

**Wyrok z dnia 25 stycznia 1996 r.  
III ARN 60/95**

**Wysokość pomocy finansowej przyznanej na budownictwo mieszkaniowe  
żołnierzowi zawodowemu, uprawnionemu do osobnej kwatery stałej ustala się na  
dzień opróżnienia tej kwatery.**

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski, Andrzej Kijowski, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca),

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 25 stycznia 1996 r. sprawy ze skargi Mariana H. na decyzję Szefa Służby Zakwaterowania i Budownictwa [...] Okręgu Wojskowego z dnia 22 czerwca 1993 r. [...] w przedmiocie zamiany pomocy finansowej w formie zaliczkowej na pomoc bezzwrotną na cele budowy domu jednorodzinnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 11 stycznia 1994 r., [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu we Wrocławiu do ponownego rozpoznania.

**U z a s a d n i e n i e**

Szef Wojskowego Rejonowego Zarządu Kwaterunkowo-Budowlanego w P. decyzją [...] z dnia 26 listopada 1986 r., wydaną na podstawie § 18 zarządzenia Nr 63/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1984 r. w sprawie właściwości organów oraz zasad i trybu postępowania przy przyznawaniu pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe (Dziennik Rozkazów MON Nr 78), przyznał Marianowi H. zaliczkowo na budowę domu jednorodzinnego pomoc finansową w kwocie 1.254.960 (starych) zł. W dacie wydania tej decyzji Marian H. jako oficer Wojska Polskiego zajmował wraz z rodziną wojskową kwaterę stałą.

Przed uzyskaniem pomocy finansowej otrzymał decyzję [...] Kierownika Wydziału Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Miejskiego w P. z dnia 21 maja 1986 r. o udzieleniu pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego w zabudowie bliźniaczej. Zaświadczeniem z dnia 13 listopada 1990 r. [...] Urząd Miejski w P. stwierdził, że skarżący zgłosił gotowość użytkowania wzniesionego budynku mieszkalnego oraz, że budynek ten nadaje się do użytkowania w części obejmującej przyziemie i parter budynku.

Decyzją [...] z dnia 17 marca 1993 r. Szef Wojskowego Rejonowego Zarządu Kwaterunkowo-Budowlanego w P. orzekł o zamianie udzielonej wnioskodawcy zaliczki pieniężnej w kwocie 1.254.960 (starych) zł na bezzwrotną pomoc i przyznał mu należną różnicę w wysokości 1.794.672 (starych) zł. W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że zgodnie z § 18 pkt 2 zarządzenia Nr 63/MON pomoc finansową przyznaną w formie zaliczkowej zamienia się na bezzwrotną i uzupełnia według przysługujących uprawnień

oraz kosztu 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej kwatery stałej na dzień powiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy, nie później jednak niż na dzień, w którym upłynęły 3 lata od daty uzyskania pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego. Termin powyższy w przypadku wnioskodawcy minął z dniem 21 maja 1989 r., a zatem wysokość pomocy bezzwrotnej należało ustalić według zasad określonych w zarządzeniu Nr 26/MON z dnia 9 maja 1989 r.

W odwołaniu od tej decyzji Marian H. podał, że stosowanie przepisów zarządzenia Nr 26/MON narusza zasady słuszności i sprawiedliwości, bowiem w decyzji nie uwzględniono skutków inflacji, wskutek której zwalniając w 1992 r. kwatery stałą został zobowiązany do zwrotu kosztów jej remontu w wysokości 6.566.500 (starych) zł, a przyznana mu jednocześnie pomoc bezzwrotna wyniosła 3.049.632 (starych) zł.

Szef Służby Zakwaterowania i Budownictwa Śląskiego Okręgu Wojskowego decyzją [...] z dnia 22 czerwca 1993 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu podzielił poglądy prawne organu wojskowego I instancji wskazując równocześnie, że organ ten nie mógł dokonać rozliczenia na dzień zwolnienia kwatery według korzystniejszych stawek, przewidzianych w zarządzeniu Nr 43/MON z dnia 21 maja 1990 r. (Dz. Rozk. MON poz. 46) obowiązującym od dnia 1 stycznia 1990 r., gdyż przepisy zarządzenia Nr 63/MON z dnia 19 grudnia 1984 r. jednoznacznie wiążą stawki rozliczenia pomocy z dniem wydania pozwolenia na budowę, a nie z datą opróżnienia kwatery.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 11 stycznia 1994 r. [...] skargę Mariana H. na powyższą decyzję oddalił. W ocenie Sądu przewidziana w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych ( jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 5 poz. 19) pomoc finansowa jest przyznawana w zasadzie po opróżnieniu przez osobę uprawnioną wojskowej kwatery stałej, a zamiana pomocy finansowej udzielona zaliczkowo na pomoc bezzwrotną mogła, w stanie faktycznym sprawy, nastąpić na podstawie kosztu 1 m<sup>2</sup> kwatery, ustalonego zarządzeniem Ministra Obrony Narodowej na dzień 21 maja 1989 r.

Powyższy wyrok zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich w drodze rewizji nadzwyczajnej, zarzucając rażące naruszenie prawa, w szczególności art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych ( jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 5 poz. 19) i art. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 4 poz. 8 ze zm.) oraz naruszenie interesu Rzeczypospolitej Polskiej i na tej podstawie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Minister Obrony Narodowej nie był upoważniony do wydawania przepisów określających wysokość i zasady przyznawania pomocy finansowej, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych, czego Sąd w ogóle nie rozważał, naruszając tym samym art. 4 powołanej wyżej ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Zdaniem rewidującego wysokość pomocy finansowej powinna być określana w czasie opuszczenia przez uprawnionego osobnej kwatery stałej.

Prokurator wniósł o uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych ( jednolity tekst: Dz. U. z 1992 r., Nr 5 poz. 19) osobie uprawnionej do osobnej kwatery stałej przysługuje pomoc finansowa z funduszu mieszkaniowego na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni budownictwa mieszkaniowego albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, z wyjątkiem nabycia lokalu (domu) od Skarbu Państwa. Ustawa nie reguluje natomiast szczegółowych warunków przyznawania tej pomocy, ani też nie określa jej wysokości, upoważniając jedynie w art. 28 ust. 2 Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia wysokości i zasad przyznawania pomocy, o której mowa w ust. 1 tego przepisu. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 marca 1984 r. w sprawie wysokości i zasad przyznawania pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe osobom uprawnionym do osobnej kwatery stałej (Dz. Nr 17, poz. 80), wydanym na podstawie art. 26 ust. 2 ( obecnie 28 ust. 2) ustawy, określono m.in., że pomoc finansową przyznaje się w wysokości 40% wartości kwatery przysługującej osobie uprawnionej ( § 2 ust. 1), z tym że sposób ustalenia wartości kwatery oraz wysokości pomocy finansowej w zależności od celu, na jaki jest przeznaczona, określi Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Finansów. Z kolei w § 3 ust. 1 i 2 przyjęto, że pomoc z funduszu mieszkaniowego może być przyznana zaliczkowo przed opróżnieniem kwatery, a osoba, która skorzystała z pomocy finansowej jest zobowiązana opróżnić kwaterę najpóźniej w ciągu 2 miesięcy od dnia uzyskania lokalu mieszkalnego (domu).

Zarządzeniem Nr 63/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 grudnia 1984 r. w sprawie właściwości organów oraz zasad i trybu postępowania przy przyznawaniu pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe (Dziennik Rozkazów MON Nr 78), wydanym na podstawie § 7 powyższego rozporządzenia, uregulowano m.in. zasady ustalania powierzchni i kosztu 1 m<sup>2</sup> kwatery dla obliczenia wysokości pomocy finansowej (§10), zasady obliczania jej wysokości (§12), zasady przyznawania pomocy finansowej w formie zaliczkowej (§ 15), zamiany pomocy finansowej z zaliczkowej na bezzwrotną (§ 18-22).

Na tle powyższego stanu prawnego w zakresie przyznawania pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe osobom uprawnionym do osobnej kwatery stałej Rzecznik Praw Obywatelskich w uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej wyraził pogląd, że Minister Obrony Narodowej nie był upoważniony do wydawania przepisów określających wysokość i zasady przyznawania takiej pomocy, a zatem rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy na podstawie powyższego zarządzenia było niedopuszczalne.

W tej kwestii należy stwierdzić, że w dniu wydania zarządzenia Nr 63/MON ustawa o zakwaterowaniu sił zbrojnych nie zawierała przepisów, które mogły być uznane jako norma przyznająca Ministrowi Obrony Narodowej kompetencje prawotwórcze w dziedzinie udzielania pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe osobom uprawnionym do osobnej kwatery stałej. Wprawdzie w art. 52 ust. 1 - 4 tej ustawy zawarte jest generalne upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do uregulowania wymienionych w tym przepisie zagadnień, to jednak żadne z nich nie dotyczy nawet pośrednio przyznawania pomocy finansowej w rozumieniu art. 26 ust. 1 (obecnie 28 ust. 1 ) tej ustawy. Ponadto obowiązujący wówczas art. 26 ustawy nie zawierał w swej treści postanowień obecnego art. 28 ust. 3, który upoważnia Ministra Obrony Narodowej do określenia rodzajów pomocy i warunków jej udzielania osobom upraw-

nionym do osobnej kwatery stałej, podejmującym budownictwo jednorodzinne, jednakże w przepisie tym chodzi o pomoc innego rodzaju, niż ta o której mowa w art. 26 ust. 1 (obecnie 28 ust. 1 ). Wobec braku w powyższej ustawie wyraźnego przepisu upoważniającego Ministra Obrony Narodowej do określenia w formie przepisów wykonawczych zasad przyznawania i wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe osób uprawnionych do osobnej kwatery stałej należy uznać, że powoływane wyżej zarządzenie Nr 63/MON regulujące te kwestie nie zawiera powszechnie obowiązujących przepisów prawa, które mogłyby stanowić podstawę decyzji administracyjnej w sprawach przyznawania pomocy finansowej, o której mowa w art. 26 ust. 1 (obecnie 28 ust. 1 ).

Właściwej podstawy prawnej wydania powyższego zarządzenia nie stanowią także przepisy cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów. W szczególności nie można uznać za taką podstawę powołanego w zarządzeniu § 7 rozporządzenia Rady Ministrów, którym Aupoważniono@ Ministra Obrony Narodowej do określenia przypadków, w których osoby uprawnione mogą być zwolnione od zgromadzenia własnych środków, o których mowa w § 4 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia oraz zasad i trybu postępowania w sprawach przyznawania pomocy finansowej, a także warunków jej zwrotu, ani też § 3 ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którym Minister Obrony Narodowej określi sposób ustalenia wartości kwatery oraz wysokości pomocy finansowej w zależności od celu, na który jest przeznaczona. [...] Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie i doktrynie poglądem, organ ustawowo upoważniony do wydania przepisów wykonawczych jest zobowiązany do wydania takich przepisów w granicach tego upoważnienia. Skoro zatem ustawa o zakwaterowaniu sił zbrojnych nie uregulowała istotnych kwestii materialnoprawnych i proceduralnych odnoszących się do przyznawania pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe osobom uprawnionym do osobnej kwatery stałej, lecz przekazała uregulowanie tych kwestii Radzie Ministrów w drodze rozporządzenia, to obowiązkiem Rady Ministrów było wyczerpujące unormowanie wysokości i zasad przyznawania takiej pomocy, zgodnie z treścią, celem i zakresem upoważnienia zawartego w art. 26 ust. 2 (obecnie 28 ust. 2 ). Naruszając powyższy obowiązek, Rada Ministrów w przepisach rozporządzenia Aupoważniła@ Ministra Obrony Narodowej do uregulowania zagadnień objętych zakresem upoważnienia ustawowego, w tym do ustalenia wartości kwatery, wysokości pomocy finansowej i warunków jej zwrotu, a zatem w istocie w tej części uchyliła się od wykonania tego upoważnienia.

Niezależnie jednak od wskazanych wyżej istotnych nieprawidłowości i wad uregulowania prawnego pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla osób uprawnionych do osobnej kwatery stałej należy podzielić pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że pomoc finansowa należy się uprawnionemu po opuszczeniu osobnej kwatery. Z przepisu § 3 ust 1 powołanego rozporządzenia wynika bowiem, że tylko wyjątkowo można udzielić pomocy finansowej przed opróżnieniem kwatery, a wówczas pomoc ta może być udzielona jedynie zaliczkowo. Osoba która skorzystała z tej formy pomocy jest wtedy obowiązana opróżnić zajmowaną kwaterę najpóźniej w ciągu dwóch miesięcy od uzyskania lokalu mieszkalnego (domu). W świetle powołanych przepisów należy przyjąć, że pomoc finansowa na budownictwo mieszkaniowe osobom uprawnionym do osobnej kwatery stałej może być przyznana zaliczkowo przed opróżnieniem osobnej kwatery, nie wcześniej jednak niż po uzyskaniu lokalu

mieszkalnego (domu). Należy ponadto stwierdzić, że z przepisów § 19 i 23 pkt 1 zarządzenia Nr 63/MON wynika w sposób nie budzący wątpliwości, że zamiana pomocy udzielonej zaliczkowo na pomoc bezzwrotną osobie uprawnionej następuje po zwolnieniu [...] kwatery stałej przez tę osobę. Należy zatem przyjąć, że wysokość tej pomocy wynikająca z uprawnień oraz kosztu 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej kwatery ustala się na dzień zwolnienia kwatery. Przepis §18 pkt 2 oraz § 10 ust. 3 pkt 2 powyższego zarządzenia Ministra Obrony Narodowej stanowiący, że koszt 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej kwatery ustala się na dzień powiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy, nie później jednak niż na dzień, w którym upłynęły 3 lata od daty uzyskania pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego, jako wprowadzający przesłankę sprzeczną z określoną w rozporządzeniu i bezpodstawnie ograniczającą prawo do uzyskania rzeczywistej pomocy finansowej, nie może być w tej sytuacji uznany za podstawę prawną decyzji w sprawie pomocy finansowej, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych.

Uwzględnieniu rewizji nadzwyczajnej nie stoi na przeszkodzie upływ terminu określonego w art. 421 § k.p.c., w interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży bowiem, aby decyzje administracyjne dotyczące praw i obowiązków obywateli były podejmowane na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa ustanowionych zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawnego.

Mając na uwadze powyższe względy Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====