

WYROK*

z dnia 11 grudnia 2000 r.

Sygn. U. 2/00**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Zdyb – przewodniczący
Andrzej Mączyński
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 11 grudnia 2000 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Ministra Obrony Narodowej i Prokuratora Generalnego 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. 443 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP,
- 2) § 4 ust. 1 rozporządzenia wymienionego w pkt. 1 z art. 47 ust. 5 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

o r z e k a:

1. Paragraf 2 ust. 7 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) jest niezgodny z art. 47 ust. 10 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433; zm.: z 1995 r. 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; z 1999 r. Nr 86, poz. 964, Nr 93, poz. 1063; z 2000 r. Nr 6, poz. 70, Nr 48 poz. 550) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego.

2. Paragraf 4 ust. 1 rozporządzenia powołanego w pkt. 1 jest niezgodny z art. 47 ust. 5 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że określa zasady ustalania wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery w sposób odmienny niż ustawa, a tym samym jest

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 110, poz. 1178 z 2000 r.

niezgodny także z art. 47 ust. 10 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 konstytucji.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 29 marca 2000 r. wystąpił z wnioskiem 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. 443, ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP,

2) § 4 ust. 1 rozporządzenia wymienionego w pkt. 1 z art. 47 ust. 5 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na wpływające do niego skargi dotyczące przyjętych w przepisach prawa kryteriów pierwszeństwa w zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery wojskowej. Art. 24 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP gwarantuje żołnierzom prawo do kwatery. Prawo to jest realizowane na wniosek osoby uprawnionej przez przydział kwatery lub wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ekwiwalent jest świadczeniem cywilnoprawnym, wypłaca się go bowiem na podstawie umowy zawartej między dyrektorem oddziału rejonowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej a osobą uprawnioną. Ponieważ przepisy ustawy nie regulują wprost problematyki pierwszeństwa w zakresie zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu, a świadczenie to wypłacane jest na wniosek zainteresowanego, jego realizacja powinna następować w kolejności wynikającej ze złożenia wniosku. Tymczasem rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery przewiduje w tym zakresie odmienne zasady. W myśl § 2 ust. 3 rozporządzenia Wojskowa Agencja Mieszkaniowa prowadzi listę kolejności zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu, według daty wpływu wniosków. Jednocześnie § 2 ust. 7 rozporządzenia stanowi, że umowę o wypłatę ekwiwalentu zawiera się z zachowaniem 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, 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.

Powołany przepis został wydany na podstawie 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. Regulacja zawarta w § 2 ust. 7 rozporządzenia wykracza poza granice upoważnienia, a tym samym narusza również warunki wydawania rozporządzeń określone w art. 92 ust. 1 zd. 1 konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił również uwagę na skargi od żołnierzy zawodowych, dotyczące ustalenia średniej ceny rynkowej 1m² powierzchni użytkowej lokalu dla potrzeb wypłacenia ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery. Skargi te

kierowane są przez żołnierzy, do których ma zastosowanie art. 40 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W myśl tego przepisu, 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, o której mowa w ust. 1 pkt 2, prawo do kwatery tej osoby realizuje się przez wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego. W myśl art. 47 ust. 5 ustawy ekwiwalent ten 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, udokumentuje zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w innej miejscowości. W takim wypadku ekwiwalent wypłaca się według cen stosowanych w tej miejscowości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle art. 47 ust. 5 przy wypłacie ekwiwalentu należy uwzględnić średnią ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w miejscowości pełnienia służby lub zamieszkania. Tymczasem z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 16 września 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery wynika, że warunkiem podpisania umowy o wypłacenie ekwiwalentu osobie uprawnionej, o której mowa w art. 40 ust. 2 ustawy, jest przyjęcie średniej ceny rynkowej, określonej w art. 47 ust. 4 i 5 ustawy, dla miejscowości, w której zlokalizowany jest dom lub lokal mieszkalny. Rozporządzenie wkracza zatem w materię uregulowaną 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. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis jest niezgodny również z art. 47 ust. 10 ustawy, zawierającym upoważnienie do wydania rozporządzenia, a także z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 6 czerwca 2000 r. wyraził pogląd, że:

1) § 2 ust. 7 i § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 16 września 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery są niezgodne z art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

2) § 4 ust. 1 wymienionego rozporządzenia jest niezgodny z art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Prokuratora Generalnego zarzuty przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich są uzasadnione. Zakres spraw przekazanych w art. 47 ust. 10 ustawy do uregulowania w rozporządzeniu został wyznaczony sformułowaniem “szczególne warunki i tryb wypłaty”. Określenie “szczególne warunki” wskazuje, że istotne elementy dotyczące wypłaty ekwiwalentu pieniężnego zostały uregulowane w ustawie. Przepisy rozporządzenia mają jedynie konkretyzować postanowienia ustawy. Termin “tryb” należy odnieść do procedury (techniki postępowania), która musi być spójna z przepisami ustawy odnoszącymi się do wypłaty ekwiwalentu i służyć ich wykonaniu. Oznacza to, że przedmiotem tego rozporządzenia nie mogą być regulacje o materialno-prawnym charakterze.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, z analizy treści § 2 ust. 7 rozporządzenia wynika, że ustalenie kolejności zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego nie jest czynnością o charakterze technicznym, natomiast wkracza w prawo materialne, w prawo osób uprawnionych do tego świadczenia. Z chwilą złożenia wniosku przez osobę uprawnioną, osobie tej służy roszczenie o zawarcie umowy, a nie o zajęcie miejsca na liście, w kolejce do jej zawarcia w przyszłości. Minister Obrony nie był upoważniony do sporządzenia listy kolejności osób oczekujących na zawarcie umowy, a zwłaszcza

ustalenia w niej kolejności według samodzielnie określonych reguł. Regulacja zawarta w § 2 ust. 7 rozporządzenia nie tylko wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 47 ust. 10 ustawy, ale także nie służy jej wykonaniu.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że wymaganiom legalności nie odpowiada również § 4 ust. 1 rozporządzenia. Przepis ten samodzielnie, bez wyraźnego upoważnienia normuje kwestię wysokości ekwiwalentu wypłaconego tym uprawnionym, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego lub którzy są właścicielami domu mieszkalnego albo lokalu mieszkalnego nabytego bez pomocy finansowej. Czyni to w sposób sprzeczny z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawiając niedopuszczalny wyjątek od zasady wyrażonej w art. 47 ust. 5 ustawy.

Według Prokuratora Generalnego, skoro treść zaskarżonych przepisów § 2 ust. 7 i § 4 ust. 1 rozporządzenia z 16 września 1998 r. nie mieści się w granicach upoważnienia określonych w art. 47 ust. 10 ustawy i jest sprzeczna z zawartymi w niej normami, to uzasadniony jest zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy art. 92 ust. 1 zd. 1 konstytucji.

3. Minister Obrony Narodowej w przedstawionym w piśmie z 21 czerwca 2000 r. stanowisku stwierdził, że:

1. § 2 ust. 7 i § 4 ust. 1 rozporządzenia z 16 września 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery jest zgodny z art. 47 ust. 10 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2. § 4 powołanego w pkt. 1 rozporządzenia z 16 września 1998 r. jest niezgodny z art. 47 ust. 5 wymienionej ustawy z 22 czerwca 1995 roku.

W ocenie Ministra Obrony Narodowej, punktem wyjścia rozważań dotyczących § 2 ust. 7 rozporządzenia, powinien być art. 47 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, zgodnie z którym ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery wypłaca się na podstawie umowy zawartej między dyrektorem oddziału rejonowego Agencji a osobą uprawnioną. Podkreślenia wymaga, że zarówno ten przepis, jak i następne nie zawierają uregulowań, którymi powinny kierować się organy Agencji w doborze osób, z którymi zostaną zawarte stosowne umowy o wypłatę ekwiwalentu. Ustawa nie upoważnia również do wprowadzenia zasady, w myśl której umowy powinny być zawierane według listy, sporządzonej w kolejności daty wpływu wniosków o zawarcie umowy.

W wyrażonym stanowisku podniesiono, że mając na względzie charakter ekwiwalentu pieniężnego w zamian za kwaterę – świadczenia stanowiącego alternatywną formę realizacji prawa osoby uprawnionej do osobnej kwatery stałej – można przyjąć także, że ekwiwalent pieniężny może być wypłacony jedynie osobie, która zwolni posiadaną kwaterę. Przysługujące żołnierzowi zawodowemu prawo do kwatery, realizowane w sposób określony w art. 24 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, może prowadzić do stwierdzenia, że prawo to – zwłaszcza przy ograniczonej puli środków finansowych – realizowane jest przede wszystkim przez przydział kwatery, a jedynie w określonych sytuacjach przez wypłatę ekwiwalentu pieniężnego. Stąd też można uznać za uprawnione twierdzenie, że określenie zasad pierwszeństwa przy zawieraniu umów o wypłatę ekwiwalentu mieści się w pojęciu „szczególnych warunków”, o których mowa w art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Ustalenie zasad pierwszeństwa mieści się także w pojęciu trybu. Zasady te stanowią bowiem element metody postępowania organów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przy zawieraniu umów o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Jedynym

ograniczeniem przy zawieraniu tych umów jest brak środków finansowych otrzymywanych na ten cel z budżetu.

Polemizując ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, że rozporządzenie reguluje materię ustawową, skoro stanowi regulację prywatnych praw podmiotowych, Minister Obrony Narodowej podnosi, że – jego zdaniem – prawem podmiotowym osoby uprawnionej jest prawo do zawarcia takiej umowy. Określenie pierwszeństwa w zawarciu umowy nie stanowi przekreślenia zasady “swobody do jej zawarcia”, gdyż ustawodawca nie określił terminu do jej zawarcia z każdą osobą uprawnioną, zainteresowaną takim rozwiązaniem. Przyjęcie, że każdej osobie uprawnionej służy roszczenie o zawarcie umowy, a prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do złożenia oznaczonego oświadczenia woli zastępowałoby to oświadczenie, prowadziłooby w efekcie do pozbawienia Agencji możliwości jakiegokolwiek wpływu na stosunek cywilnoprawny łączący ją z osobą zainteresowaną zawarciem umowy o wypłatę ekwiwalentu.

W stanowisku Ministra zawarte są wprawdzie wątpliwości, czy tak ogólne sformułowanie upoważnienia do wydania rozporządzenia, jak zawarte w art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych powinno mieć miejsce, ale nie może to – jego zdaniem – prowadzić do wniosku, że akt wykonawczy wydany w czasie, gdy obowiązywał inny reżim konstytucyjny, jest niekonstytucyjny z uwagi na niespełnienie jednego z wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, skoro wskazówki dotyczące treści tego aktu zawarte zostały w ustawie.

Przedstawiając w uzasadnieniu swego stanowiska sytuację, w jakich mogą mieć zastosowanie postanowienia § 4 ust. 1 rozporządzenia z 16 września 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, Minister stwierdził, że przepis ten zawiera odmienne regulacje niż art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych i jest niezgodny z postanowieniami tej ustawy.

II

Na rozprawie 11 grudnia 2000 r. przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał wniosek i argumenty przedstawione w jego uzasadnieniu. Stwierdził, że chociaż kwestia ta nie jest wyraźnie unormowana, umowy o wypłatę ekwiwalentu za rezygnację z kwatery powinny być zawierane z uprawnionymi w kolejności wpływu wniosków o ich zawarcie. Przemawia za tym analiza przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada zawierania umów z uprawnionymi w kolejności wpływu wniosków była stosowana w praktyce Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 16 września 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Kwestionowany § 2 ust. 7 powołanego rozporządzenia wprowadził istotne odstępstwa od tej zasady. Przepis ten został wydany z przekroczeniem zawartej w art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP delegacji ustawowej, która nie upoważnia Ministra do uregulowania kolejności zawierania umów z osobami uprawnionymi.

Przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślił również, że kwestionowany § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery modyfikuje przewidziane w art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zasady

określające wysokość ekwiwalentu. Prowadzi to do istotnych różnic w wysokości wypłacanych świadczeń. Tymczasem art. 47 ust. 10 powołanej ustawy nie upoważnia Ministra do wprowadzenia takich modyfikacji.

Z przedstawionych we wniosku względów podtrzymał również stanowisko, że zaskarżone przepisy są niezgodne także z art. 92 ust. 1 zd. 1 konstytucji.

Przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie. Stwierdził, że § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery jest niezgodny z art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Nie podzielił natomiast stanowiska wnioskodawcy w zakresie niezgodności § 2 ust. 7 wskazanego rozporządzenia z art. 47 ust. 10 powołanej ustawy oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 konstytucji i stwierdził, że wskazany przepis został wydany w granicach upoważnienia ustawowego. Podkreślił, że w pojęciu “szczegółowych zasad i trybu wypłaty ekwiwalentu za rezygnację z kwatery” mieści się również określenie kolejności zawierania umów o jego wypłatę osobom uprawnionym. Kolejność ta nie została określona w ustawie. Zasadę zawierania umów według kolejności wpływu wniosków wprowadzono przepisami kwestionowanego rozporządzenia, z tego względu rozporządzenie może przewidywać również pewne odstępstwa od tej zasady. Przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej wnosił ponadto, aby w przypadku uznania § 2 ust. 7 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery za niezgodny z art. 47 ust. 5 ustawy i z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 190 ust. 3 konstytucji, określił termin utraty mocy obowiązującej późniejszy niż dzień ogłoszenia wyroku. Nie sprecyzował jednak wniosku. Uzasadniając złożony wniosek przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej oświadczył, że utrata mocy obowiązującej § 2 ust. 7 zaskarżonego rozporządzenia wiąże się z koniecznością poniesienia nakładów finansowych nie przewidzianych w ustawie budżetowej. Nie uzasadnił jednak tego twierdzenia i nie wskazał wysokości koniecznych dodatkowych nakładów z budżetu państwa.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał stanowisko przedstawione na piśmie i argumenty powołane w jego uzasadnieniu. Podkreślił, że oba zaskarżone przepisy zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Ponadto § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery wkracza w materię ustawową i modyfikuje treść art. 47 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Odnosząc się do wniosku przedstawiciela Ministra Obrony Narodowej o określenie późniejszego terminu utraty mocy obowiązującej § 2 ust. 7 zaskarżonego rozporządzenia na podstawie art. 190 ust. 3 konstytucji, wniósł o jego nieuwzględnienie. Stwierdził, że uchylenie wskazanego przepisu nie wywoła skutków dla budżetu państwa, bowiem zmiana kolejności zawierania umów nie ma wpływu na wysokość świadczeń należnych osobom uprawnionym.

Przedstawiciel wnioskodawcy podzielił pogląd o braku przesłanek do uwzględnienia wniosku o ustalenie późniejszego terminu utraty mocy obowiązującej § 2 ust. 7 zaskarżonego rozporządzenia.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Ocena konstytucyjności przedstawionych zarzutów wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia regulacji ustawowych dotyczących wypłacania żołnierzom zawodowym

ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery. Ustawa z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej reguluje sprawy związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych żołnierzy. Ustawodawca wprowadził różne instrumenty prawne, mające na celu rozwiązanie problemów mieszkaniowych żołnierzy zawodowych.

Ustawa gwarantuje żołnierzom zawodowym “prawo do kwatery”. Kwaterę w rozumieniu przepisów ustawy stanowi samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Prawo do kwatery jest realizowane w dwóch formach: przydziału kwatery albo wypłacenia ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Wybór formy realizacji prawa do kwatery należy do osoby uprawnionej, przy czym zrezygnować z zajmowania kwatery i złożyć wnioski o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego może zarówno osoba, która zajmuje kwaterę na podstawie decyzji o przydziale kwatery, jak i osoba, która w ogóle nie zajmuje jeszcze kwatery. W uzasadnieniu projektu ustawy zwrócono uwagę, że celem wypłaty ekwiwalentu jest ułatwienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez żołnierzy zawodowych we własnym zakresie, poprzez zakup lokalu na rynku mieszkaniowym, udział w budownictwie spółdzielczym lub jednorodzinym (*druk sejmowy, II kadencja, nr 708, s. 4 uzasadnienia projektu ustawy*). Należy dodać, że – zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy – 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, określonej w art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy, prawo do kwatery tej osoby realizuje się poprzez wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego. Obok prawa do kwatery, ustawa przewiduje wypłatę równoważnika mieszkaniowego oraz sprzedaż kwater na szczególnych zasadach, określonych w ustawie. Równoważnik mieszkaniowy nie przysługuje osobom, które skorzystały z ekwiwalentu pieniężnego albo nabyły zajmowaną kwaterę w trybie art. 58.

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. Prawo do kwatery nie przysługuje natomiast żołnierzom zawodowym pełniącym czynną służbę wojskową w okresie próbnym oraz słuchaczom akademii wojskowych mianowanym w czasie odbywania studiów na pierwszy stopień oficerski. Żołnierzom pełniącym służbę w okresie próbnym prawo do kwatery przysługuje dopiero z pierwszym dniem po zakończeniu tego okresu, a absolwentom akademii wojskowych – z dniem wyznaczenia na pierwsze stanowisko służbowe. Należy dodać, że przepis art. 22 ustawy, określający formy realizacji prawa do kwatery, nie znajduje zastosowania wobec osób, które uzyskały pomoc finansową przyznaną w formie zaliczkowej na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, oraz do osób, które nabyły lokal mieszkalny z uwzględnieniem pomniejszenia w cenie nabycia, na zasadach określonych w art. 58 i 86 ustawy. W myśl art. 86 ust. 1 wymieniona pomoc finansowa oraz nabycie lokalu z uwzględnieniem pomniejszenia w cenie nabycia stanowią ekwiwalent pieniężny, o którym mowa w ustawie.

Na kwatery dla żołnierzy zawodowych przeznaczają się lokale mieszkalne znajdujące się w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Decyzję o przydziale kwatery osobie uprawnionej wydaje dyrektor oddziału terenowego Agencji na wniosek danej osoby. Osoby, które zajmują kwatery w budynkach pozostających w zasobach Agencji, jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, uiszczają czynsz i opłaty za świadczenia uzyskiwane od wynajmującego w wysokościach, terminach i na zasadach obowiązujących dla lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Osoba uprawniona zajmująca kwaterę w budynku stanowiącym własność osoby fizycznej lub prawnej albo w budynku, w którym część lokali mieszkalnych została wykupiona, uiszcza czynsz i opłaty

Agencji na zasadach obowiązujących dla lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa. Agencja wnosi stosowne należności na rzecz właściciela lub zarządcy tego budynku.

Na wniosek osoby uprawnionej wypłaca się ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery. Ekwiwalent ten wypłacany jest na podstawie umowy zawartej między dyrektorem oddziału rejonowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej a osobą uprawnioną. Wypłacony ekwiwalent pieniężny podlega zabezpieczeniu do czasu, gdy żołnierz spełni warunki do uzyskania świadczeń emerytalnych. Ekwiwalent pieniężny nie przysługuje osobie uprawnionej, która: 1) zajmuje lokal mieszkalny w zasobach jednostki samorządu terytorialnego lub pracodawcy, jeżeli lokalu tego nie przekaże do dyspozycji jednostki samorządu terytorialnego lub pracodawcy, 2) zamieniła zajmowaną kwaterę z osobą nieuprawnioną, 3) skorzystała z uprawnień, o których mowa w art. 28 ust. 3 lub 4 ustawy, tj. z uprawnień przysługujących osobom rozwiedzionym. Żołnierz zawodowy, który otrzymał ekwiwalent pieniężny i został zwolniony z zawodowej służby wojskowej bez zachowania prawa do kwatery, jest obowiązany zwrócić otrzymany ekwiwalent według stawek obowiązujących w dniu zwolnienia. W razie zwolnienia w okresie służby obowiązkowej ekwiwalent jest zwracany w całości. Jeżeli żołnierz został zwolniony po okresie służby obowiązkowej, zwraca on ekwiwalent za lata kalendarzowe brakujące do nabycia uprawnień emerytalnych.

Ustawodawca nie określił żadnych terminów dla realizacji prawa do kwatery. Ustawa przewiduje jedynie, że do czasu realizacji prawa do kwatery żołnierz zawodowy otrzymuje świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu mieszkalnego na zasadach określonych w dalszych przepisach albo zakwaterowanie tymczasowe w budynkach lub kwaterach będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Jeżeli żołnierzowi nie przydzielono kwatery ani nie wypłacono ekwiwalentu do czasu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba stała, ekwiwalent wypłaca się z dniem zwolnienia ze służby. Zasada ta nie znajduje jednak zastosowania w odniesieniu do żołnierzy zawodowych pełniących czynną służbę wojskową jako służbę stałą przed dniem wejścia ustawy w życie.

2. Pierwszy z zarzutów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy § 2 ust. 7 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 16 września 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Przepis ten stanowi:

“umowę o wypłatę ekwiwalentu zawiera się z zachowaniem 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, 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.”

