

**Dz.U. 1998 Nr 158 poz. 1044**

**WYROK**

z dnia 8 grudnia 1998 r.

**Sygn. U. 7/98**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stefan Jaworski – przewodniczący  
Lech Garlicki – sprawozdawca  
Ferdynand Rymarz

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 8 grudnia 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Prokuratora Generalnego i Ministra Obrony Narodowej 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.) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP

o r z e k a:

**Przepis § 2 ust. 2 pkt. 2, 3 i 4 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) jest niezgodny 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, zm: Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 506, Nr 106, poz. 678; z 1998 r. Nr 106, poz. 668) i tym samym jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to, że został wydany z przekroczeniem ustawowego upoważnienia.**

**Uzasadnienie:**

**I**

1. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 12 sierpnia 1998 r. wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 7 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych z art. 55 ust. 2 i art. 58 ust. 8 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM) odmawiają sprzedaży lokali żołnierzom powołując się na przesłanki nie wynikające z ustawy. Organy te za podstawę odmowy wskazują natomiast pozaustawowe przesłanki wynikające z § 2 ust. 2 zaskarżonego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej (MON).

Wnioskodawca w uzasadnieniu podkreślił, że powyższe zjawisko jest wynikiem błędnej praktyki stosowania prawa, wywołanej przekroczeniem przez MON ustawowego upoważnienia do stanowienia norm prawnych powszechnie obowiązujących. Upoważnienie wkracza w materię uregulowaną w art. 55 ust. 2 ustawy. MON obok przesłanek wyłączających sprzedaż uprawnionym kwater lub lokali mieszkalnych wykreował nowe przesłanki, a mianowicie: a/ ze sprzedaży wyłączył budynki, w których istnieją wspólnoty mieszkaniowe, b/ nakazał uwzględnianie potrzeb jednostek wojskowych w danym garnizonie, c/ ustanowił wymóg uwzględniania stanu prawnego sprzedawanych nieruchomości, d/ nakazał uwzględniać ekonomiczne warunki utrzymania zasobu mieszkaniowego. Tym samym zaskarżony przepis wkracza ponadto w ustawową autonomię organu uprawnionego - dyrektora oddziału rejonowego WAM - na podstawie ustawy do sporządzania w oparciu o ustawowe przesłanki wykazu budynków przeznaczonych do sprzedaży. W rezultacie fakt, iż kwestionowany § 2 ust. 2 rozporządzenia jako przepis o charakterze generalnym i abstrakcyjnym wkracza w materię ustawy, powoduje że co do przedmiotu regulacji pozostaje on w sprzeczności z jej upoważnieniem wyrażonym w art. 58 ust. 8.

Zdaniem wnioskodawcy właściwymi wzorcami konstytucyjnymi kontroli zaskarżonego przepisu, z racji jego ustanowienia przed dniem wejścia w życie nowej konstytucji, nie mogą być jej szczegółowe postanowienia, ponieważ nie ma ona mocy wstecznej. Przywołując orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Rzecznik Praw Obywatelskich stanął na stanowisku, że wzorcem takim powinien być co do zasady art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. Będzie tu jednak miał zastosowanie także art. 92 ust. 1 nowej konstytucji, albowiem niezgodność zaskarżonego przepisu z wzorcem wskazanego art. 56 ust. 2 będzie także zachodziła na podstawie wzorca obecnie obowiązującej konstytucji.

Podsumowując wnioskodawca podkreślił, że w jego ocenie zaskarżona norma rozporządzenia wydana została z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, a w konsekwencji narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 1 października 1998 r. przedstawił stanowisko, w którym uznał zasadność zaskarżenia przez wnioskodawcę rozporządzenia MON z 7 marca 1996 roku.

Uzasadniając swoje stanowisko zwrócił przede wszystkim uwagę na to, że kwestionowany § 2 ust. 2 rozporządzenia przewiduje sporządzanie zestawień budynków przewidzianych do wymienienia w wykazie, który następnie stanowi podstawę ich sprzedaży. W przekonaniu Prokuratora Generalnego instytucja zestawienia nie mieści się w ramach upoważnienia z art. 58 ust. 8 ustawy. Gramatyczna bowiem wykładnia tego ostatniego wyklucza umocowanie MON do określania zasad sporządzania i publikowania tych zestawień. Wynika to stąd, iż ustawa o zakwaterowaniu... jako wyłączną podstawą

sprzedaży osobnych kwater przewiduje wykazy budynków, a nie poprzedzające je zestawienie budynków, w których kwatery lub lokale mieszkalne przeznaczone są do sprzedaży. W konsekwencji - zdaniem Prokuratora Generalnego - rozporządzenie ustanowiło z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, dodatkowy warunek sprzedaży kwater stałych, który faktycznie może przesądzać o jej zakresie. Fakt zaś, że rozporządzenie dodatkowo poszerzyło zakres wyczerpująco uregulowanych przesłanek z art. 55 ust. 2 ustawy, musi powodować niekorzystne skutki dla uprawnionych.

Ponadto Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że wbrew ustawie odmienne ujęcie ustawowych warunków sprzedaży dotyczy nie tylko kwater stałych, ale i lokali mieszkalnych. Tymczasem MON, mocą art. 58 ust. 8 ustawy, został upoważniony do określenia szczegółowych zasad i trybu sprzedaży tylko osobnych kwater stałych. Poza tym taki zakres upoważnienia wyklucza możliwość udziału w procesie tworzenia wykazu właściwego terytorialnie dowódcy garnizonu, ponieważ proces ten ustawa zastrzegła wyłącznie dla dyrektora oddziału rejonowego WAM. Wbrew temu jednak ust. 1 § 2 rozporządzenia, który ściśle wiąże się z zaskarżonym ust. 1 tego przepisu, jednoznacznie dopuszcza taki udział właściwego dowódcy garnizonu.

W podsumowaniu Prokurator Generalny podkreślił, że podziela wielokrotnie formułowane przez Trybunał Konstytucyjny stanowisko, zgodnie z którym regulacja dotycząca władczych form działania organów administracji publicznej wobec obywateli 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. Wtedy bowiem mamy do czynienia z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, a to jednocześnie oznacza naruszenie normy konstytucyjnej, regulującej wydawanie rozporządzeń jako aktów, które muszą mieścić się w granicach upoważnienia. Taką natomiast normą w rozpoznawanej sprawie jest art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji, jako przepis pod rządami którego zostało wydane kwestionowane rozporządzenie. Jednakże niezgodność rozporządzenia z tym przepisem oznacza również, że jest ono niezgodne z art. 92 ust. 1 obecnie obowiązującej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., ponieważ powtarza on treść nie obowiązującego już art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji.

3. Zajmując stanowisko w sprawie Minister Obrony Narodowej podniósł, że art. 12 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami nałożył na organy działające za Skarb Państwa obowiązek gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. W tej sytuacji stało się niezbędne, aby przy kwalifikacji budynków do sprzedaży na podstawie art. 55 ust. 2 ustawy z 1995 r., poza wyłączeniami sprzedaży wynikającymi z tego przepisu, były również uwzględniane pewne elementy ekonomiczne i faktyczne, w szczególności zaś istnienie wspólnot mieszkaniowych w budynkach przeznaczonych do tej sprzedaży. Ponadto w związku z art. 57 ustawy z 1995 r., niezbędnym stało się stworzenie prawnych przesłanek pozwalających na ujednoczenie polityki prywatyzacyjnej kwater i lokali mieszkalnych prowadzonej przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, która uniemożliwiłaby dowolność w działaniu dyrektorów terenowych WAM tę politykę realizujących.

Powyższe względy uzasadniały zdaniem Ministra Obrony Narodowej, ujęcie § 2 ust. 2 wydanego przez niego zaskarżonego rozporządzenia wykonawczego do ustawy o zakwaterowaniu. W przekonaniu Ministra Obrony Narodowej upoważnienie z art. 58 ust. 8 ustawy, pozwalające określić oprócz trybu sprzedaży kwater także jej zasady, nie zostało przekroczone przez kwestionowane rozporządzenie. Przeciwnie, czyniło ono zadość wymaganiom jakie stawiał aktowi wykonawczemu ówczesnie obowiązujący art. 56 ust. 3

Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. Uwzględnienie zaś nowego, bardziej restrykcyjnego stanu konstytucyjnego w tym zakresie, Minister Obrony Narodowej widzi w gotowości niezwłocznego podjęcia inicjatywy odpowiedniej nowelizacji rozporządzenia.

W podsumowaniu Minister Obrony Narodowej zwrócił uwagę na to, że kwestionowany § 2 ust. 2 rozporządzenia nie pozbawia osób uprawnionych możliwości zrealizowania prawa nabycia mieszkania, albowiem § 17 ust. 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 27 maja 1996 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej daje im realne szanse nabycia równorzędnego mieszkania, o ile dotychczas zajmowana kwatera lub lokal nie podlegają sprzedaży.

## II

3. Na rozprawie 8 grudnia 1998 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska wyrażone na piśmie.

Przedstawiciel wnioskodawcy wyjaśnił dodatkowo, że o ile postanowienia zawarte w § 2 ust. 2 pkt 2-4 kwestionowanego rozporządzenia należy uznać za wydane z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego, to postanowienia zawarte w pkt. 1 stanowią tylko powtórzenie przepisu zawartego w ustawie. Wprowadzanie takich powtórzeń do rozporządzenia jest nieprawidłowe z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej, ale nie daje w tej sprawie podstaw do formułowania zarzutu naruszenia konstytucji.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Przedmiotem rozpoznawanej sprawy jest instytucja wykupu przez osoby uprawnione kwater lub lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (WAM), określona w ustawie z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Szczegóły uregulowania tej instytucji ustawodawca pozostawił (art. 58 ust. 8) Ministrowi Obrony Narodowej, który upoważnienie wykonał wydając rozporządzenie z 7 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych.

Ustawa z 1995 r. stanowi, iż sprzedaż kwater lub lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących w zasobach mieszkaniowych Agencji następuje na zasadach obowiązujących przy sprzedaży lokali mieszkalnych Skarbu Państwa, ze zmianami wynikającymi z przepisów ustawy” (art. 57 ust. 1). Art. 57 ust. 2 wyłącza od sprzedaży cztery kategorie kwater lub lokali mieszkalnych, a mianowicie kwatery lub lokale: 1/ znajdujące się w budynkach położonych na wojskowych terenach zamkniętych; 2/ przeznaczone, na podstawie decyzji dyrektora oddziału rejonowego Agencji, na zakwaterowanie całości lub części kadry określonej jednostki wojskowej; 3/ funkcyjne; 4/ w okresie 3 lat od daty oddania budynku do eksploatacji. Gdy chodzi o przygotowanie sprzedaży, to jako punkt wyjścia ustawa przewiduje ustalenie - przez dyrektora oddziału rejonowego WAM - wykazu budynków, w których kwatery lub lokale mieszkalne są przewidziane do sprzedaży (art. 57 ust. 2) - odpowiednio, art. 57 ust. 1 stanowi, że sprzedaż kwater lub lokali dokonuje się na wniosek osoby uprawnionej lub najemcy,

jeżeli kwatery lub lokale są położone w budynku wytypowanym do sprzedaży. Z kolei art. 58 określa sprawy związane z ustaleniem ceny i sposobu zapłaty przez nabywcę, a - w ust. 8 - upoważnia MON do wydania rozporządzenia określającego „szczegółowe zasady i tryb sprzedaży kwater stałych”.

