



Warszawa, 12/08/1998r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa  
Tel. 827 42 02  
Fax 827 64 53

RPO/253237/97/V/DC

**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 1991 r. Nr 109, poz. 471)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych (Dz. U. Nr 32, poz. 141) z art. 55 ust. 2 i art. 58 ust. 8 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.), a także z art. 92 ust. 1 Konstytucji R.P.

**Uzasadnienie**

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od żołnierzy zawodowych, dotyczące odmowy sprzedaży przez właściwe organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zajmowanych przez żołnierzy osobnych kwater stałych. Duża część

tych skarg ma swoje źródło w tym, że odmawiając sprzedaży lokali, organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej powołują się na przesłanki nie wynikające z ustawy z dnia 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych R.P.), lecz jako podstawę odmowy wskazują przesłanki wynikające z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 7.03.1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych (zwanego dalej rozporządzeniem MON z 7.03.1996 r.), w tym m. in. ekonomiczne warunki utrzymania zasobu mieszkaniowego.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skargi te zawierają słuszną krytykę praktyki stosowania prawa, wywołanej przekroczeniem przez Ministra Obrony Narodowej kompetencji do stanowienia w omawianym zakresie norm prawnych powszechnie obowiązujących.

II. Jeśli chodzi o właściwy wzorzec konstytucyjny w niniejszej sprawie stwierdzić należy, powtarzając za wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. akt U 19/97, że w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych „zastanych” przez Konstytucję z 2 kwietnia 1997 r. (a tak jest w niniejszym przypadku) zaskarżony przepis rozporządzenia MON z 7.03.1996 r. powinien przede wszystkim podlegać ocenie z punktu widzenia art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Przedmiotem oceny jest bowiem kompetencja Ministra Obrony Narodowej do stanowienia prawa, „rozpatrywana z punktu widzenia hierarchii norm i warunków wydawania przepisów wykonawczych do ustaw. (...) W tym aspekcie podstawą oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu, z racji jego ustanowienia przed dniem wejścia w życie nowej Konstytucji, nie mogą być szczegółowe postanowienia tej Konstytucji, ponieważ nie ma ona mocy wstecznej ...” Art. 56 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej z 17.10.1992 r. stanowił, że w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień minister wydaje rozporządzenia i zarządzenia. Warunki konstytucyjności rozporządzeń przewidziane w art. 56 ust. 3 zostały potwierdzone w art. 92 ust. 1 nowej Konstytucji. Doprecyzowano natomiast wymagania jakie musi spełniać upoważnienie: powinno ono określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania i wytyczne dotyczące treści aktu. Ustanowienie w nowej Konstytucji bardziej restrykcyjnych

warunków konstytucyjności rozporządzeń oznacza, że każde rozporządzenie naruszające wymogi przewidziane w dawnym art. 56 ust. 3 Małej Konstytucji, będzie także sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji R.P.

III. Na długo przed wejściem w życie Konstytucji R.P. z 2 kwietnia 1997 r. ugruntowany został w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd, obowiązujący także pod rządami Ustawy Konstytucyjnej z 17.10.1992 r., według którego rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego (a więc nie np. opartego na domniemaniu), precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia. Przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych, w drodze wykładni celowościowej. Ponadto, co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, rozporządzenie nie może pozostawać w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane (por. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1.03.1994 r. sygn. akt U . 7/93, OTK z 1994 r. cz. I, poz. 5).

Tymczasem zaskarżony § 2 ust. 2 rozporządzenia MON z 7.03.1996 r. wkracza w sposób wyraźny w materię uregulowaną w art. 55 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych R.P., a więc co do przedmiotu regulacji pozostaje w sprzeczności z aktem ustawodawczym. Cytowany art. 55 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych R.P. wymienia sytuacje, w których kwatera stała lub lokal mieszkalny nie podlegają sprzedaży, a mianowicie gdy:

1. znajdują się w budynkach położonych na wojskowych terenach zamkniętych,
2. są przeznaczone, na podstawie decyzji dyrektora oddziału rejonowego Agencji, na zakwaterowanie całości lub części kadry określonej jednostki wojskowej,
3. są lokalami funkcyjnymi,
4. nie upłynęły trzy lata od daty oddania budynku do eksploatacji.

W zaskarżonym przepisie rozporządzenia Minister Obrony Narodowej postanowił zaś, że przy sporządzaniu zestawienia budynków przewidzianych do wymienienia w wykazie, o którym mowa w art. 57 ust. 2 ustawy, obok wyłączeń wymienionych w art. 55 ust. 2 tej ustawy, dyrektor oddziału rejonowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej uwzględni także:

1. budynki, w których istnieją wspólnoty mieszkaniowe,
2. potrzeby jednostek wojskowych w danym garnizonie,
3. stan prawny nieruchomości,
4. ekonomiczne warunki utrzymania zasobu mieszkaniowego.

W myśl art. 57 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych R.P. to dyrektor oddziału rejonowego WAM zarówno ustala wykaz budynków, w których lokale przeznaczone są do sprzedaży, jak i podejmuje decyzję o sprzedaży poszczególnych lokali, o ile znajdują się w budynkach zamieszczonych w wykazie. Norma prawna wykreowana w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej wkracza zatem w ustawową autonomię organu „decyzyjnego”, ustanawiając dodatkowe przesłanki w zakresie sprzedaży lokali, z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Ustawa w art. 58 ust. 8 upoważniała Ministra Obrony Narodowej jedynie do określenia szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych. Przyznać należy, że zakres upoważnienia został określony dość ogólnie, lecz w upoważnieniu tym nie mieści się, zdaniem Rzecznika, określanie dodatkowych przesłanek, branych pod uwagę przy sprzedaży kwater.

Nie ma przy tym wątpliwości, że zaskarżony przepis rozporządzenia jest aktem normatywnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa, w takich wypadkach podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu nie mają decydującego znaczenia. Zasadniczą przesłanką kwalifikacji aktu organu jako aktu normatywnego, jest jego treść (por. orzeczenie T.K. z dnia 19.06.1992 r. sygn. akt U. 6/92, OTK 1992 r. cz. I, poz. 13). Z kolei w orzeczeniu z dnia 15.07.1996 r. (sygn. akt U. 3/96, OTK 1996 r. Nr. 4, poz. 31) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że generalnym będzie taki akt, w którym zarówno adresat jak i okoliczności zastosowania normy określone zostaną rodzajowo, nie zaś indywidualnie. Adresat powinien być zatem określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę. Abstrakcyjność dotyczy natomiast przedmiotu normy określającej należne zachowanie się adresatów. W postanowieniu z dnia 6.12.1994 r. (sygn. akt U. 5/94, OTK 1994 r. cz. II, poz. 41) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność, a więc to, że nie ulega umorzeniu czy skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie. Wszystkie te warunki spełnia zaskarżony przepis rozporządzenia MON z 7.03.1996 r.

Ponadto, kolejnym argumentem przemawiającym za tym, że zaskarżony przepis jest normą prawną, a nie np. aktem kierownictwa wewnętrznego, jest fakt, że Minister Obrony Narodowej nie sprawuje nadzoru nad Wojskową Agencją Mieszkaniową. Organem nadzorczym jest jej Rada Nadzorcza (art. 11 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych R.P.). Nie ma więc podstaw, aby przyjąć, że za pośrednictwem rozporządzenia wykonawczego do ustawy Minister Obrony Narodowej usiłuje wpływać na sposób działania Agencji. Jeśli zaś takie były intencje zaskarżonego przepisu, stwierdzić należy, że dzieje się to z naruszeniem wskazanych na wstępie przepisów ustawy i Konstytucji R.P.

Nie ma przy tym znaczenia, że wprowadzone rozporządzeniem dodatkowe przesłanki sprzedaży lokali dotyczą fazy wstępnej tej sprzedaży, mającej miejsce przed ustaleniem wykazu budynków, w których lokale przeznaczone są do sprzedaży, o jakim mowa w art. 57 ust. 2 ustawy. „Eliminacja” ze sprzedaży pewnej części mienia Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na tym etapie, dokonywana w oparciu o przesłanki wynikające z rozporządzenia, jest bowiem ostateczna. Świadczy o tym praktyka stosowania prawa, opisywana przez obywateli w listach kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich (w załączeniu kopia stanowiska WAM i skargi do RPO). Potwierdzeniem tego jest także dalsza treść rozporządzenia, a zwłaszcza jego § 3 ust. 1. Kolejne czynności związane ze sprzedażą dokonywane są w zależności od zainteresowania mieszkańców kupnem osobnych kwater stałych, ale jedynie „w budynkach wymienionych w zestawieniu”.

Zaskarżony przepis rozporządzenia został więc, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wydany z przekroczeniem upoważnienia ustawowego (art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych R.P.), pozostaje w sprzeczności z przedmiotem regulacji ustawowej (art. 55 ust. 2 ustawy), a tym samym narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji R.P. W tej sytuacji wnoszę jak na wstępie.

ZASTĘPCA  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/ dr Jerzy Świątkiewicz*