

Wyrok z dnia 8 października 1998 r.

III RN 55/98

Przepis art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 141, poz. 692 ze zm.) nie ma zastosowania do żołnierza zawodowego, który przed dniem wejścia w życie tej ustawy zwrócił pomoc finansową na budownictwo mieszkaniowe, otrzymaną na podstawie dotychczasowych przepisów.

Przewodniczący SSN: Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Andrzej Wasilewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 8 października 1998 r. sprawy ze skargi Józefa N. na decyzję Dyrektora Oddziału Rejonowego Garnizonu W. Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z dnia 31 grudnia 1996 r. [...] w przedmiocie zwolnienia osobnej kwatery stałej przy ul. Ż. w W. na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 października 1997 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

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

Decyzją z dnia 4 marca 1994 r. [...] Dowódca Zgrupowania Jednostek Zabezpieczenia MON utrzymał w mocy decyzję Szefa Służby Zakwaterowania i Budownictwa Garnizonu S. z dnia 8 stycznia 1994 r. [...] w sprawie zwolnienia osobnej kwatery stałej przy ul. Ż. w W., zajmowanej przez Józefa N. Organy obydwu instancji jako podstawę rozstrzygnięcia wskazały przepis art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych (Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 19), który stanowił, że żołnierz zawodowy jest obowiązany zwolnić osobną kwaterę stałą wraz z

osobami wspólnie z nim zamieszkałymi, jeżeli skorzystał z pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 25 sierpnia 1995 r. [...] uchylił obie decyzje uznając, że skarżący nie skorzystał z pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego. Zdaniem Sądu Administracyjnego „skorzystać z pomocy”, to tyle co „odnieść korzyść”, „pożytek” w uzyskaniu lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) przy użyciu środków finansowych z funduszu mieszkaniowego. Co prawda skarżący przystąpił do budowy domu jednorodzinnego w Spółdzielczym Zrzeszeniu Budowy Domów Jednorodzinnych „B.-B.” i w związku z tym otrzymał w 1985 r. z funduszu mieszkaniowego zaliczkową pomoc zwrotną w kwocie 972.760 starych złotych., jednakże z powodu kłopotów zdrowotnych i sytuacji finansowej zmuszony był odstąpić od kontynuowania budowy domu jednorodzinnego. W marcu 1991 r. zwrócił zatem w nominale przyznaną wcześniej zaliczkową pomoc finansową, a w połowie 1992 r. wypowiedział członkostwo w spółdzielni. W ocenie NSA skarżący nie skorzystał więc z pomocy finansowej wojska na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Postąpił natomiast zgodnie z nakazem wynikającym z § 17 ust. 1 pkt 4 zarządzenia Ministra Obrony Narodowej Nr 63/MON z dnia 18 grudnia 1984 r. w sprawie właściwości organów oraz zasad i trybu postępowania przy przyznawaniu pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe. Przepis ten stanowił, że osoba, która uzyskała zaliczkową pomoc finansową, obowiązana jest ją zwrócić w wysokości przyznanej w razie wystąpienia ze spółdzielni mieszkaniowej albo odstąpienia od budowy lub modernizacji domu jednorodzinnego. Nie zwróconą dobrowolnie pomoc finansową - w myśl § 17 ust. 1 cytowanego zarządzenia - egzekwuje się na podstawie złożonych weksli gwarancyjnych. Józef N. nie powiadomił wprawdzie organu, który przyznał mu pomoc, o wystąpieniu ze spółdzielni mieszkaniowej, jak wymagał tego § 17 ust. 2 zarządzenia Nr 63/MON. NSA uznał jednak, iż zaniedbanie to nie jest obłożone żadnymi rygorami, a zwłaszcza nie może prowadzić do pozbawienia osobnej kwatery stałej. Sam zwrot zaliczkowej pomocy mógł stanowić dostateczny sygnał dla właściwych organów o rezygnacji z kontynuowania budowy i wystąpieniu ze spółdzielni. Ponadto fakt, że syn skarżącego dokończył następnie budowę domu i w nim zamieszkał, przyjęty uprzednio w poczet członków spółdzielni, na co zezwalał jej statut, również nie mógł mieć wpływu na treść rozstrzygnięcia.

Po wejściu w życie ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) Dyrektor Oddziału Terenowego Nr 6 Wojskowej Agencji Mieszkaniowej wydał decyzję z dnia 7 listopada 1996 r. [...], ponownie nakazując Józefowi N. zwolnienie zajmowanej kwatery stałej. Tym razem merytoryczną podstawę wydania decyzji stanowił przepis art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. stanowiący, że żołnierz zawodowy i osoby wspólnie z nim zamieszkujące są obowiązane przekazać do dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej dotychczas zajmowaną kwaterę, jeżeli żołnierz otrzymał pomoc finansową na budownictwo mieszkaniowe, udzieloną na podstawie dotychczasowych przepisów. Organ I instancji uznał, że Józef N. otrzymał pomoc finansową na budownictwo mieszkaniowe (co jest okolicznością bezsporną), i jest to dostateczna podstawa, aby obecnie żądać opuszczenia kwatery, tym bardziej, że w ocenie organu administracji działania podjęte przez Józefa N. zmierzały do obejścia prawa i w związku z tym nie mogą korzystać z ochrony. Decyzją z dnia 13 grudnia 1996 r. [...] Dyrektor Oddziału Rejonowego Garnizonu W. Wojskowej Agencji Mieszkaniowej utrzymał w mocy decyzję Dyrektora Oddziału Terenowego [...] WAM. Organ odwoławczy, podzielając stanowisko organu I instancji wskazał ponadto na wymierną pomoc organów wojskowych w uzyskaniu członkostwa w spółdzielni przez Józefa N. oraz na zbyt „wąskie” rozumienie wyrażenia „skorzystać z pomocy finansowej”, zaprezentowane przez NSA w powoływanym już wyroku z dnia 25 sierpnia 1995 r.

Wyrokiem z dnia 17 października 1997 r. 1997 r. [...] Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Józefa N. na decyzję Dyrektora Oddziału Rejonowego Garnizonu W. WAM z dnia 13 grudnia 1996 r. Sąd Administracyjny przyznał rację skarżącemu, iż ocena prawna wyrażona w orzeczeniu Sądu wiąże w sprawie ten Sąd oraz organ, którego działanie lub bezczynność była przedmiotem zaskarżenia, na co, jak się wydaje, skarżący wskazywał. Oznacza to, że bez względu na subiektywne przeświadczenie o zasadności innego rozstrzygnięcia, organ administracji jest obowiązany ponownie rozpatrzyć sprawę, stosując się do oceny prawnej zawartej w uzasadnieniu wyroku. Jednakże obowiązek ten może być wyłączony w wypadku istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego, co - w ocenie NSA - miało miejsce w niniejszej sprawie. Po wydaniu wyroku z dnia 25 sierpnia 1995 r. weszła w życie powoływana wyżej ustawa z 22 czerwca 1995 r., której art. 41 ust. 1 pkt. 2, odmiennie niż to było dotychczas, pod rządami art. 30 ust. 1 pkt. 1 ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych z 1976 r., określił przesłanki uzasadniające żądanie

opuszczenia przydzielonej żołnierzowi kwatery stałej. Obecnie samo udzielenie (otrzymanie) pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe, na podstawie dotychczasowych przepisów, uzasadnia żądanie zwrotu kwatery. Nie zachodzi konieczność wykazania, jak to było w poprzednim stanie prawnym (obecny skład NSA przychyliła się bowiem do rozstrzygnięcia i podziela argumenty podane w uzasadnieniu wyroku z 25 sierpnia 1995 r.), że zainteresowany odniósł korzyść w postaci zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, przy użyciu środków finansowych z funduszu mieszkaniowego. A że skutki uchylecia poprzednich decyzji nastąpiły pod rządami ustawy z 22 czerwca 1995 r., zdaniem NSA przepisy tej ustawy mają zastosowanie przy ocenie legalności obecnie zaskarżonych decyzji.

Powyższy wyrok zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich rewizją nadzwyczajną, w której zaskarżonemu wyrokowi zarzucił rażące naruszenie art. 41 ust. 1 pkt 2 i art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 ze zm.) oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu do ponownego rozpoznania.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zaprezentowane w zaskarżonym wyroku, narusza konstytucyjną zasadę niedziałania prawa wstecz, wynikającą z normy demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), poprzez rażące naruszenie art. 41 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 94 ust. 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. Ta ostatnia ustawa, w zakresie będącym przedmiotem niniejszej sprawy, weszła w życie 1 stycznia 1996 r. (art. 94 ust. 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r.). W jej rozdziale 9, zawierającym przepisy szczególne, przejściowe i końcowe, nie ma normy, która nakazywałaby stosować obecną ustawę do zdarzeń i stanów faktycznych, które miały miejsce przed jej wejściem w życie. Wątpliwa byłaby też legalność takiej normy. Uznanie zatem przez Sąd Administracyjny, że przepis art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. mógł stanowić podstawę rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, jest zastosowaniem „nowego prawa” do zdarzeń, które miały miejsce przed dniem wejścia w życie zastosowanej ustawy. Skarżący bowiem, przed 1 stycznia 1996 r. zarówno otrzymał jak i zwrócił przyznaną mu zaliczkową pomoc finansową na budownictwo mieszkaniowe, jak również wystąpił ze spółdzielni mieszkaniowej. Tego typu sytuacja była już przedmiotem analizy Naczelnego Sądu Administracyjnego, na tle obowiązującego w tym czasie stanu prawnego.

Z normą art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy z 22 czerwca 1995 r. mielibyśmy do czynienia wówczas, gdyby skarżący przyznaną mu pomoc finansową, na podstawie dotychczasowych przepisów, zwrócił po dniu wejścia w życie obecnej ustawy. Powołany przepis odsyła bowiem w takiej sytuacji do odpowiedniego stosowania art. 47 ust. 8 ustawy z 22 czerwca 1995 r. Z odpowiedniego stosowania tego ostatniego przepisu można natomiast wysnuć wniosek, że zwrot ekwiwalentu, co jest równoznaczne ze zwrotem przyznanej uprzednio pomocy finansowej (art. 87 ust. 1 ustawy z 22 czerwca 1995 r.), nie daje prawa do kwatery osobie, która zwróciła przyznaną na podstawie dotychczasowych przepisów pomoc. Pomoc taka musiała się jednak z mocy prawa zamienić w ekwiwalent (cyt. art. 87 ust. 1), czyli istnieć w dniu 1 stycznia 1996 r. A zatem zwrot przyznanej pomocy przed tym dniem, musi być oceniany w oparciu o dotychczasowe przepisy tj. ustawę z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych i wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Takiej zaś oceny Naczelny Sąd Administracyjny dokonał w wyroku z dnia 25 sierpnia 1995 r. [...] i była ona zgoła inna od obecnej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W rozpoznawanej sprawie jest niesporne, że Józef N. zwrócił otrzymaną na podstawie dotychczasowych przepisów pomoc finansową z funduszu mieszkaniowego Ministerstwa Obrony Narodowej na budowę domu jednorodzinnego przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm.), przed dniem 1 stycznia 1996 r. (art. 94 ust. 2 ustawy). Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 25 sierpnia 1995 r. [...] wyraził pogląd prawny, że skarżący nie skorzystał z pomocy finansowej w rozumieniu przepisu art. 30 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych (jednolity tekst: Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz. 19 ze zm.), bowiem skorzystanie z tej pomocy to uzyskanie lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego przy użyciu środków finansowych z funduszu mieszkaniowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 tej ustawy. W sytuacji zatem, stwierdził Sąd, gdy skarżący wystąpił ze spółdzielni mieszkaniowej i zwrócił zaliczkową pomoc finansową w przyznanej wysokości, to nie można przyjąć, że skorzystał z tej pomocy. W konsekwencji brak jest podstaw do żądania od skarżącego zwolnienia osobnej kwatery stałej.

Z kolei w zaskarżonym niniejszą rewizją nadzwyczajną wyroku Sąd przyjął, że obowiązek podporządkowania się ocenie prawnej wyrażonej w wyroku sądu administracyjnego jest wyłączony w wypadku, tak jak w niniejszej sprawie, istotnej zmiany stanu prawnego lub faktycznego. Pogląd ten nie jest trafny w odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sprawy. Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 1 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej żołnierz zawodowy i osoby wspólnie z nim zamieszkujące są obowiązane przekazać do dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej dotychczas zajmowaną kwaterę, jeżeli otrzymał on pomoc finansową na budownictwo mieszkaniowe udzieloną na podstawie dotychczasowych przepisów. Przepis ten nie odnosi się jednakże do sytuacji, w której żołnierz zawodowy otrzymał i nie wykorzystał otrzymanej na podstawie przepisów dotychczasowych pomocy finansowej, zwracając tę pomoc i występując ze spółdzielni mieszkaniowej przed dniem wejścia w życie ustawy z 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że w odniesieniu do skarżącego sprawa zwolnienia przezeń osobnej kwatery stałej została „zamknięta” pod rządem przepisów dotychczasowych. Uznanie, że powyższy przepis dotyczy żołnierzy zawodowych, którzy otrzymali i zwrócili pomoc finansową przed wejściem w życie ustawy z 1995 r., godziłoby w zasadę niedziałania wstecz i zasadę ochrony praw nabytych. Należy bowiem przyjąć, że w sytuacji, gdy przepisy przejściowe nie nakazują wprost stosowania przepisów nowej ustawy do zdarzeń, jakie miały miejsce przed dniem jej wejścia w życie, to nie jest dopuszczalne zastosowanie tych nowych przepisów zwłaszcza do stanów prawnych i faktycznych całkowicie i zupełnie ukształtowanych pod rządem przepisów dotychczasowych, szczególnie zaś w przypadku, gdy w sprawie ocenę prawną sprawy na tle tych przepisów wyraził Naczelny Sąd Administracyjny. Należy także stwierdzić, że wykładnia językowa przepisu art. 41 pkt 2 ustawy z 1995 r. prowadzi do wniosku, że jest on mniej korzystny dla żołnierzy zawodowych, bowiem podstawą obowiązku zwrotu zajmowanej kwatery jest otrzymanie pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe na podstawie dotychczasowych przepisów, podczas gdy przepis art. 30 ust. 1 ustawy z 1976 przewidywał, że obowiązek ten aktualizuje się w razie skorzystania z tej pomocy, co jest pojęciem węższym, jak to wynika z wykładni tych przepisów dokonanych przez Sąd w rozpoznawanych sprawach. W tej sytuacji należy przyjąć, że skarżący słusznie nabył i zachował na podstawie dotychczasowych przepisów prawo do zajmowanej osobnej

kwatery stałej, które w braku wyraźnych postanowień nowej ustawy, nie mogło mu być odebrane na podstawie tych nowych, surowszych przepisów.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====