

141/8/A/2008

WYROK

z dnia 27 października 2008 r.

Sygn. akt U 4/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący

Ewa Łętowska

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 października 2008 r., wniosku Zarządu Głównego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów o zbadanie zgodności:

§ 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 70, poz. 633) z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.) w związku z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.) oraz z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 70, poz. 633) jest zgodny:

a) z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, Nr 121, poz. 1264 i Nr 191, poz. 1954, z 2005 r. Nr 10, poz. 65, Nr 90, poz. 757 i Nr 130, poz. 1085, z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711, z 2007 r. Nr 82, poz. 558 oraz z 2008 r. Nr 66, poz. 402 i 409) w związku z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U.

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 listopada 2008 r. w Dz. U. Nr 196, poz. 1221.

z 2007 r. Nr 43, poz. 277, Nr 57, poz. 390, Nr 120, poz. 818, Nr 140, poz. 981 i Nr 165, poz. 1170 oraz z 2008 r. Nr 86, poz. 521 i Nr 171, poz. 1065),

b) z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów pismem z 6 czerwca 2007 r. wniósł o stwierdzenie niezgodności:

1) § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 70, poz. 633; dalej: rozporządzenie MSWiA z 6 kwietnia 2005 r.) z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. 2004 r. Nr 8 poz. 67; dalej: ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji) w związku z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. 2007 r. Nr 43, poz. 277; dalej: ustawa o Policji) oraz art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji;

2) § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 266, poz. 2246; dalej: rozporządzenie MSWiA z 28 grudnia 2005 r.) z:

– art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o Policji (Dz. U. 2007 r., Nr 43, poz. 277);

– art. 92 ust. 1 Konstytucji,

– art. 2 Konstytucji,

– art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawcy z przepisów ustawy o Policji wynika, że emeryt lub rencista policyjny nie może zrealizować prawa do lokalu mieszkalnego w drodze przydziału lokalu, ale jedynie w formie pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe. Równoważnik pieniężny za remont mieszkania jako prawo akcesoryjne przysługuje emerytowi lub renciście policyjnemu przez cały okres pobierania świadczenia emerytalnego lub rentowego, jeżeli prawo do lokalu zrealizował w trakcie pełnienia służby, lub od chwili przyznania mu pomocy finansowej, jeżeli otrzymał ją po zakończeniu służby. Z kolei równoważnik pieniężny za brak lokalu jako substytut prawa podmiotowego do lokalu przysługuje emerycie lub renciście policyjnemu przez okres pomiędzy złożeniem wniosku o przyznanie pomocy finansowej na budownictwo a jej otrzymaniem, a jeżeli wniosek o pomoc finansową uprawniony złożył jeszcze w trakcie pełnienia służby, to – od tego momentu. Emerytowi lub renciście policyjnemu nie służy prawo do zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby, ponieważ jej nie pełni. Taką interpretację ustawy potwierdzają przepisy rozporządzeń wykonawczych do tego aktu obowiązujących do końca 2005 r., uprawniających emerytów i rencistów policyjnych do otrzymania zarówno równoważnika pieniężnego za remont jak i za brak lokalu mieszkalnego. Zaskarżone przepisy rozporządzeń, znosząc ustawowo przyznane prawa podmiotowe, przekroczyły

zakres upoważnienia zawartego w art. 91 ust. 2 i art. 92 ust. 2 ustawy o Policji i tym samym są sprzeczne z tymi przepisami ustawowymi.

