

Uchwała z dnia 25 sierpnia 1998 r.

III ZP 26/98

Przewodniczący SSN: Maria Mańkowska (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Adam Józefowicz, Zbigniew Myszka.

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, w sprawie z powództwa Władysława Ł. przeciwko Zespołowi Składnic Lasów Państwowych w S.S. o zapłatę, po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 25 sierpnia 1998 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Sąd Wojewódzki - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie postanowieniem z dnia 29 maja 1998 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 390 KPC:

Czy pod rządem ustawy o lasach z dnia 28.09.91 (Dz. U. Nr 101 poz. 444 ze zm.) i jej aktów wykonawczych, zachowuje uprawnienie do nieodpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego, nabyte na podstawie wcześniej wydanych przepisów, pracownik, który przydział wspomnianego lokalu (ówcześnie - funkcyjnego, obecnie zakładowego) otrzymał w 1987 r., będąc zatrudniony na stanowisku leśniczego w Nadleśnictwie, gdzie pracował do dnia 14 lutego 1996 r., a z dniem 15 lutego 96 r. podjął zatrudnienie w jednostce organizacyjnej Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe na stanowisku nie zaliczonym do Służby Leśnej (kierownik Składnicy Drewna Lasów Państwowych) ?

p o d j ą ł następującą uchwałę:

Kierownik Składnicy Drewna Lasów Państwowych, zatrudniony na tym stanowisku od dnia 15 lutego 1996 r., to jest w okresie obowiązywania przepisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444 ze zm.) nie zachowuje dotychczasowego uprawnienia pracownika Służby Leśnej do bezpłatnego mieszkania.

Uzasadnienie

Sąd Wojewódzki-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Szczecinie przedstawił Sądowi Najwyższemu powyższe zagadnienie prawne w następującym stanie faktycznym sprawy: Powód Władysław Ł. w pozwie przeciwko Zespołowi Składnic Lasów Państwowych w S.S. dochodził zasądzenia kwoty 76,95 zł. miesięcznie tytułem niesłusznie pobranego przez stronę pozwaną czynszu od 1 maja 1996 r. za mieszkanie funkcyjne, przydzielone mu w 1987 roku jako leśniczemu.

Wyrokiem z dnia 27 stycznia 1998 r. Sąd Rejonowy-Sąd Pracy w Stargardzie Szczecińskim zasądził na rzecz powoda kwotę 1859,04 zł. i ustalił, iż powód był zatrudniony w Nadleśnictwie R. w okresie od 1 stycznia 1984 r. do 14 lutego 1996 r. i w dniu 20 lutego 1987 r. Nadleśnictwo Ł. przydzieliło mu mieszkanie funkcyjne, jako leśniczemu, zawierając umowę najmu, uprawniającą do nieodpłatnego korzystania z tego lokalu. Od dnia 15 lutego 1996 r. powód został zatrudniony na stanowisku kierownika Składnicy Drewna Lasów Państwowych w R. i zobowiązany do comiesięcznego płacenia czynszu, który uiszczal od maja 1996 r. Zdaniem Sądu Rejonowego powód nadal zachowuje prawo do bezpłatnego mieszkania na podstawie przepisu § 6 zarządzenia nr 14 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z 17 marca 1980 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Lasów Państwowych, w brzmieniu nadanym przepisem § 1 zarządzenia nr 35 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z 15 października 1980 r.

Rozpoznając apelację strony pozwanej, Sąd Wojewódzki powziął wyżej sformułowaną wątpliwość, ponieważ od 1 stycznia 1992 r. obowiązuje ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444 ze zm.), która w art. 45 ust.1, stanowiąc o utworzeniu Służby Leśnej, której pracownicy mają prawo do bezpłatnego mieszkania (art. 46), określenie tych stanowisk przekazała Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (art. 49 ust.1 pkt 2). Na mocy tej delegacji zostało wydane zarządzenie z dnia 27 maja 1992 r. (M.P. Nr 19, poz.142), które utraciło moc w związku z wejściem w życie zarządzenia z dnia 14 marca 1995 r. w sprawie stanowisk Służby Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań (M. P. Nr 15, poz. 180). Powód zaprzestał wykonywać pracę leśniczego w Nadleśnictwie R. pod rządami zarządzenia z dnia 14 marca 1995 r., a

zgodnie z § 1 tego zarządzenia, na stanowisku kierownika składnicy drewna Lasów Państwowych nie przysługuje pracownikowi uprawnienie do bezpłatnego mieszkania.

Jednakże art. 81 ustawy o lasach, określając wyraźnie przepisy, które z dniem 1 stycznia 1992 r. utraciły moc obowiązującą, nie wymienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników lasów państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 328), na podstawie którego wydane zostały zarządzenia nr 14 i 35 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego w sprawie zasad wynagradzania pracowników lasów państwowych. Tak też Dyrektor Generalny Lasów Państwowych w piśmie z 22 stycznia 1993 r. skierowanym do dyrektorów Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych wyjaśniał pierwotnie, iż po wejściu w życie ustawy o lasach, mieszkania bezpłatne przysługują także pracownikom, nie zaliczonym do Służby Leśnej, o ile są zatrudnieni na stanowiskach wymienionych w § 6 zarządzenia nr 14 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z 17 marca 1980 r. z późniejszymi zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 35 tego Ministra z 15 października 1980 r., czyli także kierownikowi składnicy Lasów Państwowych. W trakcie niniejszego procesu strona pozwana zmieniła powyższe stanowisko, twierdząc że zarządzenie nr 35 nie obowiązuje, albowiem nie figuruje w wykazie stanowiącym załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 26 października 1988 r. w sprawie obowiązujących resortowych normatywnych aktów prawnych w zakresie rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej ogłoszonych w dziennikach urzędowych i biuletynach oraz nie ogłoszonych, według stanu na dzień 31 października 1988 r. (Dz. Urz. MRLiGŻ Nr 1 poz.1). Kwestia nie obowiązywania zarządzenia nr 35 była też rozbieżnie oceniana przez poszczególne dyrekcje regionalne, gdyż na przykład Dyrekcja Regionalna Lasów Państwowych w S. nadal przyjmuje, iż przedmiotowe zarządzenie nr 35 zachowało moc obowiązującą i na tej podstawie przyznaje kierownikowi składnicy Lasów Państwowych prawo do bezpłatnego mieszkania.

Sąd Wojewódzki poparł stanowisko Sądu Rejonowego, że zapis pod pozycją 42 wykazu obowiązujących resortowych, normatywnych aktów prawnych opublikowany w załączniku do obwieszczenia Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z 26 października 1988 r. (Dz. Urz. MRLiGŻ Nr poz.1), a w szczególności rubryka 6 wykazu, omawiająca zmiany, jakim podlegało zarządzenie nr 14, istotnie dowodzi, iż wprowadzona zarządzeniem nr 35 zmiana § 6 zarządzenia nr 14 nadal obowiązuje. W konsekwencji powyższego, Sąd Wojewódzki podzielił pogląd

powoda, iż pod rządami ustawy o lasach, akt wykonawczy w postaci zarządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 14 marca 1995 r. statuuje uprawnienia do bezpłatnego mieszkania wyłącznie dla pracowników zaliczonych do Służby Leśnej, natomiast uprawnienia pracowników nie będących Służbą Leśną nadal są regulowane przepisem § 6 zarządzeń nr 14 i nr 35 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego.

Równocześnie Sąd Wojewódzki dostrzegł możliwość odmiennej interpretacji omawianych przepisów przez przyjęcie, iż ograniczenie obowiązywania regulacji prawnej może nastąpić zarówno przez jej uchylenie, jak też przez wydanie aktu późniejszego, w myśl zasady „lex posterior derogat legi anteriori”. Idąc tokiem rozumowania Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego w przytoczonych orzeczeniach, w których powyższa zasada wykładni prawa była akceptowana, Sąd Wojewódzki skłonił się do stanowiska, że późniejsza regulacja prawa do bezpłatnego mieszkania przepisami ustawy o lasach derogowała wcześniejsze uregulowania na ten temat, mimo braku formalnego ich uchylenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W lutym 1987 r. Nadleśnictwo Ł. przydzieliło powodowi, zatrudnionemu wówczas na stanowisku leśniczego, mieszkanie funkcyjne z prawem do nieodpłatnego korzystania. Z dniem 15 lutego 1996 r. powód podjął zatrudnienie w jednostce organizacyjnej Zespołu Składnic Lasów Państwowych w S.S. na stanowisku kierownika Składnicy Drewna w R. Na podstawie przepisów obowiązującej od dnia 1 stycznia 1992 r. ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444 ze zm.) i jej aktu wykonawczego - zarządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 14 marca 1995 r. - stanowisko kierownika składnicy drewna nie zostało zaliczone do stanowisk Służby Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje prawo do bezpłatnego mieszkania.

Rozważenia wymaga jednak, czy powód zachował dotychczasowe uprawnienie do bezpłatnego mieszkania na podstawie innych, nadal obowiązujących przepisów. Przepis art. 81 ustawy o lasach nie wymienił bowiem, jako aktu tracącego moc, rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników Lasów Państwowych (Dz. U. Nr 51, poz. 328), co odnosi się również do jego aktów wykonawczych, to jest zarządzeń Ministra Leśnictwa i Przemysłu

Drzewnego nr 14 z dnia 17 marca 1980 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Lasów Państwowych i zmieniającego go zarządzenia nr 35 z dnia 15 października 1980 r., w którym stanowisko kierownika składnicy dodano do stanowisk służbowych, których zajmowanie uprawnia pracowników do otrzymywania bezpłatnych mieszkań funkcyjnych.

Wbrew stanowisku strony pozwanej, oba te zarządzenia nie utraciły mocy obowiązującej z dniem 2 listopada 1988 r., ponieważ zostały umieszczone w wykazie, stanowiącym załącznik do obwieszczenia Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 26 października 1988 r. w sprawie obowiązujących resortowych normatywnych aktów prawnych w zakresie rolnictwa, leśnictwa i gospodarki żywnościowej, ogłoszonych w dziennikach urzędowych i biuletynach oraz nie ogłoszonych, według stanu na dzień 31 października 1988 r. (Dz. Urz. MRLiGŻ Nr 1 poz.1).

Zasadą jest, że zakończenie obowiązywania aktu następować może przez jego wyraźne uchylenie bądź wydanie aktu późniejszego regulującego te same kwestie. Najczęściej przepisy intertemporalne nowej regulacji rozstrzygają, co robić, gdy nowe przepisy wchodzą w życie, a trwają wcześniej nawiązane stosunki prawne. Ponieważ przepisem art. 81 ustawy o lasach nie zostało uchylone rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. w sprawie praw i obowiązków pracowników Lasów Państwowych, a przepisy tej ustawy uregulowały w sposób odmienny, niż dotychczas, uprawnienia pracowników Lasów Państwowych do nieodpłatnego korzystania z lokalu mieszkalnego, to w sprawie ma zastosowanie zasada *lex posterior derogat legi anteriori*.

Z dniem wejścia w życie ustawy o lasach, to jest od 1 stycznia 1992 r., bezpłatne mieszkanie przysługuje jedynie pracownikom Lasów Państwowych zaliczonym do Służby Leśnej. Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa został upoważniony w art. 49 ust.1 pkt 2 ustawy o lasach do określenia stanowisk Służby Leśnej, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie oraz szczegółowych zasad i trybu przyznawania i zwalniania tych mieszkań. W dacie objęcia przez powoda stanowiska kierownika składnicy drewna ani przepisy ustawy, ani przepisy jej zarządzenia wykonawczego z dnia 14 marca 1995 r., nie zaliczały kierownika składnicy do takich stanowisk, na których pracownik posiada prawo do bezpłatnego mieszkania.

Zagadnienie derogacji jest więc głównym zagadnieniem w rozpoznawanej sprawie. Odmienne uregulowanie dotyczące tego samego uprawnienia pracowniczego podlegało ocenie przy zastosowaniu reguł kolizyjnych, opartych na relacji między normą wcześniejszą i późniejszą.

Sąd Wojewódzki trafnie przytoczył w uzasadnieniu swego pytania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 1994 r., I P 1/94 - OTK 1994 cz. II, poz. 37 s. 74 i 76 i z dnia 12 stycznia 1995 r., K 12/94 - OTK 1995 cz. II, poz. 2, s. 26, w których sformułowane zostały zasady możliwości uchylania mocy obowiązującej danego aktu prawnego. Trybunał opowiedział się tam za dopuszczalnością takiej techniki legislacyjnej, która wprowadza w sposób wyraźny klauzuli derogacyjnej, stwierdzającej uchylenie określonego przepisu, lecz w sposób dorozumiany - przez wejście nowych przepisów odmiennie regulujących dane zagadnienie - pozbawia mocy obowiązującej przepisy wcześniejsze. Warunkiem zastosowania powyższej techniki jest jedynie to, by normy prawne nie były stanowione jednocześnie i norma późniejsza nie była hierarchicznie niższa od normy wcześniejszej.

Tak samo w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że w razie wątpliwości co do mocy obowiązującej przepisów o sprzecznej treści, zawartych w różnych aktach prawnych pochodzących z różnego czasu, w wypadku gdy przepisy późniejsze nie uchylają wcześniejszych, należy przyznać pierwszeństwo przepisowi późniejszemu, zgodnie z zasadą *lex posterior derogat legi priori* (tak uchwała z dnia 27 maja 1993 r., I PZP 12/93, nie publikowana, wyrok z dnia 12 kwietnia 1994 r., I PRN 12/94, OSNAPIUS 1994 nr 4 poz. 61, wyrok z dnia 21 czerwca 1994 r. I PRN 38/94, OSNAPIUS 1994 nr 10 poz.162, wyrok z dnia 21 sierpnia 1996 r., I PRN 118/96, OSNAPIUS 1996 nr 6 poz.95 i wyrok z dnia 13 marca 1997 r. I PKN 55/97, OSNAPIUS 1997 nr 14 poz.235).

Wychodząc z powyższych założeń, iż w obrębie ustaw zwykłych każda ustawa późniejsza może uchylić ustawę wcześniejszą, należało przyjąć, że leśniczy posiadający uprawnienia do bezpłatnego mieszkania utracił je na podstawie przepisów ustawy o lasach i jej aktu wykonawczego, w związku ze zmianą dotychczasowego zatrudnienia i podjęcia pracy na stanowisku kierownika składnicy drewna, które nie jest obecnie zaliczone do Służby Leśnej.

Z tych wszystkich względów Sąd Najwyższy postanowił, jak wyżej.

=====