstytucją. Skoro nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności tej konstrukcji, to w istniejącym stanie prawnym przyjąć należy, że może ona być punktem odniesienia dla konstruowania przez ustawę elastycznej, dolnej granicy dofinansowania. Zawsze jednak granica dolna owego dofinansowania musi być tak określona przez ustawodawcę, by dofinansowanie owo w konkretnych latach nie naruszało porządku konstytucyjnego. Nie może ono prowadzić do zniesienia samodzielności finansowej gmin, tzn. do takiego usztywnienia wydatków na zadania własne i nadania im tak istotnego znaczenia w budżecie gminy, iż wyłączona zostanie rola organów gminy w kreowaniu wydatków na zadania własne i ich prawo do decyzji politycznej w tym zakresie. Zjawisko to łączyć się może – choć nie musi – także i z taką niedopuszczalną konstytucyjnie sytuacją, że finansowanie dodatków mieszkaniowych okaże się niewykonalne. W obu tych sytuacjach Parlament winien podjąć decyzję polityczną, co do tego, czy ustawę, która zawiera takie obowiązki finansowe władz publicznych należy zmienić, czy też podnieść udział finansowy państwa w dofinansowywaniu takiego zadania.

Niegodność z Konstytucją tej części art. 45 ust. 2 zd. 1, w której mowa o granicach kwot dotacji na dofinansowanie, określonych w ustawie budżetowej polega więc nie na samym jej brzmieniu, lecz na pominięciu kryteriów prawnych, precyzujących dolną granicę dofinansowania. Brak ów może być swobodnie uzupełniony przez ustawodawcę zarówno poprzez relatywne odniesienie się do kwot zapotrzebowania gmin na dotacje, jak i dobór innych kryteriów – byle jednak stwarzały one dla gmin pewnego rodzaju gwarancje, że zadanie okaże się wykonalnym bez zniesienia ich samodzielności finansowej.

Choć Trybunał nie jest ustawodawcą pozytywnym, w gestii którego leży wybór polityczny kryteriów, którymi kierować się winien ustawodawca uchwalający budżet, przy określaniu wysokości dotacji – to jednak rozważyć winien, czy możliwe jest posłużenie się wykładnią w zgodzie z Konstytucją, celem nadania art. 45 ust. 2 zd. 1 w części: “w granicach

kwot określonych na ten cel w ustawie budżetowej” – znaczenia zgodnego z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji.

W badanej sprawie wymaga to rozważenia, czy możliwe jest nadanie takiego znaczenia zaskarżonej normie, które stwarzałoby gwarancje co do odpowiedniej minimalnej wysokości dofinansowania dla każdej gminy, a zarazem nie odnosiło się w sposób bezwzględny i bezwarunkowy do określonej obiektywnie, na poziomie ustawowym kwoty zapotrzebowania. Nie chodzi bowiem o takie ograniczenie ustawodawcy budżetowego, które skutkowałoby bezwzględnym nakazem umieszczenia w ustawie budżetowej konkretnej kwoty dotacji, lecz o takie tylko jego ograniczenie, które skutkuje zagwarantowaniem każdej z gmin, że wysokość dotacji dla niej będzie kształtowała się na poziomie nie wyłączającym jej samodzielności finansowej oraz zapewniającym jednolitą w skali kraju wykonalność tego zadania. Gwarancja ta podlega ochronie sądowej w granicach wyznaczonych przez art. 165 ust. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał orzekł, iż artykuł 45 ust. 2 zd. 1 ustawy, rozumiany w ten sposób, że granice kwot określonych w ustawie budżetowej na dofinansowanie wypłaty dodatków mieszkaniowych zapewniają jednolitą w skali kraju wykonalność tego zadania, a zarazem nie wyłączają samodzielności finansowej gmin – jest zgodny z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Natomiast jeśli chodzi o zarzut niezgodności z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji art. 45 ust. 2 zd. 1 ustawy, to stwierdzić należy, co następuje: Rada Miejska w Nysie nie tylko nie wskazała na argumenty, które wykazywać miałyby niezgodność z art. 165 ust. 1 Konstytucji, ale nawet nie wykazała związku, jaki zachodzić miałby między tym, iż gminy mają osobowość prawną oraz przysługują im prawa własności i inne prawa majątkowe, a tym, że wysokość globalnej kwoty dotacji określana jest corocznie w ustawie budżetowej.

Natomiast w odniesieniu do zarzutów niezgodności tego przepisu z art. 167 ust. 4, podzielić należy stanowisko uczestników postępowania – Sejmu i Prokuratora Generalnego RP, iż w przypadku wypłaty dodatków mieszkaniowych nie mamy do czynienia z nowym zadaniem własnym, ani też z taką zmianą jakościową (modyfikacją) istniejącego zadania, iżby to pociągało za sobą konieczność zmian w podziale dochodów publicznych. Wskazuje na to zresztą dowodnie przedstawiona wyżej ewolucja zaskarżonego przepisu.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł jak w pkt. 2 sentencji wyroku.

3. Następnie Trybunał przeszedł do zbadania zgodności z art. 165 oraz 167 ust. 1 i 4 Konstytucji artykułu 45 ust. 2 zd. 2 ustawy.

Z normy tej wynika, iż Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast dokonuje podziału dotacji na województwa. Właściwa interpretacja przepisu nastąpić może dopiero, kiedy odniesiemy go do art. 45 ust. 3 ustawy, z którego wynika, że obowiązek zachowania proporcjonalności do kwot zapotrzebowania na dotacje, wynikających z wniosków gmin spoczywa wyłącznie na wojewodach przekazujących dotacje, nie zaś na Prezesie Urzędu Mieszkalnictwa. Z drugiej jednak strony wojewodowie przekazują dotacje w granicach kwot określonych na ten cel w budżecie państwa dla poszczególnych województw.

W świetle powyższego Prezes przy podziale dotacji między województwa jest związany – co oczywiste – globalną kwotą dotacji, określoną w ustawie budżetowej, ale może dokonywać podziału tej kwoty między województwa. Wówczas jednak powstaje pytanie o *ratio legis* zaskarżonej normy, jeśli by bowiem obowiązki Prezesa miały czysto techniczno-wykonawczy charakter, to nie zachodziłaby potrzeba poświęcania im miejsca w tej ustawie – wobec istnienia ustawy o finansach publicznych i innych ustaw. Przypomnieć należy, że art. 45 ust. 2 ustawy w brzmieniu pierwotnym w ogóle pomijał kwestię podziału dotacji na województwa.

Sumując, sprzeczność zachodzącą pomiędzy art. 45 ust. 2 zd. 2 a art. 45 ust. 3 należy tłumaczyć w sposób zgodny z Konstytucją – tzn. tak, by uprawnienia Prezesa Urzędu

Mieszkalnictwa nie wkraczały w materię zastrzeżoną dla budżetu państwa, a tym samym ustawy budżetowej – a jednocześnie, by nie zostało zanegowane *ratio legis* tego przepisu. Zauważyć nadto należy, iż zgodnie z art. 167 ust. 3 Konstytucji, źródła dochodów samorządu są określone w ustawie. Przy przyjęciu interpretacji art. 45 ust. 2 zd. 2, która nadawałaby Prezesowi prawo samoistnego kreowania wysokości dotacji, w drodze jej rozdziału między województwa – mogłoby dojść do naruszenia wymagania wynikającego z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

Przy tym, wykładania na poziomie ustawowym nie doprowadza do ustalenia zgodnego z Konstytucją znaczenia przepisu, bowiem nie stwarza gwarancji, że “dokonywanie podziału między województwa” przez Prezesa będzie czynnością czysto techniczną, a nie kreatywną, tzn. nadającą mu prawo do kształtowania *sui generis* polityki regionalnej. Z drugiej strony konfrontacja tego przepisu z art. 45 ust. 3 ustawy również nie prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż to Parlament dokona ewentualnego podziału kwot dotacji na poszczególne województwa w ustawie budżetowej. Choć taka praktyka corocznych ustaw budżetowych byłaby bliższa wartościom konstytucyjnym – to przecież mimo tzw. formalnego charakteru ustawy budżetowej, wynikającego z art. 219 ust. 1 Konstytucji – mamy do czynienia ze stosunkiem jednej ustawy do drugiej; przy tym ustawa budżetowa jest zawsze ustawą późniejszą.

Nieusuwalną – na poziomie ustawowym – niejasność tego przepisu potwierdza praktyka jego stosowania. Jak wynika bowiem z danych przedstawionych przez Prezesa w 1999 r. wskaźnik pokrycia dotacją celową zapotrzebowania gmin na dotacje na poziomie województw wahał się pomiędzy 71% dla województwa opolskiego, a 88% dla województwa warmińsko-mazurskiego (przy globalnym stosunku dotacji do zapotrzebowań gmin – 83%). Różnice w pokryciu dotacją zapotrzebowania gmin w poszczególnych województwach wystąpiły również w 2000 r. Wahały się one od 88% dla województwa dolnośląskiego do 98% dla kujawsko-pomorskiego (globalny udział dofinansowania w stosunku do zapotrzebowania wyniósł 92%). Różnice są zatem znaczne.

Jak wynika z wyjaśnienia Prezesa, wydatki na te dotacje planowane są corocznie globalnie w ustawach budżetowych, w części “Rezerwy celowe”. Podziału rezerw celowych zgodnie z ustawą o finansach publicznych, dokonuje Minister Finansów w porozumieniu z właściwymi dysponentami części budżetowej; w tym przypadku w kwotach wnioskowanych przez Prezesa, a ustalonych na podstawie zbiorczych wystąpień wojewodów o przyznanie dotacji. Jak uzupełniająco wyjaśnia Prezes, jedynie w przypadku, gdy kwota zapotrzebowania na dany kwartał jest wyższa od pozostałej do podziału rezerwy celowej na dotacje, dokonując podziału środków “weryfikuje” on zgłoszone przez wojewodów zapotrzebowania ... z “uwzględnieniem” zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 45 ust. 3 ustawy.

Praktyka uchwalania i wykonywania corocznych ustaw budżetowych poszła zatem w kierunku zminimalizowania znaczenia art. 45 ust. 3 ustawy w zakresie, w jakim nakłada na Sejm obowiązek określenia w budżecie kwot dotacji przewidzianych dla poszczególnych województw. Nie jest to praktyka w pełni zgodna z Konstytucją, gdyż ta wskazywałaby, by przede wszystkim uwzględnić postanowienia art. 45 ust. 3, w zakresie, w jakim wymaga on określenia w samym budżecie dotacji dla poszczególnych województw. Badanie tej praktyki pozostaje jednak poza granicami kognicji TK.

W tej sytuacji przyjąć należy, iż konieczne jest nadanie zaskarżonemu przepisowi takiego znaczenia, które jest zgodne z Konstytucją przez posługiwanie się techniką wyroku interpretacyjnego. Jeśli bowiem przyjmiemy, że uprawnienia Prezesa muszą mieć charakter czysto techniczny i wykonawczy – to z punktu widzenia badanych zarzutów bez znaczenia prawnego będzie to, że dokonuje on podziału “między województwa”, zamiast bezpośredniego podziału imiennego na gminy. Chodzi o to, by przepis ten nie stwarzał dla Prezesa prawa do różnicowania wysokości dotacji, w zależności od tego, w jakim województwie gmina jest położona.

Artykuł 45 ust. 2 zd. 2 ustawy, rozumiany zatem jako upoważniający Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do podziału dotacji na województwa, proporcjonalnie do kwot zapotrzebowania gmin na dotacje jest zgodny z art. 165 ust. 2, ponieważ nie narusza samodzielności finansowej gmin.

Z tego względu uznać należało też, iż przepis ten nie jest niezgodny z art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji – nie dotyczy bowiem materialnych przesłanek kształtowania wysokości dotacji, w taki sposób, by wpływało to na prawa majątkowe gmin oraz ich udział w dochodach publicznych..

4. Następnie TK przeszedł do zbadania zarzutów niezgodności z Konstytucją art. 45 ust. 3 ustawy, który stanowi, iż wojewodowie przekazują dotacje gminom w granicach kwot określonych na ten cel w budżecie państwa dla poszczególnych województw proporcjonalnie do kwot zapotrzebowania na dotację, wynikających z ich wniosków o przyznanie dotacji. Zarzuty postawione przez wnioskodawców temu przepisowi były takie same jak przytoczone wyżej.

Trybunał zważył, iż w istocie chodzi o to, że udział państwa w dofinansowaniu zadania jest następstwem obowiązku ustawodawcy zapewnienia jednolitości jego wykonywania w skali kraju. Stąd też fakt, że gminy położone są w różnych województwach nie może być w żadnej mierze uznany, z konstytucyjnego punktu widzenia, za czynnik wystarczający dla takiego zróżnicowania wysokości dotacji im przysługujących, które by prowadziło do tego, że niektóre z nich otrzymały dotację poniżej dolnej granicy dofinansowania, o której mowa w art. 45 ust. 2 zd. 1 ustawy w rozumieniu nadanym mu przez wyrok Trybunału.

Podział administracyjny kraju na województwa nie ma bowiem bezpośredniego związku z kształtowaniem się cech tego zadania własnego gminy. Niezależnie od tego, w jakim województwie gmina jest położona możliwość i sposób wykonania tego zadania zależy w głównej mierze od kształtowania się wysokości dochodów własnych, czyli potencjału finansowego gminy, warunków mieszkaniowych na jej terenie, dochodów mieszkańców gminy, zakresu tzw. wydatków sztywnych w budżecie gminy ... itd.

W każdym razie, wykonanie tego zadania determinują zawsze czynniki lokalne, określone na poziomie gminnym w relacji do możliwości finansowych państwa. Nie można wprowadzić wykluczyć, iż stopień rozwoju ekonomicznego poszczególnych województw wpływa kształtująco na dochody własne gminy, zamożność jej mieszkańców, a co za tym idzie także i warunki mieszkaniowe – jest to jednak zawsze wpływ pośredni. Ten wpływ może być uwzględniany przy określaniu czynników, od których zależy zapotrzebowanie na dotacje – jako jeden z wielu czynników. Nawet w rozwiniętym ekonomicznie województwie mogą bowiem występować gminy, których dochody mieszkańców oraz ich warunki mieszkaniowe powodują, że zapotrzebowanie na dofinansowanie jest znacząco wyższe lub niższe.

Zważywszy jednak, iż art. 45 ust. 2 zd. 1 ustawy w rozumieniu nadanym przez wyrok TK daje wszystkim gminom gwarancje, że wysokość dofinansowania będzie nie mniejsza, niż taka która zapewnia jednolitą w skali kraju wykonalność zadania własnego gmin – wypłaty dodatków mieszkaniowych, a zarazem nie wyłącza ich samodzielności finansowej – uznać należało, iż zaskarżony przepis nie narusza art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Przepis ten nie dotyczy natomiast materii, o której mowa w art. 165 ust. 1 oraz art. 167 ust. 4 Konstytucji z przyczyn analogicznych, jak w przypadku art. 45 ust. 1 i 2 ustawy.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł jak w pkt. 4 sentencji.

5. Z kolei TK przeszedł do badania zgodności art. 45 ust. 4-8 z art. 165 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy dotyczą terminów i trybu składania wniosków o przyznanie dotacji (art. 45 ust. 4), terminów i trybu przekazywania dotacji (art. 45 ust. 5 i 6) oraz ich rozliczania (art. 45 ust. 7 i 8). Należy podkreślić, iż zarzuty wnioskodawców nie są skierowane bezpośrednio do tych przepisów, w zakresie, w jakim domagają się one materialnoprawnych gwarancji, że wysokość dotacji zapewni proporcjonalny udział państwa w finansowaniu wypłaty dodatków mieszkaniowych. Nie jest bowiem kwestionowane budowanie wysokości tej dotacji w relacji do zapotrzebowania gmin, zaś normy zawarte w art. 45 ust. 4-8 nie mają materialnoprawnego charakteru.

Na odrębne omówienie natomiast zasługuje natomiast zarzut Rady Miejskiej w Nysie, iż przepisy te stwarzają możliwość nieterminowego przekazywania dotacji przez wojewodów co dezorganizuje wykonywanie budżetu gminy oraz wymusza jego zmiany, a nadto nakazuje gminie określone przeznaczenie dochodów. Narusza to ten aspekt samodzielności finansowej gmin, który wyraża się w swobodnym dysponowaniu finansami (art. 165 ust. 2 Konstytucji).

