

**Wyrok z dnia 22 lutego 1996 r.
III ARN 63/95**

Wynikające z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179) uprawnienie Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia zasad przyznawania pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe obejmuje także zasady postępowania w tych sprawach, odpowiadające administracyjnoprawnemu charakterowi stosunku służbowego policjantów.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Włodzimierza Skoniecznego, po rozpoznaniu w dniu 22 lutego 1996 r. sprawy ze skargi Tomasza W. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w N.S. z dnia 22 września 1994 r., [...] w przedmiocie pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z dnia 13 marca 1995 r. [...]

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

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

Komendant Wojewódzki Policji w N.S. po rozpatrzeniu odwołania Tomasza W. od decyzji [...] Komendanta Rejonowego Policji w N.T. z dnia 29 lipca 1994 r., odmawiającej odwołującemu się przyznania pomocy finansowej, decyzją z dnia 22 września 1994 r. utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy. Organ odwoławczy - jak wynika z uzasadnienia jego decyzji - podzielił ustalenia organu pierwszej instancji, że Tomasz W. chociaż zwolniony został ze służby w Policji ze względu na inwalidztwo, to jednak inwalidztwo to wynika z ogólnego stanu zdrowia. Tymczasem zdaniem organów Policji obu instancji uprawnieni do pomocy finansowej na budownictwo są funkcjonariusze, którzy nabyli prawo do emerytury policyjnej lub renty z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą (co nie dotyczy inwalidztwa Tomasza W.). Decyzje te zostały wydane na podstawie art. 30 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214) i § 6 ust. 1 zarządzenia nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz zasad jej przyznawania i zwracania (Dz. Urzęd. M.S.W. Nr 3, poz. 40).

W skardze wniesionej do Naczelnego Sądu Administracyjnego Tomasz W. zarzucił, że wbrew zaskarżonej decyzji z tego, iż jest rencistą policyjnym wynika dla niego prawo do pomocy na budownictwo mieszkaniowe na zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy. Powoływany bowiem przez organy Policji dalszy warunek, ażeby

inwalidztwo wynikało ze służby nie ma podstawy w treści przepisów ustawy emerytalnej powołanej w decyzji.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie, po rozpoznaniu skargi Tomasza W., wyrokiem z dnia 13 marca 1995 r. stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji oraz utrzymanej nią w mocy decyzji organu I instancji.

Podstawy tego wyroku nie stanowi jednakże merytoryczna ocena zarzutów skargi, lecz podniesiona przez NSA z urzędu nieważność zaskarżonej decyzji i decyzji I instancji, wynikająca - zdaniem NSA - z braku podstawy prawnej do rozstrzygnięcia o pomocy mieszkaniowej dla rencisty policyjnego w drodze decyzji administracyjnej. Stanowisko powyższe orzekający w skład Naczelnego Sądu Administracyjnego wyprowadza z brzmienia art. 94 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji [...], w którym brak jest wyraźnego upoważnienia do rozstrzygnięcia decyzją administracyjną sprawy o przyznanie pomocy określonej w tym przepisie. Skoro - stwierdza NSA - przepis ten nie upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych do ustalenia administracyjnego trybu przyznawania pomocy finansowej, nie był on władny ustanowić takiego trybu w § 4 zarządzenia nr 41 z 19 marca 1993 r.

Od powyższego wyroku złożył rewizję nadzwyczajną Minister Sprawiedliwości, który zarzucając temu wyrokowi rażące naruszenie prawa, tj. art. 156 § 1 i 2 k.p.a. w związku z art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przepis art. 94 ust. 2 ustawy o Policji upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia zasad przyznawania i wysokości pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, stanowiącego odrębną nieruchomość. W art. 96 ust. 3 tej ustawy zawarte jest ustawowe upoważnienie dla tego Ministra do ustalenia trybu przydzielania lokalu mieszkalnego, szczegółowych zasad zwracania udzielonej pomocy finansowej oraz zasad zwalniania zajmowanych lokali mieszkalnych, przydzielonych w miejscu pełnienia służby. Na tych podstawach Minister Spraw Wewnętrznych wydał zarządzenie Nr 41 z dnia 19 marca 1983 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz zasad jej przyznawania i zwracania (Dz. Urzęd. Min. Spraw Wewn. Nr 3, poz. 40). W przepisie § 4 ust. 1 i 3 tego zarządzenia Minister ustalił, że do wydania decyzji w sprawach wymienionych w tym zarządzeniu uprawnione są właściwe organy i że rozpatrzenie wniosku o przyznanie bądź udzielenie pomocy finansowej następuje przez wydanie decyzji. Z regulacji tej jednoznacznie zatem wynika, że załatwienie indywidualnych spraw o udzielenie pomocy finansowej funkcjonariuszowi Policji (a także renciście policyjnemu stosownie do § 21 zarządzenia nr 41) należy do właściwości jej organów w drodze decyzji administracyjnej.

Nie można natomiast zgodzić się ze stanowiskiem NSA, że ustawa o Policji nie stwarza uprawnień do takiej regulacji, jaka została zawarta we wskazanym akcie wykonawczym. Zdaniem Sądu Najwyższego przepisy ustawowe, tłumaczone w kon-

tekście całokształtu regulacji stosunku prawnego funkcjonariuszy Policji (mającego niewątpliwie charakter administracyjnoprawny), stanowią wystarczającą podstawę prawną do zaakceptowania, określonego w powyższym akcie wykonawczym do ustawy, trybu postępowania administracyjnego do załatwiania w drodze decyzji spraw o udzielenie pomocy finansowej funkcjonariuszom Policji. Upoważnienie ustawowe Ministra do "określenia zasad" przyznawania pomocy finansowej należy rozumieć szeroko w tym sensie, że obejmuje ono także uprawnienie do określenia zasad postępowania związanych z przyznaniem pomocy finansowej w sposób dostosowany do administracyjnego charakteru stosunku służbowego policjantów.

Odmienna wykładnia art. 94 ust. 2 omawianej ustawy dokonana przez NSA, a sprowadzająca się do przyjęcia, że reguluje on wyłącznie kwestie materialnoprawne z wyłączeniem zasad postępowania, przeprowadzona została w oderwaniu od innych przepisów ustawy o Policji. Przepis art. 107 ust. 2 tej ustawy wskazuje na administracyjną drogę dochodzenia przez policjantów roszczeń z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń. Przepis ten stanowi bowiem, że do rozpoznania roszczeń funkcjonariusza Policji właściwy jest "organ", a nie sąd powszechny. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 września 1991 r., I PRN 39/91 (OSP 1992 z. 5 poz. 118) stwierdził, że administracyjnoprawny charakter stosunku służbowego policjanta przemawia za administracyjnoprawną drogą do dochodzenia roszczeń majątkowych, wynikających z takiego stosunku służbowego. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w swej uchwale z dnia 5 grudnia 1991 r., I PZP 60/91 (OSNCP 1992 z. 7-8 poz. 123), stwierdzając w jej uzasadnieniu, że sprawy o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji rozpatrywane są w postępowaniu administracyjnym (jeśli chodzi o roszczenia dotyczące uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych) przez organy określone ustawą, a w pierwszej instancji przez kierowników jednostek organizacyjnych (art. 107 ust. 3 pkt 1 ustawy o Policji). W związku z tym, skoro roszczenia z administracyjnoprawnego stosunku służbowego policjanta, mogą być rozpatrywane wyłącznie w drodze administracyjnej, to wbrew pogładowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, opartemu wyłącznie na semantycznej analizie jednego przepisu należy przyjąć, że wymienione wyżej uregulowanie decyzyjnej formy rozstrzygnięcia w sprawach świadczeń dla policjanta (rencisty policyjnego) zawarte w zarządzeniu nr 41 z dnia 19 marca 1993 r., jest zgodne z ustawą. Stanowi w istocie wyrażenie explicite normy z zakresu trybu postępowania, którą implicite zawiera ustawa o Policji.

W tej sytuacji uznanie przez NSA, że w odniesieniu do przyznania pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego wyłączony jest tryb administracyjny, koliduje z intencją ustawodawcy, który zmierzał w przepisach o Policji do poddania przepisom prawa administracyjnego całości praw i obowiązków funkcjonariuszy. Ponadto ten pogląd NSA pozostaje w sprzeczności z przyjętą już na tle stosunku służbowego policjantów wykładnią, iż w świetle nieprecyzyjnych sformułowań upoważnienia ustawowego do określenia "zasad" pewnych działań, pojęcie to oznacza także prawo do wskazania trybu, w jakim mają być one podejmowane (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 1989 r., III CZP 41/89, OSNCP 1990 z. 4-5 poz. 58). Konkludując należy stwierdzić, że wniosek funkcjonariusza Policji (rencisty policyjnego) o przyznanie pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego podlega rozpatrzeniu w drodze postępowania administracyjnego przez właściwy organ Policji.

Z powyższych rozważań należy wyprowadzić wniosek, że nie było uzasadnio-

ných podstaw do stwierdzenia w zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku nieważności decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w N. oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Komendanta Rejonowego Policji w N.T. Uzasadniony jest natomiast zarzut rażącego naruszenia art. 156 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. oraz art. 94 ust. 2 ustawy o Policji. Z tego względu Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. orzekł, jak w sentencji.

=====