



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-428351-V-AK/08**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 6/02/2008r.

**Pan**  
**Prof. Zbigniew Ćwiąkałski**  
**Minister Sprawiedliwości**

### ***Szanowny Panie Ministrze***

Od 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę kolejnych Ministrów Sprawiedliwości na dwie kwestie, istotne z punktu widzenia zachowania standardów konstytucyjnych stanowienia prawa oraz ochrony praw obywatelskich, związanych z problematyką Służby Więziennej, które dotąd nie znalazły odzwierciedlenia w odpowiednich zmianach legislacyjnych.

Pierwsza kwestia dotyczyła niekonstytucyjności § 3 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). Z przewidzianego w powołanym przepisie uprawnienia do zwrotu różnicy w opłatach czynszowych skorzystać mogli wyłącznie funkcjonariusze, emeryci lub renciści Służby Więziennej, którzy zajmują lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego oraz stanowiące własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Natomiast poza zakresem wskazanej regulacji pozostawali najemcy zajmujący lokale mieszkalne w budynkach stanowiących własność innych podmiotów. W szczególności regulacja ta pozbawiała wskazanego uprawnienia najemców zajmujących lokale mieszkalne stanowiące własność osób fizycznych. Ponieważ brak było usprawiedliwionych powodów, które mogłyby przemawiać na rzecz pozbawienia przewidzianego w § 3 uprawnienia tych najemców, którzy zajmują lokale w budynkach stanowiących własność osób fizycznych uregulowanie zawarte w tym przepisie prowadziło do wyraźnego zróżnicowania najemców, bowiem w nieusprawiedliwiony sposób

uprzywilejowywało najemców zajmujących lokale w zasobach mieszkaniowych publicznych, a dyskryminowało pozostałych najemców zamieszkujących w zasobach prywatnych. W odniesieniu do przepisu § 3 powołanego rozporządzenia Rzecznik zgłaszał zarzut naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP

W kierowanych do kolejnych Ministrów Sprawiedliwości Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał także na drugi problem, pozostający w związku z wyżej opisaną kwestią tj. na istotną wadę zawartą w 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.).

Przepis art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, 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.

Przepis ten zawiera upoważnienie do określenia zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych oraz przypadki, w których zwrot opłaty nie przysługuje. W tym zakresie przepis ten zawiera upoważnienie do uregulowania materii, która nie jest w ogóle regulowana na poziomie ustawy. Ustawa o Służbie Więziennej nie określa bowiem istoty świadczenia polegającego na zwrocie różnicy w opłatach czynszowych oraz nie wskazuje celu, jaki świadczenie to ma spełniać.

Prezentowany przez Rzecznika pogląd wyrażony został także w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 24 listopada 2004 r. (sygn. akt I SA 1832/03, LEX nr 155877) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej w ogóle nie reguluje problematyki zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. Żaden bowiem z przepisów tej ustawy nie odnosi się do zagadnień przekazanych w upoważnieniu zawartym w art. 95 ust. 2 do szczegółowego uregulowania. Tak istotne zagadnienie, jakim jest pozbawienie jednostki uprawnień, może być regulowane wyłącznie aktem normatywnym o randze ustawy. Natomiast rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy, wydawanym w celu jej wykonania. Nie może więc samodzielnie regulować zagadnienia, co do którego w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań. Tak więc przepis aktu wykonawczego nie może samodzielnie stanowić podstawy prawnej decyzji administracyjnej.

Zarówno w ocenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego jak i w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej nie odpowiada konstytucyjnym warunkom legalności upoważnienia do wydania aktu wykonawczego przez co jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Analogiczny pogląd w poruszonej materii wyraził także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 31 sierpnia 2006 r. (sygn. P 6/06, OTK-A 2006/8/95), w którym przede wszystkim orzekł, iż § 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).

Powołany wyrok rozstrzygnął jednoznacznie, iż kwestionowany przez Rzecznika § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych jest niezgodny z Konstytucją RP. Przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia został wyeliminowany z obrotu prawnego z dniem 14 września 2006 r. tj. z chwilą opublikowania sentencji powołanego wyroku w Dzienniku Ustaw Nr 164, poz. 1165.

W uzasadnieniu wskazanego wyroku Trybunał Konstytucyjny na marginesie wskazał także, 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 zwrócił uwagę na konieczność dostosowania wymienionego przepisu ustawy do zasad wyrażonych w art. 92 Konstytucji.

Rzecznik nie podejmował dotąd działań zmierzających do zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej bowiem w prowadzonej z Rzecznikiem korespondencji kolejni Ministrowie Sprawiedliwości podzielali zarzuty odnoszące się do kwestionowanych przez Rzecznika regulacji i zapowiadali dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Zarówno w odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi pismem z dnia 24 lipca 2003 r. (BM-2395/2003), jak też w odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 5 maja 2004 r. (P.II.4770/1/03) Minister Sprawiedliwości podzielił stanowisko Rzecznika co do wadliwości wskazanych regulacji prawnych oraz poinformował, że Centralny Zarząd Służby Więziennej przygotowuje projekt kompleksowej nowelizacji ustawy o Służbie Więziennej, który uwzględni zarzuty Rzecznika i zapowiedział, że projekt ten zostanie przedłożony pod obrady Rady Ministrów w IV kwartale 2004 r.

Niestety pismem z dnia 1 lutego 2005 r. (P.II.4770/1/03) Minister Sprawiedliwości poinformował Rzecznika, że w roku 2004 nie starczyło miejsca na szeroką nowelizację ustawy o Służbie Więziennej. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości zapowiedział, że w najbliższym możliwym czasie pod obrady Rady Ministrów zostanie zgłoszony projekt

niezbędnych zmian w ustawie o Służbie Więziennej, zmierzający do wyeliminowania art. 95 ust. 2 tej ustawy.

W kolejnych odpowiedziach na wystąpienia Rzecznika Minister Sprawiedliwości podtrzymywał dotychczas prezentowane stanowisko za każdym razem informując Rzecznika, iż w resorcie Sprawiedliwości przygotowywana jest kompleksowa reforma Służby Więziennej, w której uwzględnione zostaną zarzuty Rzecznika dotyczące art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej.

W ostatniej udzielonej Rzecznikowi odpowiedzi w tej sprawie przez poprzedniego Ministra Sprawiedliwości (pismo z dnia 20 sierpnia 2007 r., znak: DL-P-IV-0760-1/07) poinformowano Rzecznika, iż stosowny projekt ustawy nie został przekazany do Sejmu RP z powodu zaprzestania prac nad przedmiotową nowelizacją ustawy o Służbie Więziennej. Jednocześnie Minister zapowiedział, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace na przeprowadzeniu reformy Służby Więziennej. W związku z tym przygotowywany jest pakiet trzech nowych projektów ustaw realizujących założenia reformy więziennictwa: 1) ustawy o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej”, 2) ustawy o Służbie Więziennej, 3) ustawy o funkcjonariuszach i pracownikach Służby Więziennej. Przewidywano wówczas, że projekty tych ustaw zostaną przedłożone do rozpatrzenia Radzie Ministrów w grudniu 2007 r.

Żaden z wymienionych projektów nie został skierowany do Sejmu RP, a opisany problem niekonstytucyjnego upoważnienia ustawowego zawartego w art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej pozostaje od kilku lat nierozwiązany mimo, iż na konieczność podjęcia działań legislacyjnych mających na celu dostosowanie upoważnienia ustawowego do konstytucyjnych standardów stanowienia prawa, wskazywał Trybunał Konstytucyjny, Wojewódzki Sąd Administracyjny oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Sytuacja ta godzi w konstytucyjny porządek prawny i z tego powodu nie może być dłużej utrzymywana.

Istotną kwestią jest również fakt, iż od dnia 1 stycznia 2007 r. tj. od chwili wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2006 r. (Dz.U. Nr 251, poz.1858 ze zm.) zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości czynszu najmu lokali mieszkalnych Służby Więziennej, opłat dodatkowych oraz zasad zwrotu różnicy w opłatach czynszowych, skreślone zostały pozostałe niezakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny przepisy § 3 przedmiotowego rozporządzenia. Aktualnie brak jest szczegółowych regulacji, które określałyby zasady i tryb wypłaty funkcjonariuszom Służby Więziennej świadczenia w postaci zwrotu różnicy w opłatach czynszowych. Jak należy sądzić świadczenia te nie są obecnie w ogóle wypłacane. Przy czym nadal pozostaje w systemie prawnym art. 95 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, który nakłada na Ministra Sprawiedliwości obowiązek

wykonania - jak już wskazano niezgodnego z Konstytucją RP - upoważnienia ustawowego odnoszącego się do realizacji świadczenia w postaci zwrotu różnicy w opłatach czynszowych.

Sytuacja ta wymaga niezwłocznego podjęcia działań legislacyjnych, choćby w formie doraźnej, częściowej nowelizacji ustawy Służby Więziennej skoro kompleksowa reforma regulacji odnoszącej się do Służby Więziennej od kilku lat nie może skutecznie zostać przeprowadzona.

Wobec powyższego, działając na podstawie 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 z prośbą o poinformowanie Rzecznika czy toczą się prace legislacyjne dotyczące zmiany ustawy o Służbie Więziennej we wskazanym wyżej zakresie, a jeśli nie, to o rozważenie pilnej konieczności ich podjęcia.

***Z poważaniem***

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

*/-/Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich