

## **Uchwała z dnia 1 grudnia 2004 r., III CZP 73/04**

*Sędzia SN Stanisław Dąbrowski (przewodniczący)*

*Sędzia SN Bronisław Czech*

*Sędzia SN Irena Gromska-Szuster (sprawozdawca)*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Tomasza R. przeciwko Skarbowi Państwa – Dyrektorowi Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o zapłatę, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 1 grudnia 2004 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 2 czerwca 2004 r.:

"Czy zachowuje prawo do uzyskania ekwiwalentu pieniężnego (w zamian za rezygnację z kwatery), o którym mowa w art. 24 u. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) żołnierz zawodowy zwolniony z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, z powodu likwidacji jednostki wojskowej, w sytuacji gdy nie nabył on uprawnień do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej?"  
podjął uchwałę:

**Żołnierz zawodowy, który w okresie obowiązywania przepisów art. 23 ust. 1 i 2, art. 24 ust. 1 i 4 oraz art. 47 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą z dnia 6 lipca 2001 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 877) został zwolniony z czynnej służby wojskowej, zachowuje prawo do uzyskania ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery także wówczas, gdy nie nabył uprawnień do emerytury wojskowej ani wojskowej renty inwalidzkiej.**

**Uzasadnienie**

Powód wnosił o zasądzenie od strony pozwanej kwoty 59 237 zł tytułem ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z przysługującego mu prawa do kwatery wojskowej. W toku procesu zgłosił dodatkowo roszczenie o zobowiązanie strony pozwanej do zawarcia z nim umowy o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego.

Sąd Okręgowy w Warszawie ustalił m.in., że powód został powołany w dniu 1 stycznia 2000 r. do czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała w Jednostce Wojskowej nr (...) w K. W dniu 8 listopada 2000 r. złożył wniosek o wypłacenie mu ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery wojskowej. W dniu 15 listopada 2000 r. dowództwo jednostki wojskowej stwierdziło w skierowanym do niego piśmie, że jego wniosek o wypłatę ekwiwalentu został zarejestrowany, a realizacja tego świadczenia nastąpi z chwilą uzyskania przez jednostkę wojskową odpowiednich środków budżetowych na ten cel. W związku z likwidacją jednostki wojskowej, w której powód odbywał służbę, wypowiedziano mu w grudniu 2000 r. stosunek służbowy ze skutkiem na dzień 30 września 2001 r. W chwili zwolnienia ze służby powód nie miał wojskowych uprawnień rentowych ani emerytalnych, nie otrzymał ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, nie ma także własnego mieszkania i pozostaje bezrobotny.

Na podstawie tych ustaleń Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 7 lipca 2003 r. zasądził od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 54 381,60 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 1 października 2001 r. i oddalił powództwo w pozostałej części. Stwierdził, że powód nie otrzymał kwatery ani ekwiwalentu pieniężnego z przyczyn od niego niezależnych i nie może znaleźć się w sytuacji gorszej od tych żołnierzy, którzy przed zwolnieniem ze służby otrzymali kwaterę albo ekwiwalent. Uznał, że podstawę uzasadniającą uwzględnienie powództwa o zasądzenie kwoty ekwiwalentu stanowi art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm. – dalej: „ustawa”). Oddalił natomiast powództwo o zobowiązanie strony pozwanej do zawarcia z powodem umowy o wypłatę tego ekwiwalentu uznając, że art. 47 ust. 1 ustawy odnosi się jedynie do warunków formalnych, na podstawie których powinno dojść do wypłaty ekwiwalentu, a w przypadku rozpoznawania sporu przez sąd wystarczającą podstawą do realizacji tego świadczenia jest prawomocny wyrok zasądzający określoną kwotę, a nie umowa.

Przy rozpoznawaniu apelacji strony pozwanej od wyroku w części uwzględniającej powództwo Sąd Apelacyjny uznał, że w sprawie występuje

zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które sformułował w przedstawionym Sądowi Najwyższemu na podstawie art. 390 k.p.c. pytaniu prawnym, powołanym na wstępie uchwały. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego wymaga odniesienia się do wątpliwości Sądu Apelacyjnego dotyczących tego, czy samo złożenie przez powoda w toku pełnionej służby wniosku o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery rodzi jego prawo do żądania wypłaty tego ekwiwalentu, czy też dla powstania tego prawa konieczne jest uprzednie zawarcie umowy o wypłatę ekwiwalentu. W istocie chodzi o to, jakie roszczenie przysługiwało powodowi – o zasądzenie określonej kwoty tytułem należnego ekwiwalentu, czy o zawarcie umowy o jego wypłacenie.

Przepis art. 24 ust. 1 ustawy wskazuje, że prawo do kwatery realizuje się na wniosek m.in. żołnierza zawodowego czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała bądź przez przydział kwatery, co może nastąpić tylko w czasie pełnienia takiej służby, bądź przez wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Ekwiwalent pieniężny jest wypłacany w czasie pełnienia służby, a jeśli do wypłaty nie doszło, najpóźniej z dniem zwolnienia żołnierza ze służby, o czym stanowi art. 24 ust. 4, nakazujący także odpowiednie stosowanie art. 47 ustawy. Z kolei art. 47 w zakresie, w jakim dotyczy zasad wypłaty ekwiwalentu, stanowi w ust. 1, że ekwiwalent pieniężny w zamian za rezygnację z kwatery wypłaca się na podstawie umowy zawartej między dyrektorem oddziału rejonowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej a osobą uprawnioną.

Na gruncie tych przepisów za utrwalone należy uznać stanowisko Sądu Najwyższego, że źródłem zobowiązania Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery jest umowa, która ma charakter cywilnoprawny (por. m.in. postanowienie z dnia 23 marca 2001 r., IV CKN 1621/00, nie publ. i wyroki z dnia 23 marca 2003 r., II CKN 1338/00, "Izba Cywilna" 2004, nr 3, s. 44 oraz z dnia 9 lipca 2003 r., IV CKN 320/01, nie publ.). Podobne stanowisko zajął także Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 grudnia 2000 r., U 2/00 (OTK Zb.Urz. 2000, nr 8, poz. 296). We wskazanych orzeczeniach Sąd Najwyższy stwierdził także, że gdy umowa o wypłatę ekwiwalentu nie została zawarta, osobie uprawnionej nie przysługuje roszczenie o wypłatę ekwiwalentu, natomiast w razie odmowy zawarcia

takiej umowy przez dyrektora oddziału rejonowego Agencji, osobie uprawnionej przysługuje roszczenie przewidziane w art. 64 k.c. o zobowiązanie Agencji przez sąd do złożenia odpowiedniego oświadczenia woli o zawarciu umowy. Stwierdzić zatem należy, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Sądu Najwyższego roszczenie o zasądzenie odpowiedniej kwoty tytułem ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery przysługuje jedynie uprawnionemu, z którym zawarta została umowa określona w art. 47 ust. 1 ustawy, a w braku takiej umowy przysługuje mu roszczenie o jej zawarcie, nie zaś roszczenie o wypłatę świadczenia.

Skoro jednak umowa o wypłatę ekwiwalentu jest umową cywilnoprawną, mają do niej zastosowanie wszystkie regulacje kodeksu cywilnego dotyczące czynności prawnych, w tym zawierania umów. Ze względu na to, że ustawa nie przewidywała w tym zakresie szczególnej formy, umowa taka mogła być zawarta także w sposób przewidziany w art. 60 k.c. przez każde zachowanie zainteresowanych osób, ujawniające ich wolę w sposób dostateczny, tym bardziej, że zarówno przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, jak i wydane na ich podstawie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 września 1998 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery (Dz.U. Nr 124, poz. 818) szczegółowo określały ustawowe zasady obliczania i wypłaty ekwiwalentu, nie pozostawiając stronom w tym zakresie swobody. Można zatem uznać, że do zawarcia umowy przewidzianej w art. 47 ust. 1 ustawy wystarczyło złożenie wniosku przez osobę uprawnioną o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery i wyrażenie na to zgody przez zobowiązany organ, gdyż zasady obliczania ekwiwalentu i sposób jego wypłaty określały wskazane wyżej przepisy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt sprawy, w której powstało rozpoznawane zagadnienie prawne trzeba stwierdzić, że uwzględnienie powództwa o zasądzenie dochodzonej pozwem kwoty mogło nastąpić jedynie po uznaniu, na podstawie wskazanych zasad, że między stronami doszło do zawarcia umowy określonej w art. 47 ust. 1 ustawy. W przeciwnym wypadku powództwo o zasądzenie powinno zostać oddalone, a uwzględnione ewentualnie powództwo o zobowiązanie strony pozwanej do zawarcia umowy. Skoro w pierwszej instancji zapadł wyrok przeciwny, a apelację złożyła tylko strona pozwana, przedstawienie sformułowanego przez Sąd Apelacyjny zagadnienia prawnego i odpowiedź na nie

mają sens tylko przy uznaniu, że między stronami doszło do zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu w wyniku złożenia przez powoda wniosku z dnia 8 listopada 2000 r. o wypłacenie mu ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery oraz pisma jego dowództwa z dnia 15 listopada 2000 r., stwierdzającego zarejestrowanie tego wniosku i przyrzekającego realizację świadczenia z chwilą uzyskania odpowiednich środków budżetowych na ten cel. Pismo to w istocie stanowi wyrażenie zgody na wypłatę ekwiwalentu pieniężnego, którego wysokość i termin oraz sposób wypłaty określają przepisy ustawy i wskazanego wyżej rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej. W świetle tych przepisów zawarte w piśmie zastrzeżenie dotyczące uzyskania odpowiednich środków budżetowych na wypłatę jest pozbawione doniosłości prawnej jako warunek, którego dopuszczalności ustawa nie przewiduje.

Przechodząc do rozważenia przedstawionego zagadnienia prawnego należy określić, jakie przepisy mają zastosowanie do sytuacji prawnej powoda, Sąd Najwyższy może bowiem udzielić odpowiedzi na pytanie prawne jedynie w nawiązaniu do stanu faktycznego i prawnego sprawy, w której zostało ono sformułowane, w sprawie zaś stan prawny uległ zmianie. W okresie, gdy powód rozpoczął odbywanie czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała i gdy w związku z tym powstało jego prawo do przydziału kwatery bądź do wypłacenia ekwiwalentu w zamian za rezygnację z niej, a także w okresie, gdy w związku ze wskazaną wyżej wymianą pism doszło do zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu, obowiązywały art. 23, 24 i 47 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w wersji przed ich nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o kontroli skarbowej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Inspekcji Celnej (Dz.U. Nr 81, poz. 877 – dalej: "ustawa

nowelizująca"), która weszła w życie z dniem 22 sierpnia 2001 r. W okresie zwolnienia powoda ze służby wojskowej (1 październik 2001 r.) obowiązywały zatem już przepisy ustawy w wersji po nowelizacji, zasadniczo odmiennej w zakresie spornym w sprawie od uregulowań poprzednich. Ustawa nowelizująca nie zawierała przepisów przejściowych, a zatem treść i cel nowelizacji ma decydujące znaczenie dla oceny tej wersji przepisów, które mają zastosowanie do roszczenia powoda.

W tym zakresie należy stwierdzić, że zarówno przepisy w wersji sprzed nowelizacji, jaki i w wersji późniejszej, dla ustalenia, czy żołnierz zwolniony z czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała zachowuje prawo do przydzielonej mu kwatery wojskowej albo prawo do ekwiwalentu w zamian za rezygnację z niej, odwołują się do stanu istniejącego w chwili zwolnienia ze służby. Stanowił tak art. 23 ust. 1 zarówno przed, jak i po nowelizacji, stwierdzając, że żołnierz zwolniony z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, zachowuje prawo do kwatery, jeżeli nabył uprawnienia do wojskowej emerytury lub renty inwalidzkiej, a także art. 24 ust. 4 w obu wersjach, stwierdzając, że jeżeli do czasu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba stała żołnierzowi nie przydzielono kwatery lub nie wypłacono ekwiwalentu, z dniem zwolnienia ze służby wypłaca mu się ten ekwiwalent, stosując odpowiednio art. 47. Podobnie po nowelizacji art. 23 ust. 2 oraz art. 47 ust. 7 odwołują się do stanu z chwili zwolnienia ze służby, stanowiąc, że żołnierz zawodowy zwolniony z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, zachowuje prawo do zajmowanej kwatery albo prawo do wypłaconego ekwiwalentu pieniężnego także w przypadku wypowiedzenia stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy z powodu przeniesienia, przekształcenia lub likwidacji jednostki wojskowej na skutek restrukturyzacji Sił Zbrojnych, nawet jeśli nie nabył uprawnienia do wojskowej emerytury lub renty inwalidzkiej. Decydujące znaczenie dla uprawnień żołnierza wynikających z realizacji przysługującego mu prawa do kwatery ma zatem stan istniejący w chwili zwolnienia go z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, co uzasadnia stosowanie w tym zakresie przepisów ustawy w wersji obowiązującej w chwili zwolnienia go ze służby.

W rozpoznawanej sprawie mają więc zastosowanie przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą, która w zakresie objętym pytaniem prawnym dokonała

istotnej zmiany regulacji prawa do kwatery albo do ekwiwalentu w przypadku zwolnienia ze służby żołnierza czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała. Przed nowelizacją żołnierz taki zachowywał prawo do przydzielonej mu kwatery albo do wypłaconego ekwiwalentu jedynie wówczas, gdy nabył prawo do wojskowej emerytury lub renty inwalidzkiej. Nowelizacja polegała m.in. na tym, że zgodnie z nowym brzmieniem art. 23 ust. 2 oraz art. 47 ust. 7 ustawy żołnierz taki zachowywał prawo do kwatery albo do wypłaconego ekwiwalentu nawet przy braku uprawnień do wojskowej emerytury lub renty, jeżeli wypowiedzenie stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy nastąpiło z powodu przeniesienia, przekształcenia lub likwidacji jednostki wojskowej na skutek restrukturyzacji Sił Zbrojnych.

Zgodzić się należy z Sądem Apelacyjnym, że ani regulacja przewidziana w art. 23 ust. 2, ani w art. 47 ust. 7 ustawy nie dotyczy wprost sytuacji żołnierza, który złożył wniosek o wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery i z którym została zawarta albo powinna zostać zawarta umowa o wypłatę ekwiwalentu, zwolniony został z czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała w wyniku likwidacji jednostki wojskowej na skutek reorganizacji Sił Zbrojnych i nie nabył prawa do wojskowej emerytury ani renty. Ustawa nie reguluje takiej sytuacji wprost, co jednak, wbrew stanowisku Sądu Apelacyjnego, nie oznacza, że w takiej sytuacji żołnierzowi ekwiwalent się nie należy. Trafnie Sąd Okręgowy wskazał jako podstawę prawną tego uprawnienia art. 24 ust. 4 ustawy, stanowiący, że jeżeli do czasu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba stała żołnierzowi nie przydzielono kwatery lub nie wypłacono ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, z dniem zwolnienia ze służby wypłaca mu się ten ekwiwalent, a przepis art. 47 stosuje się odpowiednio. Oznacza to, że stosuje się odpowiednio do takiej sytuacji zarówno art. 47 ust. 1, jak i ust. 7 ustawy. Analiza tego przepisu, w związku z art. 23 ust. 2 i art. 24 ust. 4 ustawy, prowadzi do wniosku, że skoro ustawa przewiduje, iż tylko żołnierz, który zakończył służbę wojskową w inny sposób niż określony w art. 23 ust. 2 i nie nabył prawa do emerytury lub wojskowej renty inwalidzkiej, traci prawo do przydzielonej kwatery lub już wypłaconego ekwiwalentu pieniężnego i musi go zwrócić, to wniosując *a contrario* i stosując rozumowanie *a minori ad maius* trzeba przyjąć, że we wszystkich innych sytuacjach żołnierz prawo to zachowuje. W szczególności zachowuje prawo do ekwiwalentu w sytuacji określonej w art. 24 ust. 4 w związku z

art. 23 ust. 2 ustawy, a więc gdy przed wypłaceniem mu ekwiwalentu został zwolniony z czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała z powodu likwidacji jednostki wojskowej w wyniku restrukturyzacji Sił Zbrojnych, a nie nabył uprawnień do wojskowej emerytury lub renty inwalidzkiej.

Inna wykładnia, prowadząca do pozbawienia żołnierza prawa do ekwiwalentu, pomijałaby zarówno *rationem legis* dokonanej nowelizacji omawianych przepisów, jak i unormowanie zawarte w art. 24 ust. 4 ustawy oraz wyżej wskazane zasady wykładni prawa i prowadziłaby do pozbawienia niektórych żołnierzy prawa do ekwiwalentu tylko z powodu braku w odpowiednim czasie funduszy na jego realizację. Taka wykładnia kolidowałaby przede wszystkim z konstytucyjną zasadą równości wszystkich obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji), uzasadniającą taką wykładnię przepisów ustawy, która prowadzi do równego traktowania wszystkich podmiotów prawa znajdujących się w podobnej sytuacji, nie dopuszczając do dyskryminacji niektórych z nich z powodów jedynie fiskalnych. Wskazać też należy, że kolejna nowelizacja przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej dokonana na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U. Nr 116 poz. 1203) w podobny sposób uregulowała prawo żołnierza do odprawy mieszkaniowej, będącej rodzajem odpowiednika ekwiwalentu pieniężnego za rezygnację z kwatery, stanowiąc w art. 23 ust. 2, iż żołnierzowi przysługuje odprawa mieszkaniowa, jeżeli do dnia zwolnienia ze służby nie otrzymał decyzji o prawie zamieszkania w lokalu mieszkalnym, o ile nabył prawo do wojskowej emerytury lub renty inwalidzkiej lub zwolniony został z zawodowej służby wojskowej przed nabyciem tych uprawnień, w przypadku wypowiedzenia mu stosunku zawodowej służby wojskowej przez właściwy organ wojskowy.

Z tych względów Sąd Najwyższy rozstrzygnął przedstawione zagadnienie prawne, jak w uchwale.