W ocenie wnioskodawcy zaskarżony przepis wykracza poza zakres upoważnienia zawartego w art. 47 ust. 10 ustawy, a tym samym narusza art. 92 ust. 1 zd. 1 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał konstytucyjne zasady wydawania rozporządzeń. Rozporządzenie jest aktem wydawanym na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie do wydania rozporządzenia musi zawsze być wyraźne i nie może opierać się na domniemaniu. Rozporządzenie musi mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego. Zakres upoważnienia jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być rozszerzany w drodze wykładni funkcjonalnej. Brak stanowiska ustawodawcy musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji

normodawczej. Rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy. Rozporządzenie ma zatem konkretyzować regulację ustawową i nie może regulować zagadnień całkowicie pominiętych przez ustawodawcę. Rozporządzenie musi służyć realizacji celu ustawy. Musi ono być zgodne nie tylko z ustawą upoważniającą, ale również z innymi ustawami regulującymi bezpośrednio lub pośrednio zawartą w nim materię. Nie może ono wkraczać w materie regulowane innymi ustawami, a nawet nie powinno powtarzać przepisów ustawowych.

Jak słusznie zauważa wnioskodawca, ustawa nie reguluje kolejności zawierania umów w sprawie wypłaty ekwiwalentu, nie określa też terminu dla zawarcia umowy w sprawie wypłaty ekwiwalentu. Kwestia kolejności zawierania umów ma istotne znaczenie z tego względu, że między dniem zgłoszenia wniosku a datą zawarcia umowy może upłynąć dłuższy okres czasu. W ocenie wnioskodawcy brak stanowiska ustawodawcy oznacza, że umowy powinny być zawierane w kolejności zgłoszenia wniosków o wypłatę ekwiwalentu przez osoby uprawnione. Zaskarżony przepis modyfikuje tak określoną kolejność zawierania umów.

Zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej Wojskowa Agencja Mieszkaniowa prowadzi listę kolejności zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu. Lista ta jest jawna, przy czym wgląd do niej ma każdy oczekujący na wypłatę ekwiwalentu. Rozporządzenie przyjmuje jako ogólną regułę, że o kolejności na liście decyduje data wpływu do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wniosku o wypłatę ekwiwalentu. Jednocześnie § 2 ust. 7 ustanawia wyjątek od tej reguły. Zaskarżony przepis przewiduje zawieranie w pierwszej kolejności umów z osobami, które zwolniły dotychczas zajmowaną kwaterę w garnizonie, w którym wolny zasób mieszkaniowy nie przekracza 1% całego zasobu. W dalszej kolejności umowy zawierane są z osobami, 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. Dopiero w dalszej kolejności zawierane są umowy z pozostałymi osobami uprawnionymi, zgodnie z porządkiem na podstawie kryterium daty wpłynięcia wniosku do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Aby rozstrzygnąć kwestię zgodności zaskarżonego przepisu z ustawą, należy odpowiedzieć na pytanie, czy zagadnienie kolejności zawierania umów w sprawie wypłaty ekwiwalentu za zwolnioną kwaterę mieści się w zakresie spraw przekazanych do unormowania w drodze rozporządzenia przez art. 47 ust. 10 ustawy. Art. 47 ust. 10 ustawy stanowi: "Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i tryb wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery". Należy zauważyć, że powołany ustęp został dodany do art. 47 przez art. 1 pkt 15 lit.c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 106, poz. 678). Pierwotny tekst ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nie zawierał upoważnienia do wydania rozporządzenia regulującego zagadnienie związane z wypłatą ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. W uzasadnieniu projektu o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw (*druk sejmowy, II kadencja, nr 2111*, s. 4 uzasadnienia projektu) zwraca się zwięźle uwagę, że "w praktyce działania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej brak jest przepisu wykonawczego do ustawy dla tak ważnego problemu jak ekwiwalent pieniężny. Utrudnia to regulowanie spraw spornych, np. jak ustalać cenę rynkową 1 m² mieszkania, dokumentowanie przez emerytów uzyskania mieszkania w dowolnej miejscowości".

Art. 47 ust. 10 przekazuje do unormowania w drodze rozporządzenia z jednej strony "szczegółowe warunki" wypłaty ekwiwalentu, a z drugiej "tryb" wypłaty ekwiwalentu. W

ocenie Ministra Obrony Narodowej ustalenie zasad pierwszeństwa mieści się w pojęciu “szczególnych warunków” wypłaty ekwiwalentu, a także “trybu” wypłaty. Trybunał Konstytucyjny nie podziela tego poglądu. Termin “tryb” w języku polskim rozumiany jest m.in. jako “ustalony porządek, zwyczaj załatwiania określonych spraw; metoda postępowania; sposób; system” (*Słownik Języka Polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1989, t. III, s. 540). Termin “tryb” w języku prawniczym oznacza najczęściej procedurę rozpatrywania określonych spraw i nie może być odnoszony do metody działania organów władzy publicznej, rozumianej jako zbiór zasad materialno-prawnych. Pojęcie “trybu wypłaty ekwiwalentu” oznacza postępowanie, którego celem jest zawarcie umowy w sprawie wypłaty ekwiwalentu, a następnie realizacja zawartej umowy.

Użyte przez ustawodawcę wyrażenie “szczegółowe warunki wypłaty ekwiwalentu” nie jest jednoznaczne i może budzić wątpliwości interpretacyjne. Termin “warunek” funkcjonuje w kilku znaczeniach. Oznacza m.in. “czynnik, od którego uzależnione jest istnienie czegoś”, a także “zastrzeżenie, od którego spełnienia zależy dotrzymanie, zrealizowanie czegoś; wymagania stawiane przy zawieraniu jakiejś umowy” (*tamże*, s. 660-661). Ponieważ przesłanki nabycia prawa do ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery zostały uregulowane w ustawie, sformułowanie “szczegółowe warunki wypłaty ekwiwalentu” nie może być rozumiane jako określenie odnoszące się do materialno-prawnych przesłanek nabycia danego prawa. W języku prawniczym termin “warunki”, w liczbie mnogiej, jest używany m.in. na określenie zasad regulujących określone zagadnienie. W tym znaczeniu mówi się m.in. o warunkach płatności lub o warunkach wykonania świadczenia określonych w umowie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przez “szczegółowe warunki wypłaty ekwiwalentu” należy rozumieć przede wszystkim szczegółowe zasady wypłacania ekwiwalentu. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Prokuratora Generalnego, że rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej może jedynie konkretyzować regulację ustawową. Może ono regulować jedynie sprawy szczegółowe, nie uregulowane w samej ustawie, tak aby umożliwić realizację ustawy, nie może ono natomiast regulować spraw o istotnym znaczeniu dla realizacji założeń ustawy. Pojęcie “szczegółowych warunków wypłaty ekwiwalentu” obejmuje m.in. określenie treści umów zawieranych w sprawie wypłaty ekwiwalentu. W zakresie spraw przekazanych do unormowania nie mieści się natomiast upoważnienie do określenia kolejności zawierania umów w sprawie wypłaty ekwiwalentu. Za taką interpretacją przepisów ustawy przemawia również to, że sprawa kolejności zawierania umów ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa do kwatery zagwarantowanego w ustawie.

Fakt, że ustawodawca nie określa terminu zawarcia umowy w sprawie wypłaty ekwiwalentu nie oznacza, że organy władzy publicznej posiadają swobodę w tym zakresie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego umowa w sprawie wypłaty ekwiwalentu powinna zostać zawarta bez zbędnej zwłoki, po złożeniu stosownego wniosku. Rozporządzenie mogłoby określić pewne terminy wiążące Wojskową Agencję Mieszkaniową w celu zapewnienia, aby prawa zagwarantowane w ustawie były realizowane w możliwie najkrótszym terminie. Nie może ono natomiast zawierać regulacji, które odsuwają w czasie realizację prawa do ekwiwalentu przez osoby uprawnione.

Z przedstawionych względów § 2 ust. 7 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej jest niezgodny z art. 47 ust. 10, gdyż normuje sprawy nie przekazane do unormowania przez wymieniony przepis ustawy. Zaskarżony przepis nie spełnia tym samym wymogów wydawania rozporządzeń określonych w art. 92 ust. 1 zd. 1 konstytucji, w szczególności wymogu, aby rozporządzenie było wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, a także wymogu, aby rozporządzenie było wydawane w celu wykonania ustawy.

