

Dz.U. 2000 Nr 88 poz. 989

WYROK

z dnia 17 października 2000 r.

Sygn. K. 16/99

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Wiesław Johann – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca

Lidia Banaszkiewicz – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 17 października 2000 r. sprawy z wniosku grupy posłów na Sejm RP, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Obrony Narodowej i Prokuratora Generalnego o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 58 ust. 8 ustawy z dnia 22 marca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) z art. 92 ust. 1 oraz z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz
- 2) § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych (Dz.U. Nr 32, poz. 141 ze zm.) z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

1. Art. 58 ust. 8 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433; zm.: Nr 141, poz. 692; z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 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) jest zgodny z art. 92 ust. 1 oraz nie jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych (Dz.U. Nr 32, poz. 141; zm.: z 1998 r. Nr 158, poz. 1044) rozumiany jako nie wykluczający możliwości wystąpienia z wnioskiem o zakup kwatery stałej w każdym czasie w trybie art. 57 ust. 1 ustawy z 22 marca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, o której mowa w pkt. 1, jest zgodny z art. 2 i nie jest niezgodny z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Grupa posłów na Sejm RP wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 58 ust. 8 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.; dalej: ustawa o zakwaterowaniu wojska lub zaskarżona ustawa). Przepis ten upoważnia Ministra Obrony Narodowej do wydania rozporządzenia, w którym ma określić szczegółowe zasady i tryb sprzedaży osobnych kwater stałych.

W ocenie wnioskodawców przepis ten nie spełnia wymogów zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i tym samym jest z nim niezgodny.

Wnioskodawcy stwierdzają, że – zgodnie z powołanym przepisem konstytucyjnym – rozporządzenia wydawane są na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, które powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Zaskarżony przepis nie zawiera żadnych wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego i tym samym jest sprzeczny z powołanym wyżej przepisem konstytucyjnym, a ponadto regulacja taka jest niezgodna z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, ponieważ nakazuje organowi władzy wykonawczej podjęcie działań bez należytego umocowania ustawowego, przez co wnioskodawcy rozumieją, że umocowanie to ma być zgodne z dyspozycją art. 92 ust. 1 konstytucji. Zdaniem wnioskodawców „stawia tym samym pod znakiem zapytania legalność rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej wydanego na podstawie tego przepisu”.

2. Wnioskodawcy wnieśli również o stwierdzenie, że przepis § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych (Dz.U. Nr 32, poz. 141 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie sprzedaży kwater stałych), narusza:

- zasadę zaufania do państwa oraz
- zasadę demokratycznego państwa prawnego wyartykułowane w art. 2 Konstytucji RP, a także
- art. 7 konstytucji stanowiący, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Minister Obrony Narodowej, działając na podstawie art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu wojska, określił w § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprzedaży kwater stałych, że „osoby zainteresowane kupnem osobnej kwatery stałej zawiadamiają o tym na piśmie dyrektora oddziału terenowego Agencji w terminie trzydziestu dni od dnia podania zestawienia do wiadomości publicznej”. Minister nie określił, jaki charakter prawny ma ustalony w kwestionowanym przepisie termin trzydziestu dni. Z treści rozporządzenia nie można jednoznacznie wnioskować, czy prawo do wykupu przysługuje tylko i wyłącznie osobom, które w powyższym terminie zawiadomią dyrektora Agencji o zamiarze wykupu, czy też z wnioskiem o wykup można wystąpić w terminie późniejszym, bez składania ww. zawiadomienia. W ocenie wnioskodawców, w tym paragrafie rozporządzenia Minister naruszył art. 2 Konstytucji RP, ponieważ ustalił bardzo krótki termin na podjęcie wstępnej decyzji o wykupie mieszkania przez osobę uprawnioną, czym naruszył zasadę zaufania obywatela do państwa. Osoba zainteresowana, będąc zmuszoną do podjęcia decyzji, jest w tym wypadku zaskakiwana treścią „zestawienia” budynków i w stosunkowo krótkim czasie (30 dni) musi podjąć decyzję o dużym znaczeniu nie mając pewności, czy niedotrzymanie ww. terminu nie wykluczy jej w przyszłości z prawa do ubiegania się o wykup zajmowanego lokalu mieszkalnego. Tym samym została także naruszona zasada rzetelności w działaniu instytucji publicznych, wyrażona wprost we wstępie do Konstytucji RP. Nawet gdyby przyjąć, że odpowiednie organy Agencji w swoim praktycznym działaniu przyjmą najbardziej

korzystną dla „osób zainteresowanych” interpretację kwestionowanego przepisu, ich działanie w każdej chwili może być uznane za niezgodne z prawem wobec nieostrości przepisu § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprzedaży kwater stałych. Zgodnie z treścią art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a Wojskowa Agencja Mieszkaniowa jest w tym wypadku organem władzy publicznej. Wprowadzenie zainteresowanych w stan niepewności poprzez nieprecyzyjną redakcję przepisu narusza, zdaniem wnioskodawców, w sposób oczywisty zasadę demokratycznego państwa prawnego.

1. Prokurator Generalny w przedstawionym na piśmie stanowisku stwierdził, że:

1) art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu wojska jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i nie jest niezgodny z art. 2 i 7 Konstytucji RP,

2) § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprzedaży osobnych kwater stałych nie jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Na wstępie Prokurator Generalny podniósł, że art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu wojska został ustanowiony w 1995 r., a więc w czasie obowiązywania Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zgodnie zaś z utrwalonym w orzecznictwie poglądem Trybunału Konstytucyjnego, „w procesie kontroli konstytucyjności prawa należy zawsze opierać się na obowiązującym w chwili orzekania brzmieniu konstytucji”.

W myśl art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, przepis upoważniający do wydania rozporządzenia powinien określać:

- 1) organ właściwy do wydania rozporządzenia,
- 2) zakres spraw przekazanych do uregulowania,
- 3) wytyczne dotyczące treści aktu.

Z analizy zaskarżonego art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu wojska dokonanej przez Prokuratora Generalnego wynika, że przepis ten niewątpliwie spełnia pierwszą z wymienionych przesłanek – wskazuje Ministra Obrony Narodowej jako organ właściwy do wydania rozporządzenia oraz realizuje przesłankę drugą, określając zakres spraw przekazanych do uregulowania – szczegółowe zasady i tryb sprzedaży osobnych kwater stałych. Wątpliwości natomiast może budzić brak spełnienia trzeciej przesłanki – wytycznych dotyczących treści aktu. Zarzut braku tej przesłanki nie może być oceniany w oderwaniu od przepisów ustawy o zakwaterowaniu wojska, zawartych w rozdziale 6 – „Sprzedaż osobnych kwater stałych i lokali mieszkalnych”. Przepisy te określają, że sprzedaż kwater lub lokali mieszkalnych – znajdujących się w budynkach będących w zasobach mieszkaniowych Agencji – następuje na zasadach obowiązujących przy sprzedaży lokali mieszkalnych Skarbu Państwa (art. 55 ust. 1); zawierają kategorie kwater lub lokali mieszkalnych wyłączonych od sprzedaży (art. 55 ust. 2); ustalają tryb przygotowania tej sprzedaży (art. 57); stanowią o sprawach związanych z ustaleniem ceny i sposobu zapłaty przez nabywcę (art. 58).

Zdaniem Prokuratora Generalnego powstaje pytanie, czy umieszczenie wytycznych w przepisie upoważniającym jest niezbędnym warunkiem jego zgodności z art. 92 ust. 1 konstytucji, czy warunek ten może zostać spełniony także wówczas, gdy wskazówki (wytyczne), co do treści aktu wykonawczego, zostały zawarte w ustawie.

W omawianej sprawie – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie można tracić z pola widzenia faktu, że mamy do czynienia z przepisem, który został ustanowiony pod rządami uchylonej Ustawy Konstytucyjnej, a podlega ocenie na podstawie obowiązującej Konstytucji RP.

Prokurator Generalny – powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego interpretujące przepisy art. 54 i art. 56 uchylonej Ustawy Konstytucyjnej, odnośnie wymagań, które musi spełnić upoważnienie – stwierdza, iż jednym z kryteriów jest, aby upoważnienie

odpowiadało „wymaganiom konkretności, wykluczającej samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek”. Można zatem powiedzieć – konkluduje Prokurator Generalny – że warunek konstytucyjności upoważnienia był spełniony także wówczas, gdy wskazówki (wytyczne) dotyczące treści aktu wykonawczego umieszczone zostały w ustawie.

Prokurator Generalny podniósł, że zmiany przepisów wprowadzone przez nową konstytucję mają charakter ewolucyjny. Jest to proces dostosowywania ustaw do obecnie obowiązujących wymagań. Wytyczne, które powinny znaleźć swoją odpowiednią formę w przepisach upoważniających, wymagają opracowania szczegółowych zasad techniki prawodawczej. Stawianie zatem – w okresie przejściowym (dostosowawczym) – wymagań skutkujących niekonstytucyjnością zaskarżonego przepisu w sytuacji, gdy wytyczne znajdują się w ustawie, byłoby jego zakwestionowaniem z powodów – jak się wydaje – formalnych, a nie merytorycznych. Zwłaszcza że wnioskodawcy – zdaniem Prokuratora Generalnego – nie wykazali w przedłożonym uzasadnieniu, iż brak wytycznych jest powodem wadliwego wykonania upoważnienia. Zarzuty bowiem, podnoszone w stosunku do zakwestionowanego przepisu rozporządzenia, nie dotyczą przekroczenia zakresu upoważnienia zawartego w art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu wojska. Pozwala to przyjąć, iż zarzut niekonstytucyjności upoważnienia z powodu braku wytycznych wnioskodawcy traktują jako formalnoprawny.

Uznając zgodność art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu wojska z art. 92 ust. 1 konstytucji, który jest wzorcem o większym stopniu szczegółowości i ściśle wiąże się z zaskarżonym przepisem, Prokurator Generalny także stwierdza, iż nie jest on niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Odnosnie niekonstytucyjności § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprzedaży osobnych kwater stałych Prokurator Generalny stwierdza, iż podstawowym zarzutem grupy posłów jest „nieprecyzyjność redakcji przepisu”. Wnioskodawcy bowiem nie kwestionują uprawnienia organu wykonawczego do sporządzania zestawienia, ani też samego prawa do ustanawiania terminu na złożenie zawiadomienia przez osoby zainteresowane kupnem kwatery.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ocena zasadności wymienionego zarzutu wymaga ustalenia, czy językowe sformułowanie zaskarżonego przepisu pozwala na jego wykładnię zgodną z ustawą i konstytucją. Zaskarżony przepis rozporządzenia musi być odczytywany zgodnie z przepisami ustawy, dla wykonania których rozporządzenie zostało wydane.

Art. 57 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu wojska stanowi, iż „sprzedaży kwater (...) dokonuje w drodze umowy dyrektor oddziału rejonowego Agencji, na wniosek osoby uprawnionej lub najemcy, jeżeli kwatera (...) jest położona w budynku wytypowanym do sprzedaży”. Z przepisu tego wynika, że zawarcie umowy sprzedaży kwater poprzedza „wniosek osoby uprawnionej lub najemcy”, co do złożenia którego ustawa nie przewiduje żadnego terminu.

Natomiast zaskarżony przepis dotyczy zasięgnięcia opinii mieszkańców (osób zainteresowanych kupnem kwater), na podstawie której dokonane zostaną pewne czynności techniczne, takie jak przeprowadzenie geodezyjnego rozgraniczenia nieruchomości, wycena wartości kwater i gruntu (§ 3 rozporządzenia). Nie złożenie więc zawiadomienia o chęci zakupu kwatery w terminie 30 dni nie wyklucza możliwości wystąpienia w każdym czasie o jej zakup, zgodnie z trybem przewidzianym w art. 57 ust. 1 zaskarżonej ustawy.

Prokurator Generalny zauważa, iż wnioskodawcy zawiadomienie to określają jako „podjęcie wstępnej decyzji o wykupie mieszkania”.

Tym samym – zdaniem Prokuratora Generalnego – nieuzasadnione są wątpliwości grupy posłów co do charakteru prawnego terminu zawartego w rozporządzeniu. Bezsprzecznie ma on charakter instrukcyjny, co oznacza, że jego niedotrzymanie nie może pozbawiać osób uprawnionych do skorzystania z prawa zgodnego z ustawą o zakwaterowaniu wojska. W tej

sytuacji bezprzedmiotowe jest także kwestionowanie długości tego terminu, w czym wnioskodawcy upatrują naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa.

Zakładana przez wnioskodawców możliwość niewłaściwej interpretacji zaskarżonego przepisu rozporządzenia (z pominięciem treści art. 57 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu wojska) nie może świadczyć o jego wadliwości.

Powołując się na utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Prokurator Generalny stwierdził, że technika wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją powinna korzystać z pierwszeństwa i tę samą technikę należy stosować przy badaniu zgodności rozporządzeń z aktami wyższej rangi. Jeżeli „językowe sformułowanie badanego przepisu pozwala na ustalenie takiego rozumienia przepisu, przy zastosowaniu którego przepis można ocenić jako zgodny z Konstytucją, to nie istnieje bezwzględna konieczność orzekania o jego niezgodności z Konstytucją”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, właściwa wykładnia zaskarżonego przepisu rozporządzenia pozwala organom władzy publicznej na legalne jego stosowanie, na podstawie i w granicach prawa. Nietrafny jest więc także zarzut naruszenia art. 7 konstytucji.

3. Minister Obrony Narodowej w piśmie z 22 lipca 1999 r. zajął stanowisko, że:

1) art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu wojska jest zgodny z art. 92 ust. 1, art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

2) § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprzedaży osobnych kwater stałych nie jest niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP, przytaczając argumentację zbieżną ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego. Do stanowiska tego przychylił się także Sejm RP w piśmie z 11 października 2000 roku.

II

Na rozprawie 17 października 2000 r. przedstawiciele: wnioskodawcy – grupy posłów na Sejm RP i uczestników postępowania – Prokuratora Generalnego, Sejmu RP i Ministra Obrony Narodowej podtrzymali stanowiska złożone na piśmie z tym, że przedstawiciel wnioskodawcy w wystąpieniu ustnym wprowadził dodatkowy zarzut arbitralności decyzji dyrektorów oddziałów rejonowych Agencji, podejmowanych na podstawie zaskarżonej ustawy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie należy wyjaśnić, czy wymagania art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP odnoszą się do ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych. Ustawa ta została bowiem uchwalona pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych – została uchwalona i ogłoszona w Dzienniku Ustaw w 1995 r. Przypomnieć tu należy pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż „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” (*wyrok z 26 listopada 1997 r., sygn. U. 6/97, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 66, s. 459*). Podzielając ten pogląd Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że przedmiotem orzekania w rozpoznawanej sprawie nie jest ocena procedury, w jakiej został ustanowiony art. 58 ust. 8 zaskarżonej ustawy. Trybunał Konstytucyjny orzeka o merytorycznej treści art. 58 ust. 8, a treść ta polega na sformułowaniu

normy kompetencyjnej pod adresem Ministra Obrony Narodowej. Sformułowanie to musi być zgodne z aktualnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi, w szczególności zaś z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Zakres obowiązków, jaki na ustawodawcę nakłada art. 92 ust. 1 konstytucji był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W rozpoznawanej sprawie za punkt wyjścia należy przyjąć ustalenia dokonane w szczególności w wyrokach z: 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU Nr 6/1999, poz. 120, z 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/99 i z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, odpowiednio: OTK ZU Nr 7/1999, poz. 156 i 162.

Wymagania, jakim muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, formułuje art. 92 ust. 1 konstytucji, który dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”). Zwłaszcza ten ostatni element, a mianowicie obowiązek określenia owych „wytycznych” stanowi nowość w naszym systemie prawnym, bo przepisy poprzednie (art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r., gdy chodzi o rozporządzenia ministrów) nie formułowały *expressis verbis* takiego wymagania.

Jednak już pod rządami przepisów konstytucyjnych sprzed 1997 r., zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie rysowało się przekonanie, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Już w orzeczeniu sygn. Uw 4/88 z 19 października 1988 r. (OTK w 1988 r., s. 79), Trybunał Konstytucyjny wskazał, że (ówczesna) „Konstytucja PRL nie zezwala na formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych”. W orzeczeniu z 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97 wskazano, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie „upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek” (OTK ZU Nr 3-4/1997, s. 304). Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., w wyroku z 25 maja 1998 r., sygn. U. 19/97 zauważono, że „w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie *cedować* funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej (...) Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej...” (OTK ZU Nr 4/1998, s. 262-263; zob. też wyrok z 14 marca 1998 r., sygn. K. 40/97, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 12, s. 72, w którym uznano niekonstytucyjność „upoważnienia blankietowego”). Od czasów Konstytucji PRL można mówić o obowiązku takiego zredagowania przepisu upoważniającego, aby wyznaczał on pewne minimum kierunku unormowań, jakie mają być zawarte w akcie wykonawczym. Obowiązek ten stał się tym bardziej wyrazisty im istotniejsza – z punktu widzenia praw obywateli i zasady wyłączności ustawy – stawała się treść uregulowań, które miały być zawarte w akcie wykonawczym.

Art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji z 1997 r. nakazując wyraźnie, by w upoważnieniu określić także „wytyczne dotyczące treści aktu”, podsumował tę linię rozwojową. Przepis ten traktować należy raczej jako potwierdzenie stanowiska, jakie od dawna rysowało się już w orzecznictwie, niż jako sformułowanie nowej, nieznanej dotąd przesłanki formułowania upoważnień. Niemniej, wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego za niewątpliwie należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da

się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę „wytycznych dotyczących treści aktu”, jest sprzeczne z konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 konstytucji, zostaną spełnione.

Art. 92 konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”, trudno też dla ustalenia definicji odwoływać się do koncepcji „pojęć zastanych”, bo polskie prawo konstytucyjne nie używało dotąd pojęcia „wytycznych” w takim rozumieniu. Wprowadzenie tego wymagania wynikało ze świadomej decyzji twórców konstytucji. W pracach Komisji Konstytucyjnej ZN zakwestionowano bowiem to sformułowanie, ale po wysłuchaniu stanowisk ekspertów zdecydowano się na jego utrzymanie. Jak wskazał wówczas M. Zieliński, wytyczne, „to ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne wskaźniki dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu. Wskazówki te ograniczałyby swobodę treści rozporządzenia”. P. Sarnecki wskazał zaś, że „wytyczne, to wskazanie celu – kierunku, który miałby być osiągnięty w danym akcie” (Komisja Konstytucyjna ZN, Biuletyn nr XXXVIII, s. 21 – debata w podkomisji redakcyjnej 19 sierpnia 1996 r.).

Podobne jest stanowisko Rady Legislacyjnej, która uznała, że „wytyczne”, to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, Przegląd legislacyjny 1998, nr 3-4, s. 187).

Trybunał Konstytucyjny podziela to stanowisko.

„Wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcje które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające kierunki rozwiązań jakie mają być zawarte w rozporządzeniu lub eliminujące pewne treści.

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne – jak już była o tym mowa, całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia, bo stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zd. 2 konstytucji. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: 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 bardziej szczegółowe – niż w innych materiałach – ujęcie „wytycznych co do treści aktu”. Innymi słowy, minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela.

„Wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak

rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie.

3. Art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych określa podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia oraz wyznacza zakres przedmiotowy materii, które mają zostać uregulowane. Tym samym wymagania szczegółowości podmiotowej i przedmiotowej upoważnienia zostały spełnione.

Jakkolwiek art. 58 ust. 8 nie formułuje „wytycznych co do treści aktu” (który to wymóg został wprowadzony Konstytucją z 1997 r.), ani też nie zawiera postanowień wyznaczających kierunki rozwiązań, jakie mają znaleźć się w rozporządzeniu (który to wymóg istniał już pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych), to jak już wskazano, nie dyskwalifikuje to jeszcze przepisu upoważniającego. Problem istnienia „wytycznych” powinien być bowiem rozpatrywany w całym kontekście normatywnym ustawy. Konieczna jest tym samym odpowiedź na pytanie, czy w innych – niż art. 58 ust. 8 – postanowieniach zaskarżonej ustawy możliwe jest odnalezienie wskazówek co do zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych.

4. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko Prokuratora Generalnego i Ministra Obrony Narodowej, że zarzut braku spełnienia przez przepis art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu wojska trzeciej przesłanki – wytycznych dotyczących treści aktu, nie może być oceniany w oderwaniu od przepisów ustawy o zakwaterowaniu wojska.

Ustawa ta zawiera wyodrębniony rozdział 6 zatytułowany „Sprzedaż osobnych kwater stałych i lokali mieszkalnych”. Przepisy zawarte w tym rozdziale, adekwatnie do zakresu przedmiotu regulacji, dotyczą kwestii podstawowych związanych ze sprzedażą osobnych kwater stałych, co pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by kwestie podstawowe dotyczące pozycji i praw jednostki (podmiotów podobnych) były regulowane przepisami ustawy. I tak przepisy te określają:

- kategorie kwater i lokali mieszkalnych podlegających sprzedaży i że sprzedaż następuje na zasadach obowiązujących przy sprzedaży lokali mieszkalnych Skarbu Państwa, ze zmianami wynikającymi z przepisów ustawy o zakwaterowaniu wojska – art. 55 ust. 1;
- kategorie kwater lub lokali mieszkalnych wyłączonych ze sprzedaży – art. 55 ust. 2;
- kto jest uprawniony do nabycia zajmowanej kwatery lub lokalu mieszkalnego i jaka osoba nie jest uprawniona do nabycia zajmowanej kwatery lub lokalu mieszkalnego – art. 56;
- tryb przygotowania kwater lub lokali mieszkalnych do sprzedaży – art. 57;
- zasady i tryb ustalania ceny sprzedawanych kwater lub lokali mieszkalnych oraz sposobu jej zapłaty przez nabywcę – art. 58.

W świetle dotychczasowych rozważań należy stwierdzić, że rozdział 6 „Sprzedaż osobnych kwater stałych i lokali mieszkalnych” ustawy o zakwaterowaniu wojska, a w szczególności art. 55 ust. 1, 2, 2a, art. 56 ust. 3, art. 57 ust. 4, 5, 7 i art. 58 ust. 7a, określają zasady i tryb sprzedaży osobnych kwater stałych. Dlatego też brak w art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu wojska wytycznych co do treści aktu wykonawczego nie stanowi dostatecznej podstawy do uznania tego przepisu za niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z wyżej wskazanych przepisów możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych do wydania aktu wykonawczego.

5. Uznając zgodność art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który jest wzorcem o większym stopniu szczegółowości i ściśle wiąże się z zaskarżonym przepisem, Trybunał Konstytucyjny stwierdza również, że art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych nie jest niezgodny z art. 2 i z art. 7 Konstytucji RP. Nawiązując do wystąpienia na rozprawie przedstawiciela wnioskodawcy, zarzucającego

arbitralność decyzji dyrektorów oddziałów rejonowych Agencji, podejmowanych na podstawie powołanej ustawy, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, iż ustawa nie została w tej części zaskarżona, a zakres kognicji Trybunału Konstytucyjnego jest wyznaczony granicami wniosku.

6. Oceniając zasadność zarzutu niekonstytucyjności § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprzedaży kwater stałych, Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy wszystkich przepisów, zarówno ustawy o zakwaterowaniu wojska jak i rozporządzenia w sprawie sprzedaży kwater stałych, dotyczących zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych.

Art. 57 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu wojska stanowi, że „sprzedaży kwater (...) dokonuje w drodze umowy dyrektor oddziału rejonowego Agencji, na wniosek osoby uprawnionej lub najemcy, jeżeli kwatery (...) jest położona w budynku wytypowanym do sprzedaży”. Z przepisu tego wynika, że zawarcie umowy poprzedza wniosek osoby uprawnionej lub najemcy, co do złożenia którego ustawa, ani też rozporządzenie w sprawie sprzedaży kwater stałych, nie przewidują żadnego terminu.

Art. 57 ust. 2 stanowi zaś, że osoba która dokonuje w drodze umowy sprzedaży kwater stałych, dyrektor oddziału rejonowego Agencji, ustala wykaz budynków w których kwatery są przeznaczone do sprzedaży.

Cały § 2 rozporządzenia w sprawie sprzedaży kwater stałych reguluje postępowanie, którego wynikiem ma być „wykaz budynków, w których kwatery (...) są przeznaczone do sprzedaży”, i tak:

- ust. 1 stanowi, że – przed ustaleniem „wykazu budynków, w których kwatery (...) są przeznaczone do sprzedaży” – dyrektor oddziału rejonowego Agencji, na wniosek dyrektora oddziału terenowego Agencji uzgodniony z właściwym terytorialnie dowódcą garnizonu, sporządza zestawienie budynków przewidzianych do wymienienia w tym wykazie,

- ust. 2 stanowi, jakie budynki należy uwzględnić w sporządzonym zestawieniu,

- ust. 3 ustanawia obowiązek podania do wiadomości mieszkańców zestawienia budynków, wymienionych w tym zestawieniu w sposób zwyczajowo przyjęty w danym garnizonie oraz wywieszenia tego zestawienia w siedzibie właściwego oddziału terenowego Agencji,

- zaskarżony ust. 4 stanowi, że osoby zainteresowane kupnem osobnej kwatery stałej zawiadamiają o tym na piśmie dyrektora oddziału terenowego Agencji w terminie 30 dni od dnia podania zestawienia do wiadomości publicznej.

Paragraf 3 rozporządzenia w sprawie sprzedaży kwater stałych w ust. 1 stanowi o przeprowadzeniu przez dyrektora oddziału rejonowego Agencji czynności przygotowawczych do sprzedaży kwater stałych, w zależności od zainteresowania mieszkańców ich kupnem. Czynności te, to przeprowadzenie rozgraniczenia geodezyjnego nieruchomości, jeżeli nie zostało ono dokonane wcześniej, oraz wycena wartości budynków (kwatery) i gruntu. Ustęp 2 stanowi o jedynej konsekwencji, wynikającej ze złożenia na piśmie do dyrektora oddziału terenowego Agencji „zainteresowania kupnem osobnej kwatery stałej”, a mianowicie, że od osoby takiej pobiera się zaliczkę na pokrycie kosztów prac określonych w ust. 1 (o czym wyżej), którą zalicza się na poczet kosztów sprzedaży. W wypadku odstąpienia od kupna osobnej kwatery stałej, zaliczka ta podlega zwrotowi w jej nominalnej wysokości.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarówno w ustawie o zakwaterowaniu wojska jak i w rozporządzeniu w sprawie sprzedaży kwater stałych, nie został ustanowiony termin do złożenia wniosku o kupno kwatery stałej, a tym samym i konsekwencje jego niedotrzymania.

Trzydziestodniowy termin dla złożenia na piśmie „zainteresowania kupnem osobnej kwatery stałej”, zamieszczonej we „wstępnym” niejako zestawieniu, ma charakter czysto techniczny, przyspieszający w czasie sporządzenie „wykazu budynków w których kwatery

(...) są przeznaczone do sprzedaży”. Nie zgłoszenie „zainteresowania kupnem osobnej kwatery stałej” w terminie 30 dni nie rodzi żadnych skutków prawnych w przypadku, gdy osobne kwatery stałe zostaną przeznaczone do sprzedaży. Jedynym skutkiem może być nie umieszczenie budynku, w którym znajdują się kwatery stałe w „wykazie budynków, w których kwatery (...) są przeznaczone do sprzedaży”, gdyż brak zainteresowania kupnem osobnych kwater stałych odpowiedniej liczby mieszkańców lub osób uprawnionych do ich nabycia może mieć wpływ na podjęcie dalszych prac związanych ze sprzedażą tych kwater, co wynika z § 3 ust. 1 rozporządzenia o sprzedaży kwater stałych. Problem ten jednak nie należy do oceny Trybunału Konstytucyjnego.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny nie dopatrywał się naruszenia przez § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprzedaży kwater stałych art. 2 Konstytucji RP.

7. Wnioskodawcy, wskazując w *petitum* wniosku niezgodność § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprzedaży kwater stałych z art. 7 Konstytucji RP, nie uzasadnili postawionego zarzutu. Między treścią zaskarżonego przepisu stanowiącego, że osoby zainteresowane kupnem osobnej kwatery stałej zawiadamiają o tym na piśmie dyrektora oddziału terenowego Agencji w terminie 30 dni od dnia podania zestawienia do wiadomości publicznej, a art. 7 konstytucji wyrażającym zasadę działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, nie ma oczywistej kolizji. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny, mając na uwadze domniemanie konstytucyjności stanowionego prawa uznał, że przepis ten nie jest niezgodny ze wskazanym wzorcem konstytucyjnym.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.