



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dn. 20.05.2005r.

RPO-503543-V-KD/05

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

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
WARSZAWA

WNIOSEK

RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Na podstawie art. 191 ust. 1 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:

art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm: Dz.U. z 2005r., Nr 33, poz. 290) w części zawierającej zwrot „, uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy” z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od żołnierzy zawodowych, którzy złożyli w przeszłości wnioski o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej i oczekują na podpisanie z nimi umowy w sprawie jego wypłaty. Skarżący podnoszą, iż na skutek zmiany przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, dokonanej ustawą z dnia 16 kwietnia 2004r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.) - w zakresie dotyczącym ustalania wysokości ekwiwalentu, po wejściu w życie tej nowelizacji (1 lipca 2004r.) uzyskany ekwiwalent będzie niższy od tego, który przysługiwałby im na podstawie dotychczasowych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Skarżący podkreślają, iż na realizację wniosków o wypłatę ekwiwalentu oczekują od kilku lat. Opóźnienia w jego wypłacie były spowodowane brakiem wystarczających środków na ten cel w budżecie państwa. Osoby oczekujące na wypłatę nie miały żadnego wpływu na przyspieszenie terminu realizacji złożonych przez siebie wniosków.

Wpływające skargi zawierają - zdaniem Rzecznika - uzasadnione zarzuty wobec obowiązującego we wskazanym zakresie prawa.

Ustawa z dnia 22 czerwca 1995r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierwotny: Dz.U. Nr 86, poz. 433) przyznała żołnierzom zawodowym prawo do kwatery. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy prawo do kwatery realizowało się na wniosek żołnierza zawodowego poprzez przydzielenie kwatery albo wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Ekwiwalent jest świadczeniem cywilnoprawnym, wypłacanym na podstawie umowy zawartej pomiędzy właściwym organem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej a osobą uprawnioną. Z uzasadnienia projektu do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wynika, że celem wypłaty ekwiwalentu jest ułatwienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierza we własnym zakresie, poprzez zakup lokalu na rynku mieszkaniowym, udział w budownictwie społecznym lub jednorodzinym (druk sejmowy, II kadencja, Nr 708 s. 4 uzasadnienia). Zasady ustalania wysokości ekwiwalentu określał, do czasu wejścia w życie nowelizacji z dnia 16 kwietnia 2004r., co nastąpiło z dniem 1 lipca 2004r., przepis art. 47 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 tej ustawy ekwiwalent wynosił 3 % wartości przysługującej kwatery za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, od której jest uzależniona wysokość uposażenia według stopnia wojskowego. Wartość przysługującej kwatery stanowił iloczyn maksymalnej powierzchni mieszkalnej należnej osobie uprawnionej do kwatery w dniu przyznania ekwiwalentu przez wskaźnik 1,66 i cenę 1 m² powierzchni użytkowej kwatery.

Wysokość ekwiwalentu pieniężnego nie mogła być niższa niż 65 % i wyższa niż 80% wartości przysługującej kwatery.

Normy powierzchni mieszkalnej, przysługującej osobie uprawnionej do ekwiwalentu określał art. 26 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (w brzmieniu przed ww. nowelizacją ustawy) oraz wydane na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 26 ust. 7, rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 1999r. w sprawie norm powierzchni mieszkalnej dla osób uprawnionych do kwater wojskowych (Dz.U. Nr 96, poz. 1130). Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 lipca 2004r.) przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej kwatery przysługującej żołnierzowi zawodowemu uwzględniano się jego stopień wojskowy lub zajmowane stanowisko służbowe oraz stan rodzinny. Norma powierzchni mieszkalnej przysługująca osobie uprawnionej do kwatery, z jednego tytułu, wynosiła 7-10 m². Ponadto art. 26 ust. 4 tej ustawy przewidywał, że przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej kwatery uwzględniano się również uprawnienia do dodatkowej powierzchni mieszkalnej przyznane na stałe ze względu na stan zdrowia emerytom i rencistom wojskowym do stopnia kapitana włącznie, jak również członkom rodziny żołnierzy zawodowych, emerytów i rencistów wojskowych.

Z dniem 1 lipca 2004r. do ustawy z dnia 22 czerwca 1995r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005r., Nr 41, poz. 398), w miejsce ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, wprowadzona została odprawa mieszkaniowa. Sytuacja prawna osób, które do tego dnia złożyły wnioski o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego została uregulowana w przepisach przejściowych ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z art. 19 ust. 3 tej ustawy, w sprawach wypłaty ekwiwalentu za rezygnację z kwatery dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej rozpatrując wniosek osoby uprawnionej o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, złożony do dnia 30 czerwca 2004r. , a niezakończony zawarciem umowy, stosuje przepisy ustawy obowiązujące do dnia 30 czerwca 2004r., uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie tej ustawy.

Po wejściu w życie omawianej nowelizacji zmianie uległa również treść art. 26 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, dotyczącego ustalania powierzchni lokalu mieszkalnego. Zamiast pojęcia „powierzchni mieszkalnej kwatery”, jakim dotychczas posługiwała się ustawa, wprowadzono pojęcie „powierzchni użytkowej podstawowej”, przez którą, zgodnie z art. 1a pkt 15 należy rozumieć powierzchnię pokoi. Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy przy ustalaniu

powierzchni użytkowej podstawowej uwzględnia się zajmowane przez żołnierza stanowisko służbowe oraz stan rodzinny. Norma powierzchni użytkowej podstawowej przysługującej żołnierzowi z jednego tytułu wynosi 7-10 m². Przy ustalaniu powierzchni użytkowej nie uwzględnia się już stopnia służbowego, a także - wobec wyeliminowania z ustawy dotychczasowego art. 26 ust. 4 - uprawnień do dodatkowej powierzchni mieszkalnej, przyznanych na stałe ze względu na stan zdrowia żołnierza (emeryta lub rencisty wojskowego) lub członka jego rodziny. Takie, odmienne od dotychczasowego, ukształtowanie zasad ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego może w praktyce powodować, że wypłacany pod rządami nowych przepisów ekwiwalent będzie niższy od tego, który przysługiwałby w oparciu o dotychczasowe uregulowania, właśnie z uwagi na nieuwzględnienie przy określeniu jego wysokości stopnia wojskowego oraz uprawnień do dodatkowej powierzchni mieszkalnej ze względu na stan zdrowia (tzw. normy zdrowotne). Ze skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że istotnie w wielu przypadkach doszło do znacznego zmniejszenia wysokości wypłacanego ekwiwalentu z uwagi na wskazaną wyżej zmianę stanu prawnego w omawianym zakresie.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP za podstawę obliczenia ekwiwalentu przyjmuje się obecnie (to jest od 1 lipca 2004r.) średnią cenę metra kwadratowego powierzchni użytkowej podstawowej przysługującej wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego WAM w dniu wejścia w życie tej ustawy. Niezależnie zatem od tego, kiedy nastąpi faktyczna realizacja prawa żołnierza do kwatery (realizacja w formie wypłaty ekwiwalentu), podstawę obliczenia wysokości tego świadczenia będzie stanowiła średnia cena metra kwadratowego powierzchni użytkowej lokalu ustalona na dzień 1 lipca 2004r. Jest zatem oczywiste, że w sytuacji, gdy podpisanie umowy nastąpi w terminie późniejszym niż data wejścia w życie ustawy, realna wartość ekwiwalentu będzie inna niż w dniu 1 lipca 2004r. Tymczasem, do dnia 30 czerwca 2004r. obowiązywał art. 47 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, zgodnie z którym cenę metra kwadratowego powierzchni użytkowej kwatery ustalało się według cen rynkowych zakupu lokalu mieszkalnego w danym garnizonie w dniu przyznania ekwiwalentu.

Z danych uzyskanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej wynika, że w dniu 30 czerwca 2004r. na wypłatę tego świadczenia czekało jeszcze 17 889 osób. Założono, że przy utrzymaniu dotacji budżetowej i środków własnych Agencji na dotychczasowym poziomie, problem ekwiwalentów zniknie za 3 lata. Jednak na dzień 22 stycznia 2005r. w kolejce na wypłatę ekwiwalentu oczekiwało nadal 13 584 uprawnionych. Jest zatem pewne, że w wielu przypadkach podpisanie umowy o wypłatę ekwiwalentu nastąpi znacznie później niż przyjęta przez ustawodawcę dla ustalenia średniej ceny metra kwadratowego lokalu data 1 lipca

2004r. Realna wartość ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery może zatem ulec w tym czasie nawet znacznemu obniżeniu. Wskazać trzeba, iż z komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 17 stycznia 2005r. (M.P. nr 5, poz. 63) wynika, że średnioroczny wzrost towarów i usług konsumpcyjnych (t.j. inflacja) w 2004r. w stosunku do roku 2003 wyniósł 3,5 %, natomiast ogółem, w I kwartale 2005r. w stosunku do IV kwartału 2004r. ceny towarów i usług wzrosły o 0,3% (komunikat Prezesa GUS z dnia 14 kwietnia 2005r., M.P. Nr 25, poz. 362). Ekwiwalent, który stanowi formę realizacji prawa żołnierza do kwatery, z czasem może więc przestać spełniać przyznaną mu przez prawo funkcję, przede wszystkim nie stworzy realnej szansy na zaspokojenie przez uprawnioną osobę jej potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie w oparciu o uzyskaną z omawianego tytułu kwotę pieniężną.

Powyższe uwagi, prowadzą, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, do wniosku, iż na skutek zmian w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, dokonanych art. 19 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP sytuacja prawna kilkunastu tysięcy osób oczekujących na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery uległa znacznemu pogorszeniu. Świadczenie, które otrzymają w oparciu o wskazany przepis będzie niższe od tego, na które mogli liczyć składając zgodnie z dotychczasowymi uregulowaniami wnioski o wypłatę ekwiwalentu.

W związku z tym konieczne jest, zdaniem Rzecznika, rozważenie, czy wprowadzona przez ustawodawcę zmiana sposobu ustalania powierzchni użytkowej lokalu przysługującej osobie uprawnionej do otrzymania ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej, a ponadto zmiana sposobu ustalania ceny metra kwadratowego powierzchni użytkowej kwatery nie narusza wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady ochrony praw nabytych, a także, czy pozostaje ona w zgodzie z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa.

Ocena wskazanego zagadnienia wymaga w pierwszej kolejności ustalenia charakteru prawnego ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej oraz określenia momentu, w którym powstaje prawo żołnierza do jego otrzymania i wynikające z tego prawa odpowiednie roszczenie wobec Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP gwarantuje żołnierzom zawodowym „prawo do kwatery”. Prawo do kwatery, o czym była już mowa wyżej realizuje się w dwóch formach: poprzez przydział kwatery albo wypłatę ekwiwalentu, przy czym wybór jednej z tych dwóch form należał, do dnia 30 czerwca 2004r., do osoby uprawnionej. Zgodnie z założeniem ustawodawcy ekwiwalent ułatwiać ma zaspokojenie przez żołnierza jego potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, „zwalniając” wojsko z obowiązku przydzielenia mu kwatery. Zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (w

dotychczasowym brzmieniu) ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery wypłaca się na podstawie umowy zawartej pomiędzy właściwym organem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej a osobą uprawnioną. Źródłem zobowiązania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery jest zatem wskazana wyżej umowa, która ma charakter cywilnoprawny (por. orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 23 marca 2001r., IV CKN 1621, nie publ., z dnia 23 marca 2003r., II CKN 1338/00 nie publ., z dnia 9 lipca 2003r., IV CKN 320/01, nie publ.). Podobne stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 grudnia 2000r. (sygn. U 2/00, OTK 2000/8/296).

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz rozporządzenia z dnia 16 września 1998r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery (Dz.U. Nr 124, poz. 818) w sposób bardzo szczegółowy określiły zasady obliczania i wypłaty ekwiwalentu pieniężnego, nie pozostawiając stronom umowy w tym zakresie żadnej swobody. Jednocześnie, przepisy te nie określiły formy zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu. W tych okolicznościach można przyjąć, że do zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu wystarczyło w istocie złożenie wniosku przez osobę uprawnioną o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery i wyrażenie na to zgody przez zobowiązany organ, bowiem zasady obliczania ekwiwalentu i sposób jego wypłaty określały wskazane wyżej przepisy. Takie stanowisko zajął również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 1 grudnia 2004r. (sygn. III CZP 73/04, Biuletyn SN 2004/12/4). W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy stwierdził wprost, iż w wyniku złożenia wniosku o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery oraz zarejestrowania tego wniosku wraz z przyrzeczeniem realizacji świadczenia z chwilą uzyskania odpowiednich środków budżetowych na ten cel, dochodzi pomiędzy stronami (osobą uprawnioną i Wojskową Agencją Mieszkaniową) do zawarcia, w sposób dorozumiany, umowy o wypłatę ekwiwalentu.

W świetle powyższych uwag, można stwierdzić, że osoba uprawniona, która złożyła wniosek o wypłatę ekwiwalentu, już z chwilą zarejestrowania przez właściwy organ WAM tego wniosku i ujęcia jej na liście oczekujących na wypłatę zyskiwała pewność, że wskazane świadczenie zostanie jej wypłacone, w dającej się z góry przewidzieć wysokości; nie znany był jedynie termin tej wypłaty. Dlatego też w odniesieniu do omawianej grupy osób, które przed dniem 30 czerwca 2004r. złożyły wnioski o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery i wnioski te zostały zarejestrowane przez właściwe organy WAM można mówić o powstaniu co najmniej ekspektatywy prawa do otrzymania stosownego świadczenia pieniężnego, którego wysokość była z góry łatwa do określenia, ponieważ zasady jej ustalania szczegółowo określały obowiązujące przepisy.

Zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych może być odnoszona również do ochrony ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, t.j. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy (por. cyt. wyżej wyrok z 13 kwietnia 1999r. , wyrok z 24 października 2000r., sygn. akt SK 7/00, OTK 2000/7/256).

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jest oczywiste, że ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Jednakże odstępstwa od zasady poszanowania praw słusznie nabytych są dopuszczalne tylko w sytuacjach wyjątkowych, gdy przemawia za tym konieczność ochrony innych konstytucyjnie uznanych praw, wartości czy interesów i pod warunkiem zastosowania procedur umożliwiających zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 1998r., sygn. K. 10/98, Z.U. 1998/5/64). W przedmiotowej sprawie konieczne jest zatem ustalenie, czy istnieją konstytucyjnie uzasadnione przesłanki mniej korzystnego dla uprawnionych ukształtowania sposobu obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery.

Przeciwko takiej regulacji przemawia sam cel wprowadzenia do obrotu prawnego instytucji ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej. Ekwiwalent ten, jak już była wyżej mowa, stanowi jedną z dwóch form realizacji ustawowego prawa żołnierza zawodowego do kwatery. Ma on umożliwić żołnierzowi zawodowemu, który zrezygnuje z oczekiwania na przydział kwatery zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Jest powszechnie wiadome, że w ostatnim czasie nie nastąpiło obniżenie kosztów budowy mieszkań, czy też nabywania mieszkań na wolnym rynku; przeciwnie ceny mieszkań stale rosną. W tej sytuacji, obniżenie kwoty wypłacanego ekwiwalentu pieniężnego powoduje jedynie, iż osoba uprawniona otrzymuje w mniejszym stopniu pomoc finansową na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych, zatem omawiane świadczenie w mniejszym stopniu realizuje cel, któremu miało służyć. Podkreślenia wymaga ponadto fakt, iż ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, po nowelizacji z dnia 16 kwietnia 2004r. nadal gwarantuje żołnierzom zawodowym na czas pełnienia służby stałej prawo do kwatery (lokalu mieszkalnego). Stąd też nadal ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery stałej musi być postrzegany jako forma realizacji tego prawa.

Stosownie do treści art. 19 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP żołnierzowi zawodowemu pełniącemu czynną służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej przysługiwało w terminie do dnia 31 marca 2005r. uprawnienie do wycofania wniosku o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej. Od dnia złożenia oświadczenia w tej sprawie, do żołnierza stosuje się przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu obowiązującym

od dnia 1 lipca 2004r. Można zatem twierdzić, że ustawodawca stworzył zainteresowanym możliwość wyboru, czy nadal oczekiwać chcą na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego na zmienionych, mniej korzystnych zasadach, czy też chcą skorzystać z uprawnień w zakresie mieszkaniowym aktualnie przewidzianych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Należy jednak podkreślić, iż przewidziane w art. 19 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP uprawnienie do wycofania wniosku dotyczy tylko tych żołnierzy, którzy pełnią czynną służbę wojskową na podstawie kontraktu. Takiej możliwości wyboru nie ma natomiast liczna grupa emerytów i rencistów wojskowych oraz innych uprawnionych do uzyskania ekwiwalentu na podstawie dotychczasowych przepisów. Stosownie do brzmienia art. 24 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych obowiązującego do dnia 30 czerwca 2004r. z chwilą zwolnienia z zawodowej służby wojskowej prawo żołnierza do kwatery mogło być zrealizowane wyłącznie poprzez wypłatę omawianego ekwiwalentu. Stąd też wśród oczekujących na wypłatę tego świadczenia jest bardzo dużo osób, które już zakończyły pełnienie zawodowej służby wojskowej.

Ponadto, osoby, które mogą skorzystać z możliwości wycofania wniosku o ekwiwalent, przewidzianej w art. 19 ust. 4 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w praktyce mogłyby liczyć przede wszystkim na wypłatę tzw. odprawy mieszkaniowej (z uwagi na ciągły deficyt mieszkań potrzebnych do zaspokojenia potrzeb wszystkich zainteresowanych żołnierzy zawodowych). Odprawę tę, zgodnie z art. 23 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wypłaca się zaś dopiero po zwolnieniu z zawodowej służby wojskowej, podczas, gdy ekwiwalent pieniężny mógł być wypłacony także wcześniej (decydowała o tym wyłącznie kolejność na liście zarejestrowanych oraz istnienie wystarczających środków z budżetu państwa). Należy również zwrócić uwagę na to, że zasady ustalania wysokości odprawy mieszkaniowej, określone w art. 47 ustawy są odmienne niż zasady ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego. Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (druk sejmowy Nr 1850 s. 77) wynika, że proponowane zasady określenia wysokości odprawy mieszkaniowej zostały skalkulowane w taki sposób, by średnia wysokość odprawy mieszkaniowej, jednolita w całym kraju, była równa średniej wartości ekwiwalentu pieniężnego za zrzeczenie się prawa do lokalu w roku 2003r. W przypadku osób, które od lat oczekują na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, kwota uzyskanej odprawy mieszkaniowej nie będzie zatem porównywalna z kwotą ekwiwalentu, na który mogły liczyć stosownie do dotychczasowych uregulowań ustawy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stworzona przez ustawodawcę możliwość wycofania wniosku o wypłatę ekwiwalentu i skorzystania z aktualnie przewidzianych w ustawie uprawnień nie rekompensuje niekorzystnej zmiany zasad obliczania ekwiwalentu pieniężnego

w zamian za rezygnację z kwatery a ponadto dotyczy jedynie części uprawnionych osób, oczekujących na wypłatę ekwiwalentu.

Wydaje się zatem, iż w przedmiotowej sprawie nie zostały spełnione warunki, które w świetle przepisów Konstytucji RP uzasadniać miałyby odstępstwo od ukształtowanej już ekspektatywy prawa do ekwiwalentu pieniężnego w określonej wysokości. Dlatego też art. 19 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w części zawierającej zwrot „, uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnia cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy” narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę ochrony praw słuszenie nabytych i ostatecznie ukształtowanych ekspektatyw, przez to, że zmienia, na mniej korzystne dla uprawnionych, zasady określania wysokości należnego im ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej.

Jest okolicznością powszechnie znaną, że w zasadzie przez cały okres funkcjonowania ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej nie dysponowały środkami pieniężnymi wystarczającymi na bieżącą realizację wypłaty ekwiwalentów pieniężnych. Na konieczność zabezpieczenia stosownych środków z budżetu państwa na ten cel Rzecznik Praw Obywatelskich w przeszłości kilkakrotnie zwracał uwagę w wystąpieniach kierowanych do właściwych organów państwa. Jednakże brak wystarczających środków doprowadził do sytuacji, w której na wypłatę ekwiwalentu oczekuje od wielu lat kilkanaście tysięcy osób uprawnionych. W stosunku do tych osób stworzono w istocie iluzję, że przyznane im prawo do kwatery zostanie zrealizowane poprzez wypłatę ekwiwalentu, jednak wypłata ta przez lata nie nastąpiła, z przyczyn od nich niezależnych. Osoby te, rezygnując z realizacji swego prawa do kwatery poprzez jej przydział musiały we własnym zakresie podjąć wysiłek w celu zapewnienia sobie mieszkania. Wysiłek ten podejmowały licząc na określone środki pieniężne z tytułu należnego im ekwiwalentu. Tymczasem nie tylko, że na wypłatę takiego ekwiwalentu przyszło im czekać kilka lat, to w dodatku okazało się, iż ostatecznie otrzymają go w innej (mniejszej) wysokości, niż mogły się tego spodziewać w oparciu o uregulowania prawne obowiązujące w chwili, gdy składały wniosek o wypłatę tego świadczenia. Ze skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, iż wiele osób oczekujących na wypłatę ekwiwalentu zaciągnęło określone zobowiązania pieniężne za zaspokojenie swych potrzeb mieszkaniowych (np. kredyty, pożyczki) licząc, iż spłata tych zobowiązań nastąpi z uzyskanego ekwiwalentu pieniężnego. Osoby te obawiają się obecnie, iż w przypadku uzyskania mniejszej niż spodziewana kwoty z tego tytułu nie będą w stanie sprostać spłacie długów.

Dodatkowo, przyjęcie, że podstawę obliczenia tego ekwiwalentu stanowić będzie średnia cena metra kwadratowego powierzchni użytkowej ustalona na dzień wejścia w życie ustawy o

zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, niezależnie od tego, kiedy nastąpi faktyczna realizacja przedmiotowego świadczenia, ocenić należy jako arbitralne działanie ustawodawcy. Nie wiadomo bowiem, jakimi względami kierował się ustawodawca przyjmując, jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego powierzchni lokalu akurat dzień wejścia w życie noweli do ustawy, skoro wiadomo było, że z tą datą wypłacanie ekwiwalentów pieniężnych nie zostanie definitywnie zakończone.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa opiera się na pewności prawa rozumianej jako zespół cech systemowych tego prawa, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Tak rozumiana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada ta wymaga, ażeby osoba miała możliwość określania konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz mogła zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Trybunał wskazywał jednocześnie, że zasadę pewności prawa prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, w szczególności zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zdecydowałaby o swoich sprawach (por. wyrok z Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2004r., sygn. P 14/03, OTK-A 2004/7/62). Istotnym elementem tej zasady jest obowiązek poszanowania przez ustawodawcę interesów w toku, np. przedsięwzięć gospodarczych i finansowych, rozpoczętych na gruncie dotychczasowych przepisów. Ustawodawca, dokonując kolejnych modyfikacji stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów, które ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K. 27/00, ZU 2001/2/29).

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia tak rozumianej zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, w szczególności zaś w kolizji z tą zasadą pozostaje określenie w art. 19 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP daty jej wejścia w życie, jako stanowiącej punkt odniesienia dla obliczenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej.

Dlatego też wnoszę o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 19 ust. 3 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw w części zawierającej zwrot „, uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnia cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną

przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy" z art. 2 Konstytucji RP.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich