



Sygn. akt I CSKP 71/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 czerwca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Władysław Pawlak (przewodniczący)

SSN Paweł Grzegorzczak (sprawozdawca)

SSN Monika Koba

w sprawie z powództwa Z. K.
przeciwko Skarbowi Państwa - Komendantowi Służby Ochrony Państwa w W.
o zobowiązanie do złożenia oświadczenia woli,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym
w Izbie Cywilnej w dniu 30 czerwca 2021 r.,
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...]
z dnia 29 listopada 2018 r., sygn. akt I ACa [...],

- 1. oddala skargę kasacyjną;**
- 2. odstępuje od obciążenia powoda kosztami postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Powód Z. K. domagał się zobowiązania pozwanego Skarbu Państwa - Komendanta Służby Ochrony Państwa do złożenia następującego oświadczenia woli: „Skarb Państwa reprezentowany przez Komendanta Służby Ochrony Państwa

zobowiązuje się na podstawie art. 83 ustawy z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu wypłacić na rzecz Z. K. ekwiwalent w kwocie 283 970,36 zł za rezygnację przez uprawnionego z lokalu mieszkalnego”.

Sąd pierwszej instancji - Sąd Okręgowy w W. ustalił, że Z. K. od dnia 3 stycznia 1986 r. do dnia 28 marca 2018 r. pełnił służbę jako kontraktowy żołnierz zawodowy. Po wejściu w życie ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (jedn. tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 985, dalej - „ustawa o BOR”; obecnie uchylona) został przeniesiony do stałej służby jako funkcjonariusz Biura Ochrony Rządu (BOR). W czasie pełnienia służby złożył wniosek o wypłatę ekwiwalentu w zamian za rezygnację z lokalu mieszkalnego i w dniu 31 października 2014 r. zajmował 70 pozycję na liście oczekujących z uprawnieniami do 5 norm mieszkaniowych. Z dniem 28 marca 2016 r. powód został zwolniony ze służby stałej w BOR na podstawie art. 35 ust. 1 pkt 7 lit. b oraz art. 39 pkt 1 ustawy o BOR, nabywając prawo do emerytury policyjnej od dnia 1 kwietnia 2016 r. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 723).

W dniu 28 października 2016 r. powód zajmował na liście oczekujących na wypłatę ekwiwalentu w zamian za rezygnację z lokalu 483 pozycję z adnotacją „odmowa realizacji”. Na wniosek powoda pozwany decyzją z dnia 4 kwietnia 2017 r. stwierdził, że powód zachował prawo do lokalu po nabyciu uprawnień emerytalnych. Małżonka powoda jest właścicielką domu jednorodzinnego przy ul. W. w S..

Sąd Okręgowy przyjął, że podstawa prawna roszczenia wynika z uchylonej z dniem 1 lutego 2018 r. ustawy o BOR w związku z art. 373 ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (jedn. tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 575). Odwołując się do przepisów ustawy o BOR, Sąd Okręgowy nie podzielił stanowiska pozwanego, że funkcjonariuszowi BOR nie przysługuje ekwiwalent za rezygnację z lokalu w sytuacji, w której jego małżonka posiada lokal lub dom w miejscowości, w

której pełni on służbę lub w miejscowości pobliskiej, a więc zachodzi negatywna przesłanka przydziału lokalu (art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy o BOR). Zdaniem Sądu Okręgowego, okoliczności wskazane w art. 84 ust. 2 ustawy o BOR dotyczą tylko jednej z form zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza, a mianowicie uprawnienia do przydziału lokalu, natomiast nie odnoszą się do uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu.

W konsekwencji, w ocenie Sądu Okręgowego, tytuł prawny małżonki powoda do domu jednorodzinnego nie wyłączał jego uprawnienia do ekwiwalentu w zamian za rezygnację z lokalu. Z tych względów, wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2018 r. Sąd Okręgowy uwzględnił powództwo zobowiązując pozwanego do złożenia oświadczenia woli o treści określonej w sentencji.

Po rozpoznaniu apelacji pozwanego, wyrokiem z dnia 29 listopada 2018 r. Sąd Apelacyjny w [...] zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że powództwo oddalił.