Powołując się na to upoważnienie Minister wydał wspomniane wyżej rozporządzenie z 7 marca 1996 r. Przewiduje ono, że „przed ustaleniem wykazu, o którym mowa w art. 57 ust. 2 ustawy [z 22 czerwca 1995 r.] dyrektor oddziału rejonowego WAM sporządza - na wniosek dyrektora oddziału terenowego Agencji, uzgodniony z właściwym terytorialnie dowódcą garnizonu - zestawienie budynków przewidzianych do wymienienia w tym wykazie”. Paragraf drugi przewiduje, że „przy sporządzaniu zestawienia dyrektor oddziału rejonowego WAM uwzględni budynki, w których istnieją wspólnoty mieszkaniowe przewidziane ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, a ponadto: 1) wyłączenia, o których mowa w art. 55 ust. 2 ustawy, 2) potrzeby jednostek wojskowych w danym garnizonie; 3) stan prawny nieruchomości; 4) ekonomiczne warunki utrzymania zasobu mieszkaniowego”. Następnie, w zależności od stopnia zainteresowania mieszkańców kupnem kwater w budynkach wymienionych w zestawieniu dyrektor zleca przeprowadzenie geodezyjnego rozgraniczenia nieruchomości oraz wycenę wartości budynków, a także pobiera zaliczki od osób zainteresowanych na pokrycie kosztów tych prac (§ 3). Dopiero po wykonaniu tych czynności dyrektor oddziału rejonowego WAM ustala wykaz budynków, w których osobne kwatery stałe są przeznaczone do sprzedaży (§ 4 ust. 1), a więc wykaz, o którym mowa w art. 57 ust. 2 ustawy z 1995 roku.

W przekonaniu wnioskodawcy, podzielanym zresztą przez Prokuratora Generalnego, ustalenie przesłanek, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 2-4 rozporządzenia wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego MON przez art. 58 ust. 8 ustawy.

2. Dla rozstrzygnięcia tej kwestii niezbędne jest przypomnienie dotychczasowych ustaleń orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego dotyczących relacji pomiędzy rozporządzeniem a ustawą.

Od początku swego istnienia Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie akcentował, że rozporządzenie ma charakter aktu wykonawczego, wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Oznacza to m.in., że: po pierwsze, rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego na domniemaniu ani wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy; po drugie, akt ten oprócz niesprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego został wydany nie może też być sprzeczny z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; po trzecie, jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinno to zrobić tak, aby zachowana była spójność z postanowieniami ustawy; po czwarte, brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. W odniesieniu zaś do kryteriów konstytucyjności upoważnienia do wydania rozporządzenia Trybunał podkreślił, że: po pierwsze, ustawodawca powinien unikać posługiwania się w nim takimi sformułowaniami jak „zasady”, o ile bliżej nie wyjaśnia się w ustawie jego znaczenia - upoważnienie powinno odpowiadać wymaganiom konkretności, wykluczającej samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek; po drugie zaś, upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni, a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (*wyrok z 4*

listopada 1997 r., sygn. U. 3/97, OTK ZU z 1997 r., Nr 3-4, s. 360- 61 i cytowane tam orzecznictwo wcześniejsze oraz *orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95*, OTK w 1995 r., cz. II, s. 91).

Powyższe wymagania zostały sformułowane na tle przepisów Konstytucji z 1952 r. i tzw. Małej Konstytucji z 1992 r. i w sposób oczywisty określały ramy prawotwórczej działalności rządu i ministrów w 1996 r., gdy zostało wydane badane tu rozporządzenie. Należy przypomnieć, że - jak wskazano w wyroku z 25 listopada 1997 r. (*U. 6/97*, OTK ZU 1997, s. 459) - dla oceny konstytucyjności „treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia - stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu.” Gdy chodzi jednak o rozporządzenia, to - jak wskazano w wyroku z 5 I 1998 r. (*P. 2/97*, OTK ZU 1998, s. 7) - „art. 92 ust. 1 nowej Konstytucji przejął istniejącą wcześniej konstrukcję rozporządzeń ministrów, jeszcze dodatkowo zaostrzając wymagania konieczne dla ich wydawania... Należy w każdym razie stwierdzić, że rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i (lub) na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie jest niewątpliwie niezgodne z wymaganiami stawianymi przez art. 92 ust. 1 Konstytucji, tak jak było przedtem niezgodne z wymaganiami stawianymi przez art. 56 Małej Konstytucji”. W rozpoznawanej tu sprawie ocena, czy rozporządzenie MON z 1996 r. przekroczyło zakres upoważnienia udzielonego przez art. 58 ust. 8 ustawy z 1995 r. może być dokonane w odniesieniu do art. 92 ust. 1 obecnej konstytucji, bo - w interesującym nas zakresie - powtarza on treści zawarte w art. 56 Małej Konstytucji.

3. Istota problemu w rozpatrywanej tu sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia zasadności tezy wnioskodawcy, iż w powyższym rozporządzeniu przekroczono zakres ustawowego upoważnienia, bo określono dodatkowe przesłanki, brane pod uwagę przy sprzedaży kwater. Jak bowiem wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, przesłanki wymienione w § 2 ust. 2 pkt 2-4 rozporządzenia wykraczają poza zakres przesłanek wymienionych w art. 55 ust. 2 ustawy. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że istotnie, do takiego wykroczenia doszło, co jest tym bardziej oczywiste, że do przesłanek z art. 55 ust. 2 ustawy nawiązano zbiorczo w § 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia. Tym samym punkty 2-4 tego przepisu muszą zawierać odrębną treść prawną uzupełniając owe przesłanki ustawowe. Trybunał Konstytucyjny zauważa też, że § 2 rozporządzenia wprowadził dodatkowy, nieznanym ustawie, etap postępowania poprzedzającego sprzedaż kwater stałych, a mianowicie sporządzenie „zestawienia budynków” przewidzianych do umieszczenia w wykazie, o którym mowa w art. 57 ust. 2. Przesłanki sformułowane w § 2 ust. 2 odnoszą się - formalnie rzecz biorąc - tylko do sporządzania owego „zestawienia”. Trybunał Konstytucyjny zauważa też (na co także zwraca uwagę Prokurator Generalny), że sporządzenie „zestawienia” wymaga uzgodnienia z właściwym terytorialnie dowódcą garnizonu (§ 2 ust. 1), a tym samym do procesu podejmowania decyzji o sprzedaży zostaje włączony dodatkowy organ i to spoza systemu podporządkowania Agencji (przypomnieć należy, że mocą ustawy z 20 grudnia 1996 r. Agencja została podporządkowana Ministrowi Skarbu). Powstaje wobec tego pytanie, jakie znaczenie prawne ma czynność „sporządzania zestawienia” i czy regulowanie jej dokonywania mieści się w zakresie upoważnienia ustalonym w art. 58 ust. 8 ustawy z 1995 roku.

Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, że etap sporządzania zestawienia budynków przewidzianych do wymienienia w wykazie, o którym mowa w art. 57 ust. 2 ustawy, znacznie wykracza poza czynność o czysto technicznym charakterze. Jeżeli bowiem na tym etapie zostaną pominięte pewne budynki i nie umieści się ich w zestawieniu, to tym samym wykluczona

zostanie możliwość ich późniejszego umieszczenia w wykazie, nie będzie więc też możliwości dokonania sprzedaży kwater czy lokali znajdujących się w takich budynkach. Tym samym, eliminacja dokonywana na etapie sporządzania zestawienia ma charakter ostateczny i prowadzi do sytuacji, w której kwatery i lokale mieszczące się w budynkach wyeliminowanych nie mogą podlegać potem sprzedaży. Nawiasem mówiąc ten etap dotyczy w równym stopniu kwater, co lokali mieszkalnych, mimo że art. 58 ust. 8 daje podstawę tylko do wydawania regulacji dotyczących kwater.