Zarzut ten może być rozpatrywany tylko w wąskim zakresie. TK nie jest bowiem powołany do oceny zarzutów faktycznych, odnoszących się do terminów przekazywania dotacji poszczególnym gminom. Badaniu podlegać może co najwyżej kwestia tego, czy konstrukcja dotacji zakłada lub dopuszcza możliwość nieterminowego przekazywania dotacji z budżetu państwa oraz czy dopuszczenie takiej możliwości jest zgodne z Konstytucją.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 219 ust. 1 Konstytucji, planowanie budżetowe państwa ma charakter roczny. Zasada roczności budżetu gminy wynika z odpowiednich postanowień ustawy o samorządzie gminnym (art. 51). Jest to punkt odniesienia dla oceny zgodności z Konstytucją terminów, w jakich ma być przekazywana dotacja. Chodzi o ocenę w skali roku. Tymczasem zgodnie z art. 45 ust. 4 i 5, dotacje są przekazywane przez wojewodę w miesięcznych ratach według wniosków o przyznanie dotacji na określony kwartał i w okresach kwartalnych oraz rocznych rozliczane. Tak więc przepis ten daje gminom większe gwarancje finansowej płynności w trakcie roku budżetowego, niż to wynika z zasady roczności oraz z faktu, że finansowanie zadania własnego odbywa się łącznie ze środków własnych i dotacyjnych bez ich organizacyjnego i kasowego rozdzielenia. Takie zasady rozliczania dotacji są zgodne z charakterem prawnym stałego, bezwzględnie wymagalnego i jednolitego w skali kraju zadania wypłaty dodatków mieszkaniowych. Nieterminowość przekazywania dotacji nie jest zatem następstwem samego brzmienia zaskarżonych przepisów, lecz ich stosowania w trakcie roku budżetowego.

Uzupełniająco dodać należy, iż ustawy budżetowe są wykonywane przez Radę Ministrów w sposób określony przez odrębne ustawy, w miarę wpływu dochodów. Konstytucja nie stawia natomiast szczególnych wymagań co do warunków wykonywania ustawy budżetowej w trakcie roku. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje zatem kwestia wzajemnej zgodności ustaw, jeśli Konstytucja nie nakłada obowiązku stworzenia szczególnych gwarancji bezwzględnego wypłacania dotacji w trakcie roku budżetowego. Skoro za zgodne z Konstytucją uznano nałożenie na gminy tego rodzaju zadania własnego, to w następstwie uznać należy za zgodne z Konstytucją "uzupełnianie" dotacji dochodami własnymi z innych źródeł, dla zapewnienia nieprzerwalnej wypłaty dodatków. Gwarantowana winna być natomiast jedynie dolna granica tej dotacji.

Zaskarżone przepisy art. 45 ust. 4-8 nie dotyczą zatem samodzielności finansowej gmin, jej praw majątkowych; a tym bardziej zasad podziału dochodów publicznych między państwo a samorząd.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że 45 ust. 4-8 ustawy nie jest niezgodny z art. 165 oraz art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji.

6. Jeśli chodzi z kolei o niezgodność art. 45a, art. 45b ustawy z art. 167 ust. 1 Konstytucji – to Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Rada Miejska w Tarnowie, która sformułowała ten zarzut nie przedstawiła żadnych argumentów na jego poparcie. Artykuł 45a i 45b poświęcone są bowiem zasadom obliczania zapotrzebowania na dotacje. Rada – podobnie, jak i inni wnioskodawcy – nie kwestionuje materialnych zasad obliczania zapotrzebowania. Przeciwnie, domaga się, by kwota dotacji odpowiadała kwocie wynikającej z zapotrzebowania. Jest to zrozumiałe, jeśli zważy się, że dane faktyczne podane przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wskazują, iż przy takich zasadach dotowania – udział państwa w finansowaniu wypłat w latach 1999-2000 zbliżałby się do 50%.

Z tych względów uznać należało, iż art. 45a i art. 45b ustawy są zgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Sumując art. 45a i art. 45b ustawy są zgodne z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 45a został zaskarżony przez Radę Miejską w Debrznie również z powodu jego niezgodności z art. 167 ust. 4 Konstytucji ze względu na to, że nie gwarantuje on odpowiednich zmian w podziale dochodów publicznych wraz ze zmianą zadań gmin. Zarzutu tego jednak nie uzasadnia.

