

Warszawa, 27 maja 1999 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie wniosku grupy posłów, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K.16/99).**

Stosownie do zlecenia z dnia 14 maja 1999 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku grupy posłów z dnia 6 maja 1999 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją:

- art. 58 ust. 8 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 86, poz. 433 z późn. zm.) oraz
- § 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).

1. Zdaniem Wnioskodawców, art. 58 ust. 8 wyżej cyt. ustawy, upoważniający Ministra Obrony Narodowej do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych, jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie zawiera żadnych wytycznych dotyczących treści aktu prawnego, a tym samym jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą legalizmu (art. 2 i art. 7 Konstytucji).

Według Wnioskodawców, przepis § 2 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia narusza art. 2 i art. 7 Konstytucji przez to, że:

- ustala zbyt krótki termin na podjęcie wstępnej decyzji o wykupie mieszkania przez osobę uprawnioną,
- wprowadza zainteresowanych w stan niepewności będącej następstwem nieprecyzyjnej redakcji tego przepisu oraz
- nie określa skutków niezachowania terminu zawiadomienia dyrektora oddziału terenowego WAM o zamiarze wykupu osobnej kwatery stałej.

2. Oceniając zasadność zarzutu niekonstytucyjności art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP należałoby uwzględnić okoliczność, że ustawa ta została uchwalona w okresie obowiązywania Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwanej Małą Konstytucją. W myśl art. 56 ust. 3 Małej Konstytucji, minister wydaje rozporządzenia w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień.

Ogólne zasady sprzedaży "osobnych kwater stałych i lokali mieszkalnych" zostały określone w rozdziale 6 zaskarżonej ustawy. Zgodność upoważnienia zawartego w art. 58 ust. 8 tej ustawy z dyspozycją wyżej wskazanego przepisu konstytucyjnego nie budzi wątpliwości. Analiza treści rozdziału 6, w tym zwłaszcza art. 58 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, prowadzi bowiem do wniosku, że celem rozporządzenia **miało być wykonanie ustawy, zaś przedmiot i zakres udzielonego upoważnienia został wyraźnie określony.**

W tym miejscu wypada powołać się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1998 r. sygn. U.19/97, według którego "podstawą oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu, z racji jego ustanowienia przed wejściem w życie nowej konstytucji, nie mogą być szczegółowe postanowienia tej konstytucji, ponieważ nie ma ona mocy wstecznej; wnioski ten (...) znajduje dodatkowe wsparcie w zasadzie nieretroaktywności prawa, która jest jedną z zasad demokratycznego państwa prawnego" (OTK Zb. urzęd. nr 4(19) z 1998 r., s. 259). W tym samym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny dalej wywodzi, że badanie "zgodności przepisów prawa pochodzącego sprzed 17 października 1997 r. z Konstytucją (....) wymaga zatem sięgnięcia do przepisów konstytucyjnych obowiązujących w dniu wydania, ewentualnie także w dniu nowelizowania danego aktu normatywnego" (ibid). **Jedną z kwestii wymagających zbadania jest ustalenie, czy "upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zostało sformułowane prawidłowo z punktu widzenia norm konstytucyjnych obowiązujących w czasie ustanowienia tego upoważnienia** (ibid. s. 259-260).

Należy stwierdzić, że upoważnienie zawarte w art. 58 ust. 8 zaskarżonej ustawy spełnia warunki określone w art. 56 ust. 3 Małej Konstytucji, a zatem nie jest ono niezgodne z dyspozycją "historycznego" już przepisu konstytucyjnego.

3. Inaczej wypada ocenić treść art. 58 ust. 8 zaskarżonej ustawy z punktu widzenia wymagań określonych w

art. 92 ust. 1 Konstytucji, który stanowi między innymi, że upoważnienie zawarte w ustawie powinno określać "organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu". Zaskarżony przepis wyznacza zakres spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia, nie zawiera natomiast "wytycznych", o których mowa w powołanym wyżej artykule ustawy zasadniczej. Można bronić konstytucyjności art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wskazując, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia po części wynikają z przepisów poprzedzających (art. 58 ust. 1-7). Z formalnego punktu widzenia nie będzie to jednak obrona całkowicie skuteczna, ponieważ art. 92 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby owe wytyczne bezpośrednio "towarzyszyły" udzielonemu upoważnieniu do określenia "szczegółowych zasad i trybu sprzedaży". **Wypada zatem stwierdzić, że zakwestionowany przepis obecnie nie spełnia jednego z warunków konstytucyjnych.** Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przy ocenie "konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania" (zob. OTK ZU nr 1(23) z 1999 r. s. 56).

Zaskarżony art. 58 ust. 8 ustawy nie jest więc w pełni zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Jednakże zakres niezgodności oraz ocena i wnioski przedstawione w pkt 2, moim zdaniem, nie uzasadniają uznania tego przepisu za niekonstytucyjny.

4. Zarzut niekonstytucyjności § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych nie wydaje się uzasadniony z następujących względów:

1) z treści rozporządzenia należałoby wnioskować, że zakwestionowany przepis ma charakter porządkowy. **Przewidziany w nim termin trzydziestu dni na zawiadomienie dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o zamiarze kupna osobnej kwatery stałej nie wydaje się zbyt krótki. Podjęcie bowiem wstępnej decyzji w tej sprawie przez osobę zainteresowaną nie wiąże się z nadmiernym ryzykiem z jej strony.** W myśl § 3 ust. 2 rozporządzenia, od osób, które zawiadomiły o zamiarze kupna takiej kwatery pobiera się zaliczkę na pokrycie kosztów przeprowadzenia geodezyjnego rozgraniczenia nieruchomości oraz wyceny wartości budynków (kwater) i gruntu. W razie odstąpienia od zamiaru kupna kwatery zaliczka podlega zwrotowi w jej nominalnej wysokości. W tym przypadku osoba, która uprzednio wpłaciła zaliczkę, poniosłaby uszczerbek majątkowy stanowiący jedynie różnicę między kwotą nominalną a wartością realną tej zaliczki. W warunkach malejącej inflacji nie byłaby to strata znaczna;

2) na podstawie § 4 ust. 1 i 4 rozporządzenia należałoby przyjąć, że zgłoszenie zamiaru kupna osobnej kwatery stałej po upływie trzydziestu dni nie powoduje utraty formalnych uprawnień osoby zainteresowanej do nabycia tej nieruchomości. Stosownie do ust. 1, po dokonaniu czynności związanych z geodezyjnym rozgraniczeniem i wyceną budynków dyrektor oddziału rejonowego Agencji ustala wykaz budynków, w których osobne kwatery stałe przeznaczone są do sprzedaży. **Otóż wykaz ten może być bieżąco uzupełniany** w trybie określonym w przepisach poprzedzających ( §2, § 3 oraz § 4 ust. 1-3). Oznacza to, że dopuszczalne jest sporządzanie dodatkowych zestawień budynków przewidzianych "do wymienienia" w tymże wykazie, a tym samym i dodatkowy termin trzydziestodniowy zgłaszania zamiaru kupna kwatery, liczony od dnia podania zestawienia do wiadomości publicznej;

c) treść przepisów kwestionowanego rozporządzenia nie uzasadnia więc zarzutu, jakoby § 2 ust. 4 wprowadzał zainteresowanych w stan niepewności i z tego powodu był niezgodny z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Niemniej, można zgodzić się z krytyczną uwagą, że pożądana i możliwa byłaby większa precyzja w redagowaniu całości rozporządzenia, co pozwoliłoby uniknąć wątpliwości interpretacyjnych.

*Opracował: Witold Pawełko*