Sąd Apelacyjny uznał za trafne zarzuty naruszenia prawa procesowego. Ustalając istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności Sąd Okręgowy pominął, że już w dacie złożenia wniosku o wypłatę ekwiwalentu, tj. w dniu 23 listopada 2001 r. potrzeby mieszkaniowe Z. K. i jego rodziny były zaspokojone, ponieważ dnia 3 września 1996 r. małżonka powoda uzyskała przydział lokalu mieszkalnego, składającego się z 3 izb o powierzchni 48,16 m² z zasobów mieszkaniowych [...] Spółdzielni Mieszkaniowej. Powierzchnia mieszkalna tego lokalu odpowiadała normom zaludnienia przysługującym funkcjonariuszom BOR na podstawie art. 77 ustawy o BOR oraz aktów wykonawczych. Potwierdzało to oświadczenie powoda z dnia 28 listopada 2013 r., skierowane do Szefa BOR, w którym zadeklarował, że posiada uprawnienia do 40 m² powierzchni mieszkalnej i podał, że jego małżonka posiada dom jednorodzinny po rodzicach w S. przy ul. W..

W zakresie oceny prawnej, Sąd Apelacyjny uznał, że doszło do naruszenia art. 84 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy o BOR. Sąd Okręgowy błędnie bowiem przyjął, że powodowi przysługuje prawo do ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu. Analiza przepisów art. 76-87 ustawy o BOR prowadzi do wniosku, że ich celem jest zaspokojenie potrzeb

mieszkaniowych funkcjonariusza w miejscu pełnienia służby. Nie są to natomiast dodatkowe przywileje tej grupy zawodowej. Wskazują na to rozwiązania wiążące nabycie poszczególnych uprawnień z brakiem tytułu prawnego funkcjonariusza lub członków jego rodziny do lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby (np. art. 77 ust. 1 ustawy o BOR w odniesieniu do równoważnika pieniężnego, art. 84 ust. 2 w odniesieniu do przydziału lokalu) i możliwość skorzystania tylko z jednego ze sposobów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (art. 86 ust. 1 pkt 5 i 8 ustawy o BOR).

Nie można było tym samym podzielić stanowiska Sądu Okręgowego, że przesłanki uzasadniające odmowę realizacji prawa do lokalu mieszkalnego dotyczą tylko przydziału lokalu, a nie odnoszą się do uprawnienia do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego. Skoro prawo do lokalu realizuje się przez wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu, a więc nie zawsze, a tylko wtedy, gdy funkcjonariuszowi przysługiwało uprawnienie do uzyskania lokalu w drodze decyzji o przydziale, to uprawniony do uzyskania ekwiwalentu jest tylko ten funkcjonariusz, w stosunku do którego nie zachodziła żadna z przesłanek wymienionych w art. 84 ust. 2 pkt 1- 5 ustawy o BOR wykluczających przydział lokalu. W przeciwnym razie użyty w art. 83 ust. 1 pkt 2 tej ustawy zwrot „w zamian za rezygnację z lokalu” byłby pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia prawnego. Za taką interpretacją przemawia również, zdaniem Sądu Apelacyjnego, art. 86 ust. 1 pkt 5 ustawy o BOR, zgodnie z którym funkcjonariusz BOR, który uzyskał już przydział lokalu mieszkalnego, może otrzymać ekwiwalent pieniężny, jeżeli zrezygnuje z tego lokalu, a więc chcąc uzyskać ekwiwalent musi spełniać przesłanki warunkujące przydział lokalu.

Dodatkowo Sąd Apelacyjny wskazał, że za przedstawioną interpretacją przemawiają argumenty zaczerpnięte z wykładni systemowej, odwołującej się do przepisów regulujących uprawnienia związane z formami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy innych służb mundurowych. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że prawo do ekwiwalentu pieniężnego, o którym mowa w art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy o BOR, nie jest przywilejem przyznanym funkcjonariuszom z racji pełnienia służby w tej formacji, lecz służy wyłącznie zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych w

miejsowości pełnienia służby. Uprawniony do ekwiwalentu może być zatem tylko ten funkcjonariusz BOR, w stosunku do którego zostały spełnione przesłanki do przydziału lokalu (art. 84 ust. 2 ustawy o BOR).

W tym stanie rzeczy, skoro potrzeby mieszkaniowe powoda były zaspokojone początkowo przez przydział lokalu spółdzielczego, a następnie nabycie przez małżonkę domu jednorodzinnego, to ze względu na art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy o BOR nie przysługiwało mu uprawnienie do ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z lokalu. Oceny tej nie podważała ostateczna decyzja administracyjna, którą Szef BOR potwierdził zachowanie przez powoda prawa do lokalu po nabyciu uprawnień emerytalnych.

Wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył w całości skargą kasacyjną powód, zarzucając naruszenie art. 76 ust. 1 ustawy o BOR; art. 83 ust. 1 ustawy o BOR; art. 87 ust. 1 ustawy o BOR; art. 76 ust. 1 w związku z art. 77 i art. 83 ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o BOR oraz art. 64 k.c., a także art. 87 ust. 4 ustawy o BOR. Na tej podstawie powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi, który wydał orzeczenie lub uchylenie i zmianę zaskarżonego wyroku przez oddalenie apelacji pozwanego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zasadnicze znaczenie miały zarzuty naruszenia art. 76 ust. 1 i art. 83 ust. 1 ustawy o BOR. Zarzucając naruszenie tych przepisów powód wywodził, że Sąd Apelacyjny błędnie przyjął, iż nie przysługiwało mu prawo do lokalu mieszkalnego w żadnej postaci, mimo że art. 76 ust. 1 ustawy o BOR jest treściowo jednoznaczny i stanowi, iż prawo do lokalu mieszkalnego przysługuje każdemu funkcjonariuszowi w służbie stałej. Ponadto, zdaniem powoda, art. 83 ust. 1 ustawy o BOR nie ogranicza kręgu osób, do których ma zastosowanie art. 76 ust. 1 ustawy o BOR, lecz określa jedynie sposoby realizacji uprawnienia wynikającego z tego przepisu.

Stosownie do art. 76 ust. 1 ustawy o BOR funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości oddalonej od tej miejscowości nie więcej niż 100 kilometrów, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających

z przepisów odrębnych. Prawo to funkcjonariusz traci w razie dyscyplinarnego wydalenia ze służby (art. 76 ust. 4 ustawy o BOR).

Przepis art. 76 ustawy o BOR nie jest jednak jedynym przepisem ustawy o BOR, regulującym materię prawa do lokalu przysługującego funkcjonariuszowi BOR w służbie stałej. W szczególności, zgodnie z art. 83 ust. 1 i 2 ustawy o BOR, prawo do lokalu realizuje się przez: 1) przydział lokalu; 2) wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu. Przepisy art. 84 ust. 1 i art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o BOR stanowią z kolei, że przydział lokalu następuje w drodze decyzji administracyjnej szefa BOR i że lokalu w drodze decyzji administracyjnej nie przydziela się m.in. funkcjonariuszowi posiadającemu w miejscowości, w której pełni służbę, lub miejscowości pobliskiej, lokal odpowiadający co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej lub dom, jak również funkcjonariuszowi, którego małżonek posiada taki lokal lub dom.

Przepisy te muszą być odczytywane łącznie, ponieważ obejmują one różne elementy treściowe uprawnienia przyznanego funkcjonariuszom BOR w służbie stałej w art. 76 ustawy o BOR. Sytuacja, w której treść normy prawnej jest ujęta w kilku przepisach prawa, wymagających całościowej analizy w procesie wykładni, nie stanowi wyjątku na tle współczesnych zasad redagowania tekstów prawnych. Konieczność uwzględnienia przy rekonstrukcji tak wysłowionej normy wszystkich części tekstu prawnego, w których są zawarte jej elementy, stanowi oczywistość i mieści się w pełni w powszechnie akceptowanych ramach językowych dyrektyw wykładni, których zastosowanie stanowi pierwszy etap interpretacji tekstu prawnego.

Należało zatem zwrócić uwagę, że art. 83 ust. 1 ustawy o BOR, przewidując możliwość realizacji prawa do lokalu bądź przez przydział lokalu bądź przez wypłatę ekwiwalentu, wskazuje, iż ekwiwalent ten przysługuje w zamian za rezygnację z lokalu. Zwrotu tego nie można prawidłowo rozumieć odmiennie aniżeli w ten sposób, że warunkiem uzyskania ekwiwalentu jest to, by funkcjonariuszowi w ogólności przysługiwało prawo do lokalu. Z przepisu tego można zatem wyprowadzić wniosek, że pierwszoplanową formą zadośćuczynienia prawu funkcjonariusza do lokalu jest jego fizyczne udostępnienie, funkcjonariusz może jednak zrezygnować z tej postaci realizacji swego prawa, uzyskując ekwiwalent

pieniężny. Rezygnacja z lokalu, skutkująca możliwością ubiegania się o ekwiwalent, zakłada jednak, zgodnie z ogólnym znaczeniem tego słowa, podjęcie decyzji będącej wyrazem woli osoby uprawnionej co do tego, w jakiej formie - przez przydział lokalu, czy przez wypłatę ekwiwalentu - uprawnienie to ma zostać zrealizowane.

Idąc tym torem, o rezygnacji z lokalu nie można mówić w sytuacji, w której lokal taki nie może być w ogóle funkcjonariuszowi przyznany ze względu na okoliczności określone w art. 84 ust. 2 ustawy o BOR. Okoliczności te, jak wynika z treści art. 84 ust. 2 ustawy o BOR, wykluczają możliwość przydzielenia funkcjonariuszowi lokalu m.in. dlatego, że on lub jego małżonek dysponuje już odpowiednim lokalem w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Jeżeli zaś przyznanie funkcjonariuszowi lokalu nie jest możliwe, to bezprzedmiotowa staje się kwestia rezygnacji z lokalu, ponieważ funkcjonariusz nie może zrezygnować z czegoś, czego nie może uzyskać. Niemożność przydzielenia lokalu z powodu wystąpienia okoliczności określonych w art. 84 ust. 2 ustawy o BOR wyklucza zatem również uprawnienie do ubiegania się o wypłatę ekwiwalentu, skoro przysługuje on „w zamian” za rezygnację z lokalu, nie zaś w związku z faktem posiadania przez funkcjonariusza lub jego małżonka lokalu odpowiadającego wymaganiom określonym w ustawie o BOR lub w związku z wystąpieniem innych okoliczności określonych w art. 84 ust. 2 ustawy o BOR.

Wbrew stanowisku prezentowanemu w skardze kasacyjnej, wykładnia językowa, dokonywana z uwzględnieniem wszystkich przepisów składających się na treść uprawnienia funkcjonariusza zadeklarowanego w art. 76 ust. 1 ustawy o BOR, nie prowadzi zatem do wniosku preferowanego przez skarżącego.

Przeciwko zapatrywaniu, według którego art. 84 ust. 2 ustawy o BOR nie ma wpływu na krąg osób uprawnionych do wypłaty ekwiwalentu w zamian za rezygnację z lokalu, w większym jeszcze stopniu przemawiają argumenty funkcjonalne i wzgląd na spójność z innymi regulacjami prawnymi ustanawiającymi zbliżone rozwiązania w zakresie pomocy mieszkaniowej dla funkcjonariuszy służb państwowych. Dostrzec trzeba przy tym, że przy uwzględnieniu złożoności współczesnego porządku prawnego, w tym wielości jego źródeł, i dorobku

współczesnej kultury prawnej nie powinno budzić wątpliwości, iż wynik językowej wykładni prawa powinien każdorazowo podlegać weryfikacji w świetle pozajęzykowych metod interpretacji, uwzględniających kontekst funkcjonalny i systemowy. Chodzi zatem nie tylko o założenie, że podstawą odczytania tekstu prawnego jest zawsze jego interpretacja (*omnia sunt interpretanda*), lecz także o to, że osiągnięcie prawidłowego wyniku wykładni wymaga każdorazowo zaangażowania nie tylko dyrektyw semantycznych, lecz także uwzględnienia m.in. celu analizowanej regulacji przez pryzmat preferowanej przez ustawodawcę aksjologii, przy czym sięgnięcie do pozajęzykowych dyrektyw interpretacyjnych może w określonych warunkach uzasadniać odstępianie od wyniku wykładni opartej wyłącznie na brzmieniu tekstu prawnego.

