

95/8/A/2006

WYROK

z dnia 31 sierpnia 2006 r.

Sygn. akt P 6/06*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Wyrzykowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniowski

Janusz Niemcewicz – sprawozdawca,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem sądu przedstawiającego pytanie prawne oraz Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 31 sierpnia 2006 r., pytania prawnego Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie:

czy § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych (Dz. U. Nr 99, poz. 897) jest zgodny z art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283 ze zm.),

o r z e k a:

§ 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych (Dz. U. Nr 99, poz. 897) jest niezgodny z art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761, z 2003 r. Nr 90, poz. 844, Nr 142, poz. 1380, Nr 166, poz. 1609 i Nr 210, poz. 2036, z 2004 r. Nr 273, poz. 2703 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708).

UZASADNIENIE:

I

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie postanowieniem z 21 grudnia 2005 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym w sprawie zgodności § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych (Dz. U. Nr 99, poz. 897; dalej: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 21 czerwca 2002 r.) z art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Więziennej, ustawa). Pytanie prawne zostało

* Sentencja została ogłoszona dnia 14 września 2006 r. w Dz. U. Nr 164, poz. 1165.

wniesione w związku z rozpoznawaniem sprawy ze skargi Adama Klisiewicza na decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Krakowie z 18 lipca 2003 r. W 1980 r. żonie skarżącego został przydzielony lokal mieszkalny na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez Urząd Dzielnicowy Kraków-Śródmieście – Wydział Spraw Lokalowych. Decyzją z 27 maja 2003 r., w wyniku wznowienia postępowania, Dyrektor Aresztu Śledczego w Krakowie uchylił decyzję z 30 września 2002 r. przyznającą uprawnienie do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych od dnia 1 lipca 2001 r. i odmówił wypłaty Adamowi Klisiewiczowi świadczenia z tytułu zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. Decyzją z 18 lipca 2003 r. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Krakowie utrzymał w mocy decyzję Dyrektora Aresztu Śledczego. Skarżący w skardze do sądu administracyjnego podniósł, że zaskarżone decyzje zostały wydane na podstawie aktów normatywnych niezgodnych art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, rozpoznając skargę Adama Klisiewicza, powziął wątpliwość, czy § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21 czerwca 2002 r. został wydany zgodnie z zakresem delegacji ustawowej określonej w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej. Z ustawy tej wynika, że funkcjonariusze, którzy nie zajmują lokalu mieszkalnego należącego do Służby Więziennej i opłacają czynsz najmu lokalu wyższy niż w lokalach należących do Służby Więziennej, otrzymują zwrot różnicy w opłatach czynszowych. Prawo do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych zostało w ustawie jedynie zasygnalizowane, ustawodawca pozostawił unormowanie tego uprawnienia w rozporządzeniu wykonawczym. W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21 czerwca 2002 r., uprawnienie do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych zostało ograniczone do tych funkcjonariuszy, którzy mieszkają w lokalach niebędących w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej i stanowiących własność gminy, innych jednostek samorządu terytorialnego, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Uprawnienie do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych nie przysługuje natomiast funkcjonariuszom, którzy zamieszkują lokale stanowiące własność innych podmiotów. Kryterium decydującym o nabyciu przez funkcjonariusza rozważanego uprawnienia nie jest wysokość czynszu, ale osoba właściciela lokalu.

W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, art. 95 ust. 2 ustawy nie zawiera kryterium, na podstawie którego można różnicować sytuację prawną w zakresie uprawnienia do zwrotu różnicy w dopłatach czynszowych podmiotów charakteryzujących się następującą cechą wspólną: są funkcjonariuszami Służby Więziennej zamieszkującymi w lokalach nienależących do Służby Więziennej, za które obowiązani są opłacać czynsz. Ustawodawca dopuścił w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej różnicowanie zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, ale kryterium różnicowania powinno dotyczyć wysokości czynszu najmu, części składowych czynszu najmu i okoliczności wpływających na jego wysokość.

2. Pismem z 31 lipca 2006 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny, który uznał, że § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21 czerwca 2002 r. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych od statusu podmiotu będącego właścicielem lokalu zajmowanego przez osobę uprawnioną – obowiązana opłacać czynsz za ten lokal – jest niezgodny z art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996r. o Służbie Więziennej.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny stwierdził, że wątpliwości sądu przedstawiającego pytanie prawne są co do istoty zasadne, albowiem art. 95 ust. 2 powołanej ustawy nie upoważnia do wydania § 3 ust. 1 rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym. Mimo wątpliwości co do stopnia szczegółowości upoważnienia z art. 95 ust. 2 ustawy, należy przyjąć – za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – że istotne

znaczenie mają inne przepisy ustawy, które mogą być uznane za wytyczne determinujące treść rozporządzenia. Wytyczne te określają cel ustawy, który powinien realizować akt wykonawczy. Cel ten precyzują inne przepisy ustawy, które ustanowiły pewien system przydzielania funkcjonariuszom lokali mieszkalnych. Art. 85 ust. 1 ustawy gwarantuje funkcjonariuszowi w służbie stałej prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której funkcjonariusz ten stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem członków rodziny oraz ich uprawnień, wynikających z przepisów odrębnych. Zagwarantowane przez ten przepis prawo do lokalu mieszkalnego jest przywilejem, wiążącym się ze stałą służbą. Jednocześnie w art. 87 ust. 1 ustawodawca sprecyzował, które lokale przeznacza się na mieszkania dla funkcjonariuszy, natomiast w art. 91 ust. 1 wskazał, w jakich przypadkach nie przydziela się funkcjonariuszowi lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej.

Ustawa ustanowiła zatem pewien system, który – przy założeniu racjonalności ustawodawcy – powinien być spójny. Dlatego też – w zakresie ustalania wysokości czynszu najmu za lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych – przepis art. 85 ust. 1 ustawy należy traktować jako generalną wytyczną. Zgodnie z nią przepisy wykonawcze powinny zapewniać funkcjonariuszom realną możliwość skorzystania z przywileju związanego ze służbą, jakim jest prawo do lokalu mieszkalnego. Prawo do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych w tak rozumianym systemie stanowi ekonomiczny ekwiwalent prawa do lokalu mieszkalnego. Funkcjonariusz (emeryt, rencista), któremu przydzielono lokal mieszkalny Służby Więziennej, opłaca czynsz za ten lokal. Czynsz ten ustalany jest według stawki bazowej, określonej w rozporządzeniu w sprawie czynszu, która jest – z założenia – niższa niż stawka ustalana na innych zasadach, w tym dotyczących czynszu regulowanego, a zwłaszcza rynkowych zasad ustalania czynszu. Dlatego też funkcjonariusz mający prawo do lokalu mieszkalnego, ale zajmujący inny lokal, za który obowiązany jest opłacać czynsz, otrzymuje zwrot różnicy w opłatach czynszowych. Ustawodawca nie wyartykułował jednak woli, aby uprawnienie do owego ekonomicznego ekwiwalentu prawa do lokalu uzależnione było nie od ekonomicznych warunków, według których funkcjonariusz korzysta z innego lokalu, lecz od kryterium osoby właściciela tegoż innego lokalu. Skoro wprowadzenie takiego kryterium stanowi zaprzeczenie uprawnienia funkcjonariusza do lokalu na zasadach określonych w ustawie, to należy uznać, że brak wyraźnej woli ustawodawcy w tym zakresie należy interpretować jako nieudzielenie upoważnienia do wprowadzenia takiego ograniczenia w rozporządzeniu. Kompetencji takiej nie można wywodzić z literalnego brzmienia upoważnienia, które dotyczy zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. Wniosek taki uzasadnia również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie zasad wykładni upoważnienia. Dlatego należy uznać, że przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie czynszu powinien zostać oceniony jako naruszający upoważnienie z art. 95 ust. 2 ustawy.

3. W zajęтым 11 sierpnia 2006 r. stanowisku, Minister Sprawiedliwości wniósł o uznanie, że § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 21 czerwca 2002 r. w zakresie, w jakim uzależnia prawo do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych od statusu podmiotu będącego właścicielem lokalu zajmowanego przez osobę uprawnioną – obowiązana opłacać czynsz za ten lokal – jest niezgodny z art. 95 ust. 2 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej.

W uzasadnieniu zajętego stanowiska podzielono w całości argumentację przytoczoną w sprawie przez Prokuratora Generalnego.

Na rozprawie uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte uprzednio na piśmie. Ponadto Prokurator Generalny zauważył, że obecnie trwają intensywne prace legislacyjne nad zmianą ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, w wyniku których dojdzie do zmiany obowiązującego stanu prawnego.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje.

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.; dalej: ustawa o Służbie Więziennej, ustawa) reguluje m.in. prawa i obowiązki funkcjonariuszy tej formacji. Ustawa przyznaje funkcjonariuszom Służby Więziennej szereg uprawnień związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych. Uprawnienia te są unormowane w odrębnym rozdziale ustawy (rozdział 6), zatytułowanym „Mieszkania funkcjonariuszy”. Celem tych regulacji jest umożliwienie prawidłowego funkcjonowania Służby Więziennej poprzez zapewnienie odpowiedniej liczby funkcjonariuszy w miejscowościach, w których znajdują się zakłady karne i areszty śledcze. Regulacje ustawowe umożliwiają prowadzenie skutecznej polityki kadrowej, ułatwiając jednocześnie przenoszenie funkcjonariuszy z jednej miejscowości do drugiej, jeżeli wymagają tego potrzeby państwa.

W myśl art. 85 ust. 1 ustawy funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem członków rodziny określonych w art. 86 oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Na lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy przeznaczają się lokale będące w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, uzyskane w wyniku działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów administracji rządowej, samorządowej, osób prawnych lub fizycznych, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek organizacyjnych.

Funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego. Funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania, jeżeli on sam lub jego małżonek nie posiadają lokalu mieszkalnego lub domu, a także jeżeli nie przydzielono funkcjonariuszowi kwatery tymczasowej. Funkcjonariuszowi w służbie stałej, przeniesionemu z urzędu do pełnienia służby w innej miejscowości, przysługuje wymieniony równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub małżonek nie posiada lokalu mieszkalnego albo domu w nowym miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje ponadto prawo do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, domu jednorodzinnego albo lokalu mieszkalnego lub domu w ramach spółdzielni budownictwa mieszkaniowego.

W myśl art. 93 ust. 1 ustawy funkcjonariusz, który zajmuje lokal mieszkalny określony w art. 87 ust. 1 ustawy, a niepozostający w administracji jednostki organizacyjnej Służby Więziennej, uiszcza czynsz regulowany w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.). Należy przypomnieć w tym miejscu, że wymieniona ustawa została uchylona, a sprawy związane z najmem lokali i ochroną lokatorów normuje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71 poz. 733 ze zm.). W myśl art. 38 tej

ostatniej ustawy, ilekroć w innych ustawach jest mowa o przepisach ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, rozumie się przez to przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów.

Do uprawnień funkcjonariuszy Służby Więziennej należy także uprawnienie do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. Jak słusznie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, uprawnienie to nie zostało uregulowane w ustawie, lecz jedynie zasygnalizowane w art. 95 ust. 2 ustawy, udzielającym Ministrowi Sprawiedliwości upoważnienia do unormowania tego zagadnienia w drodze rozporządzenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

2. Rozważając zasadność zarzutów przedstawionych w pytaniu prawnym, należy przypomnieć zwięźle ewolucję zaskarżonego przepisu. Art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej stanowił pierwotnie: „Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministrem Finansów określa, w drodze zarządzenia, wysokość czynszu najmu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych oraz rodzaj opłat dodatkowych, a także zasady zwrotu różnicy w opłatach czynszowych za inne lokale mieszkalne, za które funkcjonariusze są obowiązani opłacać czynsz”. Przepis ten był kilkakrotnie nowelizowany.

Należy zauważyć, że art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, w brzmieniu obowiązującym w październiku 1998 r., stanowił przedmiot kontroli konstytucyjności w sprawie o sygn. K. 7/98 rozstrzygniętej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1998 r. (OTK ZU nr 6/1998, poz. 96). Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, że wymieniony przepis, rozumiany jako odnoszący się jedynie do mieszkań funkcjonariuszy Służby Więziennej, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny zwracał jednocześnie uwagę, że sprawy określone w tym przepisie należą do zakresu prawa powszechnie obowiązującego, a ich unormowanie w drodze aktu podustawowego jest dopuszczalne tylko w formie rozporządzenia.

Istotne zmiany zostały wprowadzone zwłaszcza art. 12 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o kontroli skarbowej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 81, poz. 877). Ustawodawca wówczas zmienił wszystkie istotne elementy upoważnienia do wydania aktu podustawowego na podstawie art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej: formę przewidzianego aktu prawnego, podmioty biorące udział w jego stanowieniu, a także zakres spraw przekazanych do unormowania. W wyniku zmiany art. 95 ust. 2 ustawy, Minister Sprawiedliwości uzyskał kompetencję do określenia, w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, m.in. przypadków, w których zwrot różnic czynszowych nie przysługuje. Zmiana ta weszła w życie z dniem 8 listopada 2001 r. Z

uzasadnienia projektu wynika, że celem dokonanej zmiany było dostosowanie upoważnień do wydawania aktów podustawowych do wymogów nowej Konstytucji, Rada Ministrów nie wyjaśniła natomiast powodów zmiany zakresu przedmiotowego udzielonego upoważnienia.

Z kolei ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 154, poz. 1800) zmieniła sposób określenia podmiotu upoważnionego do wydania rozporządzenia. Kompetencja do wydania tego aktu została powierzona Ministrowi Sprawiedliwości działającemu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Obecnie art. 95 ust. 2 ustawy stanowi:

„Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wysokość czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, wysokość opłat dodatkowych oraz zasady zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, uwzględniając w szczególności wysokość czynszu najmu, części składowych czynszu najmu i okoliczności wpływające na jego wysokość, sposób obliczania różnicy w opłatach czynszowych oraz przypadki, w których zwrot nie przysługuje, a także tryb wypłaty tych należności”.

3. Ustawa o Służbie Więziennej nie reguluje bardziej precyzyjnie prawa do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. Ustawodawca nie wskazuje *expressis verbis* kręgu podmiotów tego uprawnienia ani przesłanek jego nabycia, nie wyjaśnia również *explicite* pojęcia różnicy w opłatach czynszowych ani nie określa jednoznacznie zasad jej ustalania. Analiza przepisów ustawy umożliwia jednak częściową rekonstrukcję niektórych z wymienionych elementów. Wykładnia systemowa i funkcjonalna ustawy upoważnia do konkluzji, że podmiotem uprawnionym do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych są funkcjonariusze Służby Więziennej. Uprawnienie do zwrotu różnic czynszowych zostało wymienione obok zasady, że wysokość czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej określa Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Celem analizowanego uprawnienia jest ułatwienie zaspokojenia uzasadnionych potrzeb mieszkaniowych tym funkcjonariuszom, którzy wynajmują lokale mieszkalne nienależące do zasobu mieszkaniowego Służby Więziennej i którzy w związku z tym uiszczają czynsz wyższy od czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej. Uprawnienie określone w ustawie ujednocila zakres wydatków ponoszonych na cele mieszkaniowe przez funkcjonariuszy opłacających czynsz w różnej wysokości. Wynika stąd, że adresatem uprawnienia przyznanego przez ustawodawcę są funkcjonariusze, którzy są najemcami lokali mieszkalnych nienależących do Służby Więziennej i którzy uiszczają z tego tytułu czynsz wyższy od czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej. Ustalenie kręgu podmiotów uprawnionych na gruncie ustawy zawęża zakres swobody przysługującej Ministrowi Sprawiedliwości przy stanowieniu rozporządzenia.

Jak wspomniano wyżej, ustawa nie określa szczegółowo przesłanek nabycia uprawnienia do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, upoważnia jedynie Ministra Sprawiedliwości do określenia przypadków, w których zwrot nie przysługuje. Jednocześnie w upoważnieniu ustawowym brak jest wyraźnych wskazówek co do sposobu określenia tych przypadków. Nasuwa się w związku z tym pytanie o zakres swobody regulacyjnej pozostawionej Ministrowi Sprawiedliwości przy określaniu

przesłanek wyłączających korzystanie z uprawnienia do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych.

Z brzmienia ustawy wynika, że zwrot różnicy opłat czynszowych stanowi regułę, natomiast wyłączenie tego uprawnienia stanowi wyjątek. Wprowadzenie wyjątku od uprawnień ustawowych wymaga zatem zawsze odpowiedniego uzasadnienia merytorycznego. Wskazówkę przy określaniu przesłanek nabycia uprawnienia do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych mogą stanowić wytyczne dotyczące określenia zasad zwrotu tej różnicy. Minister Sprawiedliwości, określając zasady zwrotu tej różnicy powinien uwzględnić m.in.: 1) wysokość czynszu najmu, 2) wysokość części składowych czynszu najmu i 3) okoliczności wpływające na jego wysokość. Wynika stąd, że z punktu widzenia ustawodawcy istotne znaczenie ma przede wszystkim wysokość czynszu najmu. Należy jednocześnie wziąć pod uwagę cele, którym służy przyznane uprawnienie. Jak wspomniano wyżej, do celów tych należy ułatwienie zaspokojenia uzasadnionych potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszom wynajmującym lokale mieszkalne spoza zasobu mieszkaniowego Służby Więziennej i opłacającym czynsz wyższy od czynszu ustalonego przez Ministra Sprawiedliwości dla lokali mieszkalnych w administracji jednostek Służby Więziennej. W tym kontekście wyrażenie „przypadki, w których zwrot nie przysługuje” powinno odnosić się przede wszystkim do tych sytuacji, w których przyznanie rozważanego uprawnienia naruszałoby zasady sprawiedliwości i stanowiło nieuzasadniony przywilej, wykraczający poza wymienione cele ustawodawcy.

Nie podlega dyskusji, że organ upoważniony do wydania rozporządzenia ma obowiązek przestrzegać zasad i norm konstytucyjnych, a zakres swobody regulacyjnej przy wydawaniu rozporządzeń wyznaczają w szczególności ogólne zasady konstytucyjne. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie słusznie zwraca uwagę, że przy wykonywaniu upoważnienia zawartego w art. 95 ust. 2 ustawy istotne znaczenie ma w szczególności zasada równości. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie tej zasady. Zgodnie z ustalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Ustalenie to wymaga analizy celu i treści aktu normatywnego, w którym zawarta została kontrolowana norma prawna.

Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Jest ono dopuszczalne, jeżeli zostały spełnione następujące warunki:

1) kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Odnosząc przedstawione zasady do uprawnień funkcjonariuszy Służby Więziennej w zakresie zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, należy stwierdzić, że zasada równości stanowi istotną dyrektywę przy ustalaniu znaczenia upoważnienia zawartego w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej. Określając przesłanki nabycia uprawnienia do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, organ ustanawiający rozporządzenie nie może w żadnym wypadku wprowadzać różnicowań niedopuszczalnych na gruncie zasady równości. Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd sądu przedstawiającego pytanie prawne, że wynajmowanie przez funkcjonariusza Służby Więziennej lokalu mieszkalnego poza zasobem Służby Więziennej stanowi wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie. Ewentualne odstępstwa od równego traktowania tych podmiotów wprowadzane w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości muszą spełniać wymienione wyżej wymogi.

4. W ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego udzielonego w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej. Należy w związku z tym przypomnieć, że w myśl art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał znaczenie wymienionego przepisu konstytucyjnego. Zawiera on z jednej strony dyrektywę adresowaną do ustawodawcy, który udziela upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony dyrektywę adresowaną do organu wydającego rozporządzenie na podstawie upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzeń spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia materii normowanych w ustawie. Upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby odsyłało do uregulowania wyłącznie sprawy, które zostały unormowane w ustawie. Niedopuszczalne jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania określonego kompleksu zagadnień, co do których nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek w tekście ustawy. Upoważnienie ustawowe musi ponadto zawierać pewne wskazania treściowe wyznaczające kierunek unormowań dla organu stanowiącego rozporządzenie i przesądzające najważniejsze kwestie. Nie jest jednak konieczne zamieszczenie wytycznych dotyczących treści rozporządzenia w przepisie upoważniającym do jego wydania, jeżeli wytyczne można zrekonstruować z innych przepisów ustawy.

Rozporządzenie może zostać wydane wyłącznie na podstawie wyraźnego i szczegółowego upoważnienia ustawy, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia i nie może być sprzeczne z Konstytucją, z ustawą, na podstawie której zostało wydane, ani z żadnymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują sprawy unormowane w rozporządzeniu. Rozporządzenie jest wydawane w celu wykonania ustawy i z tego względu powinno służyć realizacji celów ustawy.

Należy odnotować w tym miejscu, że w dotychczasowej praktyce zwracano uwagę na niezgodność art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej z konstytucyjnymi zasadami dotyczącymi udzielania upoważnień do stanowienia rozporządzeń. Na niezgodność tę zwracał uwagę m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich w wystąpieniu nr RPO-428351-V-AK/03 z 17 czerwca 2003 r. adresowanym do Ministra Sprawiedliwości.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej „w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania zagadnienia, co do którego w tekście ustawy o Służbie Więziennej nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek” (tamże, s. 4). Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2004 r. (sygn. akt I SA 1832/2003) wyraził pogląd, że rozporządzenie nie może samodzielnie regulować zagadnienia, co do którego w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań, a w konsekwencji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2002 r. nie może stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnych.

W myśl art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi i z tego względu w rozpoznawanej sprawie nie może orzekać w kwestii zgodności z Konstytucją art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej. Trybunał Konstytucyjny pragnie jednak stwierdzić na marginesie, że podziela pogląd, iż art. 95 ust. 2 ustawy przekazał do unormowania w drodze rozporządzenia kwestie, które nie zostały unormowane w ustawie. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę na konieczność dostosowania wymienionego przepisu ustawy do zasad wyrażonych w art. 92 Konstytucji.

5. Na podstawie art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z 21 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. Rozporządzenie uregulowało m.in. sprawy związane ze zwrotem różnicy w opłatach czynszowych funkcjonariuszom, którzy nie wynajmują lokalu w administracji Służby Więziennej. § 3 ust. 1 rozporządzenia, zakwestionowany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, a także § 3 ust. 3 określają łącznie krąg osób, którym przysługuje rozważane uprawnienie. § 3 ust. 1 stanowi: „Osoba uprawniona, zajmująca lokal mieszkalny wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego oraz stanowiący własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, niebędący w administracji jednostki organizacyjnej Służby Więziennej, za który obowiązana jest opłacać czynsz, otrzymuje zwrot różnicy w opłatach czynszowych”. W świetle § 3 ust. 3 rozporządzenia „Zwrot różnicy w opłatach czynszowych nie przysługuje w razie:

- 1) podnajmowania lokalu mieszkalnego,
- 2) otrzymywania przez osobę uprawnioną dodatku mieszkaniowego,
- 3) gdy kwota wynikająca z miesięcznego obliczenia, o którym mowa w ust. 2, jest mniejsza niż 1% najniższego uposażenia zasadniczego funkcjonariuszy Służby Więziennej objętych obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym”.

Minister Sprawiedliwości określił także m.in. zasady ustalania wysokości różnicy w opłatach czynszowych. Stosownie do § 3 ust. 2 rozporządzenia wysokość różnicy w opłatach czynszowych oblicza się jako iloczyn kwoty wynikającej z różnicy pomiędzy stawką czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, wyliczoną przez zarządcę budynku mieszkalnego, a stawką bazową i powierzchni użytkowej zajmowanego lokalu mieszkalnego, wyrażonej w m², nie większej jednak niż górna granica powierzchni mieszkalnej określonej w art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, pomnożonej przez współczynnik 1,66.

Jak słusznie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, Minister Sprawiedliwości, określając w § 3 ust. 1 rozporządzenia krąg osób uprawnionych do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, posłużył się kryterium statusu prawnego

zajmowanego lokalu. Rozważane uprawnienie przysługuje wyłącznie osobom, które zajmują lokal mieszkalny wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego oraz stanowiący własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, niebędący w administracji jednostki organizacyjnej Służby Więziennej. W konsekwencji osoby zajmujące lokale stanowiące własność m.in. osób fizycznych, towarzystw budownictwa społecznego, spółdzielni mieszkaniowych, innych niepaństwowych osób prawnych nie mają prawa do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. Dotyczy to również osób, które na podstawie decyzji organów Służby Więziennej zajmowały określony lokal stanowiący obecnie własność podmiotów prywatnych – osób fizycznych lub osób prawnych.

Można przypuszczać, że celem wprowadzonych ograniczeń kręgu podmiotów uprawnionych do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych jest zmniejszenie kosztów realizacji tego uprawnienia. Równowaga budżetowa stanowi wartość konstytucyjną, która może uzasadniać rozwiązania prawodawcze sprzyjające racjonalnemu ograniczaniu wydatków publicznych związanych z wykonywaniem ustawy o Służbie Więziennej. Realizacja tego celu nie może jednak prowadzić do naruszenia przepisów ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego i ustawa dopuszczają wprowadzenie w rozporządzeniu rozmaitych rozwiązań prawnych mających na celu uniknięcie wypłacania nieuzasadnionych świadczeń z tytułu zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, w szczególności w sytuacjach, w których wysokość czynszu płaconego przez funkcjonariusza Służby Więziennej nie byłaby nadmierna. Przyjęte przez Ministra Sprawiedliwości kryterium nabycia uprawnienia do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych nie znajduje jednak oparcia w przepisach ustawy i ma charakter arbitralny. Zakwestionowany przepis rozporządzenia wprowadza ograniczenia niedopuszczone przez ustawodawcę i nie służy realizacji celów ustawowych. W rezultacie przepis ten jest niezgodny z art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, udzielającym upoważnienia do wydania rozporządzenia w celu unormowania spraw wymienionych w tym przepisie.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.