



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO/320088/01/V/ST

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

Warszawa, dnia 1 sierpnia 2001 r.

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) § 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 kwietnia 2000 r. w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową (Dz. U. Nr 40, poz. 471) z art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr

- 86, poz. 433, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 506 i Nr 106, poz. 678, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 86, poz. 964 i Nr 93, poz. 1063, z 2000 r. Nr 6, poz. 70 i Nr 48, poz. 550, z 2001 r. Nr 4, poz. 24) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP,
- 2) § 2 ust. 3 rozporządzenia wymienionego w pkt 1 z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP,
- 3) § 17 ust. 2 rozporządzenia wymienionego w pkt 1 z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Wpływają do mnie skargi od żołnierzy zawodowych dotyczące nieprawidłowych - zdaniem skarżących - zasad ustalania kolejności przydziału kwater. W mojej ocenie skargi te są uzasadnione, a ich powodem jest m. in. sama treść przepisów prawa obowiązujących w tym zakresie.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP prawo do kwatery przysługuje żołnierzowi zawodowemu od dnia powołania go do czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała. Prawo to przysługuje również żołnierzowi zawodowemu przeniesionemu w stan nieczynny. Nie dotyczy to żołnierzy zawodowych pełniących czynną służbę wojskową w okresie próbnym oraz słuchaczy akademii wojskowych mianowanych w okresie odbywania studiów na pierwszy stopień oficerski. Żołnierzom pełniącym służbę w okresie próbnym prawo do kwatery przysługuje z pierwszym dniem po zakończeniu tego okresu, a absolwentom akademii wojskowych - z dniem wyznaczenia na pierwsze stanowisko służbowe (art. 22 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP).

Kwaterę przydziela się w garnizonie, w którym żołnierz pełni służbę, lub za zgodą dowódcy jednostki wojskowej w miejscowości pobliskiej, jeżeli istnieje z niej dogodny dojazd publicznymi środkami transportu do miejsca pełnienia służby (art. 22 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP).

Z art. 24 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wynika z kolei, iż prawo do kwatery realizuje się na wniosek żołnierza zawodowego przez przydział kwatery albo wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Do czasu realizacji tego prawa żołnierz zawodowy otrzymuje świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego albo zakwaterowanie tymczasowe w budynkach lub kwaterach będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (art. 24 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP). Ponadto w myśl przepisów art. 24 ust. 3 i 4 omawianej ustawy przydział kwatery może nastąpić wyłącznie w okresie pełnienia zawodowej służby wojskowej jako służby stałej, w tym pozostawania w stanie nieczynnym. Jeżeli zaś do czasu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba stała żołnierzowi nie przydzielono kwatery lub nie wypłacono ekwiwalentu, z dniem zwolnienia ze służby wypłaca się ekwiwalent. Jednakże z mocy art. 88 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP przepisów art. 24 ust. 3 i 4 ustawy nie stosuje się do żołnierzy zawodowych pełniących czynną służbę wojskową jako służbę stałą przed dniem wejścia ustawy w życie.

Jako organ właściwy do wydania decyzji o przydziale kwatery osobie uprawnionej art. 30 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wskazuje dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Z powołanych powyżej przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wynika, po pierwsze - z jakim dniem powstaje prawo żołnierza zawodowego do kwatery, po drugie - że realizacja tego prawa może być odłożona w czasie, przy równoczesnym zapewnieniu

form zastępczych właściwych dla tego prawa (świadczenia finansowego umożliwiającego pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego bądź zakwaterowania tymczasowego), po trzecie - iż kwatera jest przydzielana na wniosek żołnierza zawodowego. Natomiast powołane przepisy ustawy jak również inne jej przepisy nie regulują w ogóle problematyki kolejności załatwiania wniosków o przydział kwatery, a więc tego, w jakiej kolejności powinno zostać zrealizowane przysługujące żołnierzowi zawodowemu prawo podmiotowe polegające na możliwości żądania od uprawnionego organu przydziału kwatery.

Powyższa materia została uregulowana przepisami rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową. W szczególności z § 3 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że przydział kwater odbywa się, z zastrzeżeniem § 2 ust. 3, według następujących sposobów : w pierwszej kolejności - przeznaczając na ten cel co najmniej 80% zasobu mieszkaniowego w skali roku, zaspokajają się potrzeby mieszkaniowe żołnierzy zawodowych w służbie stałej :

- 1) nie posiadających kwatery w garnizonie,
- 2) oczekujących na poprawę warunków mieszkaniowych,
- 3) oczekujących na przydział kwatery zastępczej.

Natomiast pozostały zasób mieszkaniowy przeznacza się na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób uprawnionych nie będących żołnierzami zawodowymi, oczekujących na przydział kwatery lub poprawę warunków mieszkaniowych, osób oczekujących na przekwaterowanie lub rozkwaterowanie, osób, o których mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Ponadto w myśl § 3 ust. 2 omawianego rozporządzenia żołnierze zawodowi - piloci przenoszeni do nowego miejsca pełnienia służby na stanowiska, na których wykonuje się loty, otrzymują przydziały kwater poza kolejnością wynikającą z list.

Z kolei w myśl § 2 ust. 2 rozporządzenia z zasobu mieszkaniowego pochodzącego z budownictwa i zakupów wydziela się w garnizonach :

- 1) Warszawa - 5% kwater do dyspozycji dowódcy Garnizonu Warszawa,
- 2) będących siedzibami dowództw rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych, z wyjątkiem Garnizonu Warszawa - 3% kwater do dyspozycji odpowiednio dowódców rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych,
- 3) pozostałych - po dwie kwatery do dyspozycji dowódców garnizonów.

Decyzje o przydziale kwater, o których mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia wydaje dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na wniosek właściwego dowódcy, bez względu na listę kolejności przydziału kwater (§ 2 ust. 3 rozporządzenia).

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, iż wymienione przepisy § 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia regulują problematykę kolejności przydziału kwater, a ponadto określają przypadki, w których możliwy jest przydział kwatery poza kolejnością wynikającą z list przydziału kwater.

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową zostało wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 83 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Upoważnienie to uprawnia Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa do określenia, w drodze rozporządzenia :

- 1) sposobu i szczegółowych warunków :
 - a) administrowania kwaterami (lokalami mieszkalnymi) przez Wojskową Agencję Mieszkaniową
 - b) przydzielania, zwalniania i zamiany kwater (lokali mieszkalnych),

- c) wykonywania przeglądów, remontów i konserwacji kwater (lokali mieszkalnych),
 - d) zakresu napraw obciążających osobę zajmującą kwaterę (lokal mieszkalny),
- 2) szczegółowego trybu postępowania w sprawach przekwaterowania żołnierzy i innych osób zamieszkujących w kwaterach lub lokalach mieszkalnych oraz ustalania kosztów przekwaterowania.

Materia objęta wnioskiem pozostaje w istocie w związku z upoważnieniem określonym w art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zawierającym umocowanie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia sposobu i szczegółowych warunków przydzielania kwater (lokali mieszkalnych). Dlatego też należy rozważyć, czy uregulowana przepisami § 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia problematyka kolejności przydziału kwater mieści się w granicach tego upoważnienia.

W mojej ocenie treść wymienionych przepisów rozporządzenia wykracza poza granice określone wskazanym upoważnieniem ustawowym. Przede wszystkim problematyka kolejności przydziału kwater - jak już wskazałem powyżej - nie została w ogóle uregulowana w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W tej sytuacji rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w omawianym zakresie reguluje materię, co do której w ustawie brak jest jakichkolwiek wskazówek. Nie można też uznać, iż zawarte w art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b określenie „sposób i szczegółowe warunki przydziału kwater” pozwala na ustalenie w akcie wykonawczym kolejności przydziału kwater. Przez „sposób” należy bowiem rozumieć określoną metodę, formę wykonania bądź ujęcia czegoś (por. „Słownik języka polskiego” pod red. M. Szymczaka, PWN Warszawa 1989, t. III, str. 298). Z kolei termin „warunek” oznacza czynnik, od którego uzależnione jest istnienie czegoś, termin ten może również oznaczać zastrzeżenie (tamże, s. 660-661). Stąd też - w mojej ocenie - zagadnienie kolejności

przydziału kwater nie mieści się w zakresie spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia.

Zwrócić w tym miejscu trzeba uwagę, że regulacja władczych form działania organów administracji publicznej musi spełniać wymóg bezpośredniego umieszczenia w tekście ustawy wszystkich jej zasadniczych elementów. W żadnym wypadku nie jest dopuszczalna samodzielna regulacja tych elementów w akcie wykonawczym. Niewątpliwie zaś takim zasadniczym elementem z punktu widzenia realizacji przysługującego żołnierzowi zawodowemu prawa do kwatery jest kolejność, w jakiej zostanie zrealizowane przysługujące mu prawo podmiotowe. Stąd też w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym (m. in. orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U. 1/86, OTK z 1986 r., poz. 2, wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97, OTK z 1998 r. Nr 4, poz. 47) należy wskazać, iż rozporządzenie może być wydane tylko na podstawie wyraźnego, a więc nie opartego na domniemaniu, precyzyjnego upoważnienia ustawowego i tylko w granicach tego upoważnienia. Ponadto przepis ustawy ustanawiający takie upoważnienie podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni celowościowej. Owa wykładnia językowa prowadzi zaś do wniosku, iż zakwestionowane przepisy § 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia są niezgodne z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP wynika ponadto, iż rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Rozporządzenie musi zatem być wydane na podstawie 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. Tych warunków legalności rozporządzenia wynikających z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP nie spełniają

przepisy § 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia, a zatem są one niezgodne również ze wskazaną nomą konstytucyjną.

