

**WYROK**

z dnia 20 maja 2003 r.

**Sygn. akt K 56/02\*****W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący  
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca  
Janusz Niemcewicz  
Miroslaw Wyrzykowski  
Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu, Prokuratora Generalnego oraz Ministra Obrony Narodowej, na rozprawie w dniu 20 maja 2003 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 i Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 506 i Nr 106, poz. 678, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 86, poz. 964 i Nr 93, poz. 1063, z 2000 r. Nr 6, poz. 70 i Nr 48, poz. 550 oraz z 2001 r. Nr 4, poz. 24, Nr 81, poz. 877, Nr 100, poz. 1085, Nr 125, poz. 1368 i Nr 154, poz. 1800) z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 2) § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz. U. Nr 37, poz. 165, z 1997 r. Nr 52, poz. 331, z 1998 r. Nr 45, poz. 275, z 1999 r. Nr 22, poz. 203, z 2000 r. Nr 44, poz. 511 oraz z 2001 r. Nr 43, poz. 484) z art. 39 ust. 3 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 i Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 506 i Nr 106, poz. 678, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 86, poz. 964 i Nr 93, poz. 1063, z 2000 r. Nr 6, poz. 70 i Nr 48, poz. 550 oraz z 2001 r. Nr 4, poz. 24, Nr 81, poz. 877, Nr 100, poz. 1085, Nr 125, poz. 1368 i Nr 154, poz. 1800),
- 3) § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia wskazanego w punkcie drugim z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP,

o r z e k a:

**I**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 10 czerwca 2003 r. w Dz. U. Nr 101, poz. 944.

**1. Art. 39 ust. 3 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, Nr 113, poz. 984 i Nr 240, poz. 2055), w części odnoszącej się do szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz. U. Nr 37, poz. 165, z 1997 r. Nr 52, poz. 331, z 1998 r. Nr 45, poz. 275, z 1999 r. Nr 22, poz. 203, z 2000 r. Nr 44, poz. 511, z 2001 r. Nr 43, poz. 484 oraz z 2002 r. Nr 80, poz. 727) są niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji oraz z art. 39 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I. 1.**

## II

**Art. 39 ust. 3 ustawy powołanej w punkcie I. 1, w części odnoszącej się do szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego, oraz przepisy § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia powołanego w punkcie I. 2 tracą moc z dniem 31 grudnia 2003 r.**

## UZASADNIENIE:

### I

17 kwietnia 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie:

1) niezgodności § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz. U. Nr 37, poz. 165, z 1997 r. Nr 52, poz. 331, z 1998 r. Nr 45, poz. 275, z 1999 r. Nr 22, poz. 203, z 2000 r. Nr 44, poz. 511 oraz z 2001 r. Nr 43, poz. 484) z art. 39 ust. 3 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 i Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 506 i Nr 106, poz. 678, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 86, poz. 964 i Nr 93, poz. 1063, z 2000 r. Nr 6, poz. 70 i Nr 48, poz. 550 oraz z 2001 r. Nr 4, poz. 24, Nr 81, poz. 877, Nr 100, poz. 1085, Nr 125, poz. 1368 i Nr 154, poz. 1800) i z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP

oraz

2) art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim zawiera on upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając przedmiotowy wniosek Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że w myśl art. 39 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej uprawnionym osobom, niezależnie od rodzaju zajmowanego lokalu mieszkalnego, przysługuje równoważnik mieszkaniowy. Zaznaczył ponadto, że – zgodnie z art. 39 ust. 2 tej ustawy – równoważnik mieszkaniowy nie przysługuje tym osobom uprawnionym, które

skorzystały z ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery albo nabyły zajmowaną kwaterę. Podkreślił przy tym, iż jest to jedyne kryterium, od którego uzależnione zostało otrzymanie równoważnika mieszkaniowego. Zaskarżone przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych wskazują natomiast sytuacje, w których dopuszczalne jest wstrzymanie wypłaty równoważnika mieszkaniowego na rzecz osoby uprawnionej.

Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się do treści § 7 ust. 1 i § 11 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia wskazując, iż w myśl tych przepisów równoważnik mieszkaniowy jest przeznaczony na wykonywanie przez osobę uprawnioną we własnym zakresie robót remontowych i napraw wyposażenia w wynajmowanej kwaterze lub w lokalu mieszkalnym, a w razie stwierdzenia obniżenia stanu technicznego kwatery lub lokalu mieszkalnego, dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej może nakazać wykonanie robót remontowych i napraw wyposażenia w określonym terminie. W myśl zaś § 11 ust. 2 przedmiotowego rozporządzenia, w wypadku, gdy nie wykonano robót i napraw, dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wydaje decyzję o wstrzymaniu wypłaty równoważnika mieszkaniowego do czasu wykonania nakazanych robót i napraw. Przywołał też treść § 11 ust. 3 tego rozporządzenia, zgodnie z którym w razie niewykonania robót i napraw w określonym terminie, oddział terenowy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wykonuje je we własnym zakresie, a ich koszt potrącający jest z równoważnika mieszkaniowego, przysługującego osobie uprawnionej. Jak wskazał wnioskodawca, powyższy stan prawny dopełnia § 12 przedmiotowego rozporządzenia, który wprowadza swoistą sankcję pozwalającą na wstrzymanie wypłaty równoważnika mieszkaniowego do czasu uregulowania, nieuiszczonych w terminie, zobowiązań finansowych wobec Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, iż w aktualnym stanie prawnym, w ustawie o Zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, brak jest wystarczającego umocowania do uregulowania tej kwestii w drodze rozporządzenia. Przypomniał przy tym, że § 11 i 12 przedmiotowego rozporządzenia zostały wydane z powołaniem się na upoważnienie zawarte w art. 39 ust. 3 ustawy o Zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich upoważnienie to uprawnia jedynie do uregulowania w akcie podustawowym materii dotyczącej określenia wysokości równoważnika mieszkaniowego oraz trybu jego przyznawania, nie zaś sytuacji, w których możliwe jest wstrzymanie jego wypłaty.

Zdaniem wnioskodawcy, usprawiedliwienia dla ustanowienia niezaskarżonych przepisów § 11 ust. 1 i 3 kwestionowanego rozporządzenia można ewentualnie poszukiwać w innych aniżeli art. 39 ust. 3 przedmiotowej ustawy przepisach, w szczególności zaś w jej art. 34 ust. 1, który stanowi, że osoby zajmujące kwaterę lub lokal mieszkalny są zobowiązane udostępnić je Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w określonym terminie w celu dokonania przeglądu technicznego albo napraw obciążających Agencję albo osobę uprawnioną lub najemcę, jeżeli mimo uprzedniego wezwania nie dokonali napraw w wyznaczonym terminie. W jego ocenie nie sposób jest natomiast usprawiedliwić regulacji zawartych w § 11 ust. 2 i w § 12 tego rozporządzenia. Wskazał w szczególności, że upoważnienia do określenia trybu przyznawania równoważnika mieszkaniowego, zawartego w art. 39 ust. 3 przedmiotowej ustawy, nie można rozumieć jako upoważnienia do określenia sytuacji, w których dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji

Mieszkaniowej, w drodze decyzji administracyjnej miałby wstrzymywać wypłatę równoważnika mieszkaniowego.

W odniesieniu do § 12 zakwestionowanego rozporządzenia, Rzecznik Praw Obywatelskich dodał, że wprowadza on nową, nieprzewidzianą przepisami ustawy sankcję. W stosunku do osób, które nie uiszczają w terminie czynszu i opłat z tytułu zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego, znajduje bowiem zastosowanie art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przewidujący przymusowe ściągnięcie należności w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, a w ostateczności – art. 42 ust. 1 w związku z art. 38 ust. 1 tej ustawy, pozwalający na wydanie decyzji o zwolnieniu kwatery lub wypowiedzeniu umowy najmu, gdy dana osoba nie uiszcza czynszu i opłat z tytułu zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego przez łączny okres dłuższy niż trzy miesiące.

Konkludując stwierdził, iż wskazane paragrafy zakwestionowanego rozporządzenia są niezgodne z upoważnieniem ustawowym, zawartym w art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż wykraczają poza jego granice. To zaś – w jego ocenie – oznacza, że przepisy te nie mają charakteru wykonawczego, ale wprowadzają własne, nieznanie ustawie konstrukcje prawne. Ten zaś sposób stanowienia prawa pozostaje, jego zdaniem, w kolizji z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, z którego wynika, że rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Z kolei uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim zawiera on upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia, w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego, Rzecznik Praw Obywatelskich w pierwszej kolejności przypomniał, iż art. 39 ust. 1 i 2 przedmiotowej ustawy określają wyłącznie krąg osób uprawnionych do otrzymania równoważnika mieszkaniowego. Żaden przepis tej ustawy nie zawiera natomiast postanowień, które regulowałyby problematykę ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ustawa nie zawiera zatem wskazówek, w jaki sposób ta materia powinna być uregulowana w akcie wykonawczym, co oznacza, że upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego ma charakter blankietowy. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazał także na niedopuszczalność takiego sformułowania upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań, czy wskazówek. Konkludując zaś stwierdził, że skoro art. 39 ust. 3 zakwestionowanej ustawy przekazuje do szczegółowego uregulowania w drodze rozporządzenia materię, która w ogóle nie jest regulowana na poziomie ustawy, to oznacza to, że art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest, w zakresie wskazanym w przedmiotowym wniosku, niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ustosunkowując się do przedmiotowego wniosku, w piśmie z 9 lipca 2002 r., Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, że przepisy § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych są niezgodne z art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a art. 39 ust. 3 tej ustawy w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze rozporządzenia,

szczególowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny podkreślił na wstępie, iż zarówno kwestionowana ustawa, jak i rozporządzenie weszły w życie pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych. W nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przypomniał, że „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”. Odwołując się do treści art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej wskazał, iż zawiera ona wymogi powtórzone w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Konkludując stwierdził, iż sformułowanie normy kompetencyjnej w zakwestionowanej ustawie musi być zgodne z wymogami aktualnie obowiązującej Konstytucji, a w szczególności z jej art. 92 ust. 1, co oznacza, że ocena zakwestionowanych przepisów winna być przeprowadzona w oparciu o wzorce powołane przez wnioskodawcę.

W świetle powyższego, Prokurator Generalny uznał, iż zakwestionowane przepisy § 11 ust. 2 i § 12 przedmiotowego rozporządzenia są niezgodne z art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, a tym samym nie odpowiadają celowi wykonania ustawy, co z kolei jest równoznaczne z ich niezgodnością z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ustosunkowując się do tej części wniosku, która dotyczy zarzutu niekonstytucyjności art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim zawiera on upoważnienia do uregulowania w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego, Prokurator Generalny również podzielił stanowisko wnioskodawcy. Uzupełniając argumentację przez niego przytoczoną zauważył, iż upoważnienie zawarte w art. 39 ust. 3 kwestionowanej ustawy, dotyczące określenia „szczegółowych zasad” nie spełnia wymogów przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji nie tylko dlatego, że żaden przepis tej ustawy nie wskazuje wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, ale także z tego powodu, że w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nie sposób jest odnaleźć choćby ogólnych zasad mających znaczenie dla ustalenia wysokości równoważnika mieszkaniowego. Dodał przy tym, że w odniesieniu do ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa jest w art. 39 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawodawca posłużył się stosunkowo skonkretyzowanymi kryteriami, ujętymi w samej ustawie (art. 47 ust. 2-4).

Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Prokurator Generalny przypomniał ponadto, iż Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę na konieczność unikania posługiwania się w upoważnieniu do wydania rozporządzenia takich sformułowań, jak „zasady”, o ile bliżej nie wyjaśnia się w ustawie ich znaczenia. W konsekwencji podzielił pogląd wnioskodawcy o niekonstytucyjności art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Zwrócił też uwagę, że stwierdzenie niekonstytucyjności art. 39 ust. 3 przedmiotowej ustawy spowoduje utratę mocy obowiązującej nie tylko zaskarżonych przepisów rozporządzenia, ale i całości regulacji prawnej wydanej na podstawie niekonstytucyjnego upoważnienia, w szczególności zaś – całego rozdziału 3 zakwestionowanego rozporządzenia, zatytułowanego „Równoważnik mieszkaniowy”. Dodał przy tym, że wprawdzie wnioskodawca odniósł zarzut niekonstytucyjności tylko do tego członu art. 39 ust. 3 zaskarżonej ustawy, w którym mowa jest o określeniu szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego, ale utrzymywanie w mocy samych tylko przepisów o trybie przyznawania równoważnika

mieszkaniowego byłoby niecelowe, skoro przepisy te byłyby niewykonalne z powodu braku regulacji w zakresie wysokości stanowiących go kwot. Wobec powyższego, Prokurator Generalny – na wypadek stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów – wniósł o odroczenie wejścia w życie takiego orzeczenia.

Marszałek Sejmu, w stanowisku przedstawionym w piśmie z dnia 14 kwietnia 2003 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1999 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368, Nr 74, poz. 676 i Nr 113, poz. 984) z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu swego stanowiska podzielił argumenty wnioskodawcy, iż przepis art. 39 ust. 3 ustawy, upoważniający do określenia szczegółowych zasad ustalenia wysokości i trybu przyznania równoważnika mieszkaniowego, nie zawierał wytycznych do wydania takiego rozporządzenia. Ustawa bowiem nie określa materii, którą przekazano do uregulowania w rozporządzeniu. Z uwagi na brak wytycznych, zarówno w samym upoważnieniu, jak i w innych przepisach ustawy – upoważnienie to ma charakter blankietowy, a tym samym niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, uznał, iż niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie legitymuje do wydania rozporządzenia nie w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek (orzeczenie z 22 września 1997 r. sygn. K. 25/97). W państwie demokratycznym proklamującym w porządku prawnym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy, jako podstawowym źródle prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie cedować funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Niedopuszczalne jest, by prawodawczym decyzjom organów władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej (wyrok TK z 25 maja 1998 r. sygn. U. 19/97). Przepisy konstytucyjne nakładają obowiązek takiego zredagowania przepisu upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, aby wyznaczał pewne minimum unormowań, jakie mają się znaleźć w akcie wykonawczym. Powinny mieć one odzwierciedlenie w przepisach materialnych ustawy oraz upoważnieniu do wydawania aktów wykonawczych.

W świetle powyższego uznał, że art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W piśmie z 11 lipca 2002 r. Minister Obrony Narodowej przedstawił stanowisko, iż § 11 ust. 2 i § 12 przedmiotowego rozporządzenia są niezgodne z art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, zaś art. 39 ust. 3 tej ustawy w zakresie wskazanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając swoje stanowisko, Minister Obrony Narodowej stwierdził, iż ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do równoważnika mieszkaniowego ustaliła zasadę, że równoważnik mieszkaniowy przysługuje osobom uprawnionym zawsze, chyba że zajdą okoliczności wymienione w art. 39 ust. 2 tej ustawy. Jak podkreślił, jedynym kryterium, od którego uzależnione jest otrzymanie równoważnika mieszkaniowego jest posiadanie statusu osoby uprawnionej w myśl art. 24 ust. 1 ustawy.

W jego ocenie przedmiotowa ustawa jednoznacznie określiła, komu przysługuje równoważnik oraz wskazała warunki, od spełnienia których zależy jego otrzymanie, zaś § 11 zakwestionowanego rozporządzenia wprowadza dodatkowe, nieprzewidziane ustawą

kryteria, od spełnienia których ma zależeć prawo do równoważnika mieszkaniowego. Nawiązując do treści art. 92 Konstytucji, Minister Obrony Narodowej stwierdził, że skoro ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej jednoznacznie określiła kryteria, od spełnienia których zależy otrzymanie równoważnika mieszkaniowego, to wprowadzenie dodatkowych warunków w akcie niższego rzędu wykracza poza delegację do jego wydania. Argumentację tę odniósł także do § 12 zakwestionowanego rozporządzenia.

W dalszej części uzasadnienia swojego stanowiska, Minister Obrony Narodowej przedstawił powody ustanowienia przepisów rozporządzenia zakwestionowanych przedmiotowym wnioskiem. W tej kwestii podniósł w szczególności, że równoważnik mieszkaniowy przeznaczony jest na wykonanie określonych robót w kwaterach i lokalach mieszkalnych pozostających w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, co oznacza, że Agencja ta jest zainteresowana tym, ażeby równoważnik przeznaczony został na cel wskazany w przepisach.

Minister Obrony Narodowej odniósł się również do zgłoszonego przez wnioskodawcę zarzutu niezgodności art. 39 ust. 1 przedmiotowej ustawy z art. 92 ust. 1 Konstytucji podziеляjąc stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich o jego niekonstytucyjności.

## II

Na rozprawie 20 maja 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali uprzednio zajęte na piśmie stanowiska.

W toku rozprawy Rzecznik Praw Obywatelskich wyjaśnił nadto, iż kwestionując konstytucyjność tego korzystnego – w zasadzie – dla żołnierzy zawodowych przepisu, kierował się m.in. tym, iż nieskuteczne okazały się jego inne działania, zmierzające do przyspieszenia unormowania tych kwestii w przepisach rangi ustawowej.

Przedstawiciel Ministerstwa Obrony Narodowej, wniósł o odroczenie terminu utraty mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów rozporządzenia do dnia 31 grudnia 2003 r. Również przedstawiciel Sejmu RP poparł to stanowisko w zakresie, w jakim odnosić się ono mogło do zaskarżonego przepisu ustawy. Zdaniem Sejmu termin ten jest wystarczający. Przedstawiciel Ministerstwa Obrony Narodowej poinformował nadto, iż w toku zaawansowanych prac legislacyjnych znajduje się nowy projekt ustawy, który stwarza odmienny system finansowania zakwaterowania Sił Zbrojnych.

## III

### 1. Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W pierwszym rzędzie Trybunał zbadał zgodność zaskarżonego art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 i Nr 141, poz. 692, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 6, poz. 31, Nr 80, poz. 506 i Nr 106, poz. 678, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 86, poz. 964 i Nr 93, poz. 1063, z 2000 r. Nr 6, poz. 70 i Nr 48, poz. 550 oraz z 2001 r. Nr 4, poz. 24, Nr 81, poz. 877, Nr 100, poz. 1085, Nr 125, poz. 1368 i Nr 154, poz. 1800) ze wskazanym jako wzorzec art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten brzmi: „Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Finansów, w drodze rozporządzenia określi szczegółowe zasady ustalania wysokości i tryb przyznawania równoważnika mieszkaniowego”.

Należy podkreślić, iż RPO zaskarżył ten przepis tylko w części, w jakiej mówi on o określaniu w drodze rozporządzenia „szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika”. Nie objęto natomiast przedmiotem zaskarżenia kompetencji do określania w drodze rozporządzenia trybu przyznawania równoważnika mieszkaniowego. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) – Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku. Oznacza to, iż przepis będzie badany tylko w części objętej zaskarżeniem.

Niezbędne jest jednak ustalenie znaczenia całego zaskarżonego przepisu w kontekście wszystkich postanowień ustawy. Zarówno ze względu na zaskarżoną część art. 39 ust. 3 ustawy, jak i dalsze żądania wniosku RPO dotyczące zgodności przepisów rozporządzenia wydanego na podstawie art. 39 ust. 3 z tym wzorcem ustawowym.

Art. 39 tej ustawy stanowi w niezaskarżonym ustępie pierwszym, iż: „Osobom uprawnionym, niezależnie od rodzaju zajmowanego lokalu mieszkalnego, przysługuje równoważnik mieszkaniowy”.

Za „osoby uprawnione”, o których mowa w tym przepisie, ustawa uznaje żołnierzy zawodowych (art. 24 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 1 i 3) oraz osoby, o których mowa w art. 23 ust. 1 i 2 tej ustawy, tj. żołnierzy zawodowych zwolnionych z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, jeżeli nabyli uprawnienia do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, jak również żołnierzy zwolnionych z czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała, jeżeli nie nabyli uprawnień do emerytury lub wojskowej renty inwalidzkiej, w przypadku wypowiedzenia stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy z powodu przeniesienia, przekształcenia lub likwidacji jednostki wojskowej na skutek restrukturyzacji Sił Zbrojnych. Jak zatem wynika z art. 39 ust. 1 osobami uprawnionymi do równoważnika mieszkaniowego są wszystkie wymienione wyżej. Ustawa nie formułuje zatem żadnych innych przesłanek, od których zależy przyznanie równoważnika mieszkaniowego. Przynależność do grupy osób uprawnionych daje się łatwo ustalić bez konieczności przeprowadzania postępowania.

Również zakres wyłączeń podmiotowych jest jasno skonstruowany. Z kręgu osób uprawnionych – również niezaskarżony – ustęp drugi tego przepisu, wyklucza osoby, które skorzystały z ekwiwalentu pieniężnego (pomocy finansowej), o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2, tj. z ekwiwalentu pieniężnego wypłaconego w zamian za rezygnację z kwatery, albo nabyły zajmowaną kwaterę drogą umowy sprzedaży w trybie wskazanym w art. 58 tej ustawy.

Zasady nabywania kwater i lokali mieszkalnych, określone w art. 58, są znacznie korzystniejsze, niż inne zasady nabywania. Wartość rynkową kwatery lub lokalu mieszkalnego pomniejsza się, w sposób odpowiedni, o lata podlegające zaliczeniu do wysługi lat oraz o lata zajmowania kwatery (lokalu mieszkalnego) na podstawie decyzji o przydziale lub umowy najmu.

Tym samym z prawa do równoważnika mieszkaniowego korzystają te osoby uprawnione, którym nie udzielono znaczącej pomocy finansowej w innym trybie.

Ponieważ w całej ustawie nie wskazano żadnych innych ograniczeń podmiotowo-przedmiotowych, ani też nie nazwano celu jakiemu równoważnik miałby służyć – przeto cech prawnych tego świadczenia należy szukać w jego nazwie oraz określeniu kręgu osób uprawnionych. Wynika stąd, iż równoważnik mieszkaniowy służy pomocy finansowej dla tych osób, które nie uzyskały możliwości skorzystania z innych określonych w ustawie form pomocy.

Użycie w jego nazwie przymiotnika „mieszkaniowy” nie jest równoznaczne z nadaniem mu celowego charakteru. Wskazuje raczej jedynie na związek z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych tych żołnierzy zawodowych, którzy nie zrezygnowali z kwatery,

ani nie nabyli szczególnie korzystnie kwater w drodze umowy sprzedaży. Związek ten nie przesądza jednak, na poziomie ustawowym, o celowym przeznaczeniu wypłaconego równoważnika. Z ustawy nie wynika bowiem, o jakie rodzaje potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych chodzi, a co za tym idzie brak jest podstaw do badania sposobu wykorzystania równoważnika. Należy nadto podkreślić, iż w ustawie nie ma mowy przesłankach (zasadach) przyznawania tego równoważnika. Dopiero w przypadku istnienia takich przesłanek można byłoby mówić ewentualnie o celowym przeznaczeniu świadczenia oraz trybie jego przyznawania – rozumianego jako postępowanie mające na celu ustalenie, czy przesłanki od których zależy powstanie prawa do świadczenia, zostały spełnione, a świadczenie jest (ewentualnie) zgodnie z prawem wykorzystywane. Skoro krąg osób uprawnionych jest oczywisty i na ogół nie wymaga postępowania wyjaśniającego to dopiero z pojawieniem się przesłanek warunkujących powstanie tego prawa można byłoby mówić o trybie przyznawania świadczenia. Wraz z istnieniem tych przesłanek pojawić się dopiero może potrzeba rozstrzygnięcia, co do przyznania świadczenia (odmowy przyznania), zawieszania, wstrzymania lub cofnięcia świadczenia.

Termin, jakim określono w ustawie świadczenie, o którym mowa w art. 39 ustawy, wskazywać ma na to, iż chodzi o zrównoważenie określonych nakładów osób uprawnionych, związane z ich sposobem zamieszkiwania, zdeterminowanym pełnieniem zawodowej służby wojskowej. Skoro wyłączone są z tego uprawnienia osoby, które skorzystały już z ekwiwalentu pieniężnego oraz te, które nabyły lokal mieszkalny lub kwatery na szczególnie korzystnych warunkach, to oznacza to, iż chodzi o rekompensatę kosztów mieszkaniowych związanych m.in. z bieżącym utrzymywaniem lokalu w stanie nie pogorszonym. Nie można jednak wykluczyć jeszcze innego rozumienia zwrotu „równoważnik mieszkaniowy” jako uzupełniającego rozumienie podane wyżej.

Sumując, termin, jakim posłużono się w ustawie nie został dookreślony, ani jeśli chodzi o cel tego świadczenia, ani jego charakter, bądź jako rekompensaty nakładów, bądź z góry ustalonego uzupełnienia wynagrodzenia. Tak więc, ani art. 39 ustawy, ani inne przepisy tej ustawy nie pozwalają doprecyzować znaczenia terminu „równoważnik mieszkaniowy” tak, aby przesądzał on generalnie o zasadach ustalania wysokości świadczenia. Z ustawy nie wynikają nadto żadne przesłanki (zasady) warunkujące przyznawanie świadczenia, determinujące zarazem tryb tego przyznawania. Nie ma zatem postanowień w oparciu, o które mogłaby być budowana konstrukcja tego świadczenia, a co za tym idzie i jego charakter prawny.

Dopiero na tle tak ustalonego znaczenia art. 39 ust. 1 i 2 w związku z innymi postanowieniami ustawy ocenić można znaczenie zaskarżonego, w części ustępu trzeciego tegoż artykułu. Artykuł ten zawiera delegację dla Ministra Obrony Narodowej, który w porozumieniu z Ministrem Finansów określić ma w drodze rozporządzenia: szczegółowe zasady ustalania wysokości świadczenia oraz tryb jego przyznawania. Tak więc, delegacja zawarta w tym przepisie nie odnosi się w ogóle do przesłanek przyznawania świadczenia osobom uprawnionym; tych bowiem przesłanek ograniczających dostęp do świadczenia w ogóle w ustawie nie zawarto. Przez to wnosić należy, iż ustawodawca nie miał zamiaru takich ograniczeń wprowadzać. Stwierdzić należy, iż ustawa nie przewidująca w ogóle zasad przyznawania (czyli warunków dostępu) świadczenia, tym samym nie może stwarzać podstaw do jego odmawiania, zawieszania, wstrzymywania czy cofania ... . Każdy, kto jest osobą uprawnioną w rozumieniu art. 22 ust. 1 i 3 w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 oraz art. 23 ust. 1 i 2 ustawy, ma w świetle ustawy prawo podmiotowe do tego świadczenia.

Rzutuje to na sposób rozumienia „trybu przyznawania”, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy. Z przeprowadzonej analizy wynika jasno, iż tryb przyznawania, który mógłby być określony w rozporządzeniu wykonawczym dotyczyć może tylko zagadnień

technicznych. Ustawa określa bowiem jednoznacznie, komu się należy świadczenie tak, że nie potrzebne są z reguły jakiegokolwiek czynności wyjaśniające. Nie warunkuje także w żaden sposób przyznania świadczenia. „Tryb przyznawania” jest zatem w istocie jest raczej zbiorem czynności technicznych, takich jak przekazania i wypłacenie. To zaś nie wymaga rozstrzygnięcia.

Tylko tak rozumiana część druga art. 39 ust. 3 może być uznana za materię nadającą się do regulacji w akcie wykonawczym.

Część pierwsza art. 39 ust. 3 ustawy zawierająca delegację dla Ministra Obrony Narodowej, działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów, do uregulowania szczegółowych zasad ustalania wysokości równoważnika mieszkaniowego. Obejmuje zatem upoważnienie do uregulowania szczegółowego w akcie podstawowym materii, które w ogóle w ustawie nie jest uregulowana.

Żadne postanowienia ustawy nie mówią bowiem nic o tym, w jaki sposób obliczać należne świadczenie. Tym samym brak jest jakichkolwiek zasad prowadzących do obliczania wysokości świadczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, upoważnienie do wydania aktu wykonawczego musi mieć charakter szczegółowy oraz wskazywać zakres spraw przekazanych. Upoważnienie zawarte w art. 39 ust. 3 część pierwsza nie może mieć charakteru szczegółowego upoważnienia wobec braku unormowania ogólnego (zakresu spraw), którego uszczegółowieniem miałyby być rozporządzenie. Jest to w istocie upoważnienie do samoistnego kreowania zasad określających wysokość świadczenia.

W tym stanie rzeczy już tylko marginesowo zwrócić uwagę należy, iż mamy do czynienia z przedkonstytucyjnym przepisem ustawowym, a co za tym idzie takim, który ukształtowany został w porządku konstytucyjnym wynikającym z art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji.

Wprawdzie, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w takiej sytuacji dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, a przy ocenie kompetencji prawotwórczej do wydania badanej normy – stan konstytucyjny z dnia jej wydania (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 listopada 1997 r., sygn. U 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 66). Należy jednak zwrócić uwagę, iż art. 56 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 roku, będący odpowiednikiem art. 92 ust. 1 obowiązującej Konstytucji, zawierał wymagania zbieżne z obecnym uregulowaniem, jeśli chodzi o pojęcie upoważnienia ustawowego do wydania przez ministra rozporządzenia w celu jej wykonania. Przepis ten także wykluczał istnienie uprawnienia do samodzielnego prawotwórstwa organów władzy wykonawczej. Przede wszystkim jednak wskazać należy, iż ustawa z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej była już wielokrotnie zmieniana po wejściu Konstytucji w życie. Nie wykorzystano zatem możliwości nadania jej brzmienia zgodnego z wymogami Konstytucji, wobec tak wyraźnej i oczywistej sprzeczności.

Z tych względów Trybunał orzekł jak w pkt 1 sentencji wyroku.

2. Z kolei zakwestionowane przepisy § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz. U. Nr 37, poz. 165, z 1997 r. Nr 52, poz. 331, z 1998 r. Nr 45, poz. 275, z 1999 r. Nr 22, poz. 203, z 2000 r. Nr 44, poz. 511, z 2001 r. Nr 43, poz. 484 oraz z 2002 r., Dz. U. Nr 80, poz. 727) pozostają w związku formalnym z zaskarżonym art. 39 ust. 3 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił

Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368, Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984 i Nr 240, poz. 2055).

Całe rozporządzenie wydane zostało zarówno w wykonaniu art. 35 ust. 3 jak i – zaskarżonego przedmiotowym wnioskiem – art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak stanowi § 7 ust. 1 przedmiotowego rozporządzenia, równoważnik mieszkaniowy jest przeznaczony na wykonanie przez osobę uprawnioną we własnym zakresie robót remontowych i napraw wyposażenia w zajmowanej kwaterze lub lokalu mieszkalnym. O takim celu przeznaczenia równoważnika w ustawie nie ma w ogóle mowy. Określenie jego wysokości w rozporządzeniu w formie zryczałtowanej nie jest też oparte na jakichkolwiek postanowieniach ustawy – zarówno jak chodzi o stawkę zależną od rodzaju wyposażenia w ogrzewanie, jak i należną powierzchnię mieszkalną. Osoby uprawnione do otrzymania tego świadczenia – w myśl paragrafu ósmego rozporządzenia – zobowiązane są składać coroczne oświadczenia o okolicznościach wpływających na tak obliczany wymiar równoważnika mieszkaniowego.

Z niezaskarżonego § 11 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że dyrektor terenowego oddziału Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, w razie stwierdzenia obniżenia stanu technicznego kwatery lub lokalu mieszkalnego, może nakazać wykonanie robót remontowych i napraw wyposażenia w określonym terminie. Kwestionowany zaś przedmiotowym wnioskiem ustęp drugi § 11 rozporządzenia stanowi, iż w wypadku, gdy osoba uprawniona nie wykonała robót i napraw nakazanych jej przez dyrektora terenowego oddziału Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, wówczas może on wydać decyzję o wstrzymaniu wypłaty równoważnika mieszkaniowego do czasu wykonania nakazanych robót i napraw.

Z kolei w myśl zakwestionowanego § 12 przedmiotowego rozporządzenia, jeżeli osoba uprawniona nie uiszcza w ustalonych terminach zobowiązań finansowych wobec Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, wówczas dyrektor terenowego oddziału tej Agencji wstrzymuje wypłatę równoważnika mieszkaniowego do czasu uregulowania tych zobowiązań.

Jak zasadnie w przedmiotowej sprawie podnosi wnioskodawca i jak to już wykazano wyżej, z przywołanych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że jedynym kryterium, od którego ustawodawca uzależnił otrzymanie równoważnika mieszkaniowego jest posiadanie statusu „osoby uprawnionej” z dodatkowym zastrzeżeniem, iż osoba taka nie została wyłączona z kręgu osób uprawnionych do otrzymania tego świadczenia na podstawie art. 39 ust. 2 tej ustawy.

Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy § 11 ust. 2 i § 12 przedmiotowego rozporządzenia zostały wydane zatem jedynie formalnie na podstawie upoważnienia, zawartego w art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawca zasadnie wskazuje, że z treści tego upoważnienia wynika umocowanie do określenia samych tylko szczegółowych zasad ustalania wysokości i trybu przyznawania równoważnika mieszkaniowego. Nie istnieją natomiast przepisy ustawowe, określające przesłanki dostępu do świadczenia, a przez to i przesłanki odmowy jego przyznania lub ewentualnie cofnięcia przyznanego świadczenia albo jego zawieszenia, wstrzymania. Tak więc nie ma podstaw ustawowych dla uregulowania w rozporządzeniu wstrzymania wypłaty równoważnika mieszkaniowego należnego osobie uprawnionej.

Przepis § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych uprawnia dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do wydania

decyzji wstrzymującej wypłatę równoważnika mieszkaniowego do czasu wykonania nakazanych robót i napraw w zajmowanej kwaterze lub lokalu mieszkalnym przez osobę uprawnioną do otrzymania takiego równoważnika. Dotyczy zatem kompetencji do wydawania decyzji, a zarazem przesłanek, warunkujących realizację prawa do wypłaty świadczenia. O sprawach tych – jak wykazano wyżej – nie ma mowy w art. 39 ust. 3 ustawy ponieważ nie określono w nim, czy świadczenie to ma mieć charakter celowy, tzn. przeznaczony na roboty i naprawy zajmowanej kwatery lub lokalu.

Podkreślić należy, iż RPO zaskarżył przedmiotowe przepisy nie ze względu tylko na ich niezgodność z hierarchicznym porządkiem źródeł prawa, lecz przede wszystkim – co oczywiste – ze względów merytorycznych.

