



**KANCELARIA ADWOKACKA**  
**Anna Wróbel-Łukaszewska Adwokat**

ul. Warmińska 28/9, 10-545 Olsztyn, tel. 609 610 881, e-mail: a.wrobel@adwokaciww.pl

filia: ul. Grzybowska 3, lok. 26, 00-132 Warszawa

Olsztyn, dnia 14.08.2017 r.

**OPINIA PRAWNA**

**I. Przedmiot opinii.**

Przedmiotem niniejszej opinii jest kwestia zasadności uzależniania prawa funkcjonariusza do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego od wielkości powierzchni mieszkalnej nabytej nieruchomości.

**II. Stan faktyczny.**

Policjant uzyskał prawo do lokalu mieszkalnego w udziale  $\frac{1}{2}$  części o powierzchni użytkowej 73,32 m<sup>2</sup>. Załączając akt notarialny zakupu nieruchomości złożył wniosek o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Organ I instancji prowadził postępowanie celem ustalenia powierzchni użytkowej nieruchomości. Z zaświadczenia przedłożonego przez Urząd Gminy wynika, że powierzchnia mieszkalna przedmiotowego lokalu mieszkalnego wynosi 35,47 m<sup>2</sup>, a zatem zainteresowanemu przypada powierzchnia mieszkalna w wysokości ponad 17,7 m<sup>2</sup>.

Organy obu instancji odmówiły Policjantowi przyznania pomocy finansowej. W uzasadnieniu swoich rozstrzygnięć wskazały, że funkcjonariusz posiada prawo do 4 norm zaludnienia przysługujących Policjantowi zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.05.2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1770 z późn. zm.), a zatem aby mógł on skorzystać z pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego minimalna powierzchnia mieszkalna nabytego lokalu winna wynosić 28 m<sup>2</sup>. Jako że nieruchomość stanowi w  $\frac{1}{2}$  współwłasność innej osoby, udział funkcjonariusza nie pozwala na zaspokojenie jego potrzeb mieszkaniowych. Innymi słowy w ocenie organów obu instancji nie jest dopuszczalne przez przepisy prawa przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie

lokalu mieszkalnego w sytuacji zakupu udziału w nieruchomości, który nie odpowiada powierzchni mieszkalnej wynikającej z norm zaludnienia przysługujących Policjantowi zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.05.2005 r.

### **III. Stan prawny.**

Stosownie do treści art. 88 ustawy o Policji policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Jak stanowi art. 94 ust. 1 tej ustawy, w przypadku, gdy policjant nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, przysługuje mu pomoc finansowa na uzyskanie takiego lokalu w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość.

Art. 95 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o Policji enumeratywnie wskazuje przypadki, w których nie przydziela się funkcjonariuszowi lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej (są to tzw. przesłanki negatywne). Zgodnie z jego brzmieniem lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej nie przydziela się policjantowi:

- 1) w razie skorzystania z pomocy finansowej, o której mowa w art. 94;
- 2) posiadającemu w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej lokal mieszkalny odpowiadający co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej albo dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy;
- 3) którego małżonek posiada lokal mieszkalny lub dom określony w pkt 2;
- 4) w razie zbycia przez niego lub jego małżonka własnościowego prawa do spółdzielczego lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość albo dom, o którym mowa w pkt 2, z wyjątkiem przypadków określonych na podstawie art. 96 ust. 3.

Powyższe unormowania znajdują analogiczne zastosowanie w przypadku ubiegania się o pomoc finansową na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

W przedstawionym stanie faktycznym w stosunku do skarżącego przesłanki negatywne nie zaszły, albowiem Policjant nie posiada (w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej) lokalu (domu) o powierzchni mu przysługującej. Funkcjonariuszowi przysługuje zatem prawo do lokalu na podstawie decyzji administracyjnej lub pomoc finansowa na uzyskanie takiego lokalu, w oparciu o treść art. 88 ustawy o Policji.

Zasady przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego policjantowi, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, zasady zwrotu tej pomocy oraz jej wysokość określa, wydane w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 94 ust. 2 ustawy o Policji, Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 października 2001 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przez policjantów (Dz. U. Nr 131, poz. 1468). W/w rozporządzenie wskazuje m.in. tryb ubiegania się o pomoc finansową oraz niezbędne dokumenty, które należy przedłożyć aby taką pomoc finansową uzyskać.

#### **IV. Cel regulacji ustawowej.**

Z brzmienia przepisu art. 94 ust. 1 ustawy o Policji wynika, że pomoc finansowa jest alternatywną formą spełnienia prawa do lokalu mieszkalnego i konsekwencją niezrealizowania uprawnienia funkcjonariusza do otrzymania lokalu mieszkalnego, poprzez jego przydział w drodze decyzji administracyjnej. Oba te uprawnienia, tj. przydział lokalu oraz pomoc finansowa, powiązane są ze sobą przesłanką niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Celem tego unormowania jest stworzenie takich warunków, w których policjant w służbie stałej będzie mieszkał w miejscowości, w której pełni służbę albo w miejscowości pobliskiej.

Zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictwa uzyskaniem lokalu w znaczeniu art. 94 ust. 1 ustawy o Policji jest także nabycie przez policjanta, który nie otrzymał lokalu na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, udziału we współwłasności lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość. W przypadku współwłasności, osoby niezaliczane przez ustawodawcę do kręgu osób stanowiących rodzinę policjanta nie mogą być jedynie uwzględnione przy obliczaniu należnej policjantowi pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 11.09.2013 r., II SA/Wa 990/13, wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 26 czerwca 2013 r., II SA/Rz 392/13).

Celem unormowania z art. 94 ustawy o Policji jest umożliwienie policjantowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poprzez przyznanie świadczenia pieniężnego pokrywającego w określonej części koszty zakupu lokum. Współwłasność lokalu mieszkalnego nie jest pod tym względem prawem gorszym od własności, czyli takim, które nie pozwalałoby skarżącemu tych potrzeb realizować. Z przepisów kodeksu cywilnego regulujących współwłasność nie wynika bowiem, aby

współwłaściciel miał uprawnienie do korzystania tylko z takiej części wspólnej rzeczy, która odpowiada wielkości jego udziału. Stosownie do art. 206 k.c. każdy z współwłaścicieli jest uprawniony do współposiadania i korzystania z niej w takim zakresie, jaki daje się pogodzić ze współposiadaniem i korzystaniem z rzeczy przez pozostałych współwłaścicieli.

#### **V. Orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.**

Na tle powyżej przedstawionego stanu faktycznego wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 27.06.2017 r., sygn. akt II SA/OI 433/17 (w załączeniu). W uzasadnieniu orzeczenia Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał m.in., że z treści art. 95 ust. 1 ustawy o Policji nie wynika, aby negatywną przesłankę do przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego stanowiło nabycie przez policjanta lokalu mieszkalnego, którego powierzchnia nie odpowiada co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny przyjęcie poglądu prezentowanego przez organy orzekające prowadziło do rozszerzającego traktowania przepisów ograniczających uprawnienia policjantów do nabycia pomocy finansowej przewidzianej w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji. Wykładnię rozszerzającą można zastosować jedynie w sytuacji, gdy wykładnia literalna prowadzi do ewidentnej sprzeczności z fundamentalnymi wartościami konstytucyjnymi lub rozstrzygnięcia rażąco niesłusznego, niesprawiedliwego lub nieracjonalnego. Zasada pierwszeństwa wykładni językowej oraz pomocniczości wykładni systemowej i funkcjonalnej nakazuje, aby interpretator oparł się na rezultatach wykładni językowej i dopiero, gdy ta prowadzi do nie dających się usunąć wątpliwości, skorzystał z wykładni systemowej, a w dalszej kolejności funkcjonalnej. Nie jest dopuszczalne przełamywanie rezultatów wykładni językowej w przypadku jednoznacznego językowo brzmienia przepisu. W konsekwencji Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpoznając skargę funkcjonariusza na działania organów odmawiające przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego uchylił decyzje organów obu instancji.

#### **IV. Wnioski.**

W ocenie autora opinii na gruncie przedstawionego stanu faktycznego i prawnego można wywieść następujące wnioski:

1. Pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego przysługuje funkcjonariuszowi niezależnie od wielkości powierzchni mieszkalnej

nabytej nieruchomości. Z treści art. 94 ust. 1 ustawy o Policji oraz przepisów wykonawczych nie wynika że uprawnienie do uzyskania pomocy finansowej na nabycie lokalu mieszkalnego przysługuje jedynie w sytuacji zakupu udziału w nieruchomości odpowiadającego przynajmniej powierzchni mieszkalnej wynikającej z norm zaludnienia przysługujących Policjantowi zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.05.2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów.

2. Żaden przepis nie uzależnia nabycia roszczenia o pomoc pieniężną od zaistnienia innych warunków niż brak decyzji o przydziale lokalu. Nawet wtedy, gdy policjant ma rodzinę, uwzględnia się członków jego rodziny wymienionych w art. 89 tej ustawy - tylko do określenia wysokości tej pomocy, a nie do oceny, czy pomoc ta w ogóle przysługuje (tak wyrok WSA w Gliwicach 14.10.2011 r., IV SA/GI 976/10).
3. Gdyby ustawodawca uzależniał pomoc finansową na uzyskanie lokalu mieszkalnego od powierzchni użytkowej takiego lokalu zawarłby wprost taką regulację w ustawie o Policji lub innych aktach wykonawczych. Tym samym zbędnym i nieuprawnionym jest żądanie przedłożenia zaświadczenia o powierzchni użytkowej nabytej nieruchomości.
4. Organy administracji - rozpoznając wniosek o przyznanie przedmiotowej pomocy - nie działają na zasadzie uznania administracyjnego. Wobec tego są zobowiązane przyznać wnioskowaną pomoc finansową w razie zaistnienia warunków określonych w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji (funkcjonariusz pełni służbę stałą, nie ma lokalu mieszkalnego przyznanego na podstawie decyzji administracyjnej oraz złożył wniosek wraz z dokumentami potwierdzającymi fakt zakupu lokalu).

*Anna Wróbel - Łukaszewska*

*advokat*