



Sygn. akt II PK 141/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 marca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący)

SSN Małgorzata Gersdorf

SSA Agata Pyjas - Luty (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa M. S.

przeciwko Skarbowi Państwa - Aresztowi Śledczemu w [...] o zapłatę,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 5 marca 2014 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w Z.

z dnia 12 lutego 2013 r.,

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 9 listopada 2012 r. Sąd Rejonowy, uwzględniając w całości powództwo M. S., zasądził na jego rzecz od strony pozwanej Skarbu Państwa – Aresztu Śledczego kwotę 43.886,25 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 6 stycznia 2011 r. i nadał wyrokowi rygor natychmiastowej wykonalności do kwoty 2.837 zł.

Sąd Rejonowy ustalił, że powód od 17 kwietnia 2005 r. jest funkcjonariuszem Służby Więziennej pełniącym służbę w Areszcie Śledczym w [...]. W dniu 5 grudnia

2008 r. złożył on wniosek o przyznanie mu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, dołączając do wniosku kserokopię aktu notarialnego dotyczącego zakupu lokalu mieszkalnego w Z. przy ul. K. [...] oraz umowę preferencyjnego kredytu mieszkaniowego, a nadto oświadczył, że ani on ani jego małżonka nie posiadają innego własnego mieszkania, domu jednorodzinnego oraz, że w przeszłości nie korzystał z pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Powyższy wniosek wraz z kompletem załączników powód złożył zgodnie z informacją udzieloną mu przez R. W. - pracownika działu kwatermistrzowskiego. Wniosek miał złożyć wówczas, gdy kupi mieszkanie, a do wniosku miała być dołączona umowa kupna mieszkania. Powód zakupił wraz z małżonką lokal mieszkalny przy ul. K. celem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w miejscu pełnienia służby i właśnie z uwagi na ten fakt ubiegał się o udzielenie mu pomocy finansowej. Nie posiadał tytułu prawnego do żadnego innego lokalu. Zgodnie z umową sprzedaży z dnia 14 listopada 2008 r. lokal miał być wydany w tym samym dniu, jednak z uwagi na konieczny remont (wymieniono podłogi, armaturę w łazience, odświeżono ściany) powód z rodziną zamieszkał w nim około 2 miesiące później. Dyrektor Aresztu Śledczego w dniu 29 grudnia 2008 r., a następnie w dniu 24 kwietnia 2009 r. informował powoda, że jego wniosek zostanie rozpatrzony w terminie późniejszym. Ostatecznie pozwany, po rozpoznaniu wniosku powoda, decyzją z dnia 7 lutego 2012 r. odmówił powodowi przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Wysokość pomocy finansowej, jaką mógłby uzyskać powód, była między stronami niesporna i wynosiła 43.886,25zł.

W tak ustalonym stanie faktycznym sąd pierwszej instancji uznał powództwo za uzasadnione podnosząc, że powód złożył wniosek o udzielenie pomocy finansowej na uzyskanie mieszkania w czasie obowiązywania ustawy z dnia 26.04.1996 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761). Wniosek ten nie został rozpoznany do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523), a tym samym - zgodnie z jej art. 268 ust. 2 - ocena materialno - prawna roszczenia powoda podlegała przepisom tej ostatniej ustawy, przy czym materialne zasady dotyczące udzielenia pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego przewidziane ustawą z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej oraz ustawą z dnia 9

kwietnia 2010 r. w istocie są tożsame. W myśl art. 170 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. - funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, a prawo do lokalu mieszkalnego realizuje się przez: przydział lokalu lub przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (art. 171 ustawy), a zgodnie z treścią art. 184 ust. 1 tej ustawy - pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego przysługuje funkcjonariuszowi w służbie stałej, który spełnia warunki do przydziału lokalu mieszkalnego, a który lokalu tego nie otrzymał na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. Z kolei w art. 187 ustawy wskazano sytuacje w których funkcjonariuszowi nie przydziela się lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej. Jedną z nich jest sytuacja w której funkcjonariusz posiada w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej lokal mieszkalny w spółdzielni mieszkaniowej albo dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy albo lokal mieszkalny stanowiący odrębną nieruchomość, odpowiadający co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej (art. 187 pkt 2). W przypadku powoda właśnie ta negatywna przesłanka stanowiła podstawę odmowy przyznania mu pomocy finansowej. Przesłanka ta - tylko w nieco innym brzmieniu literalnym - przewidziana była również w art. 91 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. i było nią posiadanie przez funkcjonariusza tytułu prawnego do mieszkania o przysługującej mu zgodnie z ustawą powierzchni mieszkalnej. W rozpoznawanej sprawie, w dacie składania wniosku powód, na mocy umowy sprzedaży z dnia 14 listopada 2008 r., był współwłaścicielem lokalu mieszkalnego w Z. przy ul. K. [...], jednakże ta okoliczność, w ocenie sądu pierwszej instancji, nie wyłączyła jego prawa do przyznania pomocy mieszkaniowej, albowiem wystąpił on z wnioskiem o przyznanie pomocy właśnie w celu sfinansowania kosztów nabycia tejże nieruchomości, a więc zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Natomiast fakt, że samo nabycie lokalu poprzedzało złożenie wniosku, jest wyłącznie wynikiem niewydolności systemu realizującego prawo podmiotowe funkcjonariusza do zapewnienia mu mieszkania w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Pomoc finansowa jest świadczeniem udzielanym na wniosek funkcjonariusza i dopiero po złożeniu wniosku wraz z wymaganą dokumentacją organ może prowadzić postępowanie w sprawie

przyznania takiej pomocy, a powód (podobnie jak inni funkcjonariusze) był informowany, że wniosek ma złożyć wówczas, gdy będzie posiadał „komplet” dokumentów, w tym umowę sprzedaży oraz przyznany kredyt i wszystkie działania powoda były realizacją udzielanych mu przez pracowników pozwanego instrukcji.

Sąd wskazał, że wyłączenie z art. 187 pkt 2 ustawy co do zasady nie odnosi się do posiadania tytułu do mieszkania, na nabycie którego wnioskowana jest pomoc finansowa, a nabycie którego stanowi realizację prawa podmiotowego funkcjonariusza. Regulacja ta dotyczy bowiem posiadania przez wnioskodawcę lokalu innego niż ten którego dotyczy wniosek składany bezpośrednio po nabyciu danego lokalu mieszkalnego, a odmowa udzielenia pomocy finansowej na nabycie lokalu tylko z tego powodu, że wniosek został złożony bezpośrednio po zawarciu umowy kupna, a nie np. bezpośrednio przed nabyciem, przeczy celowi, dla którego owa możliwość została stworzona, zwłaszcza w sytuacji, gdy ustawodawca nie określił chwili w jakiej wniosek winien być złożony. Nadto w przypadku ubiegania się przez funkcjonariusza o przyznanie pomocy na spłatę zobowiązań finansowych zaciągniętych w związku z wcześniejszym nabyciem lokalu mieszkalnego - zawężająca interpretacja użytego przez ustawodawcę stwierdzenia „na uzyskanie” jest niedopuszczalna i pojęcie to należy rozumieć w sposób szeroki, obejmujący wskazaną powyżej sytuację faktyczną (por. wyrok NSA z dnia 19 września 2007 r., I OSK 874/06, niepubl.).

Powód, w chwili składania wniosku o udzielenie pomocy finansowej, był funkcjonariuszem w służbie stałej, nie korzystał w przeszłości z pomocy finansowej ani nie uzyskał w drodze decyzji administracyjnej przydziału lokalu mieszkalnego, a zwracając się o pomoc finansową powołał się na zobowiązania finansowe wobec banku, wynikające z udzielonego mu kredytu na zakup mieszkania, którego wcześniej nie posiadał. W dacie składania wniosku nie miał również zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, albowiem w mieszkaniu, które kupił 14 listopada 2008 r., przeprowadzał remont i wprowadził się do niego w lutym 2009 r., co w ocenie sądu pierwszej instancji prowadziło do wniosku, że spełnił on ustawowe przesłanki prawa do uzyskania pomocy finansowej.

Wyrokiem z dnia 12 lutego 2013 r. Sąd Okręgowy oddalił apelację strony pozwanej od powyższego wyroku, opartą o zarzut naruszenia prawa materialnego,

tj. art. 187 pkt 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523). Sąd Okręgowy w całości podzielił ustalenia faktyczne sądu pierwszej instancji oraz dokonaną przez ten sąd wykładnię zastosowanych przepisów, uznając za trafne stanowisko sądu pierwszej instancji, że okoliczność, iż powód przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy finansowej zawarł umowę nabycia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego nie prowadzi do automatycznego uznania, że w dacie złożenia wniosku o pomoc finansową powód miał faktycznie zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Z materiału dowodowego wynika bowiem, że mieszkanie w stanie, w jakim zostało nabyte, nie nadawało się do zamieszkania i wymagało remontu. Analogiczny stan faktyczny był przedmiotem rozważań w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2009 r., I OPS 7/08, ONSA/WSA 2009 nr 4, poz. 66, w której odwołując się do wykładni celowościowej przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.), w zakresie regulującym kwestie uzyskania przez funkcjonariuszy pomocy finansowej, wskazano, że istotnym pozostaje, czy w dniu złożenia wniosku funkcjonariusz spełniał podstawową przesłankę otrzymania przydziału, a więc czy miał niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe.

Zdaniem Sądu Okręgowego, tezy powyżej uchwały zachowują swoją aktualność na tle przepisów ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, co prowadzi do wniosku, że pomoc finansowa nie przysługuje funkcjonariuszowi, który, składając wniosek, posiada (zamieszkuje, zajmuje) określony ustawą lokal lub dom, przy czym chodzi o taki lokal (dom) który realnie nadaje się do zamieszkania, bo jeśli nie nadaje się on do faktycznego zamieszkania, to trudno mówić o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Słusznie więc sąd pierwszej instancji przyjął, iż potrzeby mieszkaniowe powoda nie były zaspokojone, albowiem w dniu 5 grudnia 2008 r. powód realnie nie zamieszkiwał z rodziną w nabytym lokalu przy ul. K., a tym samym - w dniu złożenia wniosku o pomoc finansową nie został spełniony cel ustawy określony w art. 170, polegający na tym, że powód miał odpowiednie mieszkanie w miejscowości, w której pełnił służbę. Nie ziściła się więc przesłanka negatywna z art. 187 pkt 2 ustawy, co skutkowało powstaniem po

stronie powoda prawa do uzyskania pomocy finansowej, o której mowa w przepisie art. 184 ust. 1 ustawy.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła strona pozwana, zastępowana przed Sądem Najwyższym przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa. Zaskarżając wyrok w całości, skarżący zarzucił Sądowi Okręgowemu naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 170 ust. 1 w zw. z art. 171 oraz art. 184 ust. 1, jak również art. 187 pkt 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 79, poz. 523 z późn. zm.) przez błędną wykładnię i przyjęcie, że funkcjonariuszowi Służby Więziennej w służbie stałej pomimo posiadania lokalu mieszkalnego w dacie złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego taka pomoc przysługuje, jeżeli funkcjonariusz nie zamieszkuje w nim w dacie złożenia wniosku. Podnosząc powyższy zarzut, skarżący wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i uwzględnienie apelacji pozwanego od wyroku Sądu Rejonowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 listopada 2012 r., przez zmianę tego wyroku w całości i oddalenie powództwa ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego i przekazanie sprawy emu sądowi do ponownego rozpoznania oraz o zasądzenie od powoda na rzecz Skarbu Państwa kosztów postępowania kasacyjnego w tym na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przewidzianych.

W uzasadnieniu podstaw kasacyjnych skarżący wskazał, że zgodnie z przepisem art. 170 ust. 1 ustawy funkcjonariuszowi przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej. Prawo do lokalu mieszkalnego jest realizowane bądź przez przydział lokalu bądź przez przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (art. 171 ustawy). Stosownie do treści przepisu art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 roku o Służbie Więziennej, pomoc finansowa jest przyznawana na uzyskanie lokalu mieszkalnego, nie zaś w związku z jego uzyskaniem. Przepis art. 187 pkt 2 ustawy określa negatywną przesłankę, której spełnienie wyklucza możliwość uzyskania pomocy finansowej. Przesłanką negatywną jest posiadanie przez funkcjonariusza lokalu mieszkalnego spełniającego określone kryteria, nie zaś, jak przyjął Sąd Okręgowy za sądem pierwszej instancji, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych

rozumianych jako faktyczne zamieszkiwanie. Co istotne, ani przepisy ustawy ani wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 98 z późn. zm.) nie dają organowi właściwemu do rozpoznania wniosku instrumentów pozwalających na dokonanie oceny stanu technicznego nabytego przez funkcjonariusza lokalu, a przez to możliwości stwierdzenia czy lokal faktycznie nie nadawał się do zamieszkania, czy też raczej wykonany remont miał wyłącznie walor estetyczny. Brak obiektywnych i jednoznacznych kryteriów dokonana oceny przydatności nabytego lokalu do zamieszkania powoduje, że nie można zgodzić się przyjętą przez Sąd Okręgowy wykładnią wskazanych przepisów ustawy. W konsekwencji sam fakt nabycia lokalu mieszkalnego powinien stanowić przyczynę wygaśnięcia uprawnień funkcjonariusza do pomocy finansowej, nawet jeżeli przed nabyciem lokalu spełniał wszystkie przesłanki ustawowe do uzyskania pomocy.

Ponadto warto wskazać, że jak wynika z dokonanych przez Sąd Rejonowy ustaleń faktycznych, które zostały w pełni podzielone przez Sąd Okręgowy i przyjęte za własne, wykonany zakres robót remontowych w nabytym przez stronę powodową lokalu obejmował wymianę podłóg, wymianę armatury w łazience oraz odświeżenie ścian. Przy takich ustaleniach Sąd Okręgowy nie wskazał robót, które świadczyły o tym, że nabyty przez powoda lokal nie nadawał się w dacie złożenia wniosku do zamieszkania. Nie sposób więc zgodzić się z dokonany rozstrzygnięciem także i w tym zakresie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnionych podstaw.

Ocenę zasadności podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu, zgłoszonego w ramach pierwszej postawy kasacyjnej wypada rozpocząć od przypomnienia przepisów, których błędną wykładnię zarzuca skarżący. Zgodnie z art. 184 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523), 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. Z kolei, w myśl art. 187 tej ustawy, lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej nie przydziela się funkcjonariuszowi: 1) w razie otrzymania pomocy finansowej, o której mowa w art. 184 ust. 1; 2) posiadającemu w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej lokal mieszkalny w spółdzielni mieszkaniowej albo dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy albo lokal mieszkalny stanowiący odrębną nieruchomość, odpowiadający co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej; 3) którego małżonek posiada lokal mieszkalny lub dom określony w pkt 2 oraz 4) w razie zbycia przez niego lub jego małżonka lokalu mieszkalnego lub domu, o którym mowa w pkt 2. Cytowane przepisy zostały zamieszczone w Rozdziale 18 powołanej ustawy zatytułowanym „Mieszkania funkcjonariuszy”, który statuuje prawo funkcjonariusza służby więziennej w służbie stałej do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej (art. 170 ust. 1), które to prawo realizuj się przez przydział lokalu albo przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, zwanej dalej "pomocą finansową" (art. 171).

W oparciu o powyższe przepisy sądy obydwu instancji uznały zasadność roszczenia powoda w sytuacji, gdy pozostając funkcjonariuszem Służby Więziennej w służbie stałej od dnia 18 kwietnia 2007 r. i pełniąc służbę w Areszcie Śledczym, nie posiadając wcześniej w tej miejscowości ani w miejscowości pobliskiej lokalu mieszkalnego, o jaki mowa w art. 187 pkt 2 ustawy o Służbie Więziennej, lokal taki nabył w dniu 14 listopada 2008 r., zaciągając na jego zakup kredyt mieszkaniowy, a następnie w dniu 5 grudnia 2008 r. złożył do dyrektora Aresztu Śledczego wniosek o przyznanie pomocy finansowej wraz z pełną dokumentacją, wymaganą w tej dacie dla rozpatrzenia wniosku. W sytuacji związania Sądu Najwyższego w myśl art. 398¹³ § 2 k.p.c. powyższymi ustaleniami faktycznymi rozstrzygnięcie sprawy wymaga dokonania wykładni art. 184 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o Służbie Więziennej w kontekście oceny uprawnień do pomocy finansowej na zakup lokalu mieszkalnego funkcjonariusza, który w dacie wstąpienia do służby stałej i nabycia

lokalu mieszkalnego nie posiadał lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę ani w miejscowości pobliskiej, natomiast posiadał taki lokal w dacie złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej.

Podkreślić należy, że wymieniony przepis określa jedynie podmiotowy zakres prawa do spornego świadczenia oraz cel, na jaki powyższe świadczenie jest przeznaczone, nie precyzuje natomiast kryteriów warunkujących przydział lokalu mieszkalnego i pozostałych kryteriów przyznania pomocy finansowej, nie może być zatem traktowany jako samoistna i wyłączna podstawa roszczeń o takie świadczenie, co skutkuje koniecznością dokonania wykładni przepisu prawnego w kontekście całej ustawy w celu rekonstrukcji normy prawnej. Dlatego też uprawnienia funkcjonariuszy Służby Więziennej do otrzymania pomocy finansowej należy oceniać przy zastosowaniu wykładni językowej art. 184 ust. 1 ustawy, uzupełnionej wykładnią systemową i celowościową, z uwzględnieniem pozostałych przepisów zawartych w Rozdziale 8 „Mieszkania funkcjonariuszy” (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2009 r., I OPS 7/08, ONSAiWSA 2009 nr 4, poz. 66, wyrok NSA z dnia 13 października 2006 r. sygn. akt I OSK 1332/05, LEX nr 299245). Ich istotą jest zapewnienie funkcjonariuszom w służbie stałej odpowiedniego lokalu mieszkalnego, położonego w miejscowości, w której funkcjonariusz na stałe pełni służbę, lub miejscowości pobliskiej, a także o lokal o odpowiedniej powierzchni mieszkalnej, a zatem o wielkości uwzględniającej stan rodziny funkcjonariusza, jego stopień służbowy lub zajmowane stanowisko, normy dodatkowe przysługujące uprawnionym członkom rodziny oraz jednostkowe normy powierzchni mieszkalnej (art. 173 oraz 174 ustawy). Realizacja tak ukształtowanego uprawnienia funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego ma zapewnić prawidłowe pełnienie służby, w tym dyspozycyjność funkcjonariusza, przez umożliwienie mu zamieszkania w miejscowości, w której na stałe pełni służbę, co podkreśla się w orzecznictwie bezpośrednio dotyczącym problematyki udzielania pomocy mieszkaniowej funkcjonariuszom Służby Więziennej. Na taki cel dekodowanego przepisu zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 lutego 2014 r., I PK 167/13, niepublikowanym, w analogicznie jak w rozpoznawanej sprawie, w wyroku z dnia 20 grudnia 2013 r., II PK 86/13, niepublikowanym, uchylającym wyrok sądu drugiej

instancji w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej funkcjonariusza i przekazującym sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania, oraz w postanowieniu z dnia 14 października 2013 r., II PK 120/13, niepublikowanym, odmawiającym przyjęcia do rozpoznania skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku uwzględniającego powództwo funkcjonariusza o przyznanie pomocy finansowej), wskazując, że wykładnia tego przepisu powinna uwzględniać także związek funkcjonalny i temporalny daty nabycia mieszkania i złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej. Realizacja tego uprawnienia zależy przede wszystkim od tego, czy funkcjonariusz występujący o pomoc ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w miejscu pełnienia służby. Wobec tego decydująca dla realizacji spornego uprawnienia nie jest data nabycia lokalu, czy też data złożenia wniosku o udzielenie pomocy, ale dążenie do zmiany sytuacji mieszkaniowej funkcjonariusza składającego wniosek o przyznanie świadczenia, który zgłaszając wniosek nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w miejscowości pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, albo – uczynił to, niezwłocznie po nabyciu lokalu mieszkalnego. Powołane orzeczenia zostały wydane w analogicznym stanie faktycznym jak ustalony w rozpoznawanej sprawie, gdy nabycie lokalu mieszkalnego przez funkcjonariusza poprzedzało złożenie wniosku o przyznanie pomocy finansowej i, jak w niniejszej sprawie, wniosek został załatwiony odmownie po wejściu w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej. Wykładnia celowościowa powołanych przepisów była również podstawą rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego w wyroku z dnia 4 czerwca 2013 r., I PK 8/13, niepublikowanego, w którym przyjęto, że zbycie lokalu mieszkalnego lub domu w rozumieniu art. 187 pkt 4, stanowiące przesłankę negatywną, nie obejmuje przypadków utraty prawa do lokalu mieszkalnego w wyniku zdarzeń niezgodnych z wolą funkcjonariusza, a zwłaszcza zrealizowanych wbrew jego woli (przymusowo). Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 marca 2011 r., III SA/Łd 29/11, LEX nr 1127919, zwracając także uwagę na fakt, że negatywna przesłanka przyznania pomocy mieszkaniowej w postaci posiadania lokalu mieszkalnego występuje jedynie wówczas, gdy nabyty przez funkcjonariusza lokal nie tylko formalnie ale także faktycznie zaspokaja jego potrzeby mieszkaniowe (nadaje się do zamieszkania). Również w uzasadnieniu

wyroku z dnia 12 października 2011 r., II SA/Po 628/11, LEX nr 984802, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu podkreślił, że obowiązujące przepisy nie określają czasu, w jakim funkcjonariusz powinien złożyć wniosek o pomoc finansową przewidzianą w art. 184 ust. 1 ustawy, a zatem może go złożyć także po nabyciu lokalu, co nie wyklucza nabycia przez niego prawa do przysługującej mu pomocy finansowej. Odnotować należy także odmienne stanowiska wyrażone w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak np. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 sierpnia 2011 r., VIII SA/Wa 142/11, LEX nr 864358 lub Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 maja 2011 r., II SA/Po 147/11, LEX nr 1132367.

Wbrew zarzutom skarżącego, obecna regulacja uprawnień funkcjonariuszy Służby Więziennej do lokalu mieszkalnego, przewidziana przepisami ustawy z dnia 9 kwietnia 2010r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523), zawiera unormowania bardzo zbliżone do przyjętych w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (jednolity tekst: Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.), w której art. 90 ust. 1 stanowił, że funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (...) a art. 91 ust. 1 ustawy wymieniał przesłanki negatywne przyznania prawa do lokalu, stanowiąc m.in., że lokalu nie przydziela się funkcjonariuszowi, który jest wskazicielem lub współwłaścicielem (...) lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub domu, położonych w miejscowości pełnienia służby lub w pobliskiej miejscowości. Podobieństwo powyższych uregulowań pozwala na wykorzystanie również obecnie orzecznictwa sądowego (sądów administracyjnych) dotyczącego poprzedniego stanu prawnego. W szczególności w uzasadnieniu powołanej wyżej uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2009 r., OPS 7/08 (ONSAiWSA 2009 nr 4, poz. 66) przyjęto, że wykładnia celowościowa przepisów o służbie funkcjonariuszy Służby Więziennej skłania do wniosku, że funkcjonariusz nie powinien być pozbawiony prawa do pomocy finansowej w przypadkach usprawiedliwionej niemożności zamieszkania w lokalu (domu). W wyroku z dnia 11 maja 2011 r., I OSK 81/11, LEX nr 795518, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że „nie może być zaakceptowane stanowisko, zgodnie z którym skoro

funkcjonariusz zgłaszając wniosek o przyznanie pomocy finansowej miał zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, ponieważ zakupił już odpowiedni lokal, to nie spełniał kryteriów do przyznania mu pomocy finansowej na zakup lokalu mieszkalnego. Taka wykładnia przepisów ustawy z 1996 r. o Służbie Więziennej ograniczałaby w nieuzasadniony sposób prawa funkcjonariusza do zaspokojenia jego słuszných praw mieszkaniowych. Przepisy prawa materialnego nie limitują czasu przyznania pomocy, w związku z czym prawo funkcjonariusza, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej i nie otrzymał pomocy w formie przydziału lokalu staje się wymagalne najpóźniej w dacie nabycia lokalu. Nie ma znaczenia okoliczność, że wniosek o przyznanie prawa do pomocy finansowej złożony został przez skarżącego już po nabyciu prawa do lokalu. Istotnym natomiast jest w świetle postanowień art. 85 ust. 1 ustawy, czy prawo to wobec skarżącego zostało już wcześniej zrealizowane”. Rozstrzygnięcie to zapadło w sytuacji, gdy w dniu złożenia wniosku o pomoc funkcjonariusz był już właścicielem lokalu mieszkalnego i ubiegał się o pomoc finansową na spłatę zobowiązań finansowych związanych z jego nabyciem. Na niedopuszczalność zawężającej interpretacji użytego przez ustawodawcę pojęcia „na uzyskanie lokalu” wskazywano m.in. również w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2007 r., I OSK 874/06, (niepubl.), z dnia 3 grudnia 2008 r., I OSK 1833/07, LEX nr 520733, czy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 stycznia 2007 r., II SA/Wa 1405/06, LEX nr 328665. Z kolei, odnosząc się do treści § 2 ust. 1 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2003 r., w sprawie pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 132, poz. 1235), zgodnie z którym pomoc finansowa przyznawana była jednorazowo funkcjonariuszowi, który spełnia warunki do przydzielenia mu lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, a lokalu tego nie otrzymał, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że przepis ten jedynie wzmacnia wykładnię przepisu art. 90 ust. 1 ustawy z 1996 r. o Służbie Więziennej, a nie w sposób nieuprawniony przenosi ograniczenia wynikające z art. 91 ust. 1 tej ustawy do art. 90 ustawy (wyrok Wojewódzkiego

Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 stycznia 2011 r., II SA/Po 676/10, LEX nr 953369).

Wypada także odnotować, iż w polskim systemie prawnym uprawnienia funkcjonariuszy do pomocy mieszkaniowej przewidują regulacje prawne dotyczące różnych służb, m.in. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 287, poz. 1687), ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675), ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1340) czy ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154). Zawarte w tych aktach prawnych unormowania dotyczące formy udzielanej pomocy mieszkaniowej i przesłanek jej nabycia różnią się między sobą, tożsame w warunkami dotyczącymi funkcjonariuszy Służby Więziennej przesłanki nabycia prawa do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu obowiązują w przypadku funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej (art. 80 ust. 1 i 2 w związku z art. 81 oraz art. 74 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej). Celem powołanych regulacji, w przypadku każdej z tych służb, podobnie jak w przypadku funkcjonariuszy Służby Więziennej, jest zapewnienie prawidłowego pełnienia służby, poprzez umożliwienie funkcjonariuszowi zamieszkania w miejscowości, w której na stałe pełni służbę lub miejscowości pobliskiej i ten właśnie cel jest uwzględniany w dokonywanej przez sądy administracyjne wykładni przepisów dotyczących uprawnień do pomocy mieszkaniowej także funkcjonariuszy służb innych niż Służba Więzienna, nakazujących uwzględniać sytuację mieszkaniową ubiegających się o pomoc mieszkaniową funkcjonariuszy na dzień nabycia prawa do lokalu a nawet na dzień wstąpienia do służby stałej (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2006 r., I OSK 1414/05, LEX nr 281423, z dnia 30 listopada 2012 r., I OSK 983/12, LEX nr 1372742, z dnia 9 stycznia 2007 r., I OSK 215/06, LEX nr 291455, z dnia 18 maja 2011 r., I OSK 144/11, LEX nr 990176 czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 kwietnia 2012 r., II SA/Bk 40/12, LEX nr 1145733). Zdaniem Sądu Najwyższego, sięganie do orzecznictwa dotyczącego prawa do pomocy mieszkaniowej przewidzianej dla

innych służb poza podobieństwem regulacji jest uzasadnione także tym, iż brak jest jakichkolwiek racjonalnych powodów, by zakładać, że ustawodawca w ustawie o Służbie Więziennej zamierzał uzależnić uprawnienie funkcjonariuszy Służby Więziennej do otrzymania prawa do pomocy na uzyskanie lokalu od spełnienia dalszych kryteriów, których funkcjonariusze innych służb nie muszą spełniać. Należy przy tym podkreślić, na co zwraca się uwagę w orzecznictwie, eksponując cel wprowadzenia instytucji pomocy mieszkaniowej dla funkcjonariuszy, że przewidziana ustawą pomoc finansowa nie została ukształtowana jako prawo z tytułu samego pełnienia służby w charakterze funkcjonariusza Służby Więziennej i nie może być ona uznawana za dodatkowy przywilej tej grupy zawodowej, co musiałoby budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasady równego traktowania obywateli. Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale z dnia 29 marca 1999 r. sygn. akt OPS 1/99 (ONSA 1999 z. 3, poz. 77) oraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 maja 2001 r. sygn. akt SK 1/00 (OTK 2001 nr 4, poz. 84). Orzeczenia te wprawdzie dotyczyły pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego przez policjantów, ale zawarte tam wywody w pełni odnoszą się do podobnych rozwiązań przyjętych w ustawie o Służbie Więziennej.

Mając zatem na uwadze konieczność dokonania wykładni art. 184 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej z uwzględnieniem celu analizowanej regulacji, którym jest umożliwienie zamieszkiwania funkcjonariusza w stałej służbie więziennej w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej dla zapewnienia prawidłowego pełnienia służby, Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę uznał, iż dla oceny, czy funkcjonariuszowi Służby Więziennej przysługuje uprawnienie do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, o jakiej mowa w art. 171 pkt 2 ustawy, istotne znaczenie ma w pierwszej kolejności, czy takie prawo przysługuje mu w dacie uzyskania statusu funkcjonariusza Służby Więziennej w służbie stałej, tj. czy w tej dacie ma on zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w miejscu pełnienia służby. Posiadanie zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w tej dacie skutkuje przyjęciem, że jego prawo do zamieszkiwania w miejscu pełnienia służby pozostaje zaspokojone, co prowadzi do konkluzji o braku uprawnień do żądania od pracodawcy realizacji prawa do lokalu, o jakim

mowa w art. 171 ustawy, zarówno wobec treści art. 187 pkt 2 ustawy, jak i w przypadku późniejszego zbycia lokalu, wobec treści art. 187 pkt 4 ustawy. W sytuacji, gdy wstępując do służby stałej, funkcjonariusz nie posiada zaspokojonych potrzeb do lokalu mieszkalnego położonego miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, przysługuje mu prawo do lokalu mieszkalnego, które realizuje się w pierwszej kolejności przez przydział odpowiedniego lokalu (art. 171 pkt 1 ustawy) bądź, w razie nie przyznania takiego lokalu w drodze decyzji administracyjnej, przez przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (art. 171 pkt 2 ustawy). Podstawową formą pomocy funkcjonariuszom w uzyskaniu mieszkania jest zatem przydział w drodze decyzji lokalu. Dopiero, gdy przydziału takiego nie dokonano, w grę mogą wchodzić inne przewidziane ustawą świadczenia, w tym pomoc finansowa, która jest alternatywną formą spełnienia prawa do lokalu mieszkalnego oraz konsekwencją niezrealizowania uprawnienia funkcjonariusza, który ma prawo do otrzymania lokalu mieszkalnego. Oba uprawnienia powiązane są w sposób oczywisty z przesłanką niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej oraz tylko do czasu występowania tej przesłanki mogą być realizowane. Pomoc finansowa jest świadczeniem, którego przyznanie następuje na wniosek funkcjonariusza, dopiero po złożeniu wniosku wraz z wymaganą dokumentacją organ może prowadzić postępowanie w sprawie przyznania takiej pomocy. Nie oznacza to jednak, w ocenie Sądu Najwyższego, że jako miarodajny dla oceny, czy funkcjonariusz spełnia przesłanki przyznania prawa do lokalu mieszkalnego, a zatem czy zrealizowany został warunek przyznania pomocy mieszkaniowej, o jakim mowa w art. 184 ust. 1 w związku z art. 187 ustawy, należy uznać moment złożenia wniosku. Wniosek taki wyprowadzić można zarówno z przytoczonego powyżej celu omawianej regulacji, jak też z wymogów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 986), które w § 2 ust. 2 stanowi, iż wniosek o przyznanie pomocy finansowej powinien zawierać: określenie aktualnej sytuacji mieszkaniowej funkcjonariusza, określenie celu, na który ma być przyznane świadczenie oraz informację o korzystaniu w przeszłości przez

funkcjonariusza lub jego małżonka z pomocy finansowej, a w ust. 3 wymienia dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku, potwierdzające fakt ubiegania się przez funkcjonariusza o lokal mieszkalny lub dom w miejscowości pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, a w szczególności: umowę ze spółdzielnią mieszkaniową zawartą w formie aktu notarialnego, umowę z firmą deweloperską zawartą w formie aktu notarialnego, umowę przedwstępną kupna lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) zawartą w formie aktu notarialnego lub pozwolenie na budowę wraz z kosztorysem budowy domu. Z rozporządzenia tego wynika, że uprawnionym dokumentem jest nie tylko umowa przedwstępna kupna, ale także umowa dotycząca nabycia mieszkania, zawarta z firmą deweloperską lub spółdzielnią mieszkaniową w formie aktu notarialnego. Może więc dotyczyć sytuacji, gdy niezwłocznie po sporządzeniu aktu notarialnego funkcjonariusz występuje z wnioskiem o pomoc finansową. Zdaniem Sądu Najwyższego, w sytuacji, gdy funkcjonariusz, któremu przysługiwało określone w art. 170 ustawy prawo do lokalu, sam zapewnił sobie prawo do lokalu, zaciągając na ten cel kredyt mieszkaniowy, o którego refundację występuje następnie w drodze złożenia wniosku o pomoc finansową, spełnienie warunków, o jakich była mowa wyżej, należy oceniać, uwzględniając także sytuację funkcjonariusza na dzień uzyskania lokalu, z którym wiąże się pomoc finansowa, o którą się ubiega. Gdyby bowiem funkcjonariusz w tym dniu wymaganych warunków nie spełniał, na przykład zbył lokal posiadany w dacie wstąpienia do służby stałej, posiadał wcześniej lokal w miejscowości pełnienia służby lub też nabył lokal w miejscowości innej niż pobliska, to w świetle omawianych przepisów nie nabyłby uprawnień do pomocy finansowej. Odmienna interpretacja ograniczałaby uprawnienia funkcjonariuszy do otrzymania pomocy tylko przed nabyciem lokalu, do czego, w ocenie Sądu Najwyższego, nie upoważnia użycie przez ustawodawcę określenia „pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego”, które jest pojęciem szerokim, odnoszącym się także do przypadków udzielania pomocy na spłatę zobowiązań finansowych, zaciągniętych w związku z nabyciem lokalu mieszkalnego lub domu przez funkcjonariusza. Podkreślić należy, że ani ustawa o Służbie Więziennej, ani wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego

funkcjonariuszowi Służby Więziennej nie określają terminu, w którym uprawniony funkcjonariusz może wystąpić z wnioskiem, ani też, że może to uczynić jedynie przed nabyciem lokalu mieszkalnego lub domu.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy przypomnieć należy, że powód niezwłocznie po nabyciu mieszkania, na które to cele zaciągnął kredyt mieszkaniowy, złożył wniosek o pomoc mieszkaniową, do którego dołączył wszelkie niezbędne dokumenty, o jakich mowa w obowiązującym w dniu złożenia wniosku rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 132, poz. 1235), które w § 5 ust. 3 pkt 4 stanowiło, że do wniosku o pomoc finansową należało dołączyć np. umowę kupna lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) sporządzoną w formie aktu notarialnego lub umowę przedwstępną. Rozporządzenie to dopuszczało więc możliwość złożenia wniosku o pomoc finansową nie tylko po zawarciu umowy przedwstępnej, ale również po prawnym nabyciu mieszkania. Na skutek opieszałości przełożonych oraz braku środków finansowych na ten cel wniosek powoda o pomoc finansową został rozpoznany dopiero po dwóch latach, już w czasie obowiązywania nowej ustawy. Skoro jednak niewątpliwie w dacie wstąpienia do służby stałej oraz w dacie nabycia prawa do lokalu mieszkalnego powód spełniał warunki do przyznania prawa do pomocy mieszkaniowej, a wniosek o tę pomoc bezspornie dotyczył uzyskania środków na spłatę zobowiązań związanych z nabytym za te środki mieszkaniem i pozostawał w związku czasowym oraz funkcjonalnym z nabyciem tego lokalu, jako niezasadny ocenić należało podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia prawa materialnego przez Sąd Okręgowy.

Mając powyższe na uwadze Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

