

71/6/A/2006

WYROK

z dnia 29 czerwca 2006 r.

Sygn. akt U 3/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Marian Zdyb – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Ministra Obrony Narodowej i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 29 czerwca 2006 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich (Dz. U. Nr 14, poz. 118) z art. 36 ust. 2 i art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 i Nr 132, poz. 1110) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

§ 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich (Dz. U. Nr 14, poz. 118) jest niezgodny z art. 36 ust. 2 w związku z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 i Nr 132, poz. 1110) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 33, poz. 290).

II

§ 4 ust. 1 rozporządzenia powołanego w części I traci moc obowiązującą z dniem 30 września 2006 r.

UZASADNIENIE:

I

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 lipca 2006 r. w Dz. U. Nr 122, poz. 853.

1. Wnioskiem z 19 października 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik albo RPO) wystąpił o stwierdzenie niezgodności § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich (Dz. U. Nr 14, poz. 118; dalej: r.o.u.l. albo rozporządzenie o opłatach) z art. 36 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.; dalej: u.z.S.Z. albo ustawa o zakwaterowaniu) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

Wedle art. 36 ust. 2 u.z.S.Z., w brzmieniu obowiązującym od 11 marca 2005 r. (zmiana wprowadzona przez ustawę z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 33, poz. 290; dalej: nowela z 2005 r.), w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni opłaty za używanie lokalu wynoszą do 3% wartości odtworzeniowej, o której mowa w ust. 1 (określanej na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 3 u.z.S.Z.), jednak nie mniej niż stanowi uchwała wspólnoty lub odpowiedniego organu spółdzielni. Powołana nowelizacja zniósł obowiązujący dotychczas automatyzm ustalania opłat za używanie lokalu na poziomie 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Zmiany tej nie uwzględnia natomiast zakwestionowany przez Rzecznika § 4 ust. 1 r.o.u.l., wedle którego, jeżeli lokal mieszkalny jest położony w budynku wspólnoty mieszkaniowej albo spółdzielni, opłatę za jego używanie ustala się jako iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego oraz 3% wartości odtworzeniowej 1 m² tejże powierzchni, z zastrzeżeniem ust. 4. Powołane rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 36 ust. 5 u.z.S.Z. W tej sytuacji Minister Obrony Narodowej jest – zdaniem Rzecznika – uprawniony jedynie do skonkretyzowania postanowień art. 36 (w tym art. 36 ust. 2) ustawy o zakwaterowaniu, nie zaś do zmodyfikowania zasad wyrażonych w tym przepisie. Wyeliminowanie możliwości ustalania opłat za używanie lokali na poziomie niższym niż 3% ich wartości odtworzeniowej taką modyfikację w istocie stanowi. Sprzecznosc § 4 ust. 1 r.o.u.l. z art. 36 ust. 2 i 5 u.z.S.Z. przesądza o niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 22 czerwca 2006 r. Minister Obrony Narodowej stwierdził, że popiera przedmiotowy wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, zaś w resorcie obrony narodowej podjęte zostaną prace zmierzające do zmiany § 4 ust. 1 r.o.u.l.

3. W piśmie z 23 czerwca 2006 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny stwierdzając, że § 4 ust. 1 r.o.u.l. jest niezgodny z art. 36 ust. 2 i 3 ustawy o zakwaterowaniu oraz z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z art. 36 ust. 2 u.z.S.Z. wynika, że wspólnota lub odpowiedni organ spółdzielni może podjąć uchwałę o ustaleniu opłaty za używanie lokalu tylko w wysokości niższej, aniżeli 3% jego wartości odtworzeniowej. Natomiast zakwestionowany § 4 ust. 1 r.o.u.l., przyjmując stały poziom 3% wartości odtworzeniowej lokalu, możliwość taką wyklucza. Jest on ponadto niezgodny z przepisem upoważniającym, zawartym w art. 36 ust. 5 u.z.S.Z. Prokurator Generalny podkreślił jednocześnie, że wadliwość § 4 ust. 1 r.o.u.l. jest skutkiem zmiany art. 36 ust. 2 u.z.S.Z., której to zmianie nie towarzyszyła nowelizacja przepisów przedmiotowego rozporządzenia.

II

Na rozprawie w dniu 29 czerwca 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione w pismach procesowych. Przedstawiciel Ministra Obrony

Narodowej wniósł o rozważenie możliwości odroczenia mocy obowiązującej wyroku, co pozwoliłoby na znowelizowanie zakwestionowanego przepisu i zachowanie ciągłości regulacyjnej rozporządzenia w analizowanym zakresie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Problematyka używania lokali mieszkalnych przez żołnierzy służby stałej stanowi fragment szerszego zagadnienia zakwaterowania Sił Zbrojnych w rozumieniu przyjętym w art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398 ze zm.; dalej: u.z.S.Z. albo ustawa o zakwaterowaniu). Jest to materia istotna ze względów społecznych oraz organizacyjnych, a z uwagi na kontekst rodzinny wykraczająca poza ściśle pojęty stosunek podległości służbowej żołnierzy służby stałej.

Stosownie do przepisu art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a u.z.S.Z., zakwaterowanie Sił Zbrojnych polega m.in. na stałym, tymczasowym lub przejściowym rozmieszczeniu żołnierzy i innych osób określonych w ustawie, w budynkach i lokalach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w zarządzie organów wojskowych lub powierzonych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej: WAM lub Agencja), uzyskanych czasowo na te cele od właściwych organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego, osób prawnych lub fizycznych. Przepis art. 21 ust. 1 i 2 u.z.S.Z. przyznaje żołnierzom służby stałej, od dnia wyznaczenia go na pierwsze stanowisko służbowe do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, prawo zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, będącym w dyspozycji Agencji, w tym również znajdującym się w zasobie: towarzystwa budownictwa społecznego, w którym Skarb Państwa, reprezentowany przez Agencję, posiada akcje lub udziały albo partycypuje w kosztach budowy mieszkań w tych towarzystwach, spółdzielni mieszkaniowej lub pozyskiwanym w drodze najmu lub leasingu. Żołnierzowi, który pełni służbę na podstawie kontraktu na pełnienie służby terminowej, Agencja może wydać decyzję o prawie do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, pod warunkiem zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy służby stałej. Wskazane dwie kategorie osób nie wyczerpują katalogu beneficjentów rozwiązań ustawy o zakwaterowaniu (zob. art. 21 i n. u.z.S.Z.), mają jednak charakter zasadniczy.

Stosownie do przepisów art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 1 u.z.S.Z., Agencja wykonuje w imieniu Skarbu Państwa i na jego rzecz prawa własności i inne prawa rzeczowe w stosunku do określonych nieruchomości Skarbu Państwa, wstępując w prawa i obowiązki związane z mieniem powierzonym przez Skarb Państwa w stosunku do Skarbu Państwa i osób trzecich. Jak wskazano powyżej, ustawodawca dopuszcza jednak sytuacje, w których lokale przeznaczone na potrzeby mieszkalne żołnierzy służby czynnej lub ich rodzin nie stanowią własności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej lub Skarbu Państwa, ale mienie jednostek samorządu terytorialnego albo osób trzecich: prawnych lub fizycznych. Zasadnicza rola przypada w tej mierze spółdzielniom mieszkaniowym, wspólnotom mieszkaniowym oraz towarzystwom budownictwa społecznego (także z udziałem Skarbu Państwa reprezentowanego przez WAM). Także w odniesieniu do lokali mieszkalnych pozyskiwanych na potrzeby zakwaterowania Sił Zbrojnych od osób trzecich, ze względu na specyfikę służby oraz ustawowe i statutowe zadania WAM, nie następuje nawiązywanie bezpośrednich stosunków prawnych pomiędzy właścicielami (zarządcami) lokali a żołnierzami służby stałej. Ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że lokale te znajdują się w dyspozycji Agencji (zob. art. 1 ust. 1, art. 16 ust. 2 pkt 4 oraz art. 21 ust. 1 u.z.S.Z.). Żołnierzowi, który faktycznie zajmuje lokal, służy jedynie uprawnienie określone przez

ustawodawcę jako prawo zamieszkania. Jest to uprawnienie skuteczne tylko *inter partes*, tj. wobec Agencji.

2. Zakresem normowania ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich (Dz. U. Nr 14, poz. 118; dalej: r.o.u.l. albo rozporządzenie o opłatach) jest objęta również problematyka opłat związanych z zajmowaniem lokali mieszkalnych przez uprawnione osoby. Ustawa rozróżnia dwie kategorie takich opłat: opłaty za używanie lokalu oraz opłaty pośrednie. Stosownie do przepisu art. 1a pkt 12 u.z.S.Z., ilekroć w ustawie jest mowa o opłatach za używanie lokalu, należy przez to rozumieć świadczenie pieniężne za korzystanie z lokalu mieszkalnego, które obejmuje koszty administrowania, koszty konserwacji, koszty utrzymania technicznego nieruchomości, odpis na fundusz remontowy, koszty utrzymania zieleni, koszty utrzymania pomieszczeń wspólnego użytkowania, w tym koszty związane z utrzymaniem czystości, koszty energii cieplnej, elektrycznej i wody na potrzeby części wspólnej, zwrot kosztów z tytułu podatku od nieruchomości, opłatę za antenę zbiorczą lub telewizję kablową, opłaty z tytułu legalizacji przyrządów pomiarowych zamontowanych na potrzeby lokalu mieszkalnego oraz opłaty z tytułu użytkowania dźwigu osobowego i konserwacji urządzeń domofonowych. Przez opłaty pośrednie należy natomiast rozumieć opłaty za energię ciepłą, elektryczną, gaz, wodę oraz za odbiór nieczystości stałych i płynnych.

Specyfika regulacji ustawy o zakwaterowaniu oraz rozporządzenia o opłatach w zakresie obowiązków finansowych związanych z korzystaniem z lokali dotyczy dwóch zagadnień: sposobu ustalania wysokości opłat, która jest ustawowo limitowana, oraz zasad ich pobierania – osoby zajmujące lokale uiszczają bowiem wszelkie opłaty (za używanie lokalu oraz opłaty pośrednie) na rzecz Agencji. Przedmiotem wniosku Rzecznika jest problem zasad ustalania wysokości opłat za używanie lokali mieszkalnych. Zakres wniosku jest jednak ściśle określony. Wątpliwości co do legalności i konstytucyjności dotyczą tylko jednej z kategorii opłat – tj. opłat za używanie lokali, i to związanych z zajmowaniem lokali określonego typu – a mianowicie znajdujących się w budynku wspólnoty mieszkaniowej albo spółdzielni mieszkaniowej. Gwoli oceny sformułowanych przez Rzecznika zarzutów konieczne jest przedstawienie pokrótce ewolucji rozwiązań prawnych w analizowanym zakresie.

3. Przepis art. 36 u.z.S.Z. w pierwotnym brzmieniu (zob. Dz. U. z 1995 r. Nr 86, poz. 433) nie normował kwestii wysokości opłat za używanie lokalu, ale jedynie zasady i terminy ich uiszczania. Powołany przepis stanowił bowiem:

„1. Osoby, które zajmują kwatery lub lokale mieszkalne na podstawie decyzji o przydziale lub umowy najmu w budynkach pozostających w zasobach Agencji, gmin lub Skarbu Państwa, uiszczają czynsz i opłaty za świadczenia uzyskiwane od wynajmującego w wysokościach, terminach i na zasadach obowiązujących dla lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa.

2. Osoba uprawniona zajmująca kwaterę w budynku stanowiącym własność osoby fizycznej lub prawnej albo w budynku, w którym część lokali mieszkalnych została wykupiona, uiszcza czynsz i opłaty Agencji według zasad określonych w ust. 1. Agencja wnosi stosowne należności na rzecz właściciela lub zarządcy tego budynku”.

Kilkukrotne zmiany treści przepisu miały w gruncie rzeczy charakter redakcyjny i nie wpływały na treść rekonstruowanych zeń norm. Zasadnicza zmiana merytoryczna art. 36 u.z.S.Z. została dokonana z dniem 1 lipca 2004 r., na mocy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz

niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.; dalej: nowela z 2004 r.). Przepis art. 1 pkt 25 powołanej ustawy nadał art. 36 u.z.S.Z. następujące brzmienie:

„1. Osoby zamieszkujące w lokalach mieszkalnych od dnia wydania decyzji o prawie zamieszkiwania uiszczają opłaty za używanie lokalu w wysokości nie większej niż 3% wartości odtworzeniowej w skali rocznej, określonej na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 3, oraz zaliczki na opłaty pośrednie w terminie do piętnastego dnia każdego miesiąca, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Za datę wpłaty przyjmuje się dzień wpływu opłaty na rachunek bankowy Agencji lub wpłaty do kasy Agencji.

2. W budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni opłaty za używanie lokalu wynoszą 3% wartości odtworzeniowej w skali rocznej, jednak nie mniej niż stanowi uchwała wspólnoty lub odpowiedniego organu spółdzielni.

3. W kwaterach koszty opłat za używanie lokalu i koszty energii cieplnej obliczonej na podstawie norm technicznych, potrzebnej do ogrzania mieszkań w budynku w przeliczeniu na powierzchnię użytkową mieszkania, nie mogą przekraczać 4,8% wartości odtworzeniowej w skali rocznej.

4. Agencja ma prawo pobierać zaliczki na opłaty pośrednie.

5. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia, sposób naliczania i rozliczania opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich, uwzględniając w szczególności sposób obliczania zaliczek na opłaty pośrednie”.

Poza problematyką zasad pobierania (uiszczania) opłat związanych z korzystaniem z lokali mieszkalnych zajmowanych przez żołnierzy zawodowych, ustawodawca zdecydował się zatem na odrębne uregulowanie kwestii wysokości tychże opłat. Pierwotnie, tj. od 1 lipca 2004 r. do 10 marca 2005 r., stosowna regulacja została ukształtowana w sposób odrębny w odniesieniu do lokali położonych w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni i pozostałych lokali. W drodze wyjątku od przepisu art. 36 ust. 1 u.z.S.Z., ustawodawca ustabilizował bowiem wysokość opłat za używanie lokalu na poziomie 3% wartości odtworzeniowej lokalu, określonej zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 u.z.S.Z. (w istocie kwota ta miała charakter minimalny), wprowadził też dodatkowy faktor wpływający na wysokość tej opłaty w postaci uchwały organu wspólnoty lub spółdzielni. Kompetencję do szczegółowego unormowania sposobu naliczania i rozliczania opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich uzyskał natomiast Minister Obrony Narodowej.

Kolejna i z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy zasadnicza zmiana treści art. 36 u.z.S.Z. została dokonana ustawą z dnia 21 stycznia 2005 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 33, poz. 290; dalej: nowela z 2005 r.), która weszła w życie 11 marca 2005 r. Na podstawie art. 1 pkt 10 powołanej ustawy przepisowi art. 36 ust. 2 u.z.S.Z. nadano brzmienie następujące:

„2. W budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni opłaty za używanie lokalu wynoszą do 3% wartości odtworzeniowej, o której mowa w ust. 1, jednak nie mniej niż stanowi uchwała wspólnoty lub odpowiedniego organu spółdzielni”.

4. Delegacja ustawowa zawarta w art. 36 ust. 5 u.z.S.Z. została wykonana przez wydanie rozporządzenia o opłatach z 12 stycznia 2005 r. Stanowiącej przedmiot zainteresowania Trybunału kwestii opłat za używanie lokali położonych w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni dotyczy § 4 rozporządzenia, z zakwestionowanym przez Rzecznika przepisem ust. 1 na czele:

„§ 4.1. Jeżeli lokal mieszkalny jest położony w budynku wspólnoty mieszkaniowej albo spółdzielni, opłatę za używanie tego lokalu w skali rocznej ustala się jako iloczyn 3%

wartości odtworzeniowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, o której mowa w art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy, oraz powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, z zastrzeżeniem ust. 4.

2. Opłata za używanie lokalu mieszkalnego określonego w ust. 1 w skali miesięcznej wynosi 1/12 kwoty obliczonej zgodnie z ust. 1.

3. Opłata za używanie lokalu mieszkalnego określonego w ust. 1 za jeden dzień wynosi 1/30 opłaty, o której mowa w ust. 2.

4. W lokalach mieszkalnych położonych w budynkach:

1) wspólnot mieszkaniowych, jeżeli ustalone przez właściwy organ wspólnoty mieszkaniowej roczne koszty zarządu nieruchomością wspólną, o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492),

2) spółdzielni, jeżeli ustalone przez właściwy organ spółdzielni roczne wydatki, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 oraz z 2004 r. Nr 19, poz. 177 i Nr 63, poz. 591)

– w przeliczeniu na powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego są wyższe od kwoty obliczonej zgodnie z ust. 1, opłata za używanie tego lokalu w skali rocznej stanowi równowartość odpowiednio kosztów określonych w pkt 1 albo wydatków określonych w pkt 2. Przepisy ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio”.

5. Stosownie do art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji, „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Treść powołanego przepisu jednoznacznie wskazuje, że intencją ustrojodawcy było zapewnienie jak najpełniejszego zakresu regulacji prawnej na poziomie ustawowym i związanie zakresu i treści prawodawstwa podustawowego wolą ustawodawcy. Ponieważ problematyka stanowienia przepisów wykonawczych była już wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. zestawienie zasadniczych orzeczeń TK dokonane w wyroku z 26 lipca 2004 r., sygn. U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70), szerszy wywód na ten temat wydaje się zbędny; dlatego też w niniejszej sprawie Trybunał ogranicza się w tym miejscu do konstatacji mających znaczenie zasadnicze.

Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. Aby rozporządzenie mogło być uznane za legalne i konstytucyjne, musi być wydane na podstawie wyraźnego, precyzyjnego i szczegółowego (tak pod względem podmiotowym i przedmiotowym) upoważnienia ustawowego. Wyjście przez autora rozporządzenia poza granice przedmiotowe upoważnienia stanowi działanie poza zakresem przyznanych kompetencji normodawczych, porównywalne z punktu widzenia skutków ze stanowieniem norm powszechnie obowiązujących bez stosownego upoważnienia ustawowego. W tym też kontekście Trybunał Konstytucyjny podkreślał już, że każdy przypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów proceduralnych (zob. wyroki TK z: 5 listopada 2001 r., sygn. U 1/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 247 oraz 5 października 1999 r., sygn. U. 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118). Oprócz niesprzeczności z aktem ustawodawczym, z którego wynika delegacja i na podstawie którego zostało wydane, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami konstytucyjnymi, a także z aktami ustawodawczymi, które pośrednio lub bezpośrednio dotyczą materii będącej przedmiotem rozporządzenia (zob. wyrok TK z 5 października 2004 r., sygn. U 2/04, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 88).

Wydanie rozporządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy zdeterminowane jest zatem trzema warunkami. Są nimi: 1) wydanie rozporządzenia na podstawie wyraźnego,

a nie opartego li tylko na domniemaniu bądź wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy; 2) wydanie rozporządzenia w ścisłych granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu (co do przedmiotu i treści normowanych stosunków), a nadto – w celu wykonania ustawy; 3) niesprzeczność treści rozporządzenia z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a nadto – z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie stanowiące przedmiot rozporządzenia.

Warunki te oznaczają odpowiednio zakaz wydawania rozporządzeń: 1) bez upoważnienia ustawowego; 2) niebędących aktami wykonującymi ustawę; 3) sprzecznych z Konstytucją i z obowiązującymi ustawami. Rozporządzenie nie może też – bez wyraźnego upoważnienia ustawy – wkraczać w sferę materii regulowanych innymi ustawami. Nie może zawartych w nich treści przekształcać, modyfikować, a nawet – nie powinno ich powtarzać. Naruszenie wskazanych tu warunków może stanowić podstawę zarzutu niezgodności rozporządzenia z ustawą (por. wyrok TK z 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40).

6. W świetle powyższych uwag § 4 ust. 1 r.o.u.l. należy uznać za niezgodny z art. 36 ust. 2 w zw. z art. 36 ust. 5 u.z.S.Z. Podstawą stwierdzenia nielegalności zakwestionowanego przepisu jest wykroczenie poza materialną podstawę upoważnienia oraz niezgodność z treścią rozwiązań ustawowych dotyczących problematyki opłat za używanie lokali przeznaczonych na zakwaterowanie żołnierzy zawodowych i innych osób wskazanych w ustawie, a położonych w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni. § 4 ust. 1 r.o.u.l. prawidłowo wykonywał przepis art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu w brzmieniu nadanym przez nowelę z 2004 r., a obowiązującym do 10 marca 2005 r. Uszło jednak uwagi zarówno ustawodawcy, jak i Ministra Obrony Narodowej, że wskutek zasadniczej zmiany przewidzianego przez art. 36 ust. 2 u.z.S.Z. mechanizmu ustalania opłat za używanie lokali w budynkach należących do wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni, z dniem 11 marca 2005 r. zgodność treściowa pomiędzy przepisem ustawy, stanowiącym element materialnej podstawy upoważnienia, a § 4 ust. 1 r.o.u.l., wydanym w celu jego wykonania, została zerwana.

W świetle aktualnie obowiązującej regulacji art. 36 ust. 2 u.z.S.Z. wysokość opłat za używanie lokalu znajdującego się w budynku wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni, do których ponoszenia zobowiązany jest żołnierz służby stałej lub inna osoba uprawniona, jest wyznaczona przez dwa elementy. Zasadniczo maksymalną wysokość opłaty za używanie lokalu stanowi iloczyn powierzchni użytkowej lokalu oraz wartości stanowiącej 3% wartości odtworzeniowej 1 m² tejże powierzchni w rozumieniu art. 47 ust. 1 pkt 3 u.z.S.Z. Opłaty za używanie takiego lokalu mogą być wyższe tylko wówczas, kiedy stanowi tak uchwała wspólnoty lub odpowiedniego organu spółdzielni. W przeciwnym razie nie ma przeszkód dla określenia wysokości opłat za użytkowanie lokalu na poziomie niższym niż przedmiotowe 3% wartości odtworzeniowej. Natomiast w świetle § 4 ust. 1 r.o.u.l. kwota odpowiadająca 3% wartości odtworzeniowej lokalu stanowi absolutne minimum, może zaś być podwyższona wówczas, gdy roczne koszty zarządu nieruchomością wspólną, o których mowa w art. 14 ustawy o własności lokali, lub roczne wydatki, o których mowa w art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w przeliczeniu na powierzchnię użytkową lokalu mieszkalnego są wyższe. Zakwestionowany przepis utrzymuje zatem mechanizm ustalania wysokości opłaty adekwatny na tle poprzedniego (przed wejściem w życie noweli z 2005 r.) brzmienia art. 36 ust. 2 u.z.S.Z. W obowiązującym stanie prawnym (tj. od 11 marca 2005 r.) § 4 ust. 1 r.o.u.l. nie służy już wykonaniu ustawy, ale ustanawia normę treściowo sprzeczną z powołanym przepisem ustawowym. Negatywna ocena takiego stanu rzeczy zasługuje na podkreślenie tym

bardziej, że rozporządzenie w sprawie opłat za używanie lokali i opłat pośrednich zostało wydane już w czasie, kiedy ku końcowi zmierzały prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, zaś opublikowane już po jej uchwaleniu.

Trybunał Konstytucyjny podziela zatem opinię wnioskodawcy o niezgodności treściowej § 4 ust. 1 r.o.u.l. z art. 36 ust. 2 i 5 u.z.S.Z. Stwierdzenie powyższe stanowi dostateczną podstawę orzeczenia o utracie przez zakwestionowany przepis mocy obowiązującej. W tym stanie rzeczy nie zachodzi natomiast, zdaniem Trybunału, potrzeba odrębnego wypowiedzania się na temat niezgodności § 4 ust. 1 r.o.u.l. z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji.

Na marginesie należy podkreślić, że mechanizm ustalania opłat za używanie lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach spółdzielni mieszkaniowych oraz wspólnot mieszkaniowych unormowany w zakwestionowanym przepisie § 4 ust. 1 r.o.u.l. może być uznany za mniej korzystny dla użytkowników lokali niż ten, który wynika z aktualnego brzmienia art. 36 ust. 2 u.z.S.Z. tylko wówczas, kiedy przypadające na dany lokal koszty zarządu i inne koszty związane z jego użytkowaniem, określone w uchwale właściwego organu spółdzielni lub wspólnoty mieszkaniowej, są niższe niż wzmiankowane 3% wartości odtworzeniowej lokalu. W przeciwnym razie zastosowanie znajdzie § 4 ust. 4 r.o.u.l., kwota opłat uiszczanych przez osobę zajmującą lokal będzie wyższa, a zarzucana sprzeczność treściowa § 4 ust. 1 i art. 36 ust. 2 u.z.S.Z. nie będzie miała praktycznego znaczenia.

W trakcie rozprawy przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej wskazał ponadto na praktykę przyznawania prawa zamieszkania w lokalu znajdującym się w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w trybie określonym ustawą (tj. w drodze decyzji administracyjnej) także wobec osób, które nie znajdują się w stosunku podległości służbowej. W opinii Trybunału Konstytucyjnego tego typu praktyka nie znajduje podstaw prawnych. Należy zdecydowanie odróżnić zasady dysponowania lokalami znajdującymi się w zasobie mieszkaniowym Agencji na potrzeby zakwaterowania Sił Zbrojnych oraz poza tym zakresem. Tylko w tym pierwszym przypadku znajdzie zastosowanie art. 29 u.z.S.Z., wedle którego „W sytuacji wyjątkowej dyrektor oddziału regionalnego Agencji, za zgodą Ministra Obrony Narodowej, może wydać decyzję o prawie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, na czas oznaczony, innej osobie niż żołnierz służby stałej”. W pozostałym zakresie Agencja występuje jako strona typowych stosunków cywilnoprawnych, nawiązywanych i kształtowanych w drodze umowy.

7. Mając na względzie konieczność zastąpienia uznanego za niekonstytucyjny przepisu § 4 ust. 1 r.o.u.l. nową regulacją prawną, dostosowaną do aktualnego brzmienia art. 36 ust. 2 u.z.S.Z., Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji, odroczyć utratę jego mocy obowiązującej do dnia 30 września 2006 r. Przy określeniu tego terminu Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę, że aktywność normodawcza jest ograniczona przedmiotowo, a w systemie prawnym już dzisiaj funkcjonują przepisy prawidłowo wykonujące dyspozycje ustawowe o treści analogicznej do art. 36 ust. 2 u.z.S.Z.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.