

Wyrok z dnia 2 października 2002 r.

I PKN 463/01

Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 10 stycznia 1994 r. w sprawie określenia stanowisk Służby Parków Narodowych, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie oraz szczegółowych zasad i trybu zajmowania i zwalniania tych mieszkań (M.P. Nr 3, poz. 12) w zakresie ustalającym ekwiwalent za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania (ekwiwalent czynszu) wydane zostało z przekroczeniem upoważnienia z art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.).

Przewodniczący SSN Józef Iwulski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Zbigniew Myszka, Jadwiga Skibińska-Adamowicz.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 października 2002 r. sprawy z powództwa Marka S. i Bazylego P. przeciwko N. Parkowi Narodowemu w K. o zapłatę, na skutek kasacji powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 24 maja 2001 r. [...]

o d d a ł kasację

U z a s a d n i e n i e

Powodowie Marek S. i Bazyli P. wnieśli o zasądzenie od N. Parku Narodowego w K. różnicy między wypłaconym im za okres od 1 sierpnia 1996 r. do 31 marca 2000 r. ekwiwalentem za mieszkanie obliczonym według stawek czynszu regulowanego w miejscowości wykonywania pracy a ekwiwalentem według czynszu w stosunkach wolnego najmu w B. (ich miejscem zamieszkania). Powód Marek S. dochodził kwoty 20.444,30 zł, a Bazyli P. kwoty 19.747,20 zł.

Wyrokiem wstępnym z dnia 28 lutego 2001 r. [...] Sąd Okręgowy-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku ustalił, że „powodom przysługuje ekwiwalent czynszu liczony według stawek wolnego najmu kształtujących się w miejscowo-

ściach właściwych dla wykonywania obowiązków służbowych”. Sąd pierwszej instancji stwierdził, że powodowie od 1 września 1996 r. pracują w N. Parku Narodowym i od 1 listopada 1996 r. powołani zostali na stanowiska konserwatorów obwodów ochronnych. Pracownicy zatrudnieni na tych stanowiskach zaliczonych do Służby Parków Narodowych mają prawo do bezpłatnego mieszkania według art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.; obecnie jednolity tekst: Dz.U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 ze zm.) i zarządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 10 stycznia 1994 r. w sprawie określenia stanowisk Służby Parków Narodowych, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie oraz szczegółowych zasad i trybu zajmowania i zwalniania tych mieszkań (M.P. Nr 3, poz. 12). Powodowie otrzymywali ekwiwalent czynszu według stawek, jakie kształtowały się na terenie gmin, w których wykonywali obowiązki pracownicze. Sąd Okręgowy uznał, że skoro ustawodawca prawo do bezpłatnego mieszkania odnosi do miejscowości, w której pracownik pełni obowiązki służbowe, to ekwiwalent czynszu należy odnosić do cen wolnego najmu, jaki kształtuje się w miejscowościach, w których byłoby przydzielone bezpłatne mieszkanie, a nie do miejscowości gdzie zamieszkuje.

Sąd Apelacyjny w Białymstoku wyrokiem z dnia 24 maja 2001 r. [...] oddalił apelację powodów. Wobec braku możliwości dostarczenia powodom mieszkania, przysługuje im ekwiwalent. Zdaniem Sądu Apelacyjnego analiza treści zarządzenia z dnia 10 stycznia 1994 r. pozwala podzielić pogląd przyjęty w wyroku Sądu pierwszej instancji. Wykładnia logiczna i systemowa prowadzą do takiego stanowiska. Zgodnie z § 1 ust.1 zarządzenia bezpłatne mieszkanie przysługuje w miejscowości, w której pracownik pełni obowiązki służbowe. Zatem prawo do bezpłatnego mieszkania jest związane z miejscowością, w której pełnione są obowiązki pracownicze. Jest to konsekwencja art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, z którego wynika, że pracownicy parków narodowych stanowiący Służbę Parków Narodowych mają prawo do bezpłatnego mieszkania, jeżeli stanowisko oraz charakter pracy związane są z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania. W treści § 2 ust. 2 tego zarządzenia przez użycie terminu „w danej miejscowości” nawiązano do miejscowości, w której są pełnione obowiązki pracownicze. Skoro bowiem prawo do bezpłatnego mieszkania ograniczone jest do miejscowości, w której pełnione są obowiązki pracownicze, to również i ekwiwalent powinien być płacony według stawek wolnego najmu właściwych dla miejscowości, w której są pełnione te obowiązki. Za taką inter-

pretacją przemawia użycie w § 2 ust. 2 zarządzenia terminu „w danej miejscowości”. Gdyby ustawodawca zmierzał do ustalenia ekwiwalentu w wysokości faktycznie ponoszonej za zajmowane mieszkanie, to redakcja tego przepisu nie zawierałaby tego terminu. Skoro prawo do bezpłatnego mieszkania jest ograniczone do miejscowości wykonywania obowiązków pracowniczych, to i wysokość ekwiwalentu powinna wynikać ze stawek obowiązujących w takiej (danej) miejscowości.

Od wyroku tego kasację wnieśli powodowie, którzy zarzucili naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię § 2 ust. 1 zarządzenia z dnia 10 stycznia 1994 r. polegającą na przyjęciu, że powodom przysługuje ekwiwalent liczony według stawek czynszu wolnego najmu kształtujących się w miejscowościach, w których wykonywane są obowiązki pracownicze. Zdaniem powodów wykładnia ta jest błędna, bowiem przy jej dokonaniu Sąd drugiej instancji nie odniósł się do całej treści przepisu. W § 2 ust. 2 zarządzenia prawodawca odnosi ekwiwalent do zajmowanego przez pracownika mieszkania, co wynika zwłaszcza z użycia zwrotu „za zajmowane przez niego mieszkanie”. Czas teraźniejszy ciągły tego sformułowania uzasadnia pogląd, że powodom należy się ekwiwalent liczony według stawek czynszu wolnego najmu w B., tj. w miejscowości, w której zamieszkują. W konkretnym przypadku przepis jest zdaniem wielokrotnie złożonym, przy czym dopełnieniem zdania nadrzędnego „pracownikowi przysługuje ekwiwalent czynszu” jest zarówno zwrot „jaki kształtuje się w stosunkach wolnego najmu w danej miejscowości”, jak i zwrot „za zajmowane przez niego mieszkanie”. Zatem wyrażenie „za zajmowane przez niego mieszkanie” oznacza czynność teraźniejszą, trwającą aktualnie (za mieszkanie użytkowane, będące w posiadaniu w danej chwili przez pracownika). Użycie tego sformułowania wyklucza możliwość odniesienia przepisu do miejscowości, w której pracownik pełni obowiązki służbowe, jako że przyjęcie, iż pracownikowi nie dostarczono bezpłatnego mieszkania, powoduje obowiązek pracodawcy zapłaty ekwiwalentu czynszu za zajmowane przez niego mieszkanie. Prawo do bezpłatnego mieszkania w miejscowości pełnienia obowiązków służbowych wyklucza prawo do ekwiwalentu czynszu za zajmowane mieszkanie. Zgodzić się należy z poglądem, że prawo do bezpłatnego mieszkania związane jest z miejscowością, w której dany pracownik pełni obowiązki służbowe. Jednakże ustawodawca odmiennie uregulował kwestię wypłaty ekwiwalentu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wyrok Sądu pierwszej instancji określono jako wstępny. Został on jednak wydany z naruszeniem art. 318 § 1 k.p.c., zgodnie z którym sąd, uznając roszczenie za usprawiedliwione w zasadzie, może wydać wyrok wstępny tylko co do samej zasady, co do spornej zaś wysokości żądania - zarządzić bądź dalszą rozprawę, bądź jej odroczenie. Przestanką wydania wyroku wstępnego jest więc uznanie roszczenia za usprawiedliwione co do zasady. Wyrok taki jest z istoty korzystny dla powoda, a więc nie powinien on mieć interesu w jego zaskarżeniu. Tymczasem powodowie zaskarżyli ten wyrok apelacją, a obecnie skarżą wyrok oddalający tę apelację. Jest to skutek tego, że wyrok Sądu pierwszej instancji bynajmniej nie uznaje roszczenia za usprawiedliwione co do zasady (jest więc wydany niezgodnie z art. 318 § 1 k.p.c.). Powodowie twierdzili bowiem, że przysługuje im ekwiwalent obliczony według wolnorynkowych stawek czynszu w miejscowości ich faktycznego zamieszkiwania (taka była zasada ich roszczenia). Sąd pierwszej instancji takiej zasady nie uznał za usprawiedliwioną, lecz przyjął (ustalił), iż powodom przysługuje ekwiwalent według wolnorynkowych stawek czynszu, ale w miejscowości, w której wykonują obowiązki pracownicze. Wyrok ten nie oddala powództwa w żadnym zakresie, ale taki będzie skutek jego uprawomocnienia. Sąd drugiej instancji tej kwestii nie rozważał, ale też pozostaje ona poza zakresem podstaw kasacyjnych. Przede wszystkim jednak wyrok ten zaskarżyli tylko powodowie, a więc w postępowaniu apelacyjnym nie mogło już zapaść orzeczenie dla nich mniej korzystne (zakaz *reformationis in peius* z art. 384 k.p.c., który obowiązuje też w postępowaniu kasacyjnym - art. 393¹⁹ k.p.c.).

Powodowie dochodzili roszczeń za okres od 1 sierpnia 1996 r. do 31 marca 2000 r., co wymaga analizy zmian przepisów, które w tym czasie miały miejsce (analiza nowych regulacji prawnych może mieć też znaczenie dla dokonania wykładni przepisów dotychczasowych). Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody w brzmieniu obowiązującym do dnia 2 lutego 2001 r. (a więc przez cały okres, którego dotyczą roszczenia powodów) stanowiła w art. 17 ust. 2 pkt 2, że pracownicy parków narodowych stanowiący Służbę Parków Narodowych mają prawo do bezpłatnego mieszkania, jeżeli stanowisko oraz charakter pracy związane są z koniecznością zamieszkania w miejscu jej wykonywania. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że ustawa w ogóle nie przewidywała prawa do ekwiwalentu w przypadku nieprzyznania przez pracodawcę bezpłatnego mieszkania. Omawiany przepis wyrażnie łączył też prawo do bezpłatnego mieszkania z zajmowaniem stanowiska, na któ-

rym charakter pracy powodował konieczność zamieszkiwania w miejscu wykonywania pracy, przy czym ustawa nie określała tych stanowisk. Upoważnienie do wydania aktów podustawowych zawarte było w art. 20 ustawy, który stanowił między innymi, że Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa określi: 1) stanowiska i wymagania kwalifikacyjne Służby Parków Narodowych, 2) stanowiska Służby Parków Narodowych, na których zatrudnionym pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie, oraz szczegółowe zasady, tryb przyznawania i zwalniania tych mieszkań. Jak z tego wynika Minister Ochrony Środowiska nie został upoważniony do wprowadzenia ekwiwalentu na wypadek, gdyby nie zostało przydzielone bezpłatne mieszkanie uprawnionemu pracownikowi. Minister Ochrony Środowiska regulację dotyczącą takiego ekwiwalentu wprowadził jednak w zarządzeniu z dnia 10 stycznia 1994 r., wydanym właśnie na podstawie upoważnienia z art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy. W zarządzeniu tym w granicach upoważnienia ustawowego Minister Ochrony Środowiska określił stanowiska, na których pracownikom przysługuje bezpłatne mieszkanie (§ 1 ust. 1 - między innymi stanowisko konserwatora obwodu ochronnego). Prawo to w sposób wyraźny dotyczyło tylko mieszkania w miejscowości, w której pracownik pełnił obowiązki służbowe i w budynkach parku narodowego. Przepis § 2 ust. 2 zarządzenia stwierdzał, że w razie braku możliwości dostarczenia mieszkania, pracownikowi przysługuje ekwiwalent czynszu, jaki kształtuje się w stosunkach wolnego najmu w danej miejscowości, za zajmowane przez niego mieszkanie, nie więcej niż za 70 m² powierzchni użytkowej. Stan prawny uległ zasadniczej zmianie z dniem 2 lutego 2001 r., tj. z wejściem w życie ustawy nowelizującej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz.U. z 2001 r. Nr 3, poz. 21). Do ustawy o ochronie środowiska dodano wówczas nowe przepisy art. 17 ust. 2a-h. Według nowego art. 17 ust. 2c ustawy, w przypadku: 1) braku możliwości dostarczenia mieszkania przez park narodowy uprawnionemu pracownikowi oraz 2) posiadania przez uprawnionego pracownika lokalu mieszkalnego, który stanowi jego własność, wypłaca się ekwiwalent za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania. Zgodnie z art. 17 ust. 2d ustawy ekwiwalent za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania wypłaca się w wysokości średniej stawki czynszu w stosunkach wolnego najmu w danej miejscowości przy przysługującej maksymalnej powierzchni normatywnej dla liczby osób pozostających z pracownikiem we wspólnym gospodarstwie domowym, jednak nie więcej niż za 70 m². Nowelizacja ustawy polegała więc na samodzielnym uregulowaniu wykazu stanowisk, na których przysługuje bezpłatne mieszkanie oraz przyznaniu prawa do ekwiwalentu za niewy-

korzystywanie bezpłatnego mieszkania. Nadto w art. 17 ust. 2d ustawy pominięto sformułowanie użyte w § 2 ust. 2 zarządzenia z dnia 10 stycznia 1994 r., że ekwiwalent przysługuje według stawek czynszu „za zajmowane mieszkanie”. Od wejścia w życie tej nowelizacji nie powinno więc być wątpliwości, że ekwiwalent należy obliczać według wolnorynkowych stawek czynszu w miejscowości, w której pracownik wykonuje obowiązki pracownicze. W omawianej nowelizacji wprowadzono też nowe upoważnienie do wydania aktów podustawowych (art. 17 ust. 2h), według którego minister właściwy do spraw środowiska określa w drodze rozporządzenia między innymi tryb i szczegółowe zasady obliczania oraz tryb i terminy wypłacania ekwiwalentu za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania, uwzględniając specyfikę parków narodowych oraz warunki lokalne. Na podstawie tego upoważnienia zostało wydane rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 maja 2002 r. w sprawie trybu przydzielania i zwalniania mieszkań pracownikom stanowiącym Służbę Parków Narodowych, trybu i szczegółowych zasad obliczania oraz trybu i terminu wypłacania ekwiwalentu za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania (Dz.U. Nr 66, poz. 607).

Przechodząc do rozpoznania zarzutów kasacji, należy stwierdzić, że koncentrują się one na językowo-logicznej wykładni § 2 ust. 2 zarządzenia z dnia 10 stycznia 1994 r. (tak samo zresztą, jak rozważania Sądów). Wywodom kasacji w tym zakresie nie można odmówić przestrzegania reguł takiej wykładni. Powodowie nie dostrzegają jednak w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego w okresie, którego dotyczą roszczenia, bardziej ogólnego kontekstu uregulowań (ustawowych), zwłaszcza wynikających z zasad prawidłowej legislacji. Jak stwierdzono wyżej, prawo do ekwiwalentu za niewykorzystywanie bezpłatnego mieszkania nie wynikało z ustawy, która nie zawierała też upoważnienia do wprowadzenia takiego prawa w akcie podustawowym. Regulacja § 2 ust. 2 zarządzenia z dnia 10 stycznia 1994 r. nie miała więc upoważnienia ustawowego i dlatego jako przepis prawny nie ustanawiała skutecznie prawa do ekwiwalentu. Prawo to można jednak konstruować na ogólnych zasadach wykonywania zobowiązania ze stosunku pracy. Jednakże ustawa wyraźnie wiązała prawo do bezpłatnego mieszkania z zajmowaniem stanowiska, na którym charakter pracy powodował konieczność zamieszkiwania w miejscowości wykonywania pracy. Warunkiem prawa do bezpłatnego mieszkania było więc nie tylko zajmowanie stanowiska określonego w akcie podustawowym, ale także związana z zajmowaniem tego stanowiska konieczność zamieszkiwania w miejscu wykonywania pracy. Dlatego też mieszkanie miało być przydzielone w miejscu świadczenia pracy.

Oznacza to, że nie zawsze zajmowanie określonego stanowiska dawało prawo do bezpłatnego mieszkania. Jeżeli więc, tak jak w przypadku powodów, mimo zajmowania określonego stanowiska pracownik nie musiał zamieszkiwać w miejscu wykonywania pracy, to z mocy ustawy w ogóle nie miał prawa do bezpłatnego mieszkania. Oczywiście brak prawa do bezpłatnego mieszkania oznaczał także brak prawa do ekwiwalentu za niekorzystanie z niego, gdyż ekwiwalent jest prawem pochodnym (zastępuje świadczenie w naturze). W tym kontekście nie mają racji powodowie, jeżeli twierdzą, że prawodawca (Minister w zarządzeniu) oderwał prawo do ekwiwalentu od prawa do bezpłatnego mieszkania. Jeżeli bezpłatne mieszkanie przysługiwało tylko w miejscowości, w której pracownik wykonywał obowiązki pracownicze oraz tylko wówczas, gdy charakter pracy powodował konieczność zamieszkiwania w tej miejscowości, to nie powinno budzić wątpliwości, że w razie nieprzydzielenia bezpłatnego mieszkania, pracownik musiałby wynająć mieszkanie w miejscowości, w której wykonywał obowiązki. Powiązanie to oznaczało więc (tak jak uznały to Sądy), że jeżeli przysługiwało pracownikowi bezpłatne mieszkanie, a go nie otrzymał, to ekwiwalent musiał być odniesiony do stawek czynszu w miejscowości wykonywania pracy, gdyż z istoty prawa do bezpłatnego mieszkania wynikała konieczność zamieszkiwania w tej miejscowości.

Wobec powyższego można postawić zasadnie pytanie, czy powodom w ogóle przysługiwał ekwiwalent za niekorzystanie z bezpłatnego mieszkania. Wątpliwość tę należy rozstrzygnąć na korzyść powodów, ale nie ze względu na regulacje wynikające z przepisów prawnych, lecz ze względu na treść stosunku pracy. Minister nie mógł wprawdzie skutecznie ustanowić takiego prawa w akcie podstawowym, ale mógł wydawać zarządzenia organizacyjne. Poszczególni pracodawcy stosowali się do tych zarządzeń i w ten sposób przenosili do treści indywidualnych stosunków pracy poszczególne regulacje zarządzenia. Nie funkcjonowały one jednak jako przepisy prawne, ale jako elementy indywidualnych stosunków pracy, wynikające z czynności prawnych pracodawców (akceptowanych w sposób dorozumiany przez pracowników). W takim kontekście nie jest jednak istotna wykładnia językowo-logiczna właściwa w pierwszej kolejności dla przepisów prawnych, lecz należy zastosować zasady wykładni oświadczeń woli. Zgodnie więc z art. 65 k.c. oświadczenie woli należy tak tłumaczyć, jak tego wymagają ze względu na okoliczności, w których złożone zostało, zasady współżycia społecznego oraz ustalone zwyczaje, a w umowach należy raczej badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, aniżeli opierać się na jej do-

słownym brzmieniu. Zastosowanie takich reguł wykładni prowadzi do wniosku, że skoro pracodawcy przyznawali ekwiwalent za niekorzystanie z bezpłatnego mieszkania wyłącznie ze względu na zajmowanie określonego stanowiska, ale równocześnie uznawali tylko prawo do mieszkania w miejscowości wykonywania pracy, to ich zamiarem było tylko zrekompensowanie kosztów wynajmu mieszkania w takiej miejscowości. Pracodawcy w analizowanych okolicznościach nie można bowiem przypisać zamiaru zwrotu pracownikowi ponoszonych kosztów zamieszkania poza miejscem wykonywania pracy, a więc w granicach oderwanych od świadczenia w naturze (bezpłatnego mieszkania w miejscu świadczenia pracy).

Z tych względów kasacja powodów podlegała oddaleniu na podstawie art. 393¹² k.p.c.

=====