Zdaniem wnioskodawcy ustawa 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 oraz 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) wprowadziła do przepisów art. 91 ust. 2 i art. 92 ust. 2 ustawy o Policji możliwość określenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych kręgu podmiotów uprawnionych do otrzymania równoważnika pieniężnego za remont lokalu oraz równoważnika pieniężnego za brak mieszkania. Gdyby jednak ustawodawca zamierzał znieść uprawnienie emerytów i rencistów policyjnych do równoważnika pieniężnego za remont lub brak mieszkania, to zgodnie z zasadą poprawnej legislacji, dokonując równoczesnej nowelizacji ustawy emerytalnej zmieniłby treść zawartego w niej art. 29 ust. 1, czego jednak nie uczynił. Z tego względu zaskarżone przepisy wykraczają poza treść upoważnienia ustawowego i są tym samym sprzeczne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy naruszają ponadto zasadę ochrony praw nabytych. Prawodawca różnicuje zakres uprawnień służb mundurowych, przyznając prawo do równoważnika za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego emerytom i rencistom, którzy pełnili służbę w Straży Granicznej, a jednocześnie odmawia tego prawa emerytom i rencistom policyjnym. Takie rozwiązanie narusza zasadę równości i proporcjonalności.

Uzupełniając złożony wniosek pismem z 15 września 2007 r., Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów wyraził pogląd, że przewidziane w art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji prawo emeryta i rencisty policyjnego do lokalu mieszkalnego obejmuje: 1) prawo do lokalu zajmowanego w chwili odejścia ze służby lub – zgodnie z postanowieniami art. 30 ustawy – prawo do uzyskania pomocy finansowej, jeżeli nie otrzymał on lokalu w drodze decyzji administracyjnej do chwili zakończenia służby; 2) prawo do równoważnika pieniężnego na remont mieszkania, i to bez względu na formę jego uzyskania, oraz do równoważnika pieniężnego za brak takiego lokalu w momencie odejścia ze służby.

2. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 22 listopada 2007 r. odmówił nadania biegu wnioskowi w zakresie badania zgodności § 1 pkt 2 rozporządzenia MSWiA z 28 grudnia 2005 r. z art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o Policji z art. 2, art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 2 i art. 92 Konstytucji. Postanowieniem z 12 marca 2008 r. Trybunał Konstytucyjny oddalił zażalenie wnioskodawcy na postanowienie z 22 listopada 2007 r.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 8 października 2008 r. wyraził pogląd, że § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego:

- jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji;
- nie jest niezgodny z art. 29 ust. 1 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w związku z art. 92 ust. 1 ustawy o Policji i z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim kreuje on zasadę ochrony praw słusznie nabytych.

W ocenie Prokuratora Generalnego, zawarty w art. 29 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji nakaz odpowiedniego stosowania do mieszkań funkcjonariuszy Policji zwolnionych ze służby i uprawnionych do policyjnej emerytury lub renty przepisów dotyczących lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy w służbie stałej obejmuje nie tylko przepisy art. 88, art. 92 ust. 1 i art. 94 ust. 1 i 1a ustawy o Policji, ale także i przepisy wydane w celu ich wykonania. Przepis art. 29 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji stanowił i nadal stanowi materialnoprawną podstawę uprawnienia emeryta i rencisty policyjnego do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. Zarzut pozbawienia emerytów i rencistów policyjnych prawa do tego równoważnika jest całkowicie chybiony, ponieważ kwestionowany przepis – podobnie jak uchylony nim przepis § 8 rozporządzenia z 28 czerwca 2002 r. – w ogóle nie ma wpływu na kształt i zakres tego prawa. Tym samym brak jest niezbędnego związku treściowego między zaskarżonym przepisem a powoływanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli, tj. z art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w związku z art. 92 ust. 1 ustawy o Policji i z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim kreuje on zasadę ochrony praw słusznie nabytych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawa o Policji określa uprawnienia policjantów w służbie czynnej i nie stanowi podstawy do przyznania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego emerytowi i renciście policyjnemu. Zakres upoważnienia ustawowego określony w art. 92 ust. 1 ustawy o Policji nie daje podstaw do tego, aby wydany na jego podstawie akt wykonawczy mógł regulować uprawnienia emeryta i rencisty policyjnego do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. To wydane na podstawie art. 92 ust. 1 ustawy o Policji rozporządzenie wykonawcze w brzmieniu obowiązującym do dnia 12 maja 2005 r. wykraczało poza zakres delegacji ustawowej, a uchylenie § 8 tego rozporządzenia należy uznać za niezbędne dla doprowadzenia do stanu zgodnego z ustawą.

4. Pismem z 24 października 2008 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Wniósł o stwierdzenie, że zaskarżony § 1 pkt 2 rozporządzenia MSWiA z 6 kwietnia 2005 r.: 1) nie jest niezgodny z art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji w związku z art. 92 ust. 1 ustawy o Policji, 2) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, 3) nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Minister wyjaśnił, że podstawą przyznania prawa podmiotowego jednostce może być tylko przepis rangi ustawowej. Nie jest zatem formalnie możliwe pozbawienie takiego prawa w drodze zmiany aktu wykonawczego, który reguluje wyłącznie kwestie związane z jego realizacją. Tym samym, zdaniem Ministra, nie jest zasadny pierwszy zarzut, albowiem zmiana dokonana zaskarżonym

rozporządzeniem – w wyniku której uchylono § 8 – nie mogła mieć żadnego wpływu na ewentualnie przysługujące emerytom i rencistom policyjnym prawa przyznane ustawą. W konsekwencji – abstrahując od oceny istnienia uprawnienia emeryta i rencisty policyjnego do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego – Minister przyjął, że uchylenie § 8 rozporządzenia nie doprowadziło do zniesienia ustawowo przyznanego prawa do równoważnika.

Ustosunkowując się do zarzutu przekroczenia ustawowego upoważnienia z art. 92 ust. 2 ustawy o Policji, Minister zauważył, że upoważnienie to przekazało do uregulowania aktem wykonawczym m.in. szczegółowe zasady cofania i zwracania równoważnika. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Minister wyraził pogląd, że poprzednio obowiązujący § 8 wykraczał poza ramy delegacji ustawowej z art. 92 ust. 2 ustawy o Policji. Przewidywał on bowiem stosowanie przepisów rozporządzenia także do emeryta i rencisty policyjnego. Tymczasem określenie podmiotów uprawnionych do uzyskania równoważnika za brak lokalu nie mieści się w żadnej kategorii spraw przekazanych do uregulowania rozporządzeniem, o których stanowi art. 92 ust. 2 ustawy o Policji.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podzielił również zarzutu niezgodności kwestionowanego § 1 pkt 2 rozporządzenia MSWiA z 6 kwietnia 2005 r. z art. 2 Konstytucji. Skoro prawo podmiotowe ukształtowane może być wyłącznie w przepisach rangi ustawowej, to nie można zasadnie twierdzić, że wskutek uchylenia przepisu aktu wykonawczego – regulującego kwestie techniczno-organizacyjne realizacji tego prawa – mogło dojść do pozbawienia uprawnionych praw słusznie nabytych.

II

Na rozprawie 27 października 2008 r. stawili się wnioskodawca i umocowani przedstawiciele uczestników postępowania, którzy podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie.

Odpowiadając na pytania członków składu orzekającego, wnioskodawca i uczestnicy sprecyzowali swoje stanowiska.

Pełnomocnik wnioskodawcy wyjaśnił, że jego zdaniem art. 29 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji stanowi, że jeżeli emeryt lub rencista policyjny z chwilą przejścia na emeryturę lub rentę nie miał zrealizowanego prawa do lokalu, to wówczas służy mu tylko roszczenie o pomoc finansową na budownictwo mieszkaniowe. To jest jedna z dopuszczalnych przez przepisy ustawy o Policji form realizacji uprawnienia do mieszkania. Z poglądem tym zgodzili się przedstawiciele Prokuratora Generalnego i Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Przedstawicielka Ministra, odpowiadając na pytanie, wyjaśniła ponadto, że jej zdaniem z art. 29 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji nie wynika prawo rencisty i emeryta policyjnego do równoważnika za brak lokalu. Stanowiska tego nie podzieliła przedstawicielka Prokuratora Generalnego, która uznała, że jeżeli emeryci i renciści policyjni mają prawo do lokalu mieszkalnego, to wówczas mają też prawo do ściśle z nim związanych form pomocy w sytuacji, gdy prawo to nie może zostać zrealizowane.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rozważając zasadność przedstawionych zarzutów, należy w pierwszej kolejności przypomnieć zwięźle regulacje ustawowe dotyczące uprawnień mieszkaniowych funkcjonariuszy Policji. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.) gwarantuje 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 przepisów odrębnych (art. 88 ust. 1).

W myśl przepisów ustawy 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 rządowej 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. Lokale te przydzielane są osobom uprawnionym w drodze decyzji administracyjnej na wniosek zainteresowanych.

Ustawa przewiduje ponadto szereg dalszych uprawnień policjantów, mających na celu ułatwienie im zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Po pierwsze, policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych.

Po drugie, policjantowi przysługuje ponadto równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członek jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej (art. 92 ust. 1 ustawy o Policji).

Po trzecie, policjantowi, który zajmuje lokal mieszkalny w miejscowości pobliskiej miejsca pełnienia służby, przysługuje zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby w wysokości ceny biletów za przejazd koleją lub autobusem.

Po czwarte, policjantowi, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość.

Po piąte, policjantowi przeniesionemu do służby w innej miejscowości, który w poprzednim miejscu pełnienia służby posiada lokal mieszkalny, dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy, może być przydzielony lokal mieszkalny na podstawie decyzji administracyjnej w nowym miejscu pełnienia służby, jeżeli:

1) zwolni zajmowany lokal mieszkalny lub dom;

2) zwróci pomoc finansową przyznaną:

a) na wkład mieszkaniowy lub wkład budowlany w wysokości zwaloryzowanej przez spółdzielnię,

b) na spłatę innych należności – w wysokości przyznanej.

Po szóste, policjant zwolniony ze służby, który nie posiada prawa do lokalu mieszkalnego na warunkach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, zachowuje prawo do przydzielonego lokalu mieszkalnego według norm powszechnie obowiązujących lub może być przeniesiony do zamiennego lokalu mieszkalnego.

Sformułowanie „prawo do lokalu mieszkalnego” użyte w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji nie zostało bliżej zdefiniowane przez ustawodawcę. Analiza przepisów ustawy o Policji prowadzi do wniosku, że prawa tego nie można utożsamiać z uprawnieniem funkcjonariusza do uzyskania i użytkowania lokalu na podstawie decyzji administracyjnej.

Art. 88 ust. 1 ustawy o Policji formułuje ogólne, szeroko rozumiane prawo do lokalu mieszkalnego. Należy przyjąć, że prawo to zostało skonkretyzowane w dalszych przepisach ustawy i obejmuje szereg różnych uprawnień mających na celu umożliwienie funkcjonariuszom Policji zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych. Obejmuje ono zatem nie tylko uprawnienie do uzyskania i użytkowania lokalu na podstawie decyzji administracyjnej, ale także m.in. uprawnienie do otrzymania równoważnika pieniężnego za brak odpowiedniego lokalu oraz uprawnienie do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość.

Należy podkreślić, że uprawnienia zawarte w rozdziale 8 ustawy o Policji służą nie tylko ochronie interesów funkcjonariuszy, ale również realizacji interesów ogólnospołecznych. Przyznane uprawnienia umożliwiają pogodzenie interesów funkcjonariuszy z potrzebami służby. Stanowią one ważny instrument zapewniający realizację zadań publicznych nałożonych na tę formację. Celem rozważanych uprawnień jest bowiem zapewnienie dyspozycyjności funkcjonariuszy Policji i ułatwienie organom władzy publicznej przenoszenia ich z miejscowości do miejscowości, stosownie do bieżących potrzeb w zakresie ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego.

2. Wnioskodawca wskazuje jako jeden z wzorców kontroli art. 92 ustawy o Policji. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Z kolei ust. 2 tego artykułu stanowi: „Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania, odmowy przyznania, cofania oraz zwracania równoważnika pieniężnego, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając podmioty uprawnione do jego otrzymania, sposób ustalania wysokości równoważnika, wzory wymaganych dokumentów, organy właściwe do jego przyznawania, odmowy przyznania, wypłaty, cofania albo żądania jego zwrotu, a także sposób postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania”.

Trybunał Konstytucyjny analizował znaczenie art. 92 ustawy o Policji w wyroku z 29 listopada 2004 r., sygn. K 7/04. W orzeczeniu tym Trybunał zwracał uwagę, że „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. (...) 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 należny 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” (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 109, s. 1307-1308).

3. Zaskarżony przepis rozporządzenia dotyczy uprawnień mieszkaniowych emerytów i rencistów policyjnych. Zagadnienia te reguluje ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, ze zm.; dalej: o zaopatrzeniu emerytów i rencistów). Wymieniona ustawa przewiduje dwa zasadnicze uprawnienia związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych emerytów i rencistów policyjnych. Pierwsze uprawnienie zostało określone w art. 29 ust. 1 tej ustawy. W myśl tego przepisu funkcjonariusze zwolnieni ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji odpowiednio ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub podległych im organów albo Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy.

Prawo do lokalu mieszkalnego, określone w art. 29 ust. 1, przysługuje również członkom rodzin uprawnionym do renty rodzinnej po funkcjonariuszach, którzy w chwili śmierci spełniali warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty policyjnej, oraz po zmarłych emerytach i rencistach. Prawo do lokalu mieszkalnego przysługuje wymienionym osobom do czasu przydzielenia zastępczego lokalu mieszkalnego, nie krócej jednak niż na czas posiadania uprawnień do policyjnej renty rodzinnej.

Drugie istotne uprawnienie wynika z art. 30 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. W myśl tego przepisu emerytom i rencistom policyjnym zapewnia się pomoc w budownictwie mieszkaniowym na zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy.

Należy zwrócić uwagę, że regulacja ustawowa nie jest do końca jasna. W szczególności wątpliwości budzi ustalenie dokładnej treści „prawa do lokalu mieszkalnego”, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Nie podlega dyskusji, że osoby uprawnione, które uzyskały decyzję o przydziale lokalu, mają prawo nadal zajmować przydzielony lokal. Ustawodawca nie rozstrzyga natomiast *expressis verbis*, czy prawo do lokalu mieszkalnego obejmuje również uprawnienie do uzyskania decyzji o przydziale lokalu już po zwolnieniu ze służby w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych.

Na gruncie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji nie jest też jasne, czy prawo do lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 29 tej ustawy, należy rozumieć wąsko – jako do zajmowania lokalu przydzielonego przez właściwy organ, czy powinno ono być rozumiane szeroko i obejmować także pozostałe uprawnienia na wypadek nieuzyskania decyzji o przydziale lokalu, określone w rozdziale 8 ustawy o Policji. W tym drugim ujęciu szeroko rozumiane prawo do lokalu mieszkalnego byłoby realizowane w pierwszej kolejności w miarę możliwości w drodze decyzji o przydziale lokalu, zaś w braku możliwości uzyskania odpowiedniego lokalu prawo do lokalu mieszkalnego obejmuje także inne uprawnienia, takie jak równoważnik pieniężny za brak odpowiedniego lokalu lub pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość.

Niejasność ustawy znajduje wyraz w różnych interpretacjach przedstawianych przez uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. W ocenie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów emeryt lub rencista policyjny nie może zrealizować prawa do lokalu mieszkalnego w drodze przydziału lokalu, ale jedynie w formie pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe. Z kolei w ocenie Prokuratora Generalnego odpowiednie stosowanie do mieszkań funkcjonariuszy Policji zwolnionych ze służby i uprawnionych do policyjnej emerytury lub renty przepisów dotyczących lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy w służbie stałej obejmuje nie tylko przepisy art. 88, art. 92 ust. 1 i art. 94 ust. 1 i 1a ustawy o Policji, ale także i przepisy wydane w celu ich wykonania. Obie przedstawione interpretacje nie wynikają jednak jednoznacznie z litery ustawy.

Za wąskim rozumieniem treści art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji przemawiają trzy istotne argumenty. Po pierwsze, formułę użytą w analizowanym przepisie należy zestawzić ze sformułowaniem zawartym w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji. Jak wspomniano wyżej, ten ostatni przepis gwarantuje ogólnie prawo do lokalu mieszkalnego. Natomiast w art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji – inaczej niż w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji – nie ma mowy o ogólnym prawie do lokalu mieszkalnego, ale o „prawie do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji odpowiednio ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub podległych im organów, albo Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby”. Taka formuła sugeruje wąskie rozumienie „prawa do lokalu” jako prawa do uzyskania i użytkowania lokalu na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lokalu znajdującego się w dyspozycji jednego z organów wymienionych w ustawie.

Po drugie, istotne znaczenie ma treść art. 29 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Przepis ten formułuje nakaz odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy do mieszkań objętych przepisem art. 29 ust. 1 zdanie pierwsze (tj. mieszkań w dyspozycji znajdujących się w dyspozycji wymienionych tam organów). Należy w związku z tym podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie podziela poglądów Prokuratora Generalnego co do znaczenia tego odesłania. Art. 29 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji nie formułuje ogólnego nakazu stosowania do emerytów i rencistów policyjnych całokształtu przepisów o uprawnieniach mieszkaniowych funkcjonariuszy policji, ale jedynie nakaz odpowiedniego stosowania przepisów szczegółowych dotyczących przyznawania mieszkań funkcjonariuszom Policji mieszkań znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Chodzi tu m.in. o zasady określania powierzchni lokalu przysługującego uprawnionemu oraz procedury wydawania odpowiednich decyzji administracyjnych w sprawie przydziału.

Po trzecie, istotne znaczenie ma treść art. 30 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. Jak stwierdzono wyżej, przepis ten gwarantuje emerytom i rencistom policyjnym prawo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym na zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy. Jeżeli ustawowe prawo emerytów i rencistów policyjnych do lokalu mieszkalnego miałoby obejmować także inne uprawnienia, wymienione w rozdziale 8 ustawy o Policji, to zamieszczenie w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji art. 30 byłoby zbędne, gdyż uprawnienie, o którym mowa w tym ostatnim artykule, wynikałoby z samego art. 29 tej ustawy. W świetle art. 30 ustawy można wyciągnąć wniosek, że – *a contrario* – uprawnienia związane z

zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych przysługujące funkcjonariuszom, które nie zostały wymienione wyraźnie w ustawie, nie przysługują emerytom i rencistom policyjnym.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w świetle przedstawionych argumentów ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji nie gwarantuje emerytom i rencistom policyjnym prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. Podstawowym celem art. 29 wymienionej ustawy jest umożliwienie dalszego korzystania przez osoby uprawnione do świadczeń emerytalnych i rentowych na podstawie tej ustawy z mieszkań przyznanych im w drodze decyzji administracyjnych. Natomiast osoby, które nie użytkują takich mieszkań, mogą ubiegać się o pomoc finansową na podstawie art. 30 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

4. Dla oceny zasadności przedstawionych zarzutów istotne znaczenie ma odpowiedź na pytanie o ustawową regulację kręgu osób uprawnionych do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. Rozważając to zagadnienie, należy podkreślić, że krąg osób uprawnionych do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego stanowi materię uregulowaną w ustawie. Zagadnienie to nie zostało przekazane do unormowania w drodze rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny zwracał na to uwagę w cytowanym wyżej wyroku z 29 listopada 2004 r., sygn. K 7/04, stwierdzając, że „zarówno krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania przedmiotowego świadczenia, jak i funkcja świadczenia są określone bezpośrednio w samej ustawie”.

Art. 92 ust. 2 ustawy o Policji stanowi jedynie, że minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania, odmowy przyznania, cofania oraz zwracania równoważnika pieniężnego, uwzględniając m.in. podmioty uprawnione do jego otrzymania, a także inne sprawy wymienione w tym przepisie. Należy zwrócić uwagę, że część z tych spraw, takich jak sposób ustalania wysokości równoważnika czy wzory wymaganych dokumentów, nie została unormowana w ustawie. W tym kontekście obowiązek uwzględnienia określonych zagadnień ma różne znaczenie w zależności od tego, czy zostały one unormowane w ustawie. Obowiązek uwzględnienia określonych zagadnień drugorzędnych, nieunormowanych w ustawie oznacza obowiązek ich samodzielnego unormowania w drodze rozporządzenia. Natomiast w wypadku spraw unormowanych w ustawie obowiązek ich uwzględnienia oznacza obowiązek ustanowienia regulacji zgodnych z ustawą. Z treści rozważanego przepisu nie wynika w żadnym wypadku uprawnienie do określania zakresu osób uprawnionych do uzyskania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

Na podstawie art. 92 ust. 2 ustawy o Policji, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 100, poz. 918, ze zm.). Paragraf 8 wymienionego rozporządzenia stanowił pierwotnie: „Przepisy rozporządzenia stosuje się do emeryta i rencisty policyjnego, o których mowa w ustawie z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, z 1998 r. Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 106, poz. 1215, z 2000 r. Nr 122, poz. 1313, z 2001 r. Nr 27, poz. 298 i Nr 81, poz. 877 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676)”.

Rozporządzenie z 28 czerwca 2002 r. zostało zmienione rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy

przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 70, poz. 633). Paragraf 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 6 kwietnia 2005 r. uchylił cytowany § 8 rozporządzenia z 28 czerwca 2002 r. Zmiana ta weszła w życie 12 maja 2005 r.

Na tle tej zmiany może nasuwać się pytanie o krąg osób uprawnionych do równoważnika pieniężnego na gruncie obecnie obowiązujących przepisów. Jeżeli krąg ten został określony w ustawie, a uprawnienia emerytów i rencistów policyjnych wynikałyby z art. 29 ust. 1 ustawy, to nasuwa się wątpliwość, czy uchylenie § 8 rozporządzenia zmienia stan prawny, wykluczając stosowanie przepisów rozporządzenia do emerytów i rencistów policyjnych na mocy odesłania zawartego w art. 29 ust. 1 o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji. W świetle wcześniejszych ustaleń ten ostatni przepis nie przyznaje emerytom i rencistom policyjnym uprawnienia do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. W tym kontekście uchylenie § 8 rozporządzenia nie zmienia stanu prawnego przez pozbawienie emerytów i rencistów policyjnych uprawnienia do równoważnika pieniężnego, skoro uprawnienie takie nie wynikało z ustawy. Zaskarżony przepis nie narusza zatem zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

5. W ocenie wnioskodawcy treść zaskarżonego przepisu rozporządzenia jest niezgodna ze wskazanymi wzorcami ustawowymi, a w konsekwencji narusza również art. 92 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając znaczenie tego przepisu konstytucyjnego, wielokrotnie przypominał, 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 sprzeczny 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” (wyrok z 29 czerwca 2004 r., sygn. U 1/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 60, s. 773). Rozporządzenie nie może ponadto normować spraw uregulowanych bezpośrednio w ustawie ani też spraw nieprzekazanych przez ustawę do unormowania w drodze rozporządzenia.

W świetle powyższych ustaleń § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 6 kwietnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego nie wykracza poza granice upoważnienia ustawowego i jest zgodny z art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w związku z art. 92 ust. 1 ustawy o Policji. W konsekwencji nie ma podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.