

69/6/A/2006

WYROK

z dnia 27 czerwca 2006 r.

Sygn. akt K 16/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Adam Jamróz – sprawozdawca
Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska
Janusz Niemcewicz
Mirośław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 czerwca 2006 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 19 ust. 3 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, Nr 151, poz. 1596 i Nr 254, poz. 2533 oraz z 2005 r. Nr 33, poz. 290), w części zawierającej zwrot „uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”, z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 19 ust. 3 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, Nr 151, poz. 1596 i Nr 254, poz. 2533 oraz z 2005 r. Nr 33, poz. 290) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 20 maja 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z art. 2 Konstytucji art. 19 ust. 3 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, Nr 151, poz. 1596 i Nr 254, poz. 2533 oraz z 2005 r. Nr 33, poz. 290; dalej: ustawa nowelizująca) w części zawierającej zwrot „uwzględniając

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 lipca 2006 r. w Dz. U. Nr 119, poz. 820.

uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 86, poz. 433; dalej: u.z.S.Z.) przyznała żołnierzom zawodowym prawo do kwatery. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy prawo do kwatery realizowało się na wniosek żołnierza zawodowego poprzez przydzielenie kwatery albo wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Ekwiwalent jest świadczeniem cywilnoprawnym, wypłacanym na podstawie umowy zawartej pomiędzy właściwym organem Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej: WAM) a osobą uprawnioną. Celem wypłaty ekwiwalentu jest ułatwienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierza we własnym zakresie, poprzez zakup lokalu na rynku mieszkaniowym, udział w budownictwie społecznym lub jednorodzinym (druk sejmowy, II kadencja, nr 708 s. 4 uzasadnienia).

Zgodnie z art. 47 ust. 2 u.z.S.Z. (w brzmieniu sprzed nowelizacji) ekwiwalent wynosił 3% wartości przysługującej kwatery za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, od której jest uzależniona wysokość uposażenia według stopnia wojskowego. Wartość przysługującej kwatery stanowił iloczyn maksymalnej powierzchni mieszkalnej należnej osobie uprawnionej do kwatery w dniu przyznania ekwiwalentu przez wskaźnik 1,66 i cenę 1 m² powierzchni użytkowej kwatery. Normy przysługującej żołnierzom powierzchni mieszkalnej określały art. 26 u.z.S.Z. oraz rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 1999 r. w sprawie norm powierzchni mieszkalnej dla osób uprawnionych do kwater wojskowych (Dz. U. Nr 96, poz. 1130). Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.z.S.Z. (w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 lipca 2004 r.), przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej przysługującej żołnierzowi zawodowemu uwzględniano się jego stopień wojskowy lub zajmowane stanowisko służbowe oraz stan rodzinny. Norma powierzchni mieszkalnej przysługująca osobie uprawnionej do kwatery, z jednego tytułu, wynosiła 7-10 m². Art. 26 ust. 4 u.z.S.Z. przewidywał, że przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej kwatery uwzględniano się również uprawnienia do dodatkowej powierzchni mieszkalnej przyznane na stałe ze względu na stan zdrowia emerytom i rencistom wojskowym do stopnia kapitana włącznie, jak również członkom rodziny żołnierzy zawodowych, emerytów i rencistów wojskowych.

Z dniem 1 lipca 2004 r. do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w miejsce ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, wprowadzona została odprawa mieszkaniowa. Sytuacja prawna osób, które do tego dnia złożyły wnioski o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego została uregulowana w przepisach przejściowych ustawy nowelizującej. Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej, w sprawach wypłaty ekwiwalentu za rezygnację z kwatery, dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, rozpatrując wniosek osoby uprawnionej o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, złożony do 30 czerwca 2004 r., a niezakończony zawarciem umowy, stosuje przepisy ustawy obowiązujące do 30 czerwca 2004 r., uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Po wejściu w życie omawianej nowelizacji zmianie uległa również treść art. 26 u.z.S.Z., dotyczącego ustalania powierzchni lokalu mieszkalnego. Zamiast pojęcia „powierzchni mieszkalnej kwatery”, którym dotychczas posługiwała się ustawa,

wprowadzono pojęcie „powierzchni użytkowej podstawowej”, przez którą, zgodnie z art. 1a pkt 15 u.z.S.Z. (w brzmieniu po nowelizacji) należy rozumieć powierzchnię pokoi. Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy, przy ustalaniu powierzchni użytkowej podstawowej uwzględnia się zajmowane przez żołnierza stanowisko służbowe oraz stan rodzinny. Przy ustalaniu powierzchni użytkowej nie uwzględnia się już stopnia wojskowego, a także – wobec wyeliminowania z ustawy dotychczasowego art. 26 ust. 4 – uprawnień do dodatkowej powierzchni mieszkalnej, przyznanych na stałe ze względu na stan zdrowia żołnierza (emeryta lub rencisty wojskowego) lub członka jego rodziny. Takie, odmienne od dotychczasowego, ukształtowanie zasad ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego, może w praktyce powodować, że wypłacany pod rządami nowych przepisów ekwiwalent będzie niższy od tego, który przysługiwałby w oparciu o dotychczasowe uregulowania, właśnie z uwagi na nieuwzględnienie przy określeniu jego wysokości stopnia wojskowego oraz uprawnień do dodatkowej powierzchni mieszkalnej ze względu na stan zdrowia (tzw. normy zdrowotne) – wskazuje Rzecznik. Ze skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że w wielu przypadkach doszło do znacznego zmniejszenia wysokości wypłacanego ekwiwalentu z uwagi na wskazaną wyżej zmianę stanu prawnego w omawianym zakresie.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej, za podstawę obliczenia ekwiwalentu przyjmuje się obecnie (to jest od 1 lipca 2004 r.) średnią cenę metra kwadratowego powierzchni użytkowej podstawowej przysługującej wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego WAM w dniu wejścia w życie tej ustawy. Niezależnie zatem od tego, kiedy nastąpi faktyczna realizacja prawa żołnierza do kwatery (w formie wypłaty ekwiwalentu), podstawę obliczenia wysokości tego świadczenia będzie stanowiła średnia cena metra kwadratowego powierzchni użytkowej lokalu ustalona na dzień 1 lipca 2004 r. Jest zatem oczywiste, że w sytuacji gdy podpisanie umowy nastąpi w terminie późniejszym niż data wejścia w życie ustawy, realna wartość ekwiwalentu będzie inna niż w dniu 1 lipca 2004 r. Tymczasem, przed nowelizacją, zgodnie z art. 47 ust. 4 u.z.S.Z., cenę metra kwadratowego powierzchni użytkowej kwatery ustalało się według cen rynkowych zakupu lokalu mieszkalnego w danym garnizonie w dniu przyznania ekwiwalentu.

Dane dotyczące dotychczasowej realizacji wypłaty ekwiwalentów sugerują, że w wielu przypadkach podpisanie umowy o wypłatę ekwiwalentu nastąpi znacznie później niż przyjęta przez ustawodawcę data 1 lipca 2004 r. Realna wartość ekwiwalentu pieniężnego może ulec w tym czasie znacznemu obniżeniu. Tym samym ekwiwalent, który stanowi formę realizacji prawa żołnierza do kwatery, może z czasem przestać pełnić tę funkcję – przede wszystkim nie stworzy realnej szansy na zaspokojenie przez uprawnioną osobę jej potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Powyższe uwagi prowadzą, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, do wniosku, iż wskutek zmian w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, dokonanych w art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej, sytuacja prawna kilkunastu tysięcy osób oczekujących na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, w zamian za rezygnację z kwatery, uległa znacznemu pogorszeniu. Zasadna jest ocena tej sytuacji z punktu widzenia, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady ochrony praw nabytych oraz zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Rzecznik wskazał, że – w myśl orzecznictwa Sądu Najwyższego – w wyniku złożenia wniosku o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery oraz zarejestrowania tego wniosku wraz z przyrzeczeniem realizacji, z chwilą uzyskania odpowiednich środków budżetowych na ten cel, dochodzi pomiędzy stronami (uprawnionym a Wojskową Agencją Mieszkaniową) do zawarcia w sposób dorozumiany umowy o wypłatę ekwiwalentu. Tym samym, już z chwilą zarejestrowania wniosku,

uprawniony zyskiwał pewność, że świadczenie zostanie mu wypłacone w dającej się z góry przewidzieć wysokości, nieznaną był jedynie termin realizacji świadczenia. W odniesieniu do grupy osób, które przed 30 czerwca 2004 r. złożyły wnioski o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, można mówić o powstaniu co najmniej ekspektatywy prawa do otrzymania stosownego świadczenia pieniężnego, którego wysokość była z góry łatwa do określenia, ponieważ zasady jej ustalania szczegółowo określały obowiązujące przepisy.

Ochrona maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw jest, w myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, analogiczna do ochrony praw nabytych. Zmiana sposobu obliczania wysokości ekwiwalentu pieniężnego podlega ocenie z punktu widzenia istnienia konstytucyjnie uzasadnionych przesłanek wprowadzenia takiej zmiany. Ale Rzecznik nie znajduje takiego, konstytucyjnie legitymowanego uzasadnienia.

Rzecznik zaznacza, że w art. 19 ust. 4 ustawy nowelizującej wprowadzona została możliwość wycofania wniosku o wypłatę ekwiwalentu; w takim wypadku, od dnia złożenia oświadczenia przez żołnierza, stosuje się przepisy u.z.S.Z. w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji. Zatem stworzono możliwość wyboru: oczekiwać na wypłatę ekwiwalentu w nowej wysokości, ustalonej według mniej korzystnych zasad, czy skorzystać z uprawnień w zakresie mieszkaniowym aktualnie przewidzianych przez u.z.S.Z.. Możliwość ta dotyczyła jednak wyłącznie tych żołnierzy, którzy pełnią czynną służbę wojskową na podstawie kontraktu. Nie mogli z niej skorzystać inni uprawnieni do ekwiwalentu (w tym emeryci i renciści wojskowi). Zdaniem Rzecznika, stworzona przez ustawodawcę możliwość wycofania wniosku o wypłatę ekwiwalentu i skorzystania z aktualnie przewidzianych uprawnień nie rekompensuje niekorzystnej zmiany zasad obliczania ekwiwalentu pieniężnego, a ponadto dotyczy tylko części uprawnionych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Rzecznik stoi na stanowisku, że art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej w części zawierającej zwrot: „uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”, narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę ochrony praw słusznie nabytych i ostatecznie ukształtowanych ekspektatyw, przez to, że zmienia, na mniej korzystne dla uprawnionych, zasady określania wysokości należnego im ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej. Zdaniem Rzecznika, w kolizji z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa pozostaje w szczególności określenie daty wejścia w życie ustawy nowelizującej, jako stanowiącej punkt odniesienia do obliczenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery stałej.

2. Prokurator Generalny przedstawił w piśmie z 27 października 2005 r. stanowisko, że art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim zawiera zwrot „uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego WAM w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”, jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny zaznaczył, że ustawa nowelizująca wprowadziła istotne zmiany systemu zakwaterowania żołnierzy, dlatego ocenę jej art. 19 ust. 3 należy poprzedzić przedstawieniem poprzednich oraz obecnych regulacji dotyczących stałego zakwaterowania żołnierzy zawodowych. Przed nowelizacją u.z.S.Z. przewidywała dwie formy realizacji prawa do kwatery przysługującego żołnierzom zawodowym (w tym przeniesionym w stan nieczynny lub takim, którzy nabyli uprawnienia emerytalne lub

rentowe), tj. przydział kwatery albo wypłatę ekwiwalentu. Ustawa określała zasady ustalania wysokości ekwiwalentu pieniężnego, przy czym odnosiły się one m.in. do wartości metra kwadratowego lokalu mieszkalnego w dniu przyznania ekwiwalentu. Ustawa nie określała natomiast terminu realizacji prawa, przyznając do czasu wypłaty ekwiwalentu świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu albo zakwaterowanie tymczasowe. Regulacje te nie zapewniały podstawowego warunku sprawnego funkcjonowania Sił Zbrojnych tj. ich mobilności związanej z zamieszkiwaniem żołnierzy w miejscu pełnienia służby. Dlatego, ustawą nowelizującą, w miejsce prawa do kwatery wprowadzono prawo zamieszkiwania w lokalu będącym w dyspozycji WAM. Prawo to przysługuje tylko żołnierzom czynnej służby, a ustawa nie przewiduje już realizacji prawa do kwatery w formie ekwiwalentu pieniężnego. Ustawa ustanawia natomiast odprawę mieszkaniową; pełni ona jednak inną funkcję niż dotychczasowy ekwiwalent pieniężny. Celem ekwiwalentu było zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych podczas pełnienia służby, natomiast odprawa ma umożliwić zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych żołnierzom, którzy w związku z zakończeniem służby opuszczają kwaterę. Istotą wprowadzonych zmian było przyznanie żołnierzom zawodowym prawa do kwatery wyłącznie w okresie pełnienia służby. Konsekwencją ograniczenia tego prawa w czasie było zniesienie ekwiwalentu pieniężnego jako formy realizacji prawa do kwatery i wprowadzenie odprawy związanej ze zwolnieniem kwatery po zakończeniu służby. Cel tych zmian, służących zapewnieniu mobilności i dyspozycyjności żołnierzy w czasie pełnienia służby, realizuje wartość konstytucyjną, jaką jest służenie przez Siły Zbrojne ochronie niepodległości państwa, niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic (art. 26 ust. 1 Konstytucji).

Ustawodawca, wprowadzając omówione zmiany w przepisach przejściowych, stworzył regulacje mające chronić żołnierzy, z którymi zawarte zostały już umowy lub którzy złożyli wnioski o wypłatę ekwiwalentu. Ustawodawca zmodyfikował dwie spośród dotychczasowych zasad ustalania wysokości ekwiwalentu. Jeśli chodzi o żołnierzy, którzy złożyli wnioski o wypłatę ekwiwalentu przed nowelizacją, można, zdaniem Prokuratora Generalnego, mówić w ich przypadku o maksymalnie ukształtowanej ekspektatywie prawa do ekwiwalentu. Ale samego prawa, a nie prawa w ustalonej wysokości. Skoro bowiem, wysokość ekwiwalentu w myśl poprzednio obowiązujących przepisów ustalana była na dzień wypłaty uwzględniającej zmienioną sytuację rodzinną, a ceny mieszkań zmieniają się, to nie można twierdzić, że wartość tego prawa w dniu wystąpienia z wnioskiem była łatwa do ustalenia.

Zdaniem Prokuratora, ustawodawca nie naruszył zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa; zachował bowiem prawo do ekwiwalentu żołnierzy, którzy uprzednio złożyli stosowne wnioski. Zmiany zasad ustalania wysokości ekwiwalentu, poprzez odniesienie ich do aktualnie obowiązujących norm powierzchniowych, są usprawiedliwione zmianą systemową, która realizuje wartość konstytucyjną wyrażoną w art. 26 ust. 1 Konstytucji. Ta sama wartość konstytucyjna uzasadnia przyjęcie za podstawę obliczenia wartości ekwiwalentu średniej ceny 1 m² powierzchni użytkowej powierzchni, ustalonej w dniu wejścia w życie zmiany systemowej.

3. Pismem z 13 grudnia 2005 r. Rzecznik Praw Obywatelskich odniósł się do stanowiska Prokuratora Generalnego. Zdaniem Rzecznika nie można zgodzić się z jego stanowiskiem. Poprzez zmianę wprowadzoną zaskarżonym przepisem świadczenie, które miało, zgodnie z art. 24 ust. 1 u.z.S.Z. w brzmieniu sprzed nowelizacji, stanowić równoważną, w stosunku do otrzymania kwatery, formę realizacji prawa do kwatery, zostało w sposób istotny zdewaluowane. Jakkolwiek z art. 47 u.z.S.Z. wynikało, że maksymalną powierzchnię mieszkalną należną uprawnionemu ustalało się według stanu na

dzień wypłaty ekwiwalentu – jednak do 30 czerwca 2004 r. do powierzchni tej wliczało się uprawnienia do powierzchni dodatkowej, przyznawanej ze względu na stan zdrowia oraz stopień wojskowy lub zajmowane stanowisko służbowe. Obecnie nie uwzględnia się tych dodatkowych elementów mających wpływ na wielkość należnej żołnierzowi powierzchni, od której uzależniona jest wysokość ekwiwalentu. Ten sam skutek, tj. obniżenie ostatecznej kwoty ekwiwalentu, ma kalkulowanie jego wysokości w oparciu o cenę metra kwadratowego powierzchni użytkowej, ustalonej przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na dzień wejścia w życie ustawy nowelizującej. Rzecznik nie podzielił poglądu Prokuratora Generalnego, że nowelizacja u.z.S.Z. skutkująca niekorzystną ingerencją w prawa słusznie nabyte znajduje oparcie w art. 26 ust. 1 Konstytucji. Trudno bowiem dopatrzeć się związku między zmniejszeniem kwoty wypłacanego uprawnionym ekwiwalentu a konstytucyjnie określonymi zadaniami, jakie realizować mają Siły Zbrojne. Niezależnie od kwoty wypłaconego ekwiwalentu, realizacja tego świadczenia nie przekłada się na skoncentrowanie zamieszkania żołnierzy w miejscu pełnienia służby. Nie wydaje się, aby oszczędności budżetowe, osiągnięte na skutek zaskarżonej zmiany, mogły w istotny sposób przyczynić się do pełniejszej realizacji celów nowelizacji u.z.S.Z.. Dlatego Rzecznik podtrzymał swój wniosek o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej w zaskarżonym zakresie.

4. Pismem z 17 czerwca 2006 r. stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Wniósł on o stwierdzenie zgodności z art. 2 Konstytucji zaskarżonego art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej.

Marszałek ocenił zaskarżoną regulację pod kątem określonych w orzecznictwie Trybunału kryteriów dopuszczalności ograniczeń praw podmiotowych. W wyniku tej oceny stwierdził, że ograniczenie praw nabytych osób upoważnionych, które nastąpiło na skutek zmiany istotnych czynników kalkulacji wysokości ekwiwalentu, miało uzasadnienie w dbałości o zachowanie równowagi budżetowej. Jest to w rozważanej sprawie istotne, gdyż celem ustawy nowelizującej było stworzenie podstaw prawnych do radykalnego usprawnienia realizacji prawa do kwatery żołnierzy zawodowych, które na gruncie poprzedniej regulacji stawało się prawem blankietowym. Osiągnięcie tego celu musiało się jednak odbyć bez znacznego obciążania budżetu państwa. Stąd ustawa nowelizująca zniosła niektóre uprawnienia (np. równoważnik mieszkaniowy) lub zastąpiła je innymi (zastąpienie ekwiwalentu w zamian za rezygnację z kwatery odprawą mieszkaniową). Ustawodawca ingerował w prawa nabyte (choć, jak podkreśla Marszałek Sejmu, wartość tego prawa nie była określona ze względu na mechanizm kalkulacji ekwiwalentu), dając pierwszeństwo zachowaniu równowagi budżetowej. Prymat tej wartości potwierdził w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Dlatego „skoro ustawodawca nie mógł przyjąć regulacji usprawniających wypłatę ekwiwalentu bez naruszenia praw nabytych, wydaje się uzasadnione ustanowienie regulacji ustawowych, które ograniczają prawa nabyte świadczeniobiorców, lecz nie naruszają istoty uprawnienia do tego ekwiwalentu, tym bardziej że dzięki temu miała nastąpić (i nastąpiła, o czym dalej w stanowisku) szybka likwidacja wieloletnich zaległości w realizacji uprawnień do przedmiotowego świadczenia.”.

Zdaniem Marszałka, ustawodawca, uchwalając zaskarżony przepis, podjął działania niezbędne w celu zapewnienia jego adresatom „maksymalnie możliwych warunków przystosowania się do nowej regulacji”. Czynił to, wprowadzając dość długą *vacatio legis*, a także wprowadzając dla części uprawnionych możliwość wyboru świadczenia pieniężnego zgodnie z art. 19 ust. 4 ustawy nowelizującej.

Sejm nie podzielił również poglądu wnioskodawcy o arbitralnym ustaleniu przez ustawodawcę w kwestionowanym przepisie wartości metra kwadratowego powierzchni

użytkowej podstawowej na dzień 1 lipca 2004 r. Ustawodawca zlikwidowawszy z dniem 1 lipca 2004 r. ekwiwalent w zamian za rezygnację z kwatery stałej, aby zabezpieczyć ochronę praw nabytych osób uprawnionych do tego ekwiwalentu, miał obowiązek sformułować przepis przejściowy uwzględniający ww. termin. Niezbędny wskaźnik umożliwiający jego wypłatę nie mógł być ustalony na inny dzień niż 1 lipca 2004 r. Przyjmując kwestionowany zapis, ustawodawca stworzył unormowanie umożliwiające jego adresatom dokończenie przedsięwzięć podjętych w oparciu o wcześniejsze regulacje bez nieuzasadnionych zahamowań. Ustawodawca, nie przewidując mechanizmu waloryzującego dla wartości metra kwadratowego, czynił to w celu utrzymania prymatu ochrony równowagi budżetowej nad zasadą ochrony praw nabytych. Poziom zmian cen mieszkań występujący w czasie uchwalania ustawy pozwalał oczekiwać, iż występujący poziom inflacji nie wymaga zawarcia mechanizmu waloryzacyjnego w art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej. Dane publikowane obecnie przez Główny Urząd Statystyczny potwierdzają takie stanowisko. Dlatego przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie nosi cech arbitralności.

Zmiany wprowadzone zaskarżoną ustawą przyniosły oczekiwane efekty. Liczba osób oczekujących na wypłatę ekwiwalentu zaczęła gwałtownie spadać (z 14675 osób w 2001 r. do 9636 osób w lipcu 2005 r.). Zdaniem Sejmu skala zmian regulacji normujących kwestie zakwaterowania żołnierzy zawodowych wydaje się uzasadniać twierdzenie, że w tym przypadku zasadne było zastosowanie wytycznej sformułowanej przez Trybunał w wyroku z 13 marca 2000 r. (sygn. K. 1/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 59), iż „ochrona praw nabytych nie może iść tak daleko, aby uniemożliwiła zasadniczą reformę polskiego systemu prawnego”.

Biorąc pod uwagę, że prawodawca formułując art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej starał się ograniczyć do niezbędnego minimum negatywne skutki dla jednostki i wprowadzić rozwiązania, które ułatwiają jej dostosowanie się do nowej sytuacji, zarzuty niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji wydają się nietrafne.

Zdaniem Sejmu art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej, narusza konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych osób uprawnionych do ekwiwalentu, czyni to jednak w sposób dopuszczalny, ze względu na pierwszeństwo nad zasadą ochrony praw nabytych innych zasad konstytucyjnych. Są nimi: dbałość o zachowanie równowagi budżetowej państwa oraz zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Dlatego zaskarżony przepis jest zgodny z art. 2 Konstytucji.

II

Na rozprawie 27 czerwca 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje dotychczasowe stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakres zaskarżenia.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) dotyczy zbadania konstytucyjności przepisu 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, Nr 151, poz. 1596 i Nr 254, poz. 2533, z 2005 r. Nr 33, poz. 290; dalej: ustawa nowelizująca). Ustawa ta gruntownie zmieniła zasady realizacji, służącego żołnierzom służby stałej, prawa do kwatery. Wprowadziła regułę, że uprawnienie przysługujące żołnierzom to prawo do zamieszkiwania w kwaterze w miejscu

i na czas pełnienia służby, co jest warunkiem zapewnienia siłom zbrojnym mobilności koniecznej dla prawidłowego wykonywania ich funkcji.

Przedmiotem zaskarżenia jest art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej, który stanowi: „W sprawach wypłaty ekwiwalentu za rezygnację z kwatery dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej rozpatrując wniosek osoby uprawnionej o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, złożony do dnia 30 czerwca 2004 r., a niezakończony zawarciem umowy, stosuje przepisy ustawy obowiązujące do dnia 30 czerwca 2004 r., uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Zaskarżony art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej jest jednym z przepisów regulujących sytuacje intertemporalne, związane z niezakończeniem spraw wszczętych pod rządami przepisów nowelizowanych. Rzecznik zarzuca, iż zaskarżona regulacja przejściowa nie respektuje zasady ochrony praw nabytych, gdyż nakazując stosowanie do spraw wypłaty ekwiwalentu przepisów w brzmieniu sprzed nowelizacji, stanowi jednak, że uprawnienia do powierzchni użytkowej należy ustalać według nowych przepisów, a także przyjmować jako podstawę kalkulacji ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego powierzchni użytkowej, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej (czyli w dniu 1 lipca 2004 r.). Dlatego Rzecznik wnosi o stwierdzenie niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu tylko w części zawierającej zwrot: „uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”. Oznacza to, zdaniem Rzecznika, że regulacja intertemporalna, spełniająca wymogi konstytucyjne, powinna stanowić, że w sprawach o wypłatę ekwiwalentu za rezygnację z kwatery należy stosować przepisy w brzmieniu sprzed nowelizacji bez żadnych modyfikacji.

2. Uprawnienia mieszkaniowe żołnierzy – regulacja uprzednia i po nowelizacji.

Stwierdzenie, czy na gruncie regulacji istniejącej przed nowelizacją ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368, ze zm.) powstały po stronie osób oczekujących na ekwiwalent pieniężny prawa nabyte (lub maksymalnie ukształtowała się ekspektatywa nabycia tych praw), a także związana z tym ocena, czy zaskarżona zmiana narusza te prawa, wymagały analizy regulacji dotyczącej prawa do kwatery i ekwiwalentu pieniężnego, obowiązującej przed nowelizacją oraz analizy zmian wprowadzonych ustawą nowelizującą.

2.1. Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.z.S.Z. w brzmieniu sprzed nowelizacji, żołnierzowi zawodowemu od dnia powołania go do czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, przysługiwało prawo do kwatery. Prawo to przysługiwało również żołnierzowi zawodowemu przeniesionemu w stan nieczynny. Kwatera to w myśl art. 21 ust. 2 u.z.S.Z. samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Art. 24 ust. 1 u.z.S.Z. stanowił, że prawo do kwatery realizuje się na wniosek żołnierza (lub innych osób uprawnionych w myśl przepisów ustawy) przez:

- 1) przydział kwatery

2) albo wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery.

Przydział kwatery mógł nastąpić wyłącznie w okresie pełnienia zawodowej służby wojskowej jako służby stałej, włącznie z okresem pozostawania w stanie nieczynnym (art. 24 ust. 3 u.z.S.Z.). Jeżeli do czasu zwolnienia z zawodowej służby stałej kwatery nie została przydzielona ani nie został wypłacony ekwiwalent pieniężny, to z dniem zwolnienia ze służby żołnierzowi wypłacany był ekwiwalent (art. 24 ust. 4 u.z.S.Z.). W myśl art. 40 ust. 2 u.z.S.Z. prawo do kwatery w wypadku, gdy osobie uprawnionej lub jej małżonkowi przysługiwało, nabyte bez pomocy finansowej przewidzianej ustawą, spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego lub własność domu lub lokalu mieszkalnego, realizowane było w formie wypłaty ekwiwalentu pieniężnego. Ustawa w brzmieniu sprzed nowelizacji stanowiła, że do czasu realizacji prawa do kwatery (niezależnie od formy realizacji) żołnierz zawodowy otrzymuje świadczenie finansowe umożliwiające pokrycie kosztów najmu lokalu (na zasadach określonych w ustawie) albo zakwaterowanie tymczasowe w budynkach lub kwaterach będących w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (dalej: WAM).

Powierzchnia mieszkalna kwatery przysługującej żołnierzowi ustalana była z uwzględnieniem: 1) jego stopnia wojskowego lub zajmowanego stanowiska służbowego oraz 2) stanu rodzinnego. Norma powierzchni mieszkalnej przysługująca z jednego tytułu wynosiła 7-10 m² (art. 26 ust. 1 u.z.S.Z.). Przy ustalaniu przysługującej powierzchni brano pod uwagę następujących członków rodziny żołnierza: małżonek, dzieci (także przysposobione i przyjęte na wychowanie) do chwili zawarcia przez nie związku małżeńskiego, nie dłużej niż do 25 roku życia (ograniczenia wiekowe nie dotyczyły dzieci z I lub II stopniem inwalidztwa). Powierzchnia przysługująca żołnierzowi kalkulowana była z uwzględnieniem uprawnień do dodatkowej powierzchni, przyznanych na stałe ze względu na stan zdrowia; emerytom i rencistom wojskowym do stopnia kapitana włącznie, jak również członkom rodziny żołnierzy zawodowych, emerytów i rencistów wojskowych (art. 26 ust. 4 u.z.S.Z.). Równocześnie art. 26 ust. 7 u.z.S.Z. upoważniał Ministra Obrony Narodowej do określenia, w drodze rozporządzenia, norm powierzchni mieszkalnej przysługującej osobie uprawnionej do kwatery i osobom uwzględnianym przy jej przydziale oraz wykazu chorób uprawniających do przyznania dodatkowej powierzchni mieszkalnej ze względu na stan zdrowia; jak również do podwyższenia górnej granicy normy powierzchni mieszkalnej, o której mowa w art. 26 ust. 1 u.z.S.Z.. Wydane na tej podstawie rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 22 listopada 1999 r. w sprawie norm powierzchni mieszkalnej dla osób uprawnionych do kwater wojskowych (Dz. U. Nr 96, poz. 1130) określało, że norma powierzchni mieszkalnej przysługującej generałom lub admirałom wynosiła 21-30 m², oficerom starszym (i młodszym zajmującym stanowiska oznaczone stopniem pułkownika lub komandora) – 14-20 m², innym żołnierzom zawodowym – 7-10 m² (§ 3 ust. 1 rozporządzenia); dodatkowa powierzchnia mieszkalna przyznawana na stałe ze względu na stan zdrowia wynosiła 7-10 m² (§ 5 ust. 1 rozporządzenia).

Zasady wypłacania ekwiwalentu pieniężnego określał art. 47 u.z.S.Z.. Ekwiwalent był wypłacany na podstawie umowy zawartej między osobą uprawnioną a dyrektorem oddziału rejonowego WAM (ust. 1). Wysokość ekwiwalentu wynosiła 3% wartości przysługującej kwatery za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, od której jest uzależniona wysokość uposażenia według stopnia wojskowego, i nie mogła być niższa niż 65%, a wyższa niż 80% wartości przysługującej kwatery. Wartość przysługującej kwatery to iloczyn, wynikający z pomnożenia maksymalnej powierzchni mieszkalnej, należnej osobie uprawnionej w dniu przyznania ekwiwalentu przez wskaźnik 1,66 i cenę 1 m² powierzchni użytkowej kwatery (ust. 2), ustalonej według średnich cen rynkowych zakupu lokalu mieszkalnego w danym garnizonie w dniu przyznania

ekwiwalentu (ust. 4). Szczegółowe warunki i tryb wypłaty ekwiwalentu pieniężnego określało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery (Dz. U. Nr 141, poz. 1375).

2.2. Przedstawione zasady zostały zmienione ustawą nowelizującą. Ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w obecnie obowiązującym brzmieniu nie przewiduje już „prawa do kwatery”. Stanowi natomiast, że żołnierzowi służby stałej, od dnia wyznaczenia go na pierwsze stanowisko służbowe do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej, przysługuje „prawo zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, będącym w dyspozycji WAM” (art. 21 ust. 1 ustawy w brzmieniu po nowelizacji). Przy ustalaniu powierzchni użytkowej podstawowej uwzględnia się zajmowane przez żołnierza służby stałej stanowisko służbowe oraz stan rodzinny. Przy ustalaniu przysługującej powierzchni podstawowej uwzględnia się małżonka oraz wspólnie zamieszkałe z uprawnionym dzieci do czasu zawarcia przez nie małżeństwa, nie dłużej niż do 25 roku życia. Norma powierzchni użytkowej podstawowej z jednego tytułu wynosi nadal 7-10 m². Ilość norm przysługujących żołnierzowi w zależności od zajmowanego stanowiska i stanu rodzinnego określa obecnie rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 9 sierpnia 2004 r. w sprawie norm powierzchni użytkowej podstawowej przysługujących żołnierzom służby stałej (Dz. U. Nr 185, poz. 1913). Zgodnie z tym rozporządzeniem (§ 2), ilość norm powierzchni użytkowej podstawowej lokalu mieszkalnego przysługujących żołnierzowi służby stałej, zajmującemu stanowisko służbowe o stopniu etatowym wynosi:

1) od generała brygady (konradmirała) do generała (admirala) – trzy normy o łącznej powierzchni od 21 do 30 m²;

2) od majora (komandora podporucznika) do pułkownika (komandora) – dwie normy o łącznej powierzchni od 14 do 20 m²;

3) do kapitana (kapitana marynarki) włącznie – jedna norma o powierzchni od 7 do 10 m².

Żołnierzowi służby stałej zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej, zamieszkałemu w kwaterze (jeżeli nabył on prawo do emerytury wojskowej lub renty inwalidzkiej albo został zwolniony przez stosowne wypowiedzenie stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej przed upływem okresu wymaganego do nabycia uprawnień emerytalnych) albo takiemu, który do dnia zwolnienia ze służby nie otrzymał decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, przysługuje odprawa mieszkaniowa (art. 23 ust. 1 pkt 1 u.z.S.Z. w brzmieniu po nowelizacji). W razie śmierci żołnierza służby stałej (a w określonych sytuacjach także żołnierza kontraktowego), odprawa przysługuje wspólnie z nim zamieszkałym: małżonkowi, zstępnym, wstępnym, osobom przysposobionym lub przysposabiającym (art. 23 ust. 3). Ustawa szczegółowo reguluje zasady obliczania przysługującej odprawy. Wynosi ona 3% wartości przysługującego lokalu mieszkalnego za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat i nie może być niższa niż 45% oraz nie może być wyższa niż 80% wartości przysługującego lokalu (art. 47 ust. 1 u.z.S.Z. w brzmieniu po nowelizacji). Wartość przysługującego lokalu jest iloczynem maksymalnej powierzchni użytkowej podstawowej przypadającej na jedną normę [powierzchni przysługującej żołnierzowi], ilości norm należnych żołnierzowi w dniu zawarcia umowy o wypłatę odprawy, wskaźnika 1,45 i wartości 1 m² powierzchni użytkowej, przy czym wartość metra kwadratowego jest ogłaszana przez Prezesa Agencji, a kalkulowana jako średnia arytmetyczna kosztu odtworzenia ustalanego przez wojewodów dla poszczególnych powiatów (art. 47 ust. 1 pkt 3 i 4 u.z.S.Z. w brzmieniu po nowelizacji). Ustawa przewiduje też zastępcze formy rzeczowe realizacji odprawy, na wniosek osoby uprawnionej (przeniesienie własności gruntu lub lokalu mieszkalnego – art.

47 ust. 4 u.z.S.Z. w brzmieniu po nowelizacji). Ustawa reguluje również terminy wypłacania odprawy (art. 47 ust. 5 i 6 u.z.S.Z. w brzmieniu po nowelizacji).

2.3. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy nowelizującej, do spraw wszczętych do dnia jej wejścia w życie (tj. do 1 lipca 2004 r.), lecz niezakończonych ostatecznymi decyzjami lub umowami, stosuje się przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w brzmieniu znowelizowanym. Ustawa przewiduje jednak kilka wyjątków od tej reguły intertemporalnej. Jeden z nich ustanawia zaskarżony przez Rzecznika art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej. Przepis ten stanowi, że „W sprawach wypłaty ekwiwalentu za rezygnację z kwatery dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej rozpatrując wnioski osoby uprawnionej o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, złożony do dnia 30 czerwca 2004 r., a niezakończony zawarciem umowy, stosuje przepisy ustawy obowiązujące do dnia 30 czerwca 2004 r., uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.” Ustawa nowelizująca przewiduje możliwość wycofania wniosku o wypłatę ekwiwalentu w terminie do 31 marca 2005 r., co skutkowało tym, iż po wycofaniu wniosku stosowane są przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w brzmieniu po nowelizacji. Uprawnienie do cofnięcia wniosku przysługiwało jednakże wyłącznie „żołnierzowi zawodowemu pełniącemu czynną służbę wojskową na podstawie kontraktu na pełnienie służby stałej” (art. 19 ust. 4 ustawy nowelizującej). Nie odnosi się natomiast do rencistów lub emerytów lub innych osób oczekujących na realizację wniosków o wypłatę ekwiwalentu.

3. Ocena zgodności art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

3.1. Na podstawie analizy zaskarżonego przepisu, w kontekście przedstawionych wyżej uregulowań prawnych oraz odniesienia do niego wskazanych przez Rzecznika wzorców konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził naruszenia przez zaskarżony przepis chronionego konstytucyjnie prawa nabytego, rozumianego jako prawo do otrzymania ekwiwalentu za rezygnację z kwatery w ściśle określonej wysokości. Trybunał podziela stanowisko Prokuratora Generalnego, że uzależnienie przez przepisy u.z.S.Z. wysokości ekwiwalentu od okoliczności, jakie występowały w chwili jego wypłaty (a nie w chwili złożenia wniosku o jego wypłatę), przy braku ustawowego terminu wypłaty ekwiwalentu, powodowało, że samo złożenie wniosku nie tworzyło po stronie wnioskodawcy roszczenia o wypłatę ekwiwalentu w ściśle określonej i niezmiennej wysokości.

Rozpatrywane zagadnienie było kilkakrotnie przedmiotem oceny Sądu Najwyższego. W uchwale SN z 1 grudnia 2004 r., sygn. akt III CZP 73/04, podsumowano, że: „zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego roszczenie o zasądzenie odpowiedniej kwoty tytułem ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery przysługuje jedynie uprawnionemu, z którym zawarta została umowa określona w art. 47 ust. 1 ustawy, a w braku takiej umowy przysługuje mu roszczenie o jej zawarcie, nie zaś roszczenie o wypłatę świadczenia”. Trybunał Konstytucyjny podziela powyższą konkluzję. Moment złożenia wniosku przez uprawnionego nie kreował nabycia prawa do ekwiwalentu w ściśle określonej wysokości, lecz roszczenie o zawarcie umowy. Od tego momentu wnioskodawca mógł zasadnie oczekiwać, że zostanie z nim zawarta umowa (jeśli spełnia przesłanki wymagane przez przepisy prawa), a w konsekwencji jego prawo do kwatery,

określone przez art. 24 ust. 1 u.z.S.Z., zostanie zrealizowane w formie wypłaty ekwiwalentu pieniężnego.

Rzecznik powołuje się w swym wniosku na przywołaną wyżej uchwałę Sądu Najwyższego, z której miałyby wynikać, że do zawarcia umowy między osobą uprawnioną a WAM dochodzić może także w sposób dorozumiany, z chwilą złożenia przez osobę uprawnioną wniosku o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, w zamian za rezygnację z kwatery, po zarejestrowaniu wniosku i wyrażeniu na to zgody przez zobowiązany organ w formie przyrzeczenia. Trybunał pragnie podkreślić, że stanowisko SN, interpretujące przepisy u.z.S.Z. na tle konkretnej sprawy, nie pozostawia wątpliwości, iż faktem prawnym, wywołującym skutek nabycia prawa do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, jest zawarcie umowy między stronami. Następuje ono z chwilą zgodnego oświadczenia woli obu stron. Natomiast to, czy forma, w jakiej dokonuje się oświadczenie woli, np. przyrzeczenie realizacji świadczenia z chwilą uzyskania odpowiednich środków budżetowych (jak w sprawie rozpatrywanej przez SN), jest wystarczająca dla stwierdzenia, że nastąpiło zawarcie umowy – wynika z oceny konkretnego stanu faktycznego, analizowanego przez sąd rozstrzygający spór prawny. Z całą pewnością jednak samo złożenie wniosku i jego zarejestrowanie nie powoduje nabycia prawa do wypłaty ekwiwalentu.

Z tych samych powodów, zdaniem Trybunału, rozważana sytuacja, w której został złożony wniosek o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, lecz nie doszło do zawarcia umowy w tej sprawie, nie może być również kwalifikowana jako maksymalnie ukształtowana ekspektatywa takiego prawa. Skoro uprawnionemu przysługiwało jedynie roszczenie o zawarcie umowy, a nie roszczenie o wypłatę ekwiwalentu w ściśle określonej wysokości.

3.2. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi, że wiele osób zasadnie oczekiwało na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego i podjęło kroki służące zaspokojeniu swych potrzeb mieszkaniowych, zaciągając m.in. kredyty czy pożyczki, licząc na ich spłatę z uzyskanego ekwiwalentu pieniężnego. Od momentu złożenia wniosku można zatem mówić o istnieniu po stronie wnioskującego określonych interesów w toku oraz o podejmowaniu działań w zaufaniu do obowiązującego prawa. Oznacza to – zdaniem Rzecznika – konieczność oceny zaskarżonej regulacji na gruncie treści normatywnych art. 2 Konstytucji i wynikających z niego zasad: bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, stanowiących istotne elementy zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa. Zasady te od dawna traktowane są przez Trybunał Konstytucyjny jako oczywiste cechy zasady demokratycznego państwa prawnego. Z zasady tej – stwierdza Rzecznik – Trybunał wyprowadził dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, w której mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego. Na ustawodawcy ciąży wówczas obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem technik przepisów przejściowych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (orzeczenie z 2 marca 1993 r., sygn. K. 9/92, OTK w 1993 r., cz. I, s. 71-72; wyrok z 25 listopada 1997 r., sygn. K. 26/97, OTK ZU nr 5-6/97 poz. 64, s. 448-449). Ustawodawca, chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego, musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie powoduje wejście w życie nowych uregulowań. Ponieważ w demokratycznym państwie prawnym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca, dokonując kolejnych zmian stanu prawnego, nie może tracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego – podkreśla Rzecznik.

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w myśl swej ukształtowanej linii orzeczniczej zasada ochrony interesów w toku, tak jak i zasada ochrony praw nabytych, nie ma charakteru bezwzględny. Trybunał wielokrotnie zaznaczał, iż dopuszczalna jest modyfikacja uprawnień także na niekorzyść podmiotów, którym służyły; zakazane jest natomiast ich arbitralne znoszenie lub ograniczanie.

W niniejszej sprawie ustawodawca wprowadził nowe regulacje dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy. Celem tych nowych przepisów było zapewnienie jednego z podstawowych wymogów sprawnego działania Sił Zbrojnych, a mianowicie ich mobilności. Celowość i zasadność tych zmian nie są kwestionowane przez Rzecznika. Odstępując od zasady realizacji prawa do kwatery w formie wypłaty ekwiwalentu, ustawodawca równocześnie wprowadził regulację intertemporalną umożliwiającą realizację wcześniej złożonych, niezakończonych zawarciem umowy, wniosków o wypłatę ekwiwalentu. Uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej, stanowiącej podstawę do obliczenia ekwiwalentu, są jednak, w odniesieniu do wspomnianych wniosków, określane według tych samych zasad, które obowiązują po nowelizacji dla ustalenia powierzchni przysługujących żołnierzom lokali mieszkalnych lub dla ustalenia wysokości odprawy mieszkaniowej po zakończeniu służby. Wielkość przysługującej powierzchni podstawowej użytkowej nie zależy obecnie od stopnia wojskowego, ale wyłącznie od zajmowanego stanowiska służbowego; nie jest też powiększana ze względu na stan zdrowia emerytów lub rencistów wojskowych albo ze względu na stan zdrowia członków rodzin uprawnionych.

Oznacza to, że wprowadzając zmiany w zasadach zaspokajania potrzeb mieszkaniowych żołnierzy, ustawodawca wziął pod uwagę wcześniej ukształtowane interesy i oczekiwania żołnierzy, którzy wystąpili z wnioskami o wypłatę ekwiwalentu; wprowadził bowiem szczegółową regulację przejściową w tym zakresie. Regulacji tej nie można uznać za arbitralnie znoszącą wcześniejsze uprawnienia, skoro, co do zasady, utrzymane zostały poprzednio obowiązujące reguły wypłaty ekwiwalentu. Zdaniem Trybunału, nie można też uznać, że wprowadzenie w przepisie przejściowym zgodnych z obecnie obowiązującymi zasad ustalania przysługującej uprawnionemu powierzchni mieszkalnej (mającej wpływ na wysokość ekwiwalentu) ograniczyło w sposób arbitralny te uprawnienia.

W myśl ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 179 poz. 1750 ze zm.) żołnierz zawodowy pełni zawodową służbę wojskową w jednostce wojskowej na stanowisku służbowym (art. 19), któremu musi odpowiadać stosowny stopień wojskowy (stopień etatowy – art. 6 pkt 3 i 4). Oznacza to, generalnie ujmując, że usytuowanie i rola żołnierza w Siłach Zbrojnych zależą od stanowiska służbowego. Dlatego uzależnienie przysługującej mu powierzchni właśnie od stanowiska służbowego (a nie od stopnia wojskowego) nie może być uznane za nadmiernie godzące w jego uprawnienia. Zajmowanie określonego stanowiska wymaga bowiem posiadania odpowiadającego mu stopnia wojskowego.

Pozbawienie uprawnień do dodatkowej powierzchni mieszkalnej przysługującej ze względu na stan zdrowia rencisty lub emeryta wojskowego, jak też członków rodziny żołnierza, w pewnym stopniu ograniczyło wielkość przysługującej niektórym żołnierzom (do stopnia kapitana) powierzchni, a w konsekwencji wysokość ekwiwalentu. Jednakże, zdaniem Trybunału, wyeliminowanie tego dodatkowego czynnika kalkulacji przysługującej żołnierzowi powierzchni mieszkalnej nie może być uznane za nadmiernie i arbitralnie ograniczające uprawnienia osób, które wystąpiły z wnioskami o wypłatę ekwiwalentu. Ten element kalkulacji, ze względu na ogół przesłanek obliczania przysługującej powierzchni, nie wpływał w zasadniczy sposób na wielkość tej powierzchni (był elementem dodatkowym); rezygnacja z niego nie może być oceniona jako prowadząca

do arbitralnego, nadmiernego ograniczenia uprawnień do powierzchni stanowiącej podstawę obliczenia ekwiwalentu.

Należy też zwrócić uwagę, że nowa regulacja wprowadza równe traktowanie żołnierzy, którzy przed wejściem w życie ustawy nowelizującej złożyli wnioski o wypłatę ekwiwalentu, a także tych żołnierzy, którzy złożyli wnioski o przydział kwatery po wejściu w życie nowej ustawy i oczekują na przydział lokalu. W przypadku tych ostatnich zmiana ustawy także prowadzi do zmiany zasad kalkulacji przysługującej im powierzchni, mimo że na przydział kwatery oczekiwali jeszcze przed wejściem nowelizacji w życie. Podobnie Trybunał ocenił wprowadzenie zasady, że wysokość ekwiwalentu jest obliczana przy zastosowaniu średniej ceny metra kwadratowego przysługującej powierzchni, ustalonej przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zdaniem Trybunału, odstąpienie od zasady obliczania wysokości ekwiwalentu w oparciu o średnie ceny rynkowe w danym garnizonie w dniu przyznania ekwiwalentu i odniesienie do każdego otrzymującego ekwiwalent jednolicie ustalonej dla regionu ceny na 1 lipca 2004 r. miało służyć ostatecznemu ustaleniu wysokości środków budżetowych niezbędnych dla realizacji wniosków o wypłatę ekwiwalentu. Tym samym miało umożliwić lepsze zaplanowanie wydatków budżetowych, aby sprawy te zostały ostatecznie uregulowane. Odniesienie wysokości ekwiwalentu do ściśle ustalonej ceny metra kwadratowego miało umożliwić wypłatę kwoty, którą można było precyzyjniej kalkulować. Oczywiście, w sytuacji gdyby wypłata ekwiwalentów nadal nadmiernie się przeciągała i następowałby szybki realny wzrost cen nieruchomości, należałoby rozważyć, czy w zaistniałych okolicznościach takie ściśle ustalenie ceny metra kwadratowego nieruchomości, oderwane od realnej wartości metra kwadratowego mieszkania w chwili wypłaty ekwiwalentu nie prowadziłyby do nadmiernego ograniczenia wysokości uzyskiwanego ekwiwalentu. Trybunał pragnie zauważyć, że praktyka stosowania przepisów u.z.S.Z., polegająca na długim oczekiwaniu na podpisywanie stosownych umów oraz wypłat ekwiwalentów pieniężnych w konsekwencji podpisanych już umów, o czym wspomina Rzecznik, nie może być przedmiotem oceny Trybunału.

Trybunał stwierdził, że zaskarżony przepis przejściowy utrzymał zasady obliczania wysokości ekwiwalentu, które są preferencyjne w stosunku do zasad obliczania odprawy mieszkaniowej, obowiązujących na gruncie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w brzmieniu po nowelizacji. Utrzymana została zasada, że ekwiwalent nie może wynosić mniej niż 65% wartości przysługującej kwatery, podczas gdy odprawa mieszkaniowa nie może być niższa niż 45% wartości przysługującego lokalu mieszkalnego. Utrzymany został również wskaźnik 1,66 służący obliczeniu wartości przysługującej kwatery, podczas gdy wartość przysługującego lokalu mieszkalnego w przypadku odprawy oblicza się w myśl u.z.S.Z., w brzmieniu po nowelizacji, przy zastosowaniu niższego wskaźnika, tj. 1,45.

3.3. Trybunał Konstytucyjny pragnie też zwrócić uwagę, że nawet gdyby na gruncie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP złożenie wniosku o realizację prawa do kwatery, w formie wypłaty ekwiwalentu, powodowało po stronie wnioskodawcy powstanie praw nabytych lub co najmniej maksymalne ukształtowanie ekspektatywy nabycia ekwiwalentu, nie powodowałyby to jeszcze automatycznie wystarczającej przesłanki uznania zaskarżonej regulacji za niekonstytucyjną. Nakaz ochrony praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zgodnie z oceną utrwaloną w orzecznictwie Trybunału, bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłyby bowiem do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Konstytucja dopuszcza ustanawianie regulacji,

które ograniczają lub znoszą prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien jednak wprowadzić rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji; w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji.

W niniejszej sprawie warunki te są spełnione. Ustawodawca, zmieniając zasady realizacji potrzeb mieszkaniowych żołnierzy, ustanowił stosowny przepis przejściowy minimalizujący negatywne skutki odstąpienia od zasady wypłacania ekwiwalentu tym, którzy odpowiednie wnioski złożyli przed dniem nowelizacji u.z.S.Z.. Ustawodawca wprowadził też *vacatio legis*. Zgodnie z art. 30 ustawy nowelizującej weszła ona w życie (z wyjątkiem art. 1 pkt 6, który nie ma znaczenia dla rozpoznawanej sprawy) z dniem 1 lipca 2004 r., podczas gdy jej ogłoszenie nastąpiło w Dzienniku Ustaw z 24 maja 2004 r. Dla pewnej grupy osób zmiana stanu prawnego będzie zapewne – co podkreśla Rzecznik – niekorzystna. Nie można jednak podzielić poglądu Rzecznika, że złożenie wniosku przez uprawnionego, zarejestrowanie tego wniosku przez właściwy organ, a nawet ujęcie osoby uprawnionej na liście oczekujących, dawało pewność, że wskazane świadczenie zostanie wypłacone, skoro źródłem nabycia prawa do ekwiwalentu była umowa, tzn. zgodne, zindywidualizowane oświadczenia woli obu stron.

4. Z konstrukcji zaskarżonego przepisu wynika, że mimo zaskarżenia przez Rzecznika części przepisu art. 19 ust. 3 ustawy nowelizującej zawierającej zwrot: „uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy” – wyrok winien dotyczyć zakresu, jaki wynika z ww. zwrotu.

Z uzasadnienia wniosku wynika bowiem, że Rzecznik zaskarżył zakres normatywny art. 19 ust. 3, wynikający również z części wstępnej tego przepisu, zawierającej hipotezę zaskarżonej normy.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.