

Wyrok z dnia 9 lutego 2001 r.

III RN 68/00

Sprawa przyznania równoważnika mieszkaniowego żołnierzowi zawodowemu jest indywidualną sprawą administracyjną, która powinna być załatwiona w drodze decyzji administracyjnej na zasadach i w trybie określonym w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 9 lutego 2001 r. sprawy ze skargi Zbigniewa G. na decyzję Dyrektora Oddziału Rejonowego Garnizonu W.- Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w W. z dnia 6 listopada 1998 r. [...] w przedmiocie równoważnika mieszkaniowego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e

Dyrektor Oddziału Terenowego [...] Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w W. decyzją z dnia 1 października 1998 r. odmówił Zbigniewowi G. naliczenia i wypłaty równoważnika mieszkaniowego, uznając, że wyrok rozwodowy pozbawił wnioskodawcę prawa do korzystania z całego lokalu mieszkalnego, w wyniku czego utracił przysługujące mu poprzednio normy mieszkaniowe na żonę i dzieci, a tym samym utracił prawo do równoważnika pieniężnego na żonę i dzieci.

Dyrektor Oddziału Rejonowego Garnizonu W. Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w W. decyzją z dnia 6 listopada 1998 r. uchylił zaskarżoną odwołaniem Zbigniewa G. powyższą decyzję i umorzył postępowanie przed organem pierwszej instancji. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze

zm.)wymienia enumeratywnie przypadki, w których organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej rozstrzygają sprawy w formie decyzji administracyjnej (art. 30 ust. 1, art. 34 ust. 4, art. 38 ust. 2, art. 41, art. 43, art. 44, art. 49 ust. 5). Przepis art. 39 ust. 1 ustawy określający, komu przysługuje równoważnik, nie może być podstawą do wydania decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 9 listopada 1999 r. [...] oddalił skargę Zbigniewa G. na powyższą decyzję organu drugiej instancji. W ocenie Sądu organ drugiej instancji zasadnie przyjął, że sprawa przyznania równoważnika mieszkaniowego nie należy do „trybu decyzyjnego”, a podana w uzasadnieniu tej decyzji argumentacja znajduje oparcie zarówno w przepisach ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie ekwiwalentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego przysługującego osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz.U. Nr 37, poz. 165 ze zm.). Z art. 39 ust. 1 ustawy wynika jedynie tylko tyle, że osobom uprawnionym, niezależnie od zajmowanego lokalu, przysługuje równoważnik mieszkaniowy. Wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 39 ust. 3 ustawy rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej w przepisach § 7 - 13 nie stanowi o administracyjnoprawnym trybie ustalania równoważnika. W jednym tylko przypadku, a mianowicie w § 11 ust. 1 rozporządzenia, przewiduje się wydanie decyzji o wstrzymaniu wypłaty równoważnika w razie niewykonania robót i napraw. Wyjątek ten, w ocenie Sądu, potwierdza wynikającą z ustawy i rozporządzenia zasadę wyłączenia formy decyzyjnej w tych sprawach.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) oraz art. 1 § 1 pkt 1, art. 104 § 1, art. 105 § 1 KPA, a także art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W ocenie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego sprawa przyznania równoważnika mieszkaniowego na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozdziału 3 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. jest sprawą indywidualną, ściśle

związaną z wojskowym stosunkiem służbowym żołnierza zawodowego, będącym stosunkiem administracyjnym, załatwianą władczo przez wojskowy organ administracji publicznej. Jest więc sprawą z zakresu administracji publicznej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 kwietnia 1992 r. III ARN 17/92 – OSNCP 1993 z. 3, poz. 44)

Nie jest trafny pogląd Sądu, że w każdym przypadku załatwienie sprawy indywidualnej z zakresu administracji publicznej w drodze decyzji może nastąpić tylko wówczas, gdy przepisy prawa materialnego wyraźnie o tym stanowią. Do takiego poglądu nie upoważnił Sądu przepis art. 13 ust. 4 ustawy ani przepisy powołanego rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Powyższy przepis zawiera ogólne upoważnienie organów Agencji do załatwiania decyzją administracyjną spraw uregulowanych w tej ustawie, bez enumeratywnego ich wymienienia. Celem wypełnienia luki w prawie w zakresie uregulowania procesowych form załatwiania spraw administracyjnych utrwalił się pogląd, że właściwy organ administracji publicznej obowiązany jest do załatwienia konkretnej, indywidualnej sprawy decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1 KPA niezależnie od tego, czy przepisy prawa materialnego wyraźnie wskazują taką formę jej załatwienia, jeżeli prawo materialne przewiduje dla określonego podmiotu uprawnienia lub obowiązki, których realizacja należy do organu administracji publicznej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna ma usprawiedliwione podstawy. W rozpoznawanej sprawie jest sporne, czy sprawa przyznania równoważnika mieszkaniowego osobie uprawnionej powinna być rozstrzygana w drodze decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 1 pkt 1 i art. 104 § 1 KPA. W związku z tym należy stwierdzić, że zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) osobom uprawnionym, niezależnie od zajmowania lokalu mieszkalnego, przysługuje równoważnik mieszkaniowy. Powyższy przepis ustanawia zatem uprawnienie do otrzymania równoważnika mieszkaniowego przez osoby, które spełniają warunki do jego otrzymania. Nie ulega ponadto wątpliwości, że powyższe uprawnienie nie powstaje z mocy prawa, bowiem równoważnik mieszkaniowy jest przyznawany w wysokości i w trybie określonym w rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 marca 1996 r. w sprawie ekwi-

walentu konserwacyjnego oraz równoważnika mieszkaniowego, przysługujących osobom uprawnionym do osobnych kwater stałych i najemcom lokali mieszkalnych (Dz.U. Nr 37, poz. 165 ze zm.). Sprawa przyznania równoważnika mieszkaniowego osobie uprawnionej jest niewątpliwie sprawą indywidualną, bowiem jej przedmiotem jest prawo do konkretnego równoważnika mieszkaniowego określonej osoby uprawnionej, która musi spełniać prawne warunki do otrzymania tego równoważnika.

Pozostaje do rozważenia, czy sprawa przyznania równoważnika mieszkaniowego osobie uprawnionej jest sprawą administracyjną, czy też inną sprawą, np. sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 KPC. W związku z tym należy podkreślić, że w rozpoznawanej sprawie osobą uprawnioną do otrzymania równoważnika mieszkaniowego na podstawie powołanego wyżej przepisu art. 39 ust. 1 ustawy jest żołnierz zawodowy, zaś uprawnienie do otrzymania tego równoważnika wynika ze stosunku służbowego żołnierza zawodowego. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalili się prawidłowy pogląd, że sprawy o roszczenia wynikające ze stosunku służbowego nie są sprawami pracowniczymi ani sprawami cywilnymi w rozumieniu KPC, lecz sprawami administracyjnymi (postanowienie Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym z dnia 7 sierpnia 1996 r., III PO 12/96 – OSNAPiUS 1997 nr 7, poz. 120).

Z powyższych rozważań wynika, że sprawa przyznania równoważnika mieszkaniowego żołnierzowi zawodowemu jest indywidualną sprawą administracyjną (sprawą z zakresu administracji publicznej). Nie ulega wątpliwości, że załatwienie tej sprawy należy do właściwości dyrektora oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, która zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy wykonuje zadania własne i zlecone z zakresu administracji rządowej, związane w szczególności z utrzymaniem nieruchomości pozostających w Agencji, a także z zakwaterowaniem stałym i tymczasowym żołnierzy zawodowych oraz wypłatą świadczeń pieniężnych wynikających z prawa do osobnej kwatery stałej. W związku z tym, że zawarte w tym przepisie wyliczenie spraw należących do właściwości Agencji jest przykładowe, na co wskazuje użyty w nim zwrot „w szczególności”, należy przyjąć, że do właściwości dyrektora oddziału terenowego Agencji należą sprawy przyznawania równoważnika mieszkaniowego. Skoro zatem sprawa ta należy do właściwości Agencji i jest sprawą określoną „w dalszych przepisach ustawy”, to zgodnie ze wskazówką zawartą w przepisie art. 13 ust. 4 ustawy, sprawa przyznania lub odmowy przyznania równoważnika mieszkaniowego powinna być załatwiona w drodze decyzji adminis-

tracyjnej na zasadach i w trybie określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego

Biorąc powyższe pod rozagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====