

W Y R O K
z dnia 14 października 2002 r.
Sygn. akt U 4/01*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – przewodnicząca
Ewa Łętowska
Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Dorota Raczkowska,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Ministra Obrony Narodowej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 października 2002 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) § 2 ust. 3 oraz § 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 kwietnia 2000 r. w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową (Dz. U. Nr 40, poz. 471) z art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r., Nr 42, poz. 368 i Nr 74, poz. 676) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP;
- 2) § 2 ust. 3 rozporządzenia powołanego w pkt 1 z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP,

o r z e k a:

I

Paragraf 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 kwietnia 2000 r. w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową (Dz. U. Nr 40, poz. 471, z 2002 r. Nr 80, poz. 725) są niezgodne z art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r., Nr 42, poz. 368, Nr 74, poz. 676) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a § 2 ust. 3 powołanego rozporządzenia jest ponadto niezgodny z art. 24 ust. 1 pkt 1 tejże ustawy.

II

Przepisy rozporządzenia wskazane w punkcie I tracą moc z dniem 1 maja 2003 r.

UZASADNIENIE:

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 października 2002 r. w Dz.U. Nr 178, poz. 1485.

I

1. Pismem z 1 sierpnia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności: 1) § 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 kwietnia 2000 r. w sprawie administrowania kwaterami i lokalami mieszkalnymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową (Dz. U. Nr 40, poz. 471) z art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) i z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji oraz 2) § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

W uzasadnieniu wniosku podniesiono, iż powołana ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: ustawa) nie uregulowała problematyki kolejności załatwiania wniosków o przydział kwatery. Ustawodawca nie określił więc trybu, według którego uprawnieni żołnierze powinni realizować przysługujące im prawo do kwatery. Ustawodawca przyjął tylko, że wystarczającą przesłanką realizacji prawa do kwatery jest złożenie przez żołnierza wniosku, który powinien zostać rozpatrzony przez odpowiednie organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej: WAM).

Powyższa materia została natomiast uregulowana mocą powołanego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 28 kwietnia 2000 r. (dalej: rozporządzenie). Z § 3 ust. 1 pkt 1 lit. a-c rozporządzenia wynika, że przydział kwater odbywa się, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w § 2 ust. 3 rozporządzenia, w następujący sposób. W pierwszej kolejności – przeznaczając na ten cel co najmniej 80% zasobu mieszkaniowego w skali roku – zaspokajają się potrzeby mieszkaniowe żołnierzy zawodowych w służbie stałej: 1) nie posiadających kwatery w garnizonie, 2) oczekujących na poprawę warunków mieszkaniowych, 3) oczekujących na przydział kwatery zastępczej.

Pozostały zasób mieszkaniowy – zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a-c rozporządzenia – przeznacza się na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych innych podmiotów, a mianowicie: osób uprawnionych nie będących żołnierzami zawodowymi, którzy oczekują na przydział kwatery lub poprawę warunków mieszkaniowych, osób oczekujących na przekwaterowanie lub rozkwaterowanie oraz osób, które zostały wymienione w art. 29 ustawy. Od tych zasad w § 3 ust. 2 rozporządzenia przewidziano wyjątek, pozwalający przydzielać kwatery poza kolejnością pilotom przenoszonym do nowych miejsc pełnienia służby na stanowiska, które są związane z wykonywaniem lotów.

Od ogólnych zasad przyznawania kwater jakie zostały przyjęte w § 3 rozporządzenia, przyjęto w § 2 ust. 3 – w odniesieniu do zasobu mieszkaniowego WAM w poszczególnych garnizonach – szczególne zasady przydzielania kwater. I tak w § 2 ust. 2 pkt 1-3 rozporządzenia z zasobów tych wydzielono w garnizonach: Warszawa – 5% kwater do dyspozycji jego dowódcy, w garnizonach będących siedzibami dowództw rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych, za wyjątkiem garnizonu w Warszawie – 3% kwater do dyspozycji odpowiednio dowódców rodzajów sił zbrojnych i okręgów wojskowych, a w pozostałych garnizonach – po dwie kwatery do dyspozycji ich dowódców. Zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia z tak procentowo i liczbowo wydzielonych zasobów mieszkaniowych, kwatery miały być przydzielane na mocy decyzji dyrektorów terenowych WAM na wniosek właściwego dowódcy. W tym wypadku lista kolejności – określana według zasad ogólnych przyjętych w § 3 i § 4 ust. 4 rozporządzenia – nie obowiązywała.

