



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 16 grudnia 2002 r.

35875

RPO-407385-V-AG/02

Pan Grzegorz Kurczuk
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W trakcie badania spraw zgłaszanych do mojego Biura przez funkcjonariuszy Służby Więziennej, zwłaszcza kwestii związanych z przyznawaną tym funkcjonariuszom pomocą finansową, ujawnił się problem braku aktu wykonawczego regulującego szczegółowo problematykę w tym zakresie.

Stosownie do art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz.283 ze zm.) funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, domu jednorodzinnego albo lokalu mieszkalnego lub domu w ramach spółdzielni budownictwa mieszkaniowego.

Wskazana ustawa, wchodząc w życie z dniem 1 września 1996 r. zawierała w ust.2 art. 90 uregulowanie, zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Finansów miał określić w drodze zarządzenia wysokość, szczegółowe zasady przyznawania i wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej. W wykonaniu tego upoważnienia Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 30 września 1997 r. zarządzenie w sprawie określenia wysokości, szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (Dz.Urz. Min. Spr. z dnia 7 października 1997 r., Nr 4, poz.50).

Jednakże ustawą 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. z 2001 r. Nr 81, poz.877) nadano nowe brzmienie art.90 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej. Aktualnie przepis ten stanowi, że Minister Sprawiedliwości, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia wysokość, szczegółowe zasady przyznawania i wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej, o której mowa w art. 90 ust. 1, uwzględniając przypadki, w których pomoc ta jest przyznawana lub podlega zwrotowi, jak również sposób obliczania wysokości pomocy finansowej przyznawanej lub orzekanej do zwrotu, a także rodzaje dokumentów wymaganych przy ubieganiu się o przyznanie tej pomocy.

Podkreślić trzeba, iż celem wskazanej ustawy było dostosowanie aktów normatywnych organów administracji rządowej do Konstytucji RP. Ustawą tą nadano nowe brzmienie upoważnieniom ustawowym do wydania aktów normatywnych, których materia regulowana była dotychczas przez akty prawne wadliwe konstytucyjnie w zakresie formy prawnej (tj. zarządzenia).

Nowe upoważnienie ustawowe do wydania przez Ministra Sprawiedliwości aktu wykonawczego w sprawie pomocy finansowej dla funkcjonariuszy Służby Więziennej, obowiązuje od dnia 8 listopada 2001 r. Bez wątplenia od tej właśnie daty Minister Sprawiedliwości zobowiązany był do opracowania omawianego rozporządzenia. Tymczasem rozporządzenie takie dotychczas nie zostało wydane. Minister Sprawiedliwości nie wypełnił zatem wskazanej delegacji ustawowej.

Zgodnie z art.15 cytowanej powyżej ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (...), akty wydane na podstawie upoważnień ustawowych zmienianych tą ustawą zachowują moc do czasu ich zastąpienia przez akty wydane na podstawie tej ustawy.

W świetle tego przepisu, niewydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia w sprawie zasad pomocy finansowej przyznawanej funkcjonariuszom Służby Więziennej powoduje, że nadal w obowiązującym porządku prawnym pozostaje zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 września 1997 r. w sprawie określenia wysokości, szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. To zaś sprawia, iż funkcjonuje w obrocie prawnym akt wykonawczy, który zgodnie z art.87 ust. 1 Konstytucji RP nie jest zaliczany do źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Ponadto dokonując analizy art. 90 ust.2 ustawy o Służbie Więziennej, zawierającego upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do wydania aktu

wykonawczego, regulującego kwestie związane z pomocą finansową przyznawaną funkcjonariuszom Służby Więziennej, należy również zwrócić uwagę na problem konstytucyjności samego upoważnienia ustawowego. Otóż na mocy tego przepisu Minister Sprawiedliwości został uprawniony do określenia wysokości, szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej z uwzględnieniem przypadków, w których pomoc ta jest przyznawana lub podlega zwrotowi, jak również sposobu obliczania wysokości pomocy finansowej przyznawanej lub podlegającej zwrotowi (wraz z rodzajem dokumentów wymaganych przy ubieganiu się o przyznanie tej pomocy). Jednakże - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - art. 90 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej zawiera upoważnienie do uregulowania materii, która nie jest w ogóle regulowana na poziomie ustawy. Żaden z pozostałych przepisów ustawy o Służbie Więziennej nie odnosi się do zagadnień przekazanych w upoważnieniu do szczegółowego uregulowania w akcie podustawowym. Art.90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej określa jedynie wprost, iż funkcjonariuszowi w służbie stałej służy prawo do otrzymania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, domu jednorodzinnego albo lokalu mieszkalnego lub domu w ramach spółdzielni budownictwa mieszkaniowego. Wszelkie natomiast kwestie szczegółowe, związane z realizacją prawa funkcjonariusza do pomocy finansowej, przekazane zostały do określenia w rozporządzeniu. Uprawnionym zatem wydaje się twierdzenie, że upoważnienie zawarte w art. 90 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej ma charakter blankietowy.

Tymczasem Konstytucja RP wymaga, aby rozporządzenia wydawane były przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać przy tym organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W świetle zaś dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 listopada 2001 r. sygn. akt K. 16/2001). Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 maja 2002 r. (sygn. akt P 01/2001) stwierdzając, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego, które nie formułuje żadnych wytycznych co do treści tego aktu nie spełnia minimalnych wymagań, jakie stawia przepisom zawierającym upoważnienie ustawowe Konstytucja RP.

Biorąc pod uwagę powyższe, zasadnym wydaje się twierdzenie, iż upoważnienie zawarte w art. 90 ust.2 ustawy o Służbie Więziennej nie odpowiada wymienionym warunkom legalności upoważnienia do wydania aktu wykonawczego, przez co niezgodne

jest z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Zachodzi wobec tego konieczność dostosowania powołanego upoważnienia do konstytucyjnych wzorców, wskazanych powyżej.

W związku z powyższym, zgodnie z art. 16 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra o podjęcie stosownych działań legislacyjnych zmierzających do uregulowania omawianej problematyki, a przede wszystkim o wyeliminowanie wskazanego naruszenia Konstytucji.

Łączę wyrazy szacunku
ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk