

Dz.U. 1998 Nr 132 poz. 871

WYROK

z dnia 20 października 1998 r.

Sygn. K. 7/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ferdynand Rymarz – przewodniczący
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Wiesław Johann
Jadwiga Skórzewska-Łosiak – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 20 października 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

niezgodności art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283) w zakresie dotyczącym najemców lokali mieszkalnych pozostających w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, których najem nigdy nie był związany ze służbą w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej, z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o r z e k a:

Art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283; zm.: z 1996 r. Nr 106, poz. 496; z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 88, poz. 554, Nr 90, poz. 557, Nr 133, poz. 883) rozumiany jako odnoszący się jedynie do mieszkań funkcjonariuszy Służby Więziennej, nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił 17 lutego 1998 r. do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283). Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował wymieniony przepis w zakresie, w jakim dotyczy on najemców lokali mieszkalnych pozostających w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, których najem nigdy nie był związany ze służbą w jednostkach organizacyjnych tej służby. Wnioskodawca zarzucał naruszenie zasady równości (art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 konstytucji).

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że od najemców lokali mieszkalnych znajdujących się w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, którzy nigdy nie byli funkcjonariuszami Służby Więziennej, wpływają skargi dotyczące wysokości czynszu za lokale. Osoby te zajmują lokale mieszkalne na podstawie zawartych w przeszłości umów najmu lub wydanych w przeszłości decyzji o przydziale. W świetle przepisów prawa, przydziały lokali mieszkalnych znajdujących się w administracji Służby Więziennej mogły nastąpić wyłącznie na rzecz funkcjonariuszy Służby Więziennej. Uprawnienia najemców, którzy nigdy nie byli funkcjonariuszami Służby Więziennej do zajmowania lokali mieszkalnych nie wynikały z przepisów poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 69, poz. 436; tekst jednolity z 1984 r. Nr 29, poz. 149 ze zm.). Uprawnienia te nie wynikają również z przepisów obecnie obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej. W ocenie Rzecznika do najemców, których stosunek najmu nie wynikał i nie wynika z przepisów ustawy o Służbie Więziennej powinno stosować się w pełnym zakresie przepisy ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.). Zajmowane przez tych najemców lokale mieszkalne nie pozostają bowiem w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej podległych Ministrowi Sprawiedliwości. Do lokali tych powinien mieć zastosowanie art. 25 ust. 1 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, zgodnie z którym czynsz regulowany opłacają m.in. najemcy lokali stanowiących własność Skarbu Państwa. Tymczasem art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej stanowi, że Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministrem Finansów określa w drodze zarządzenia wysokość czynszu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych SW oraz rodzaju opłat dodatkowych, a także zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych za inne lokale mieszkalne, za które funkcjonariusze obowiązani są opłacać czynsz. Na podstawie tego upoważnienia Minister Sprawiedliwości wydał zarządzenie z dnia 20 września 1996 r. w sprawie określenia wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz rodzaju opłat dodatkowych, a także zwrotu różnicy w opłatach czynszowych za inne lokale mieszkalne, za które funkcjonariusze są zobowiązani opłacać czynsz (Dz.Urz. Min. Sprawiedliwości Nr 5, poz. 34). Zgodnie z § 2 ust. 4 tego zarządzenia osoby inne niż funkcjonariusze Służby Więziennej, funkcjonariusze zwolnieni ze służby, którzy nabyli prawo do emerytury lub renty oraz osoby uprawnione do renty rodzinnej Służby Więziennej, zajmujące na podstawie umowy najmu lokal mieszkalny pozostający w administracji jednostki organizacyjnej Służby Więziennej opłacają czynsz w wysokości 1,60 zł za m².

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wykładnia art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej prowadzi do wniosku, że Minister Sprawiedliwości został upoważniony do

określenia wysokości czynszu najmu wszystkich lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej niezależnie od tego, czy najemca takiego lokalu jest osobą uprawnioną w rozumieniu przepisów ustawy o Służbie Więziennej. Obejmuje to również sytuacje, w których najem lokalu wynika z ogólnych regulacji zawartych w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, zaś lokal jest administrowany przez jednostkę Służby Więziennej. W konsekwencji najemcy zajmujący lokale mieszkalne na ogólnych zasadach zostali podzieleni w zakresie wysokości płaconego czynszu najmu na tych, którzy opłacają czynsz regulowany oraz na tych, którzy opłacają czynsz w wysokości ustalonej przez Ministra Sprawiedliwości.

Według wnioskodawcy takie zróżnicowanie narusza konstytucyjną zasadę równości. Cechami relewantnymi w zakresie ustalania wysokości czynszu są:

1) najem, którego źródłem jest ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz

2) zajmowanie przez najemcę lokalu w określonym zasobie, co uzasadnia korzystanie z uprawnienia do płacenia czynszu regulowanego.

Nie istnieją przesłanki uzasadniające odstępianie od jednakowego traktowania w zakresie wysokości czynszu wszystkich najemców zajmujących lokale mieszkalne na ogólnych zasadach i wprowadzenie szczególnych zasad wobec najemców lokali mieszkalnych pozostających w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, których prawo najmu nigdy nie było związane ze służbą w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej. Przesłanką taką nie jest w szczególności fakt administrowania lokalem przez jednostkę organizacyjną Służby Więziennej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis narusza również zasadę sprawiedliwości społecznej. Wprowadzone zróżnicowanie nie pozostaje bowiem w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów.

2. Do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich ustosunkował się Prokurator Generalny pismem z 23 kwietnia 1998 r. Wyraził on pogląd, że art. 95 ust. 2 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej jest zgodny z art. 2 i art. 32 konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego ocena konstytucyjności zaskarżonego przepisu wymaga uprzedniego ustalenia, czy ustawodawca - stanowiąc ten przepis - dochował konstytucyjnych wymogów, jakie spełniać powinno upoważnienie ustawowe. W świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego treść aktów wykonawczych wyznaczają trzy płaszczyzny:

1) w drodze delegacji ustawowej do prawotwórstwa administracyjnego nie może zostać przekazane uprawnienie do zmiany przepisów rangi ustawowej;

2) upoważnienia ustawowe nie mogą delegować prawa do wkraczania w materię zastrzeżoną wyłącznie do regulacji ustawowej;

3) zakres delegacji ustawowej nie może być taki, by wydane na ich podstawie normy o charakterze wykonawczym nie determinowały dyspozycji ustawowych.

Analiza art. 95 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie przekroczył wymienionych granic. Materia przekazana do unormowania nie wymaga bowiem aktu rangi ustawowej. Zakres delegacji jest zdeterminowany dyspozycją ustawową. Sprawy przekazane do unormowania nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądów Rzecznika Praw Obywatelskich, że zakwestionowany przepis powoduje nierówny podział najemców zajmujących lokale

mieszkalne na ogólnych zasadach w zakresie wysokości płaconego czynszu. Upoważnienie ustawowe pozostawia Ministrowi Sprawiedliwości swobodę w określaniu wysokości czynszu. W takiej sytuacji obawy może budzić jedynie prawidłowe wykorzystanie delegacji. Dopiero analiza zarządzenia wydanego na podstawie art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej pozwoliłaby na ocenę, czy prawa najemców, których wniosek dotyczy zostały naruszone. Kwestionowane upoważnienie może zostać wykonane w taki sposób, że najemcy lokali mieszkalnych, których najem nigdy nie był związany ze służbą w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej opłacaliby czynsz w wysokości określonej w art. 25 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W świetle argumentacji wnioskodawcy nie prowadziłoby to do naruszenia konstytucyjnej zasady równości.

II

Na rozprawie 20 października 1998 r. przedstawiciel wnioskodawcy poparł wniosek. Rozwijając przedstawioną w nim argumentację stwierdził, że delegacja ustawowa z art. 95 ust. 2 zaskarżonej ustawy upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia czynszu za lokale pozostające w administracji Służby Więziennej zajmowane przez osoby, których prawa nie wiążą się z tą służbą. Z tego względu, zdaniem wnioskodawcy, zakres zawartego w kwestionowanym przepisie upoważnienia wykracza poza materię ustawy. Ponadto przedstawiciel wnioskodawcy stwierdził, że osoby zajmujące lokale pozostające w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej nie mogą kwestionować wysokości czynszu na drodze sądowej, są więc dyskryminowane w stosunku do najemców opłacających czynsz na zasadach ogólnych.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zgodził się z poglądem wnioskodawcy oraz powołaną przez niego argumentacją i wniosł o stwierdzenie niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał dotychczasowe stanowisko złożone na piśmie. Stwierdził, że zaskarżony przepis nie uprawnia Ministra Sprawiedliwości do określania wysokości, czynszu opłacanego przez osoby, których uprawnienie do zajmowania lokali administrowanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej nie wynika ze stosunku służbowego. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego poinformował również, że w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace nad projektem nowego aktu wykonawczego normującego przedmiotową materię. Projekt rozporządzenia przewiduje, że osoby zajmujące lokale pozostające w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej nie będące funkcjonariuszami tej Służby będą zobowiązane do opłacania czynszu na zasadach ogólnych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Ocena zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zwięzłego przedstawienia zasad ustalania czynszów zawartych w ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.). Ustawa ta normuje najem samodzielnych lokali mieszkalnych przeznaczonych w całości przez wynajmującego do wynajmowania (art. 1). W szczególności reguluje ona zasady wynajmowania lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz lokali stanowiących własność Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych. Najemcy tych lokali mieszkaniowych opłacają czynsz regulowany (art. 25). Wprowadzenie czynszu wolnego jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku lokali należących do zasobów gminy o powierzchni przekraczającej 80 m² oddanych w najem po dniu wejścia w życie ustawy (art. 66). Przepisy o czynszu regulowanym stosuje się również - do 31 grudnia 2004 r. - m.in. w przypadku najmu lokali nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu (art. 56 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych).

Wysokość stawek czynszu regulowanego określa rada gminy w drodze uchwały, zgodnie z zasadami określonymi w art. 25, art. 26 i art. 26a ustawy. Maksymalny czynsz regulowany nie może przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Rada gminy ustala zróżnicowane stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokalu z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających jego wartość użytkową, takich jak: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne, ogólny stan techniczny budynku.

Art. 2 ust. 2 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych wykluczał początkowo stosowanie przepisów ustawy - w zakresie dotyczącym najmu lokali mieszkalnych - do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministrów: Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych oraz Ministra Sprawiedliwości w zakresie Służby Więziennej. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz.U. Nr 111, poz. 723) zmieniła wymieniony przepis. Zgodnie z jego aktualnym brzmieniem, do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Szefa Urzędu Ochrony Państwa, jak też jednostek organizacyjnych Służby Więziennej podległych Ministrowi Sprawiedliwości, a także do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej stosuje się przepisy ustawy, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. Ustawodawca przyjmuje zatem jako ogólną regułę stosowanie rozwiązań wprowadzonych tą ustawą do lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz do lokali stanowiących własność Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych. Ewentualne wyjątki od tej reguły muszą wynikać z wyraźnego brzmienia przepisów szczególnych.

2. Ustawa o Służbie Więziennej reguluje szczegółowo w rozdziale 6 uprawnienia funkcjonariuszy tej służby związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych. W myśl art. 85 ust. 1 tej ustawy funkcjonariusz w służbie stałej ma prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej. Prawo do lokalu mieszkalnego przysługuje również funkcjonariuszom zwolnionym ze służby, którzy nabyli prawo do zaopatrzenia emerytalnego na podstawie ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży

Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Należy dodać, że ustawa przyznaje funkcjonariuszom również inne uprawnienia, w szczególności prawo do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, prawo do równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania, prawo do pomocy finansowej na uzyskanie własnego lokalu mieszkalnego.

Ustawa określa szczegółowe zasady przydzielania lokali funkcjonariuszom tej służby oraz zwalniania zajmowanych lokali. Zgodnie z art. 87 ust. 1: „Na lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy przeznaczają się lokale będące w dyspozycji jednostek organizacyjnych, 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.” Przez jednostki organizacyjne, o których mowa w tym przepisie należy rozumieć jednostki organizacyjne Służby Więziennej, wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy. Ustawa nie reguluje bliżej praw i obowiązków stron stosunku najmu. Art. 95 ust. 2 stanowi jedynie:

„Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast 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.”

3. Badając zasadność zarzutu przedstawionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich należy w pierwszej kolejności ustalić znaczenie zaskarżonego artykułu, a w szczególności określić precyzyjnie zakres spraw przekazanych do unormowania przez Ministra Sprawiedliwości. Wykładnia przepisu udzielającego kompetencji prawotwórczych musi uwzględniać dyrektywy interpretacyjne wynikające z przepisów konstytucyjnych dotyczących tworzenia prawa. Art. 95 ust. 2 ustawy został ustanowiony w czasie obowiązywania Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji stanowił, że zarządzenia ministra są wydawane „w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nim upoważnień.” Interpretując przepisy Małej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „konstrukcja zarządzenia jako aktu wykonawczego wobec ustawy jest zdeterminowana trzema warunkami:

1) wydania zarządzenia na podstawie wyraźnego, tj. nie opartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej szczegółowego upoważnienia ustawowego w zakresie określonym w upoważnieniu;

2) wydania zarządzenia w granicach ustawy i w celu jej wykonania;

3) niesprzeczności treści zarządzenia z normami Konstytucji RP, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem zarządzenia” (*orzeczenie z dnia 28 października 1996 r., sygn. P. 1/96, OTK ZU Nr 5/1996, s. 337*).

W okresie obowiązywania Małej Konstytucji orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a także doktryna zajmowały stanowisko, że zarządzenie nie powinno regulować sytuacji prawnej obywatela (*orzeczenie z dnia 29 października 1996 r., sygn. U. 4/96, OTK ZU, Nr 5/1996, s. 346*). Zasada ta nie zawsze jednak była przestrzegana w praktyce.

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. wprowadziła szereg zmian w regulacji systemu źródeł prawa. Prawodawca konstytucyjny przyjął zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, do którego należą: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także - na obszarze działania organów, które je ustanowiły - akty prawa miejscowego. Art. 93 konstytucji stanowi, że zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują wyłącznie jednostki podległe organowi, który je wydał. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Obowiązująca konstytucja nie pozostawia zatem żadnych wątpliwości, że zarządzenia wydawane pod jej rządami nie mogą być źródłem prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą regulować praw i obowiązków jednostki.

Zgodnie z art. 66 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał jest związany granicami wniosku. Orzekanie o zgodności art. 95 ust. 2 ustawy z przepisami rozdziału III konstytucji wykraczałoby zatem poza zakres jego kompetencji w niniejszej sprawie. Ustalając wykładnię zaskarżonego przepisu, należy jednak zauważyć, że akt normatywny określający wysokość czynszu najmu lokalu mieszkalnego ma charakter powszechnie obowiązujący. Zagadnienie czynszu płaconego przez funkcjonariuszy Służby Więziennej nie należy do sfery wewnętrznej administracji publicznej, ale dotyczy praw funkcjonariuszy wobec państwa. Z tego względu uregulowanie spraw wymienionych w zaskarżonym przepisie wymaga formy rozporządzenia oraz zachowania konstytucyjnych zasad dotyczących stanowienia rozporządzeń, określonych w art. 92 konstytucji. Art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej powinien zatem zostać dostosowany przez ustawodawcę do zasad zawartych w rozdziale III konstytucji.

Niezależnie jednak od przedstawionych wątpliwości dotyczących formy aktu wykonawczego należy podkreślić, że - w świetle ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego - ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Podobnie akt normatywny wydawany na podstawie ustawy i w celu jej wykonania nie może wkraczać w materie nie uregulowane w danej ustawie. Materie regulowane w akcie wykonawczym muszą być jednorodne z materiałami uregulowanymi w ustawie.

Przepis upoważniający Ministra Sprawiedliwości do uregulowania wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych został wprowadzony do ustawy z 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej wymienioną wyżej ustawą o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych z 1994 r. Obecnie obowiązująca ustawa o Służbie Więziennej utrzymała przyjęte wówczas rozwiązanie. Analiza materiałów z postępowania parlamentarnego nie daje jasnej odpowiedzi na pytanie o znaczenie i cel zaskarżonego przepisu. Z wypowiedzi posła sprawozdawcy, przedstawiającego projekt ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych z 1994 r., wynika że jednym z celów ustawodawcy było uregulowanie statusu prawnego mieszkań „w zakresie Służby Więziennej” (*Sprawozdanie stenograficzne z 24 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 30 czerwca oraz 1 i 2 lipca 1994 r.*, s. 65).

Minister Sprawiedliwości, wydając wymienione zarządzenie z 20 września 1996 r., uregulował wysokość czynszu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, niezależnie od tego, czy stosunek najmu jest związany z pełnieniem służby w Służbie Więziennej, czy też nie. Treść ustanowionego zarządzenia świadczy zatem o przyjęciu przez niego szerokiej interpretacji upoważnienia udzielonego

w zaskarżonym przepisie i uznaniu, że zakres spraw przekazanych do unormowania obejmuje ustalenie czynszu we wszystkich lokalach znajdujących się w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Taką wykładnię przyjął również Rzecznik Praw Obywatelskich w uzasadnieniu swojego wniosku. Analiza przepisów ustawy prowadzi jednak do konkluzji, że interpretacja zakresu upoważnienia ustawowego przyjęta przez Ministra Sprawiedliwości i Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest uzasadniona.

Art. 95 ust. 2 został zamieszczony w rozdziale 6 ustawy o Służbie Więziennej, zatytułowanym „Mieszkania funkcjonariuszy”. Przepisy tego rozdziału regulują szczegółowo uprawnienia funkcjonariuszy Służby Więziennej związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych. Kompetencja do ustalenia wysokości czynszów w lokalach mieszkalnych administrowanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości obniżenia tej wysokości poniżej poziomu czynszu regulowanego w danej miejscowości.

Ustawa nie zawiera przepisów dotyczących wynajmowania lokali administrowanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej osobom nie posiadającym prawa do lokalu mieszkalnego, wynikającego ze stosunku służbowego. Art. 93 ust. 2 i art. 94 ust. 2 ustawy stanowią tylko, że osoba nieuprawniona do przydziału lokalu mieszkalnego zajmująca lokal przeznaczony dla funkcjonariuszy Służby Więziennej uiszcza - do czasu wykwaterowania - odszkodowanie za zajmowanie lokalu mieszkalnego bez tytułu prawnego, w wysokości 200% czynszu należnego za zajmowany lokal. Funkcja administrowania lokalami mieszkalnymi przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej jest ściśle podporządkowana realizacji ustawowych zadań tej formacji i realizacji prawa do lokalu mieszkalnego jej funkcjonariuszy. Administrowanie lokalami zajmowanymi przez osoby nie posiadające uprawnień do lokalu mieszkalnego na podstawie przepisów ustawy o Służbie Więziennej nie należy do ustawowego zakresu zadań tej instytucji.

Prawa i obowiązki stron stosunku najmu lokali mieszkalnych należą do materii ustawowych, wymagających uregulowania w ustawie bądź też - subsydiarnie - w rozporządzeniach lub w aktach prawa miejscowego. Do materii ustawowych należy m.in. wysokość czynszów płaconych przez osoby nie posiadające prawa do lokalu mieszkalnego na podstawie przepisów ustawy o Służbie Więziennej. W świetle przedstawionych wyżej argumentów należy zatem przyjąć, że zaskarżony przepis nie upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych, jeżeli stosunek najmu nie pozostaje w związku ze stosunkiem służbowym, gdyż sprawy te nie są jednorodne z materią uregulowaną w ustawie o Służbie Więziennej. Upoważnienie wynikające z art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej obejmuje lokale mieszkalne wynajmowane osobom posiadającym prawo do lokalu mieszkalnego wynikające z przepisów tej ustawy. Trybunał Konstytucyjny nie wypowiada się co do zakresu uprawnionej kategorii osób, stwierdza jedynie, że istnieją mieszkania administrowane przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej, które nie mogą być określone jako mieszkania funkcjonariuszy tej Służby. Wysokości czynszu z tytułu najmu tych mieszkań nie może więc określać Minister Sprawiedliwości. W wymienionym przypadku należy stosować ogólne regulacje dotyczące najmu lokali, zawarte w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Jeżeli dany lokal należy do zasobu mieszkaniowego gminy albo stanowi własność Skarbu Państwa bądź państwowych osób prawnych, to zgodnie z art. 95 wymienionej ustawy najemcy opłacają czynsz regulowany, ustalony przez radę gminy.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na temat tej zasady. W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału 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 różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć:

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

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

3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996, s. 281, z dnia 16 grudnia 1996 r., U. 1/96, OTK ZU Nr 6/1996, s. 527*).

Aktualność tych ustaleń na gruncie nowej konstytucji została potwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 16 grudnia 1997 r. sygn. K. 8/97 (OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 70, s. 497-505)

Zgodnie z poglądami wyrażonymi w doktrynie, ciężar dowodu, że wprowadzone różnicowanie podmiotów posiadających wspólną cechę istotną spełnia wymienione wyżej wymogi spoczywa na organie państwowym, który ustanowił zakwestionowany akt prawotwórczy.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis narusza zasadę równości przez nieuzasadnione różnicowanie najemców, wynajmujących lokale mieszkalne na zasadach ogólnych, gdyż część z nich płaci czynsz regulowany, ustalony zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, część natomiast płaci czynsz w wysokości określonej przez Ministra Sprawiedliwości. Analiza treści obowiązujących ustaw prowadzi jednak do wniosku, że zaskarżony przepis nie różnicuje pozycji najemców zajmujących lokale mieszkalne na ogólnych zasadach, w zależności od tego, czy dany lokal jest administrowany przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej, czy też przez inne podmioty. Art. 95 ust. 2 nie upoważnia bowiem do

uregulowania czynszów w przypadku osób, którym nie przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego na podstawie przepisów ustawy o Służbie Więziennej. Różnicowanie najemców na dwie grupy wskazane jako podstawa wniosku zostało dokonane w wymienionym wyżej zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości, a nie w ustawie. Zarządzenie to wprowadza dwie stawki czynszu. Pierwsza stawka - w wysokości 0,80 zł za 1m² powierzchni użytkowej - została przewidziana dla funkcjonariuszy Służby Więziennej, funkcjonariuszy Służby Więziennej zwolnionych ze służby, którzy nabyli prawo do emerytury lub renty, oraz dla osób uprawnionych do renty rodzinnej Służby Więziennej. Druga stawka - w wysokości 1,60 zł za 1m² powierzchni użytkowej - dotyczy pozostałych najemców.

Ustawodawca różnicuje natomiast najemców w zależności od tego, czy najem lokalu został nawiązany w celu realizacji uprawnień funkcjonariuszy Służby Więziennej zagwarantowanych ustawą o Służbie Więziennej, czy też nie. Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje jednak możliwości różnicowania wysokości czynszów w przypadku osób, które uzyskały lokal mieszkalny w związku z pełnioną służbą. Szczególny status funkcjonariuszy Służby Więziennej uzasadniać może bowiem odmienne traktowanie tej kategorii osób, zarówno ze względu na szczególne zasady pełnienia służby: dyscyplinę, dyspozycyjność, nielimitowany czas pracy, jak również konieczność zapewnienia niezbędnej liczby funkcjonariuszy w miejscowościach, w których znajdują się zakłady karne i areszty śledcze.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił również zarzut, że różnicowanie najemców przez zaskarżony przepis narusza zasady sprawiedliwości społecznej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą równości wobec prawa a zasadą sprawiedliwości społecznej. Obie zasady w znacznym stopniu nakładają się na siebie. Zasada sprawiedliwości nakazuje w szczególności równe traktowanie podmiotów prawa charakteryzujących się daną cechą istotną. Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej. Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe. Ponieważ art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej nie różnicuje osób wynajmujących lokale mieszkalne, nie posiadających prawa do lokalu mieszkalnego na podstawie przepisów ustawy o Służbie Więziennej, Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażonej w art. 2 konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.