

109/10/A/2004

WYROK

z dnia 29 listopada 2004 r.

Sygn. akt K 7/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Teresa Dębowska-Romanowska – sprawozdawca
Marian Grzybowski
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 listopada 2004 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

- 1) art. 91 ust. 2 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) w zakresie, w jakim zawiera on upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 92 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) art. 94 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) art. 97 ust. 2 ustawy o Policji zawierający upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, warunków najmu lokali mieszkalnych

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 grudnia 2004 r. w Dz. U. Nr 260, poz. 2596.

znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji, a także sposobu obliczania czynszu najmu, praw i obowiązków najemcy i wynajmującego, a także części składowych czynszu najmu i okoliczności wpływających na jego wysokość, z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 91 ust. 2 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, 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 oraz z 2004 r. Nr 171, poz. 1800, Nr 179, poz. 1842 i Nr 210, poz. 2135) w zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 92 ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 94 ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 97 ust. 2 ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. Wnioskiem z 3 marca 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie:

1) niezgodności art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 7, poz. 58 ze zm.) w zakresie, w jakim zawiera on upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego na remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) art. 92 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 94 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad cofania i zwracania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz

4) art. 97 ust. 2 ustawy o Policji, zawierającego upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji, a także sposobu obliczania czynszu najmu, praw i obowiązków najemcy i wynajmującego, a także części składowych czynszu najmu i okoliczności wpływających na jego wysokość, z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając przedmiotowy wniosek, Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, iż przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Jak podkreślił, upoważnienie takie 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), przy czym wytyczne nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru, a ich brak jest wystarczający do uznania niekonstytucyjności upoważnienia. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zwrócił uwagę, iż wytyczne co do treści aktu wykonawczego mogą być zawarte nie tylko w przepisach zawierających delegację, ale także w innych przepisach ustawy, o ile możliwa jest ich rekonstrukcja na podstawie analizy całokształtu uregulowania ustawowego.

W dalszej części uzasadnienia wnioskodawca zauważył, że poza art. 91 ust. 1 i 2 żaden inny przepis ustawy o Policji nie reguluje, nawet pośrednio, przysługującego policjantom równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego. Uznał wobec tego, iż podstawą rozważań odnoszących się do kwestii konstytucyjności upoważnienia zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy o Policji może być art. 91 ust. 1 tej ustawy. Jak podkreślił, w przepisie tym wskazano podmiot uprawniony do uzyskania wymienionego w nim świadczenia oraz określono cel, z realizacją którego jest ono związane. W ocenie wnioskodawcy można przyjąć, że przepis ten zawiera ogólne wytyczne do szczegółowego uregulowania w rozporządzeniu zasad przyznawania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu, jak też odmowy jego przyznania. Brak jest w nim natomiast jakichkolwiek wskazówek dotyczących uregulowania w akcie wykonawczym szczegółowych zasad cofania oraz zwracania tego świadczenia. Wnioskodawca podkreślił, że nie podziela przedstawionego mu w piśmie z 20 stycznia 2002 r. stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym stwierdzono, że wskazówki takie można wywieść z przepisów rozdziału 8 ustawy o Policji. Jak zauważył, przedstawione mu stanowisko opiera się na założeniu, że skoro przyznawanie przedmiotowego świadczenia zależy od liczby członków rodziny policjanta oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych, to tym samym, jeżeli uzyskany równoważnik pieniężny uwzględnia większą liczbę członków rodziny policjanta niż faktyczna, bądź też dodatkowe uprawnienia, które w odniesieniu do policjanta nie zachodzą, to domniemywać należy, że w takim przypadku zachodzi konieczność zwrotu równoważnika.

Zdaniem wnioskodawcy liczba członków rodziny policjanta wywiera wpływ na uprawnienie do równoważnika pieniężnego, lecz nie może być samodzielną podstawą jego cofnięcia lub zwrotu. Liczba członków rodziny policjanta wpływa bowiem jedynie na wysokość przedmiotowego świadczenia, ale nie wyznacza w sposób wystarczający zasad jego cofania, ani zwrotu.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 92 ust. 2 ustawy o Policji, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, iż przepis ten nie spełnia konstytucyjnych wymogów dla upoważnienia ustawowego w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie do uregulowania szczegółowych zasad cofania oraz zwracania określonego w nim świadczenia. Podkreślił, iż przepis ten wskazuje podmiot uprawniony do uzyskania tego świadczenia oraz przesłankę decydującą o jego przyznaniu (nieposiadanie przez policjanta lub członków jego rodziny lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej), co jednak nie może być uznane za wytyczne wystarczające do szczegółowego uregulowania w rozporządzeniu kwestii jego cofnięcia oraz zwrotu.

Następnie wnioskodawca przypomniał, że art. 94 ust. 1 ustawy statuuje prawo policjanta do otrzymania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, określając przesłanki, po spełnieniu których prawo to powstaje oraz cel, jaki świadczenie to ma realizować. W jego ocenie z przepisu tego można wyinterpretować wytyczne do szczegółowego uregulowania kwestii przyznania policjantowi pomocy finansowej. Zakwestionowany art. 94 ust. 2 ustawy zawiera natomiast upoważnienie także do określenia szczegółowych zasad cofania lub zwrotu tego świadczenia. Uzasadniając przedstawiony zarzut, wnioskodawca podkreślił, że ustawa o Policji nie reguluje materii cofania oraz zwrotu przedmiotowego świadczenia w zakresie dotyczącym pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. W jego ocenie regulacji takiej nie zawiera w szczególności art. 96 ust. 1 pkt 2 ustawy, dotyczący zwrotu pomocy finansowej przez policjanta przeniesionego do służby w innej miejscowości. Kwestia ta została bowiem przekazana do uregulowania przez ministra w drodze rozporządzenia na podstawie art. 96 ust. 3 tej ustawy.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności zaskarżonego art. 97 ust. 2, Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, iż ustawa o Policji nie zawiera żadnych wskazówek, w jaki sposób problematyka warunków najmu lokali mieszkalnych zasiedlonych przez policjantów, w tym zasad ustalania czynszu najmu za te lokale, powinna być uregulowana w akcie wykonawczym.

Wnioskodawca zwrócił ponadto uwagę, że Konstytucja nie przewiduje uchylania wydanych przed jej wejściem w życie przepisów ustaw zawierających upoważnienie do wydania rozporządzenia, ani też nie określa terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1 Konstytucji. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdził, że uzupełnienie upoważnienia ustawowego niespełniającego standardów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji powinno nastąpić przy okazji nowelizacji danej ustawy. Podkreślił przy tym, iż pomimo wielokrotnych nowelizacji ustawy o Policji po wejściu w życie Konstytucji, zakwestionowane przepisy pozostały niezmienione.

2. Ustosunkowując się do przedmiotowego wniosku, w piśmie z 29 czerwca 2004 r., Prokurator Generalny przedstawił stanowisko, iż w zaskarżonym zakresie: art. 91 ust. 2 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, art. 92 ust. 2 ustawy o Policji jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, art. 94 ust. 2 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 97 ust. 2 ustawy o Policji jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny podzielił stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż art. 91 ust. 2 ustawy w zakresie dotyczącym określenia szczegółowych zasad cofania i

zwracania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu nie zawiera żadnych wytycznych co do treści aktu wykonawczego. W jego ocenie nie można ich zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy. Jak podkreślił, jedynym przepisem, który dotyczy tej problematyki jest art. 91 ust. 1 ustawy stanowiący prawo policjanta do równoważnika pieniężnego. Rzeczywisty kształt tego prawa jest jednak ustawowo niedookreślony. Nie jest bowiem jasne, czy ma być to świadczenie jednorazowe, rekompensujące koszty przeprowadzonego remontu, czy też o innym, np. okresowym lub ciągłym charakterze.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 92 ust. 2 ustawy Prokurator Generalny nie podzielił stanowiska wnioskodawcy. Podkreślił, iż wprawdzie zawarte w zakwestionowanym przepisie upoważnienie nie zawiera wprost szczegółowych wytycznych w przedmiocie cofnięcia lub zwrotu równoważnika pieniężnego, jednak wytyczne te dają się zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy, a zwłaszcza na podstawie jej art. 92 ust. 1. Przepis ten, określając przesłanki uzasadniające przyznanie policjantowi równoważnika pieniężnego wskazuje, iż stanowią je: nieposiadanie przez policjanta lub członków jego rodziny lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Jak podkreślił, wyrażenie „miejscowość pobliska” definiuje art. 88 ust. 4 ustawy o Policji, a katalog członków rodziny wskazany jest w jej art. 89. Zdaniem Prokuratora Generalnego przesłanki te jednoznacznie wskazują, że cofnięcie lub zwrot równoważnika pieniężnego może nastąpić tylko na skutek zmiany sytuacji mieszkaniowej policjanta lub członków jego rodziny w czasie realizacji przyznanego mu uprawnienia, w wyniku której ustaje przesłanka uzasadniająca uprawnienie do jego otrzymania.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 94 ust. 2 ustawy, Prokurator Generalny stwierdził, iż w treści upoważnienia zawartego w tym przepisie jedyną wskazówką dotyczącą aktu wykonawczego jest nakaz uwzględnienia przypadków, w których pomoc ta jest przyznawana, cofana lub podlega zwrotowi. Jego zdaniem nie może być ona uznana za wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Nie wiadomo bowiem czym różni się cofnięcie pomocy finansowej od jej zwrotu, skoro charakter uprawnienia określonego w art. 94 ust. 1 ustawy wskazuje na jednorazowość tego świadczenia. Podkreślił ponadto, że nie jest jasne, o jakie przypadki przyznawania, cofania lub zwrotu pomocy finansowej chodzi, skoro ustawodawca całość regulacji w tym zakresie przekazał do określenia w rozporządzeniu. Zauważył, że wytycznych nie można zrekonstruować z treści innych przepisów ustawy. Ustawowa regulacja dotycząca pomocy finansowej dla policjanta na uzyskanie lokalu mieszkalnego zawarta jest jedynie w art. 94 ust. 1 ustawy, który określa przesłankę warunkującą przyznanie pomocy finansowej (nieotrzymanie przez policjanta lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej) oraz cel tej pomocy (uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość). Zwrócił ponadto uwagę, że rozporządzenie wydane na podstawie zakwestionowanego przepisu nie może dotyczyć zwrotu udzielonej pomocy finansowej w przypadku następczego ubiegania się przez policjanta o przydział lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, gdyż kwestię tę reguluje art. 96 ust. 3 ustawy.

Prokurator Generalny podzielił stanowisko wnioskodawcy w przedmiocie niekonstytucyjności art. 97 ust. 2 ustawy. W tym zakresie zwrócił uwagę, że upoważnienie zawarte w tym przepisie określa szeroko i szczegółowo materię przekazaną do regulacji podstawowej, nie zawiera natomiast żadnych wytycznych co do treści aktu wykonawczego w tym zakresie. W jego ocenie wytycznych takich nie można również wywieść z innych przepisów ustawy, ponieważ nie zawiera ona żadnych uregulowań w tym przedmiocie. Zwrócił ponadto uwagę, że zakwestionowanym przepisem ustawodawca

przekazał do uregulowania w rozporządzeniu całość praw i obowiązków najemcy i wynajmującego, co stanowi materię należącą do wyłączności ustawy.

3. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiając swoje stanowisko w piśmie z 19 listopada 2004 r. wniósł o stwierdzenie, że:

– art. 91 ust. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego zajmowanego przez policjanta, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

– art. 92 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za nieposiadanie lokalu mieszkalnego, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

– art. 94 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania oraz zwracania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu swego stanowiska Marszałek Sejmu podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, iż ani art. 91 ust. 2 ustawy, ani inne jej przepisy nie określają zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego zajmowanego przez policjanta. Oznacza to, że delegacja do wydania rozporządzenia w tym zakresie nie zawiera jakichkolwiek wytycznych, niezbędnych do uregulowania tych zasad w akcie wykonawczym. Na podstawie art. 91 ust. 2 ustawy nie można bowiem stwierdzić, jakie przesłanki (okoliczności) powinny przesądzać o cofnięciu lub o obowiązku zwrotu wypłaconego równoważnika. Dlatego też przepis ten nie spełnia wymagania określonego w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Te same argumenty Marszałek Sejmu powołał w stosunku do art. 97 ust. 5 ustawy.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 92 ust. 2 ustawy o Policji w zakresie, w jakim zawiera upoważnienie do określenia, w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za nieposiadanie lokalu mieszkalnego, Marszałek Sejmu stwierdził, iż przepis ten nie określa wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. W szczególności nie wskazuje przesłanek dających podstawę do wydania decyzji o cofnięciu albo o zwrocie wypłaconego równoważnika. Upoważnienie to ma zatem charakter blankietowy, gdyż pozostawia organowi upoważnionemu do wydania rozporządzenia możliwość samodzielnego określenia tych zasad. Z tych względów jest on niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Podobną ocenę i argumentację Marszałek Sejmu przedstawił w stosunku do art. 94 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim zawiera on upoważnienie do określenia, w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad cofania i zwracania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

Wnosząc o stwierdzenie niezgodności art. 97 ust. 2 ustawy o Policji z art. 92 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdził, iż przepis ten nie zawiera wskazówek co do treści aktu normatywnego, ani też wskazówek co do kierunku merytorycznego rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Nie wynika zeń bowiem, czym powinien kierować się organ właściwy do wydania rozporządzenia, co do ogólnych zasad najmu, sposobu obliczania czynszu, w tym określenia jego części składowych oraz okoliczności mających wpływ na jego wysokość, a przede wszystkim co do określenia praw i obowiązków stron

umowy najmu. Wskazań tych nie można znaleźć również w innych przepisach tej ustawy. W związku z tym delegacja do wydania rozporządzenia jest niezgodna z wymaganiami zawartymi w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Na rozprawie 29 listopada 2004 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swe uprzednio zajęte na piśmie stanowiska.

Przedstawiciel Sejmu ustosunkował się nadto do podniesionej na rozprawie kwestii, czy zaskarżone przepisy były badane pod kątem potrzeby nowelizacji – skoro dostrzeżono w nich braki z punktu widzenia wymagań wynikających z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny sformułowanych zarzutów należy zwrócić uwagę, że w rozpatrywanej sprawie wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność przedkonstytucyjnego przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe.

Zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, w takiej sytuacji dla oceny konstytucyjności treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z orzekania, a przy ocenie kompetencji prawotwórczej do wydania normy – stan konstytucyjny z dnia jej wydania (por. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. U. 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 66; 20 maja 2003 r., sygn. K 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42).

Należy zwrócić uwagę, iż art. 56 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), 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 – na co wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich – ustawa o Policji była wielokrotnie nowelizowana już po wejściu Konstytucji w życie. Ustawodawca nie wykorzystał przy tej okazji możliwości jej ewentualnej zmiany w zakresie zakwestionowanym w niniejszym postępowaniu (por. wyroki TK: sygn. U. 6/97 i sygn. K 56/02).

2. Jako wzorzec kontroli wszystkich zakwestionowanych przepisów wnioskodawca oznaczył art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Interpretując ten przepis Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wskazywał w swoim orzecnictwie, iż ustawowe upoważnienie do wydawania rozporządzeń musi mieć charakter szczegółowy:

1) pod względem podmiotowym, tj. musi określać organ właściwy do wydania rozporządzenia;

2) pod względem przedmiotowym, tj. ma wskazywać zakres spraw przekazanych do uregulowania;

3) pod względem treściowym, tzn. ma wskazywać – w formie pozytywnej lub negatywnej – wytyczne dotyczące treści aktu.

Ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może mieć zatem charakteru blankietowego i nie może pozostawiać upoważnionemu prawodawcy zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia (por. wyroki TK z: 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250; 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37; z 20 maja 2003 r., sygn. K 56/02, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 42).

Trybunał Konstytucyjny zwracał jednocześnie uwagę, iż niedopuszczalne jest takie ujęcie upoważnienia ustawowego, które w istocie daje prawo do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w ustawie brak jest jakichkolwiek bezpośrednich unormowań lub wskazówek. Wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego mogą być natomiast zawarte nie tylko w przepisie zawierającym delegację, ale także w innych przepisach ustawy, o ile możliwa jest ich rekonstrukcja na podstawie analizy całokształtu uregulowania ustawowego (por. wyroki TK z: 20 maja 2003 r., sygn. K 56/02; 10 grudnia 2003 r., sygn. K 49/01, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 101).

Istota rozwiązania przyjętego w art. 92 ust. 1 Konstytucji polega więc na tym, że wszystkie podstawowe kwestie dotyczące przyszłej regulacji powinny być przesądzone w akcie delegującym, czyli w ustawie (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego o sygn. P 21/01 i sygn. K 49/01).

3. Przechodząc do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych w rozpatrywanym wniosku, należy zauważyć, co następuje.

Art. 91 ust. 2, art. 92 ust. 2 i art. 94 ust. 2 przedmiotowej ustawy Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował nie w całości, ale w tym tylko w zakresie, w jakim przepisy te stanowią upoważnienie do uregulowania w formie rozporządzenia zasad cofania i zwracania określonych tam świadczeń.

Rozpatrując sformułowane w tym zakresie zarzuty, Trybunał Konstytucyjny – zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – jest związany granicami wniosku. Tylko w zaskarżonym zakresie przepisy te poddane zostają zatem kontroli w niniejszym postępowaniu. Jednak w każdym z powyższych przypadków ocena sformułowanych zarzutów musi zostać poprzedzona ustaleniem znaczenia przepisów przewidujących świadczenia, których zasady cofania i zwracania szczegółowo uregulować mają przepisy zawierające zakwestionowane upoważnienia ustawowe.

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbadał zarzut niekonstytucyjności art. 91 ust. 2 ustawy o Policji.

Art. 91 przedmiotowej ustawy w niezaskarżonym ustępie pierwszym stanowi: „Policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych”.

Przepis ten wskazuje podmiot uprawniony do uzyskania określonego w nim świadczenia („policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny”) oraz jego funkcję („za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego”).

Przy ustalaniu wysokości równoważnika ustawa nakazuje uwzględnić liczbę członków rodziny uprawnionego policjanta oraz ich uprawnienia wynikające z przepisów odrębnych. Katalog członków rodziny pozostających z uprawnionym policjantem we wspólnym gospodarstwie domowym, których należy uwzględnić przy ustalaniu wysokości tego świadczenia wymienia enumeratywnie art. 89 przedmiotowej ustawy, określając w odniesieniu do niektórych spośród wskazanych tam osób dodatkowe cechy, od których zależą ich uprawnienia w tym zakresie.

Określenie „równoważnik” wskazuje, że świadczenie to ma równoważyć, rekompensować koszty przeprowadzonego remontu lokalu zajmowanego przez policjanta, tj. takiego, który faktycznie zaspokaja potrzeby mieszkaniowe uprawnionego do tego świadczenia. Ustawa nie rozstrzyga jednak jednoznacznie, czy ma być ono zwrotem kosztów remontu wypłacanym na podstawie przedkładanych rachunków, czy też ryczałtowo rekompensować byłe i przyszłe koszty. Nie przesądza przez to także, czy faktyczne koszty remontu mają być punktem odniesienia dla określenia wysokości tego świadczenia. Tych okoliczności Rzecznik Praw Obywatelskich jednak nie kwestionuje.

Z wyrażenia „za remont zajmowanego lokalu” wynika, że prawa do równoważnika określonego w art. 91 ustawy nie uzyskuje policjant, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i z tego tytułu pobiera określony w art. 92 ustawy równoważnik za brak lokalu mieszkalnego.

Ustawa nie przewiduje możliwości badania sposobu wykorzystania tego świadczenia. Podstawą jego zwrotu nie może być zatem wykorzystanie tego świadczenia niezgodnie z przeznaczeniem. Podkreśla to charakter przedmiotowego świadczenia jako przywileju związanego ze służbą policjanta.

W ustawie nie zawarto żadnych dodatkowych przesłanek, które ograniczałyby dostęp do tego świadczenia. Należy w związku z tym uznać, że intencją ustawodawcy nie było ustanowienie w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń.

Na poziomie ustawowym nie zostało też przesądzone, czy świadczenie to ma charakter jednorazowy, czy powtarzalny; zaś przy założeniu jego powtarzalności – w jakich odstępach czasowych ma być należne. Nie wskazano także, czy świadczenie to należne jest z góry, tj. przed upływem okresu, za który przysługuje, czy też z dołu, tzn. dopiero po jego zakończeniu. Wyrażenie „za remont” wskazuje, że świadczenie to raczej powinno być wypłacane z dołu, z tytułu już przeprowadzonego remontu, nie zaś stanowić ryczałt na poczet przyszłego remontu. Niezależnie jednak od tego, jak oznaczone zostaną odstępy czasowe, w jakich należne ma być to świadczenie oraz bez względu na to, czy nadany mu zostanie charakter świadczenia jednorazowego, czy powtarzalnego, prawo do uzyskania go w pełnej wysokości mają tylko ci policjanci, których uprawnienie do uzyskania tego świadczenia w określonej wysokości istniało na początku danego okresu i trwało do jego końca.

Na tle tak ustalonego znaczenia art. 91 ust. 1 oraz innych przepisów, zawartych w rozdziale ósmym ustawy o Policji – „Mieszkania funkcjonariuszy Policji”, można ocenić zarzut dotyczący art. 91 ust. 2 tej ustawy.

W zakresie zakwestionowanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis ten zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego.

Jak ustalono, ustawa o Policji ani nie formułuje „zasad przyznawania” analizowanego świadczenia, w sposób, który nadawałby mu charakter uznaniowy, ponieważ mówi o „określaniu wysokości” równoważnika, ani też nie przewiduje możliwości badania przeznaczenia wypłaconego równoważnika. Krąg podmiotów uprawnionych do tego świadczenia jest oczywisty na poziomie ustawowym.

Intencją ustawodawcy nie było zatem wprowadzenie jakichkolwiek ograniczeń dostępności do analizowanego świadczenia, ani uznaniowości jego przyznawania. Podmiot staje się uprawniony (po złożeniu wniosku) do równoważnika z mocy samego prawa, a jedynym elementem, który wymaga rozstrzygnięcia, to jego wysokość.

Dodatkowo należy zauważyć, iż w samej ustawie o Policji ustawodawca przesądził, że zwrot nienależnie pobranego świadczenia ma charakter administracyjny, a nie cywilnoprawny.

Tak więc sama istota pojęcia „zwrot” świadczenia nie budzi żadnych wątpliwości natury prawnej. Zasadą jest bowiem, iż świadczenie nienależnie pobrane powinno zostać zwrócone. Obowiązek zwrotu może się wiązać zarówno z faktem, iż wnioskującemu o takie świadczenie, nie przysługiwało ono od początku (w całości lub w części), jak i z faktem, iż przesłanki kształtujące to prawo następnie wygasły lub uległy ograniczającej modyfikacji.

Cofanie przyznanego świadczenia wiąże się – w języku prawniczym – z drugą sytuacją rodzącą obowiązek zwrotu. Pojawienie się w czasie późniejszym nowych okoliczności wyłączających prawo do dalszego świadczenia, albo ograniczających to prawo skutkuje cofnięciem – jeśli odbywa się na podstawie zasad, które obowiązywały przy jego przydziale. Sytuacja taka z reguły dotyczy świadczeń okresowych lub powtarzalnych. Tak więc jeśli świadczenie jest jednorazowe, to określanie zasad cofania przyznanego świadczenia staje się bezprzedmiotowe. Tak więc trudno uznać, iż zwrot „zasady cofania” i „zwracania” może być rozpatrywany w oderwaniu od „określenia wysokości i zasad przyznawania” świadczenia i że działa samoistnie.

Wobec powyższego z ustawy wynika, iż zasady cofania oraz zwrotu równoważnika są ściśle związane z zasadami przyznawania (stwierdzania) prawa do świadczenia i stanowią ich pochodną. Są zatem w takim samym stopniu określone, jak te ostatnie.

Przepisy wykonawcze, w ramach wskazanej delegacji ustawowej, mogą mieć zatem znaczenie techniczno-proceduralne. Dopuszczalna nowość normatywna o charakterze materialnoprawnym dotyczyć może określenia późniejszego terminu, w jakim powstaje obowiązek zwrotu, niż ten w którym uprawniony utracił prawo do świadczenia w całości lub w części, albo późniejszego, niż ten, w którym pobrał to świadczenie od początku nie mając do niego uprawnień.

Skoro tak, to przyjąć należy, że sama ustawa definiuje okoliczności, które mogą uzasadniać cofnięcie lub zwrot tego świadczenia. Wiążą się one wyłącznie ze stwierdzeniem nieistnienia od początku albo późniejszą utratą uprawnień do tego świadczenia. Trudno więc uznać, iż ustawa nie zawiera wytycznych treściowych, przesądzających o materii aktu wykonawczego. Zarzut RPO co do tego, że brzmienie zaskarżonego przepisu umożliwia cofanie lub ograniczenie świadczenia ze względu na zmiany zachodzące w sytuacji rodzinnej policjanta jest przy tym niekonsekwentny, skoro nie kwestionuje on tego, że wysokość świadczenia zależy od tej sytuacji.

Artykuł 91 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim ustanawia delegację do wydania rozporządzenia, określającego zasady cofania i zwracania równoważnika pieniężnego, jest zatem zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Przechodząc do rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności art. 92 ust. 2 ustawy o Policji należy zauważyć, co następuje.

W niezakwestionowanym ustępie pierwszym art. 92 ustawy stanowi, iż: „Policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej”.

Niezakwestionowany art. 92 ust. 1 przedmiotowej ustawy wskazuje zatem krąg podmiotów, którym przysługuje równoważnik („policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny”), przy czym art. 88 ust. 1 doprecyzowuje, że chodzi o policjanta w służbie stałej oraz przesłankę jego uzyskania („jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają

lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej”). Wyrażenia: „miejscowość pobliska” oraz „członkowie rodziny policjanta”, którymi posługuje się ten przepis, zdefiniowane są bezpośrednio w samej ustawie – odpowiednio – w art. 88 ust. 4 oraz 89.

Z art. 92 ust. 1 ustawy jasno wynika cel, któremu ma służyć przedmiotowe świadczenie. Ma ono stanowić rekompensatę finansową dla policjanta, któremu art. 88 ust. 1 ustawy nadaje prawo podmiotowe do określonego w tym przepisie lokalu mieszkalnego, jeżeli ani on sam, ani członkowie jego rodziny określani w art. 89 ustawy nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia przez policjanta służby ani w miejscowości pobliskiej.

Zarówno krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania przedmiotowego świadczenia, jak i funkcja świadczenia są określone bezpośrednio w samej ustawie.

Należy podkreślić, iż pomimo wskazania w nazwie celu, jaki przedmiotowy równoważnik ma spełniać, ustawa o Policji nie przewiduje obowiązku wykorzystania tego świadczenia wyłącznie na ten cel. Przesłanką zwrotu nie może być zatem niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie.

Z przepisów zawartych w rozdziale ósmym ustawy o Policji – „Mieszkania funkcjonariuszy Policji”, a zwłaszcza z art. 94 tej ustawy wynika jedna jeszcze przesłanka, od spełnienia której zależy uzyskanie równoważnika określonego w art. 92. Jak wskazuje art. 92 ust. 1 ustawy, świadczenie to ma rekompensować uprawnionemu policjantowi brak lokalu mieszkalnego. Fakt posiadania lokalu mieszkalnego przez policjanta lub członków jego rodziny stanowi zatem negatywną przesłankę otrzymania tego równoważnika (por. niepublikowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 grudnia 1998 r., sygn. akt I SA 696/98).

Pomieszczenie tego przepisu w rozdziale ósmym ustawy wskazuje ponadto jasno, że analizowany art. 92 pozostaje w ścisłym związku z art. 88 tej ustawy, który formułuje ogólną przesłankę, od spełnienia której zależy sama możliwość uzyskania oraz wysokość poszczególnych świadczeń pieniężnych należnych policjantom przewidzianych w tym rozdziale. Na wysokość równoważnika określonego w art. 92 ustawy o Policji wpływa zatem liczba członków rodziny policjanta oraz ich uprawnienia wynikające z odrębnych przepisów.

Podobnie, jak w przypadku równoważnika za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, ustawa nie przesądza, czy świadczenie to ma mieć charakter jednorazowy, czy powtarzalny oraz w jakich odstępach czasowych ma być należne. Nie określa także, czy równoważnik za brak lokalu mieszkalnego należy jest z góry, czy też z dołu. Okoliczności te nie są jednak istotne wobec braku wymagania wyłączności przeznaczenia owego świadczenia na zgodny z nazwą cel.

Mając na uwadze tak ustalone znaczenie art. 92 ustawy o Policji, należy przejść do rozstrzygnięcia zarzutu niekonstytucyjności zawartego w tym przepisie upoważnienia dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, szczegółowych zasad cofania i zwracania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

Identycznie, jak w przypadku równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego, całokształt uregulowania dotyczącego równoważnika określonego w art. 92 ustawy o Policji wskazuje, że ustawodawca nie wprowadził elementów uznaniowości w proces jego przyznawania. Podmiot spełniający przesłanki, od których zależy prawo do tego świadczenia, nabywa je bowiem z mocy samego prawa. Jedynymi elementami, które wymagają ustalenia przed wydaniem decyzji są zaś: fakt nieotrzymania przez policjanta pomocy finansowej w trybie art. 94 ustawy oraz określenie wysokości tego świadczenia w

konkretnym przypadku z uwzględnieniem okoliczności wskazanych w art. 88 ust. 1 tej ustawy.

Zatem zasady cofania oraz zwrotu tego świadczenia (identycznie, jak w przypadku określonego w art. 91 ustawy o Policji równoważnika za remont lokalu mieszkalnego) są ściśle związane z zasadami przyznawania (stwierdzania) prawa do świadczenia i stanowią jego pochodną.

Tak samo jak w przypadku równoważnika za remont lokalu mieszkalnego, przepisy wykonawcze w tej materii zasadniczo mogą mieć tylko znaczenie techniczno-proceduralne; zaś materialnoprawne w wąskim tylko zakresie, w jakim ustanawiać mogą korzystniejsze (późniejsze) terminy zwrotu świadczenia.

Na poziomie ustawowym zatem okoliczności, które uzasadniają cofnięcie lub zwrot tego świadczenia, mogą się wiązać wyłącznie z nieistnieniem od początku (w całości lub w części) albo późniejszą utratą (w całości lub w części) uprawnień do tego świadczenia. Można w związku z tym stwierdzić, iż obowiązek zwrotu nienależnie pobranych świadczeń jest zawsze następstwem stwierdzenia nieistnienia od początku uprawnień do ich pobierania; może on jednak być także następstwem utraty uprawnień, jeśli została ona stwierdzona później, niż wystąpiły przesłanki tej utraty.

Upoważnienie zawarte w zakwestionowanym przepisie deleguje do uregulowania w rozporządzeniu szczegółowych zasad cofania i zwracania przedmiotowego równoważnika. Jak wskazano, wyrażenie „zasady cofania i zwracania” zasadniczo wskazuje, że upoważnienie to dotyczy techniczno-proceduralnych reguł postępowania dotyczących sytuacji, w której wystąpi przesłanka uzasadniająca cofnięcie przyznanego równoważnika lub jego zwrot. Reguły te mają precyzować tryb postępowania w tej kwestii.

Co do zasady, przepisy określone w rozporządzeniu mogą regulować cofnięcie lub zwrot przedmiotowego świadczenia od momentu, kiedy było ono nienależne, ewentualnie – na co wskazano przy rozpoznawaniu zarzutu niekonstytucyjności art. 91 ust. 2 ustawy o Policji – od późniejszego, korzystniejszego dla policjanta punktu czasowego.

Zaskarżony art. 92 ust. 2 ustawy o Policji jest zatem zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5. Przejść należy do rozpoznania zarzutu niekonstytucyjności art. 94 ust. 2 ustawy o Policji.

Przepis ten również został zaskarżony w tym tylko zakresie, w jakim upoważnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad cofania oraz zwracania pomocy finansowej, o której mowa jest w jego niezakwestionowanym ustępie pierwszym. Ten ostatni przepis stanowi: „Policjantowi, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnym lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość”.

Ustawa o Policji w sposób niebudzący wątpliwości określa krąg podmiotów uprawnionych do tego świadczenia. Z art. 94 ust. 1 w związku z art. 88 ust. 1 tej ustawy wynika, że uprawnionym do pomocy finansowej jest policjant w służbie stałej, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. Art. 94 ust. 1 ustawy określa cel tego świadczenia, wskazując, że jest to pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość.

Artykuł 94 przedmiotowej ustawy pomieszczony jest w rozdziale ósmym – „Mieszkania funkcjonariuszy Policji”. Prawo do pomocy finansowej, o której mowa jest w

art. 94 ust. 1 ustawy o Policji jest zatem przywilejem wiążącym się ze stałą służbą w Policji.

Na podstawie analizy przepisów ustawy o Policji nie sposób jest stwierdzić, czy ma to być pomoc jednorazowa, czy też powtarzalna w przypadku, gdy po jej udzieleniu uległa zmianie sytuacja policjanta wpływająca na wysokość pomocy. Skoro bowiem pomoc ta ma służyć realizacji dyspozycji art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, to na wysokość tej pomocy oddziałuje liczba członków rodziny policjanta oraz ich uprawnienia wynikające z przepisów odrębnych. Ustawodawca nie przesądził także, czy pomoc finansowa ma być wypłacana w całości, czy też w ratach, nakazując uregulowania tej kwestii w rozporządzeniu. Okoliczności te nie są jednak istotne w odniesieniu do przedmiotowego wniosku.

Podobnie jak w przypadku świadczeń określonych w art. 91 i art. 92 ustawy o Policji, ustawa nie przewiduje możliwości badania przeznaczenia wypłaconego równoważnika. Przesłanką cofnięcia lub zwrotu tego świadczenia nie może zatem być jego niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie.

W ustawie nie zostały sformułowane żadne dalsze przesłanki, od spełnienia których zależałoby prawo do pomocy finansowej, o której mowa jest w zakwestionowanym przepisie. Całokształt uregulowania dotyczącego tego świadczenia wskazuje, że ustawodawca nie wprowadza uznaniowości jego przyznawania. Podmiot spełniający przesłanki, od których zależy prawo do pomocy finansowej, nabywa je zatem z mocy samego prawa. Elementem, który wymaga przesądzenia w decyzji jest zaś jedynie wysokość tego świadczenia z uwzględnieniem okoliczności wskazanych w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji.

Podobnie jak w przypadku świadczeń określonych w art. 91 i art. 92 ustawy o Policji, przesłanki uzasadniające cofnięcie oraz zwrot przedmiotowego świadczenia stanowią więc pochodną przesłanek uzasadniających prawo do jego uzyskania.

Z uregulowań zawartych w rozdziale ósmym ustawy o Policji, zwłaszcza zaś z art. 94 w związku z art. 88 ust. 1 wynika, że zwrotem może zostać objęta wyłącznie pomoc finansowa udzielona pomimo nieistnienia od początku uprawnień do tego świadczenia albo udzielona w wyższym aniżeli należny wymiarze. Cofanie udzielonej pomocy finansowej możliwe jest natomiast wtedy tylko, gdy świadczenie to wypłacane jest w ratach, w odniesieniu do niewypłaconej jeszcze części.

W zaskarżonym zakresie, upoważnienie zawarte w art. 94 ust. 2 ustawy o Policji deleguje do uregulowania w rozporządzeniu szczegółowych zasad cofania i zwracania przedmiotowego świadczenia. Jak już wskazano przy okazji rozpoznawania zarzutu niekonstytucyjności art. 91 ust. 2 i art. 92 ust. 2 ustawy o Policji, upoważnienie to zasadniczo obejmuje techniczno-proceduralne reguły postępowania dotyczące sytuacji, w której wystąpi przesłanka uzasadniająca cofnięcie przyznanego równoważnika lub jego zwrot. Materialnoprawne zaś – tylko wyjątkowo. Wskazuje na to zresztą brzmienie art. 94 ust. 2 ustawy. W zaskarżonym zakresie przepis ten upoważnia ministra właściwego do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad cofania oraz zwracania pomocy finansowej z uwzględnieniem przypadków, w których pomoc ta jest cofana lub podlega zwrotowi. Zasady cofania i zwracania przedmiotowego świadczenia mają zatem precyzować tryb postępowania w tej kwestii. Mogą więc regulować techniczno-proceduralne zagadnienia związane z cofnięciem lub zwrot przedmiotowego świadczenia od momentu wystąpienia braku prawa do przedmiotowej pomocy finansowej, a wyjątkowo materialnoprawne, np. wskazując późniejszy punkt czasowy w tym zakresie.

Art. 94 ust. 2 ustawy o Policji jest zatem zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W stosunku do wszystkich wyżej badanych przepisów należy podkreślić, że wnioskodawca nie obalił domniemania ich konstytucyjności. Moc zarzutów sformułowanych w tym zakresie przez wnioskodawcę osłabia fakt, iż nie kwestionuje on zgodności z Konstytucją tych wytycznych treściowych, które dotyczą określania wysokości oraz zasad przyznawania i odmowy przyznania przedmiotowych świadczeń, podczas gdy zasady ich cofania i zwrotu są ściśle związane z zasadami ich przyznawania i stanowią ich pochodną.

Niewątpliwie we wszystkich trzech przypadkach zamiarem ustawodawcy było zapewnienie policjantom prawa do dodatkowych świadczeń związanych z zaspokajaniem ich potrzeb mieszkaniowych. Istnienie świadczeń pieniężnych określonych w art. 91, art. 92 i art. 94 ustawy o Policji jest przywilejem, wiążącym się z charakterem służby pełnionej przez policjantów.

Należy podkreślić, że co do zasady nie ma przeszkód do szerszego zakresienia przesłanek uzasadniających cofnięcie i zwrot tego świadczenia, np. z powodu niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystywania tych świadczeń, czy też w przypadku odejścia policjanta ze służby. Odpowiednie uregulowanie tej kwestii musiałoby jednak zostać zawarte bezpośrednio w przepisie ustawy, ażeby możliwe było określenie w rozporządzeniu zasad cofania i zwrotu tych świadczeń ze względu na tak określoną przesłankę. Stanowiłoby to jednak o pogorszeniu sytuacji uprawnionych – w porównaniu ze stanem obecnym.

6. Przechodząc do rozpoznania zarzutu niezgodności art. 97 ust. 2 o Policji z art. 92 ust. 1 Konstytucji należy zauważyć, co następuje.

Zakwestionowany przepis zawiera upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych do uregulowania, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, warunków najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji, a także sposobu obliczania czynszu najmu, praw i obowiązków najemcy oraz wynajmującego, a także części składowych czynszu najmu i okoliczności wpływających na jego wysokość.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności tego przepisu, Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, iż problematyka, do uregulowania której upoważnia zaskarżony przepis, w ogóle nie jest regulowana w ustawie o Policji. Z uzasadnienia tego zarzutu wynika, że przepis ten wnioskodawca kwestionuje tylko w tym zakresie, w jakim zawiera on upoważnienie do uregulowania w rozporządzeniu warunków najmu określonych tam lokali oraz zasad ustalania czynszu najmu. Tylko do tych fragmentów zakwestionowanego przepisu Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się bowiem w uzasadnieniu wniosku.

Ustosunkowując się do tak określonego zarzutu, należy zauważyć, że art. 97 ust. 2 ustawy o Policji pomieszczony jest w rozdziale ósmym tej ustawy – „Mieszkania funkcjonariuszy Policji”. Jak już wskazano, dla interpretacji przepisów zawartych w tym rozdziale ustawy kluczowe znaczenie ma otwierający go art. 88 ust. 1, zgodnie z którym: „Policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych”. Gwarantowane przez ten przepis prawo do lokalu mieszkalnego jest przywilejem wiążącym się ze stałą służbą w Policji.

W zakresie ustalania warunków najmu lokali mieszkalnych, art. 88 ust. 1 ustawy wyznacza zatem kierunek rozwiązania, które ma być przyjęte w rozporządzeniu, do którego odsyła kwestionowany art. 97 ust. 2. Ma je określać tak, ażeby uprawnieni

policjanci mogli wstąpić w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, z uwzględnieniem, przy ustalaniu pierwszeństwa oraz prawa do określonej powierzchni lokalu, liczby członków ich rodziny oraz norm zaludnienia.

W odniesieniu zaś do określenia w rozporządzeniu czynszu najmu za lokale wskazane w tym przepisie, kierunek rozwiązania, które ma być przyjęte w rozporządzeniu, można wyprowadzić z całokształtu uregulowań zawartych w rozdziale ósmym ustawy o Policji. Skoro bowiem zagwarantowane tam prawo policjanta do lokalu mieszkalnego oraz związanych z tym prawem świadczeń jest przywilejem związanym ze służbą w policji, to przepisy wypełniające w tym zakresie upoważnienie zawarte w art. 97 ust. 2 ustawy winny określać zasady ustalania czynszu najmu w sposób korzystniejszy dla policjantów, aniżeli ogólne zasady obowiązujące w tym zakresie. Jest rzeczą oczywistą, iż ustawa nie może w sposób szczegółowy i sztywny określać wytycznych treściowych, jeśli chodzi o stopień, w jakim przepisy rozporządzenia zapewniają dla policjantów bardziej korzystne warunki najmu lokali mieszkalnych. Minister do spraw wewnętrznych regulujący tę materię musi bowiem brać pod uwagę również uprawnienia i obowiązki właścicielskie Skarbu Państwa. Stąd też wytyczne treściowe w odniesieniu do tej materii muszą z natury rzeczy mieć bardziej ramowy, ogólny i elastyczny zarazem charakter.

W świetle powyższego należy uznać, że w zakwestionowanym zakresie art. 97 ust. 2 ustawy o Policji jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.