



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 29/03/2000r.

RPO/337290/00/V/ST

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 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) § 2 ust. 7 i § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 września 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery (Dz. U. Nr 124, poz. 818) z art. 47 ust. 10 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) oraz art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
2) § 4 ust. 1 rozporządzenia wymienionego w pkt 1 z art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od żołnierzy zawodowych dotyczące przyjętych w przepisach prawa kryteriów pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery wojskowej. Skargi te - zdaniem Rzecznika - zawierają uzasadnione zarzuty wobec obowiązującego w tym zakresie prawa.

W świetle art. 24 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP prawo do kwatery realizuje się na wniosek żołnierza zawodowego przez przydział kwatery albo wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Ekwiwalent pieniężny jest świadczeniem cywilnoprawnym, wypłaca się go bowiem na podstawie umowy zawartej między dyrektorem oddziału rejonowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej a osobą uprawnioną (art. 47 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP).

Do czasu realizacji prawa do ekwiwalentu żołnierz zawodowy otrzymuje świadczenia wymienione w art. 24 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, co oznacza, że realizacja prawa do kwatery w formie wypłaty ekwiwalentu pieniężnego może być odłożona w czasie. Jeżeli natomiast do czasu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba stała żołnierzowi nie przydzielono kwatery lub nie wypłacono ekwiwalentu, wypłaca mu się ten ekwiwalent z dniem zwolnienia ze służby (art. 24 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP). Jednak ten ostatni przepis określający chwilę powstania roszczenia o

wypłatę ekwiwalentu na dzień zwolnienia ze służby obecnie w praktyce nie jest stosowany, gdyż art. 24 ust. 4 ustawy nie stosuje się do żołnierzy zawodowych pełniących czynną służbę wojskową jako służbę stałą przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed dniem 1 stycznia 1996 r. (art. 88 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP). Z kolei zgodnie z art. 86 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP świadczenia finansowe związane z nabyciem lokalu mieszkalnego, które przepisy prawa (art. 87 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP) uznają za ekwiwalent pieniężny, są przekazywane przez Wojskową Agencję Mieszkaniową na wniosek osoby zainteresowanej.

Zarówno powołane przepisy jak też art. 47 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, który szczegółowo określa zasady wypłaty ekwiwalentu, nie regulują wprost problematyki pierwszeństwa w zakresie zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu. Świadczenie to wypłacane jest jednak na wniosek żołnierza zawodowego (art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP), dlatego też należy przyjąć, iż jego realizacja powinna nastąpić w kolejności wynikającej z daty złożenia wniosku przez osobę uprawnioną. Jeśliby więc nie została zawarta umowa o wypłatę ekwiwalentu w kolejności wynikającej z daty złożenia wniosku, uprawnionemu służyłoby roszczenie o zawarcie takiej umowy, a prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępowałoby to oświadczenie (art. 64 k. c. i art. 1047 k. p. c.).

Praktyka polegająca na zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu w kolejności wynikającej z daty złożenia przez osobę uprawnioną wniosku- jak wynika z kierowanych do Rzecznika skarg - była stosowana do chwili wejścia w życie przepisów rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Wraz z wejściem w życie tego rozporządzenia radykalnie uległa zmianie ustalona już dotychczas kolejność oczekiwania na

wypłatę ekwiwalentu. Szczególne niezadowolenie skarżących wywołuje zaś fakt, iż przy ustalaniu pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu preferowane są osoby, które skorzystały już w przeszłości ze świadczeń przewidzianych dla żołnierzy zawodowych (w tym przypadku ze świadczenia w postaci przydziału kwatery). Gorzej natomiast są traktowani ci żołnierze zawodowi, którzy w ogóle nie korzystali ze świadczeń przewidzianych przepisami ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

W myśl § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery Wojskowa Agencja Mieszkaniowa prowadzi listy kolejności zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu według daty wpływu wniosków. Jednakże - jak wynika z § 2 ust. 7 rozporządzenia - umowę o wypłatę ekwiwalentu zawiera się z zachowaniem tak ustalonego pierwszeństwa, w kolejności dla osób :

- 1) które zwolniły dotychczas zajmowaną kwaterę w garnizonie, w którym wolny zasób mieszkaniowy nie przekracza 1% całego zasobu,
- 2) w dalszej kolejności dla osób, które zwolnią zajmowaną kwaterę w okresie do sześciu miesięcy od dnia zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu, jeżeli w tym garnizonie wolny zasób mieszkaniowy nie przekracza 1% całego zasobu.

Będący przedmiotem krytyki wyrażanej w skargach kierowanych do Rzecznika § 2 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery został wydany na podstawie upoważnienia zawartego w art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z treścią tego upoważnienia Minister Obrony Narodowej określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i tryb wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. W świetle tak sformułowanego upoważnienia ustawowego, regulacja zawarta w § 2 ust. 7 rozporządzenia wykracza - zdaniem Rzecznika - poza granice tego upoważnienia. Sama

ustawa nie reguluje bowiem wprost problematyki pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego. Również art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie zawiera wyraźnego upoważnienia do uregulowania w rozporządzeniu materii objętej § 2 ust. 7 rozporządzenia. Określenie zasad pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu oznacza zaś regulację prywatnych praw podmiotowych, co należy do materii ustawowej. Jak wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (por. orzeczenia : z dnia 5 listopada 1986 r., sygn. akt U. 5/86, OTK 1986 r., poz. 1; z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. akt K. 1/88, OTK 1988 r., poz. 6; z dnia 25 lutego 1997 r., sygn. akt K. 25/97, OTK 1997 r., Nr 3-4, poz. 35; z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97, OTK 1998 r., Nr 4, poz. 47) kompetencje prawodawcze organu władzy wykonawczej mają ograniczony charakter, w szczególności mają służyć wykonaniu ustawy. Dlatego też, nawet jeśli w obowiązujących ustawach wstępują luki i niekompletne ujęcia, to nie jest rzeczą władzy wykonawczej ich uzupełnianie. Skoro zaś § 2 ust. 7 rozporządzenia został wprowadzony do obrotu prawnego, pomimo braku w tym zakresie wyraźnego upoważnienia ustawowego, to oznacza, iż jest on niezgodny z art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP określa konstytucyjne warunki legalności rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy. Zgodnie z tymi warunkami rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie (orzeczenie z dnia 28 maja 1986 r., sygn. akt U. 1/86, OTK 1986 r., poz. 2; wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97, OTK 1998 r., Nr 4, poz. 47; wyrok z dnia 11 maja 1999 r., sygn. akt P. 9/98, OTK 1999 r., Nr 4, poz. 75), że rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego na domniemaniu ani wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy

w zakresie określonym w upoważnieniu. Brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi w związku z tym być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może bowiem opierać się na domniemaniu objęcia swoim zakresem materii w nim nie wymienionych. Tak określone warunki konstytucyjności rozporządzenia nie zostały - zdaniem Rzecznika - spełnione przez § 2 ust. 7 rozporządzenia, gdyż art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie zawiera stosownego upoważnienia do uregulowania w akcie wykonawczym problematyki pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego. Dlatego też § 2 ust. 7 rozporządzenia jest także niezgodny z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

II. Do Rzecznika wpływają również skargi od żołnierzy zawodowych dotyczące ustalenia średniej ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu dla potrzeb wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego. Skargi te są kierowane przez żołnierzy, do których ma zastosowanie art. 40 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z jego treścią jeżeli osobie uprawnionej lub jej małżonkowi przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego albo są oni właścicielami domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego nabytego bez pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe, prawo do kwatery tej osoby realizuje się jedynie w formie wypłaty ekwiwalentu pieniężnego. Ekwiwalent ten w myśl art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wypłaca się według średniej ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej, w miejscowości pełnienia służby lub zamieszkania, chyba że osoba uprawniona, o której mowa w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy (żołnierz zawodowy zwolniony z czynnej służby wojskowej, członkowie rodziny uprawnieni do wojskowej renty rodzinnej), udokumentuje zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w innej miejscowości. W tym ostatnim przypadku ekwiwalent wypłaca się według cen stosowanych w tej miejscowości.

W świetle regulacji zawartej w art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP ekwiwalent pieniężny powinien zostać wypłacony żołnierzowi zawodowemu według średniej ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w miejscu pełnienia służby lub zamieszkania. Tymczasem z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery wynika, że warunkiem podpisania umowy o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego osobie uprawnionej, o której mowa w art. 40 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, jest przyjęcie średniej ceny rynkowej, określonej w art. 47 ust. 4 i 5 ustawy, dla miejscowości, w której zlokalizowany jest dom lub lokal mieszkalny. Niewątpliwie zawarte w powołanym przepisie rozporządzenia określenie "średnia cena rynkowa dla miejscowości, w której zlokalizowany jest dom lub lokal mieszkalny" nie jest tożsame z zapisem zawartym w art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nakazującym wypłatę ekwiwalentu według średniej ceny rynkowej w miejscowości pełnienia służby lub zamieszkania. Stąd też rozporządzenie w tym zakresie wkracza w sferę uregulowaną już przepisami ustawy i modyfikuje treść ustawy. Dlatego też w omawianym zakresie § 4 ust. 1 rozporządzenia jest niezgodny z art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Jak zaś wskazał Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U. 7/93, OTK 1994 r., cz. I, poz. 5) przy badaniu konstytucyjności i legalności rozporządzenia należy m. in. 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 regulowanych innymi ustawami, nie może także zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a

nawet nie powinno ich powtarzać." Ponieważ w zakresie objętym wnioskiem § 4 ust. 1 rozporządzenia wkracza w materię uregulowaną ustawą pomimo iż upoważnienie ustawowe nie zawiera stosownego zezwolenia na ustanowienie przepisu normującego odmiennie zagadnienie średniej ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu dla potrzeb wypłaty ekwiwalentu pieniężnego, oznacza to, iż kwestionowany przepis jest również niezgodny z zawierającym to upoważnienie art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Tym samym § 4 ust. 1 rozporządzenia narusza także art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP określający konstytucyjne warunki legalności rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński