

Szczecin, 30 sierpnia 2017 r.

INFORMACJA PRAWNA
w sprawie zakresu administracyjnego postępowania weryfikacyjnego w
przedmiocie dodatku mieszkaniowego dla funkcjonariuszy policji

Pismem z 10 sierpnia 2017 roku NSZZ Policjantów zwróciło się z prośbą o ocenę stanowiska Zastępcy Komendanta Wojewódzkiego Policji w Poznaniu. Z przedstawionego pisma wynika, że stronie służbowej polecono weryfikację przyznanych funkcjonariuszom uprawnień do równoważników pieniężnych za brak lokalu mieszkalnego. W ocenie strony służbowej przyznanie równoważników funkcjonariuszom, którzy korzystają na podstawie umowy użyczenia z lokali mieszkalnych jest sprzeczne z art. 92 ustawy o Policji i uzasadnia wszczęcie postępowania weryfikacyjnego, mogącego skutkować cofnięciem uprawnień do równoważnika.

Stanowisko strony służbowej jest uzasadnione w świetle utrwalonej już linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Na uwagę zasługują w szczególności najnowsze orzeczenia ww. Sądu.

Przepis art. 92 ust. 1 z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji stanowi, że policjantowi przysługuje równoważnik za brak lokalu, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Prawo do lokalu mieszkalnego jest realizowane przede wszystkim przez przydzielenie takiego lokalu, a dopiero gdy przydziału takiego nie dokonano, policjantowi w służbie stałej przysługuje świadczenie pieniężne, a mianowicie pomoc finansowa - art. 94 ust. 1 ustawy o Policji oraz równoważnik pieniężny z tytułu braku lokalu mieszkalnego - art. 92 ust. 1 ustawy o Policji. A zatem wśród możliwych do uzyskania przez funkcjonariusza świadczeń pieniężnych, w razie niemożności przydziału lokalu mieszkalnego, ustawa wymienia prawo do równoważnika pieniężnego z tytułu braku lokalu. Takie rozumienie przepisu art. 92 ust. 1 ustawy o Policji wyraża istotę prawa policjanta do lokalu mieszkalnego i oznacza, że równoważnik pieniężny ma charakter kompensacyjny i jest surogatem zasadniczego uprawnienia policjanta, którym jest prawo do otrzymania lokalu mieszkalnego w naturze (vide np. WSA w Olsztynie II SA/Ol1374/14 lub WSA w Łodzi III SA/Łd 614/14). Dopiero gdy policjantowi nie przydzielono lokalu mimo spełnienia warunków do jego otrzymania, może się on ubiegać o inne formy realizacji prawa do lokalu, w tym równoważnika pieniężnego (vide: WSA w Gliwicach IV SA/Gl 295/14).

Przesłanka nieposiadania lokalu mieszkalnego, warunkująca przyznanie równoważnika pieniężnego, winna być odnoszona, do pojęcia lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 88 i 89 ustawy o Policji, czyli lokalu spełniającego wymogi określone w przepisach, a dotyczące norm zaludnienia. W orzecznictwie przyjmuje się, że celem równoważnika za brak lokalu mieszkalnego jest umożliwienie policjantowi pokrycia kosztów wynajmu lokalu, bądź też używania cudzego lokalu na podstawie innej, **odpłatnej** umowy. Równoważnik ma zatem charakter

ekwiwalentu za ponoszone przez policjanta koszty wynajmu lokalu, jeżeli niezbędnego mieszkania, spełniającego kryteria norm zaludnienia, nie może mu zapewnić podmiot zatrudniający. Równoważnik jest zatem tymczasową, zastępczą formą realizacji prawa do lokalu mieszkalnego (vide: NSA I OSK 3112/15). Realizacja prawa do mieszkania ma niewątpliwie zagwarantować policjantowi prawidłowe pełnienie służby poprzez stworzenie warunków do zamieszkiwania w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej oraz umożliwić prowadzenie normalnego życia rodzinnego. W takim właśnie kontekście powinna być wykładana norma zawarta w art. 92 ust. 1 ustawy o Policji (vide: WSA w Krakowie III SA/Kr 448/12).

Biorąc powyższe pod uwagę, co znajduje szerokie uzasadnienie w dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych, w przypadku, gdy policjant jest uprawniony do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji o przydziale, a takiego lokalu mu nie przydzielono, przysługuje mu prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, o ile policjant lub jego małżonek nie posiada lokalu w danej miejscowości lub miejscowości pobliskiej lub posiadany przez niego lub jego małżonka lokal mieszkalny nie spełnia przysługujących norm zaludnienia przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (vide: WSA w Warszawie II SA/Wa 935/11). Równoważnik nie przysługuje funkcjonariuszom, jeżeli nie mają oni prawa do uzyskania lokalu mieszkalnego. Jedną z negatywnych przesłanek określonych w art. 95 ust. 1 ustawy o Policji jest posiadanie przez policjanta lub jego małżonka w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej mieszkania lub domu odpowiadającego normom zaludnienia. Jeżeli więc policjant zaspokoił swoje potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie i posiada we wskazanych miejscowości lokal, to równoważnik z tytułu braku lokalu mieszkalnego już mu nie przysługuje.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 14 maja 2001 r. sygn. akt I K 1/00 zważył, że zastępcze formy realizacji prawa do lokalu mieszkalnego nie stanowią dodatkowego przywileju z racji jedynie posiadania statusu policjanta, a w związku z tym ich uruchomienie nie jest potrzebne w razie posiadania przez policjanta odpowiedniego lokalu. Uprawnienie policjanta do równoważnika pieniężnego za brak lokalu nie ma charakteru bezwzględnego i jest powiązane z przesłanką niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza w miejscu pełnienia służby (vide: WSA w Kielcach II SA/Ke 681/10).

Jak wynika z powyższego, w razie posiadania prawa do lokalu na podstawie nieodpłatnej umowy użyczenia lokalu potrzeby mieszkaniowe policjanta zostały zaspokojone, co w tych warunkach wyklucza możliwość korzystania z prawa do dodatku mieszkaniowego. W związku z umową użyczenia, która ma charakter nieodpłatny, funkcjonariusz nie ponosi żadnych kosztów związanych z zapewnieniem lokalu. W tych okolicznościach nie istnieje żaden uszczerbek, którego doznaje funkcjonariusz w związku z brakiem przydzielenia mu lokalu przez stronę służbową. Oceny tej nie zmienia okoliczność pokrywania przez funkcjonariuszy kosztów związanych z użytkowaniem lokalu, takich jak opłaty za media, które są niezależne od tytułu prawnego do lokalu (vide: NSA I OSK 3112/15).

Inaczej na tą kwestię należy patrzeć, w sytuacji w której funkcjonariusz, aby zapewnić sobie lokal, z uwagi na nieprzydzielenie mu go przez stronę służbową, zmuszony jest ponosić koszty najmu lub dzierżawy. Aby otrzymywać równoważnik tytuł do lokalu mającego zaspokoić mieszkaniowe potrzeby policjanta musi mieć charakter odpłatny, także w sytuacji w których umożliwienie korzystania z lokalu następuje w ramach stosunków rodzinnych czy koleżeńskich – co nie dotyczy lokalu

małżonka, który z mocy prawa stanowi o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza. W przeciwnym razie, uprawnienie to może zostać przez organ cofnięte.

Zgodnie z rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych i administracji w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, 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 (vide §3). Policjant jest obowiązany niezwłocznie zawiadomić, składając nowe oświadczenie mieszkaniowe, o każdej zmianie mającej wpływ na uprawnienia do otrzymania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego albo na jego wysokość (vide: §5). Oświadczenie to winno podlegać szczegółowemu badaniu przez organ, w zakresie ustawowych warunków przyznania równoważnika. W sytuacji wniosku złożonego przez funkcjonariusza pozostającego od wielu lat w służbie stałej nie może zostać zaakceptowana odmowa przyznania równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego nie poprzedzona precyzyjnym ustaleniem i rozważeniem jego aktualnej sytuacji w zakresie całokształtu okoliczności dotyczących jego sytuacji mieszkaniowej (NSA I OSK 648/12).

W postępowaniu administracyjnym organ administracyjny zobowiązany jest badać wszelkie istotne z punktu widzenia rozpoznawanej sprawy okoliczności z urzędu. Wobec powzięcia informacji o okolicznościach uzasadniających cofnięcie przyznanego dodatku jest także uprawniony, a w świetle zasad dyscypliny finansowej wręcz zobowiązany do wszczęcia postępowania w przedmiocie utraty uprawnienia do równoważnika pieniężnego. Co istotne, to na funkcjonariuszach ciąży obowiązek każdorazowego zawiadomienia o zmianie stanu faktycznego mającej wpływ na orzeczenie o przyznaniu równoważnika. Nie oznacza to jednak, że wydanie decyzji o cofnięciu tego uprawnienia jest możliwe tylko wówczas, gdy policjant dopełni tego obowiązku. Zgodnie z §6 rozporządzenia decyzję o cofnięciu uprawnienia do dotychczas przyznanego równoważnika pieniężnego wydaje się, jeżeli policjant przestał spełniać warunki, do przyznania równoważnika, 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 należytych 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.

Użycie takiej formy, nie pozostawia luzu decyzyjnego organowi, zatem przedmiotową decyzję wydaje się także wówczas, gdy policjant nie złoży wymaganego zawiadomienia, a o jego aktualnej sytuacji mieszkaniowej i rodzinnej organ powziął informację z innych źródeł. Nie zmienia to faktu, że organ zobowiązany jest badać sytuację funkcjonariusza, wszelkimi prawnie dopuszczalnymi formami, w tym zwołać go do złożenia wyjaśnień.

W ramach tego badania dopuszczalne są wszelkie formy postępowania dowodowego, w ramach którego funkcjonariusz chcąc zachować prawo do równoważnika winien wykazać wszystkie okoliczności istotne dla ustalenia prawa

do lokalu, w szczególności, że jego potrzeby mieszkaniowe nie są zaspokojone. W tym aspekcie należy wskazać na konieczność złożenia szczegółowego, aktualnego i zgodnego z prawdą oświadczenia, o którym mowa w §3. Brak zaspokojenia tych potrzeb może zaś wynikać z braku lokalu w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej – wykazania że posiadany lokal nie spełnia tych kryteriów, wykazania, że posiadany lokal niespełnia norm zaludnienia lub, że prawo do lokalu ma charakter odpłatny, co może nastąpić np. poprzez przedstawienie umowy najmu takiego lokalu. Czynsz najmu powinien być ustalony w takiej wysokości, aby umowie nie można było przypisać cechy pozorności. Stawka czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu powinna być wyższa od stawki ustalonej przez gminę. Jedyną okolicznością prawnie istotną dla ustalenia prawa do równoważnika jest dysponowanie lokalem mieszkalnym - jeśli funkcjonariusz (członkowie jego rodziny) takiego lokalu nie ma - nabyć on może prawo do równoważnika. Jeśli natomiast taki lokal uzyskał, to okoliczność ta uzasadnia cofnięcie prawa do równoważnika (vide: WSA w Warszawie I SA/Wa 1353/05).

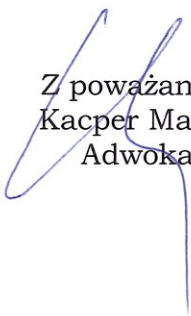
Należy też wskazać, na pogląd, zgodnie z którym Policjant (członek jego rodziny) będący właścicielem domu jednorodzinnego, przy usprawiedliwionej niemożności zamieszkania w nim nie powinien być pozbawiony prawa do przedmiotowego równoważnika. Organy administracji winne zbadać podstawową okoliczności, a mianowicie czy policjant ubiegający się o przyznanie równoważnika zajmuje, czy też nie zajmuje domu jednorodzinnego należącego do jego rodziny i czy ma faktyczne możliwości, aby w tym lokalu zamieszkać oraz czy powierzchnia tego lokalu odpowiada normom wynikającym z rozporządzenia MSWiA (vide: WSA w Łodzi III SA/Łd 119/09). WSA w Olsztynie wskazał także, że rozpatrując wniosek o przyznanie równoważnika za brak lokalu mieszkalnego należy ustalić czy pokój, w którym skarżący ma prawo dożywotniego zamieszkiwania, zaspokaja potrzeby mieszkaniowe policjanta, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o Policji. Przyjmuje się bowiem, że policjant nie posiada lokalu mieszkalnego w rozumieniu przepisów art. 92 ust. 1 ustawy o Policji oraz § 1 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego, jeżeli nie dysponuje lokalem o powierzchni przysługującej mu zgodnie z normatywem wyliczonym na zasadach przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (vide: II SA/Ol 702/07).

Należy podkreślić, że zgodnie z § 7 rozporządzenia decyzję o zwrocie wypłaconego równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego wydaje się w przypadku:

- 1) nienależnego pobrania na skutek niepoinformowania o wystąpieniu zmian lub podania nieprawdziwych danych w oświadczeniu, o którym mowa w § 3, mających wpływ na istnienie uprawnienia do tego równoważnika lub na jego wysokość;**
- 2) uprawomocnienia się decyzji stwierdzającej nieważność decyzji o przyznaniu równoważnika.

Z tych też względów, na podstawie wyżej przywołanych przepisów organom służbowym przysługuje prawo badania prawdziwości oświadczenia i podstaw przyznanego prawa do równoważnika, w tym posiadania przez funkcjonariusza lokalu zaspokajającego jego potrzeby mieszkaniowe. Funkcjonariusz dla zachowania tego prawa musi wykazać, że on lub jego małżonek prawa takiego w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej nie posiadają, posiadany lokal nie spełnia norm zaludnienia albo posiadają tytuł do lokalu na podstawie umowy najmu, którego stawka czynszu najmu przekracza stawkę ustaloną przez gminę. Dopuszczalne w tym zakresie są wszelkie środki dowodowe. Jednocześnie, w razie przyznania równoważnika na podstawie nieprawdziwych danych, albo na skutek

niepoinformowania o zmianie danych, funkcjonariusz musi liczyć się z obowiązkiem zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.



Z poważaniem
Kacper Matlak
Adwokat