Istnienie świadczenia pieniężnego w postaci równoważnika mieszkaniowego jest przywilejem wiążącym się z charakterem służby pełnionej przez żołnierzy zawodowych. Skoro świadczenie to ma być wykorzystywane na wykonywanie robót budowlanych i napraw w zajmowanej kwaterze lub lokalu mieszkalnym tak, ażeby w każdym czasie były one zdadne do zasiedlenia, to w istocie zasadne jest dopuszczenie możliwości pozbawienia tego przywileju osoby, które nie wykorzystują tego świadczenia zgodnie z jego przeznaczeniem. Odpowiednie uregulowanie tej kwestii musiałyby być jednak zawarte bezpośrednio w przepisie ustawy, nie zaś w rozporządzeniu.

Natomiast § 12 przedmiotowego rozporządzenia odnosi się do sytuacji niewywiązywania się w terminie ze zobowiązań finansowych wobec Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. O tej samej sytuacji mówi art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym: „Czynsz i opłaty z tytułu zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego, nie uiszczone w ustalonym terminie płatności, podlegają wraz z odsetkami za zwłokę przymusowemu ściąganiu na podstawie tytułu wykonawczego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji” oraz uregulowanie zawarte w art. 38 ust. 1 w związku z art. 42 ust. 1 tej ustawy. Z treści tych ostatnich przepisów wynika, że w sytuacji niewywiązywania się ze zobowiązań finansowych wobec Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przez łączny okres dłuższy niż trzy miesiące, dyrektor terenowego oddziału Agencji wydaje decyzję o zwolnieniu kwatery lub wypowiedza umowę najmu, przy czym jednocześnie wskazuje osobie uprawnionej inną kwaterę lub lokal mieszkalny.

Mimo tego uregulowania, zasadność merytoryczna dodatkowego cofnięcia przywileju przewidzianego w kwestionowanym przepisie § 12 rozporządzenia mogłaby być rozważana, pod warunkiem wszakże unormowania go w ustawie. Pozostaje to jednak poza zakresem kognicji TK w sprawie.

Tak więc, przytoczone powyżej stwierdzenia, co do przekroczenia granic upoważnienia ustawowego przez zaskarżony § 11 ust. 2 rozporządzenia, odnieść trzeba także w całości rozciągłości do § 12 przedmiotowego rozporządzenia.

Z tych względów Trybunał orzekł, iż zaskarżone: § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia są niezgodne z art. 39 ust. 3 ustawy.

3. Z kolei TK przeszedł do zbadania zgodności tych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy § 11 ust. 2 i § 12 przedmiotowego rozporządzenia – pomimo, że rozporządzenie to zostało wydane z powołaniem się na konkretną delegację ustawową – nie spełniają wymogów wskazanych w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Przepisy te wykraczają poza materię określoną w upoważnieniu ustawowym do ich wydania, co powoduje, że upoważnienie wykorzystane zostało do innych celów, aniżeli – wskazane w art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Przepisy § 11 ust. 2 i § 12 przedmiotowego rozporządzenia nie są więc przepisami o charakterze wykonawczym do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Po pierwsze bowiem, przepisy § 11 ust. 2 i § 12 przedmiotowego rozporządzenia nie zostały wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, gdyż upoważnienie to przekraczają, po drugie zaś – nie zostały wydane w celu wykonania ustawy.

Takie zaś rozporządzenie, które nie zostało wydane w celu wykonania ustawy i na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, jest niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Niedochowanie tych dwóch warunków jest wystarczające do uznania niekonstytucyjności rozporządzenia (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 stycznia 1998 r., sygn. P. 2/97, OTK ZU nr 1/1998, poz. 1).

Jak już stwierdzono, zaskarżone przepisy § 11 ust. 2 i § 12 przedmiotowego rozporządzenia są niezgodne z art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Przekroczenie zaś zakresu ustawowego upoważnienia powoduje – automatycznie niejako – niezgodność tych przepisów także z samym art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98, OTK nr 4/1999, poz. 75).

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż przepisy § 11 ust. 2 i § 12 rozporządzenia, przekraczające ustawowe upoważnienie zawarte w art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nie mogą być uznane za wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Przepisy te są zatem niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł jak w sentencji.

4. Przejsć z kolei należy do rozstrzygnięcia następnego zarzutu zgłoszonego przez wnioskodawcę. Dotyczy on niezgodności samego art. 39 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zarzut ten wiąże się zatem z elementem treściowym tego upoważnienia ustawowego.

Interpretując ten przepis Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że upoważnienie do wydania rozporządzenia musi spełniać następujące wymogi konstytucyjne:

- 1) mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym, tj. musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia;
- 2) mieć charakter szczegółowy pod względem przedmiotowym, tj. ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania;
- 3) mieć charakter szczegółowy pod względem treściowym, tzn. wskazywać ma wytyczne dotyczące treści aktu

(por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może mieć zatem charakteru blankietowego i nie może pozostawać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia.

Tym bardziej niedozwolonym jest wydawanie rozporządzeń bez jakiegokolwiek upoważnienia ustawowego w celu uzupełnienia, nie zaś wykonania ustawy.

Z tych względów Trybunał orzekła jak w pkt 2 sentencji.

Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej zaskarżonych przepisów ze względu na okres niezbędny dla uregulowania badanej materii w ustawie.

Z tych wszystkich względów Trybunał orzekł, jak w sentencji.

