

UCHWAŁA

Dnia 18 stycznia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Zbigniew Korzeniowski (przewodniczący)

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

SSN Jerzy Kuźniar (sprawozdawca)

Protokolant Joanna Porowska

w sprawie z powództwa D. S.

przeciwko Zakładowi Karnemu Nr 1 w G.

o przyznanie równoważnika za brak mieszkania,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 18 stycznia 2013 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem przez Sąd Okręgowy w T. z dnia 25 października 2012 r.,

czy pojęcie "tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu" użyte w art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 79, poz. 523 ze zm.) obejmuje także umowę najmu w rozumieniu art. 659 k.c. zawartą pomiędzy funkcjonariuszem Służby Więziennej a osobami fizycznymi.

podjął uchwałę:

Pojęcie "tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu" użyte w art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 79, poz. 523 ze zm.) obejmuje także umowę najmu w rozumieniu art. 659 § 1 k.c. zawartą między funkcjonariuszem Służby Więziennej a osobami fizycznymi.

Uzasadnienie

Przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowni Najwyższemu zagadnienie prawne ujawniło się w następującym stanie faktycznym:

Wyrokiem z dnia 28 czerwca 2012 r. Sąd Rejonowy w G. oddalił powództwo D. S. przeciwko Zakładowi Karnemu Nr 1 w G. o zapłatę równoważnika za brak lokalu mieszkalnego i orzekł o kosztach postępowania. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że powódka jest pracownikiem pozwanego, zaś dyrektor Zakładu Karnego Nr 1 w G. (decyzją z dnia 1 września 2010 r.) przyznał jej prawo do równoważnika z tytułu braku mieszkania. Nieważność tej decyzji stwierdził dyrektor Okręgowej Służby Więziennej w B. (decyzją z dnia 21 stycznia 2011 r.) i cofnął uprawnienie do otrzymywania równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania oraz orzekł o zwrocie pobranego równoważnika do kasy Zakładu Karnego Nr 1 w G. Dyrektor Generalny Służby Więziennej utrzymał w mocy decyzję dyrektora okręgowego (decyzją z dnia 17 marca 2011 r.).

Na skutek skargi powódki Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 2 lutego 2012 r. uchylił postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w części dotyczącej odrzucenia skargi powódki na decyzję Dyrektora Generalnego Służby Więziennej w zakresie, w jakim organ ten utrzymał w mocy decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w B. w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego równoważnika pieniężnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził nieważność decyzji w części dotyczącej nienależnie pobranego równoważnika pieniężnego oraz stwierdził, że decyzja nie podlega wykonaniu.

W ocenie Sądu Rejonowego, równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania, zgodnie z art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 79, poz. 523 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa albo ustawa o Służbie Więziennej z 2010 r.), przysługuje funkcjonariuszowi, któremu nie przyznano pomocy finansowej, o której mowa w art. 184 ust. 1 ustawy jeżeli on sam lub jego małżonek nie posiada w miejscowości pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu. Umowa

najmu mieszkania stanowi tytuł prawny w rozumieniu tego przepisu (art. 178 ust. 1), stąd powództwo podlega oddaleniu.

Oceniając stan faktyczny sprawy, Sąd pierwszej instancji zwrócił także uwagę, że w obowiązującym w poprzednim stanie prawnym przepisie art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm., zwanej ustawą z 1996 r.) ustawodawca nie posługiwał się terminem „tytułu prawnego”.

Rozpoznając apelację powódki, w której zarzuciła ona Sądowi pierwszej instancji „naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię, a w szczególności art. 178 ust. 1 ustawy o służbie więziennej”, Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w T. postanowieniem z dnia 25 października 2012 r. przedstawił, w trybie art. 390 § 1 k.p.c., Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia przytoczone w sentencji zagadnienie prawne, wskazując że przy dokonywaniu interpretacji przepisu art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej możliwe jest, po pierwsze, oparcie się wyłącznie na wykładni językowej, co prowadzi do wniosku, że użyty przez ustawodawcę w tym przepisie zwrot „tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu” obejmuje swoim zakresem znaczeniowym każdy tytuł prawny, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny albo dom, tj. zarówno ten wynikający z praw rzeczowych (własność, użytkowanie wieczyste, służebność mieszkania itp.), jak i ze stosunków zobowiązaniowych (tzn. z umów cywilnoprawnych - takich np. jak najem, użyczenie itp.). Do takiego wniosku prowadzi reguła *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*.

Sąd podkreślił, że w analogiczny sposób pojęcie „tytułu prawnego do lokalu” interpretowane jest również na gruncie innych aktów normatywnych, a z dotyczącego ich orzecznictwa wynika, że pojęcie to rozumiane jest szeroko, bowiem może wynikać z systemu prawa tworzonego przez całokształt obowiązujących przepisów. Na tej podstawie stwierdził, że także wykładnia systemowa przemawiałaby za bardzo szerokim ujęciem (rozumieniem) omawianego pojęcia.

Drugi sposób interpretacji tego przepisu zakłada – zdaniem Sądu Okręgowego – oderwanie się od wykładni językowej i skoncentrowanie się na

wykładni historycznej oraz wykładni systemowej (w ramach ustawy o Służbie Więziennej).

Sąd wskazał, że wykładnia historyczna (odwołująca się do procesu uchwalenia analizowanego przepisu oraz całego aktu normatywnego, w którym się on znajduje) przemawiałaby za uznaniem, że pojęcie „tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu”, użyte przez ustawodawcę w przepisie art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej winno być rozumiane wężiej niż wynikałoby to z jego literalnego brzmienia. Nawiązując do treści art. 184 ust. 1 ustawy Sąd stwierdził, że pojęcie „tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu” użyte przez ustawodawcę w przepisie art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy powinno być rozumiane jako odnoszące się wyłącznie do tych sytuacji, w których funkcjonariuszowi Służby Więziennej (lub jego małżonkowi) przysługuje jedno z praw rzeczowych do nieruchomości enumeratywnie wymienionych w art. 184 ust. 1 ustawy (tj. prawo do lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo do domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość położonych w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej). Mając na względzie zasadę racjonalnego prawodawcy trzeba bowiem stwierdzić, że skoro w art. 178 ust. 1 pkt 2 ustawodawca uzależnił nabycie prawa do równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania od braku przyznania funkcjonariuszowi lub jego małżonkowi pomocy finansowej na nabycie prawa własności do lokalu mieszkalnego lub domu, to w analogiczny sposób należy interpretować również zapisy zawarte w przepisie art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy.

W konsekwencji takiego interpretowania przepisu art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej użyty w nim przez ustawodawcę zwrot „tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu” nie obejmowałby swoim zakresem znaczeniowym prawa do zajmowania lokalu mieszkalnego lub domu wynikającego z umów cywilnoprawnych, np. takich jak użyczenie czy najem.

Sąd opowiedział się za drugim z zaprezentowanych sposobów wykładni art. 178 ust. 1 pkt 1, stwierdzając, że brak racjonalnego uzasadnienia dla odmawiania prawa do równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania funkcjonariuszom Służby Więziennej, którzy ponoszą (często niemałe) koszty najmu mieszkania lokalnego lub domu - przy jednoczesnym zapewnieniu prawa do tego świadczenia

funkcjonariuszom, którzy zajmują lokal mieszkalny lub dom bez tytułu prawnego - czyli np. bezumownie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego sprowadza się do wykładni art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej, poprzez wyjaśnienie użytego w nim sformułowania „tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu”.

Dyrektywy interpretacji przepisów prawa nakazują w pierwszej kolejności dokonać wykładni językowej i ustalić sens normatywny danego wyrażenia przez ostateczne ustalenie znaczeń wszystkich jego zwrotów składowych (tj. poszczególnych słów lub zbitek słownych). Jeżeli w tekście prawnym brak tzw. legalnej definicji interpretowanego zwrotu, należy w pierwszym rzędzie sprawdzić, czy zwrot ten ma swoje ustalone znaczenie w języku prawniczym, a więc takie, które w niebudzący wątpliwości sposób jest powszechnie przyjęte w języku prawniczym (tj. panuje w stosunku do jego treści pełna zgodność w doktrynie). Przy takiej jednolitości pojmowania danego zwrotu, a zarazem przy jego jednoznaczności, należy przyjąć to znaczenie.

Sposoby wykładni w oparciu o dyrektywy pozajęzykowe (systemowe i funkcjonalne) można natomiast zastosować dopiero w sytuacji, gdy wykładnia gramatyczna nie daje jednoznacznych wyników, jako że odwołanie się do spójności systemu prawnego w przypadku jednoznaczności wyrażenia o charakterze normatywnym ma walor nie interpretacyjny, lecz walidacyjny, i może stać się podstawą do interwencji Trybunału Konstytucyjnego (por. M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2010, s. 31 i nast.).

Zwrot „tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu” jest jednoznacznie i jednolicie rozumiany w języku prawniczym jako każdy tytuł prawny, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny albo dom, tj. zarówno ten wynikający z praw rzeczowych (własność, użytkowanie wieczyste, służebność mieszkania itp.), jak i ze stosunków zobowiązaniowych (tzn. z umów cywilnoprawnych - takich np. jak najem, użyczenie itp.). Ustawodawca w art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie

Więziennej nie wskazał konkretnych tytułów prawnych do lokalu lub domu, a zatem zgodnie z zasadą *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* nie ma podstaw do takiego rozróżniania i przyjmowania, że chodzi tylko o tytuły prawne, które nie wynikają ze stosunków zobowiązaniowych. Pozostaje to w zgodzie z założeniem racjonalności prawodawcy, bowiem racjonalny prawodawca to w pierwszym rzędzie taki, który racjonalnie posługuje się językiem przy tworzeniu aktów prawnych, a zatem nie nadaje pojęciu o utrwalonym w języku prawniczym znaczeniu nowej, odmiennej treści, nie określając jej jednoznacznie np. poprzez definicję legalną. Co do zasady zaś, wykładnia systemowa lub historyczna nie może wpływać na rozumienie przepisu, którego treść nie budzi wątpliwości językowych – *clara non sunt interpretanda*.

Odnosząc się zaś do celów przyświecających ustawodawcy, wskazanych w uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 2062), to trzeba zaznaczyć, że projektodawca jedynie ogólnie stwierdził, że „regulacje dotyczące uprawnień mieszkaniowych funkcjonariuszy wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 1996 r. pozostają w zasadniczej części niezmienione od tamtego okresu, a zaproponowane regulacje nie przewidują zasadniczych zmian w zakresie uprawnień <mieszkaniowych> funkcjonariuszy Służby Więziennej. Podstawowym uprawnieniem nadal pozostałoby prawo do lokalu mieszkalnego. Prawo to realizowane byłoby przez: przydział lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji Służby Więziennej, przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego oraz wypłacanie równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania. Utrzymano również prawo do równoważnika za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego. Wskazano, że zaproponowano zmianę w zakresie przesłanek wymaganych do nabycia prawa do równoważnika za remont lokalu. Dotychczasowe uzależnienie jego przyznania wyłącznie od kryterium zajmowania lokalu było powszechnie krytykowane przez praktyków jako tzw. pojęcie nieostre i powodujące trudności w stosowaniu. Obecnie proponuje się odniesienie nabycia prawa do tego równoważnika od dwóch przesłanek: zajmowania lokalu mieszkalnego i posiadania tytułu prawnego do jego zajmowania. Wynika to z istoty obu świadczeń, w razie zajmowania lokalu z tytułu prawnego przysługiwałby

równoważnik za remont, natomiast w przypadku braku posiadania tytułu prawnego do lokalu – równoważnik z tytułu braku mieszkania.”

Aby ocenić, na ile ogólne stwierdzenie, że nowe przepisy „nie przewidują zasadniczych zmian” w zakresie „uprawnień mieszkaniowych” znajduje rzeczywiste odzwierciedlenie w ustawie o Służbie Więziennej, należy dokonać analizy obowiązujących uprzednio uregulowań.

Równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania przysługiwał funkcjonariuszom Służby Więziennej na podstawie uprzednio obowiązującej ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. Przepis art. 89 ust. 1 tej ustawy stanowił, że funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania, jeżeli on sam lub jego małżonek, nie posiadają lokalu mieszkalnego lub domu, a także jeżeli nie przydzielono funkcjonariuszowi kwatery tymczasowej. Jednocześnie w ust. 3 tego przepisu zawarta została delegacja ustawowa dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze zarządzenia, w porozumieniu z Ministrem Finansów, wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty równoważnika pieniężnego (tekst pierwotny). Na jej podstawie wydane zostało zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1997 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty funkcjonariuszom Służby Więziennej równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania (Dz. Urz. MS nr 2, poz. 9). Powyższe zarządzenie precyzowało terminy „brak mieszkania” i „posiadanie lokalu mieszkalnego” wynikające z art. 89 ust. 1 ustawy z 1996 r. i wskazywało tytuły prawne do lokalu mieszkalnego, pozbawiające prawa do równoważnika pieniężnego. Były to: przydział lokalu mieszkalnego - § 7 ust. 2 pkt 2; najem lokalu mieszkalnego w rozumieniu ustawy o najmie (ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, jednolity tekst: Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) - § 7 ust. 2 pkt 3; prawo własności do lokalu mieszkalnego - § 7 ust. 2 pkt 4, spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego i prawo do lokalu mieszkalnego na podstawie innego ograniczonego prawa rzeczowego - § 7 ust. 2 pkt 5. Przy czym najem lokalu mieszkalnego obejmował również najem od osoby fizycznej - § 1 ust. 2 („Funkcjonariuszowi, o którym mowa w ust. 1, najmującemu lokal mieszkalny od osoby fizycznej, przyznaje się, z zastrzeżeniem § 5, równoważnik pieniężny, jeżeli z tytułu najmu funkcjonariusz nie

opłaca czynszu regulowanego”) oraz § 5 ust. 2 („Funkcjonariuszowi, który zajmuje (podnajmuje) lokal mieszkalny, będący w posiadaniu osoby bliskiej jemu lub jego małżonkowi (wstępnej, zstępnej lub rodzeństwa), niemieszkającej w tym lokalu - nie przyznaje się równoważnika pieniężnego”).

Jak z tego wynika, „posiadanie lokalu mieszkalnego”, wyłączające prawo do równoważnika pieniężnego z tytułu „braku mieszkania” wynikało nie tylko z tytułów prawnych mających swoje źródło w prawie rzeczowym, ale i w stosunkach obligacyjnych. Co do zasady więc, taki obligacyjny tytuł prawny również wyłączał prawo do równoważnika pieniężnego, chyba że obowiązujący czynsz najmu nie był regulowany. Zatem decydujące kryterium stanowił nie rodzaj tytułu prawnego, ale wysokość czynszu opłacanego przez funkcjonariusza.

Czynsz regulowany wprowadzony został ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Przewidywała ona dwa rodzaje czynszu: tzw. czynsz regulowany, ustalany corocznie uchwałą rady gminy, dotyczący w zasadzie lokali mieszkalnych wskazanych w art. 25 ust. 1 tej ustawy oraz czynsz wolny, ustalany przez strony w umowie (art. 20). Stosowanie czynszu regulowanego, z mocy art. 56 ust. 2 ustawy, było rozciągnięte na wszystkie mieszkania, także położone w kamienicach będących własnością osób fizycznych, jeśli tylko stosunek najmu został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lokalu albo innej decyzji przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami.

Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych utraciła moc na skutek wejścia w życie z dniem 10 lipca 2001 r. ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 3, poz. 266 ze zm. – dalej powoływana jako ustawa o ochronie praw lokatorów). Od jej wejścia w życie najem lokali mieszkalnych jest co do zasady ustawowo regulowany w Kodeksie cywilnym. Natomiast zawarte w niej przepisy o ochronie praw lokatorów, dotyczące zresztą nie tylko najmu, ale również innych stosunków prawnych, stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego. Zasadniczą różnicą w porównaniu z poprzednią regulacją w zakresie unormowania opłat za najem mieszkania, jaką wprowadziła ustawa o ochronie praw lokatorów, była rezygnacja z rozróżnienia

czynszu regulowanego i wolnego. Stąd też kryterium czynszu regulowanego w zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1997 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i wypłaty funkcjonariuszom Służby Więziennej równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania straciło normatywny charakter.

Na podstawie art. 89 ust. 3 ustawy z 1996 r. wydane zostały kolejne rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania funkcjonariuszy Służby Więziennej, z dnia 13 czerwca 2001 r. (Dz.U. Nr 67, poz. 712) oraz z dnia 20 października 2003 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1831). Normodawca ograniczył się w nich do stwierdzenia, że równoważnik pieniężny z tytułu braku mieszkania przyznaje się funkcjonariuszowi Służby Więziennej, pozostającemu w służbie stałej, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego lub domu. Sformułowanie „posiadanie lokalu mieszkalnego” odnosi się do stanu faktycznego i nie oznacza jakiejś zasadniczej zmiany w zakresie tytułów prawnych stanowiących podstawę takiego „posiadania”, wynikających z uprzedniego zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 16 kwietnia 1997 r., chodzi zatem o posiadanie lokalu mieszkalnego lub domu.

Na podstawie analizy przedstawionych wyżej aktów wykonawczych można stwierdzić, że główny akcent położono w nich na posiadanie przez funkcjonariusza lokalu mieszkalnego (stan faktyczny), co nie oznaczało oderwania tego stanu faktycznego od tytułu prawnego stanowiącego podstawę do zajmowania lokalu. Zawsze więc chodziło o posiadanie lokalu mieszkalnego (domu) na podstawie tytułu prawnego wywodzonego z prawa rzeczowego lub obligacyjnego.

Treść normatywna rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2003 r. w sprawie równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania funkcjonariuszy Służby Więziennej została przeniesiona do art. 178 ust. 1 pkt 1 ustawy o Służbie Więziennej z 2010 r., inaczej jedynie została zwerbalizowana, bowiem ustawodawca zastąpił stan faktyczny – „posiadanie lokalu mieszkalnego lub domu” pojęciem prawnym - „tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu”, nie ograniczając go do wybranych tytułów. Nie zdecydował się też na uzależnienie prawa do równoważnika pieniężnego od wysokości czynszu obciążającego funkcjonariusza - najemcę, inaczej niż to ma obecnie miejsce np. w

przypadku funkcjonariuszy Policji (zob. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r., Dz.U. Nr 100, poz. 91 ze zm., wydane na podstawie art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm., które w § 1 pkt 4 przewiduje, że równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego przysługuje funkcjonariuszowi mimo posiadania lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie umowy najmu, stanowiącego mieszkaniowy zasób gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, lokalu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych albo pozostającego w zasobach товариств budownictwa społecznego, jeżeli stawka czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu nie jest wyższa od stawki ustalonej przez gminę).

Z przedstawionych względów wykładnia historyczna nie prowadzi do innego wyniku niż wykładnia językowa.

Wbrew też stanowisku Sądu Okręgowego, wyniku zastosowania dyrektywy językowej nie podważa wykładnia systemowa w ramach ustawy o Służbie Więziennej z 2010 r., gdyż ustawa ta nie tylko nie definiuje w sposób odmienny od ogólnie przyjętego pojęcie „tytuł prawny do lokalu mieszkalnego lub domu”, ale i z całokształtu jej przepisów trudno wyinterpretować jednoznacznie, że termin ten powinien mieć inne – węższe – znaczenie.

Wydaje się, że ustawodawca przyjął, że samodzielne (nie z rodzicami albo teściami) zajmowanie lokalu mieszkalnego, o pewnej trwałości w czasie i podlegającego ochronie prawnej, pozwala przyjąć, iż potrzeby mieszkaniowe funkcjonariusza i jego rodziny są zaspokojone, zatem odpada podstawa udzielania pomocy w tym zakresie. Nie uwzględnił zatem, że możliwość samodzielnego zamieszkiwania funkcjonariusza i jego rodziny w lokalu mieszkalnym (domu) zależeć może od jego sytuacji finansowej, a więc, że dopiero przyznanie równoważnika pieniężnego pozwoli na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych rodziny (na jej usamodzielnienie się). W rezultacie, równoważnik pieniężny stanowi swoistą rekompensatę za „brak mieszkania” rozumianego jako brak tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub domu. Nie spełnia natomiast funkcji służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy Służby Więziennej, tak jak czyni to np. pomoc finansowa udzielana funkcjonariuszom na podstawie art. 184

ustawy o Służbie Więziennej z 2010 r. - na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego.

Rozwiązanie to – jak się wydaje – nie jest prakseologicznie spójne z pozostałymi przepisami dotyczącymi pomocy mieszkaniowej dla funkcjonariuszy Służby Więziennej, jednakże rozwiązanie tej niespójności należy do ustawodawcy, nie upoważnia natomiast do korygowania jednoznacznej językowo treści normatywnej za pomocą dyrektyw interpretacyjnych.

Z tych względów, na podstawie art. 390 k.p.c. podjęto uchwałę o treści wynikającej z sentencji.