

60/6A/2004

WYROK

z dnia 29 czerwca 2004 r.

Sygn. akt U 1/03

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca
Marian Zdyb,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 czerwca 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1469) z art. 88 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1469) jest niezgodny z art. 88 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, Nr 19, poz. 185, Nr 74, poz. 676, Nr 81, poz. 731, Nr 113, poz. 984, Nr 115, poz. 996, Nr 153, poz. 1271, Nr 176, poz. 1457 i Nr 200, poz. 1688 oraz z 2003 r. Nr 90, poz. 844, Nr 113, poz. 1070, Nr 130, poz. 1188 i 1190, Nr 137, poz. 1302, Nr 166, poz. 1609, Nr 192, poz. 1873 i Nr 210, poz. 2036), a przez to także niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z 11 lutego 2003 r. wystąpił z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i

opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1469; dalej: rozporządzenie z 17 października 2001 r. lub rozporządzenie w sprawie mieszkań dla policjantów) z art. 88 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.; dalej: ustawa o Policji), a przez to także niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Analiza art. 88 ust. 1 oraz art. 95 ust. 1 ustawy o Policji prowadzi do wniosku, iż co do zasady lokal mieszkalny przydziela się policjantowi w służbie stałej nie posiadającemu mieszkania, który ponadto nie skorzystał z pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, jak również nie zbył uprzednio posiadanego mieszkania. Ustawa o Policji nie formułuje innych dodatkowych warunków, od których uzależniony jest przydział lokalu mieszkalnego na rzecz policjanta.

Ustawodawca formułując w sensie pozytywnym prawo funkcjonariusza Policji do lokalu mieszkalnego, wskazuje jako cechę istotną, którą musi się charakteryzować policjant ubiegający się o ten lokal, pozostawanie w służbie stałej. Treść § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r., uzależniając przydział lokalu od nieprzewidzianych w ustawie przesłanek, tj. kwalifikacji zawodowych, przydatności do służby i okresu służby w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, przesądza o niezgodności tego przepisu z art. 88 ust. 1 ustawy o Policji.

1.2. Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał także, że określenia użyte w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r. odwołują się do wyrażeń trudnych do sprecyzowania (kwalifikacje zawodowe, przydatność do służby). Użycie w rozporządzeniu wyrażeń niedookreślonych powoduje zmianę charakteru decyzji administracyjnej wydawanej w sprawie przyznania mieszkania dla policjanta, zbliżając ją do decyzji uznaniowej.

1.3. Kwestionowany przepis rozporządzenia wydany został na podstawie upoważnienia zawartego w art. 97 ust. 1 ustawy o Policji. Upoważnienie ustawowe uprawnia organ posiadający kompetencję normodawczą jedynie do skonkretyzowania postanowień ustawy. Nie zawiera ono natomiast umocowania do wprowadzania do obrotu prawnego nowych, nieznanych ustawie przesłanek materialnoprawnych. W rozporządzeniu zostały zaś rozbudowane i uzupełnione przesłanki zrealizowania normy określonej w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji. Okoliczność ta powoduje, iż § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r. nie służy wykonaniu ustawy, a tym samym jest niezgodny ze wskazanym upoważnieniem ustawowym, a przez to również z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 6 maja 2003 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wniósł o stwierdzenie, iż kwestionowany § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r. nie jest niezgodny z art. 88 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy o Policji oraz art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

2.1. Określone w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października okoliczności warunkujące przydział lokalu mieszkalnego należą – zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – do katalogu szczegółowych zasad przydziału tych lokali, o których mowa w art. 97 ust. 1 ustawy o Policji.

Za zasadnością wprowadzenia jako kryterium przydziału przedmiotowych lokali tego typu okoliczności faktycznych, jak: kwalifikacje zawodowe, przydatność do służby i

okres służby, przemawiają względy natury celowościowej. Należy bowiem mieć na uwadze, iż system zaspokajania potrzeb mieszkaniowych uregulowany w rozdziale 8 ustawy o Policji, odnosi się wyłącznie do określonej grupy zawodowej, jaką stanowią policjanci, a zatem również wymogi stosowane wobec policjantów w zakresie uzyskania lokalu mieszkalnego powinny uwzględniać specyfikę i charakter tego stosunku służbowego.

W tym stanie rzeczy celowym zdaje się być uzależnienie przydziału policjantowi lokalu mieszkalnego od okoliczności faktycznych odzwierciedlających jego stosunek do służby, przygotowanie praktyczne i teoretyczne do tej służby, jak też przydatność zawodową.

