



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 31 marca 2006 r.

37230

RPO-498410-V-DZ/06

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich

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

wnoszę o
stwierdzenie niezgodności § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich (Dz.U. Nr 14, poz. 118) z art. 36 ust. 2 i art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 22 czerwca 1995r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005r., Nr 41, poz. 398, Nr 132, poz. 1110) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Wpływają do mnie liczne skargi od osób zajmujących lokale mieszkalne w zasobie mieszkaniowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, dotyczące faktu znacznego podwyższenia po wejściu w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203) opłat za używanie lokalu. W szczególności podwyżki te

dotyczyły osób zajmujących lokale w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni, gdyż w takim wypadku, stosownie do treści art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, opłaty za używanie lokalu zostały automatycznie podniesione do 3% wartości odtworzeniowej w skali rocznej. Na tle tych skarg pojawił się problem niezgodności zasad ustalania opłat za używanie lokali w takich budynkach, zawartych w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z zasadami wskazanymi w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002r. Nr 42, poz. 368 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 10 marca 2005 r., w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni opłaty za używanie lokalu wynoszą 3% wartości odtworzeniowej w skali rocznej, jednak nie mniej niż stanowi uchwała wspólnoty lub odpowiedniego organu spółdzielni. W dniu 11 marca 2005 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 33, poz. 290). Na mocy jej przepisów zmianie uległa m.in. treść art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Stosownie do postanowień art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 marca 2005 r. w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni opłaty za używanie lokalu wynoszą do 3 % wartości odtworzeniowej, o której mowa w ust. 1, jednak nie mniej niż stanowi uchwała wspólnoty lub odpowiedniego organu spółdzielni.

Zgodnie z tą zmianą wyeliminowany został automatyzm ustalania wysokości opłat na poziomie 3% wartości odtworzeniowej i mogą one, w świetle cytowanego art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, być niższe.

Na tle wskazanego przepisu art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oceny wymaga regulacja zawarta w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 stycznia 2005r. w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich. Przewiduje ona, że jeżeli lokal mieszkalny jest położony w budynku wspólnoty mieszkaniowej albo spółdzielni, opłatę za używanie tego lokalu w skali rocznej ustala się jako iloczyn 3 % wartości odtworzeniowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, o której mowa w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, oraz powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, z zastrzeżeniem ust. 4.

Porównanie treści norm prawnych zawartych w art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 stycznia 2005r. w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich prowadzi do wniosku, iż rozporządzenie to w omawianym zakresie nie uwzględnia zmiany treści art. 36 ust. 2, dokonanej wskazaną wyżej nowelizacją z dnia 21

stycznia 2005 r. Przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia nie przewiduje możliwości ustalenia opłat za używanie lokalu w budynkach wspólnot lub spółdzielni na poziomie niższym niż 3% wartości odtworzeniowej zgodnie z treścią art. 36 ust. 2 ustawy. W związku z powyższym, automatyzm ustalania przedmiotowych opłat na poziomie 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali rocznej, jakkolwiek wyeliminowany z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w praktyce nadal obowiązuje, na skutek nieuwzględnienia w treści rozporządzenia zmiany brzmienia art. 36 ust. 2 ustawy.

Kwestionowany przepis rozporządzenia został wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 36 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Stosownie do treści tego upoważnienia, Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, sposób naliczania i rozliczania opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich, uwzględniając w szczególności sposób obliczania zaliczek na opłaty pośrednie. Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że tak zredagowane upoważnienie ustawowe uprawniało w interesującym zakresie organ posiadający kompetencję normodawczą jedynie do skonkretyzowania postanowień art. 36 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w tym art. 36 ust. 2, nie zaś do zmodyfikowania zasady wyrażonej w art. 36 ust. 2 ustawy. Tymczasem modyfikacja taka została dokonana poprzez wyeliminowanie możliwości ustalenia opłat za używanie lokalu w budynkach wspólnot lub spółdzielni na poziomie niższym niż 3% wartości odtworzeniowej, którą to możliwość dopuszcza art. 36 ust. 2 ustawy.

W świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2001 r., sygn.akt U 1/01, OTK z 2001 r. Nr 8, poz. 247; wyrok TK z dnia 9 września 2004 r., sygn.akt K 2/03, OTK-A z 2004 r., Nr 8, poz. 83, wyrok TK z dnia 26 lipca 2004 r., sygn.akt U 16/02, OTK-A z 2004 r., Nr 7, poz. 70) nie budzi wątpliwości, jakie warunki muszą być spełnione, aby rozporządzenie zostało uznane za wydane zgodnie z Konstytucją RP. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu ani wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w tym upoważnieniu. Po drugie, rozporządzenie musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia oraz w celu wykonania ustawy. Po trzecie, powinna zachodzić niesprzeczność rozporządzenia z normami Konstytucji RP, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało ono wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Powyższe warunki, przesądzające o legalności rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy nie zostały spełnione w zakresie objętym wnioskiem. Przede wszystkim, co już zostało wskazane powyżej, upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w art. 36 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie upoważniało normodawcy do zmodyfikowania regulacji zawartych w art. 36 ust. 2 tej ustawy. Treść

rozporządzenia miała jedynie określić sposób naliczania i rozliczania opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich, uwzględniając w szczególności sposób obliczania zaliczek na opłaty pośrednie, nie zaś modyfikować zasady określone w art. 36 ust. 2 ustawy. Okoliczność ta powoduje, iż przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia nie służy wykonaniu ustawy, a tym samym jest niezgodny z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 36 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Zawarte powyżej stwierdzenie, iż kwestionowany przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia nie posiada cech właściwych dla aktu wykonawczego przesądza także o niezgodności tego przepisu z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. Powołana norma konstytucyjna stanowi bowiem, iż rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Tymczasem kwestionowany przepis rozporządzenia nie służy wykonaniu ustawy, wręcz przeciwnie, samoistnie i wbrew postanowieniom ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, zmienia jej przepisy.

Wymaga podkreślenia, że w sprawie niniejszej Rzecznik Praw Obywatelskich występował do Ministra Obrony Narodowej o podjęcie działań w celu niezwłocznej zmiany treści § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich i dostosowania jej do regulacji zawartych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W udzielonej odpowiedzi (pismo z dnia 26 lipca 2005 r.) Minister Obrony Narodowej poinformował Rzecznika o podjęciu prac mających na celu zmianę rozporządzenia w omawianym zakresie. Do chwili obecnej, pomimo kolejnego wystąpienia Rzecznika w tej sprawie z dnia 9 grudnia 2005 r., zmiany takie nie zostały dokonane, co zmusza mnie do przedstawienia tej sprawy Trybunałowi.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Janusz Kochanowski