



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Tel. 827 42 02

Fax. 827 64 53

Warszawa, 27 lipca 2000 r.

34789

RPO/343313/00/V/ST

Pan Bronisław Komorowski
Minister Obrony Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane są przez żołnierzy zawodowych w służbie kontraktowej skargi dotyczące wprowadzonego w przepisach prawa zróżnicowania zasad ustalania wysokości świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego powodujących w istocie, iż otrzymują oni z tego tytułu niższe świadczenia niż żołnierze zawodowi w służbie stałej. Skarżący uważają, że wspomniane zróżnicowanie nie jest uzasadnione i w związku z tym narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela zarzuty wysuwane w tym zakresie przez żołnierzy zawodowych w służbie kontraktowej.

Problematyka wypłaty wskazanego powyżej świadczenia jest regulowana przez przepisy art. 49 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.). Zgodnie z tymi przepisami świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego przysługuje

- 1) żołnierzowi zawodowemu w służbie stałej
 - a) posiadającemu członków rodziny, których uwzględnia się przy ustalaniu przysługującej mu powierzchni mieszkalnej kwatery,

jeżeli Wojskowa Agencja Mieszkaniowa nie może mu przydzielić odpowiedniej kwatery lub zapewnić tymczasowego zakwaterowania z rodziną,

- b) nie posiadającemu członków rodziny, jeżeli Wojskowa Agencja Mieszkaniowa nie może mu przydzielić odpowiedniej kwatery lub zapewnić zakwaterowania w internacie;

2) żołnierzowi zawodowemu w służbie kontraktowej posiadającemu członków rodziny w rozumieniu art. 26 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (a więc posiadającemu członków rodziny, których uwzględnia się przy ustalaniu przysługującej powierzchni mieszkalnej kwatery).

Warunkiem przyznania omawianego świadczenia finansowego jest zawarcie umowy najmu lokalu z właścicielem lub umowy podnajmu z najemcą, a także zwolnienie przez żołnierza zawodowego dotychczas zajmowanej kwatery, jeżeli ją posiada. Natomiast wysokość świadczenia określa się na podstawie średnich kosztów najmu w danym garnizonie lokalu mieszkalnego odpowiadającego uprawnieniom żołnierza. Koszty najmu pomniejsza się o należność, jaką uiszczalby żołnierz, gdyby ten lokal był kwaterą, nie więcej jednak niż wynika to z umowy.

Treść powołanych powyżej przepisów art. 49 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wskazuje, iż nie wprowadzają one odmiennych zasad w zakresie ustalania wysokości świadczenia finansowego w zależności od tego - czy świadczenie to przysługuje żołnierzowi zawodowemu w służbie stałej czy też żołnierzowi zawodowemu w służbie kontraktowej. Kwestionowane przez skarżących zróżnicowanie zostało wprowadzone natomiast § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 20 lutego 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu zwrotu kosztów dojazdu do miejscowości, w której pełnią czynną służbę wojskową żołnierze zawodowi i szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 23, poz. 107 ze zm.). Wymienione przepisy rozporządzenia przewidują, że przy ustalaniu wysokości świadczenia uwzględnia się uprawnienia żołnierza zawodowego w służbie stałej do powierzchni użytkowej osobnej kwatery stałej, którą oblicza się przez pomnożenie maksymalnej powierzchni mieszkalnej jemu przysługującej przez wskaźnik 1,66. Natomiast przy ustalaniu wysokości świadczenia dla żołnierza zawodowego w służbie kontraktowej uwzględnia się uprawnienia tego żołnierza do powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, którą oblicza się przez pomnożenie liczby członków rodziny przez 7 m² powierzchni mieszkalnej i wskaźnik 1,66. Nie ulega zatem wątpliwości, iż wskazane przepisy przewidują odmienne zasady ustalania wysokości świadczenia w zależności od tego czy żołnierz pełni służbę stałą czy też służbę kontraktową.

Jak już jednak wspomniano, sama ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie przewiduje zróżnicowania sytuacji prawnej wymienionych podmiotów w zakresie ustalania wysokości przysługującego im świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego. Również upoważnienie do wydania omawianego rozporządzenia zawarte w art. 49 ust. 6 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie zawiera postanowień uprawniających Ministra Obrony Narodowej do odmiennego uregulowania zasad ustalania wysokości świadczenia w zależności od rodzaju służby pełnionej przez żołnierza zawodowego. Z treści tego upoważnienia wynika bowiem jedynie umocowanie Ministra Obrony Narodowej do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania wysokości oraz trybu przyznawania świadczenia finansowego.

W związku z powyższym w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (por. m. in. orzeczenie z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. akt U. 5/86, OTK 1986 r., poz. I; wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97, OTK 1998 r., Nr 4, poz. 47) trzeba zwrócić uwagę, że kompetencje organu władzy wykonawczej mają ograniczony charakter, w szczególności mają one służyć wykonaniu ustawy. Stąd też rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy, musi też - co do przedmiotu i treści normowanych stosunków - mieścić się w granicach udzielonego upoważnienia, a ponadto rozporządzenie nie może pozostawać w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane oraz z treścią innych aktów ustawodawczych. Warunków tych nie spełnia § 7 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej, gdyż pomimo braku w tym zakresie stosownego upoważnienia ustawowego jak również innych wyraźnych wskazówek ustawowych, wprowadza on zróżnicowanie sytuacji prawnej żołnierzy zawodowych uprawnionych do świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego. Uzasadnia to zdaniem Rzecznika wniosek - że w tym zakresie przepisy rozporządzenia są niezgodne z art. 49 ust. 6 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącym, iż rozporządzenia są wydawane w celu wykonania ustawy.

Ponadto wprowadzone zróżnicowanie - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - ma charakter dyskryminacyjny. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K. 22/97, OTK 1997 r., Nr 3-4, poz. 41, wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 2/97, OTK 1997 r., Nr 5-6, poz. 72) z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminacyjnych, jak i faworyzujących. Oceniając daną

regulację prawną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości należy przede wszystkim ustalić więc, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Otóż celem świadczenia finansowego wypłacanego żołnierzowi zawodowemu (zarówno w służbie stałej jak też w służbie kontraktowej) jest rekompensowanie wydatków ponoszonych przez tego żołnierza z tytułu najmu lokalu mieszkalnego. Cechami relewantnymi są zaś: brak innego mieszkania, w którym ów żołnierz mógłby zaspokoić swoje i swojej rodziny potrzeby mieszkaniowe oraz zawarcie umowy najmu lokalu z właścicielem lub umowy podnajmu z najemcą. Cechami tymi charakteryzują się nie tylko żołnierze zawodowi w służbie stałej, lecz również żołnierze zawodowi w służbie kontraktowej. Dlatego też w omawianym zakresie poprzez zastosowanie odmiennych zasad ustalania wysokości świadczenia finansowego dla wskazanych grup żołnierzy nastąpiło odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych. Odstępstwo takie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy znajduje uzasadnioną podstawę. W szczególności wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest dana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści.

Tymczasem kwestionowana regulacja w odniesieniu do żołnierzy zawodowych w służbie kontraktowej nie spełnia - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - warunków umożliwiających uznanie wprowadzonego do obrotu prawnego zróżnicowania podmiotów podobnych za zgodne z Konstytucją RP. Nie sposób bowiem uznać, że istnieją przyczyny uzasadniające rekompensowanie żołnierzom zawodowym w służbie kontraktowej wydatków ponoszonych z tytułu najmu lokalu w niższej wysokości niż żołnierzom zawodowym w służbie stałej.

Dlatego też stosownie do 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 sprawie, a także - jeśli podzieli Pan Minister moje zastrzeżenia - o podjęcie działań w celu usunięcia wskazanych naruszeń prawa.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ prof. dr Andrzej Zoll