Stawiając powyższe regulacje MON przekroczył granice upoważnienia z art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy. Upoważnienie to nie przekazało bowiem materii będącej przedmiotem § 2 ust. 3 i § 3 rozporządzenia do uregulowania aktem wykonawczym. Z pewnością podstawy takiej nie mogą stanowić zawarte w upoważnieniu określenia “sposób i szczegółowe warunki przydziału kwater”, ponieważ należy je rozumieć literalnie, a to z

językowego punktu widzenia wyklucza przyjętą w rozporządzeniu regulację. Taka wykładnia upoważnienia znajduje również oparcie w fakcie, iż ustawodawca nie zawarł ani w samym upoważnieniu ani w tekście ustawy żadnych wskazówek i wytycznych co do kwestii kolejności przydziału kwater. Dlatego też przyjęte w rozporządzeniu uregulowanie tej materii jest niezgodne z Konstytucją i ustawą.

We wniosku zarzucono również niezgodność § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 24 ust. 1 ustawy. Polega ona na tym, iż powołany przepis rozporządzenia zmienił tryb przydziału kwater, jaki został przyjęty w art. 24 ust. 1 ustawy. Stanowi on, że prawo do kwatery realizuje się wyłącznie na wniosek uprawnionego żołnierza zawodowego, a zatem nie może być ono modyfikowane przez odpowiednich dowódców wojskowych.

2. Pismem z 9 października 2001 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który podzielił wszystkie zarzuty postawione zaskarżonym regulacjom.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny wskazał dodatkowe argumenty, których nie powołał wnioskodawca. I tak Prokurator Generalny zauważył, iż MON bez podstawy prawnej dokonał w rozporządzeniu podziału ogólnego zasobu mieszkaniowego WAM, z którym to podziałem związał ogólną zasadę kolejności przydziału kwater, a także odstępstwa od niej. Tymczasem ustawa nie daje podstawy do wydzielenia w garnizonach kwater do dyspozycji dowódców i związanej z tym kolejności ich przydzielania.

3. W stanowisku z 8 listopada 2001 r. Minister Obrony Narodowej (MON) podzielił wszystkie zarzuty wnioskodawcy.

W uzasadnieniu stanowiska zwrócono jednak uwagę, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego treść ustawowego upoważnienia z art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b może budzić wątpliwości. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zauważono, iż ustawodawca użył w upoważnieniu nie do końca precyzyjnego zawrotu “szczegółowe warunki”. Można więc mieć wątpliwości co do tego, czy wszystkie przyjęte w zaskarżonych przepisach rozporządzenia przesłanki miały charakter materialnoprawny, a więc wykraczający poza uregulowania ustawy. Ostatecznie jednak MON nie kwestionuje zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich.

W piśmie wskazano także przyczynę, dla której MON zróżnicował żołnierzy w prawie do kwatery. Było nią “dążenie do zapewnienia kwater określonym kategoriom żołnierzy, pełniącym służbę na określonych stanowiskach (piloci) lub też na stanowiskach mających szczególne znaczenie dla funkcjonowania określonych garnizonów”. Problem ten jest nadal aktualny, dlatego też w MON prowadzone są prace legislacyjne, w wyniku których do parlamentu zostanie wniesiona nowelizacja ustawy.

II

Na rozprawie uczestnicy podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Odpowiadając na pytania członków składu orzekającego Trybunału Konstytucyjnego przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej wyjaśnił, że rząd złożył w Sejmie projekt nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Wprowadza on odmienne regulacje w zakresie przyznawania kwater wojskowych. Podkreślił przy tym, że wraz z projektem noweli rząd złożył projekty odpowiednich aktów wykonawczych i nie widzi przeszkód, aby nowe uregulowania zostały wprowadzone do obrotu prawnego z początkiem 2003 r. W związku z tym przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej na wypadek, gdyby Trybunał Konstytucyjny orzekł niezgodność z Konstytucją kwestionowanego przepisu rozporządzenia wniósł o odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów do końca grudnia br. Przyznał przy tym, że nie można wykluczyć, iż toczące się w Sejmie prace nad nowelizacją ustawy przedłużą się i w

konsekwencji może powstać problem zasad, według których będą przydzielane uprawnionym żołnierzom kwatery. Ostatecznie przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej ewentualną zasadność określenia dłuższego okresu odroczenia utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu pozostawił do uznania Trybunału Konstytucyjnego.

