



Sygn. akt I PK 160/13

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 21 stycznia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Bogusław Cudowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Beata Gudowska

SSN Zbigniew Myszka

w sprawie z powództwa P. B.

przeciwko Skarbowi Państwa - Zakładowi Karnemu w P.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 21 stycznia 2014 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i

Ubezpieczeń Społecznych w K.

z dnia 8 marca 2013 r., sygn. akt V Pa/13,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego
rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego
Sądowi Okręgowemu w K.**

Uzasadnienie

Sąd Rejonowy w J. IV Wydział Pracy wyrokiem z 5 grudnia 2012 r. zasądził od Skarbu Państwa - Zakładu Karnego w P. na rzecz P. B. 49.900 zł z ustawowymi

odsetkami od 29 czerwca 2010 r. do dnia zapłaty oraz 1 800 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd ustalił, że powód jest funkcjonariuszem służby więziennej i od 1 lutego 2006 r. pełni służbę w Zakładzie Karnym w P., gdzie również mieszka. 11 maja 2010 r. powód kupił mieszkanie na rynku wtórnym. Mieszkanie było oddane do użytku w 1986 r. i od tej pory nie było remontowane. W dacie sprzedaży było w złym stanie technicznym i wymagało generalnego remontu. Remont trwał od lipca 2010 r. do marca 2011 r. Na zakup mieszkania (za kwotę 119.000 zł) powód miał część własnych środków, część dołożyli mu rodzice, a resztę pokrył z kredytu hipotecznego w kwocie 45.000 zł 25 czerwca 2010 r. powód złożył wniosek do dyrektora pozwanego zakładu o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Postanowieniem z 19 lipca 2012 r. dyrektor Zakładu Karnego w P. nie przyznał powodowi pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. W uzasadnieniu pozwany podnosił, iż zgodnie z pismem dyrektora generalnego Służby Więziennej z 7 marca 2011 r. decyzja o pomoc finansową powinna być odmowna, jeżeli na dzień złożenia wniosku funkcjonariusz posiada lokal zgodny z przysługującymi mu normami. Do czasu zakupu mieszkania i przeprowadzenia w nim remontu powód mieszkał ze swoimi rodzicami.

Sąd w uzasadnieniu stwierdził przede wszystkim, że wniosek o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego powód złożył w 29 czerwca 2010 r., w czasie obowiązywania ustawy o Służbie Więziennej z dnia 26 kwietnia 1996 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1767 ze zm.). Przepisy tej ustawy winny mieć zastosowanie przy rozpoznawaniu sprawy, a konkretnie jej art. 90 ust. 1. Przepis ten nie zawiera żadnego ograniczenia czasowego do złożenia wniosku o ubieganie się o pomoc. Natomiast obecnie obowiązująca ustawa o Służbie Więziennej z dnia 9 kwietnia 2010 r. weszła w życie z dniem 13 sierpnia 2010 r., już po złożeniu wniosku przez powoda. Wskazano przy tym na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 kwietnia 2009 r., OPS 7/08, która wydana została pod rządami obowiązywania ustawy z 26 kwietnia 1996 r. a w której uznano, że nabycie domu (lokalu) przed datą zgłoszenia roszczenia o pomoc finansową automatycznie nie wyklucza uprawnień przewidzianych w art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2009 r. o Służbie Więziennej. Decydujące znaczenie ma sytuacja mieszkaniowa

funkcjonariusza składającego wniosek o przyznanie przedmiotowego świadczenia. Pomoc finansowa przysługuje funkcjonariuszowi tylko, gdy zgłaszając roszczenie, nie miał zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w miejscowości pełnienia służby lub pobliskiej. Chodzi tu o lokal (dom) nadający się do zamieszkania. Trudno mówić o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych powoda w dacie złożenia wniosku, skoro zakupione mieszkanie nie nadawało się do zamieszkania i jego remont trwał przez 8 miesięcy. Tym samym, przez cały ten czas i w dacie składania wniosku o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, potrzeby mieszkaniowe powoda faktycznie nie były zaspokojone i w dalszym ciągu mieszkał on razem ze swoimi rodzicami.

Wobec powyższego Sąd na podstawie art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej z 26 kwietnia 1996 r. zasądził na rzecz powoda żadaną kwotę 49.900 zł z ustawowymi odsetkami od dnia wymagalności tego roszczenia.

Sąd Okręgowy w K. wyrokiem z 8 marca 2013 r., po rozpoznaniu apelacji pozwanej, uchylił zaskarżony wyrok i odrzucił pozew.

W uzasadnieniu wyroku stwierdzono, że pismem z 19 lipca 2012 r. nr 15/PM/2012 dyrektor Zakładu Karnego w P. postanowił nie przyznać pomocy mieszkaniowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Powód wniósł 28 sierpnia 2012 r. pozew do Sądu Pracy w J., w którym domagał się zasądzenia od Skarbu Państwa - Zakładu Karnego w P. 49.900 zł tytułem pomocy finansowej na zakup lokalu mieszkalnego zgodnie z art. 185 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej wraz z ustawowymi odsetkami od dnia zwłoki.

W ocenie Sądu rozważenia przede wszystkim wymaga kwestia właściwości sądu powszechnego do rozpoznania żądania pozwu. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, 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 spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego. Kwestia formy załatwienia wniosku funkcjonariusza służby więziennej została uregulowana w § 3 rozporządzenia 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). Powyższy przepis stanowi, że przyznanie, odmowa lub zwrot pomocy finansowej następuje w formie decyzji, a właściwym do jej wydania jest między innymi dyrektor aresztu śledczego zakładu karnego oraz komendant ośrodka szkolenia i ośrodka doskonalenia kadr Służby Więziennej w odniesieniu do funkcjonariuszy pełniących służbę w tych jednostkach.

W rozdziale 20. ustawy o Służbie Więziennej wprowadzona została ogólna zasada, że sprawy ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej rozstrzyga przełożony w formie pisemnej (art. 217 ust. 1 ustawy). W art. 217 ust. 2 wymienione zostały sprawy, które są sprawami ze stosunku służbowego. Wśród nich wskazano między innymi na sprawy o przyznawanie świadczeń pieniężnych. Jako wyjątek od zasady określonej w art. 217 ust. 1 ustawy - w art. 218 ust. 1 - zostały wymienione sprawy, w których organ obowiązany jest wydać decyzję administracyjną, a w art. 219 ust. 1 i 2 enumeratywnie wskazano sprawy, w których jest wydawany rozkaz personalny, od którego nie przysługuje odwołanie. We wskazanych przepisach nie zostały wymienione sprawy dotyczące przyznania funkcjonariuszowi świadczenia pieniężnego. W art. 220 ustawy o Służbie Więziennej ustawodawca *expressis verbis* postanowił, że spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 218 ust. 1 i art. 219 ust. 12 ustawy rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. W kwestii rozpatrywania sporów o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego dokonano podziału spraw ze stosunku służbowego, w zależności od formy ich załatwiania, a także procedurze zmierzającej do ich rozstrzygnięcia. Wszystkie sprawy ze stosunku służbowego, dla których rozstrzygnięcia nie przewidziano wprost formy decyzji administracyjnej lub rozkazu personalnego załatwiane mają być w formie pisemnej, jednoinstancyjnie, a spory wynikające z takich rozstrzygnięć rozpatrywać będą sądy właściwe w sprawach z zakresu prawa pracy.

W sprawie niniejszej pismo dyrektora Zakładu Karnego w P. z 19 lipca 2012 r. nr 15/PM/2012, mimo że nie zostało zatytułowane jako „decyzja”, niewątpliwie ma postać decyzji, którą dyrektor Zakładu Karnego w P., działając na podstawie art. 104 k.p.a., art. 90 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej oraz § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie

pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, odmówił przyznania powodowi pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Skoro w sprawie niniejszej została wydana decyzja administracyjna, to sprawa nie jest sprawą ze stosunku służbowego w rozumieniu art. 220 ustawy o Służbie Więziennej.

Wydana przez Dyrektora Zakładu Karnego w P. decyzja nie ma charakteru ostatecznego, gdyż od tej decyzji przysługiwało odwołanie do wyższego przełożonego w rozumieniu art. 219 cytowanej ustawy o Służbie Więziennej, tj. dyrektora okręgowego Służby Więziennej. Z kolei od decyzji organu odwoławczego przysługuje prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na zasadach określonych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 218 ust. 5 ustawy o Służbie Więziennej).

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Okręgowego złożył powód. Zarzucono naruszenie: 1) art. 199 § 1 pkt 1 oraz art. 2 § 1 k.p.c. w związku z art. 218 ust. 1, art. 219 ust. 1 i 2 oraz art. 220 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej przez bezpodstawne odrzucenie pozwu, 2) art. 268 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej przez zastosowanie przy orzekaniu przepisów uchylonej ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 ze zm.), gdy sprawy ze stosunku służbowego określone w art. 217 ust. 2 ustawy, prowadzone na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, wszczęte i nie zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy z 9 kwietnia 2010 r. są prowadzone na podstawie tej ustawy. Także 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 ustawy, wszczęte i nie zakończone decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej są prowadzone na podstawie przepisów tej ustawy.

Wniesiono o uchylenie zaskarżonego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w K. oraz o zasądzenia od pozwanego na rzecz powoda kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się mieć uzasadnione podstawy.

Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia ma problem ustalenia przepisów mających zastosowanie w sprawie.

Sąd pierwszej instancji przyjął jednoznacznie, że zastosowanie znajdują przepisy poprzednio obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej z 1996 r. Natomiast Sąd drugiej instancji powołuje w uzasadnieniu zarówno przepisy ustawy poprzedniej, jak i obecnie obowiązującej ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. Nr 79, poz. 523 ze zm. – dalej ustawa).

W związku z powyższym po pierwsze należy zauważyć, że ustawa zawiera zasadniczą normę intertemporalną w przepisie art. 268 ust. 2. Zgodnie z nim postępowanie 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 dotychczasowej ustawy o Służbie Więziennej z 1996 r., wszczęte i niezakończone decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie ustawy są prowadzone na podstawie jej przepisów. Powód złożył wniosek o przyznanie pomocy finansowej pod rządami ustawy poprzednio obowiązującej, jednak decyzja o odmowie została wydana po prawie dwóch latach obowiązywania ustawy nowej. Tak więc nie ulega żadnej wątpliwości, że w sprawie znajdują zastosowanie przepisy ustawy nowej. Należy w tym miejscu stwierdzić, że chodzi nie tylko o kwestie natury proceduralnej (właściwość sądu) ale i przepisy określające przesłanki nabycia prawa do konkretnego świadczenia (tak wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 maja 2011 r., IV SA/Po 225/11, LEX nr 1132923).

Rozstrzygnięcie zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego zostało oparte na błędnym założeniu, że odmowa przyznania pomocy finansowej ma postać decyzji administracyjnej. Rację ma więc skarżący, że nie ma w tym wypadku zastosowania art. 104 § 1 k.p.a. oraz pozostałe regulacje tego aktu odnoszące się do postępowania.

W przepisie art. 220 ustawy jednoznacznie określono, że 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 zakresu prawa pracy. Sprawy dotyczące funkcjonariuszowi pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego nie należą do spraw wymienionych w tych przepisach ustawy. Problem ten był już wielokrotnie rozstrzygany przez Naczelny Sąd Administracyjny. Jednolicie przyjmowano, 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, czy z dnia 24 stycznia 2012 r., I OSK 1443/11). Pogląd powyższy został także podzielony przez Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 sierpnia 2013 r., III PZP 5/13 (LEX nr 1360420). Tak więc nie powinno ulegać wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym spory funkcjonariuszy niewymienione wprost w ustawie jako podlegające właściwości sądu administracyjnego są rozpatrywane przez sądy powszechne. Określone w art. 218 ust. 1 ustawy wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco (postanowienie NSA z dnia 16 maja 2012 r., I OSK 1032/12, LEX nr 1260025). Nowa regulacja, dająca pierwszeństwo nowemu prawu, jest także aprobowana przez komentatorów przepisów nowej ustawy (por. M. Kaczocha: Komentarz do art. 268 ustawy, oraz R. Borek-Buchajczyk: Komentarz do art. 220, LEX).

Z powyższych względów orzeczono, jak w sentencji wyroku.