

III SA/Gd 27/11 - Wyrok WSA w Gdańsku

Data orzeczenia	2011-02-24	<i>orzeczenie nieprawomocne</i>
Data wpływu	2011-01-17	
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku	
Sędziowie	Alina Dominiak /sprawozdawca/ Felicja Kajut Jacek Hyla /przewodniczący/	
Symbol z opisem	6212 Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego	
Hasła tematyczne	Ślužba więzienna	
Skarżony organ	Inne	
Treść wyniku	Uchylono decyzję II i I instancji	
Powołane przepisy	Dz.U. 2002 nr 153 poz 1270 art. 145 par. 1 pkt 1 lit. a i c w zw. z art. 135, art. 152 <i>Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.</i> Dz.U. 2010 nr 79 poz 523 art. 178 ust. 1, art. 218 ust. 1, art. 219, art. 220 <i>Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Ślužbie Więziennnej.</i>	

SENTENCJA

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Jacek Hyla, Sędziowie WSA Alina Dominiak (spr.), WSA Felicja Kajut, Protokolant Starszy Sekretarz Sądowy Agnieszka Januszewska, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 lutego 2011 r. sprawy ze skargi S. S. na decyzję Dyrektora Okręgowego Ślužby Więziennnej z dnia 23 listopada 2010 r. nr [...] w przedmiocie równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz decyzję Dyrektora Aresztu Śledczego z dnia 15 października 2010 r. nr [...]; 2. określa, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 15 października 2010 r. Dyrektor Aresztu Śledczego, na podstawie art. 104 k.p.a., art. 178, 179, 180 oraz 192 pkt 4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010r. o Ślužbie Więziennnej (Dz. U. z 2010r. Nr 79, poz. 523), § 2 i § 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2010r. w sprawie równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania funkcjonariuszy Ślužby Więziennnej (Dz. U. z 2010r. Nr 137, poz. 920) odmówił przyznania S. S. prawa do otrzymywania równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania określonego w art. 178 ustawy o Ślužbie Więziennnej, zaś na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. stwierdził wygaśnięcie decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego z dnia 17 listopada 2003r. nr [...].

W uzasadnieniu organ wskazał, że S. S. zajmuje lokal mieszkalny położony w S. przy ul. [...] na podstawie umowy najmu. W miejscowości pełnienia ślužby posiada tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, który należy rozumieć w świetle art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Ślužbie Więziennnej jako uprawnienie funkcjonariusza (lub małżonka) do zamieszkiwania i dysponowania lokalem mieszkalnym lub domem. Podstawowym tytułem prawnym do zajmowania lokalu mieszkalnego lub domu jest prawo własności. Inne tytuły prawne do lokalu to m.in.: spółdzielcze własnościowe i lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, ślužebność mieszkania, umowa najmu lub dzierżawy, przydział lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej. Wobec tego, że S. S. posiada w miejscowości pełnienia ślužby tytuł prawny do lokalu mieszkalnego na podstawie umowy najmu, nie przysługuje mu równoważnik z tytułu braku mieszkania.

Natomiast w związku z wejściem w życie z dniem 13 sierpnia 2010r. ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Ślužbie Więziennnej, dotychczas wydana decyzja ustalająca uprawnienie funkcjonariusza Ślužby Więziennnej do równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania straciła moc.

Po rozpoznaniu odwołania S. S. od powyższej decyzji Dyrektor Okręgowy Ślužby Więziennnej decyzją z dnia 23 listopada 2010 r., wydaną na podstawie art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a., art. 178 i 180 ustawy o

Służbie Więziennej oraz § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lipca 2010 r. w sprawie równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania funkcjonariuszy Służby Więziennej, utrzymał decyzję organu pierwszej instancji w mocy.

Organ odwoławczy wskazał, że przedmiotem sporu jest interpretacja brzmienia art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej. Organ stoi na stanowisku literalnej jego interpretacji oraz rozumieniem "tytułu prawnego" w oparciu o art. 336 k.c., jak również przyjętego w doktrynie i orzecznictwie – jako pisemne lub ustne oświadczenie woli, jednostronne lub w formie umowy, albo orzeczenie lub decyzja właściwego sądu lub organu, z którego wynika dla danej osoby możliwość korzystania z lokalu, czy też rozporządzania nim. W ocenie organu mając na uwadze ww. definicję S. S. na podstawie umowy najmu posiada prawo do korzystania z lokalu mieszkalnego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku na decyzję Dyrektora Okręgowej Służby Więziennej S. S. wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

W uzasadnieniu skargi podniósł, że z powodu nieumiejętnej interpretacji przepisów prawa materialnego został pozbawiony ekwiwalentu podstawowego prawa do lokalu mieszkalnego wyrażonego w art. 170 ust. 1 ustawy. Wskazał, że umowa najmu jest tytułem prawnym do lokalu mieszkalnego w S., jednak nie pozbawia to skarżącego prawa do równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Istotą sprawy jest, czy funkcjonariusz posiada mieszkanie, które umożliwia mu niezakłóconą realizację zadań służbowych, co gwarantuje tytuł własności.

Zdaniem skarżącego literalna wykładnia przedmiotowego przepisu jest błędna, bowiem stosując się do niej należałoby uznać, że równoważnik pieniężny będzie przysługiwać jedynie funkcjonariuszowi, wobec którego orzeczono eksmisję, a więc pozbawionego prawa do lokalu mieszkalnego. Otrzymanie przez bezdomnego funkcjonariusza równoważnika pieniężnego, pozwalającego na wynajęcie mieszkania, spowoduje pozbawienie go tego świadczenia, bo będzie posiadał tytuł prawny.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie popierając dotychczasowe stanowisko.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

W myśl art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Skarga podlegała uwzględnieniu.

Podkreślenia wymaga, że rozstrzygnięcia organów dotyczyły w istocie dwóch kwestii- odmowy przyznania skarżącemu prawa do równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania oraz wygaśnięcia decyzji z dnia 17 listopada 2003 r.

Dyrektor Aresztu Śledczego stwierdził wygaśnięcie decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego z dnia 17 listopada 2003 r. nr [...]. Przyznawała ona skarżącemu prawo do równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania od dnia 19 listopada 2003 r. Wskazany przez organ jako podstawa prawna decyzji art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji

nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony.

Organ pierwszej instancji jako uzasadnienie tej części decyzji wskazał jedynie, że w związku z wejściem w życie z dniem 13 sierpnia 2010 r. ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej dotychczas wydana decyzja ustalająca uprawnienie funkcjonariusza do równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania straciła moc. Poza tak ogólnym stwierdzeniem organ nie poczynił żadnych wywodów, na jakiej podstawie doszedł do powyższego wniosku. Mimo że przywołany przepis zawiera kilka różnych przyczyn wygaśnięcia decyzji, organ nie wskazał w sposób szczegółowy, dlaczego uznał, że decyzja stała się bezprzedmiotowa, i czy stwierdzenie wygaśnięcia decyzji nakazuje przepis prawa - i jaki przepis, czy też leży to w interesie społecznym i z jakich przyczyn, lub w interesie strony i z jakich przyczyn.

Organ odwoławczy natomiast, poza ogólnym stwierdzeniem, że decyzja organu pierwszej instancji jest zgodna z obowiązującym prawem, w ogóle nie odniósł się do tej kwestii.

W tej sytuacji decyzje organów obu instancji w części dotyczącej stwierdzenia wygaśnięcia decyzji Dyrektora Aresztu Śledczego z dnia 17 listopada 2003 r. nr [...] zostały wydane z naruszeniem art. 107 § 3 k.p.a., bowiem nie zawierają one w istocie wyjaśnienia podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa, które to naruszenie przepisów postępowania mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Odnosząc się do tej części rozstrzygnięcia, która dotyczy odmowy skarżącemu prawa do otrzymywania równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania określonego w art. 178 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz.523), zwanej dalej "ustawą", wskazać trzeba, że przepis art. 178 ust. 1 ustawy stanowi, iż 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.

Wykładnia przepisu art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej, jakiej dokonały w niniejszej sprawie organy obu instancji prowadzi w istocie do sytuacji przedstawianej w skardze przez skarżącego - w przypadku gdyby funkcjonariusz, nie mający jakiegokolwiek tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu, uzyskał z tego tytułu równoważnik pieniężny i przeznaczył go na część pokrycia kosztów najmu lokalu mieszkalnego w miejscowości pobliskiej, należałoby go uzyskanego równoważnika natychmiast pozbawić. Z tego względu Sąd podziela pogląd, że najem lokalu nie sprzeciwia się przyznaniu przedmiotowego równoważnika.

Zwrócić należy w tym miejscu uwagę, że sprawa dotycząca równoważnika pieniężnego, będąca sprawą dotyczącą przyznawania świadczeń pieniężnych jest sprawą ze stosunku służbowego (art. 217 ust. 2 ustawy).

Co do zasady sprawy ze stosunku służbowego rozstrzyga przełożony w formie pisemnej (art. 217 ust. 1 ustawy).

Ustawa wyraźnie określa, kiedy sprawy nią unormowane rozstrzyga się w formie decyzji – taką formę rozstrzygnięcia przewiduje np. art. 218 ust.1 dotyczący zwolnienia ze służby, przeniesienia, zawieszenia w czynnościach, art. 172 dotyczący przydziału lokalu mieszkalnego, art. 182 ust. 6 dotyczący zwrotu nienależnie pobranego równoważnika pieniężnego, art. 188 dotyczący opróżnienia lokalu mieszkalnego. Ustawa nie przewiduje rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania w formie decyzji.

Ponadto art. 220 ustawy stanowi, że 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.

Art. 218 ust. 1 ustawy dotyczy zwolnienia ze służby, przeniesienia do pełnienia służby w innej jednostce, przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, zawieszenia w czynnościach służbowych. Przepis art. 219 ustawy normuje natomiast rozstrzygnięcie spraw wynikających z podległości służbowej (powoływanie i mianowanie na stanowiska służbowe, odwoływanie i zwalnianie ze stanowisk, przenoszenie do dyspozycji, nadawanie stopni, delegowanie do czasowego pełnienia służby, oddelegowanie do wykonywania zadań służbowych poza Służbą Więzienną, powierzenie obowiązków na innym stanowisku, wygaśnięcie stosunku służbowego).

W świetle przepisów omawianej ustawy sprawa dotycząca równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, będąca sprawą ze stosunku służbowego, nie jest sprawą, o jakiej mowa w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 ustawy, wobec czego ewentualny spór w takiej sprawie powinien rozpatrywać sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy, zgodnie z brzmieniem art. 220 ustawy.

Mając na uwadze całość powyższych wywodów Sąd na mocy art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) w zw. z art. 135 p.p.s.a. uchylił decyzje organów obu instancji.

Na podstawie art. 152 p.p.s.a. Sąd orzekł, że zaskarżona decyzja nie może być wykonana.