

Wyrok z dnia 26 maja 2000 r.

III RN 168/99

Przepis § 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego w razie braku lokalu mieszkalnego (Dz.Urz. Min. Spraw. Nr 4, poz. 30), który przyznaje emerytom i rencistom Służby Więziennej prawo do równoważnika pieniężnego z tytułu braku lokalu mieszkalnego w dniu zwolnienia ze służby, jest sprzeczny z art. 89 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.).

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

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 26 maja 2000 r. sprawy z skargi Józefa K. na decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w O. z dnia 27 stycznia 1997 r. w przedmiocie wstrzymania wypłaty równoważnika pieniężnego za brak mieszkania, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 3 lutego 1999 r. [...]

o d d a l i ł rewizję nadzwyczajną.

U z a s a d n i e

Naczelnik Zakładu Karnego w K. decyzją z dnia 30 września 1996 r. wstrzymał Józefowi K. wypłatę równoważnika pieniężnego za brak mieszkania, powołując jako podstawę tej decyzji „ustawę z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej oraz ustawę z dnia 25 kwietnia 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Służby Więziennej i ich rodzin.”

Dyrektor Okręgowej Służby Więziennej w O. decyzją z dnia 27 stycznia 1997 r. uchylił zaskarżoną odwołaniem Józefa K. powyższą decyzję i wstrzymał wypłatę za

brak mieszkania począwszy od 1 września 1996 r. oraz orzekł o zwrocie nadpłaty równoważnika za wrzesień w kwocie 210, 90 zł.

W ocenie organu drugiej instancji Józef K. w dniu zwolnienia ze służby (30 września 1987 r.) nie posiadał lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby ani też w miejscowości pobliskiej, a zatem jako emerytowi Służby Więziennej przysługuje mu prawo do lokalu mieszkalnego na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. Nr 53, poz. 214 ze zm.). Przepisy tej ustawy nie przewidują natomiast prawa emeryta do wypłaty równoważnika pieniężnego w razie braku lokalu mieszkalnego, jedynie zastrzegają, że do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy. Wprowadzone zaś przepisem art. 89 ust. 1 ustawy dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze zm.) rozwiązania przyznają prawo do równoważnika pieniężnego funkcjonariuszom będącym w służbie stałej, po spełnieniu wymienionych w tym przepisie warunków. Z akt sprawy wynika, że Józef K. mieszka w lokalu mieszkalnym w miejscowości M. W obecnym stanie prawnym nie jest wymagane, aby lokal mieszkalny znajdował się w miejscu pełnienia służby lub w pobliskiej miejscowości.

Naczelnny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 3 lutego 1999 r. oddalił skargę Józefa K. na powyższą decyzję. W ocenie Sądu przepisy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego w razie braku lokalu mieszkalnego (Dz.Urz. Min. Spraw. Nr 4, poz. 30 ze zm.), na podstawie których skarżący otrzymywał równoważnik pieniężny, przestały obowiązywać wobec wyraźnego nowego uregulowania zawartego w przepisach art. 85-89 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej. Nie ma racji skarżący, że obowiązują go obecnie tylko przepisy ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, które przyznają emerytom Służby Więziennej prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji organów podległych Ministrowi Sprawiedliwości. W oparciu o upoważnienie zawarte w art. 89 ust. 3 ustawy o Służbie Więziennej zostało wydane zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1997 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty funkcjonariuszom Służby Więziennej rów-

noważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania (Dz.Urz. Min. Spraw. Nr 2, poz. 9), którego § 7 ust. 2 pkt 1 stanowi, że wypłatę równoważnika wstrzymuje się z dniem określonym w decyzji o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył powyższy wyrok rewizją nadzwyczajną, w której zarzucił rażące naruszenie art. 2 i 32 Konstytucji RP, art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin w związku z art. 85 ust. 1 i 89 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej oraz § 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego w razie braku lokalu mieszkalnego. Wskazując na powyższe podstawy wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu – Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Na podstawie przepisu art. 39 ust. 1 (nieobowiązującej) ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz.U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149 ze zm.) funkcjonariusze i członkowie ich rodzin nabywali prawo do świadczeń emerytalnych i rentowych według zasad i na warunkach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin; te ostatnie przepisy stosowało się odpowiednio. Zgodnie z przepisem art. 44 (nieobowiązującej) ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 1983 r. Nr 46, poz. 210 ze zm.) funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który nabył prawo do emerytury milicyjnej lub renty z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą, przysługiwało prawo do lokalu mieszkalnego, jednak w rozmiarze nie większym od przysługującego mu w dniu zwolnienia ze służby. Do mieszkań tych stosowało się przepisy odnoszące się do lokali mieszkalnych funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej.

Z kolei przepis art. 31 ust. 1 ustawy z 1959 r. o Służbie Więziennej przewidywał, że funkcjonariuszowi przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych, na zasa-

dach i według norm określonych przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, zaś przepis art. 31 ust. 2 tej ustawy stanowił, że funkcjonariuszowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu stałego pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej.

Na podstawie tych przepisów zostało wydane zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego w razie braku lokalu mieszkalnego (Dz.Urz. Min. Spraw. Nr 4, poz. 30), które stanowiło w § 9, że równoważnik pieniężny, o którym mowa w § 3 (równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego), przysługuje emerytom i rencistom Służby Więziennej, których inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą, jeżeli w dniu zwolnienia ze służby nie posiadali lokalu mieszkalnego - w wysokości i według zasad określonych w zarządzeniu.

W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że skarżący na podstawie tych przepisów nabył prawo do wypłaty równoważnika pieniężnego za brak mieszkania i że z dniem 1 września 1996 r. wypłata równoważnika została wstrzymana z uzasadnieniem, iż według nowych uregulowań prawnych prawo do równoważnika z tytułu braku mieszkania nie przysługuje emerytom, lecz wyłącznie funkcjonariuszowi w służbie stałej.

Problem prawny polega na tym, że ustawy zawierające upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do wydania zarządzenia z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego w razie braku lokalu mieszkalnego zostały uchylone. Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz członków ich rodzin (Dz.U. Nr 61, poz. 283) stanowi w art. 65, że traci moc ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz.U. z 1983 r. Nr 46, poz. 210 ze zm.), a w art. 66, że ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (25 kwietnia 1994 r.), z wyjątkiem przepisów art. 41, art. 44 ust. 3 i art. 48, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1995 r. Ustawa ta stanowi nadto w art. 64, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w ustawie pozostają w mocy przepisy dotychczasowe, jeżeli nie są sprzeczne z ustawą. Z kolei przepis art. 140 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 61, poz. 283 ze

zm.) stanowi o utracie mocy obowiązującej ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz.U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149 ze zm.), zaś w ust. 2 tego przepisu przewiduje, że do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w niniejszej ustawie pozostają w mocy przepisy dotychczasowe, o ile nie są z nią sprzeczne, nie dłużej jednak niż 1 rok. Ustawa ta zgodnie z jej przepisem art. 141 weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli z dniem 1 września 1996 r.

Na tle przedstawionego wyżej stanu prawnego powstaje zagadnienie, czy w odniesieniu do skarżącego obowiązywał także po dniu 1 września 1996 r. przepis § 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, zgodnie z którym równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego przysługuje emerytom i rencistom Służby Więziennej, których inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą, jeżeli w dniu zwolnienia ze służby nie posiadali lokalu mieszkalnego - w wysokości i według zasad określonych w zarządzeniu, czy też przepisy tego zarządzenia przestały obowiązywać z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, tj. z dnia 1 września 1996 r. W związku z powyższym należy rozważyć kwestię zgodności przepisu § 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 maja 1992 r. z przepisami ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, skoro zgodnie z art. 140 ust. 2 tej ustawy do czasu wydania przepisów wykonawczych przewidzianych w niniejszej ustawie pozostają w mocy przepisy dotychczasowe, o ile nie są z nią sprzeczne, nie dłużej jednak niż 1 rok.

Zgodnie z nowymi uregulowaniami zawartymi w ustawie o Służbie Więziennej prawo do lokalu mieszkalnego i prawo do równoważnika pieniężnego, na warunkach określonych odpowiednio w art. 85 i 89 ustawy, przysługuje wyłącznie funkcjonariuszowi w służbie stałej. Oznacza to, że przepis § 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, który przyznaje emerytom i rencistom Służby Więziennej prawo do równoważnika pieniężnego z tytułu braku lokalu mieszkalnego w dniu zwolnienia ze służby, jest sprzeczny z przepisem art. 89 ustawy o Służbie Więziennej, który przyznaje to prawo funkcjonariuszom w służbie stałej, do których nie można zaliczyć emerytów i rencistów Służby Więziennej.

Przepis § 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego jest sprzeczny z przepisem art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz członków ich rodzin, który stanowi, że funkcjonariusze zwolnieni ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji odpowiednio Ministra Spraw Wewnętrznych lub Ministra Sprawiedliwości albo podległych im organów, w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Powyższy przepis przyznaje bowiem emerytom i rencistom Służby Więziennej wyłącznie prawo do lokalu mieszkalnego, nie zaś prawo do równoważnika pieniężnego za brak takiego lokalu. Podstawy do rozszerzającej interpretacji tego przepisu ustawy nie może stanowić zawarte w art. 29 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy. Zakres przedmiotowy wskazanego odesłania jest bowiem ograniczony do przepisów odnoszących się do prawa funkcjonariusza w służbie stałej do lokalu mieszkalnego, czyli odpowiednie zastosowanie mogą mieć przepisy art. 85, 86, 89, 91 i 93 ustawy o Służbie Więziennej, natomiast odesłanie do odpowiedniego stosowania nie odnosi się do przepisu art. 89, który nie reguluje prawa funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego, lecz uprawnienie do równoważnika z tytułu braku lokalu mieszkalnego.

W konkluzji należy stwierdzić, że przepis § 9 zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 maja 1992 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, jako sprzeczny ze wskazanymi wyżej przepisami ustawy o Służbie Więziennej i ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz członków ich rodzin, utracił moc obowiązującą z dniem 1 września 1996 r. i nie mógł stanowić podstawy prawnej decyzji o pozbawieniu Józefa K. prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. Trafnie przyjęły organy administracji więziennej pierwszej i drugiej instancji oraz Naczelny Sąd Administracyjny, że w tej sytuacji podstawą tej decyzji były wymienione wyżej przepisy prawa materialnego zawarte w obu ustawach.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