Na tym tle zważyć należało, że art. 76 ust. 1 ustawy o BOR nie gwarantuje funkcjonariuszowi w służbie stałej prawa do lokalu w ogólności, lecz prawo do lokalu w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości oddalonej od tej miejscowości nie więcej niż 100 kilometrów. Uściślenie, że lokal ma być położony w miejscowości, w której funkcjonariusz pełni służbę lub w pobliżu, świadczy o tym, że zasadniczym celem tego przepisu nie jest zapewnienie funkcjonariuszom swoistej dodatkowej gratyfikacji w formie rzeczowej (art. 83 ust. 1 pkt 1 ustawy o BOR) lub pieniężnej (art. 83 ust. 1 pkt 2 ustawy o BOR). Unormowanie to zakłada natomiast, że funkcjonariusz powinien zamieszkiwać w pobliżu miejscowości, w której pełni służbę, co związane jest z dyspozycyjnością oczekiwaną od osoby pozostającej w formacji mundurowej, jaką jest BOR (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lutego 2010 r., II PK 193/09, OSNP 2011, nr 13-14, poz. 181). Dlatego też uprawnienie określone w art. 76 ust. 1 ustawy o BOR nie dotyczy jakiegokolwiek lokalu, lecz lokalu w miejscowości, w której funkcjonariusz pełni służbę lub pobliskiej. Wprawdzie w świetle art. 83 ust. 1 ustawy o BOR funkcjonariusz BOR może zrezygnować z przydziału lokalu i w zamian za to uzyskać ekwiwalent pieniężny, nie przekreśla to jednak faktu, że prawo funkcjonariusza do lokalu należy kwalifikować jako prawo celowe, służące realizacji potrzeb służby, nie zaś jako swoisty element uposażenia funkcjonariusza.

Stosownie do tego, jeżeli funkcjonariusz dysponuje we własnym zakresie lokalem odpowiadającym wymaganiom służby, to jego potrzeby w tej mierze należy

uznać za zrealizowane. Stoi to nie tylko na przeszkodzie przydzieleniu - kolejnego w takiej sytuacji - lokalu, który miałyby realizować potrzeby służby, lecz konsekwentnie także ekwiwalentu w zamian za rezygnację z lokalu. Konkluzja ta koresponduje również z art. 79 ustawy o BOR, który przyznaje funkcjonariuszowi BOR równoważnik pieniężny jedynie wtedy, gdy on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu, który odpowiadałby warunkom określonym w art. 76 ust. 1 ustawy o BOR i wyklucza jego wypłatę m.in. wtedy, gdy funkcjonariusz bezzasadnie odmawia przyjęcia lokalu odpowiadającego potrzebom służby (art. 79 ust. 3 pkt 5 ustawy o BOR). Uprawnienie w postaci równoważnika ma charakter pochodny do prawa do lokalu i stanowi czasową formę jego realizacji, jeżeli funkcjonariuszowi nie został przydzielony lokal odpowiadający potrzebom służby.

Preferowane przez skarżącego stanowisko, według którego okoliczności określone w art. 84 ust. 2 ustawy o BOR wyłączają jedynie przydział lokalu, nie rzutują natomiast na uprawnienie do ekwiwalentu pieniężnego, prowadziłoby w tym świetle do nieracjonalnych rezultatów. Zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o BOR przydział lokalu wyłączony jest co do zasady w razie zbycia przez funkcjonariusza lub jego małżonka lokalu odpowiadającego potrzebom służby, jak również, jeżeli funkcjonariuszowi udzielono pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe podczas pełnienia służby w innych formacjach. Z przepisów tych wynika wola uniknięcia sytuacji, w których funkcjonariusz uzyskiwałby uprawnienie do lokalu, mimo że uprzednio posiadał lokal odpowiadający potrzebom służby i dokonał jego zbycia, oraz w których funkcjonariusz uzyskiwałby wsparcie mieszkaniowe w sposób wielokrotny. Racje te mają ogólny charakter i brak przekonujących argumentów, dla których miałyby one wykluczać wyłącznie przydział lokalu, przy jednoczesnym pozostawieniu uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego. Ekwiwalent stawałby się wtedy swoistą premią za zbycie lokalu, względnie stanowiłby kolejną formę pomocy mieszkaniowej dla funkcjonariusza, mimo że pomoc taką otrzymał on już uprzednio, służąc w innej formacji.

Przy wykładni art. 76 i n. ustawy o BOR nie można pomijać również dorobku orzecznictwa na tle innych ustaw regulujących w zbliżony sposób uprawnienia funkcjonariuszy do uzyskania pomocy w zakresie zakwaterowania (por. m.in. art. 88 i n. ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz.

360, dalej – „ustawa o Policji”, art. 85 i n. ustawy z dnia 31 maja 1996 r. o Służbie Więziennej, jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r., nr 207, poz. 1761, dalej - „ustawa o Służbie Więziennej z 1996 r.” - obecnie uchylona i art. 170 i n. ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, jedn. tekst: Dz.U. z 2021 r., poz. 1064, dalej - „ustawa o Służbie Więziennej z 2010 r.”).

W kontekście art. 88 i n. ustawy o Policji w orzecznictwie konsekwentnie wskazuje się, że celem uprawnień mieszkaniowych przyznanych policjantom jest zapewnienie, by dysponowali oni odpowiednim mieszkaniem w miejscowości, w której pełnią służbę lub w miejscowości pobliskiej, a zatem - jeżeli policjant dysponuje takim lokalem - cel przepisu jest osiągnięty. Funkcjonariuszowi nie służy w takim stanie rzeczy nie tylko prawo do przydziału lokalu na podstawie decyzji administracyjnej, co wynika wprost z art. 95 pkt 2 ustawy o Policji, lecz również pomoc finansowa, o której mowa w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji. Aby zatem ubiegać się o pomoc finansową policjant musi spełniać warunki umożliwiające przydzielenie mu lokalu w drodze decyzji administracyjnej, co zakłada, że nie ma on zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w miejscu pełnienia służby. Stanowisko to wykształciło się w orzecznictwie, mimo że, co akcentowano w skardze kasacyjnej, art. 94 ust. 1 ustawy o Policji, gdyby przepis ten odczytywać w oderwaniu od innych regulacji zawartych w tej ustawie, nie warunkuje pomocy finansowej dla funkcjonariusza tym, aby nie dysponował on tytułem do lokalu w miejscu pełnienia służby (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 1999 r., OPS 1/99, ONSA 1999, nr 3, poz. 77 i wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego np. z dnia 21 stycznia 2016 r., I OSK 751/15, niepubl., z dnia 16 marca 2016 r., I OSK 2312/14, niepubl., z dnia 12 czerwca 2018 r., I OSK 1361/16, niepubl. i z dnia 27 maja 2020 r., I OSK 636/19, niepubl.).

Wahania w orzecznictwie sądów administracyjnych, na które zwrócono uwagę w skardze kasacyjnej, nie dotyczą tego generalnego założenia, które stanowi *communis opinio*, lecz momentu, według którego powinna następować ocena, czy potrzeby mieszkaniowe funkcjonariusza zostały zaspokojone, w szczególności, czy relewantny jest moment złożenia lub rozpoznawania wniosku o pomoc finansową, czy też moment objęcia służby, w konsekwencji zaś, czy uwzględnieniu mogą podlegać wydatki, które funkcjonariusz uprzednio poniósł

w celu samodzielnego zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2018 r., I OSK 1361/16, niepubl. i powołane tam dalsze orzecznictwo, a także z dnia 27 lutego 2019 r., I OSK 916/19, niepubl. i z dnia 30 kwietnia 2020 r., I OSK 4276/18, niepubl.). Kwestia ta jest bezprzedmiotowa z punktu widzenia sytuacji prawnej powoda, zważywszy, że z wiążących Sąd Najwyższy ustaleń faktycznych wynikało, iż potrzeby mieszkaniowe powoda były zaspokojone w standardzie odpowiadającym wymaganiom służby od 1996 r., a zatem już przed rozpoczęciem służby powoda w BOR.

Na celowy charakter pomocy finansowej przyznawanej funkcjonariuszowi wskazywano również na tle art. 85 i art. 90-91 ustawy o Służbie Więziennej z 1996 r. W uchwale składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2008 r., OPS 7/08, niepubl. podniesiono, że w przypadku funkcjonariusza, który dysponuje lokalem odpowiadającym potrzebom służby, cel rozważanej regulacji jest osiągnięty, a zatem nie przysługuje mu prawo do przydziału lokalu, a w konsekwencji także pomoc finansowa określona w art. 90 ust. 1 ustawy. Stanowisko to sformułowano, mimo że art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej ma ogólne brzmienie i nie wyłącza wprost możliwości ubiegania się o pomoc finansową w sytuacji, w której funkcjonariusz nie spełnia warunków do przydzielenia mu lokalu zgodnie z art. 91 tej ustawy. Zwrócono również uwagę, że pomocy finansowej udzielanej funkcjonariuszowi nie można traktować jako rekompensaty z tytułu niemożności otrzymania lokalu w drodze administracyjnej. Pogląd ten należy odpowiednio odnieść również do miarodajnych przepisów ustawy o BOR, co stoi na przeszkodzie traktowaniu ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z lokalu, o którym mowa w art. 83 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, jako rekompensaty z tytułu prawnej niemożności przydzielenia funkcjonariuszowi lokalu z powodu przeszkód unormowanych w art. 84 ust. 2 ustawy o BOR, w tym zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza we własnym zakresie jeszcze przed rozpoczęciem służby (por. także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2011 r., I OSK 1203/10 i z dnia 13 maja 2011 r., I OSK 130/11, niepubl.). Stanowisko to jest podtrzymywane na tle obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej, która *expressis verbis* warunkuje pomoc finansową

