



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 17 kwietnia 2002 r.

35511

RPO/387026/02/V/ST

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

1) § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz. U. Nr 37, poz. 165, z 1997 r. Nr 52, poz. 331, z 1998 r. Nr 45, poz. 275, z 1999 r. Nr 22, poz. 203, z 2000 r. Nr 44, poz. 511, z 2001 r. Nr 43, poz. 484) z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433, Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 506, Nr 106, poz. 678, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 86, poz. 964, Nr 93, poz. 1063, z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 48, poz. 550, z 2001 r. Nr 4, poz. 24, Nr 81, poz. 877, Nr 100, poz. 1085, Nr 125, poz. 1368, Nr 154, poz. 1800) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP,

2) art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim zawiera on upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. W związku z wpływającymi skargami w moim Biurze została zbadana problematyka wypłaty równoważników mieszkaniowych na rzecz osób uprawnionych wskazanych przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Analiza ta prowadzi do wniosku, że obowiązujący i kwestionowany przez zainteresowane osoby stan prawny w zakresie wypłaty owych równoważników pozostaje w kolizji z konstytucyjnymi standardami stanowienia prawa.

Przede wszystkim zwrócić trzeba uwagę, że w myśl art. 39 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP osobom uprawnionym, niezależnie od rodzaju zajmowanego lokalu mieszkalnego, przysługuje równoważnik mieszkaniowy. Ustawa w art. 24 ust. 1 jako osoby uprawnione wskazuje zaś żołnierzy zawodowych, o których mowa w art. 22 ust. 1 i 3, jak też osoby, o których mowa w art. 23 ust. 1 i 2 (a więc żołnierzy zawodowych zwolnionych z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, jeżeli nabyli uprawnienia do emerytury wojskowej bądź wojskowej renty inwalidzkiej jak również żołnierzy zwolnionych z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, jeżeli nie nabyli uprawnień do emerytury lub wojskowej renty inwalidzkiej, w przypadku wypowiedzenia stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy z powodu przeniesienia, przekształcenia lub likwidacji jednostki wojskowej, na skutek restrukturyzacji Sił Zbrojnych). Równoważnik mieszkaniowy nie przysługuje natomiast tym z osób uprawnionych wymienionych powyżej, które skorzystały z ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery albo nabyły zajmowaną kwaterę (art. 39 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP).

W świetle powołanych powyżej przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych jedynym kryterium, od którego zależy otrzymanie równoważnika mieszkaniowego jest więc posiadanie statusu osoby uprawnionej, która to osoba dodatkowo nie została na podstawie art. 39 ust. 2 tej ustawy wyłączona z możliwości otrzymania omawianego świadczenia. Natomiast żaden przepis ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie określa, w jakich sytuacjach dopuszczalne jest wstrzymanie wypłaty równoważnika mieszkaniowego na rzecz osoby uprawnionej. Czynią to przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych.

Stosownie do § 7 ust. 1 wymienionego powyżej rozporządzenia równoważnik mieszkaniowy jest przeznaczony na wykonanie przez osobę uprawnioną we własnym zakresie robót remontowych i napraw wyposażenia w zajmowanej kwaterze lub w lokalu mieszkalnym. Z § 11 ust. 1 tego rozporządzenia wynika zaś, iż w razie stwierdzenia obniżenia stanu technicznego kwatery lub lokalu mieszkalnego, dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej może nakazać wykonanie robót remontowych i napraw wyposażenia w określonym terminie. W wypadku, gdy osoba uprawniona nie wykonała robót i napraw, dyrektor oddziału terenowego Agencji wydaje decyzję o wstrzymaniu wypłaty równoważnika mieszkaniowego do czasu wykonania nakazanych robót i napraw (§ 11 ust. 2 rozporządzenia). 11 ust. 3 rozporządzenia stanowi natomiast, że w razie niewykonania nakazanych robót i napraw w określonym terminie, oddział terenowy Agencji wykonuje te roboty i naprawy we własnym zakresie. Koszt wykonania robót i napraw dyrektor oddziału terenowego Agencji potrąca z przysługującego osobie uprawnionej równoważnika mieszkaniowego.

Dopełnieniem opisanego powyżej stanu prawnego jest § 12 rozporządzenia, który wprowadza swoistą sankcję, jeżeli osoba uprawniona nie uiszcza w ustalonych terminach zobowiązań finansowych wobec Agencji. Wówczas dyrektor oddziału terenowego Agencji wstrzymuje wypłatę równoważnika mieszkaniowego do czasu uregulowania tych zobowiązań.

Nie negując istniejącej być może potrzeby wprowadzenia do systemu prawnego przepisów regulujących problematykę wstrzymania wypłaty równoważników mieszkaniowych w określonych sytuacjach należy wskazać, że w aktualnym stanie prawnym brak jest wystarczającego umocowania w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP do uregulowania tej kwestii w drodze rozporządzenia.

Wskazane powyżej przepisy § 11 i 12 rozporządzenia zostały wydane z powołaniem się na upoważnienie zawarte w tym zakresie w art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z treścią tego upoważnienia, Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Finansów zostały umocowany do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania wysokości i trybu przyznawania równoważnika mieszkaniowego. Upoważnienie to więc uprawnia jedynie do uregulowania w akcie podstawowym materii dotyczącej określenia wysokości równoważnika mieszkaniowego oraz trybu przyznawania równoważnika.

O ile pewnego usprawiedliwienia dla wprowadzenia do obrotu prawnego przepisów 11 ust. 1 i 3 rozporządzenia można poszukiwać w innych przepisach niż zawierający upoważnienie ustawowe art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (w szczególności w art. 34 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP stanowiącym, iż osoby zajmujące kwaterę lub lokal mieszkalny są obowiązane udostępnić je Agencji, w uzgodnionym terminie, w celu dokonania przeglądu technicznego albo napraw obciążających Agencję lub osobę uprawnioną, lub najemcę, jeżeli mimo

uprzedniego wezwania nie dokonali oni napraw w wyznaczonym terminie), to takiego usprawiedliwienia z pewnością nie ma w odniesieniu do § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia. W szczególności zawarte w art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP upoważnienie do określenia trybu przyznawania równoważnika mieszkaniowego nie może zostać odczytane jako upoważnienie do określenia sytuacji, w których w drodze decyzji administracyjnej dyrektor oddziału terenowego Agencji może wstrzymać wypłatę równoważnika mieszkaniowego. Jak bowiem wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt U. 2/00, OTK z 2000 r. Nr 8, poz. 296) „... termin „tryb” w języku prawniczym oznacza procedurę rozpatrywania określonych spraw i nie może być odnoszony do metody działania organów władzy publicznej, rozumianej jako zbiór zasad materialno-prawnych.”

W odniesieniu do § 12 rozporządzenia dodać należy, że wprowadza on nową, nieprzewidzianą przepisami ustawy sankcję, która aktualizuje się wówczas, gdy osoba uprawniona nie uiszcza w ustalonych terminach zobowiązań finansowych wobec Agencji. Sankcja ta polega na wstrzymaniu wypłaty równoważnika mieszkaniowego. Tymczasem ustawa nie przewiduje tego typu sankcji. W stosunku do osób, które nie uiszczają w terminie czynszu i opłat z tytułu zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego znajduje bowiem zastosowanie art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych przewidujący przymusowe ściągnięcie należności w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a w ostateczności art. 42 ust. 1 w zw. art. 38 ust. 1 ustawy pozwalający na wydanie decyzji o zwolnieniu kwatery lub wypowiedzenie umowy najmu, gdy dana osoba nie uiszcza czynszu i opłat z tytułu zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego przez łączny okres dłuższy niż trzy miesiące.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą do wniosku, że przepisy § 11 ust. 2 i § 12 omawianego rozporządzenia są niezgodne z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, gdyż wykraczają poza jego granice. Tym samym wymienione przepisy rozporządzenia nie mają charakteru wykonawczego do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP i wprowadzają własne, nieznanne ustawie konstrukcje prawne. Ten sposób stanowienia prawa pozostaje w kolizji z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, iż rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Rozporządzenie nie może więc samodzielnie regulować kwestii pominiętych przez ustawodawcę nawet wówczas, gdyby brak regulacji danej materii na poziomie ustawy powodował lukę w prawie.

Podkreślenia wymaga, iż legalność rozwiązań zawartych w rozporządzeniu dotyczących wstrzymania wypłaty równoważników mieszkaniowych była już także przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 23 kwietnia 1998 r. (sygn. akt I SA 1626/97, niepublikowany) Sąd ten stwierdził, że przepis § 11 ust 1 i 2 rozporządzenia wykracza poza upoważnienie zawarte w art. 39 ust. 3

ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Takiego przepisu nie można uznać za powszechnie obowiązujące źródło prawa, a co za tym idzie, nie może być podstawą decyzji w sprawie wypłaty równoważnika mieszkaniowego. Jednakże zarówno ten wyrok jak też wystąpienie moje do Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 sierpnia 2001 r. nie doprowadziły do zmiany przepisów rozporządzenia. Stąd też zmuszony jestem wnieść o orzeczenie niezgodności § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych z art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

II. Uważam również, iż kontroli z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP powinien być poddany sam art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego. Jak już bowiem wskazałem powyżej, przepisy art. 39 ust. 1 i 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP określają wyłącznie krąg osób uprawnionych do otrzymania równoważnika mieszkaniowego. Natomiast ani te przepisy ani też inne przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie zawierają jakichkolwiek postanowień regulujących problematykę ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego. Prowadzi to do wniosku, że ustawa nie zawiera wskazówek, w jaki sposób materia ta powinna być regulowana w akcie wykonawczym. W związku z tym upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego ma charakter blankietowy.

Zarówno pod rządami ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.) obowiązującej w dacie uchwalenia ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jak też pod rządami Konstytucji RP ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie mogło i nie może mieć blankietowego charakteru. W orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r. (sygn. akt K. 25/97, OTK z 1997 r., Nr 3-4, poz. 35) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek.

W związku z powyższym nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę. Zgodnie z wymogami zawartymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Ponadto upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Tych warunków -jak już wskazałem - nie spełnia art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego. Przekazuje on bowiem do szczegółowego uregulowania w drodze rozporządzenia materię, która w ogóle nie jest regulowana na poziomie ustawy. Oznacza to, iż wymieniony art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP we wskazanym zakresie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll