

II SA/OI 99/11 - Wyrok WSA w Olsztynie z 2011-04-06

Sentencja

Dnia 6 kwietnia 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Bogusław Jażdżyk (spr.) Sędziowie Sędzia WSA Marzenna Głabas Sędzia WSA Alicja Jaszczak-Sikora Protokolant st. sekretarz sądowy Małgorzata Krajewska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 marca 2011 roku sprawy ze skargi W. P. na decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej z dnia "[...]", nr "[...]" w przedmiocie równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego I. uchyła zaskarżoną decyzję; II. orzeka, że zaskarżona decyzja nie podlega wykonaniu.

Inne orzeczenia o symbolu:

[6212 Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego](#)

Inne orzeczenia z hasłem:

[Służba więzienna](#)

Inne orzeczenia sądu:

[Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie](#)

Inne orzeczenia ze skargą na:

[Dyrektor Zakładu Karnego](#)

Uzasadnienie

Dyrektor Aresztu Śledczego decyzją nr "[...]" z dnia "[...]" nie potwierdził spełnienia przez W. P. warunków do pobierania równoważnika z tytułu braku mieszkania. W uzasadnieniu organ wskazał, iż funkcjonariusz w złożonym wniosku podał, że od maja 2000r. zamieszkuje w bloku mieszkalnym TBS, w lokalu do którego posiada tytuł prawny. Tymczasem zgodnie z art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania, jeżeli on sam lub jego małżonek nie posiada w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu. W związku z tym orzeczono jak w sentencji.

Od powyższej decyzji W. P. złożył odwołanie, żądając zmiany zaskarżonej decyzji i przyznania równoważnika z tytułu braku mieszkania lub ewentualnie uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania. Wydanej decyzji odwołujący się zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej poprzez jego błędną interpretację oraz art. 178 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy poprzez jego niezastosowanie.

W uzasadnieniu podniesiono, iż art. 178 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej wskazuje dwie pozytywne przesłanki nabycia prawa do pobierania równoważnika z tytułu braku mieszkania, przy czym brak jest wskazania, aby te dwie przesłanki musiały wystąpić łącznie. Zatem wystarczające do nabycia prawa do pobierania równoważnika z tytułu braku mieszkania jest wystąpienie po stronie funkcjonariusza którejkolwiek z przesłanek wskazanych w art. 178 ust.1 cytowanej ustawy. Jednak organ całkowicie pominął tę kwestię mimo, iż w podstawie prawnej wydanej decyzji powołał się zarówno na pkt 1, jak i pkt 2 wskazanego przepisu. W. P. wskazał przy tym, iż ani jemu, ani jego żonie nie przyznano pomocy finansowej, o której mowa w art. 184 ust. 1 cytowanej ustawy. Tym samym istnieje podstawa do przyznania równoważnika z tytułu braku mieszkania. Odnosząc się do pojęcia "tytuł prawny do lokalu

mieszkalnego lub domu" odwołujący wskazał, iż mając na względzie zasady interpretacji systemowej oraz zasady logiki należy przyjąć, że pojęcie to powinno odnosić się tylko i wyłącznie do tych funkcjonariuszy służby więziennej bądź ich małżonków, którzy są właścicielami lokalu mieszkalnego lub domu. Inna interpretacja tego przepisu powodowałaby wypaczenie sensu jego istnienia. Mając bowiem na uwadze brak legalnej definicji pojęcia "tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu" i opierając się jedynie na dorobku doktryny i judykatury należy stwierdzić, że tytuł prawny posiadają zarówno właściciele, najemcy, jak również osoby korzystające z mieszkania czy domu na podstawie użyczenia, np. zamieszkując u rodziców, rodzeństwa, czy też nawet osób obcych. W świetle takich ustaleń należałoby przyjąć, że jedynie osoby zamieszkujące w lokalu mieszkalnym lub domu wbrew obowiązującym przepisom lub woli właścicieli nieruchomości (tzw. dzicy lokatorzy) nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu, a tym samym tylko im przysługiwałoby świadczenie, o którym mowa w art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej. Należy zatem przyjąć na potrzeby cytowanej ustawy, iż brak tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu dotyczy wszystkich funkcjonariuszy służby więziennej, którzy korzystają z lokalu mieszkalnego lub domu na innej podstawie niż prawo własności, tj. umowa najmu, umowa użyczenia.

Decyzją Nr "[...]" z dnia "[...]" Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji. W uzasadnieniu organ podniósł, iż błędne jest przekonanie odwołującego się, że analiza najmniejszej składowej przepisu prawnego sprowadza się do interpretacji normy prawnej w sposób korzystny wyłącznie dla wnioskodawcy. W świetle obowiązującego prawa, a także orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych, brak jednoznacznej definicji tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu nie pozwala na dowolną interpretację przepisów i żądanie strony, aby jej interpretację przyjąć na potrzeby nie tyle jej sprawy, ile na potrzeby całej ustawy o Służbie Więziennej. W ocenie organu odwoławczego pojęcie "tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego" użyte w przepisie art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej należy rozumieć jako rodzaj uprawnienia funkcjonariusza lub jego małżonka do zamieszkiwania i dysponowania danym lokalem mieszkalnym lub domem. Uprawnienie to może wynikać z różnych gałęzi prawa - najczęściej szeroko rozumianego prawa cywilnego. Podstawowym tytułem prawnym do zajmowanego lokalu mieszkalnego lub domu jest prawo własności, zaś inne tytuły prawne to, w szczególności: spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, służebność mieszkania, umowa najmu lub dzierżawy, przydział lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej. Uprawnienia osoby, której przysługuje konkretny tytuł prawny do lokalu są kształtowane w zależności od rodzaju tytułu prawnego. Wskazano przy tym, iż najszerszy charakter mają uprawnienia właściciela lokalu, natomiast najemca zgodnie z art. 659 § 1 kodeksu cywilnego ma prawo używać rzeczy (lokalu) przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a ponadto zobowiązany jest płacić wynajmującemu umówiony czynsz. Jak wynika z akt sprawy J. P. będąca żoną wnioskodawcy W. P. - będącego funkcjonariuszem Służby Więziennej zawarła w dniu 31 marca 2000r. z Towarzystwem Budownictwa Społecznego "[...]" umowę najmu lokalu mieszkalnego położonego w "[...]" przy ulicy A W związku z powyższym, w świetle obowiązujących przepisów organ uznał, iż przesłanka określona w art. 178 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy nie została spełniona, a tym samym odwołanie wnioskodawcy nie zasługuje na uwzględnienie.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie wniósł W. P., żądając uchylecia zaskarżonej decyzji w całości i przyznanie mu równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Skarżący zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 178 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o

Służbie Więziennej poprzez błędną interpretację i niezastosowanie powołanych przepisów w przedmiotowej sprawie, skutkujące odmową przyznania skarżącemu równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania.

W uzasadnieniu skarżący ponowił zarzuty i swoją argumentację przedstawioną uprzednio w złożonym odwołaniu. Podkreślił, iż obie decyzje są wadliwe i sprzeczne z prawem, a zatem nie mogą pozostać w obrocie prawnym. Ponadto organ odwoławczy nie uargumentował merytorycznie swojego stanowiska, a jedynie powielił bezpodstawne twierdzenia o braku podstaw do nabycia przez skarżącego prawa do równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Jednocześnie przedstawione przez skarżącego argumenty należy uznać za logiczne i uzasadnione. Skarżący zaznaczył, iż spełnia każdą z dwóch przesłanek wskazanych w art. 178 ust. 1 ustawy o służbie więziennej - łącznie, jak i każdą z osobna.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej - reprezentowany przez radcę prawnego - wniósł o jej oddalenie, podnosząc, iż w przedmiotowej sprawie tryb szczególnie przyznawania równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania określony w art. 178 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Służbie Więziennej nie ma zastosowania. W świetle obowiązującego prawa, a także orzecznictwa sądów cywilnych i administracyjnych brak jednoznacznej definicji tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu nie pozwala na dowolną interpretację przepisów. Żądanie strony, aby jego interpretację przyjąć na potrzeby nie tyle przedmiotowej sprawy, ile na potrzeby całej ustawy o Służbie Więziennej jest nieuzasadnione. Pojęcie " tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego", użyte w przepisie art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej należy rozumieć jako rodzaj uprawnienia funkcjonariusza lub jego małżonka do zamieszkiwania i dysponowania danym lokalem mieszkalnym lub domem. W niniejszej sprawie małżonka skarżącego w dniu 31 marca 2000r. zawarła z Towarzystwem Budownictwa Społecznego umowę najmu lokalu mieszkalnego położonego w "[...]" przy ulicy A. W związku z powyższym, w świetle obowiązujących przepisów prawa skarga jest niezasadna.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Podnieść należy, iż w myśl art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 roku Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz.1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Zatem rozpoznając skargę na decyzję Sąd dokonuje jedynie oceny, czy przy jej wydaniu nie zostały naruszone przepisy prawa materialnego bądź też procesowego, nie będąc przy tym związany zarzutami i wnioskami skargi oraz podstawą prawną.

Skarga wniesiona w niniejszej sprawie zasługuje na uwzględnienie, lecz z innych powodów niż w niej wskazane.

Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest decyzja o odmowie potwierdzenia spełnienia przez funkcjonariusza Służby Więziennej - W. P. - warunków do pobierania równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Materialnoprawną podstawę przedmiotowej decyzji stanowił przepis art. 178 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2010r. Nr 79, poz. 523), zgodnie z którym funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania, jeżeli:

- 1) on sam lub jego małżonek nie posiada w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu;

2) funkcjonariuszowi lub jego małżonkowi nie przyznano pomocy finansowej,

o której mowa w art. 184 ust. 1;

Zważyć jednak należy, iż w obecnie obowiązującej ustawie o Służbie Więziennej wprowadzony został Rozdział 20, w którym określono zasady rozpatrywania sporów

o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego. Z przepisów tych wynika, iż nie wszystkie sprawy podlegają załatwieniu w trybie postępowania administracyjnego

i kontroli sądu administracyjnego. Część spraw - chociaż także dotyczą stosunku służbowego - poddane zostały rozstrzygnięciu przez sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy, zaś niektóre ze spraw służbowych w ogóle zostały wyłączone

z możliwości ich zaskarżania w jakimkolwiek trybie.

Jak wynika z treści art. 217 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej przez sprawy ze stosunku służbowego należy rozumieć: nawiązanie stosunku służbowego, powoływanie oraz mianowanie funkcjonariuszy na stanowiska służbowe, przenoszenie, odwoływanie i zwalnianie ze stanowisk służbowych, nadawanie stopni Służby Więziennej, zawieszanie w czynnościach służbowych, zwalnianie ze służby, stwierdzanie wygaśnięcia stosunku służbowego, ustalanie uposażenia, przyznawanie świadczeń pieniężnych oraz inne konieczne czynności związane z powstaniem, zmianą, ustaniem stosunku służbowego oraz realizacją wynikających z treści tego stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy. Zgodnie z ustępem 1 tego artykułu sprawy takie rozstrzyga przełożony w formie pisemnej (art. 217 ust. 1 cytowanej ustawy). Jednakże wskazać należy, iż w ramach formy pisemnej ustawodawca przewidział różny tryb załatwiania spraw służbowych, a w związku z tym także różny tryb zaskarżania rozstrzygnięć w tych sprawach. I tak art. 218 ust. 1 i 2 ustawy o Służbie Więziennej stanowi, iż sprawy dotyczące zwolnienia ze służby, przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, przeniesienia na niższe stanowisko służbowe oraz zawieszenia w czynnościach służbowych rozstrzyga się w formie decyzji, od której funkcjonariusz może, w terminie 14 dni, wnieść odwołanie do wyższego przełożonego. Do postępowań w tych sprawach stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnych, a od decyzji organu odwoławczego przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 218 ust. 4 i 5 tej ustawy).

Z kolei sprawy wynikające z podległości służbowej, dotyczące powoływania oraz mianowania na stanowiska służbowe, odwoływania oraz zwalniania ze stanowisk służbowych i przenoszenia do dyspozycji, nadawania stopni Służby Więziennej, delegowania do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, oddelegowania do wykonywania zadań służbowych poza Służbą Więzienną w kraju lub poza granicami państwa oraz powierzenia obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym rozstrzyga się w formie rozkazu personalnego, od którego odwołanie nie przysługuje (art. 219 ust. 1 i 3 ustawy o Służbie Więziennej).

Zgodnie zaś z art. 220 ustawy o Służbie Więziennej spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy.

W świetle tak sformułowanych zapisów ustawy o Służbie Więziennej należy stwierdzić, iż sprawa dotycząca równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania stanowi sprawę ze stosunku służbowego, która nie jest rozpatrywana w trybie regulowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego, lecz została poddana kognicji sądu właściwego w sprawach z zakresu prawa pracy. Wprawdzie art. 192 ustawy o Służbie Więziennej, zamieszczony w rozdziale dotyczącym mieszkań funkcjonariuszy określa organy właściwe do wydawania decyzji w sprawach realizacji uprawnień funkcjonariusza wynikających z przepisów tego rozdziału (w tym równoważnika pieniężnego w tytułu braku mieszkania), to w ocenie składu orzekającego nie zmienia to ogólnych zasad przyjętych w ustawie. Skoro bowiem decyzja w przedmiotowej sprawie nie jest wymieniona w art. 218 ust. 1 ustawy, to nie podlega trybowi określonym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego,

a tym samym nie służy od niej dowołanie. Dostrzec trzeba przy tym, że art. 178 ustawy o Służbie Więziennej nie zawiera w swojej dyspozycji formy przymiotnikowej takiej jak np. decyduje, nakazuje czy też określa, której brak zaś stanowi dodatkowy argument przemawiający za nie kwalifikowaniem przedmiotowej sprawy jako objętej zakresem postępowania administracyjnego. Należy zresztą wskazać, iż powołany art. 192 ustawy o Służbie Więziennej nie określa organów odwoławczych, co także przemawia za przyjęciem tezy, iż treść tego przepisu nie zmienia ogólnych zasad rozpatrywania sporów o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego przyjętych w ustawie. Takich zasad nie mogą także zmienić przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2010r. w sprawie równoważnika pieniężnego przysługującego funkcjonariuszowi Służby Więziennej z tytułu braku mieszkania (Dz.U. Nr 137 poz. 920). Wprawdzie § 3 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, iż wypłata równoważnika pieniężnego następuje do 10. dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu,

w którym decyzja o wypłacie równoważnika stała się ostateczna, co mogłoby sugerować, iż decyzja w tym przedmiocie podlega trybowi odwoławczemu. Jednakże

w ocenie Sądu takie sformułowanie tego przepisu wykracza poza delegację ustawową. Zgodnie bowiem art. 181 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej Minister Sprawiedliwości został upoważniony do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego trybu wypłaty równoważnika, o którym mowa w art. 178 ust. 1, oraz sposobu zwrotu nienależnie pobranego równoważnika pieniężnego, uwzględniając termin wypłaty

i zwrotu równoważnika oraz jednostki organizacyjne właściwe do jego wypłaty. Nie uzyskał zatem delegacji ustawowej do uregulowania kwestii dotyczących trybu rozstrzygnięcia o tym świadczeniu. Ponadto wskazać należy, iż z uzasadnienia do projektu ustawy o Służbie Więziennej wynika, iż rozdzielenie trybu rozpatrywania spraw na te załatwiane w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego i te poddane orzekaniu przez sąd pracy, miało charakter zabiegu celowego. Ustawodawca uznał bowiem, iż przekazanie rozpatrywania spraw dotyczących należności i świadczeń przysługujących funkcjonariuszom kognicji sądów pracy pozwoli na szybsze merytoryczne rozstrzygnięcie sporów w tym zakresie.

Zatem w ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie decyzja wydana przez Dyrektora Aresztu Śledczego stanowi formę pisemną załatwienia sprawy

z wniosku funkcjonariusza o przyznanie równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Od decyzji tej nie służyło stronie odwołanie do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej, lecz prawo do wystąpienia z roszczeniem do sądu właściwego w sprawach z

zakresu prawa pracy. W tej sytuacji funkcjonariuszowi nie służył środek zaskarżenia w trybie administracyjnoprawnym, a zaskarżona decyzja, którą rozpatrzono merytorycznie wniesione odwołanie, została wydana z naruszeniem przepisów powołanej ustawy o Służbie Więziennej oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wobec powyższego na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit c ustawy Prawo

o postępowaniu przed sądami administracyjnymi uchylono zaskarżoną decyzję. Rozstrzygnięcie w kwestii wykonalności zaskarżonej decyzji podjęto stosownie do art. 152 wskazanej ustawy, zgodnie z którym w razie uwzględnienia skargi Sąd

w wyroku określa, czy i w jakim zakresie zaskarżony akt lub czynność nie mogą być wykonane. Rozstrzygnięcie to traci moc z chwilą uprawomocnienia się wyroku.