3. Drugi z zarzutów przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis ten jest z jednej strony niezgodny z art. 47 ust. 5 ustawy, gdyż modyfikuje on zasady ustalania wysokości wypłacanego ekwiwalentu uregulowane w wymienionym przepisie ustawy. Jednocześnie wnioskodawca zarzuca naruszenie art. 47 ust. 10 ustawy oraz art. 92 ust. 1 zd. 1 konstytucji przez wkroczenie w materie uregulowane w ustawie.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy, wysokość ekwiwalentu pieniężnego wynosi 3% wartości przysługującej kwatery za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, od której jest uzależniona wysokość uposażenia według stopnia wojskowego. Wartość przysługującej kwatery stanowi iloczyn maksymalnej powierzchni mieszkalnej należnej osobie uprawnionej do kwatery w dniu przyznania ekwiwalentu przez wskaźnik 1,66 i cenę 1 m² powierzchni użytkowej kwatery. Wysokość ekwiwalentu pieniężnego nie może być niższa niż 65% i wyższa niż 80% wartości przysługującej kwatery. Ustawa stanowi w art. 47 ust. 4, że cenę 1 m² powierzchni użytkowej kwatery ustala się według średnich cen rynkowych zakupu lokalu mieszkalnego w danym garnizonie w dniu przyznania ekwiwalentu. Zgodnie z art. 47 ust. 5 ustawy ekwiwalent pieniężny wypłaca się według średniej ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej, w miejscowości pełnienia służby lub zamieszkania. Jedyny wyjątek od tej zasady dotyczy osób, o których mowa w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy. Chodzi tutaj, z jednej strony, o żołnierzy zawodowych zwalnianych z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, którzy nabyli uprawnienia do emerytury wojskowej lub do wojskowej renty inwalidzkiej z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą wojskową. Z drugiej strony wyjątek, o którym mowa, obejmuje członków rodziny uprawnionych do wojskowej renty rodzinnej, jeżeli spełnione zostały przesłanki określone w ustawie. W odniesieniu do wymienionych kategorii osób ekwiwalent pieniężny wypłaca się według średniej ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej, w miejscowości pełnienia służby lub zamieszkania, chyba że osoby te udokumentują zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w innej miejscowości. W takim wypadku ekwiwalent wypłaca się według cen stosowanych w tej miejscowości.

Art. 47 ust. 5 ustawy nakazuje wypłatę ekwiwalentu przy uwzględnieniu średnich cen rynkowych w miejscowości pełnienia służby lub zamieszkania. Interpretacja wymienionego przepisu ustawy może budzić wątpliwości. Żołnierz zawodowy może bowiem pełnić służbę w jednej miejscowości, zamieszkując w innej, w której średnie ceny rynkowe 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego są różne od cen stosowanych w miejscowości pełnienia służby. Wykładnia językowa art. 47 ust. 5 ustawy prowadzi do wniosku, że w przedstawionym przypadku ustawodawca pozostawił stronom umowy dotyczącej wypłaty ekwiwalentu swobodę wyboru ceny rynkowej stosowanej w jednej z tych dwóch miejscowości.

Zaskarżony przepis rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej stanowi: “warunkiem podpisania umowy o wypłacenie ekwiwalentu osobie uprawnionej, o której mowa w art. 40 ust. 2 ustawy, jest przyjęcie średniej ceny rynkowej, określonej w art. 47 ust. 4 i 5 ustawy, dla miejscowości, w której zlokalizowany jest dom lub lokal mieszkalny”.

Przepis ten dotyczy osób uprawnionych do uzyskania ekwiwalentu, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego albo które są właścicielami domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego nabytego bez pomocy finansowej, o której mowa w art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy. Przepis ten dotyczy również osób uprawnionych do uzyskania ekwiwalentu, których małżonkom przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego albo które są właścicielami domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego nabytego bez pomocy finansowej, o której mowa w art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Trybunał Konstytucyjny podziela zgodny pogląd uczestników postępowania, że § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej ustanawia regulacje odmienne od zasad przyjętych w art. 47 ust. 5 ustawy. Miejscowość, w której zlokalizowany jest dom lub lokal mieszkalny stanowiący przedmiot spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego lub prawa własności bądź dom stanowiący przedmiot prawa własności przysługującego osobie uprawnionej lub jej małżonkowi, jest najczęściej miejscowością zamieszkania osoby uprawnionej. Możliwa jest jednak sytuacja, w której osoba uprawniona nie pełni służby ani nie zamieszkuje w miejscowości, w której położony jest wymieniony lokal mieszkalny lub dom. Po drugie, w sytuacji, w której osoba uprawniona zamieszkuje w lokalu mieszkalnym lub w domu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 ustawy, rozporządzenie przesądza, że przy ustalaniu wysokości ekwiwalentu przyjęte zostaną średnie ceny rynkowe z miejscowości zamieszkania. W konsekwencji zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 47 ust. 5 ustawy.

Trybunał Konstytucyjny podziela również pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że art. 47 ust. 10 ustawy nie udziela upoważnienia do ustanowienia regulacji prawnych odmiennych od regulacji zawartych w ustawie. Zaskarżony przepis rozporządzenia wykracza poza zakres upoważnienia, a tym samym narusza art. 92 ust. 1 konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.