udzielaną funkcjonariuszowi tym, by był on uprawniony do uzyskania lokalu w drodze przydziału (art. 184 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej z 2010 r.; por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2016 r., III PK 50/15, niepubl., a także wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2018 r., II PK 346/16, niepubl., w którym stwierdzono, że art. 170 ust. 1, statuujący prawo do lokalu, należy wyklądać łącznie z art. 187 ustawy o Służbie Więziennej, który ustanawia przesłanki negatywne przyznania lokalu mieszkalnego, którymi są m.in. posiadanie lokalu w miejscowości, w której funkcjonariusz pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, odpowiadającego co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej).

Odwołując się do regulacji zawartych w innych ustawach przewidujących pomoc mieszkaniową dla funkcjonariuszy służb państwowych, dostrzeżenia wymagało zarazem, że ustawa o BOR nie zawiera odpowiednika art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 26 lipca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (jedn. tekst: Dz.U. z 2020 r., poz. 2017, dalej - „u.z.S.Z.”) w pierwotnym brzmieniu, który stanowił, iż jeżeli osobie uprawnionej do kwatery lub jej małżonkowi przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego albo są oni właścicielami domu mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego nabytego bez pomocy finansowej, o której mowa w ust. 1 pkt 2, prawo do kwatery tej osoby realizuje się poprzez wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego. Z przepisu tego wynikało wprost, że w sytuacji, w której osoba uprawniona lub jej małżonek we własnym zakresie, bez uzyskania pomocy finansowej, zrealizowali potrzeby mieszkaniowe, osoba uprawniona realizuje prawo do kwatery przez wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, mimo że - zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 2 u.z.S.Z. w dawnym brzmieniu - ekwiwalent pieniężny przysługiwał co do zasady w zamian za rezygnację z kwatery. W ustawie o BOR kwestię tę unormowano jednak w sposób odmienny.

Reasumując, należało przyjąć, że powodowi nie przysługiwało prawo do ekwiwalentu w zamian za rezygnację z lokalu, skoro nie był on uprawniony w świetle art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy o BOR do uzyskania lokalu na podstawie przydziału.

Oceny tej nie mogły zmieniać dalsze argumenty skargi, w których zwrócono uwagę na mechanizmy polegające na pobieraniu przez innych funkcjonariuszy

BOR przez dłuższy czas równoważnika pieniężnego, mimo możliwości samodzielnego nabycia lokalu, a następnie realizowania uprawnienia do wypłaty ekwiwalentu, a także wywody dotyczące wykluczenia z kręgu uprawnionych do ekwiwalentu funkcjonariuszy uczciwych, którzy nabyli samodzielnie lokal na kredyt. Okoliczności te lokują się bowiem poza granicami sprawy, w której wniesiono skargę kasacyjną; powód nie wykazał również, by w związku z zaspokojeniem swych potrzeb mieszkaniowych poniósł konkretne wydatki lub zaciągnął zobowiązania kredytowe. Inną rzeczą jest, że okoliczność ta, jak już stwierdzono, nie mogłaby mieć wpływu na wynik postępowania, skoro powód obejmował służbę w BOR mając zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w zakresie odpowiadającym potrzebom służby.

Wbrew wywodom skargi, Sąd Apelacyjny nie przyjął również, że intencją ustawodawcy było zapewnienie funkcjonariuszowi lokalu wyłącznie przez czas, w którym nie uzyska on tytułu do lokalu samodzielnie. Przypadki, w których powinno dojść do opróżnienia lokalu przydzielonego funkcjonariuszowi, regulował art. 86 ustawy o BOR, który nie stanowił podstawy orzekania w sprawie. Ubocznie należało zauważyć, że to, iż uprzednie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie stanowi przeszkodę w uzyskaniu lokalu w drodze przydziału oraz ekwiwalentu w zamian za rezygnację lokalu, nie oznacza *per se*, że uzyskanie przez funkcjonariusza tytułu do lokalu we własnym zakresie (np. w drodze spadkobrania lub odpłatnego nabycia) już po przydzieleniu mu lokalu, musi pociągać za sobą utratę prawa do przydzielonego uprzednio lokalu.

W skardze zarzucono również naruszenie art. 87 ust. 1 ustawy o BOR przez pominięcie wydania ostatecznej decyzji administracyjnej, w której stwierdzono zachowanie przez powoda uprawnień do lokalu. Sąd Apelacyjny nie pominął jednak tej decyzji, lecz odniósł się do niej, przyjąwszy, że nie ma ona prejudycjalnego znaczenia dla rozpoznawanej sprawy. Ze stanowiskiem tym należało się zgodzić.

Analiza art. 87 ustawy o BOR może wywoływać wątpliwości co do tego, czy kompetencja do wydania decyzji administracyjnej określonej w art. 87 ust. 4 dotyczy także takich sytuacji, w których przed wystąpieniem zdarzeń określonych w art. 87 ust. 1 i 2 ustawy o BOR nie doszło do przydzielenia lokalu, a funkcjonariusz

oczekuje jedynie wypłaty ekwiwalentu w zamian za rezygnację z lokalu, jak *implicite* przyjął Szef BOR w sprawie skarżącego (por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lutego 2019 r., II SA/Wa 832/18, niepubl.), czy też odnosi się jedynie do przypadków, w których funkcjonariusz korzysta już z przydzielonego mu lokalu, za czym może przemawiać brzmienie art. 87 ust. 2 *in fine* ustawy o BOR i ogólna kompetencja sądów powszechnych do orzekania w sprawach dotyczących umowy o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu (art. 83 ust. 2 ustawy o BOR), wynikająca z cywilnoprawnego charakteru tej umowy. Niezależnie jednak od sposobu rozstrzygnięcia tej kwestii, art. 87 ust. 4 ustawy o BOR nie stwarza podstawy do przyjęcia, aby decyzja administracyjna wydana na jego podstawie miała przesądzające znaczenie dla sądu powszechnego w zakresie przysługiwania funkcjonariuszowi uprawnienia do ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z lokalu w procesie o złożenie oświadczenia woli prowadzącego do zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu.

Zgodnie z art. 83 ust. 2 ustawy o BOR wypłata ekwiwalentu następuje na podstawie umowy między szefem BOR a osobą uprawnioną. Umowny tryb wypłaty ekwiwalentu skutkuje tym, że w razie odmowy zawarcia umowy otwarta jest droga sądowa w postępowaniu cywilnym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2006 r., I CSK 56/05, niepubl. i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo), a sąd powszechny, na skutek powództwa o złożenie oświadczenia woli (art. 64 k.c.), samodzielnie rozstrzyga o tym, czy z powodów powinna zostać zawarta umowa skutkująca obowiązkiem wypłaty ekwiwalentu w oznaczonej wysokości. Ustawa o BOR nie przewiduje w tym przypadku drogi administracyjnej służącej stwierdzeniu przez szefa BOR uprawnienia do ekwiwalentu w drodze decyzji, która następnie byłaby prejudykatem w postępowaniu cywilnym, jeśli szef BOR odmówiłby zawarcia stosownej umowy. Ocena materialnych przesłanek do zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu została powierzona w całości sądom powszechnym. Założenia tego nie może zmieniać sytuacja, w której ubiegający się o wypłatę ekwiwalentu funkcjonariusz został zwolniony ze służby i nabył uprawnienia emerytalne lub rentowe, w związku z czym uzyskał decyzję administracyjną, o której stanowi art. 87 ust. 4 ustawy o BOR. Wynikająca z art. 83 ust. 2 ustawy o BOR kompetencja sądu powszechnego uzyskiwałaby wtedy

zasadniczo odmienny kształt w zależności od tego, czy o zawarcie umowy o wypłatę ekwiwalentu ubiega się funkcjonariusz w służbie stałej, czy funkcjonariusz zwolniony ze służby, który nabył określone w ustawie o BOR uprawnienia emerytalne lub rentowe, do czego brak jest zarówno językowych, jak i funkcjonalnych argumentów. Należało zatem uznać, że uzyskanie przez funkcjonariusza BOR, w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych, decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 87 ust. 4 ustawy o BOR, nie zwalnia sądu z powinności samodzielnej oceny, czy wystąpiły przesłanki zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu.

Rozważany zarzut skargi okazał się zatem bezzasadny.

Z tych względów, na podstawie art. 398¹⁴ w związku z art. 102, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.