



Warszawa, 31 maja 2021 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 70/20
BAS-WAK-1622/20

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej A S z 27 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 70/20), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot zaskarżenia

1. W dniu 29 lipca 2020 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło zawiadomienie Prezes Trybunału Konstytucyjnego o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie skargi konstytucyjnej A S z 27 czerwca 2019 r. (sygn. akt SK 70/20). Przedmiotem kontroli jest art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2017; dalej: u.z.SZ). Zakwestionowane przepisy „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”.

2. Zaskarżony art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 u.z.SZ stanowi: „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”.

II. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

1. Skarga została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżący pełnił zawodową służbę wojskową od lipca 1980 r. do stycznia 1993 r. W związku ze złym stanem zdrowia, w maju 2005 r. wystąpił z wnioskiem o przyznanie mu wojskowej renty inwalidzkiej. Sąd Okręgowy w K X Wydział Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z stycznia 2016 r. (sygn. akt) przyznał mu prawo do wojskowej renty inwalidzkiej od września 2010 r. Wyrok został wykonany przez wojskowy organ rentowy (decyzja z lutego 2016 r.).

Wnioskiem z marca 2016 r. skarżący wystąpił do Dyrektora Oddziału Regionalnego Agencji Mienia Wojskowego w K (dalej: dyrektor AMW) o wypłatę odprawy mieszkaniowej. Wniosek został rozpatrzony odmownie decyzją z maja 2016 r. dyrektora AMW. Skarżący wniósł środek odwoławczy do organu II instancji. Prezes Agencji Mienia Wojskowego decyzją z czerwca 2016 r. (nr), na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 47 ust. 2 u.z.SZ, utrzymał w mocy decyzję organu I instancji. Wskazał w ślad za Sądem Najwyższym (wyrok SN z dnia 28 maja 2008 r. sygn. akt II CSK 22/2008, „że art. 23 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą ma zastosowanie do żołnierzy służby stałej zwalnianych z zawodowej służby wojskowej poczynając od dnia 1.07.2004 r.”.

Od powyższego rozstrzygnięcia skarżący wywiódł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA). Sąd I instancji utrzymał decyzję w mocy i wyrokiem z stycznia 2017 r. (sygn. akt) oddalił skargę skarżącego w całości. W uzasadnieniu sąd wskazał: „Odnosząc się do twierdzenia skarżącego, że w jego przypadku zastosowanie znajduje przepis art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, ponownie

wskazania wymaga, że cały przepis art. 23 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z dnia 16 kwietnia 2004 r., która wprowadziła świadczenie w postaci odprawy mieszkaniowej, ma zastosowanie do żołnierzy służby stałej, których zwolnienie (zwalnianych i zwolnionych) z zawodowej służby wojskowej nastąpiło od dnia 1 lipca 2004 r. Przepis ten nie ma zatem zastosowania do skarżącego, który służbę wojskową pełnił do dnia [...] stycznia 1993 r., gdy nie istniała instytucja odprawy mieszkaniowej. Dwie pozostałe wymienione w tym przepisie przesłanki, tj. nieotrzymanie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego i nabycie prawa do wojskowej renty inwalidzkiej są ściśle związane z datą zwolnienia ze służby. Okoliczność nabycia przez skarżącego prawa do wojskowej renty inwalidzkiej od [...] września 2010 r. nie stanowi sama w sobie podstawy do przyznania odprawy mieszkaniowej. Zaskarżona decyzja i decyzja organu I instancji nie naruszają zatem prawa materialnego”.

Następnie wniósł on skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z lutego 2019 r. (sygn. akt) oddalił ją w całości. Sąd przyjął, że: „[...] w dacie zakończenia przez skarżącego służby wojskowej przepisy prawa nie przewidywały możliwości przyznania żołnierzowi przechodzącemu do rezerwy odprawy mieszkaniowej, a sama instytucja odprawy mieszkaniowej pojawiła się w systemie prawnym 1 lipca 2004 r., zaś uprawnienie do tej odprawy nabywają żołnierze zwalniani z zawodowej służby wojskowej poczynając od 1 lipca 2004 r.”.

2. Zaskarżony przepis jest, zdaniem skarżącego, niezgodny z art. 2 (zasada sprawiedliwości), art. 32 ust. 1 (zasada równości), art. 67 ust. 1 (prawo do zabezpieczenia społecznego) Konstytucji.

3. Zdaniem skarżącego, odprawa mieszkaniowa jest świadczeniem związanym ze statusem emeryta i rencisty, co „przesądza o przynależności tego świadczenia do zabezpieczenia społecznego”. A zatem podlega ono ochronie prawnej na podstawie art. 67 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP. Odprawa mieszkaniowa jest pochodną „względem świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, przez co powinna zostać do nich zaliczona (taką linię orzeczniczą 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”.

Jak wynika ze stanu faktycznego, skarżący pełnił zawodową służbę wojskową od 1980 do 1993 r. Jest też uprawniony do wojskowej renty inwalidzkiej od 2010 r., co zostało stwierdzone wyrokiem wydanym w 2016 r. Z kolei odprawa mieszkaniowa została wprowadzona do u.z.S.Z w 2004 r., i jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, nie przysługuje żołnierzom zwalnianym ze służby przed tą datą. „Takie ukształtowanie – powiązanie prawa do odprawy mieszkaniowej z faktem zwolnienia ze służby wojskowej w czasie obowiązywania przepisów ją regulujących – wspomnianej regulacji byłoby uzasadnione, o ile przepisy te nie dotyczyłyby materii odnoszącej się do stanów faktycznych niezamkniętych przed ich wejściem w życie. Innymi słowy, skoro 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”.

W ocenie skarżącego, „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”.

Zróżnicowanie podmiotów ze względu na datę zwolnienia nie spełnia, w opinii skarżącego, testu relewantności. Po pierwsze, „Odprawa mieszkaniowa to uprawnienie, które wprowadzono jako pomoc dla osób, które uzyskują status emeryta lub rencisty wojskowego”. Po drugie, „skarżący co prawda zwolniony ze służby zawodowej został przed wejściem w życie przepisów o odprawie mieszkaniowej, ale nabył prawo do wojskowej renty inwalidzkiej już na podstawie

przepisów obowiązujących po wejściu w życie przepisów o odprawie mieszkaniowej. Innymi słowy, stał się rencistą wojskowym takim samym, jak inni renciści wojskowi, których zwolnienie ze służby wojskowej miało miejsce już w czasie obowiązywania przepisów o odprawie mieszkaniowej”.

Skarżący podnosi, że zaskarżone przepisy naruszają też zasadę sprawiedliwości, która w „obszarze ubezpieczeń społecznych odzwierciedla się ona przede wszystkim w przyznawaniu (podziale) świadczeń według pracy lub według potrzeb (tak Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z 1 1 lutego 1992 roku w sprawie o sygn. K 14/91). Gdy zważy się na taki kierunek oceny, to bez wątplenia 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. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że z natury rzeczy skarżący nie mógł przed 2010 roku – w tym przed 1 lipca 2004 roku – skorzystać z uprawnień przewidzianych wcześniejszymi przepisami regulującymi nabycie porównywalnych uprawnień w związku z nabyciem prawa do emerytury lub renty wojskowej. Tym samym skarżący nie nabywając tych praw przed 1 lipca 2004 roku nie uzyskał uprawnień z zabezpieczenia społecznego przewidzianych dla byłych żołnierzy zawodowych, którzy uzyskali wojskowe uprawnienia emerytalne lub rentę wojskową (mieszczą się więc w kategoriach, do których odwołuje się art. 67 ust. 1 Konstytucji RP), a nabywając prawo do renty wojskowej od 2010 roku jest niejako pomijany przez ówczesne regulacje prawne ze względu na przerwę, jaką dzieli jego zwolnienie ze służby i nabycie prawa do wojskowej renty inwalidzkiej. Tym samym, ze względu na upływ czasu pomiędzy tymi dwoma zdarzeniami skarżący będąc równy stażem i potrzebami (będąc inwalidą, którego inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą wojskową) żołnierzom o takim stażu i potrzebach zwolnionych z zawodowej służby wojskowej po 30 czerwca 2004 roku nie uzyskuje takiego samego zaspokojenia tych potrzeb, które wedle opisanego rozumienia zasady sprawiedliwości społecznej

w obszarze zabezpieczenia społecznego – są relewantne z punktu widzenia celu, jakiemu służy instytucja odprawy mieszkaniowej”.

III. Analiza formalna

1. Skarżący wzorcem kontroli czyni art. 67 Konstytucji, który gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek niezdolności do pracy powstałej w związku z inwalidztwem, osiągnięciem wieku emerytalnego i choroby. Skarżący twierdzi, że odprawa mieszkaniowa jest świadczeniem akcesoryjnie związanym z wojskową rentą i mieści się w ramach zaopatrzenia emerytalnego. Ponadto naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego wiąże on z nierówną i niesprawiedliwą dystrybucją spornego świadczenia. Wobec tego skarżący wzorcami kontroli uczynił związkowo art. 32 i art. 2 Konstytucji.

2. Sejm stoi na stanowisku, że art. 67 Konstytucji i wywodzone z niego prawo do zabezpieczenia społecznego na wypadek powstania niezdolności do pracy spowodowanej inwalidztwem nie jest adekwatnym wzorcem kontroli w sprawie zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na rzecz takiego stanowiska przemawiają następujące argumenty.

3. Przede wszystkim, w myśl art. 67 ust. 1 Konstytucji „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa” (szerzej K. Ślęzak [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, s. 1492 i n.). W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, analizując charakter art. 67 Konstytucji, stwierdził m.in., że:

1) pojęcie zabezpieczenia społecznego ujęto w kategoriach prawa podmiotowego, a rangę tego prawa dodatkowo zaznaczono, nadając mu w pełni egzekwowalny charakter (ograniczenia zakresu dochodzenia niektórych praw socjalnych, przewidziane w art. 81 Konstytucji, nie odnoszą się do prawa do zabezpieczenia społecznego);

2) określając zakres prawa do ubezpieczenia społecznego, ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa;

3) nie da się wyprowadzić konstytucyjnego prawa do jakiegokolwiek konkretnej postaci świadczenia na rzecz emerytów (wyrok TK z 7 września 2004 r., sygn. akt SK 30/03 wraz z cytowanym tam orzecnictwem);

4) minimalny zakres prawa do zabezpieczenia społecznego odpowiada konstytucyjnej istocie tego uprawnienia i w tym zakresie na państwie ciąży obowiązek zagwarantowania systemu świadczeń i zasiłków w sytuacji pozostawania bez pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo i osiągnięcie wieku emerytalnego.

W sprawie zawisłej przed Trybunałem istotna jest konstatacja, że Konstytucja nie określa form realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. W tym zakresie ustawodawca cieszy się szeroką swobodą legislacyjną. System zabezpieczenia społecznego przybiera w praktyce postać świadczeń z pomocy społecznej, ubezpieczenia społecznego, a także zaopatrzenia społecznego (zamiast wielu zob. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. akt SK 15/01).

System zaopatrzenia społecznego, dedykowany żołnierzom zawodowym oraz funkcjonariuszom niektórych służb mundurowych, jest szczególnym przywilejem, który znajduje swoje uzasadnienie w charakterze pełnionej służby (wyrok TK z 12 lutego 2008 r., sygn. akt SK 82/06). Żołnierze zawodowi tworzą Siły Zbrojne RP, a te z kolei stoją na straży istotnych wartości dla państwa i jego narodu, bowiem chronią suwerenność i niepodległość oraz jego bezpieczeństwo i pokój (art. 26 Konstytucji). Służba wojskowa jest natomiast szczególnym rodzajem służby publicznej, unormowanej między innymi w: ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372; dalej: u.p.o.o.RP), ustawie z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 860; dalej: u.s.w.ż.z.), ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1508, ze zm.; dalej: u.d.w.). Stosunki służbowe żołnierzy zawodowych, jak podkreśla się w doktrynie prawa i orzecnictwie sądowym, nie są stosunkami pracy. Przybierają postać stosunków administracyjno-prawnych, które powstają na podstawie aktu powołania. „Kandydat na żołnierza, podejmując świadomą decyzję o wstąpieniu do Sił Zbrojnych, od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Podstawą służby wojskowej jest dyspozycyjność żołnierza zawodowego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu

z 9 czerwca 1997 r. (sygn. K. 24/96 OTK ZU Nr 2/1997, s. 197) «z uwagi na szczególny charakter służby i specyfikę armii opartej na hierarchicznym podporządkowaniu, rozkazodawstwie i jednoosobowym dowodzeniu konieczne jest wprowadzenie szeregu ograniczeń. W praktyce oznacza to konieczność zastosowania rozwiązań umacniających spójność i sprawność armii. Żołnierz służby zawodowej, decydując się świadomie na jej pełnienie, powinien zdawać sobie sprawę z istniejących ograniczeń» (wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., sygn. akt SK 14/98). Te ograniczenia polegają na ścisłej podległości służbowej, pełnej dyspozycyjności, nielimitowanym czasie pracy, ograniczeniach niektórych konstytucyjnych praw i wolności (np. zakaz przynależności do partii politycznych, zakaz zajmowania stanowisk i funkcji poza służbą, uzyskiwania dodatkowych przychodów), a w szczególności na stałym i bezpośrednim ryzyku utraty życia lub zdrowia (wyroki TK z: 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96; 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 38/06).

Wyrazem szczególnego uznania dla służby żołnierzy zawodowych jest powołanie odrębnego systemu zaopatrzenia emerytalnego i korzystniejsze zasady przyznawania i ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych. System ten został uregulowany w odrębnej ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 586, ze zm.; dalej: u.z.e.). Podstawowym uprawnieniem żołnierzy zwolnionych z zawodowej służby wojskowej jest wypłacane z budżetu państwa, na zasadach określonych w ustawie, zaopatrzenie emerytalne z tytułu wysługi lat lub w razie całkowitej niezdolności do służby, a członkom ich rodzin – w razie śmierci żywiciela (art. 1 u.z.e.). Na zaopatrzenie emerytalno-rentowe składa się system świadczeń pieniężnych, do których należą: emerytura wojskowa, wojskowa renta inwalidzka, wojskowa renta rodzinna, dodatki do emerytury lub renty, zasiłek pogrzebowy (art. 2 pkt 1 u.z.e.). Ustawa przewiduje również inne świadczenia lub uprawnienia, tj. świadczenia lecznicze, świadczenia socjalne, prawo do umieszczenia w domu emeryta wojskowego (art. 2 pkt 2 u.z.e.). W katalogu tym nie ujęto odprawy mieszkaniowej.

Jakkolwiek ustawa o zaopatrzeniu nie dookreśla dodatków do emerytury i renty (art. 2 pkt 1 lit. d u.z.e.) oraz uprawnień socjalnych przysługujących emerytom wojskowym lub rencistom (art. 2 pkt 2 lit. b u.z.e.), to skądinąd ekwiwalent mieszkaniowy nie może być uznany za takie świadczenia. Po pierwsze, w myśl

art. 25 u.z.e. do emerytury lub renty przysługuje dodatek pielęgnacyjny i dodatek dla sierot zupełnych na zasadach i w wysokości określonych w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz dodatki zasiłki i inne świadczenia pieniężne, o ile zostały przyznane na podstawie odrębnych przepisów. Dodatki, zasiłki i inne świadczenia pieniężne wraz z emeryturą i rentą wypłacają wojskowe organy emerytalne (art. 43 u.z.e.). Decyzję o wypłacie odprawy mieszkaniowej wydaje natomiast dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego nie później niż w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku (art. 47 ust. 2 u.z.SZ). Poza tym dodatki lub zasiłki mają charakter świadczeń okresowych, zaś odprawa mieszkaniowa jest świadczeniem jednorazowym. Po drugie, art. 27 ust. 1 u.z.e. precyzuje, że emeryci i renciści mają prawo do świadczeń socjalnych z tworzonego na ten cel funduszu socjalnego. Świadczenia socjalne przysługują w przypadku zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych lub przewlekłej choroby osoby uprawnionej do zaopatrzenia emerytalnego albo członka jego rodziny oraz z innych przyczyn powodujących pogorszenie warunków materialnych. Ustawodawca wprowadza dodatkowo próg dochodowy, uprawniający do świadczeń socjalnych: „Świadczenia socjalne przysługują osobom, o których mowa w ust. 1, jeżeli dochód na jednego członka gospodarstwa domowego z miesiąca poprzedzającego miesiąc złożenia wniosku lub, w przypadku utraty dochodu, z miesiąca, w którym wniosek został złożony, nie przekracza 95% kwoty stanowiącej trzykrotność najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 90% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym, obowiązującej w dniu złożenia wniosku” (art. 27 ust. 3 u.z.e.). Na tej podstawie odprawa mieszkaniowa nie może być uznana za dodatek, zasiłek wypłacany do emerytury lub świadczenie socjalne w rozumieniu u.z.e.

Powyższe ustalenia pozwalają stwierdzić, iż odprawa mieszkaniowa nie jest świadczeniem gwarantowanym przez u.z.e, ani też świadczeniem akcesoryjnie związanym z emeryturą lub rentą, wypłacaną w ramach zaopatrzenia wojskowego.

4. Zdaniem Sejmu, odprawa mieszkaniowa jest świadczeniem związanym ze stosunkiem służby. Na rzecz takiej tezy przemawiają następujące argumenty. Żołnierzowi zawodowemu przysługuje prawo do zakwaterowania (art. 68 u.p.o.o.RP). Uprawnienie to zostało potwierdzone art. 68 ust. 2 u.s.w.ż.z., który wyraźnie przewiduje, że żołnierz zawodowy ma prawo do zakwaterowania oraz innych świadczeń z tym związanych na zasadach określonych w przepisach ustawy

o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej. Zgodnie z art. 21 u.z.S.Z. 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. Zakwaterowanie odbywa się w budynkach i lokalach oraz na gruntach będących własnością Skarbu Państwa, pozostających w trwałym zarządzie organów wojskowych lub powierzonych Agencji Mienia Wojskowego, uzyskanych czasowo na te cele od właściwych organów administracji rządowej, jednostek samorządu terytorialnego, osób prawnych lub fizycznych.

Ustawodawca wprowadził różne instrumenty prawne ukierunkowane na realizację powyższego uprawnienia. Obejmują one świadczenia pieniężne lub niepieniężne w postaci przydziału kwatery, innego lokalu mieszkalnego, przydziału miejsca w internacie, przydziału w kwaterze internatowej, wypłaty świadczenia mieszkaniowego. Żołnierz służby stałej wybiera, na swój wniosek, jedną z form zakwaterowania. W przypadku braku możliwości przydziału żołnierzowi zawodowemu kwatery albo innego lokalu mieszkalnego, dyrektor oddziału regionalnego, zgodnie z uprawnieniem i wyborem dokonany przez żołnierza zawodowego, przydziela miejsce w internacie albo kwaterze internatowej albo wypłaca świadczenie mieszkaniowe. To drugie świadczenie przysługuje żołnierzowi zawodowemu przez czas pełnienia służby w danym garnizonie w wysokości iloczynu stawki podstawowej i współczynnika świadczenia mieszkaniowego zależnego od garnizonu.

Obok świadczenia mieszkaniowego, ustawa przewiduje odprawę mieszkaniową, która pełni inną funkcję. Jej celem jest z jednej strony rekompensata utraty prawa do kwatery. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 1 u.z.SZ. żołnierz zawodowy wraz z osobami wspólnie z nim zamieszkującymi jest obowiązany opróżnić lokal mieszkalny, miejsce w internacie albo kwaterze internatowej, jeżeli został zwolniony z zawodowej służby wojskowej. Żołnierz zawodowy, który utracił prawo do zakwaterowania, jest obowiązany opróżnić lokal mieszkalny, miejsce w internacie albo kwaterze internatowej wraz z osobami wspólnie z nim zamieszkującymi, w terminie 30 dni od dnia utraty prawa do zakwaterowania, a w przypadku żołnierza zwalnianego z zawodowej służby wojskowej, któremu przysługuje odprawa mieszkaniowa, w terminie 30 dni od dnia jej wypłaty. Z drugiej strony, odprawa

mieszkaniowa pozwala na prowadzenie racjonalnej gospodarki mieszkaniowej przez Siły Zbrojne. Służy „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)” (wyrok TK z 27 czerwca 2006 r., sygn. akt K 16/05). Pozwala na bezkonfliktowe i sprawne opuszczanie kwater przez żołnierzy zawodowych, odchodzących ze służby wojskowej.

Zaskarżony przepis określa przesłanki nabycia odprawy mieszkaniowej. Świadczenie to nie przysługuje wszystkim żołnierzom, ale tylko tym, którzy zajmowali kwaterę w chwili zwolnienia ze służby lub którzy do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej nie otrzymali decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego. A ponadto prawo do odprawy może nabyć jedynie: a) żołnierz zwalniany z zawodowej służby wojskowej mający ustalone prawo do wojskowej emerytury lub wojskowej renty inwalidzkiej; b) żołnierz zwalniany z zawodowej służby wojskowej w drodze wypowiedzenia stosunku służby przez właściwy organ przed upływem okresu wymaganego do nabycia uprawnień emerytalnych. Nie można też pominąć okoliczności, że prawo do odprawy mieszkaniowej przysługuje małżonkowi, zstępny, wstępny, osobom przysposobionym i osobom przysposabiającym, jeśli żołnierz zawodowy zmarł, a jego śmierć pozostaje w związku ze służbą, bez względu na to, czy zmarły spełniał warunki do nabycia emerytury lub renty, a także bez względu na to, czy osoby uprawnione mają ustalone prawo do wojskowej renty rodzinnej (art. 23 ust. 3 i ust. 4 u.z.SZ). Co więcej, Agencja Mienia Wojskowego może zaproponować uprawnionemu w zamian za odprawę mieszkaniową, za jego zgodą, lokal zamienny, jeżeli ma taki w swoich zasobach (art. 23 ust. 5 u.z.e.).

Prawo do odprawy mieszkaniowej nie przysługuje żołnierzom służby stałej zwalnianym z zawodowej służby wojskowej, którzy:

- a) zamieszkiwali w lokalu mieszkalnym niebędącym kwaterą; w tym przypadku przysługuje im prawo do zajmowania tego lokalu (art. 23 ust. 2 u.z.SZ);
- b) otrzymali ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery, wypłacony na podstawie przepisów ustawy obowiązujących do dnia 30 czerwca 2004 r.;

- c) otrzymali odprawę mieszkaniową wypłaconą albo zrealizowaną w formie rzeczowej na podstawie przepisów ustawy obowiązujących od dnia 1 lipca 2004 r.;
- d) nabyli lokal mieszkalny od Skarbu Państwa, Agencji albo jednostki samorządu terytorialnego z bonifikatą lub z uwzględnieniem pomniejszenia w cenie nabycia;
- e) otrzymali pomoc finansową wypłaconą w formie zaliczkowej lub bezzwrotnej do dnia 31 grudnia 1995 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych (Dz. U. z 1992 r. poz. 19 oraz z 1994 r. poz. 36);
- f) nabyli własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego od Agencji (art. 21 ust. 6 w związku z art. 29 ust. 1 pkt 1 u.z.SZ);
- g) zostali zwolnieni z czynnej służby wojskowej na skutek skazania prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa umyślnego lub zostali zwolnieni z czynnej służby wojskowej na skutek orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym (art. 27 u.z.SZ);
- h) nabyli prawo do emerytury wojskowej, wojskowej renty inwalidzkiej lub wojskowej renty rodzinnej w trybie wyjątkowym, przewidzianym w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin.

Reasumując dotychczasowe uwagi, należy stwierdzić, iż po pierwsze, żołnierzowi zawodowemu od dnia wyznaczenia na pierwsze stanowisko służbowe do dnia zwolnienia z czynnej służby wojskowej przysługuje prawo do zakwaterowania na czas pełnienia tej służby. Uprawnienie to ustaje z chwilą zwolnienia ze służby, co wiąże się z obowiązkiem opróżnienia lokalu mieszkalnego. Po drugie, odprawa mieszkaniowa jest świadczeniem pieniężnym wypłacanym żołnierzom zwalnianym ze służby, rekompensującym utratę prawa do kwatery. Po trzecie i najważniejsze, odprawa mieszkaniowa przysługuje także żołnierzom, którzy nie posiadają statusu wojskowego emeryta lub wojskowego rencisty. Po czwarte, odprawa mieszkaniowa nie przysługuje wszystkim emerytom i rencistom, ponieważ ustawodawca wykluczył możliwość nabycia tego uprawnienia przez żołnierzy, którzy uzyskali prawo do wojskowej emerytury lub wojskowej renty w drodze wyjątku. Po piąte, wobec użycia przez ustawodawcę terminu „wojskowa emerytura” w konstrukcji art. 23 ust. 1 u.z.SZ należy przyjąć, że odprawa mieszkaniowa nie przysługuje

żołnierzom, którzy nie nabyli prawa do świadczeń emerytalno-rentowych w ramach zaopatrzenia wojskowego, a nabyli takie świadczenia w ramach systemu powszechnego ubezpieczenia społecznego.

5. Na koniec Sejm pragnie przywołać argument natury semantycznej. Słowo „odprawa” oznacza na gruncie języka polskiego „jednorazowe wynagrodzenie udzielane pracownikowi przy opuszczaniu posady lub w innych okolicznościach w myśl umowy” (zob. *Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego* [on line] <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/odprawa;5464256.html> (dostęp: 19.11.2020). W doktrynie prawa, przez odprawę rozumie się „świadczenie wypłacane pracownikowi (bądź członkom jego rodziny) przez pracodawcę w wypadku ustania stosunku pracy w określonych prawem sytuacjach” (zob. L. Krysińska-Wnuk, *Regulacja zwolnień grupowych pracowników*, Warszawa 2009, s. 148). W takim znaczeniu zwrotem „odprawa” posługuje się np. ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 860, ze zm.; dalej: u.s.w.ż.z.). I tak żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej przysługuje, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, odprawa w wysokości: 1) po roku służby – 100%, 2) po pięciu latach służby – 200%, 3) po dziesięciu latach służby – 300% kwoty uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym, należnego w ostatnim dniu pełnienia służby (art. 94 ust. 1 u.s.w.ż.z.). Z kolei żołnierzowi zwolnionemu z zawodowej służby wojskowej wskutek upływu terminu wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez właściwy organ lub niewyznaczenia na stanowisko służbowe w czasie pozostawania w rezerwie kadrowej albo niewyznaczenia na stanowisko służbowe na kolejną kadencję, przysługuje odprawa w wysokości 600% uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym – w przypadku pełnienia służby stałej. Również policjant zwalniany ze służby otrzymuje odprawę, która przysługuje funkcjonariuszom bez względu na to, czy mają ustalone prawo do emerytury lub renty policyjnej (art. 114 w związku z art. 115 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 360, ze zm.; dalej: u.o.p.).

Nie można pominąć okoliczności, że pracownik ma prawo do odprawy pieniężnej w związku z przejściem na emeryturę lub rentę. Zgodnie z art. 92¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320, ze zm.), pracownikowi spełniającemu warunki uprawniające do renty z tytułu

niezdolności do pracy lub emerytury, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na rentę lub emeryturę, przysługuje odprawa pieniężna w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia. Pracownik, który otrzymał odprawę, nie może ponownie nabyć do niej prawa (§ 2). W orzecznictwie Sądu Najwyższego, w tym także w doktrynie prawa, przyjmuje się, że „[...] odprawa emerytalna lub rentowa, chociaż podlega ochronie prawnej na równi z wynagrodzeniem za pracę (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 lutego 2004 r., I PK 217/03, OSNP 2004 nr 24, poz. 419), nie jest wynagrodzeniem w ścisłym słowa tego znaczeniu, lecz świadczeniem płacowym o podobnym do wynagrodzenia charakterze i funkcjach. W literaturze podkreśla się występujący w przedmiotowej odprawie element socjalny, polegający na rekompensowaniu pracownikowi utraty zatrudnienia w związku z zaistnieniem sytuacji życiowych objętych ryzykiem rentowym lub emerytalnym” (uchwała SN z 18 marca 2010 r., sygn. akt II PZP 1/10; zob. też uchwała SN z 29 sierpnia 2019 r., sygn. akt III PZP 3/19). Warto dodać, że: „W zachodniej nauce prawa pracy przeważa pogląd, że odprawa jest rekompensatą za naruszenie dobra chronionego, jakim jest miejsce pracy, a «wartość» tego dobra zwiększa się proporcjonalnie do długości okresu zatrudnienia i w związku z tym w większości ustawodawstw świata wymiar odprawy zależy od długości zakładowego stażu pracy” (H. Szewczyk, *Stosunki pracy w służbie cywilnej*, Warszawa 2010, s. 162; por. wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10). Odprawa może także służyć osiągnięciu określonych celów socjalnych, polegających na zapewnieniu środków utrzymania po ustaniu stosunku pracy (L. Krysińska-Wnuk, *op. cit.*, s. 158).

6. Przenosząc dotychczasowe ustalenia na grunt sprawy zawisłej przed TK należy stwierdzić, iż ustawodawca posłużył się w konstrukcji zaskarżonego przepisu zwrotem „odprawa mieszkaniowa”, nadając mu powszechne znaczenie, które występuje w języku polskim, w języku prawnym i prawniczym. Odprawa mieszkaniowa jest świadczeniem pieniężnym o charakterze płacowym wypłacanym żołnierzowi zawodowemu przez pracodawcę z powodu utraty prawa do kwatery w związku ze zwolnieniem ze służby. Rekompensuje ono utracone dobro szczególne (dom), mające podstawowe znaczenie dla bytu człowieka. Nie można też tracić z pola widzenia funkcji socjalnej, polegającej na zapewnieniu środków służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych odchodzącego ze służby zawodowego żołnierza zawodowego i jego rodziny. Co jednak najważniejsze, odprawa mieszkaniowa nie

jest świadczeniem wypłacanym z powodu powstania niezdolności do pracy spowodowanej inwalidztwem i nie jest świadczeniem wypłacanym w ramach zaopatrzenia wojskowego.

7. Mając na uwadze dotychczasowe ustalenia należy stwierdzić, iż art. 67 ust. 1 Konstytucji stanowi nieadekwatny wzorzec kontroli, a zaskarżony przepis nie jest niezgodny z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Wobec tego Sejm wnosi o **umorzenie** postępowania, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.TK, w zakresie dotyczącym badania zgodności art. 23 ust. 1 pkt 1 lit. a i lit. b oraz pkt 2 u.z.SZ z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

8. Wobec powyższego wniosku pozostaje do wyjaśnienia, czy art. 32 i art. 2 Konstytucji mogą stanowić samodzielne wzorce kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną.

Istotą skargi konstytucyjnej jest ochrona konstytucyjnych praw i wolności skarżącego. A to oznacza, że przepisy o charakterze ustrojowym nie mogą stanowić adekwatnych wzorców kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że w przypadku skargi właściwego wzorca kontroli nie stanowią normy ogólne określające zasady ustrojowe i normy adresowane do ustawodawcy, nakładające na niego obowiązek regulowania określonych dziedzin życia (zob. postanowienia TK z: 26 czerwca 2002 r., sygn. akt SK 1/02; 15 września 2011 r., sygn. akt Ts 167/11 wraz ze wskazanym tam orzecznictwem).

W wyjątkowych przypadkach Trybunał dopuszcza możliwość powoływania się na zasady konstytucyjne jako wzorce konstytucyjne w postępowaniu wszczętym ze skargi konstytucyjnej. Taka możliwość mogłaby się pojawić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdyby skarżący wywiódł z art. 2 i art. 32 Konstytucji prawa lub wolności, które nie zostały wyraźnie wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych. W takim przypadku przepisy te stanowią samodzielne wzorce kontroli. Po drugie, skarżący może odwołać się do zasady sprawiedliwości lub zasady równości w celu uzupełnienia i wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym. Wówczas art. 2 i art. 32 Konstytucji pełni funkcję pomocniczego wzorca kontroli,

występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym, gwarantującym prawa lub wolności (wyrok TK z 28 października 2010 r., sygn. akt SK 19/09; postanowienie TK z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 1/17).

Żadna z powyżej opisanych sytuacji nie zachodzi w sprawie zawisłej przed TK . Taki stan rzeczy uprawnia Sejm do wniosku – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.TK – o **umorzenie** postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 2 i art. 32 Konstytucji.


MARSZAŁEK SEJMU

Elżbieta Witek