



Sygn. akt II PK 178/13

## **WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 10 kwietnia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Zbigniew Hajn (przewodniczący)  
SSN Romualda Spyt (sprawozdawca)  
SSN Małgorzata Wrębiakowska-Marzec

w sprawie z powództwa M. C.  
przeciwko Skarbowi Państwa - Areszt Śledczy w Z.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń  
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 10 kwietnia 2014 r.,  
skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i  
Ubezpieczeń Społecznych  
z dnia 5 marca 2013 r.,

**1. uchyla zaskarżony wyrok i oddala apelację strony pozwanej  
od wyroku Sądu Rejonowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń  
Społecznych w Z. z dnia 17 grudnia 2012 r., oraz zasądza od  
strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 900 zł tytułem zwrotu  
kosztów postępowania przed Sądem drugiej instancji,**

**2. zasądza od strony pozwanej na rzecz powoda kwotę 930 zł  
tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

**UZASADNIENIE**

Wyrokiem z dnia 17 grudnia 2012 r. Sąd Rejonowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zasądził od pozwanego Skarbu Państwa - Aresztu Śledczego na rzecz powoda M. C. kwotę 18.305,43 zł z ustawowymi odsetkami od dnia 15 grudnia 2010 r. do dnia zapłaty, oddalając powództwo w pozostałym zakresie.

Sąd Rejonowy ustalił, że powód od 2006 r. jest funkcjonariuszem służby więziennej, wykonującym pracę w Areszcie Śledczym. W dniu 14 listopada 2008 r. powód wystąpił z wnioskiem do dyrektora Aresztu Śledczego o udzielenie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Wniosek powoda został przyjęty i zarejestrowany zgodnie z § 3 ust. 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 986). Do wniosku powód dołączył kserokopię aktu notarialnego dotyczącego zakupu lokalu mieszkalnego oraz umowę dotyczącą kredytu hipotecznego na zakup tego lokalu. Powód oświadczył również, 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. Powód złożył wniosek wraz z załącznikami, zgodnie z informacją udzieloną mu przez pracownika działu kwatermistrzowskiego, że ma on złożyć wniosek już po tym, kiedy uzyska komplet dokumentów, w tym między innymi, kiedy będzie miał już zawartą umowę kupna mieszkania w formie aktu notarialnego.

M. C. zakupił wraz z małżonką lokal mieszkalny 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 18 sierpnia 2008 r. lokal mieszkalny miał zostać wydany powodowi w ciągu 14 dni, jednak z uwagi na konieczny remont, powód z rodziną zamieszkał w nim dopiero około 2 miesiące później.

Dyrektor Aresztu Śledczego pismem z dnia 21 listopada 2008 r., poinformował powoda, że jego wniosek został zarejestrowany pod pozycją 37 oraz że zostanie rozpatrzony do dnia 30 kwietnia 2009 r., po uzyskaniu środków

finansowych na ten cel. Pismem z dnia 24 kwietnia 2009 r. poinformowano powoda, że w związku z trudną sytuacją jednostek budżetowych, jego wniosek w sprawie przyznania pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom służby więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego zostanie rozpatrzony w późniejszym terminie po uzyskaniu środków finansowych na ten cel. W 2009 r. powód został ponownie poinformowany o rozpatrzeniu jego wniosku w późniejszym terminie.

W dniu 14 lutego 2011 r. powód złożył pismo do dyrektora Aresztu Śledczego z prośbą o rozpatrzenie jego wniosku w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego i wydanie stosownej decyzji. W odpowiedzi w piśmie z dnia 28 lutego 2011 r. powód po raz kolejny uzyskał informację, iż złożony wniosek został wpisany do rejestru wniosków pod pozycją 37 i jest piątym w kolejności wnioskiem oraz że z przyczyn niezależnych od jednostki - brak środków finansowych na ten cel - zostanie rozpatrzony do końca roku.

W dniu 3 marca 2011 r. powód złożył do Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w [...] zażalenie na niezakończony w terminie przez dyrektora Aresztu Śledczego w Z. Postanowieniem nr [...] z dnia 30 marca 2011 r. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej uznał zażalenie na niezakończony w terminie za uzasadnione i nakazał wydanie do dnia 8 kwietnia 2011 r. decyzji rozstrzygającej sprawę.

Decyzją z dnia 27 maja 2011 r. strona pozwana odmówiła powodowi przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

Kredyt zaciągnięty przez powoda na zakup lokalu mieszkalnego nie został jeszcze spłacony.

Dotychczas pozwany przyznawał funkcjonariuszom służby więziennej pomoc finansową na zakup lokalu mieszkalnego w sytuacji, gdy złożenie przez nich wniosku następowało już po zakupie lokalu mieszkalnego.

Wysokość ewentualnie należnej powodowi pomocy finansowej na zakup lokalu mieszkalnego wynosi 18.305,43 zł.

Oceniając zasadność powództwa, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że wniosek o przyznanie pomocy finansowej z dnia 14 listopada 2008 r. dotyczy nabycia prawa do konkretnego lokalu mieszkalnego. Złożenie wniosku pozostaje ściśle w związku czasowym i przyczynowym z zakupem tego mieszkania, będącym

realizacją prawa podmiotowego funkcjonariusza (art. 170 i 171 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej; Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zm.). To zaś, że w niniejszej sprawie samo nabycie lokalu poprzedzało złożenie wniosku, jest wynikiem wyłącznie niewydolności systemu realizującego powołane prawo podmiotowe funkcjonariusza do zapewnienia mu mieszkania w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Podkreślono, że powód (podobnie jak inni funkcjonariusze) był informowany, iż wniosek winien złożyć wówczas, gdy będzie posiadał „komplet” dokumentów, tj. między innymi umowę zakupu lokalu mieszkalnego i przyznany kredyt. Odmienne kwalifikowanie sytuacji faktycznej powoda sprzeciwiałoby się – zdaniem Sądu Rejonowego – celowi ustawy, która to prawo podmiotowe kształtuje. Nie można bowiem prawa do udzielenia funkcjonariuszowi pomocy finansowej wywodzić wyłącznie i wprost z relacji między datą nabycia przez funkcjonariusza domu (lokalu) mieszkalnego a datą złożenia wniosku o pomoc finansową, bez analizy okoliczności kształtujących tę relację, istotne jest przede wszystkim to, czy funkcjonariusz ma zaspokojone prawo do mieszkania w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej.

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych wyrokiem z dnia 5 marca 2013 r., na skutek apelacji strony pozwanej, zmienił zaskarżony wyrok i oddalił powództwo.

Sąd Okręgowy, przywołując orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazał, że świadczenie w postaci pomocy finansowej przysługuje nie w związku z uzyskaniem lokalu mieszkalnego, ale na jego uzyskanie, czyli w celu uzyskania mieszkania umożliwiającego funkcjonariuszowi zamieszkanie w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej. Przyjęcie innej interpretacji prawa do pomocy finansowej musiałoby prowadzić do uznania, że świadczenie to przysługuje każdemu funkcjonariuszowi w każdym czasie i niezależnie od tego, jakie aktualnie posiada warunki mieszkaniowe.

Powód zaskarżył ten wyrok skargą kasacyjną w całości, zarzucając mu naruszenie prawa materialnego przez niewłaściwe jego zastosowanie, a także niewłaściwą wykładnię: art. 187 pkt 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, przez jego zastosowanie - zamiast art. 90 poprzedniej ustawy i jego aktu akt wykonawczego - w sytuacji, gdy nowa ustawa nie obowiązywała w czasie

powstania cywilnego roszczenia powoda (a więc w 2009 r.), z jednoczesnym niedopuszczalnym uznaniem, że przepis ten ma być podstawą i przedmiotem łącznej interpretacji z aktem wykonawczym (wydanym na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy o służbie więziennej (w czasie obowiązywania której to ustawy roszczenie powoda powstało), a więc aktem wykonawczym, który utracił moc wraz z uchyceniem ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.), na podstawie art. 273 i 272 obecnej ustawy o Służbie Więziennej, i to w sytuacji, gdy wniosek z winy pozwanego został rozpoznany na gruncie nowej ustawy (zwleknięcie przez niemal 2 lata z jego rozpoznaniem), gdy do wniosku przedłożony został - zgodnie z żądaniem pozwanego - akt notarialny; § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 czerwca 2003 r. w sprawie pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 132, poz. 1235), przez jego niezastosowanie w sytuacji, gdy przepis ten - w chwili powstania roszczenia powoda - stanowił, że do wniosku o pomoc funkcjonariusz dołącza umowę kupna lokalu mieszkalnego oraz jednoczesne przyjęcie, że pomoc nie należy się powodowi, bowiem nabył on lokal przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy, podczas gdy poprzednia ustawa i rozporządzenie wskazywały (wobec możliwości przedłożenia aktu notarialnego, potwierdzającego posiadanie lokalu), że momentem i przesłanką oceny tego, czy funkcjonariuszowi należy się pomoc finansowa (gdy sam nabywał on lokal), jest to, czy miał on zaspokojone potrzeby mieszkaniowe właśnie w chwili zakupu lokalu; art. 268 ust. 2 obecnie obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej, przez niezasadne zastosowanie i uznanie, że przepisy tej ustawy stosuje się do spraw wszczętych i niezakończonych ostateczną decyzją do dnia jej wejścia w życie w sytuacji, gdy w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu nie wydaje się decyzji administracyjnych, co bezspornie wynika z treści art. 218, 219 i 220 tej ustawy, a roszczenie funkcjonariusza z uwagi na swój charakter natury cywilnoprawnej nie ma natury administracyjnej i nie może być dochodzone na drodze administracyjnej, a także naruszenia przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy: art. 328 § 2 k.p.c., przez niewłaściwe sporządzenie uzasadnienia w zakresie wyjaśnienia podstaw prawnych wydanego orzeczenia.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, funkcjonariuszowi służby więziennej w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej. Na podstawie art. 171 tej ustawy prawo do lokalu mieszkalnego realizuje się przez: przydział lokalu (pkt 1); przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, zwanej dalej „pomocą finansową” (pkt 2). Stosownie do art. 184 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, 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. W myśl art. 187 - lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej nie przydziela się funkcjonariuszowi: w razie otrzymania pomocy finansowej, o której mowa w art. 184 ust. 1 (pkt 1); 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 (pkt 2); którego małżonek posiada lokal mieszkalny lub dom określony w pkt 2 (pkt 3); w razie zbycia przez niego lub jego małżonka lokalu mieszkalnego lub domu, o którym mowa w pkt 2 (pkt 4).

Zgodnie z art. 268 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, postępowania dotyczące decyzji w sprawach lokalu mieszkalnego, przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, przyznania równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania albo równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, wydanych na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej,

wszczęte i niezakończone decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy są prowadzone na podstawie przepisów niniejszej ustawy.

W ocenie Sądu Najwyższego, w aktualnej ustawie o Służbie Więziennej nie można się dopatrzeć żadnych istotnych zmian w stosunku do analogicznych unormowań z ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (pod rządami której powód złożył wniosek o przyznanie pomocy finansowej).

Już na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy sądy administracyjne rozważały, czy nabycie przez funkcjonariusza służby więziennej prawa do lokalu mieszkalnego przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy finansowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, i przedstawiły stanowisko, że nabycie lokalu przed złożeniem wniosku nie wyklucza samo przez się przyznania tej pomocy, przyjmując, że art. 90 ust. 1 tej ustawy nie może być traktowany jako samoistna i wyłączna podstawa roszczeń o takie świadczenie, a w procesie wykładni tego przepisu nie można poprzestać na językowych dyrektywach interpretacyjnych. Należy dokonywać wykładni systemowej i celowościowej. Pomoc finansowa w rozumieniu omawianych przepisów, to przyznanie środków, których celem jest zrekompensowanie funkcjonariuszowi części wydatków ponoszonych przez niego na uzyskanie domu (lokalu mieszkalnego). Tak więc po stronie funkcjonariusza musi występować wydatek już poniesiony albo taki, który wkrótce ma nastąpić. Dokumenty, które starający się o pomoc finansową jest zobowiązany przedstawić, mają jedynie ten fakt potwierdzać. Taki zatem jest cel unormowania zawartego w § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 24 czerwca 2003 r. w sprawie pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., LEX nr 755094). Identyczne stanowisko wyrażono w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego - w wyrokach z dnia 4 lutego 2000 r., I SA 324/1999 (LEX nr 53778); z dnia 14 stycznia 1999 r., I SA 825/98 (LEX nr 150916); z dnia 11 maja 2011 r., OSK 81/11 (LEX nr 795518) oraz z dnia 19 września 2007 r., I OSK 874/06 (LEX nr 443891).

Przedstawiona wyżej wykładnia zachowuje swoją aktualność w odniesieniu do obecnej ustawy o Służbie Więziennej. „Pomoc finansowa na uzyskanie lokalu

mieszkalnego” (art. 184 ust. 1) to nic innego jak pokrycie części kosztów „uzyskania” lokalu przez funkcjonariusza, który przed nabyciem lokalu spełniał warunki do przydziału lokalu mieszkalnego, a który lokalu tego nie otrzymał na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale (choć miał do tego prawo), w wysokości limitowanej przez ustawę. Jest to forma rekompensaty za niewykonanie zobowiązania przydziału mieszkania funkcjonariuszowi, mającemu niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Przybiera ona postać pomocy finansowej umożliwiającej nabycie lokalu lub refundacji kosztów już poniesionych.

Ustawodawca uzależnił pomoc finansową od spełnienia trzech przesłanek. Wymaga mianowicie, aby funkcjonariusz, po pierwsze, spełniał warunki do przydzielenia mu lokalu na podstawie decyzji administracyjnej (art. 184 w związku z art. 172 ustawy), po drugie, nie uzyskał przydziału lokalu, po trzeciej, podjął czynności prawne zmierzające do uzyskania lokalu mieszkalnego.

Celem unormowania wynikającego z art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej jest pomoc funkcjonariuszowi w zaspokojeniu potrzeb jego mieszkaniowych. Wstępnym warunkiem osiągnięcia tego celu jest zaciągnięcie przez funkcjonariusza zobowiązania finansowego prowadzącego do nabycia prawa do lokalu. Pomoc finansowa oznacza udział w kosztach wykonania tego zobowiązania. W związku z powyższym uprawnienie do pomocy finansowej w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ocenia się na datę złożenia wniosku o tę pomoc, badając, czy funkcjonariusz przed tym dniem zaciągnął zobowiązanie „na uzyskanie lokalu mieszkalnego” w celu „zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych”. Istotne jest więc, aby datę powstania stosunku zobowiązaniowego poprzedzał stan „niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych” (por. też orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 14 października 2013 r., II PK 120/13, oraz z dnia 20 grudnia 2013 r., II PK 86/13 - niepublikowane).

Dodać też trzeba, że rozporządzenia wykonawcze (aktualne i uprzednio obowiązujące) w sprawie pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom służby więziennej na uzyskanie lokalu, zgodnie z delegacją ustawową, regulują (regulowały) wyłącznie zasady postępowania przed właściwym organem, którego celem jest jedynie stwierdzenie aktem deklaratoryjnym istnienia lub braku tego prawa do pomocy finansowej oraz kwestie techniczne związane ze spełnieniem



tego świadczenia. Nie mogą one zatem służyć do definiowania omówionych wyżej zwrotów użytych w obu ustawach o Służbie Więziennej i formułowania pozaustawowych warunków nabycia prawa do pomocy finansowej (zob. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., III PZP 5/13, LEX nr 1360419, oraz uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., I OPS 7/08, ONSAiWSA 2009 nr 4, poz. 66).

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. uchylił zaskarżony wyrok, o kosztach postępowania kasacyjnego orzekając stosownie do art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c.