II. Wskazać także należy, że stosownie do § 2 ust. 3 rozporządzenia decyzję o przydziale kwatery, o której mowa w ust. 2, wydaje dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji mieszkaniowej na wniosek właściwego dowódcy, bez względu na listę kolejności przydziału kwater. Wymieniony przepis rozporządzenia wprowadza więc szczególny tryb przydziału kwater, o których mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia, w tym bowiem przypadku przydział kwatery następuje na wniosek właściwego dowódcy. Jednakże jest to tryb nieznanym ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Z art. 24 ust. 1 pkt 1 tej ustawy wynika w sposób nie budzący wątpliwości, iż prawo do kwatery poprzez jej przydział realizuje się wyłącznie na wniosek żołnierza zawodowego, bez udziału w postępowaniu administracyjnym o przydział kwatery dowódcy zainteresowanego żołnierza. Dlatego też § 2 ust. 3 rozporządzenia jest również niezgodny z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP przez to, że w sposób odmienny niż ustawa określa tryb postępowania w sprawie przydziału kwatery na rzecz żołnierza zawodowego.

Trybunał Konstytucyjny m. in. w orzeczeniu z dnia 1 marca 1994 r. (sygn. akt U. 7/93, OTK 1994 r., cz. I, poz. 5) zwracał w tym zakresie uwagę, że przy badaniu legalności rozporządzenia należy mieć na uwadze, czy „...rozporządzenie nie pozostaje w sprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane oraz z treścią innych aktów ustawodawczych, chyba że upoważnienie do wydania rozporządzenia zezwala na ustanowienie w rozporządzeniu przepisów normujących określone zagadnienie odmiennie od unormowań w dotychczasowych aktach ustawodawczych. Rozporządzenie nie może więc bez wyraźnego upoważnienia ustawy wkraczać w sferę materii prawnych uregulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet nie powinno ich powtarzać.” Ponieważ w zakresie objętym wnioskiem § 2 ust. 3 rozporządzenia wkracza w

materię uregulowaną ustawą (art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP), pomimo że upoważnienie ustawowe nie zawiera stosownego zezwolenia na ustanowienie w rozporządzeniu przepisu normującego odmiennie tryb postępowania w sprawie przydziału kwatery, również i z tego powodu przepis ten jest niezgodny z treścią upoważnienia ustawowego zawartego w art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

III. Sprawa przekwaterowania przez organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej po wypowiedzeniu umowy najmu lokalu mieszkalnego byłego najemcy bez uprzedniego uzyskania w tym zakresie prawomocnego wyroku sądowego nakazującego opróżnienie lokalu była już w przeszłości podejmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Po rozpoznaniu wniosku Rzecznika w wyroku z dnia 2 czerwca 1999 r. (sygn. akt K. 34/98, OTK z 1999 r. Nr 5, poz. 94) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 42 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w zakresie, w jakim upoważnia on dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, po upływie terminu wypowiedzenia umowy najmu, do zarządzenia przymusowego przekwaterowania byłego najemcy bez uprzedniego uzyskania w tej sprawie prawomocnego wyroku sądowego, jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP przez to, że wprowadza zróżnicowanie ochrony praw majątkowych przysługujących najemcom lokali mieszkalnych.

Mogłoby się więc wydawać, iż powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego załatwia sprawę i przesądza ostatecznie o tym, że analogiczne regulacje prawne nie mogą być wprowadzane do obrotu prawnego. Tymczasem Minister Obrony Narodowej w rozporządzeniu w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową zamieścił analogiczną regulację prawną, jak ta zakwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny. Z § 17 ust. 2 tego rozporządzenia wynika bowiem, że jeżeli pomimo upływu terminu wypowiedzenia najemca lokalu mieszkalnego nie zwolnił tego lokalu,

dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wszczyna egzekucję w celu opróżnienia lokalu mieszkalnego.

W świetle powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości i nie wymaga przeprowadzenia szczególnego dowodu okoliczność, iż § 17 ust. 2 rozporządzenia jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP zawierającym adresowany do organów władzy publicznej (w tym także normodawcy) nakaz respektowania zasady równej ochrony praw majątkowych. W stosunku do najemców lokali mieszkalnych zasadą jest sądowa egzekucja obowiązków cywilnoprawnych, co oznacza, że wierzyciel może żądać opróżnienia lokalu mieszkalnego jedynie na podstawie prawomocnego wyroku sądowego zaopatrzonego w klauzulę wykonalności. Wyjątek od tej zasady wprowadzony zakwestionowanym § 17 ust. 2 rozporządzenia polegający na tym, iż wierzyciel zostaje upoważniony do prowadzenia egzekucji w sprawie cywilnej na podstawie wystawionego przez siebie tytułu wykonawczego bez konieczności uprzedniego zwrócenia się do sądu, nie znajduje żadnego uzasadnienia, co bliżej wyjaśnił już Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyroku z dnia 2 czerwca 1999 r.

Stąd też zasadny - w mojej ocenie - jest zarzut, iż omawiany § 17 ust. 2 rozporządzenia jest niezgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Andrzej Zoll