2.2. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazał, iż w praktyce okoliczności określone w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r. traktowane są przez komórki organizacyjne, w kompetencji których pozostaje wydawanie decyzji w sprawie przydziału lokali mieszkalnych policjantom, jako warunki wpływające jedynie na kolejność przydziału. Przemawia za tym również dyspozycja § 1 ust. 2 omawianego rozporządzenia, zgodnie z którą przydział lokalu mieszkalnego może nastąpić bez względu na czas oczekiwania na przydział. Łączna wykładnia wskazanych powyżej przepisów rozporządzenia z 17 października 2001 r. pozwala, zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, na przyjęcie interpretacji, zgodnie z którą w sytuacji, gdy policjanci ubiegający się o lokal mieszkalny posiadają tożsamy lub zbliżony okres oczekiwania na jego przydział oraz legitymują się identycznymi uprawnieniami z uwagi na normy zaludnienia, badane są dodatkowo określone w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia przesłanki decydujące o kolejności przydziału.

2.3. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji podniósł dodatkowo, iż konieczność ustalania przez organy Policji kolejności przydziału policjantom lokali mieszkalnych determinowana jest istniejącą sytuacją w zakresie budownictwa mieszkaniowego w resorcie spraw wewnętrznych i administracji.

3. Prokurator Generalny, w pisemnym stanowisku z 16 września 2003 r., stwierdził, że zaskarżony § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r. jest niezgodny z art. 88 ust. 1 i art. 97 ust. 1 ustawy o Policji oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, wobec czego wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich jest zasadny.

3.1. Podzielając postawione zakwestionowanym regulacjom zarzuty oraz argumentację wnioskodawcy, Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, iż z treści upoważnienia sformułowanego w art. 97 ust. 1 ustawy o Policji wynika, że w rozporządzeniu, którego ta delegacja dotyczy, mogą być określone jedynie „szczegółowe zasady” przydziału lokali mieszkalnych dla policjantów, a zatem zasady, które pozostają w zgodzie z zasadami ustawowymi. Natomiast § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r. ustanawia dodatkowe, niewynikające z uregulowań ustawowych kryteria, od spełnienia których uzależniony jest przydział lokali mieszkalnych policjantom. Świadczy o tym sformułowanie: „przy wystąpieniu łącznie następujących okoliczności”, zawarte w ust. 1 § 1 poddanego kontroli rozporządzenia.

3.2. Zdaniem Prokuratora Generalnego, gdyby pozaustawowe kryteria sformułowane w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie mieszkań dla policjantów służyć miały wyłącznie ustalaniu kolejności przydziału lokali, to mieściłyby się w pojęciu szczegółowych zasad, o których mowa jest w przepisie ustawowym zawierającym

upoważnienie do wydania rozporządzenia. Jednak redakcja zdania wstępnego ust. 1 § 1 rozporządzenia z 17 października 2001 r. nakazuje traktować owe pozaustawowe kryteria jako takie, które muszą być spełnione, aby możliwa była realizacja danego policjantom ustawowego prawa do lokalu mieszkalnego, co przemawia za sprzecznością zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

II

Na rozprawie 29 czerwca 2004 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali wyrażone w pismach stanowiska wraz z przedstawioną w nich argumentacją oraz udzielili odpowiedzi na pytania Trybunału Konstytucyjnego.

Przedstawiciel Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podkreślił, że wskazane w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia przesłanki nie mogą być i nie są traktowane jako ograniczenia prawa do lokalu mieszkalnego dla policjantów. Wobec tych przesłanek nie powinna być stosowana wykładnia literalna, albowiem – niezależnie od tego, że sformułowanie przepisu nie jest najtrafniejsze – określają one tylko stan obiektywny odnoszący się do każdego funkcjonariusza. Traktowanie tych przesłanek jako warunków determinujących posiadanie prawa do przydziału lokalu mieszkalnego powodowałoby, że skarżony przepis byłby martwy. Dlatego, zdaniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, wobec § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia należy posłużyć się wykładnią funkcjonalną i uznać, że reguluje on jedynie kolejność przydziału lokali mieszkalnych.

Ustosunkowując się do powyższego, przedstawiciel Prokuratora Generalnego zauważył, iż celowościowo można znaleźć uzasadnienie dla gradacji uprawnień policjantów do lokali mieszkalnych w zależności od okresu służby, jednak takie rozumowanie nie znajduje oparcia w systemie prawa. Poza tym zestawienie przesłanek wymienionych w pkt 1 z przesłankami określonymi w pkt 2 ust 1 § 1 zakwestionowanego rozporządzenia, w przypadku kolizji uprawnień ubiegających się o przydział policjantów, nie pozwala określić, komu należałoby przyznać pierwszeństwo. Zróżnicowane kryteria oceny kwalifikacji zawodowych i przydatności do służby powodują, iż brak jest realnej możliwości określenia kolejności przydziału lokali mieszkalnych policjantom.

Przedstawiciel wnioskodawcy przypomniał, że Rzecznik Praw Obywatelskich już przed dwoma laty przedstawił Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji swoje wątpliwości dotyczące legalności rozporządzenia w sprawie mieszkań dla policjantów. Jakkolwiek minister obiecał wówczas rozważyć odmienną redakcję skarżonych przepisów, do chwili obecnej żadna zmiana w tym zakresie nie nastąpiła.

III

Trybunał Konstytucyjny zauważył, co następuje:

1. Ocena przedstawionych zarzutów wymaga przedstawienia podstawowych rozwiązań ustawowych dotyczących przydziału lokali mieszkalnych policjantom. Ustawa o Policji reguluje w rozdziale 8 sprawy związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy Policji, przewidując różne instrumenty prawne, które mają na celu rozwiązanie łączących się z tym problemów.

1.1. Art. 88 ust. 1 ustawy o Policji przyznaje policjantowi w służbie stałej prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z odrębnych przepisów. Przesłanką utraty prawa do lokalu mieszkalnego jest w świetle ust. 3

tegoż przepisu dyscyplinarne wydalenie ze służby, natomiast sytuacje, w których lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej nie przydziela się, określa enumeratywnie art. 95 ust. 1 ustawy o Policji i należą do nich:

1) skorzystanie z pomocy finansowej, o której mowa w art. 94, na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość,

2) posiadanie w miejscowości pełnienia służby lub pobliskiej lokalu mieszkalnego odpowiadającego co najmniej przysługującej policjantowi powierzchni mieszkalnej albo domu jednorodzinnego lub domu mieszkalno-pensjonatowego,

3) posiadanie przez małżonka lokalu mieszkalnego lub domu określonego w pkt 2,

4) zbycie przez policjanta lub jego małżonka własnościowego prawa do spółdzielczego lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość albo domu, o którym mowa w pkt 2, z wyjątkiem przypadków związanych z przeniesieniem do służby w innej miejscowości (określonych na podstawie art. 96 ust. 3).

Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o Policji, na lokale mieszkalne dla policjantów przeznacza się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów administracji ogólnej, stanowiące własność gminy lub zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Szczegółowe zasady przydziału i opróżniania oraz normy zaludnienia tych lokali określić miał, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

1.2. Powołując się na to upoważnienie, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał analizowane rozporządzenie. Przewiduje ono w § 1 ust. 1, iż lokal mieszkalny, o którym mowa w art. 90 ustawy o Policji, przydziela się policjantowi przy wystąpieniu łącznie następujących okoliczności, z zastrzeżeniem ust. 2:

1) braku mieszkania albo konieczności poprawy dotychczasowych warunków mieszkaniowych, z uwzględnieniem czasu oczekiwania na przydział lokalu mieszkalnego,

2) kwalifikacji zawodowych, przydatności do służby i okresu służby w jednostkach organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Ust. 2 § 1 rozporządzenia określa natomiast przypadki przydziału lokalu mieszkalnego bez względu na czas oczekiwania na przydział.

2. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich, podzielanym także przez Prokuratora Generalnego, ustalenie przesłanek, o których mowa w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego przez art. 97 ust. 1 ustawy o Policji ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Zakwestionowana treść rozporządzenia w sprawie mieszkań dla policjantów uzależnia przydział lokalu od spełnienia nieprzewidzianych w ustawie warunków, a tym samym jest również niezgodna z art. 88 ust. 1 ustawy o Policji.

2.1. Dla rozstrzygnięcia tej kwestii niezbędne jest przypomnienie dotychczasowych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego dotyczących relacji pomiędzy rozporządzeniem a ustawą.

Od początku swego istnienia Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie akcentował, że rozporządzenie ma charakter aktu wykonawczego, wydawanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Oznacza to m.in., że: po pierwsze, rozporządzenie powinno być

wydane na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego na domniemaniu ani wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy; po drugie, akt ten oprócz niesprzeczności z aktem ustawodawczym, na podstawie którego został wydany nie może też być spreczny z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; po trzecie, jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinno to zrobić tak, aby zachowana była spójność z postanowieniami ustawy; po czwarte, brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. W odniesieniu zaś do kryteriów konstytucyjności upoważnienia do wydania rozporządzenia Trybunał podkreślił, że: po pierwsze, ustawodawca powinien unikać posługiwania się w nim takimi sformułowaniami, jak „zasady”, o ile bliżej nie wyjaśnia się w ustawie jego znaczenia – upoważnienie powinno odpowiadać wymaganiom konkretności, wykluczającej samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wskazówek; po drugie zaś, upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni, a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. np. wyrok z 8 grudnia 1998 r., sygn. U. 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118 i cyt. tam orzecznictwo).

2.2. Istota problemu w rozpatrywanej sprawie sprowadza się do rozstrzygnięcia zasadności tezy wnioskodawcy, iż w rozporządzeniu przekroczono zakres ustawowego upoważnienia, bo określono dodatkowe przesłanki przydziału lokali mieszkalnych. Jak bowiem wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, przesłanki wymienione w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia wykraczają poza zakres przesłanek określonych z art. 88 ustawy o Policji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że istotnie, do takiego przekroczenia doszło.

O ile § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia formułuje dwie przesłanki (brak mieszkania oraz konieczność poprawy dotychczasowych warunków mieszkaniowych policjanta), które mogą być interpretowane w zgodzie z przesłankami uregulowanymi w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, o tyle punkt 2 kwestionowanego przepisu ustawowe przesłanki uzupełnia.

Do wprowadzenia takich przesłanek dodatkowych nie upoważnia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji art. 97 ust. 1 ustawy o Policji, gdyż powierza on określenie w drodze rozporządzenia jedynie „szczegółowych zasad przydziału (...) lokali mieszkalnych”. W pojęciu „szczegółowych zasad” nie mieści się zaś wydawanie regulacji o materialno-prawnym charakterze, a za taką trzeba uznać regulację wyznaczającą dodatkowe przesłanki, od spełnienia których zależy możliwość przydziału policjantom lokali mieszkalnych.

Raz jeszcze przypomnieć należy, że brak wyraźnego upoważnienia do normowania danej materii należy interpretować jako nieudzielenie takiego upoważnienia. Nie ma przy tym znaczenia, że w § 1 ust. 1 pkt 2 zwraca się uwagę na okoliczności faktyczne odzwierciedlające przydatność zawodową policjantów, ich przygotowanie oraz stosunek do służby, a więc – jak podnosi Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji – uwzględniające specyfikę i charakter stosunku służbowego w jakim pozostają policjanci. Nawet bowiem gdyby uznać, że katalog przesłanek z art. 88 ust. 1 ustawy o Policji zawiera pewne luki, to i tak wypełnienia tych luk nie można dokonywać w drodze rozporządzenia, uzasadniając dopuszczalność takiego uregulowania argumentami celowościowymi. Nie ma też znaczenia, czy którąś z przesłanek wskazanych w § 1 ust. 1 pkt 2 można wyinterpretować z innych obowiązujących przepisów ustawowych. Upoważnienie zawarte w art. 97 ust. 1 ustawy o Policji w ogóle bowiem nie przewiduje normowania przez rozporządzenie okoliczności decydujących o posiadaniu przez policjantów prawa do lokalu

mieszkalnego. Tym samym w rozporządzeniu nie wolno było regulować materii z tego zakresu.

3. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji twierdzi, iż kryteria określone w ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r. decydują jedynie o kolejności przydziału lokali mieszkalnych policjantom, wobec czego zakwestionowany przepis nie narusza przewidzianego w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji prawa do takiego lokalu i mieści się w zakresie delegacji ustawowej upoważniającej do wskazania szczegółowych zasad przydziału lokali mieszkalnych, a tym samym nie narusza art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji.

3.1. Wskazana wyżej interpretacja pozostaje w sprzeczności z wynikiem, do jakiego prowadzi – mająca pierwszeństwo stosowania – wykładnia literalna § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie mieszkań dla policjantów. Sformułowanie „lokal mieszkalny (...) przydziela się policjantowi przy wystąpieniu łącznie następujących okoliczności” jednoznacznie wskazuje, iż warunkiem przydziału lokalu mieszkalnego jest kumulatywne spełnienie przesłanek wymienionych w dalszej części tego przepisu, tj. w punkcie 1 i 2.

3.2. Rozporządzenie może jedynie konkretyzować regulację ustawową. Może ono regulować jedynie sprawy szczegółowe, nieunormowane w samej ustawie, tak aby umożliwić realizację ustawy, nie może ono natomiast regulować spraw o istotnym znaczeniu dla realizacji założeń ustawy.

Ustawa o Policji nie reguluje kwestii kolejności przydziału lokali mieszkalnych. Wziąwszy pod uwagę, iż zagadnienie to ma – zwłaszcza wobec istniejących trudności, na które uwagę zwrócił Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, w zakresie budownictwa mieszkaniowego w resorcie – istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji prawa do lokalu mieszkalnego zagwarantowanego w ustawie, użyte przez ustawodawcę wyrażenie „szczegółowe zasady przydziału (...) lokali mieszkalnych” nie może być rozumiane jako upoważnienie do określenia kryteriów decydujących o kolejności przydziału tych lokali.

Przypomnieć raz jeszcze należy, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiające się w nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowane jako nie udzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim nie wymienionych. Nie podlega też wykładni rozszerzającej, ani celowościowej.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w podobnych sytuacjach (por. np. wyrok z 14 października 2002 r., U. 4/01), że brak stanowiska ustawodawcy oznacza, że decyzje powinny zapadać w kolejności zgłoszenia wniosków o przydział lokalu mieszkalnego przez osoby uprawnione, zaś przepis rozporządzenia nie może modyfikować tak określonej kolejności.

3.3. W szczególności przyjętej tezy, że określenie zasad pierwszeństwa policjantów ubiegających się o przydział lokalu mieści się w zakresie delegacji ustawowej, nie uzasadnia podniesiony przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji argument, iż w poprzedzającym rozporządzeniu w sprawie mieszkań dla policjantów zarządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (M. P. Nr 76, poz. 707) problematyka kolejności nabycia przez policjantów praw do lokalu mieszkalnego była uregulowana wprost i w sposób podobny do przyjętego w kwestionowanym § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r.

Zdaniem Trybunału przytoczona okoliczność prowadzi do przeciwnych wniosków. Obowiązujące upoważnienie ustawowe sformułowane zostało w ustawie z 6 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o kontroli skarbowej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 81, poz. 877), której zasadniczym celem wskazanym w uzasadnieniu projektu rządowego (druk Sejmu III kadencji nr 1397) było dostosowanie systemu prawnego do wymogów nowej konstytucji. Zważywszy, że omawiana nowelizacja ustawy o Policji stwarzać miała podstawę – stosownie do warunków określonych nie tylko w art. 87 ust. 1, lecz również art. 92 Konstytucji – do zastąpienia wskazanego wyżej zarządzenia rozporządzeniem (art. 241 ust. 6 Konstytucji), trzeba przyjąć, iż pominięcie przez ustawodawcę wśród spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym kryteriów ustalania kolejności przydziału lokali mieszkalnych policjantom było zabiegiem celowym i winno być interpretowane jako zakaz normowania tych kwestii w drodze rozporządzenia.

Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że szczegółowe zasady, do uregulowania których w drodze rozporządzenia upoważniony został mocą art. 97 ust. 1 ustawy o Policji minister właściwy do spraw wewnętrznych, nie mogą formułować dodatkowych przesłanek materialnych, od spełnienia których uzależniona jest realizacja prawa do przydziału lokalu mieszkalnego, ani określać kolejności przydziału odwołującej się do kryteriów innych, niż czas oczekiwania wynikający z terminu złożenia wniosku o przydział lokalu mieszkalnego.

§ 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 17 października 2001 r. nie znajduje oparcia w treści upoważnienia do wydania rozporządzenia. Tym samym – w aspekcie kompetencyjnym – doszło do naruszenia art. 97 ust. 1 ustawy o Policji, a w aspekcie materialnym do naruszenia art. 88 ust. 1 tej ustawy. Wobec wkroczenia rozporządzenia w materię pozostawioną do regulacji ustawowej, doszło także do naruszenia wymogu stanowienia rozporządzeń na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Wskutek ustalenia, iż ustanowienie w kwestionowanym przepisie rozporządzenia z 17 października 2001 r. dodatkowych kryteriów dotyczących przydziału mieszkań, stanowi przekroczenie delegacji i jest sprzeczne z ustawą o Policji, rozpatrzenie zarzutu Rzecznika, iż kryteria te są zbyt ogólnikowe i powodują, że decyzja o przydziale jest uznaniowa, należy uznać za zbędne.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.