

## UCHWAŁA

Dnia 13 sierpnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski (sprawozdawca)

SSN Halina Kiryło

Protokolant Halina Kurek

w sprawie z powództwa M. W.

przeciwko Zakładowi Karnemu w G.

o zobowiązanie do wydania decyzji w przedmiocie pomocy finansowej,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 sierpnia 2013 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S. z dnia 26 kwietnia 2013 r.,

1. czy określonej w art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej Dz. U. 2010. 79. 253 pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, położonych w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, można dochodzić przed sądem powszechnym (czy ma charakter roszczeniowy czy uznaniowy), w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie: czy w przepisach tych określony jest termin, w którym powinny być rozstrzygane wnioski funkcjonariuszy Służby Więziennej o przyznanie ww. pomocy finansowej, w szczególności czy ma w tym przypadku zastosowanie art. 455 Kodeksu cywilnego,

2. kto powinien być stroną pozwaną w procesie z powództwa funkcjonariusza Służby Więziennej w sprawie o złożenie oświadczenia woli w przedmiocie udzielenia wsparcia finansowego na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, położonych w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej?

podjął uchwałę:

**Funkcjonariusz Służby Więziennej może skutecznie dochodzić przed sądem pracy zasądzenia od Skarbu Państwa - właściwego Zakładu Karnego odpowiedniej kwoty tytułem pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, jeżeli mimo spełnienia ustawowych przesłanek jej uzyskania i złożenia stosownego wniosku nie została mu ona niezwłocznie wypłacona (art. 184 ust. 1 i art. 220 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zm. i art. 455 k.c.).**

## **UZASADNIENIE**

Sąd Okręgowy w S. postanowieniem z 26 kwietnia 2013 r. przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu następujące zagadnienia prawne:

1) czy określonej w art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2010 r. Nr 79 poz. 253) pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość położonych w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej można dochodzić przed sądem powszechnym (czy ma charakter roszczeniowy czy uznaniowy), w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie, czy w przepisach tych

określony jest termin, w którym powinny być rozstrzygane wnioski funkcjonariuszy Służby Więziennej o przyznanie wskazanej pomocy finansowej, w szczególności czy ma w tym przypadku zastosowanie art. 455 k.c.,

2) kto powinien być stroną pozwaną w procesie z powództwa funkcjonariusza Służby Więziennej w sprawie o złożenie oświadczenia woli w przedmiocie udzielenia wsparcia finansowego na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, położonych w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej.

W uzasadnieniu postanowienia podniesiono, że 20 kwietnia 2012 r. M. W. wniósł pozew przeciwko Zakładowi Karnemu w G. o rozstrzygnięcie złożonego przez niego wniosku o pomoc finansową poprzez zobowiązanie strony pozwanej do wydania decyzji w sprawie przyznania mu pomocy finansowej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia wyroku.

Wyrokiem z 4 lipca 2012 r. Sąd Rejonowy w G. oddalił powództwo, zasądził od powoda na rzecz pozwanego 2.400 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego oraz ustalił, iż koszty sądowe ponosi Skarb Państwa.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wskazał, że powód jest funkcjonariuszem Służby Więziennej w służbie stałej w Zakładzie Karnym w G. Powód nie posiadał żadnego lokalu mieszkalnego, mieszkał z rodzicami przy ul. S. [...] w G. 14 grudnia 2011 r. złożył do pozwanego wniosek o przyznanie pomocy finansowej na zakup lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość. Przedłożył umowę przedwstępną kupna lokalu mieszkalnego położonego w G. przy ul. G. [...] stanowiącego odrębną nieruchomość. Na mocy tej umowy zawartej 14 grudnia 2011 r. powód był zobowiązany kupić lokal w terminie do 31 stycznia 2012 r. za 142.000 zł. M. W. nie korzystał nigdy z pomocy finansowej przewidzianej w ustawie o Służbie Więziennej, natomiast na mocy decyzji nr 35/SM/2011 korzystał z równoważnika pieniężnego za brak mieszkania. Wniosek powoda o pomoc finansową został zarejestrowany przez pozwanego pod pozycją 100, powód w kolejności był siedemnastą osobą oczekującą na rozpoznanie wniosku. Pismem z 9 lutego 2012 r. pozwany poinformował powoda, że wniosek został zarejestrowany i zostanie rozpoznany do 31 grudnia 2012 r. Wskazał nadto, że w budżecie jednostki

nie zabezpieczono odpowiedniej ilości środków finansowych z przeznaczeniem na uregulowanie należności mieszkaniowych funkcjonariuszy. 11 stycznia 2012 r. M. W. nabył lokal mieszkalny położony w G. przy ul. G. [...] za 142.000 zł i z tą datą utracił prawo do równoważnika pieniężnego. Budżet pozwanego jest ustalany na rok następny w połowie roku bieżącego, jednak Zakład Karny w G. nie ma wpływu na kształt swego budżetu.

Powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2012 r. o Służbie Więziennej funkcjonariuszowi Służby Więziennej w służbie stałej, który spełnia warunki do przydziału lokalu mieszkalnego, a który lokalu takiego nie otrzymał w drodze decyzji administracyjnej, przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego albo lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość położonego w miejscowości pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Do dnia wejścia w życie nowej ustawy, obowiązywała ustawa z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, na gruncie której sprawy o pomoc finansową były rozpoznawane przez organ jednostki więziennej zatrudniającej funkcjonariusza, na mocy decyzji administracyjnej, przy stosowaniu przepisów k.p.a. Ustawa o Służbie Więziennej z 26 kwietnia 1996 r. nie określała, w jakim terminie powinien być rozpoznany wniosek o pomoc finansową. Orzecznictwo NSA czy WSA stawało natomiast na stanowisku, że decyzja administracyjna przedmiocie pomocy finansowej powinna być wydana w terminie 1 miesiąca, co wynikało z k.p.a. Sąd podkreślił, że sądy administracyjne posiłkowały się terminem wynikającym z ogólnych przepisów procedury administracyjnej.

W związku z nowelizacją ustawy, stanowisko sądów administracyjnych uległo zmianie (I OSK 928/11, I OSK 205/12, I OSK 1272/11). Zgodnie z art. 220 ustawy o Służbie Więziennej spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach wymienionych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 ustawy rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. W myśl art. 217 ustawy sprawy ze stosunku służbowego rozstrzyga przełożony w formie pisemnej a do tych należą sprawy o: nawiązanie stosunku służbowego, powoływanie oraz mianowanie funkcjonariuszy na stanowiska służbowe, przenoszenie, odwoływanie i zwalnianie ze stanowisk służbowych, nabywanie

stopni Służby Więziennej, zawieszanie w czynnościach służbowych, zwalnianie ze służby, stwierdzanie wygaśnięcia stosunku służbowego, ustalanie uposażenia, przyznawanie świadczeń pieniężnych oraz inne konieczne czynności związane z powstaniem, zmianą ustaniem stosunku służbowego oraz realizacją wynikających z treści tego stosunku służbowego uprawnień i obowiązków funkcjonariuszy. Sprawami rozpoznawanymi w trybie art. 217 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej są również sprawy z wniosku o pomoc finansową. Sąd pracy rozpoznaje sprawy ze stosunków pracy, ale też o roszczenia z innych stosunków, do których z mocy przepisów szczególnych stosuje się przepisy prawa pracy (476 k.p.c.). Sądy pracy nie mają podstaw do stosowania procedury administracyjnej przy rozpoznawaniu spraw funkcjonariuszy Służby Więziennej w sprawach kreślonych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 ustawy. W art. 192 ustawy o Służbie Więziennej użyto słowa decyzja właściwego organu, jednak przepis ten określa tylko podmioty, które są upoważnione do zajęcia stanowiska w formie pisemnej na skutek rozpoznania wniosku o pomoc finansową, a sformułowanie „decyzja” nie należy rozumieć jako decyzja administracyjna. Po pierwsze, ustawodawca nie posłużył się sformułowaniem „decyzja administracyjna”. Po drugie, od decyzji wydanej przez organ wymieniony w art. 192 ustawy ustawodawca nie przewidział drogi odwoławczej w trybie k.p.a.

Pozytywne stanowisko przełożonego, czyli uwzględnienie wniosku o pomoc finansową, powoduje wypłatę świadczenia. Zastosowanie ma § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariusza Służby Więziennej. Wypłata przyznanej pomocy finansowej następuje albo jednorazowo albo w dwóch ratach, nie później niż w terminie 2 lat od dnia wydania decyzji o przyznaniu pomocy. Decyzja ta określa wysokość rat i termin ich zapłaty. Ustawodawca pozostawił przełożonemu prawo decydowania w ilu ratach i w jakim terminie ma nastąpić wypłata świadczenia, zakreślając jedynie termin końcowy. Termin ten stanowi termin wymagalności przyznanego świadczenia. Zatem zakład karny, który uchybił terminowi dwuletniemu liczonemu od dnia wydania „decyzji” o przyznaniu pomocy finansowej dopuszcza się opóźnienia w spełnieniu świadczenia w rozumieniu art. 481 k.c. Gdy funkcjonariusz się nie zgadza się z negatywnym

stanowiskiem organu rozpoznającego jego wniosek (w niniejszej sprawie taka decyzja nie zapadła), ma prawo rozstrzygnięcia sporu przez sąd pracy. Dopiero wtedy powstaje spór podlegający rozstrzygnięciu przez sąd powszechny.

Pozwany nie rozpoznał wniosku o pomoc finansową złożonego przez powoda. M. W. zażądał, aby sąd zobowiązał pozwanego do wydania decyzji rozpoznającej ten wniosek w terminie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia wyroku. Sąd nie znalazł podstaw, z których wynikałby obowiązek złożenia przez pozwanego w określonym terminie takiego oświadczenia woli - ustawa o Służbie Więziennej ani rozporządzenie z 29 lipca 2010 r. nie określa terminów, w jakich powinien być rozpoznany wniosek. Pozwany zobowiązał się wobec powoda, że rozpozna wniosek do 31 grudnia 2012 r. Zdaniem Sądu pozwany dokonał zatem określenia terminu spełnienia świadczenia i powód powinien do tego dnia oczekiwać wykonania tegoż zobowiązania. Pozwany zaniechał do tej pory rozpoznania wniosków o pomoc finansową z uwagi na brak środków w budżecie. Pozwany związany jest dyscypliną budżetową i rozpoznanie wniosku o pomoc finansową wbrew treści art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowiłoby naruszenie prawa. Nie można rozdzielić sprawy o rozpoznanie wniosku o pomoc finansową od posiadania przez pozwanego cel środków w budżecie, zwłaszcza że o wysokości tegoż budżetu pozwany nie decyduje. Wniosek powoda jako siedemnasty z kolei nie powinien być rozpoznany w pierwszej kolejności przed wnioskami wcześniej zarejestrowanymi.

Apelację od wyroku złożył powód, który zaskarżył go w całości, zarzucając naruszenie: 1) art. 184 ust. 1 w związku z art. 220 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej przez przyjęcie, że wydanie decyzji o przyznaniu pomocy finansowej dla funkcjonariusza uzależnione jest od posiadanych przez pozwanego środków finansowych w budżecie, mimo że realizacja decyzji następuje w okresie 2 lat, a środki budżetowe przyznawane są na okres 1 roku, 2) art. 233 k.p.c. przez przekroczenie przez Sąd I instancji zasady swobodnej oceny dowodów, w szczególności nieuznanie mocy przedstawionych dowodów z dokumentów oraz zeznań stron, poprzez przyjęcie, że pozwany nie jest zobligowany do wydania decyzji w terminie niezwłocznym (§ 12 ust. 2 regulaminu nr 2/2010 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z 18 października 2010 r. w sprawie sposobu

pełnienia służby przez funkcjonariuszy służby więziennej, wydanego na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej).

Sąd Okręgowy uzasadniając przedstawienie zagadnienia prawnego, podniósł, że powziął poważne wątpliwości w związku uregulowaniem trybu i sposobu uzyskiwania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, położonych w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej w obowiązującej ustawie z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, która weszła w życie z 13 sierpnia 2010 r., zastępując ustawę z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej.

Ustawodawca w istotny sposób zmodyfikował tryb rozstrzygania sporów powstałych na tle przyznania środków finansowych na rzecz funkcjonariuszy służby więziennej. Odszedł w tym zakresie od trybu postępowania administracyjnego, pozostawiając kognicji sądów powszechnych rozpoznawanie sporów w tym zakresie. Nie zawarł jednak w nowej ustawie wskazania odnoszącego się do terminu, w jakim powinien zostać rozpatrzony wniosek funkcjonariusza. Kwestia ta jest podstawowym problemem w rozpoznawanej przez Sąd Okręgowy sprawie. Pojawił się też problem, czy funkcjonariuszowi Służby Więziennej przysługuje - przed przyznaniem mu owej pomocy - prawo jej dochodzenia przed sądem powszechnym.

W dalszej części Sąd Okręgowy stwierdził, że art. 90 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej stanowił, iż funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, domu jednorodzinnego albo lokalu mieszkalnego lub domu w ramach spółdzielni budownictwa mieszkaniowego. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych określił w drodze rozporządzenia wysokość, szczegółowe zasady przyznawania i wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej, o której mowa w ust. 1, uwzględniając przypadki, w których pomoc ta była przyznawana lub podlegała zwrotowi, jak również sposób obliczania wysokości pomocy finansowej przyznawanej lub orzekanej do zwrotu, a także rodzaje dokumentów wymaganych

przy ubieganiu się o przyznanie tej pomocy. Na podstawie delegacji ustawowej Minister Sprawiedliwości 24 czerwca 2003 r. wydał Rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Na podstawie tych przepisów nie budziło wątpliwości, że na skutek złożenia wniosku przez funkcjonariusza Służby Więziennej Dyrektor zakładu karnego wydawał decyzję administracyjną, rozstrzygając o przyznaniu pomocy finansowej zainteresowanemu. Także w orzecznictwie sądów administracyjnych nie budziło wątpliwości, że w takiej właśnie formie podmiot uprawniony decyduje o przyznaniu ewentualnej pomocy finansowej. Przy wydawaniu tej decyzji zastosowanie miały przepisy k.p.a., w tym te traktujące o terminach w jakich organ, winien wydać decyzję.

Sytuacja uległa zmianie na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów, przy nie zmienionych co do zasady przesłankach warunkujących uzyskanie przez funkcjonariusza wsparcia finansowego. Mimo że warunki uzyskania pomocy finansowej pozostały bez zmian, to ustawodawca zdecydował się na modyfikację formy, w jakiej następuje rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku funkcjonariusza oraz trybu rozwiązywania powstałych na tym tle sporów. W przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego nie następuje to już w drodze decyzji administracyjnej, a ma postać pisemnego oświadczenia składanego przez przełożonego. Kwestia ta była już przedmiotem wypowiedzi Naczelnego Sądu Administracyjnego, który kilkakrotnie wskazywał, iż sprawy przysługiwania funkcjonariuszowi Służby Więziennej pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego nie należą obecnie do właściwości sądów administracyjnych, a sądów powszechnych rozpatrujących spory z zakresu prawa pracy (postanowienia NSA z 8 grudnia 2011 r., I OSK 928/11, I OSK 1000/11, I OSK 1443/11, I OSK 1272/11). Obecnie przyznanie pomocy finansowej na zakup lokalu przez funkcjonariusza Służby Więziennej nie następuje w formie decyzji administracyjnej, przy jej wydawaniu nie mają więc zastosowania k.p.a. Spory wynikłe na tym tle rozpoznawane są zaś przez sądy pracy. W konsekwencji w sprawach o przyznanie pomocy finansowej na podstawie art. 184 i 185 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej wyłączone jest stosowanie art. 35 k.p.a. określającego termin, w jakim nastąpić winno ustosunkowanie się do wniosku funkcjonariusza i



ewentualne jego przedłużenia na mocy art. 36 k.p.a. W przepisach ustawy o Służbie Więziennej nie ma regulacji, która normowałaby tę kwestię, co rodzi poważne konsekwencje w przypadku wystąpienia przez funkcjonariusza do sądu z roszczeniem o zapłatę przez zakład karny określonej kwoty tytułem pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego na podstawie art. 184 ust. 1 ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej. Ani w przepisach ustawy o Służbie Więziennej, ani wykonującym ją rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 29 lipca 2010 r. nie został określony termin, w którym przełożony ma wydać decyzję o przyznaniu tej pomocy. W § 2 ust. 4 rozporządzenia zastrzeżono, że wnioski funkcjonariuszy o przyznanie pomocy mają być rozpatrywane w kolejności ich składania, zgodnie z rejestrem prowadzonym przez jednostkę organizacyjną Służby Więziennej, a maksymalny termin, w którym ma nastąpić wypłata przyznanej pomocy finansowej wynosi dwa lata od dnia wydania decyzji o przyznaniu tej pomocy.

W ocenie Sądu wątpliwości budzi sam charakter dochodzonego świadczenia w kontekście możliwości dochodzenia go przed sądami powszechnymi. Czy brak określenia terminu jego wymagalności oznacza, że ustawodawca traktował to świadczenie, które nie powinno być dochodzone przed sądem do czasu wydania przez dyrektora zakładu karnego decyzji o przyznaniu funkcjonariuszowi pomocy finansowej na uzyskanie lokalu, czy też jest to luka legislacyjna, powodująca konieczność zastosowania np. konstrukcji przewidzianych w k.c. Przedmiotem procesu byłoby w tej sytuacji roszczenie powoda o złożenie przez jego przełożonego oświadczenia woli określonej treści. Zarówno sposób uregulowania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu, jak i charakter tego świadczenia (socjalny) przemawiają za przyjęciem pierwszej koncepcji, tj. nieroszczeniowego charakteru tego świadczenia do momentu jego przyznania przez dyrektora zakładu karnego.

Ostatnim przedstawionym przez Sąd Okręgowy zagadnieniem prawnym jest określenie strony pozwanej w sporach powstałych na tle przyznania pomocy finansowej na zakup lokalu mieszkalnego przez funkcjonariusza Służby Więziennej. Możliwe są w tym zakresie dwa rozwiązania. Pierwsze, że strona pozwana będzie oznaczona jako Zakład Karny w G. i drugie, że pozwanym będzie Dyrektor Zakładu Karnego w G. jako reprezentujący Skarb Państwa, zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c.

Wskazano przy tym, że zakład karny (a właściwie jego dyrektor) nie dysponuje pełną samodzielnością w zakresie kształtowania stosunku służbowego swoich funkcjonariuszy. Przyjęcie zatem, że stroną pozwaną jest w niniejszej sprawie zakład karny w G. uznać należy za wątpliwe Bardziej trafne wydaje się Sądowi przyjęcie, że to Skarb Państwa, reprezentowany przez dyrektora zakładu Karnego w N. posiada legitymację bierną (art. 67 § 2 k.p.c.).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Okręgowy przedstawił w pierwszej kolejności pytanie o możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym pomocy finansowej, o której stanowi art. 184 i 185 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, (Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zm. – dalej ustawa).

W obecnie obowiązującym stanie prawnym przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego przez funkcjonariusza Służby Więziennej nie następuje w formie decyzji administracyjnej. Z tego powodu nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z przepisem art. 220 ustawy spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 1 i 2 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresy prawa pracy. Problem ten był już wielokrotnie rozstrzygany przez NSA. Jednocześnie przyjęto, że sprawy dotyczące udzielenia pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego należą do właściwości sądów powszechnych rozpatrujących spory z zakresu prawa pracy, a nie do właściwości sądów administracyjnych (zob. np. postanowienia NSA z dnia 8 grudnia 2011 r., I OSK 928/11, z dnia 21 grudnia 2011 r., I OSK 1000/11, z dnia 24 stycznia 2012 r., I OSK 1443/11). Sąd Najwyższy podziela powyższy pogląd. Sąd też przyjął w uchwale, że funkcjonariusz Służby Więziennej może dochodzić przyznania pomocy finansowej (roszczenia) przed sądem właściwym w sprawach z zakresu prawa pracy.

W pytaniu tym przedstawiony został kolejny problem związany z dopuszczalnością dochodzenia roszczenia o przyznanie pomocy finansowej. Chodzi tu w istocie o termin rozpatrzenia wniosku funkcjonariusza. W sprawach

tego rodzaju wyłączone jest stosowanie art. 35 k.p.a. Przepisy ustawy nie regulują wprost tego problemu. Natomiast zgodnie z § 2 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu funkcjonariuszowi Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 986 – dalej rozporządzenie) rozpatrzenie wniosków o przyznanie pomocy finansowej następuje w kolejności ich składania, zgodnie z rejestrem prowadzonym przez jednostkę organizacyjną Służby Więziennej. Maksymalny termin, do którego ma nastąpić wypłata przyznanej pomocy finansowej wynosi, zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 rozporządzenia, dwa lata od dnia wydania decyzji o przyznaniu tej pomocy. W sprawie niniejszej pozwany miał rozpatrzyć wniosek o przyznanie pomocy finansowej po ok. 12 miesiącach, co uzasadniał brakiem środków finansowych.

Rozstrzygające znaczenie należy w powyższej kwestii przypisać regulacji ustawowej. Przepis art. 184 ust. 1 ustawy stanowi wyraźnie i jednoznacznie, że funkcjonariuszowi w służbie stałej, który spełnia warunki do przydziału lokalu mieszkalnego, a który lokalu tego nie otrzymał na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, położonych w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Przepis ten określa przesłanki nabycia prawa do pomocy finansowej w sposób ścisły, a więc nie pozostawiający żadnego marginesu swobodnej oceny właściwemu organowi. Problem charakteru świadczenia w postaci pomocy finansowej był rozstrzygany w poprzednim stanie prawnym przez orzecznictwo administracyjne. Ponieważ regulacja prawna jest obecnie w zasadzie taka sama orzeczenia te zachowały w tej kwestii aktualność. Przyjmowano w nich, że prawo do pomocy przysługuje, gdy spełnione są przesłanki ustawowe, a decyzja organu nie jest decyzją uznaniową (zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 kwietnia 2005 r., SA/Sz 1488/03, czy wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 stycznia 2008 r., III SAB/Łd 62/07). W art. 185 ustawy określona została wysokość przysługującego funkcjonariuszowi świadczenia. W tej sytuacji należy stwierdzić, że pomoc finansowa przysługuje funkcjonariuszowi w razie spełnienia ustawowych przesłanek jej nabycia i złożenia stosownego pisemnego wniosku.

Zasady powyższej nie może zmienić akt wykonawczy do ustawy. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie zawiera bowiem podstawy do modyfikowania zawartej w ustawie materialnoprawnej regulacji prawa funkcjonariusza do otrzymania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. W szczególności chodzi tu o to, że zgodnie z § 2 ust. 4 rozporządzenia przyznanie pomocy finansowej może zostać odsunięte w czasie na dowolnie długi okres czasu. W rozporządzeniu tym mają być uregulowane zasady postępowania przed właściwym organem, którego celem jest jedynie stwierdzenie aktem deklaratoryjnym istnienia lub braku tego prawa oraz kwestie techniczne związane ze spełnieniem tego świadczenia. Tak więc sformułowanie „przyznawanie pomocy finansowej”, użyte w art. 185 ust. 3 ustawy powinno być rozumiane jedynie jako zespół określonych czynności faktycznych potwierdzających ustawowe przesłanki nabycia prawa do świadczenia, a nie jako materialnoprawny akt, na podstawie którego prawo to powstaje i którego wydanie jest pozostawione uznaniu właściwego organu Służby Więziennej (por. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., I OPS 7/08, ONSAiWSA 2009 nr 4, poz. 66).

W związku z powyższym nie powinno ulegać wątpliwości, że dochodzenie przedmiotowego roszczenia nie jest uzależnione od rozstrzygnięcia przez właściwy organ lub po określonym czasie bezczynności tego organu. Żaden przepis ustawy nie przewiduje bowiem takiego warunku dochodzenia roszczenia na drodze sądowej. Realizacja prawa funkcjonariusza Służby Więziennej do pomocy finansowej ma na celu zapewnienia warunków do prawidłowego pełnienia służby oraz prowadzenia życia prywatnego i rodzinnego. Świadczenie to nie ma charakteru powszechnego nawet w regulacjach pragmatyk służbowych funkcjonariuszy. Zostało ono zagwarantowane w ustawie. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca nie uzależnił jego realizacji od możliwości finansowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, czy ilości spełniających warunki do jego nabycia funkcjonariuszy. W tej sytuacji nie może przesądzać o rozstrzygnięciu problemu argument braku środków (tak też przyjęto w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 września 2006 r., II SA/Wa 618/06, LEX nr 265553). Gdyby się z nim bowiem zgodzić, to wypłata wszelkich świadczeń mogłaby nie zostać nigdy

zrealizowana lub odsunięta na dowolnie długi okres czasu. Zmiana zasad nabycia i realizacji prawa do pomocy mieszkaniowej mogłaby ulec zmianie jedynie poprzez nowelizację obowiązujących obecnie przepisów ustawowych.

Reasumując powyższe należy przyjąć, że świadczenie o udzielenie pomocy finansowej powinno zostać spełnione, zgodnie z art. 455 k.c., niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do jego wykonania. Należy także wspomnieć, że wydany na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy Regulamin Nr 2/2010 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 18 października 2010 r. w sprawie pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej stanowi w § 12 ust. 2, iż przełożony powinien niezwłocznie rozpatrywać sprawy wnoszone przez funkcjonariuszy i podejmować na bieżąco stosowne decyzje.

Kolejnym zagadnieniem jest problem zdolności sądowej w sprawach o roszczenia funkcjonariuszy Służby Więziennej o realizację prawa do pomocy mieszkaniowej. Sprawy o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy, zgodnie z art. 1 k.p.c., są sprawami cywilnymi w znaczeniu procesowym, a nie materialnym. Nie są bowiem sprawami ze stosunku pracy, tylko innymi sprawami, do których stosuje się przepisy tego kodeksu z mocy ustaw szczególnych. Zastosowanie znajdują więc przepisy k.p.c. o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy. Nie wynika jednak z tego, że w tym przypadku zawsze znajduje zastosowanie przepis art. 460 § 1 k.p.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08, OSNP 2011 nr 3-4, poz. 33).

Pomimo, że zakłady karne są jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej, a ich dyrektorzy posiadają niektóre uprawnienia charakterystyczne dla reprezentantów pracodawców nie można przyjąć, że zakład karny jest pracodawcą w rozumieniu art. 3 k.p. Przede wszystkim funkcjonariusz wykonuje swoje obowiązki w oparciu o służbowy stosunek zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym. Nie jest więc pracownikiem. Zakłady karne, pomimo wyodrębnienia organizacyjnego nie mają samodzielności finansowej. Dyrektor Generalny ma także wiele uprawnień związanych ze stosunkiem służbowym funkcjonariuszy, które wynikają np. z art. 10 i 11, czy 69 ustawy. Dyrektor zakładu karnego nie ma więc pełnej samodzielności w zakresie kształtowania stosunku służbowego funkcjonariuszy. Na tej podstawie należało uznać, że zdolność sądowa

przysługuje, zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c., Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.