Uznać tym samym należy, że etap sporządzania zestawienia wyznacza zakres budynków, w których może dochodzić do sprzedaży kwater lub lokali mieszkalnych, a kwatery lub lokale nie umieszczone w zestawieniu nie mogą podlegać sprzedaży, bo nie ma możliwości umieszczenia ich w wykazie, a więc wytypowania do sprzedaży w rozumieniu art. 57 ust. 1 ustawy. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza, że sporządzenie wykazu, o którym mowa w art. 57 ust. 2 ustawy może być poprzedzane pewnymi czynnościami technicznymi, ustaleniami faktycznymi i zasięgnięciem opinii mieszkańców. W ramach dokonywania tych czynności konieczne jest jednak ściśle przestrzeganie postanowień ustawowych, a w szczególności ustawowo określonego zakresu, w jakim dokonywana ma być sprzedaż kwater lub lokali mieszkalnych. Zakres ten jest wyznaczany - negatywnie - przez przesłanki ustalone w art. 55 ust. 2 ustawy, a to oznacza, że te kwatery i lokale mieszkalne, które nie spełniają owych przesłanek, nie mogą być wykluczane od owej sprzedaży w oparciu o inne przesłanki, nie znajdujące oparcia w art. 55 ust. 2. Tymczasem, jak już wskazano wyżej, w § 2 ust. 1 pkt 2-4 rozporządzenia zostały ustanowione dodatkowe przesłanki negatywne, nie znajdujące bezpośredniego oparcia w art. 55 ust. 2.

Do ustalenia takich przesłanek dodatkowych nie upoważnił Ministra art. 58 ust. 8 ustawy, bo powierza się w nim Ministrowi tylko określenie „szczegółowych zasad i trybu sprzedaży”. W pojęciu „szczegółowych zasad i trybu” nie mieści się zaś wydawanie regulacji o materialno-prawnym charakterze, a za taką trzeba uznać regulację wyznaczającą dodatkowe przesłanki, od spełnienia których zależy możliwość sprzedaży. Raz jeszcze przypomnieć należy, że brak wyraźnego upoważnienia do normowania danej materii należy interpretować jako nieudzielenie takiego upoważnienia. Nie ma przy tym znaczenia, że w § 2 ust. 2 pkt 2-4 zwraca się uwagę na przesłanki istotne z punktu widzenia zasad prawidłowej gospodarki. Nawet bowiem gdyby uznać, że katalog przesłanek z art. 55 ust. 2 zawiera pewne luki, to i tak wypełnienia tych luk nie można dokonywać w drodze rozporządzenia, uzasadniając dopuszczalność takiego uregulowania argumentami celowościowymi. Nie ma też znaczenia, że niektóre z przesłanek wskazanych w § 2 ust. 2 pkt 2-4 (jak choćby nakaz brania pod uwagę stanu prawnego nieruchomości) można wyinterpretować z innych obowiązujących przepisów ustawowych. Upoważnienie zawarte w art. 58 ust. 8 ustawy z 1995 r. w ogóle bowiem nie przewiduje normowania przez rozporządzenie kwestii przesłanek doboru budynków i mieszkań przeznaczonych do sprzedaży. Tym samym w rozporządzeniu nie wolno było zawierać żadnych regulacji z tego zakresu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wprowadzenie w § 2 ust. 2 pkt 2-4 rozporządzenia dodatkowych przesłanek, które muszą być brane pod uwagę przy sporządzaniu zestawienia budynków prowadzi - wobec decydującego znaczenia, jakie etap sporządzania owego zestawienia ma dla wyznaczeniu zakresu kwater i lokali podlegających sprzedaży - do uzupełnienia i rozbudowania przesłanek ustalonych w art. 55 ust. 2 ustawy z 1995 r. Dokonanie takiego uzupełnienia nie znajduje oparcia w treści upoważnienia do wydania rozporządzenia. Tym samym - w aspekcie kompetencyjnym - doszło do naruszenia art. 58 ust. 8 ustawy z 1995 r., a w aspekcie materialnym do

naruszenia art. 55 ust. 2 tej ustawy. Wobec zaś wkroczenia rozporządzenia w materię pozostawioną do regulacji ustawowej doszło także do naruszenia wymogu stanowienia rozporządzeń na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, określonego obecnie w art. 92 ust. 1 konstytucji.

4. Trybunał Konstytucyjny nie dokonuje natomiast oceny unormowań zawartych w § 2 ust. 1 kwestionowanego rozporządzenia. Choć bowiem w *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zakwestionowano w całości paragraf 2, to jednak w uzasadnieniu nie podniesiono żadnego zarzutu wobec ust. 1 i Trybunał Konstytucyjny nie widzi możliwości ani potrzeby podejmowania tych kwestii z urzędu.