

Kancelaria Adwokacka

Adwokat Katarzyna Legień

40-038 Katowice, ul. Lompy 22/3

tel./fax: (32) 255 55 99

katarzyna.legien@adwokatura.pl

Katowice, dnia 20 marca 2017 r.

**Zarząd Wojewódzki NSZZ Policjantów
województwa śląskiego
w Katowicach**

Opinia prawna

1. Przedmiot opinii.

Przedmiotem niniejszej opinii jest prawna ocena praktyki organów Policji polegającej na kierowaniu do funkcjonariuszy pobierających świadczenia określone w art. 92 i 93 ustawy o Policji (równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby) wezwań do składania wniosków o przydział lub zamianę lokalu mieszkalnego, a także wszczynania z urzędu postępowań administracyjnych weryfikujących uprawnienia do dotychczas pobieranych świadczeń.

2. Stan prawny.

Przy ustalaniu uprawnień do przedmiotowego świadczenia pieniężnego decydujące znaczenie mają następujące akty prawne:

1. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179 ze zm.),
2. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz.U. Nr 105, poz. 884 ze zm.),
3. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz.U. Nr 100, poz. 918 ze zm.),

4. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 30, poz. 168 ze zm.)

3. Analiza prawna.

Przepisy Rozdziału 8 Ustawy o Policji – „Mieszkania funkcjonariuszy Policji” mają na celu zapewnienie funkcjonariuszom odpowiedniego lokalu mieszkalnego w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Faktycznie, prawo to realizowane jest przede wszystkim przez administracyjny przydział lokalu z zasobów mieszkaniowych Policji, a dopiero w dalszej kolejności przez pozostałe, wymienione w ustawie świadczenia pieniężne.

Nie sposób jednak zgodzić się z poglądem, wedle którego pomoc finansowa przysługuje policjantowi dopiero w sytuacji, gdy nie przydzielono mu lokalu w drodze przydziału, a zatem nie wydano w tym przedmiocie decyzji administracyjnej – co oznaczałoby konieczność przeprowadzenia każdorazowo w pierwszej kolejności postępowania administracyjnego w sprawie o przydział mieszkania, na wniosek policjanta. Formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych policjantów przewidziane w ustawie o Policji mają bowiem charakter alternatywny – realizacja prawa do lokalu mieszkalnego przewidzianego w art. 88 ust. 1 ustawy nastąpić może w dwojaki sposób: albo przez wydanie decyzji administracyjnej o przydziale lokalu mieszkalnego, albo przez przyznanie określonych w ustawie świadczeń pieniężnych (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2011 r., II SA/Wa 2087/10).

W ocenie opiniującego, policjant, którego potrzeby mieszkaniowe nie są zaspokojone i jednocześnie spełnia przesłanki wymagane do ich zaspokojenia w drodze pomocy resortowej, występować może z wnioskiem albo o przydzielenie mu lokalu mieszkalnego, albo o wypłatę równoważnika za brak lokalu. Pochodny charakter świadczenia pieniężnego oznacza zaś w tym wypadku wyłącznie tyle, że możliwość ubiegania się o wypłatę równoważnika policjant traci w sytuacji, gdy przestaje spełniać ustawowe warunki dot. przyznania lokalu i równoważnika, względnie faktycznie wydano decyzję administracyjną, mocą której odmówiono mu przydziału lokalu mieszkalnego z uwagi na wystąpienie przesłanek negatywnych przewidzianych w art. 95 ust. 1 ustawy o Policji. Uprzednie przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie o przydział lokalu nie jest jednak warunkiem koniecznym dla orzekania w przedmiocie uprawnienia do równoważnika za brak lokalu.

Prawo do lokalu, o którym mowa w art. 88 ustawy o Policji, realizowane na wniosek policjanta, jest jego uprawnieniem, nie zaś obowiązkiem. Przyjąć należy, iż osobie mającej niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe (a spełniającej ustawowe kryteria pomocy) ustawodawca pozostawił wybór co do formy pomocy – wnioskowania o przydział lokalu bądź prawo do równoważnika. Przepisy ustawy o Policji nie nakładają na policjantów obowiązku uzyskiwania zgody przełożonych na zamieszkiwanie w określonym lokalu (a także w określonej miejscowości, o czym poniżej). Obowiązek organu Policji zapewnienia lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 88 ustawy, powstaje dopiero w razie złożenia skutecznego wniosku przez

zainteresowanego takim lokalem policjanta. Organy Policji nie są w tym zakresie uprawnione do podejmowania działań z urzędu, a w szczególności w tak specyficznej formie jak w opiniowanym przypadku, polegającej na przymusowym (realizowanym na drodze służbowej) uruchamianiu inicjatywy strony.

Osoba zainteresowana przydziałem lokalu mieszkalnego składa w tym celu wniosek na formularzu, którego wzór stanowi Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (por. § 6 rozporządzenia). Zawartość wniosku, rodzaj podawanych informacji ustalone są zatem ustawowo.

W opiniowanym wypadku funkcjonariuszy zobowiązano do wypełnienia wniosków o przydział lokalu na drukach o treści niezgodnej z Załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia, rozszerzonej o dodatkowe informacje i oświadczenia (np. *„Szczegółowe informacje na temat zajmowanego lokalu przez policjanta”*, *„Szczegółowe informacje na temat zajmowanego lokalu przez małżonka”*), a także posługującej się innymi, niż ustawowy wzór, pojęciami (*„zamieszkały”* vs *„zameldowany”*). Posługiwanie się przez organy Policji w postępowaniach administracyjnych formularzami wniosku o treści niezgodnej z Załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia, pozbawione jest podstaw prawnych.

Zastrzeżenia budzi także inicjowanie postępowań o przydział lokali mieszkalnych w stosunku do policjantów zamieszkujących w miejscowościach pobliskich i korzystających z uprawnienia przewidzianego w art. 93 ustawy o Policji, a to zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby.

Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy o Policji, policjantowi, który zajmuje lokal mieszkalny w miejscowości pobliskiej miejsca pełnienia służby, przysługuje zwrot kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby w wysokości ceny biletów za przejazd koleją lub autobusem. Za miejscowość pobliską uważa się natomiast, w myśl art. 88 ust. 4 ustawy, miejscowość, z której czas dojazdu do miejsca pełnienia służby i z powrotem środkami publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z rozkładem jazdy, łącznie z przesiadkami, nie przekracza w obie strony dwóch godzin, licząc od stacji (przystanku) położonej najbliżej miejsca zamieszkania do stacji (przystanku) położonej najbliżej miejsca pełnienia służby bez uwzględnienia czasu dojazdu do i od stacji (przystanku) w obrębie miejscowości, z której policjant dojeżdża, oraz miejscowości, w której wykonuje obowiązki służbowe. Zwrot kosztów, nie przysługuje jednak w roku kalendarzowym, w którym wykupiono uprawnienia do bezpłatnych przejazdów państwowymi środkami komunikacji, na podstawie odrębnych przepisów (art. 93 ust. 2).

Z brzmienia przepisu art. 93 ust. 1 ustawy jednoznacznie wynika prawo policjanta do zwrotu kwot, wydatkowanych na dojazdy do miejsca pełnienia służby w wysokości ceny biletów za przejazd koleją lub autobusem. Ustawodawca, prócz wymogu zajmowania lokalu w

miejsowości pobliskiej miejsca pełnienia służby, nie przewidział innych dodatkowych warunków, które należy spełnić w celu uzyskania zwrotu kosztów dojazdu.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 21 października 2014 r. (III SA/Lu 613/14) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie jednoznacznie wskazał, że zwrot kosztów przysługuje z mocy prawa. Uprawnieniu policjanta powinien towarzyszyć obowiązek organu w postaci wypłaty stosownej kwoty, stanowiącej równowartość poniesionych kosztów dojazdu. Nabycie tego prawa następuje z chwilą ziszczenia się warunków, przewidzianych w art. 93 ust. 1 ustawy o Policji. Spełnienie tych warunków jest równoznaczne w powstaniem po stronie policjanta roszczenia o wypłatę stosownej kwoty i odpowiadający temu roszczeniu obowiązek organu. Podobne stanowisko zajął WSA w Lublinie w wyroku z dnia 28 stycznia 2014 r., III SA/Lu 858/13.

Przepisy ustawy o Policji nie nakładają na policjantów obowiązku uzyskania zgody przełożonych na zamieszkiwanie w innej miejscowości. Zatrudnienie policjanta zajmującego lokal mieszkalny w miejscowości pobliskiej od miejsca pełnienia służby powoduje powstanie ustawowego obowiązku ponoszenia przez pracodawcę kosztów przejazdu policjanta (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2006 r., II FSK 426/05).

W związku z powyższym, w ocenie opiniującego, policjantom zamieszkującym w miejscowościach pobliskich, którzy z własnej inicjatywy nie korzystają z prawa do przydziału lokalu wynikającego z art. 88 ustawy, przysługuje uprawnienie przewidziane w art. 93 ustawy o Policji, a to zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby.

Kolejnym problemem wymagającym analizy jest możliwość weryfikowania uprawnień funkcjonariuszy do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego w postępowaniach administracyjnych wszczynanych z urzędu.

Zgodnie z art. 61 § 1 k.p.a., postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Przyjęte w tymże przepisie rozwiązanie nie oznacza jednak dowolności organu administracji publicznej we wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie strony, albowiem regulacja ta musi być interpretowana łącznie z przepisami prawa materialnego, które nie tylko wyznaczają rodzaj spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnej, ale i normują inicjatywę co do powstania danej treści stosunku materialnoprawnego. Przepisy prawa materialnego stanowią zatem o tym, czy postępowanie administracyjne może być wszczęte z urzędu, czy też na wniosek strony (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009). W omawianym przypadku normą prawa materialnego decydującą o sposobie wszczęcia postępowania jest § 3 rozporządzenia MSWiA z 2002 r., zgodnie z którym ustalenia uprawnień policjanta do otrzymania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz jego wysokości dokonuje się na podstawie oświadczenia mieszkaniowego, którego wzór stanowi załącznik do rozporządzenia. W sprawie realizacji prawa do równoważnika za brak lokalu organ nie działa

z urzędu, lecz konieczny jest wniosek policjanta w tym przedmiocie. Rozpoznając taki wniosek, organ bada uprawnienia policjanta pod kątem przesłanek do uzyskania świadczenia, które przysługuje – w razie ich spełnienia – od dnia złożenia stosownego oświadczenia. Uprawnienie do pobierania równoważnika pieniężnego za brak lokalu powstaje na podstawie decyzji administracyjnej, po uprzednim złożeniu oświadczenia mieszkaniowego przez zainteresowanego.

Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest cofnięcie uprawnień, wszczęcie postępowania może nastąpić z urzędu. W omawianym wypadku wymaga to jednak zaistnienia okoliczności przewidzianych w § 6 rozporządzenia MSWiA z 2002 r., zgodnie z którym decyzję o cofnięciu uprawnienia do dotychczas przyznanego równoważnika pieniężnego wydaje się, jeżeli *policjant przestał spełniać warunki uprawniające do przyznania świadczenia lub zmienił się jego stan rodziny, albo:*

- 1) *otrzymał pomoc na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu na podstawie odrębnych przepisów;*
- 2) *jego małżonek otrzymał pomoc, o której mowa w pkt 1;*
- 3) *bezzasadnie odmówił przyjęcia lokalu mieszkalnego odpowiadającego przysługującym mu normom zaludnienia i znajdującego się w należyłym stanie technicznym i sanitarnym;*
- 4) *w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej uzyskał lokal mieszkalny stanowiący odrębną nieruchomość lub dom jednorodzinny (część domu) albo spółdzielczy własnościowy lokal mieszkalny będące przedmiotem spadku, jeżeli udział w spadku odpowiada co najmniej dwóm normom zaludnienia.*

Z treści przepisu § 6 rozporządzenia wynika, że decyzję o cofnięciu uprawnień do dotychczas przyznanego równoważnika wydaje się, gdy policjant przestał spełniać warunki określone w § 1 ust. 1 tegoż rozporządzenia. W takiej sytuacji dopuszczalne jest wszczęcie postępowania administracyjnego w celu podjęcia decyzji o cofnięciu przyznanego równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (por. także wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2005 r., I SA/Wa 265/04).

Organ administracji publicznej obowiązany jest przestrzegać przepisów regulujących inicjatywę wszczęcia postępowania, w szczególności zasady skargowości. Wszczynianie z urzędu postępowań administracyjnych bez jednoczesnego zaistnienia materialnych i faktycznych przesłanek skutkować może zarzutem rażącego naruszenia prawa procesowego. Przesłanki takiej nie stanowi odmowa złożenia wniosku o przydział lokalu mieszkalnego.

4. Wnioski:

- 1) formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych policjantów przewidziane w ustawie o Policji mają bowiem charakter alternatywny – realizacja prawa do lokalu mieszkalnego przewidzianego w art. 88 ust. 1 ustawy nastąpić może w dwojaki sposób: albo przez wydanie decyzji administracyjnej o przydziale lokalu mieszkalnego, albo przez przyznanie

- określonych w ustawie świadczeń pieniężnych, w szczególności równoważnika pieniężnego za brak lokalu;
- 2) brak podstaw prawnych do nakładania na policjantów obowiązku składania wniosków o przydział lokali mieszkalnych, jak również do uzależniania dalszej realizacji pochodnych świadczeń finansowych (równoważnika za brak lokalu, zwrotu kosztów dojazdu) od złożenia takiego wniosku;
 - 3) zastosowany formularz wniosku o przydział lokalu nie odpowiada treści Załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów,
 - 4) policjantom zamieszkującym w miejscowościach pobliskich, którzy z własnej inicjatywy nie korzystają z prawa do przydziału lokalu wynikającego z art. 88 ustawy, przysługuje uprawnienie przewidziane w art. 93 ustawy o Policji, a to zwrotu kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby,
 - 5) wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie cofnięcia uprawnień do równoważnika pieniężnego za brak lokalu może nastąpić z urzędu w razie zaistnienia okoliczności przewidzianych w § 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego,
 - 6) kierowane do funkcjonariuszy wezwanie nie wskazuje trybu postępowania, w jakim zostało sporządzone ani podstawy prawnej, co świadczy o naruszeniu co najmniej art. 6, 8, 9 i 11 k.p.a.

Adwokat Katarzyna Legień