Przypomnieć należy jeszcze raz, iż art. 45a określa jeden ze sposobów obliczania zapotrzebowania na dotacje. Uwzględnia on obiektywne czynniki, wpływające na wysokość wypłacanych dodatków, takie jak procentowy udział dodatków mieszkaniowych dla najemców lokali mieszkalnych, tworzących mieszkaniowy zasób gminy w ogólnej kwocie dodatków mieszkaniowych, globalne wysokości wypłaconych dodatków itd.

Wysokość wypłacanych dodatków mieszkaniowych dla użytkowników lokali mieszkalnych, tworzących mieszkaniowy zasób gminy zależna jest w dużej mierze od polityki rady gminy, określającej stawki czynszu regulowanego w granicach ustawowych. Stąd też im większy jest udział dodatków mieszkaniowych dla najemców lokali mieszkalnych, tworzących mieszkaniowy zasób gminy, tym niższa jest procentowo określona kwota zapotrzebowania na dotacje.

Wnioskodawca nie przedstawia żadnych zarzutów przeciwko takiej konstrukcji, które by wykazywały, iż istotna modyfikacja zadania wypłaty dodatków mieszkaniowych nie spotyka się z odpowiednią zmianą w podziale dochodów publicznych.

Z tego względu uznać należało, iż nie tylko nie zostało obalone domniemanie konstytucyjności tego przepisu, ale nawet nie wykazano związku, jaki zachodzi między nim, a podanym wzorcem konstytucyjnym.

Trybunał uznał, z tych względów, że art. 45 a ustawy nie jest niezgodny z art. 167 ust. 4 Konstytucji.

7. Rada Miejska w Tarnowie zaskarżyła art. 50 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001, jako niezgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł ten stanowi, że z budżetu państwa udzielane są dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie, określonych w odrębnych przepisach zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej, wypłaty dodatków mieszkaniowych, innych zadań. Dotacje te są przekazywane przez wojewodów.

Przepisowi temu wnioskodawca zarzuca to, że nie stwarza on należytych gwarancji, co do wystarczającej wysokości dotacji, jak i możliwości ich dochodzenia. Zauważyć należy, iż w istocie treść normatywna tego przepisu jest bardzo ograniczona. Odnosi się ona jedynie do tego, iż dotacje te muszą, a nie mogą być udzielane z budżetu państwa. W pozostałym zakresie odsyła w istocie do odrębnych uregulowań. Jego znaczenie gwarancyjne jest zatem stosunkowo

niewielkie. Nie oznacza to – samo przez się – jego niezgodności z art. 167 ust. 1 Konstytucji – skoro badany on być musi łącznie z przepisami innych ustaw, które uzupełniają jego treść.

Nadanie art. 45 ust. 2 zd. 1 i zd. 2 o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych brzmienia zgodnego z Konstytucją, pozwala uznać także i ten przepis, który gwarantuje jedynie to, że dotacje na wypłatę dodatków mieszkaniowych muszą być zawarte w ustawie budżetowej za zgodny z art. 167 ust. 1 Konstytucji.

8. Na zakończenie Trybunał odniósł się do sformułowanych na rozprawie stanowisk przedstawiciela Rady Miejskiej w Tarnowie i przedstawiciela Rady Miejskiej w Debrznie w przedmiocie ograniczenia zakresu wniosków poprzez ich cofnięcie. W przypadku Rady Miejskiej w Tarnowie cofnięcie to dotyczyło art. 45 ust. 3-8, art. 45a, art. 45b, art. 45c ust. 2 i 3, art. 45d ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a także art. 14 ustawy budżetowej na rok 1999; zaś w przypadku Rady Miejskiej w Debrznie do art. 45 ust. 4-8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Wobec częściowego cofnięcia wniosku, TK zobligowany jest na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym do umorzenia postępowania w tej części.

Uzupełniająco jedynie należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Prokuratora Generalnego, iż należy umorzyć postępowanie w odniesieniu do żądania wniosku, zbadania zgodności art. 14 ustawy budżetowej na rok 1999 z art. 167 ust. 1 Konstytucji, ze względu na utratę mocy obowiązującej tej ustawy po zakończeniu roku budżetowego 1999 r. – z uwagi na to, że przepis ten może nadal rodzić skutki prawne.

Z tych względów TK, działając na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym orzekł jak w postanowieniu.