



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich
IRENA LIPOWICZ

Warszawa, *14.03.11* r.

RPO-604125-IV-KD/08

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

Pan prof. dr hab. inż.
Andrzej Kraszewski
Minister Środowiska

Szanowny Panie Ministrze

Niniejszym wystąpieniem Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie powrócić do problematyki zredukowania listy stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny. Wspomniane ograniczenie w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego, nastąpiło w przepisach rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2009r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego (Dz.U. Nr 221, poz. 1751). Sprawa ta była przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Pana Ministra z dnia 11.03.2010r. (znak jak wyżej). W wyniku podjętej korespondencji, pismem z dnia 4.11.2010r. (znak DLpa-0230/16/52942/10/ZC) Rzecznik Praw Obywatelskich został poinformowany przez Pana Ministra, że projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach przewidywał rezygnację z prawa do bezpłatnego mieszkania dla pracowników Służby Leśnej na rzecz prawa do dodatku mieszkaniowego, rekompensującego częściowo wydatki poniesione na czynsz za mieszkanie wynajmowane od Lasów Państwowych lub na wolnym rynku. Jednakże ostatecznie, w trakcie konsultacji projektu założeń do nowelizacji ustawy o lasach odstąpiono od projektu wprowadzenia zmian w ustawie w zakresie mieszkań służbowych, a następnie w ogóle odstąpiono od omawianego projektu założeń. Został opracowany nowy projekt założeń do projektu nowelizacji ustawy o lasach, jednak nie został on dotąd przekazany do uzgodnień międzyresortowych.

W związku z powyższym w zakresie problematyki listy stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, nadal obowiązują krytykowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich uregulowania.

Wszystkie uwagi, sygnalizowane w dotychczasowej korespondencji Rzecznika do Pana Ministra zachowują więc swoją aktualność.

Rzecznik pragnie zatem przypomnieć, iż treść art. 46 ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach (Dz.U. z 2011r., Nr 12, poz. 59) świadczy o tym, iż w istocie, to od wyłącznej decyzji Ministra Środowiska zależy, który pracownik Służby Leśnej uzyska prawo do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego. Poprzez zmianę treści rozporządzenia Minister Środowiska w arbitralny sposób wpływa na krąg osób, którym przysługuje wskazane prawo majątkowe. Pozostawienie kompetencji do określenia kręgu osób, którym prawo to przysługuje, organowi władzy wykonawczej, rodzi obawę, iż zależnie od doraźnych potrzeb może on rozszerzać bądź ograniczać prawo pracowników Służby Leśnej do wskazanych świadczeń.

Rzecznik zwracał również uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy w omawianym zakresie. Mianowicie, regulując w art. 104 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2009r., Nr 151, poz. 1220 ze zm.) w sposób analogiczny, jak w ustawie o lasach kwestię pracowników Służb Parku Narodowego, uprawnionych do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego, ustawodawca enumeratywnie wymienił w tym przepisie ustawy stanowiska, które uprawniają do otrzymania jednego ze wskazanych świadczeń. W tym wypadku wszystkie elementy decydujące o przyznaniu konkretnej osobie prawa majątkowego (prawa do bezpłatnego mieszkania, prawa do równoważnika pieniężnego) zostały określone w ustawie. Wylimitowano tym samym niebezpieczeństwo arbitralnego decydowania o zmianie kręgu osób uprawnionych przez organ władzy wykonawczej. Zdaniem Rzecznika, jest to regulacja właściwa i powinna ona znaleźć odzworowanie również na gruncie ustawy o lasach.

Rzecznik sygnalizował także w powołanym wystąpieniu, że zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 46 ustawy o lasach Minister Środowiska miał określić stanowiska w Służbie Leśnej, na których pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie, mając na uwadze właściwe wykonywanie zadań powierzonych pracownikom Służby Leśnej. W rozporządzeniu określono jedynie rodzaje stanowisk, bez jakiegokolwiek powiązania ich z drugą przesłanką wynikającą z treści art. 46 ust. 1 pkt 2, a mianowicie charakterem pracy wymagającym zamieszkiwania w miejscu jej wykonywania, brak jest również jakiegokolwiek odniesienia się do „właściwego wykonywania zadań przypisanych pracownikom Służby Leśnej”. W efekcie, prawo do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego przysługuje pracownikowi Służby Leśnej zajmującemu wymienione w rozporządzeniu stanowisko, niezależnie od tego, czy rzeczywiście charakter wykonywanej przez niego pracy wymaga zamieszkiwania w miejscu jej wykonywania. Powstaje zatem wątpliwość, czy rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 17 grudnia 2009r. w sprawie określenia stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, oraz sposobu i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań, a także ustalania i wypłaty równoważnika pieniężnego we właściwy

sposób realizuje intencje ustawodawcy określone w art. 46 ustawy o lasach. W rozporządzeniu tym znacząco zredukowano listę stanowisk w Służbie Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie albo równoważnik pieniężny, w stosunku do poprzednio obowiązujących uregulowań. Dotychczas świadczenia te przysługiwały pracownikom zatrudnionym na stanowisku nadleśniczego, zastępcy nadleśniczego, inżyniera nadzoru w nadleśnictwie, leśniczego, strażnika leśnego albo gajowego, a obecnie, w myśl nowych regulacji tylko leśniczemu i nadleśniczemu. Rzecznik sygnalizował wątpliwość co do tego, w jaki sposób zmienił się dotychczasowy charakter pracy osób zatrudnionych na stanowisku zastępcy nadleśniczego, inżyniera nadzoru w nadleśnictwie, strażnika leśnego albo gajowego, skoro obecnie nie jest on już związany z koniecznością zamieszkiwania w miejscu jej pełnienia. Niestety, w tym zakresie Rzecznik nie uzyskał dotąd żadnych wyjaśnień od Pana Ministra.

Warto dodatkowo wskazać, że przyznane przez powszechnie obowiązujące przepisy prawo do bezpłatnego mieszkania albo do równoważnika pieniężnego jest prawem o charakterze majątkowym. Art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z jednej strony gwarantują prawa obywateli do praw majątkowych (art. 64 ust. 1), z drugiej zaś dają rękojmię ochrony tych praw (art. 64 ust. 2). Owe gwarancje dotyczące sfery praw majątkowych mogą oczywiście podlegać ograniczeniu, lecz wyłącznie wówczas, gdy zostały spełnione kumulatywnie przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności, wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jedną z tych przesłanek jest ustawowa forma ograniczenia. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji niedopuszczalne jest wkroczenie w materię ustawową w drodze aktu normatywnego podustawowego. Powstaje zatem uzasadniona wątpliwość, czy ustawodawca mógł przekazać za pomocą upoważnienia ustawowego określenie kręgu pracowników Służby Leśnej, którym przysługuje prawo do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego w drodze rozporządzenia.

Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny (por. wyrok z 13.11.2001 r., sygn. akt K 16/2001 OTK ZU 2001/8/50, wyrok z 7.11.2000r., K 16/00, OTK ZU 2000/7/257) w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie jest więc dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. Z kolei znaczenie prawne art. 31 ust. 3 Konstytucji RP polega na ustanowieniu dodatkowego nakazu szczegółowości ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku zakres materii pozostawionych do uregulowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny prezentuje pogląd, iż ustawowe odesłanie do uregulowania pewnych kwestii do rozporządzenia może być wprawdzie zgodne z

ogólnymi wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ale - jeżeli kwestie te dotyczą praw i wolności jednostki - może się ono okazać niezgodne z art. 31 ust. 3 bądź art. 64 ust. 3 Konstytucji, bo przepisy te silniej akcentują konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawężają pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia (por. wyrok z 10.04.2001r., sygn. akt U 7/00, OTKZU 2001/3/56).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w omawianej sprawie mamy do czynienia właśnie z sytuacją, w której wbrew treści art. 64 1 i 2 w zw. z art.31 ust. 3 Konstytucji materia dotycząca chronionego konstytucyjnie prawa majątkowego, jakim jest prawo do bezpłatnego mieszkania i prawo do równoważnika pieniężnego, w tym w szczególności określenie kręgu osób, którym prawo to przysługuje, w całości pozostawiona została do uregulowania przez organ władzy wykonawczej, który zależnie od doraźnych potrzeb może rozszerzać bądź ograniczać prawo pracowników Służby Leśnej do wskazanych świadczeń. To zaś budzi wątpliwości Rzecznika, co do zgodności art. 46 ust. 4 ustawy o lasach z Konstytucją RP.

Powyższe uwagi przekazuję Panu Ministrowi działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147) z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika o stanowisku zajęтым w tej sprawie. Będę wdzięczna za ustosunkowanie się do wszystkich przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich zastrzeżeń, nie poprzestając jedynie na informacji o zaawansowaniu ewentualnych prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o lasach. Jeżeli natomiast podziela Pan Minister wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące dopuszczalności określenia kręgu osób uprawnionych do bezpłatnego mieszkania albo równoważnika pieniężnego w rozporządzeniu, to uprzejmie proszę o podjęcie działań w celu stworzenia stosownej regulacji ustawowej w tej kwestii.

Łeona Wynory zrecenzor

Leona Jipow