



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 13 stycznia 2000r.

RPO/320088/00/V/ST

Pan dr Janusz Onyszkiewicz

Minister Obrony Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są przez żołnierzy zawodowych skargi dotyczące nieprawidłowości w zakresie przydziału kwater. Skargi te przede wszystkim dotyczą niewłaściwej - zdaniem skarżących - kolejności przydziału kwater.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skargi te są uzasadnione, a ich powodem jest nie tylko wadliwa praktyka, lecz również sama treść przepisów prawa obowiązujących w omawianym zakresie.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) prawo do kwatery przysługuje żołnierzowi zawodowemu od dnia powołania go do czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała. Prawo to przysługuje również żołnierzowi zawodowemu przeniesionemu w stan nieczynny. Nie dotyczy to żołnierzy zawodowych pełniących czynną służbę wojskową w okresie próbnym oraz słuchaczy akademii wojskowych mianowanych w czasie odbywania studiów na pierwszy stopień oficerski. Żołnierzom pełniącym służbę w okresie próbnym prawo do kwatery przysługuje z pierwszym dniem po zakończeniu tego okresu, a absolwentom akademii wojskowych - z dniem

wyznaczenia na pierwsze stanowisko służbowe (art. 22 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP).

Z art. 24 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wynika z kolei, iż prawo do kwatery realizuje się na wniosek żołnierza zawodowego przez przydział kwatery albo wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Do czasu realizacji tego prawa żołnierz zawodowy otrzymuje świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego albo zakwaterowanie tymczasowe w budynkach lub kwaterach będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (art. 24 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP). Decyzję o przydziale kwatery osobie uprawnionej wydaje zaś stosownie do art. 30 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Z powołanych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wynika więc, iż realizacja prawa żołnierza do kwatery może być odłożona w czasie, przy równoczesnym zapewnieniu form zastępczych właściwych dla tego prawa. Ponadto kwatery jest przydzielana na wniosek żołnierza. Przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie regulują natomiast w ogóle problematyki kolejności załatwiania tych wniosków, a więc tego w jakiej kolejności powinno zostać zrealizowane przysługujące żołnierzowi prawo podmiotowe polegające na możliwości żądania od uprawnionego organu przydziału kwatery.

Powyższa materia została uregulowana przepisami § 11 ust. 3 i § 12 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 maja 1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz. U. Nr 65, poz. 320). W szczególności z § 12 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia wynika, że przydział kwater odbywa się, z zastrzeżeniem § 11 ust. 3, według następujących zasad, w pierwszej kolejności - przeznaczając na ten cel co najmniej 80% zasobu mieszkaniowego - zaspokajają się potrzeby mieszkaniowe żołnierzy zawodowych w służbie stałej :

- a) nie posiadających kwatery w danym garnizonie,
- b) oczekujących na poprawę warunków mieszkaniowych,
- c) oczekujących na przydział kwatery zastępczej.

Natomiast - jak wynika z § 11 ust. 2 omawianego rozporządzenia z zasobu mieszkaniowego pochodzącego z budownictwa i zakupów wydziela się w garnizonach :

- 1) Warszawa - 10% kwater do dyspozycji Dowódcy Garnizonu Warszawa,
- 2) będących siedzibami dowództw okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych, z wyjątkiem Garnizonu Warszawa - 5% kwater do dyspozycji odpowiednio dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych,
- 3) pozostałych - po dwie kwatery do dyspozycji dowódców garnizonów.

Decyzję o przydziale wymienionych w § 11 ust. 2 rozporządzenia kwater wydaje dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na wniosek właściwego dowódcy, bez względu na listę kolejności przydziału kwater (§ 11 ust. 3 rozporządzenia).

Wymienione przepisy rozporządzenia w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Upoważnienie to uprawnia Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i szczegółowych warunków przydzielania kwater. Nie zawiera ono natomiast upoważnienia do uregulowania w drodze rozporządzenia kolejności przydziału kwater, a więc problematyki, która nie została unormowana w samej ustawie. W szczególności nie można uznać, iż zawarte we wspomnianym upoważnieniu ustawowym określenie "szczegółowe warunki przydziału kwater" pozwala na ustalenie w akcie wykonawczym kolejności przydziału. Ponadto regulacja dotycząca władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli musi spełniać wymóg bezpośredniego umieszczenia w tekście ustawy wszystkich

jej zasadniczych elementów. W żadnym wypadku nie jest dopuszczalna samodzielna regulacja tych elementów w akcie wykonawczym. Niewątpliwie zaś takim zasadniczym elementem z punktu widzenia realizacji przysługującego żołnierzowi prawa do kwatery jest kolejność, w której zostanie zrealizowane to prawo podmiotowe. Stąd też w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (m. in. orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U. 1/86, OTK z 1986 r., poz. 2, wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97, OTK z 1998 r., Nr 4, poz. 47) należy wskazać, iż rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, a więc nie opartego na domniemaniu, precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia. Ponadto przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej.

We wspomnianym już art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP brak jest zaś upoważnienia do określania w drodze rozporządzenia kolejności przydziału kwater, stąd też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - przepisy § 11 ust. 3 i § 12 rozporządzenia wykraczają poza granice tego upoważnienia.

Wskazać również trzeba, że stosownie do powoływanej już treści § 11 ust. 3 rozporządzenia decyzję o przydziale kwater wymienionych w § 11 ust. 2 rozporządzenia wydaje dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na wniosek właściwego dowódcy, bez względu na listę kolejności przydziału kwater. Przyjęty w tym przepisie tryb przydziału kwatery (na wniosek właściwego dowódcy) pozostaje w oczywistej sprzeczności z art. 24 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP stanowiącym, iż prawo do kwatery realizuje się na wniosek żołnierza zawodowego. W zakresie tym § 11 ust. 3 rozporządzenia jest więc także niezgodny z art. 24 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a także - jeśli podzieli Pan Minister moje zastrzeżenia - o podjęcie działań w celu usunięcia wskazanych naruszeń prawa.

Łączę wyrazy szacunku
/-/ Prof. dr Adam Zieliński