

**Wyrok z dnia 3 lutego 2010 r.**

**II PK 193/09**

**Należności „w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu”, o których mowa w art. 103a ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.) przysługują tylko wówczas, gdy nabyty przez funkcjonariusza lokal mieszkalny znajduje się w miejscowości, w której pełni on służbę lub w miejscowości pobliskiej w rozumieniu art. 76 ust. 1 tej ustawy.**

Przewodniczący SSN Bogusław Cudowski, Sędziowie SN: Jolanta Strusińska-Żukowska (sprawozdawca), Małgorzata Wrębiakowska-Marzec.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 lutego 2010 r. sprawy z powództwa Leszka W. przeciwko Skarbowi Państwa - Biuru Ochrony Rządu w Warszawie o należność w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu, na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2009 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

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

Sąd Okręgowy-Sąd Pracy w Warszawie wyrokiem z dnia 14 października 2008 r. zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Biura Ochrony Rządu w Warszawie na rzecz powoda Leszka W. kwotę 17.383,44 zł tytułem należności związanych z otrzymaniem pierwszego mieszkania.

Sąd pierwszej instancji ustalił, że powód pozostawał w stosunku służbowym z Biurem Ochrony Rządu w okresie od 12 grudnia 2000 r. do 29 lutego 2008 r. W dniu 26 listopada 2001 r. nabył wraz z małżonką od gminy M. niezabudowaną nieruchomości o powierzchni 2.157 m<sup>2</sup> położoną w obrębie N.W. Decyzją z dnia 20 grudnia 2001 r. Starosta M. zatwierdził projekt budowlany i wydał małżonkom pozwolenie na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego o powierzchni 146,60 m<sup>2</sup>. W dniu

18 stycznia 2008 r. powód został zameldowany w N.W. w nowo wybudowanym domu i w związku z tym wystąpił do szefa BOR o należności dotyczące otrzymania pierwszego lokalu. Szef BOR odmówił przyznania tego świadczenia, podnosząc że nabyty przez powoda dom nie zaspokaja potrzeb mieszkaniowych w rozumieniu art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu. Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z tym przepisem 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 km. Stosownie natomiast do art. 103a tej ustawy funkcjonariuszowi w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu przysługują należności pieniężne, których wysokość określona została w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie należności przysługującej funkcjonariuszowi Biura Ochrony Rządu w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, przepisy art. 76 ust. 1 i art. 103a ustawy nie pozostają w żadnym związku, wobec czego nie ma podstaw do stwierdzenia, iż dochodzone przez powoda należności przysługują tylko wówczas, gdy pierwszy lokal mieszkalny nabywa w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości oddalonej od niej nie więcej niż 100 km, a tym samym jego powództwo należy uznać za uzasadnione.

Rozpoznając sprawę na skutek apelacji strony pozwanej, Sąd Apelacyjny-Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie wyrokiem z dnia 4 marca 2009 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że powództwo oddalił.

Sąd odwoławczy przyjął, że Sąd pierwszej instancji prawidłowo uznał, iż prawo funkcjonariusza do należności pieniężnej określonej w art. 103a ustawy nie jest uzależnione od spełnienia jakichkolwiek przesłanek z art. 76 ust. 1 ustawy. Należność pieniężna stanowi bowiem dodatkowe, odrębnie uregulowane świadczenie. W ocenie Sądu drugiej instancji, nie oznacza to jednak, iż roszczenie powoda jest uzasadnione. Prawo do tego świadczenia przysługuje bowiem funkcjonariuszowi, który po raz pierwszy w życiu uzyskuje tytuł prawny do lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego). Tymczasem wybudowany przez powoda dom nie jest jego pierwszym lokalem mieszkalnym w rozumieniu przepisów ustawy. Przed wstąpieniem do służby oraz w trakcie jej trwania posiadał on bowiem spółdzielczy własnościowy lokal mieszkalny w R.M. W chwili złożenia wniosku o wypłatę należności pieniężnej był więc posiadaczem i właścicielem dwóch lokali mieszkalnych. Powód nie spełnił za-

tem warunków do uzyskania przedmiotowej należności, wobec czego jego powództwo nie mogło być uwzględnione.

Powód wywiódł skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego, opierając ją na podstawie naruszenia prawa materialnego, przez błędną wykładnię art. 103a ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, przez przyjęcie, że prawo do dochodzonej należności pieniężnej przysługuje funkcjonariuszowi BOR, który po raz pierwszy w życiu uzyskuje tytuł prawny do lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego), podczas gdy tymczasem „prawidłowo przeprowadzona wykładnia przepisu wskazuje jednoznacznie, iż należność przysługująca funkcjonariuszowi BOR związana jest z otrzymaniem pierwszego lokalu w okresie służby”. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa oraz o zasądzenie na rzecz powoda kosztów postępowania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Z art. 103a ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (jednolity tekst: Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.: dalej jako: „ustawa o BOR”) wynika, iż funkcjonariuszowi w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu przysługują należności pieniężne. Jest to przepis na tyle lakoniczny, iż - jak trafnie zauważył Sąd drugiej instancji - jego wykładnia językowa nie może doprowadzić do żadnych przesądzających rezultatów odnośnie do warunków, których spełnienie uprawnia funkcjonariusza do otrzymania tego świadczenia. Odwołać się zatem należy do dyrektywy metodologicznej, nakazującej zastosowanie kolejno wszystkich typów interpretacji, poczynając od językowej, poprzez systemową i kończąc na funkcjonalnej. Dokonując tego rodzaju kompleksowej wykładni omawianego przepisu, w pierwszej kolejności uwagę zwrócić należy, iż został on dodany do ustawy o BOR z dniem 1 stycznia 2004 r. przez art. 1 pkt 24 ustawy z dnia 17 października 2003 r. o zmianie ustawy o Biurze Ochrony Rządu i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 199, poz. 1939). Tą samą ustawą dokonano zmian, między innymi, w art. 90 ust. 2 ustawy o BOR określającym należności pieniężne przysługujące funkcjonariuszom (inne niż uposażenie zasadnicze i dodatki do uposażenia). Przepis art. 90 ust. 2 pkt 4 ustawy otrzymał brzmienie, zgodnie z którym funkcjonariuszowi przysługują należności za podróże służbowe (poprzednio - za podróże i przeniesienia służbowe); dodano także pkt 7 do ust. 2 w art. 90 ustawy, stosownie do którego funkcjonariuszowi przysługują

należności w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wynika, między innymi, że „w celu prawidłowego funkcjonowania BOR jest niezbędne wprowadzenie rozwiązań występujących w innych służbach mundurowych, a pominiętych w ustawie o BOR. Zmiany w art. 90 ustawy wynikają z konieczności dostosowania ustawy do sytuacji, gdy BOR ma swoją siedzibę jedynie w Warszawie, a co za tym idzie nie ma przeniesień służbowych. Dotychczasowe należności związane z obciążeniem funkcjonariusza w związku z przeniesieniem służbowym zostały zawarte w nowym pkt 7”. Ten fragment uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wskazuje wyraźnie, iż przewidziane w art. 90 ust. 2 pkt 7 ustawy o BOR należności pieniężne w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu są odpowiednikiem tego rodzaju świadczeń przysługujących funkcjonariuszom innych służb w związku z przeniesieniem służbowym. W pierwszej wersji projektu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie należności funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu (do wydania którego upoważnia art. 103a ust. 2 ustawy o BOR) należność tę nazwana wprost zasiłkiem osiedleniowym. Nie budzi zatem wątpliwości, iż należności związane z otrzymaniem pierwszego lokalu przewidziane ustawą o BOR pełnią funkcję podobną do zasiłków osiedleniowych przysługujących innym funkcjonariuszom w związku z przeniesieniem służbowym.

Śledząc niektóre rozwiązania ustawowe w tym przedmiocie, wskazać należy, że zgodnie z § 23 ust. 1 pkt 3 i § 25 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 października 2002 r. w sprawie wysokości, warunków i trybu przyznawania policjantowi należności za podróże służbowe i przeniesienia (Dz.U. Nr 191, poz. 1598 ze zm.), wydanego na podstawie art. 113 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.), zasiłek osiedleniowy przysługuje policjantowi, który w związku z przeniesieniem z urzędu przesiedlił się na pobyt stały do nowego miejsca pełnienia służby lub do miejscowości pobliskiej. Wysokość tego zasiłku to 300% albo 100% uposażenia, w zależności od tego, czy funkcjonariusz przesiedlił się z członkami rodzinami, czy też sam.

Podobnie, w myśl § 24 pkt 4 i § 28 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 kwietnia 2003 r. w sprawie świadczeń przysługujących funkcjonariuszom Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego za podróże służbowe, przeniesienia lub delegowania (Dz.U. Nr 67, poz. 622), wydanego na podstawie art.

127 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.), funkcjonariuszowi przeniesionemu z urzędu do pełnienia służby w innej miejscowości, który przesiedlił się na pobyt stały do nowego miejsca pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, o której mowa w art. 102 ust. 2 ustawy, przysługuje zasiłek osiedleniowy w wysokości 200% uposażenia, jeżeli przesiedlił się z członkami rodziny, albo 50% uposażenia, jeżeli jest samotny. Dodać należy, iż z art. 102 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu wynika, iż funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje, z uwzględnieniem członków rodziny, prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, zaś w ust. 2 tego artykułu wyjaśniono, że przez miejscowość pobliską rozumie się miejscowość, do której czas dojazdu kolejną lub autobusami, przewidziany w rozkładzie jazdy, łącznie z przesiadkami nie przekracza w obie strony 2 godzin, licząc od stacji (przystanku) najbliższej miejsca pełnienia służby do stacji (przystanku) najbliższej miejsca zamieszkania, bez uwzględnienia czasu dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której funkcjonariusz dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe.

Na takich samych zasadach omawiane świadczenie wypłacane jest funkcjonariuszom Służby Więziennej. Zgodnie bowiem z § 12 ust. 1 pkt 3 i § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie należności przysługujących funkcjonariuszowi Służby Więziennej z tytułu podróży służbowych na obszarze kraju i przeniesień (Dz.U. Nr 88, poz. 813), wydanego na podstawie art. 109 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.), funkcjonariuszowi, który w związku z przeniesieniem przesiedlił się na pobyt stały do miejscowości, do której został przeniesiony lub do miejscowości pobliskiej, przysługuje zasiłek osiedleniowy w wysokości 300% uposażenia - jeżeli funkcjonariusz przesiedlił się z członkami rodziny, albo 100% uposażenia - jeżeli funkcjonariusz przesiedlił się bez członków rodziny.

Z przytoczonych powyżej przepisów jasno wynika, że uprawnienie do zasiłku osiedleniowego jest ściśle powiązane z miejscem, w którym funkcjonariusz się osiedla (nabywa lokal mieszkalny). Przysługuje tylko wówczas, gdy jest to miejscowość pełnienia służby, albo miejscowość pobliska w rozumieniu przepisów poszczególnych ustaw, a nie - jakkolwiek miejscowość. Wolą ustawodawcy wynikającą z poszczególnych ustaw jest bowiem, aby funkcjonariusz w służbie stałej mieszkał w

miejsowości, w której pełni służbę lub miejscowości pobliskiej (art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, art. 102 ust. 1 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 85 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej). Realizacji takiego celu służy, między innymi, uprawnienie funkcjonariuszy - przeniesionych służbowo i osiedlających się w nowym miejscu pełnienia służby - do zasiłku osiedleniowego.

Jak wskazano wyżej, wprowadzenie należności pieniężnej w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu, przez dodanie pkt 7 w ust. 2 art. 90 ustawy o BOR, z jednoczesnym skreśleniem zwrotu „przeniesienia służbowe” w art. 90 ust. 2 pkt 4 tej ustawy, jest dostosowaniem przepisów do struktury Biura Ochrony Rządu, w której nie występują przesiedlenia funkcjonariuszy do innych miejscowości w związku z przeniesieniem służbowym, mającym zapewnić funkcjonariuszom BOR uprawnienia podobne do przysługujących funkcjonariuszom innych służb osiedlających się w miejscowości pełnienia służby lub pobliskiej. Należność pieniężna, o której mowa w art. 103a ust. 1 ustawy o BOR, ma zatem służyć realizacji wyrażonego w art. 76 ust. 1 tej ustawy uprawnienia funkcjonariusza do posiadania lokalu w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości oddalonej od tej miejscowości nie więcej niż 100 km, podobnie jak zasiłek osiedleniowy realizacji analogicznego prawa funkcjonariuszy innych służb. Uprawnienie do należności pieniężnej przysługującej funkcjonariuszom BOR w związku z otrzymaniem pierwszego lokalu jako odpowiednika zasiłku osiedleniowego przysługującego funkcjonariuszom innych służb w związku z przeniesieniem powstaje zatem tylko wówczas, gdy przedmiotowy lokal mieszkalny (pomijając kontrowersje dotyczące wymagania, aby miał on przymiot „pierwszego”) funkcjonariusz BOR nabył w miejscowości pełnienia służby albo w miejscowości pobliskiej w rozumieniu art. 76 ust. 1 ustawy o BOR. Przeciwne stanowisko Sądu Apelacyjnego nie zasługuje na akceptację, bowiem niezależnie od wniosków płynących z przedstawionej powyżej interpretacji art. 90 ust. 2 pkt 7 i art. 103a ust. 1 ustawy o BOR, wykładnia zaprezentowana przez ten Sąd, iżby uprawnienie funkcjonariusza BOR do należności pieniężnej powstawało niezależnie od tego, w jakiej miejscowości nabywa lokal mieszkalny, przeczy także zasadzie celowości i oszczędności w dokonywaniu wydatków budżetowych, jak słusznie podnosiła strona pozwana w toku postępowania przed Sądami obu instancji.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie ma zatem żadnego znaczenia, co należy rozumieć pod używanym przez ustawę o BOR pojęciem „pierwszego lokalu”, do czego zasadniczą wagę przywiązał Sąd drugiej instancji. Lokal mieszkalny (dom

jednorodzinny), z tytułu nabycia którego powód wywodzi uprawnienie do należności pieniężnej, niezależnie od tego, czy można uznać go za „pierwszy”, nie jest bowiem objęty hipotezą art. 103a ust. 1 ustawy o BOR, skoro bezspornie nie znajduje się ani w miejscowości pełnienia służby, ani w miejscowości pobliskiej w rozumieniu art. 76 ust. 1 ustawy o BOR.

Z tych przyczyn zaskarżony wyrok, pomimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu, w związku z czym skarga kasacyjna podlega oddaleniu (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).

=====