



**PK VIII TK 112.2020**  
**(SK 70/20)**

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną A S. o stwierdzenie, że art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2017), „w zakresie, w jakim ograniczają krąg podmiotów uprawnionych do odprawy mieszkaniowej do żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej po wejściu w życie przepisów zmieniających ww. ustawę, wprowadzających prawo do świadczenia w postaci odprawy mieszkaniowej, tj. zwolnionych z zawodowej służby wojskowej 1 lipca 2004 roku lub później”, są niezgodne z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

**UZASADNIENIE**

W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez pełnomocnika, A S. (dalej: Skarżący) zakwestionował zgodność z Konstytucją art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 2017; dalej: ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP lub u.z.s.z.).

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

Decyzją z dnia      maja 2016 r. Dyrektor Oddziału Regionalnego w K      Agencji Mienia Wojskowego odmówił A      S. wypłaty odprawy mieszkaniowej. Od decyzji tej odwołał się Skarżący. Prezesa Agencji Mienia Wojskowego, decyzją z dnia      czerwca 2016 r., utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję o odmowie wypłaty odprawy mieszkaniowej. Wyrokiem z dnia      stycznia 2017 r., sygn.      , Wojewódzki Sąd Administracyjny w W      oddalił skargę wniesioną na powyższą decyzję przez Skarżącego. Skarżący wywiódł skargę kasacyjną od tego wyroku, wnosząc o jego uchylenie. Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia      lutego 2019 r., sygn.      , oddalił skargę kasacyjną.

W skardze konstytucyjnej A      S. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że kwestionowane przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP „są niezgodne z art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim ograniczają krąg podmiotów

uprawnionych do odprawy mieszkaniowej do żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej po wejściu w życie przepisów zmieniających ww. ustawę, wprowadzających prawo do świadczenia w postaci odprawy mieszkaniowej, tj. zwolnionych z zawodowej służby wojskowej 1 lipca 2004 roku lub później” (s. 1 skargi konstytucyjnej).

Zdaniem Skarżącego, art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 2 u.z.s.z. naruszają zasadę równego traktowania obywateli znajdujących się w tej samej sytuacji faktycznej i prawnej w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na inwalidztwo oraz zasadę sprawiedliwości społecznej poprzez „nieprzyznanie mu (...) prawa do świadczenia w postaci odprawy mieszkaniowej, podczas gdy podmioty podobne (znajdujące się w relewantnie tożsamej lub zbliżonej sytuacji faktycznej) uprawnione są do tejże odprawy” (s. 2, *ibidem*).

W przekonaniu Skarżącego, „prawo do odprawy mieszkaniowej w świetle art. 23 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wprost wiąże to uprawnienie ze statusem emeryta lub rencisty wojskowego (nabyciem prawa do emerytury lub renty wojskowej), co przesądza o przynależności tego świadczenia do zabezpieczenia społecznego w okolicznościach opisanych w art. 67 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. Odprawa mieszkaniowa podlega ochronie jako pochodna względem świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, przez co powinna zostać do nich zaliczona (taką linię orzecniczą podkreślił Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 13 maja 2014 roku w sprawie o sygn. SK 61/13, gdzie w ten sposób oceniono rentę rodzinną). Co więcej, odprawa mieszkaniowa służy bezpośrednio zabezpieczeniu potrzeb mieszkaniowych emerytów lub rencistów wojskowych, co samo w sobie czyni ją zabezpieczeniem społecznym w sytuacjach opisanych w art. 67 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP” (s. 6, *ibidem*).

W ocenie Skarżącego, zaskarżone przepisy niezasadnie wiążą prawo do odprawy mieszkaniowej z datą zwolnienia żołnierza ze służby wojskowej po wejściu w życie regulacji wprowadzających to świadczenie. „[S]koro

ustawodawca wiąże odprawę mieszkaniową ściślej z faktem uzyskania statusu emeryta lub rencisty wojskowego – bo bez jego uzyskania samo zwolnienie ze służby wojskowej nie pociąga za sobą nabycia prawa do odprawy mieszkaniowej – to właśnie ten element złożonego, wielozdarzeniowego stanu faktycznego winien być prawnie relewantny z punktu widzenia określenia kręgu podmiotów uprawnionych do odprawy mieszkaniowej. (...) Nabycie tego statusu przez dwie osoby w tej samej chwili jest okolicznością, która powinna być brana pod uwagę przy ocenie podobieństwa sytuacji podmiotów. Już bowiem z faktu, że skarżący po wejściu w życie przepisów wprowadzających do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP instytucję odprawy mieszkaniowej nabył prawo do renty inwalidzkiej czyni go podmiotem podobnym (w podobnej sytuacji) do tych żołnierzy, którzy w zbliżonym czasie takie prawo nabyli, choć w chwili wejścia w życie tych przepisów pozostawali jeszcze w zawodowej służbie wojskowej. Żołnierz zawodowy zwolniony z zawodowej służby wojskowej, który wtórnie – niejednocześnie ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej – nabywa prawo do emerytury lub renty wojskowej winien być tak samo traktowany, jak każdy inny żołnierz zawodowy, który w tym samym czasie nabywa prawo do emerytury lub renty wojskowej. W tym samym czasie staje się bowiem emerytem wojskowym lub rencistą wojskowym i z tym statusem wiąże się finalnie (jako <zamykającym> ciąg zdarzeń relewantnych z punktu widzenia komentowanych przepisów) uprawnienie do odprawy mieszkaniowej – dla osób, które uzyskały uprawnienia emerytalne lub rentowe z zakresu zabezpieczenia społecznego żołnierzy zawodowych. W tym kontekście dyferencjacja z punktu widzenia daty zwolnienia nie znosi testu relewantności uzasadnienia (przyczyny) i proporcjonalności odstępstwa od zasady równego traktowania obywateli, którzy znaleźli się w relewantnie tożsamej lub podobnej sytuacji faktycznej. (...) Odprawa mieszkaniowa to uprawnienie, które wprowadzono jako pomoc dla osób, które uzyskują status emeryta lub rencisty wojskowego – taki status mogą zaś uzyskać osoby zwolnione z zawodowej służby wojskowej jeszcze przed

wejściem w życie przepisów o odprawie mieszkaniowej, jak to miało miejsce w przypadku skarżącego. Dobór zaś kryterium winien być przecież determinowany także tym, czemu odprawa mieszkaniowa ma służyć – a ma ona służyć zapewnieniu warunków mieszkaniowych żołnierzy zawodowych, którzy uzyskali status emeryta wojskowego lub rencisty wojskowego, przez co zakłada się ograniczenie ich aktywności zawodowej” (s. 8-10, *ibidem*).

Kwestionowane regulacje są też, zdaniem Skarżącego, niezgodne z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą sprawiedliwości społecznej, gdyż „skarżący z punktu widzenia kryterium zasłużenia przez pracę niczym nie różni się od żołnierzy zawodowych, którzy służyli tak samo długo, a jedynie ich zwolnienie z zawodowej służby wojskowej nastąpiło 1 lipca 2004 roku lub później. Natomiast trudno też znaleźć jakąkolwiek drogę do ustalenia, że skarżący w zakresie potrzeb mieszkaniowych (które odprawa mieszkaniowa ma pomóc zaspokoić) miałby się różnić od osoby, która – jak skarżący – nabyła prawo do emerytury lub renty wojskowej 1 lipca 2004 roku lub później, ale dopiero po tej dacie została zwolniona z zawodowej służby wojskowej, tylko dlatego, że jego stosunek służby ustał wcześniej” (s. 10, *ibidem*).

Kwestionowane przepisy art. 23 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP stanowią:

„1. Odprawa mieszkaniowa, o której mowa w art. 47, przysługuje żołnierzowi:

1) służby stałej:

a) zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej, zamieszkałemu w kwaterze, o ile nabył on prawo do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej lub został zwolniony z zawodowej służby wojskowej przed upływem okresu wymaganego do nabycia uprawnień do emerytury wojskowej, w przypadku wypowiedzenia mu stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej przez właściwy organ wojskowy,

b) który do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej nie otrzymał decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego, z wyłączeniem przypadków, o których mowa w art. 21 ust. 6, o ile nabył prawo do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej lub został zwolniony z zawodowej służby wojskowej przed upływem okresu wymaganego do nabycia uprawnień do emerytury wojskowej, w przypadku wypowiedzenia mu stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej przez właściwy organ wojskowy;

2) służby kontraktowej zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej, o ile nabył prawo do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej, jeżeli inwalidztwo powstało wskutek wypadku pozostającego w związku ze służbą wojskową lub wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami tej służby, z tytułu których przysługują świadczenia odszkodowawcze.”.

Żołnierzowi zawodowemu od dnia wyznaczenia na pierwsze stanowisko służbowe do dnia zwolnienia z czynnej służby wojskowej przysługuje prawo do zakwaterowania na czas pełnienia służby wojskowej w miejscowości, w której żołnierz pełni służbę, albo w miejscowości pobliskiej albo za jego zgodą w innej miejscowości (art. 21 ust. 1 u.z.s.z.). Prawo to jest realizowane w jednej z następujących form: 1) przydziału kwatery albo innego lokalu mieszkalnego; 2) przydziału miejsca w internacie albo kwaterze internatowej; 3) wypłaty świadczenia mieszkaniowego (art. 21 ust. 2 u.z.s.z.).

Po zwolnieniu z czynnej służby wojskowej prawo do zakwaterowania już nie przysługuje (*a contrario* do art. 21 ust. 1 u.z.s.z.). Dla żołnierzy służby stałej zwalnianych z zawodowej służby wojskowej, zamieszkałych w lokalu mieszkalnym niebędącym kwaterą, przewidziano prawo do zajmowania tego lokalu (art. 23 ust. 2 u.z.s.z.). Natomiast żołnierzom służby stałej zwalnianym z zawodowej służby wojskowej, zamieszkałym w kwaterze (art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a u.z.s.z.) oraz tym, którzy do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej nie otrzymali decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego (art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. b

u.z.s.z.), a także żołnierzom służby kontraktowej zwalnianym z zawodowej służby wojskowej (art. 23 ust. 1 pkt 2 u.z.s.z.), przysługuje odprawa mieszkaniowa.

Odprawa mieszkaniowa jest świadczeniem pieniężnym obliczanym według zasad określonych w art. 47 ust. 1 u.z.s.z. Podstawą wypłaty tego świadczenia jest decyzja dyrektora oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego, wydana na wniosek żołnierza zawodowego (art. 47 ust. 2 u.z.s.z.). Przewidziane są też zastępcze formy realizacji odprawy mieszkaniowej. W zamian za odprawę żołnierz zawodowy, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a u.z.s.z., może otrzymać lokal zamienny (art. 23 ust. 5 u.z.s.z.). Żołnierzowi zawodowemu zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej, który nabył prawo do wojskowej renty inwalidzkiej, jeżeli inwalidztwo powstało wskutek wypadku pozostającego w związku ze służbą wojskową lub wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami tej służby, z tytułu których przysługują świadczenia odszkodowawcze, w zamian za odprawę, na jego wniosek, przysługuje prawo do zajmowania lokalu mieszkalnego w wybranej przez niego miejscowości, w której Agencja posiada zasób mieszkaniowy i internatowy, według uprawnień posiadanych w dniu zaistnienia wypadku lub choroby (art. 23 ust. 6 u.z.s.z.).

Odprawa mieszkaniowa została wprowadzona ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 1203 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca z 2004 r.), która weszła w życie z dniem 1 lipca 2004 r. i „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” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. K 16/05, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 69).

Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącego, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznawania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją



ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżąca. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej, stanowią źródło naruszenia jej wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2). Mając na względzie te przesłanki, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż „[f]ormułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Cięży na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia

przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje, w sensie normatywnym, treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Przyjęty w art. 79 ust. 1 Konstytucji model skargi konstytucyjnej przesądza, że służy ona przede wszystkim ochronie wolności i praw skarżącego. To znaczy, że przesłanką dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej nie jest każde naruszenie Konstytucji, ale tylko takie, które dotyka konstytucyjnych praw i wolności, będących źródłem przysługujących skarżącemu praw podmiotowych. W postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcami kontroli mogą być więc przepisy ustawy zasadniczej wyrażające konstytucyjne prawa lub wolności obywatela. Skarga konstytucyjna musi zawsze wskazywać konstytucyjne prawa lub wolności, które, zdaniem skarżącego, zostały naruszone. W konsekwencji, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną właściwie sformułowany zarzut nie może opierać się wyłącznie na niezgodności kwestionowanego przepisu z normą ogólną, określającą konstytucyjne zasady ustrojowe, czy też adresowaną do ustawodawcy normą o charakterze przedmiotowym. Nie można zatem – co do zasady – jako zarzutu skargi konstytucyjnej wskazać naruszenia zasad ustrojowo – organizacyjnych, które nie kreują praw podmiotowych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, 14 czerwca 2004 r., sygn. SK 21/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 56; 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 i z dnia 9 czerwca

2015 r., sygn. SK 47/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 81 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 13 maja 2014 r., sygn. SK 61/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 52 i 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa ustawa zwykła, aktualnie – ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK).

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;
- 6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

Jedną z konstytucyjnych przesłanek umożliwiających rozpoznanie skargi konstytucyjnej stanowi, jak już wcześniej wskazano, wykazanie przez

skarżącego, że doszło do naruszenia określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący (*vide m.in.* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 2 oraz z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. SK 44/20, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 44).

W związku z powyższym należy zauważyć, że powołany przez Skarżącego, jako podstawowy wzorzec kontroli kwestionowanej regulacji, art. 67 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „[o]bywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”, przy czym „[z]akres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”, wyraża prawo podmiotowe. Zarówno w orzecznictwie jak i w doktrynie wskazuje się, że zabezpieczenie społeczne ujęto w art. 67 ust. 1 Konstytucji w kategoriach prawa podmiotowego i że przepis ten może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej (*vide m.in.* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 lipca 2014 r., sygn. SK 28/13, OTK ZU nr 7/A/2014, poz. 81 i z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo; *vide* też – L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, komentarz do art. 67, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. Art. 30 – 86*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wydawnictwo Sejmowe, 2016 r., s. 697-698 oraz powołana tam literatura).

Treść normatywna art. 67 ust. 1 Konstytucji była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który wyjaśniał, że „[k]onstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 Konstytucji) adresowane jest do obywateli, którzy nie są w stanie samodzielnie zapewnić sobie środków utrzymania” (wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego wyrok z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163). Treścią prawa do zabezpieczenia społecznego jest zagwarantowanie obywatelowi świadczeń na wypadek zdarzeń wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji, tj.

niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz osiągnięcia wieku emerytalnego, powodujących całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 75, 25 lutego 2014 r., sygn. SK 18/13, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 15 i 3 marca 2015 r., sygn. K 39/13, OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 27).

Zawarte w art. 67 ust. 1 Konstytucji wyliczenie „sytuacji objętych ochroną przez konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego jest wyliczeniem enumeratywnym w tym sensie, że każde wymienione tam ryzyko ubezpieczeniowe musi zostać uwzględnione przez ustawodawcę” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 38), oraz jednocześnie „oznacza, że art. 67 Konstytucji **nie odnosi się** [podkr. wł.] do sytuacji w nim niewymienionych” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lipca 2013 r., sygn. SK 16/12, *op. cit.*; *vide* również – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 4 stycznia 2000 r., sygn. K. 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1 oraz 28 października 2010 r., sygn. P 25/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 82, a także L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, komentarz do art. 67, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II. Art. 30 – 86, op. cit.*, s. 701).

Zestawienie art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 2 u.z.s.z. z art. 67 ust. 1 Konstytucji wskazuje, że pomiędzy tymi przepisami brak jest niezbędnego związku treściowego.

Adresatami prawa do zabezpieczenia społecznego, określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji, są obywatele niezdolni do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz osiągnięcie wieku emerytalnego. Natomiast adresatami odpłaty mieszkaniowej, przewidzianej w art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 2 u.z.s.z., są żołnierze, którzy tracą prawo do zakwaterowania na skutek zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. Utrata prawa do zakwaterowania nie powoduje niezdolności do pracy, o której mowa w art. 67 ust. 1 ustawy

zasadniczej, i nie została też uwzględniona wśród okoliczności, z którymi wiąże się konstytucyjny obowiązek zapewnienia obywatelowi ochrony w ramach zabezpieczenia społecznego.

Ponadto odprawa mieszkaniowa nie służy zapewnieniu środków utrzymania osobom niezdolnym do pracy z powodu okoliczności wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji, lecz udzieleniu pomocy byłemu żołnierzowi w zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych po zakończeniu zawodowej służby wojskowej (*vide* – wyroki Sądu Najwyższego z dnia: 7 października 2011 r., sygn. II CSK 693/10, LEX nr 1102855; 7 października 2011 r., sygn. II CSK 694/10, LEX nr 1027175 i 2 marca 2012 r., sygn. II CSK 353/11, LEX nr 1129336; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 17 października 2013 r., sygn. I ACa 524/13, LEX nr 1433880; a także wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., sygn. II SA/Wa 247/17, LEX nr 2338659 i 4 grudnia 2020 r., sygn. II SA/Wa 1467/20, LEX nr 3149556).

Nie można zatem podzielić, przytoczonego wcześniej, poglądu Skarżącego, że „odprawa mieszkaniowa służy bezpośrednio zabezpieczeniu potrzeb mieszkaniowych emerytów lub rencistów wojskowych, co samo w sobie czyni ją zabezpieczeniem społecznym w sytuacjach opisanych w art. 67 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP” (s. 6 skargi konstytucyjnej). Zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych nie wchodzi bowiem w zakres gwarantowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji prawa do zabezpieczenia społecznego, którego istotą jest ochrona obywateli w razie wystąpienia określonego ryzyka powodującego całkowitą lub częściową utratę możliwości samodzielnego utrzymania się, a obowiązki władz publicznych w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli określa art. 75 ustawy zasadniczej.

Brak jest też podstaw do uznania odprawy mieszkaniowej za świadczenie pochodne względem świadczeń z zabezpieczenia społecznego, przysługujących w razie ziszczenia się jednego z rodzajów ryzyka wymienionych w art. 67 ust. 1 Konstytucji (*vide – ibidem*). Odprawa mieszkaniowa jest bowiem świadczeniem

ściśle związanym z przysługującym żołnierzowi zawodowemu prawem do zakwaterowania, które stanowi element stosunku służbowego zapewniający dyspozycyjność żołnierza zawodowego (*vide* – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2017 r., sygn. II SA/Wa 247/17, *op. cit.*). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przyznanie na podstawie art. 23 i art. 47 u.z.s.z. odprawy mieszkaniowej lub prawa do zamieszkiwania w dotychczasowym lub zamiennym lokalu mieszkalnym kończy w tym zakresie rozliczenie z żołnierzem zawodowym odchodzącym ze służby (*vide* – P. Szustakiewicz, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt I OSK 811/17*, *Wojskowy Przegląd Prawniczy* nr 1/2018, s. 99). Uprawnionymi do odprawy mieszkaniowej nie są wojskowi emeryci lub renciści jako tacy, lecz żołnierze zwalniani z zawodowej służby wojskowej, nie tylko w związku z nabyciem prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, ale również na skutek wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej przez właściwy organ wojskowy.

W związku z powyższym, skoro zakresy normowania art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 2 u.z.s.z. i art. 67 ust. 1 Konstytucji są rozłączne, nie jest możliwe przeprowadzenie badania hierarchicznej zgodności wynikających z nich norm. Należy zatem uznać, że wydanie wyroku w tym zakresie jest niedopuszczalne, gdyż art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli kwestionowanych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Z kolei pozostałe przepisy, to jest art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, powołane przez Skarżącego jako pomocnicze wzorce kontroli, nie wyrażają praw podmiotowych lub wolności.

Artykuł 2 Konstytucji wyraża zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Adresatami tych zasad są władze publiczne, którym wyznaczają one określone powinności. Korelatem tych powinności, co do zasady, nie są określone prawa podmiotowe jednostki.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano, że „art. 2 Konstytucji gwarantuje określony standard kreowania przez ustawodawcę wolności i praw oraz ogólny standard korzystania z nich przez podmioty, jednak nie statuuje żadnej konkretnej wolności czy prawa (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2017 r., sygn. Ts 200/16, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 73, *vide* też – powołane tam orzecznictwo). W związku z tym powołanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli w sprawach zainicjowanych skargą konstytucyjną może nastąpić zupełnie wyjątkowo. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną przepis ten „może być wzorcem samoistnym tylko w razie wyprowadzenia z niego takiego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu Konstytucji (...), albo wówczas, gdy pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym postanowieniem konstytucyjnym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. SK 2/16, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 92; *vide* także – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258; 23 stycznia 2002 r., sygn. SK 13/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 9; 18 maja 2004 r., sygn. SK 38/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 45; 3 kwietnia 2006 r., sygn. SK 46/05, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 39; 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99; 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1 oraz z 29 kwietnia 2020 r., sygn. SK 24/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 19).

W niniejszej sprawie Skarżący nie wyprowadził z art. 2 Konstytucji odrębnego prawa podmiotowego, które nie zostało zawarte w innym postanowieniu ustawy zasadniczej. Powołana w skardze konstytucyjnej zasada sprawiedliwości społecznej nie jest zaś samodzielny źródłem praw podmiotowych.

W orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, że dopuszczalność powołania się na zasadę sprawiedliwości społecznej warunkowana jest



wskazaniem konstytucyjnego prawa lub wolności, które doznały uszczerbku na skutek naruszenia tej zasady. „Jeśli (...) skarżący ogranicza się tylko do wskazania, że w jego ocenie doszło do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, brak jest podstaw do przyjęcia, iż zostało wskazane prawo, którego ochrony można dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2009 r., sygn. SK 45/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 155, *vide* też – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2014 r., sygn. SK 25/13, OTK ZU nr 3/A/2014, poz. 33 oraz powołane tam orzecznictwo).

Samoistną podstawą skargi konstytucyjnej nie może być także art. 32 ust. 1 Konstytucji określający zasadę równości wobec prawa.

Analizując ten przepis, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją <współstosowania> dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony. Natomiast gdy chodzi o uprawnienia określone w innych niż Konstytucja aktach normatywnych – jeśli treść konkretnego prawa ustala się wyłącznie na ich podstawie – art. 32 Konstytucji stanowi zasadę systemu prawa, a nie wolność lub prawo o charakterze konstytucyjnym. Uprawnienia podmiotowego do świadczeń, których podstawą byłaby wyłącznie ustawa, nie można uznać za konstytucyjne prawo jednostki. Jeżeli treść prawa (uprawnienia) wynika wyłącznie z ustawy, domaganie się ochrony tego prawa z powołaniem się na zasadę równości nie ma

w pełni <konstytucyjnego> wymiaru” (wydane w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego postanowienie z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano również, że „[r]ówność i zakaz dyskryminacji nie mają charakteru abstrakcyjnego i absolutnego, ale funkcjonują zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym; odniesione być muszą do zakazów lub nakazów albo nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). W związku z powyższym art. 32 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym jedynie w razie wskazania przez skarżącego, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, są uregulowane z naruszeniem powyższych zasad” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, *op. cit.*; *vide* też – powołane tam orzecznictwo). „[P]rawo do równego traktowania winno być ujmowane w związku z konkretnymi normami prawnymi lub działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich, tj. niejako <samoistnie>. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw jednostki (podmiotu prawnego), prawo do równego traktowania nie ma charakteru wyodrębnionego prawa w pełni konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być skutecznie chronione za pomocą skargi konstytucyjnej” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89). W przypadku skargi konstytucyjnej art. 32 Konstytucji może być zatem powołany jako wzorzec kontroli tylko wówczas, gdy zostanie odniesiony do treści innych norm konstytucyjnych chroniących poszczególne wolności i prawa naruszone kwestionowaną w skardze konstytucyjnej regulacją. „Przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. SK 70/13,

OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 14; *vide* również – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 5 maja 2015 r., sygn. Ts 234/14, OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 616; z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, *op. cit.* i z dnia 2 czerwca 2020 r., sygn. Ts 109/18, OTK ZU z 2020 r., seria B. poz. 265 oraz powołane tam orzecznictwo).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że Skarżący powołał wprawdzie w skardze wzorzec kontroli wyrażający konstytucyjne prawo podmiotowe, w postaci art. 67 ust. 1 ustawy zasadniczej, jednak przepis ten nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli zaskarżonych przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, z uwagi na brak niezbędnego związku normatywnego z kwestionowaną regulacją. Normy wyrażającej konstytucyjne prawa lub wolności Skarżący nie wywiódł też z pozostałych wzorców powołanych w skardze w postaci art. 2 i art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, z których żaden nie wyraża samodzielnie publicznego prawa podmiotowego. Tym samym sformułowane w skardze konstytucyjnej zarzuty naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej i równości nie zostały w odpowiednio umotywowany sposób powiązane z normą wyrażającą prawa lub wolności konstytucyjne, czego wymaga art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy otpTK.

Tego rodzaju brak formalny samodzielnie przesądza o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert Herndl  
Zastępca Prokuratora Generalnego