Prokurator Generalny podzielił wątpliwości, co do terminu utraty mocy obowiązującej badanych przepisów w razie orzeczenia o ich niezgodności z Konstytucją. Zdaniem Prokuratora Generalnego nie można wykluczyć, że prace legislacyjne przedłużą się i będzie konieczne stosowanie dotychczasowych przepisów wykonawczych. Za uzasadnione uznał zatem rozważenie określenia przez Trybunał Konstytucyjny dłuższego okresu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego przepisu rozporządzenia, pozostawiając tę kwestię do uznania Trybunału Konstytucyjnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał konstytucyjne zasady wydawania rozporządzeń, podkreślając że: „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” (por. wyrok z 11 grudnia 2000 r., U 2/00, OTK ZU Nr 8, z 2000 r. s. 1432).

Dla oceny przyjętych w rozporządzeniu regulacji należało ustalić, czy poza art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy zostały sprecyzowane wytyczne, które mogłyby stanowić podstawę zaskarżonych przepisów rozporządzenia. Przepisy te mają charakter materialnoprawny, a więc determinują realizację ustawowo określonego prawa żołnierzy do przydziału kwatery (art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy). Mamy więc do czynienia z sytuacją, na tle której zachowuje aktualność pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „... im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. W tych kwestiach jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi znacznie szerzej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń, m.in. przez szczegółowsze – niż w innych materiałach – ujęcie „wytycznych co do treści aktu” (por. powołany wyrok K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, s. 684).

W zaskarżonym rozporządzeniu dokonano – po pierwsze, podziału zasobów mieszkaniowych WAM, które zostały przeznaczone zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 1-3 ustawy na realizację prawa żołnierzy do kwater, a po drugie, w ramach tego podziału przyjęto – tak w kompetencyjnym, jak i materialnoprawnym wymiarze – kryteria przydziału uprawnionym kwater. W rozporządzeniu z jednej strony uregulowano ogólny mechanizm podziału zasobu mieszkaniowego z przeznaczeniem na realizację prawa uprawnionych do kwatery, a następnie realizację tego prawa zróżnicowano według pozaustawowych kryteriów takich jak: nieposiadanie przez żołnierza kwatery w garnizonie, oczekiwanie przez niego na poprawę warunków mieszkaniowych, bądź też oczekiwanie na przydział kwatery zastępczej (§ 3 ust. 1, § 4 i § 5 rozporządzenia). Z drugiej strony, od tego ogólnego rozwiązania przyjęto dalej idące odstępstwa, które w jeszcze większym stopniu odbiegały od regulacji przyjętych w ustawie (§ 2 i § 3 ust. 2 rozporządzenia).

2. Art. 30 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 3-4 ustawy nie pozostawia wątpliwości co do tego, że organami uprawnionymi do wydawania decyzji o przydziale kwater uprawnionym żołnierzom byli tylko dyrektorzy oddziałów terenowych WAM. Tym samym w zakresie kompetencyjnym ustawodawca zawarł w ustawie jednoznacznie brzmiącą wytyczną, która w rozporządzeniu została zmodyfikowana w odniesieniu do obu przyjętych w nim trybów przydziału kwater. I tak w trybie ogólnym przyznawania kwater do faktycznego decydowanie o ogólnie określonych w § 3 zasadach przydziału kwater dopuszczony wbrew ustawie został dowódca garnizonu. W tym też celu w rozporządzeniu powołano do życia nieznaną ustawie instytucję “wstępnych list kolejności przydziału kwater”. Dopiero po zweryfikowaniu tych list przez dowódców garnizonów są one przedkładane umocowanym ustawowo dyrektorom oddziałów terenowych WAM. Ci ostatni zaś zmodyfikowanymi przez dowódców garnizonów listami są związani (§ 5 ust. 1 i ust. 3-5 rozporządzenia).

W odniesieniu zaś do szczególnego trybu przydziału kwater (§ 2 ust. 3 rozporządzenia), taki sam co do zasady skutek osiągnięto przez związanie dyrektorów oddziałów terenowych WAM wnioskami odpowiednich dowódców wojskowych. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 3 rozporządzenia “decyzje o przydziale kwatery... wydaje dyrektor oddziału terenowego Agencji na wniosek właściwego dowódcy, bez względu na listę kolejności przydziału kwater”. W rezultacie w uregulowaniach tych przyjęto niezgodny z ustawą ogólny tryb przydziału kwater, a nadto postanowiono odstąpić nawet od tych uregulowań. Oznacza to, że organ wykonujący upoważnienie dowolnie reglamentował prawo żołnierzy do przydziału kwatery, które winien respektować z poszanowaniem bezwzględnie wiążących go uregulowań ustawowych.

Do ustalenia przesłanek i procedur przydziału kwater nie dał podstawy Ministrowi Obrony Narodowej przepis art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy, ponieważ upoważnił on Ministra Obrony Narodowej jedynie do określenia w porozumieniu z Ministrem Skarbu Państwa “sposobu i szczegółowych warunków” przydzielania kwater.

Dotychczasowe ustalenia pozwalają przyjąć, iż rozporządzenie zostało wydane z naruszeniem określonych w ustawie zasad realizacji prawa żołnierzy do przydziału kwatery. Nie można przy tym pominąć faktu, iż identyczne co do istoty uchybienia Trybunał stwierdził już badając wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności z ustawą o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP uregulowań innego rozporządzenia, w którym Minister Obrony Narodowej ustanowił pozaustawowe materialnoprawne i kompetencyjne kryteria sprzedaży kwater (por. wyrok w sprawie U. 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118, s. 661-662).

3. Podniesiony przez wnioskodawcę zarzut niezgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy należy rozważyć przede wszystkim z punktu widzenia zakresu zaskarżenia, jaki został wskazany w pkt 1 *petitum* wniosku. Trybunał uznał, że przepis ten jest niezgodny z art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy przez to, że w sposób odmienny niż ustawa określa tryb postępowania w sprawach przydziału kwater żołnierzom zawodowym. Minister Obrony Narodowej stanowiąc § 2 ust. 3 rozporządzenia pominął treść art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy, który jednoznacznie stanowi, że prawo do kwatery realizuje się na wniosek żołnierza zawodowego przez przydział kwatery. Złożenie wniosku przez uprawnionego żołnierza jest jedynym i wystarczającym ustawowym warunkiem przydziału kwatery (w razie rezygnacji z tego prawa – ekwiwalentu pieniężnego). W procedurze tej nie bierze udziału dowódca zainteresowanego żołnierza.

4. Zaskarżone przepisy § 2 ust. 3 i § 3 wykraczają poza zakres upoważnienia zawartego w art. 83 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy, a tym samym są niezgodne z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz zwraca uwagę, że 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 załatwiania wniosków o przydział kwatery. Brak stanowiska ustawodawcy oznacza, że decyzje powinny zapadać w kolejności zgłoszenia wniosków o przydział kwatery przez osoby uprawnione. Zaskarżony przepis modyfikuje tak określoną kolejność.

Trybunał Konstytucyjny podzielił zgodny wniosek uczestników postępowania, że zaskarżone przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej ustanawiają regulacje odmienne od zasad przyjętych w ustawie.

5. Dostrzegając konieczność dostosowania zakwestionowanej regulacji do Konstytucji i ustawy, a także biorąc pod uwagę wniosek Ministra Obrony Narodowej, Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej zaskarżonego rozporządzenia na okres do 1 maja 2003 r.

Trybunał nie znalazł uzasadnienia dla przyjęcia dłuższego okresu odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów. Dotychczasowe, trwające ponad rok, prace legislacyjne zmierzające do zmiany zakwestionowanego stanu prawnego nie przyniosły rezultatów, mimo że w przedstawionym stanowisku Minister Obrony Narodowej podzielił zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich. Z kolei krótszy termin odroczenia utraty mocy obowiązującej kwestionowanych przepisów – o jaki wnosił przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej – zdaniem Trybunału, mógłby prowadzić, na co wskazują doświadczenia wynikające z obserwacji procesu legislacyjnego, do obowiązywania “kadłubowego” rozporządzenia. Sytuacja taka mogłaby spowodować niespójność stanu prawnego i niepewność prawa co do obowiązujących zasad przyznawania kwater i kręgu uprawnionych żołnierzy.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny nie widzi powodów, aby niezgodny z Konstytucją i ustawą stan prawny mógł trwać ponad określony w pkt 2 sentencji okres.

Mając powyższe na uwadze należało orzec jak w sentencji.