



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

Warszawa, 3 marca 2004 r.

RPO-395725-XI/01

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

1) art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, , Nr 19, poz. 185, Nr 74, poz. 676, Nr 81, poz. 731, Nr 113, poz. 984, Nr 115, poz. 996, Nr 176, poz. 1457, Nr 200, poz. 1688, z 2003 r. Nr 90, poz. 844, Nr 113, poz. 1070, Nr 130, poz. 1188. Nr 130, poz. 1190, Nr 137, poz. 1302, Nr 166, poz. 1609, Nr 192, poz. 1873) w zakresie, w jakim zawiera on upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

2) art. 92 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z

ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,

3) art. 94 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,

4) art. 97 ust. 2 ustawy o Policji zawierający upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji, a także sposobu obliczania czynszu najmu, praw i obowiązków najemcy i wynajmującego, a także części składowych czynszu najmu i okoliczności wpływających na jego wysokość z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Art. 92 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Zakres obowiązków, jakie na ustawodawcę nakłada art. 92 ust. 1 Konstytucji RP był już wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99, OTK nr 6/1999, poz. 120, z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. akt K 28/98, OTK nr 7/1999, poz. 156, z dnia 14 grudnia 1999 r. sygn. akt K 10/99, OTK nr 7/1999, poz. 162, z dnia 13 listopada 2001 r. K 16/01, OTK nr 8/2001 poz. 250, z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01, OTK nr 5A/2003, poz. 37, z dnia 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02, OTK nr 5A/2003, poz. 42). W powołanych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny uwzględniając poglądy doktryny oraz stanowisko Rady Legislacyjnej (zob. Przegląd legislacyjny z 1998 r. Nr 3-4) ustalił znaczenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP stwierdzając, że przede wszystkim przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi określać wytyczne dotyczące treści aktu).

Upoważnienie ustawowe, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych” dotyczących treści aktu, jest sprzeczne z Konstytucją RP. Brak owych „wytycznych” stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP zostaną spełnione. „Wytyczne” nie mogą przy tym mieć czysto blankietowego charakteru.

W orzeczeniach tych Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ustanawiając wymóg zawarcia w upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia przez organ wykonawczy „wytycznych dotyczących treści aktu” nie definiuje jednak pojęcia wytycznych. Pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Rada Legislacyjna zdefiniowała „wytyczne” jako „wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazujące kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz”. Rada Legislacyjna ustaliła, że wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną. Wytyczne” te mogą mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter pozytywny (np. wskazując kryteria, którymi powinien kierować się twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, czy też eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek. Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wytyczne co do treści aktu wykonawczego mogą być zawarte nie tylko w przepisie zawierającym delegację, ale także w innych przepisach ustawy, o ile możliwa jest ich rekonstrukcja na podstawie analizy całokształtu uregulowania ustawowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2003 r., sygn. akt K 49/01, OTK nr 9A/2003, poz. 101). Brak wytycznych co do treści aktu wykonawczego nie dyskwalifikuje jeszcze przepisu upoważniającego (choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności), gdyż problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w kontekście normatywnym całej ustawy. Można bowiem założyć, że pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym szczegółowy kontekst normatywny ustawy powoduje, że organ wydający rozporządzenie niejako

pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, może zrekonstruować założenia do odpowiedniego zbudowania treści wytycznych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2002 r. sygn. akt P 1/01, OTK nr 3A/2002, poz. 36).

W mojej ocenie wymogów konstytucyjnych stawianych upoważnieniom ustawowym nie spełniają zaskarżone przepisy ustawy o Policji, z niżej przytoczonych względów:

I. Prawo policjanta do uzyskania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego wynika z art. 91 ust. 1 ustawy o Policji. Przepis ten stanowi, że policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych.

Natomiast art. 91 ust. 2 ustawy o Policji zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania równoważnika, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając podmioty uprawnione do jego otrzymania, wzorów wymaganych dokumentów, organów właściwych do jego przyznawania, odmowy przyznania, wypłaty, cofania albo żądania jego zwrotu oraz sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania.

Ponieważ żaden inny przepis ustawy o Policji nie reguluje nawet w sposób pośredni omawianego zagadnienia, a zatem jedynie art. 91 ust. 1 tej ustawy może być podstawą do dalszych rozważań odnoszących się do problemu konstytucyjności upoważnienia zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy o Policji.

Nie ulega wątpliwości, że w art. 91 ust. 1 ustawy o Policji wskazano podmiot uprawniony do uzyskania wymienionego w nim świadczenia pieniężnego oraz określono cel, z którego realizacją jest ono związane. O ile przyjąć można, że przepis ten zawiera ogólne wytyczne do szczegółowego uregulowania w rozporządzeniu zasad przyznawania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu, jak też odmowy jego przyznania to brak jest jakichkolwiek wskazówek do uregulowania w akcie wykonawczym szczegółowych zasad cofania jak też zwracania tego świadczenia. W szczególności wytycznych do uregulowania tych kwestii nie zawiera art. 91 ust. 1 tej ustawy, który oprócz wskazania podmiotu uprawnionego do jego otrzymania oraz celu, jaki ono ma spełniać nie wskazuje przesłanek cofania uprawnienia do uzyskania omawianego równoważnika pieniężnego, ani też nie pozwala na wywiedzenie z tego przepisu zasad jego zwrotu.

Nie można bowiem podzielić stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zaprezentowanego Rzecznikowi w piśmie z dnia 20 stycznia 2002 r., w którym stwierdzono, że z przepisów rozdziału 8 ustawy o Policji można wywieść zasady nie tylko nabycia prawa do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu,

ale także zasady jego cofania oraz zwracania. Stanowisko to oparte zostało na założeniu, że skoro przyznanie wymienionego świadczenia zależy od liczby członków rodziny policjanta oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych to tym samym, jeśli uzyskany na podstawie powołanego przepisu równoważnik pieniężny uwzględnia inną (większą) liczbę członków rodziny policjanta niż faktyczna, bądź też uprawnienia regulowane odrębnymi przepisami, które w odniesieniu do policjanta nie zachodzą to domniemywać należy, że w takim przypadku zaistnieje konieczność zwrotu równoważnika.

Nie ulega wątpliwości, że w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o Policji liczba członków rodziny zamieszkujących z policjantem wywiera wpływ na uprawnienie do równoważnika pieniężnego, jednak nie można zgodzić się, że jest samodzielną przesłanką cofnięcia uprawnienia do jego uzyskania jak też zwrotu. Całość regulacji dotyczącej równoważnika pieniężnego skłania do wniosku, że liczba członków rodziny policjanta może mieć wpływ jedynie na wysokość przedmiotowego świadczenia, ale nie wyznacza w sposób wystarczający zasad cofania ani też zwrotu omawianego świadczenia.

W świetle powyższego należy stanąć na stanowisku, że w ustawie o Policji brak jest przepisów, które mogłyby stanowić wytyczne dla szczegółowego uregulowania w akcie wykonawczym kwestii cofania, jak też zwracania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, a więc upoważnienie zawarte w art. 92 ust. 2 ustawy o Policji odsyła do uregulowania w akcie wykonawczym materii, która w ogóle nie jest regulowana na poziomie ustawy, ma więc w tym zakresie charakter blankietowy.

Oznacza to, że art. 91 ust. 2 ustawy o Policji we wskazanym zakresie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

II. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o Policji policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej.

Art. 92 ust. 2 ustawy o Policji upoważnił ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania oraz zwracania równoważnika pieniężnego, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając podmioty uprawnione do jego otrzymania, sposób ustalania wysokości równoważnika, wzory wymaganych dokumentów, organy właściwe do jego przyznawania, odmowy przyznawania, wypłaty, cofania albo żądania jego zwrotu, a także sposób postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania.

W mojej ocenie art. 92 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie do uregulowania szczegółowych zasad cofania oraz zwracania omawianego świadczenia nie spełnia konstytucyjnych wymagań przewidzianych dla upoważnień ustawowych. Podkreślenia wymaga, że art. 92 ust. 1 ustawy o Policji wskazuje jedynie podmiot uprawniony do uzyskania wymienionego świadczenia pieniężnego oraz przesłankę decydującą o jego przyznaniu, którą jest nieposiadanie

przez policjanta lub członków jego rodziny lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Prima facie z przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o Policji wywieść można wytyczne do uregulowania szczegółowych zasad przyznania jak też odmowy przyznania tego świadczenia pieniężnego. Przepis ten - w mojej ocenie - nie zawiera jednak treści, które uznać można byłoby za wytyczne wystarczające do szczegółowego uregulowania w rozporządzeniu kwestii cofnięcia jak też zwrotu omawianego świadczenia pieniężnego. Żaden zaś inny przepis ustawy o Policji, poza wspomnianym art. 92 ust. 1 tej ustawy, nie reguluje zagadnienia równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, w tym przekazanego do uregulowania w drodze rozporządzenia zagadnienia cofania i zwrotu tego równoważnika. Prowadzi to do wniosku, że ustawa nie zawiera wskazówek, w jaki sposób materia ta powinna być regulowana w akcie wykonawczym. W związku z tym zawarte w art. 92 ust. 2 ustawy o Policji upoważnienie do uregulowania szczegółowych zasad cofania oraz zwrotu równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego ma charakter blankietowy.

Oznacza to, że art. 92 ust. 2 ustawy o Policji, we wskazanym zakresie, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

III. Zagadnienie dotyczące pomocy finansowej dla policjanta na uzyskanie lokalu mieszkalnego uregulowane zostało w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji. Przepis ten stanowi, że policjantowi, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość. Przepis ten statuuje zatem prawo policjanta do określonego świadczenia pieniężnego, określając przesłanki, po spełnieniu których prawo to powstaje, jak też cel, jaki świadczenie to ma realizować. Na podstawie tego przepisu możliwe jest zatem wyinterpretowanie wytycznych do szczegółowego uregulowania kwestii przyznawania jak też odmowy przyznania policjantowi pomocy finansowej. Art. 94 ust. 2 zawiera natomiast upoważnienie dla ministra spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, trybu postępowania oraz szczegółowych zasad przyznawania, cofania oraz zwracania pomocy finansowej, o której mowa w ust. 1, uwzględniając przypadki, w których pomoc ta jest przyznawana, cofana lub podlega zwrotowi, jak również sposób obliczania wysokości pomocy finansowej przyznawanej lub orzekanej do zwrotu, a także rodzaje dokumentów wymaganych przy ubieganiu się o przyznanie tej pomocy. Również w zakresie dotyczącym pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego ustawa o Policji nie reguluje materii dotyczącej cofania jak też zwracania omawianego świadczenia pieniężnego, w szczególności takiej regulacji nie stanowi art. 96 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji dotyczący zwrotu pomocy finansowej przez policjanta przeniesionego do służby w innej miejscowości. Ta ostatnia problematyka została bowiem przekazana do uregulowania przez ministra w drodze rozporządzenia na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy o Policji.

A zatem również w tym przypadku materia przekazana do szczegółowego uregulowania w akcie wykonawczym nie jest w żaden sposób regulowana na poziomie ustawy, co uzasadnia zarzut blankietowości upoważnienia zawartego w art. 94 ust. 2 ustawy o Policji.

W świetle powyższego art. 94 ust. 2 ustawy o Policji, w zakresie dotyczącym upoważnienia do uregulowania kwestii cofania oraz zwrotu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

IV. Również ostatni z zaskarżonych we wniosku przepisów, art. 97 ust. 2 ustawy o Policji, w mojej ocenie, w sposób rażąco odbiega od standardów konstytucyjnych przewidzianych dla formułowania upoważnień ustawowych. Przepis ten zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach w budynkach będących własnością Skarbu Państwa pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji, a także sposobu obliczania czynszu najmu, praw i obowiązków najemcy oraz wynajmującego, a także części składowych czynszu najmu i okoliczności wpływających na jego wysokość.

Na tle skarg wpływających do mojego Biura, wskazujących na brak w powszechnie obowiązujących przepisach prawa regulacji określających zasady ustalania czynszu za lokale mieszkalne w budynkach stanowiących własność Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie Policji, ujawnił się problem dotyczący zgodności z Konstytucją RP upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, zawartego w art. 97 ust. 2 ustawy o Policji.

Analiza obowiązującego stanu prawnego wykazała, że problematyka warunków najmu lokali mieszkalnych zasiedlonych przez policjantów, w tym także zasad ustalania czynszu najmu za te lokale, nie jest w żaden sposób regulowana w ustawie o Policji. Kwestie te na mocy art. 97 ust. 2 ustawy o Policji przekazane natomiast zostały do szczegółowego, a w świetle powyższego, również samodzielnego uregulowania, w akcie wykonawczym. Ustawa o Policji nie zawiera zaś żadnych wskazówek, w jaki sposób materia ta powinna być uregulowana w akcie wykonawczym. Taka praktyka legislacyjna, polegająca na upoważnieniu do uregulowania w akcie wykonawczym całego szeregu zagadnień, co do których ustawa nie zawiera żadnych wytycznych, prowadzi do naruszenia Konstytucji RP, na co wielokrotnie zwracał uwagę w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny.

Zaznaczyć ponadto należy, że do dnia 8 kwietnia 2003 r. akt wykonawczy, regulujący omawianą problematykę, stanowiło zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 października 1997 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa,

pozostających w zarządzie Policji, oraz zasad obliczania czynszu za te lokale (M.P. Nr 78, poz.746). Zarządzenie to zawierało jedynie odesłanie do stosowania przepisów określających zasady ustalenia czynszu w lokalach stanowiących własność Skarbu Państwa tj. do przepisów nieobowiązującej od dnia 10 lipca 2001 r. ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.).

W dniu 8 października 2002 r. (sygn. akt K 36/00) Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności powołanego zarządzenia z art. 93 ust. 2 i 3 Konstytucji RP oraz z art. 97 ust. 2 ustawy o Policji. Sentencja powołanego wyroku opublikowana została w Dzienniku Ustaw z dnia 23 października 2002 r. (Nr 176, poz. 1457). Zarządzenie to utraciło moc obowiązującą- zgodnie z wyraźnym postanowieniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego - z dniem 8 kwietnia 2003 r., a zatem wobec wcześniejszej utraty mocy obowiązującej aktu wykonawczego nie zachodzi potrzeba składania wniosku o uznanie za niezgodny z Konstytucją RP, poza samym upoważnieniem ustawowym, również aktu prawnego, który został wydany w jego wykonaniu.

Nie ulega wątpliwości, że w obowiązującym stanie prawnym brak jest zatem przepisów, które nie tylko na poziomie ustawy o Policji, ale również aktu wykonawczego regulowałyby problematykę warunków najmu lokali, w tym zasady ustalania czynszu za lokale znajdujące się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostające w zarządzie Policji.

W świetle powyższego - w mojej ocenie - nie sposób odmówić słuszności zarzutowi niedostosowania regulacji zawartej w art. 97 ust. 2 ustawy o Policji do konstytucyjnych standardów formułowania upoważnień do wydania aktu wykonawczego, co w istocie prowadzi do naruszenia przez ten przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Wskazać ponadto należy, że choć sama ustawa o Policji została uchwalona przed wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. tj. przed dniem 17 października 1997 r. to jednak wszystkie zaskarżone we wniosku przepisy, zawierające upoważnienia do wydania aktów wykonawczych, uzyskały nowe brzmienie na mocy ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o kontroli skarbowej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Inspekcji Celnej (Dz.U. Nr 81, poz. 877). Ustawa ta była wynikiem realizacji obowiązków, nałożonych na

Rade Ministrów przez art. 241 ust. 6 Konstytucji RP, w zakresie dostosowania aktów normatywnych organów administracji rządowej do jej postanowień. Z uzasadnienia do projektu tej ustawy wynika, że realizując tak wyznaczony zakres zadań, organy administracji rządowej dokonały przeglądu uchwał i rozporządzeń Rady Ministrów oraz rozporządzeń i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, ministrów i innych organów administracji rządowej, podjętych lub wydanych przed dniem 17 października 1997 r. w zakresie służb mundurowych, co w efekcie doprowadziło do zmiany upoważnień ustawowych zawartych w zaskarżonych we wniosku przepisach. W ramach w/w nowelizacji nie dokonano jednak zmian dostosowywujących zaskarżone we wniosku upoważnienia ustawowe do warunków przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie przewiduje uchylenia, wydanych przed jej wejściem w życie, przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia, pozbawionych wytycznych ani nie określa terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoich orzeczeniach, że uzupełnienie takiego upoważnienia ustawowego o wytyczne powinno nastąpić przy okazji nowelizacji danej ustawy, czy to w części dotyczącej upoważnienia, czy w związku z nowelizacją dotyczącą jakiegokolwiek innej normy ustawy (por. powołane wyżej wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2002 r. oraz z dnia 6 maja 2003 r.). Od chwili wejścia w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. ustawa o Policji była kilkakrotnie nowelizowana, jednak dotąd nie dokonano zmiany zaskarżonych upoważnień ustawowych w omawianym zakresie, mimo że zarzut ich blankietowości od grudnia 2001 r. kilkakrotnie podnosiłem w swoich wystąpieniach.

W mojej ocenie przedstawione wyżej argumenty przemawiają za uznaniem, że art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2, art. 94 ust. 2 we wskazanym zakresie oraz art. 97 ust. 2 ustawy o Policji są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll