



Warszawa, dnia 17 lutego 1998 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 827 62 61
Fax 827 64 53

RPO/234309/98/V/ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

wnoszę 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.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od najemców lokali mieszkalnych pozostających w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, którzy nigdy nie byli funkcjonariuszami Służby Więziennej, zaś lokale mieszkalne zajmują na podstawie zawartych w przeszłości umów najmu, ewentualnie wydanych w przeszłości decyzji o przydziale, które z mocy art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) przekształciły się w umowy najmu zawarte na czas nie oznaczony.

Omawiane skargi dotyczą ustalania dla wskazanej grupy najemców wysokości czynszu najmu za zajmowanie lokali.

Z art. 2 ust. 2 cyt. ustawy z 2.VII.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wynika, iż do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej podległych Ministrowi Sprawiedliwości przepisy tej ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Co do zasady najem lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej regulowany jest więc przepisami ustawy o Służbie Więziennej.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149 ze zm.) funkcjonariuszowi Służby Więziennej przysługiwało prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełnił służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Podobne rozwiązanie zawiera art. 85 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej wskazanej we wniosku. Ponadto z art. 87 ust. 1 tej ustawy wynika, iż 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 osób fizycznych,

a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek organizacyjnych.

Skoro w świetle przepisów prawa przydziały lokali mieszkalnych mogły i w dalszym ciągu mogą nastąpić wyłącznie na rzecz funkcjonariuszy Służby Więziennej, to jest oczywiste, że uprawnienia najemców, którzy nigdy nie byli funkcjonariuszami Służby Więziennej, do zajmowania lokali mieszkalnych, nie wynikały z przepisów poprzednio obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej. Nie wynikają one także z przepisów obecnie obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej. Potwierdzają to stany faktyczne poszczególnych spraw kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Tylko dla przykładu można wskazać, iż w sprawie RPO/234309/97/V uprawnienie do zajmowania lokalu wynika z zawartej z kombinatem budowlanym umowy najmu mieszkania zakładowego, w sprawie RPO/248537/97/V podstawą do zajmowania mieszkań w budynkach administrowanych przez jednostki organizacyjne Służby Więziennej jest umowa najmu zawarta w przeszłości przez najemców z przedsiębiorstwem budownictwa rolniczego, w sprawie RPO/242565/97/V decyzja organu administracji państwowej o przydziale lokalu. Oznacza to - zdaniem Rzecznika - że do najemców lokali mieszkalnych, których stosunek najmu lokali mieszkalnych nie wynikał i nie wynika z przepisów ustawy o Służbie Więziennej powinno stosować się w pełnym zakresie przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Zajmowane przez tych najemców lokale mieszkalne nie pozostają bowiem w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej podległych Ministrowi Sprawiedliwości (art. 2 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych). Oznacza to także, że do wskazanej grupy najemców lokali powinien także mieć zastosowanie art. 25 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, zgodnie z którym czynsz regulowany opłacają m. in. najemcy lokali stanowiących własność Skarbu Państwa.

Tymczasem w myśl art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministrem Finansów został upoważniony do określenia, w drodze

zarządzenia wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych będących w administracji jednostek organizacyjnych oraz rodzaju opłat dodatkowych, a także zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych za inne lokale mieszkalne, za które funkcjonariusze obowiązani są opłacać czynsz. Na tej podstawie Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 20 września 1996 r. zarządzenie 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). § 2 ust. 4 wskazanego zarządzenia określa, iż inne osoby 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 za m, a więc w wysokości podwojonej (por. z § 2 ust. 1 zarządzenia).

Wykładnia art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej stanowiącego podstawę prawną do wydania omawianego zarządzenia, prowadzi do wniosku, że Minister Sprawiedliwości posiada upoważnienie do określenia wysokości czynszu najmu 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. Zakres udzielonego Ministrowi Sprawiedliwości upoważnienia dotyczy bowiem określenia wysokości czynszu najmu we wszystkich lokalach pozostających w administracji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. Upoważnienie to dotyczy więc także sytuacji, gdy najem lokalu wynika z ogólnych regulacji zawartych w ustawie z 2.VII.1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, zaś lokal jest administrowany przez jednostkę Służby Więziennej.

W ten sposób najemcy zajmujący lokale mieszkalne na ogólnych zasadach zostali bez uzasadnionych prawem przyczyn podzieleni w zakresie wysokości

płaconego czynszu najmu na dwie grupy : jedną - opłacającą czynsz w wysokości czynszu regulowanego i drugą - opłacającą czynsz w wysokości ustalonej przez Ministra Sprawiedliwości. Zróżnicowanie jednorodnej grupy najemców w zakresie wysokości czynszu najmu wynikające z art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej narusza - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - konstytucyjną zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP)

Zgodnie z klasyczną już definicją (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U. 7/87) konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. W tym przypadku relewantnymi w zakresie ustalenia wysokości czynszu najmu są zaś dwie cechy : najem, którego źródłem jest ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz zajmowanie przez najemcę lokalu mieszkalnego w określonym zasobie, co uzasadnia korzystanie z uprawnienia do płacenia czynszu regulowanego. Odstąpienie od równego traktowania osób wykazujących te dwie cechy relewantne mogłoby nastąpić tylko wyjątkowo i tylko wtedy, gdyby znajdowało to uzasadnienie w innych, chronionych przez Konstytucję RP wartościach. "Jeżeli zróżnicowanie ma miejsce i wynika z przepisów prawnych (lub ze sposobu ich stosowania), to pojawia się przypuszczenie (a może nawet domniemanie), że doszło do naruszenia zasady równości. Można jednak ten zarzut odrzucić wskazując, że zróżnicowanie to ma uzasadniony (usprawiedliwiony) charakter. Dopiero niemożność wskazania takiego uzasadnienia nadaje zróżnicowaniu charakter dyskryminacji lub uprzywilejowania, a to oznacza naruszenie zasady równości." (L. Garlicki : "Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego" (w:) Obywatel - jego wolności i prawa. Warszawa 1998, s. 67).

Odnosząc powyższe uwagi do przedmiotu niniejszego wniosku stwierdzić trzeba, że w omawianym zakresie nie istnieją jakiegokolwiek przesłanki uzasadniające

odstąpienie od jednakowego traktowania w zakresie wysokości czynszu najmu 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 okoliczność administrowania budynkiem przez jednostkę organizacyjną Służby Więziennej, na którą powołuje się art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej. Uzasadnia to zarzut niezgodności art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej w zakresie dotyczącym najemców lokali mieszkalnych, których najem nigdy nie był związany ze służbą w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej z art. 32 Konstytucji RP.

Równość w prawie wykazuje ścisły związek ze sprawiedliwością społeczną. Związek ten wielokrotnie był podkreślany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (m. in. sprawy o sygn. akt K. 7/90, OTK z 1990 r., K. 7/92, OTK z 1993 r., cz. I). Zasada sprawiedliwości wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. W zakresie objętym wnioskiem związek taki nie został zachowany przez ustawodawcę. Doszło tym samym także do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej określonej w art. 2 Konstytucji RP. Co prawda ustawodawca ma możliwość korzystania z reguły "dyskryminacji pozytywnej", czyli aktywnego preferowania w celu doprowadzenia do faktycznej równości sytuacji. Jednak w omawianym zakresie reguła owa nie ma zastosowania.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński