

Tekst orzeczenia pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępnej pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>.

Postanowienie

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 24 stycznia 2012 r.

I OSK 1443/11

Przepis art. 220 ustawy z 2010 r. o Służbie Więziennej w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje kognicję sądu pracy w zakresie roszczeń nieprzekazanych na drogę innych postępowań. Takie odesłanie wyklucza możliwość stosowania domniemań co do właściwości sądu powszechnego lub sądu administracyjnego w sprawach ze stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Więziennej.

LEX nr 1107870

1107870

Dz.U.2010.79.523: art. 220

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Marek Stojanowski.

Sędziowie: NSA Izabella Kulig-Maciszewska, del. WSA Przemysław Szustakiewicz (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny, po rozpoznaniu w dniu 24 stycznia 2012 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 19 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Po 234/11 w sprawie ze skargi W. A. na decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w P. z dnia (...) stycznia 2011 r. nr (...) w przedmiocie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego postanawia;

uchylić zaskarżony wyrok i odrzucić skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wyrokiem z dnia 19 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Po 234/11, uchylił decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w P. z dnia (...) stycznia 2011 r., nr (...) oraz poprzedzającą ją decyzje Dyrektora Aresztu Śledczego w P. z

dnia (...) grudnia 2010 r., nr (...) odmawiające przyznania pomocy na uzyskanie lokalu mieszkalnego W.A.

W uzasadnieniu Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu wskazał, że:

Decyzją z dnia (...) grudnia 2010 r. Dyrektor Aresztu Śledczego w P., na podstawie art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm., dalej: k.p.a.) oraz art. 184 w zw. z art. 171 pkt 2, art., art. 187, art. 192 pkt 4, art. 268 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523) oraz § 2 rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej (Dz. U. z 2010 r. Nr 147, poz. 986) odmówił W. A. przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. W uzasadnieniu decyzji wskazano, że Wnioskodawca, będący funkcjonariuszem służby stałej w dniu (...) lutego 2010 r. zwrócił się do Dyrektora Aresztu Śledczego z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Do wniosku załączono umowę ustanowienia odrębnej własności lokalu oraz sprzedaży lokalu mieszkalnego położonego w S. (...), zawartą w formie aktu notarialnego z dnia (...) lutego 2010 r. oraz umowę o kredyt hipoteczny zaciągnięty na zakup przedmiotowego mieszkania. Następnie organ wskazał, że w związku z art. 268 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej, wniosek należało rozpatrzyć w oparciu o przepisy obecnie obowiązującej ustawy, w myśl której pomoc na zakup mieszkania nie może być przyznana w przypadku posiadania przez funkcjonariusza lokalu mieszkalnego. W przedmiotowej sprawie umowa sprzedaży zawarta w formie aktu notarialnego przeniosła prawo własności na wnioskodawcę, co przesądza, że w dniu złożenia wniosku posiadał on prawo własności do lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, odpowiadająca co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej w miejscowości, w której pełni służbę.

W dniu (...) grudnia 2010 r. odwołanie od powyższej decyzji wniósł w W. A.

Decyzją z dnia (...) stycznia 2011 r., nr (...), Dyrektor Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w P., na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję Dyrektora Aresztu Śledczego w P. z dnia (...) grudnia 2010 r., uznając je za prawidłowe.

W dniu 21 lutego 2011 r. skargę na powyższe decyzje złożył W. A. Skarżący zarzucił organom orzekającym w sprawie naruszenie art. 187 § 2 ustawy o Służbie Więziennej oraz art. 107 § 3 k.p.a. i wnosząc o

jej uchylenie w całości. Skarżący, w oparciu o orzecznictwo sądów administracyjnych wskazał, że przyznanie pomocy na zakup mieszkania przez funkcjonariusza nie jest uzależnione od tego, czy mieszkanie zostało nabyte przed złożeniem stosowanego wniosku. W jego opinii, jakkolwiek powołane orzecznictwo odnosiło się do stanu prawnego istniejącego w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, to winno być również brane pod uwagę przy rozpatrywaniu przedmiotowej sprawy, bowiem inna wykładnia przepisów prowadziłaby w przedmiotowej sprawie do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Okręgowego Inspektoratu Służby Więziennej w P. podtrzymał swoje stanowisko i wniósł o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu uznał za prawidłowe, że sprawa, chociaż została wszczęta wnioskiem skarżącego z dnia (...) lutego 2010 r., to jednak na podstawie art. 268 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej postępowanie mogło się toczyć na podstawie przepisów nowej ustawy.

Zdaniem Sądu I instancji ratio legis przepisów rozdziału 18 ustawy o Służbie Więziennej polega na zapewnieniu funkcjonariuszom pozostającym w służbie stałej odpowiedniego lokalu mieszkalnego, a więc lokalu położonego w miejscowości, w której funkcjonariusz na stałe pełni służbę lub miejscowości pobliskiej, a także posiadającego odpowiednią powierzchnię mieszkalną, 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. 170 ust. 1-4 oraz art. 173 ust. 1-3 ww. ustawy). Prawo do lokalu mieszkalnego, zgodnie z art. 171 pkt 1-2 realizuje się przez: przydział lokalu (pkt 1) albo przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (pkt 2).

Przepis art. 184 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej statuuje uprawnienie funkcjonariusza SW, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej pomoc finansową. Natomiast wedle treści art. 187 pkt 1-4 ww. ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. 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).

Tryb przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego został określony w rozporządzeniu 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, ze zm.). Z tego aktu prawnego nie wynika, aby katalog dokumentów, które ma złożyć strażnik więzienny składający podanie o uzyskanie pomocy finansowej był katalogiem zamkniętym. Oznacza to, że również inne dokumenty mogą potwierdzać fakt ubiegania się funkcjonariusza o lokal mieszkalny lub dom w miejscowości pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej.

WSA w Poznaniu podniósł, że w sprawie dokumentami załączonymi do wniosku są umowa kupna domu jednorodzinnego, zawarta w formie aktu notarialnego z dnia (...) lutego 2010 r. oraz umowa kredytu na cele mieszkaniowe. Sąd podkreślił, że sięganie po umowę przedwstępną nie jest konieczne i nie jest regułą w obrocie cywilnoprawnym. Prowadzi to więc do stwierdzenia, że jeżeli funkcjonariusz nie zawarł umowy przedwstępnej kupna lokalu mieszkalnego w formie aktu notarialnego, to w momencie składania wniosku o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego posiada umowę kupna lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) zawartą w formie aktu notarialnego, którą ma obowiązek załączyć. Nie zawsze też oznacza to, że funkcjonariusz Służby Więziennej faktycznie już posiada (mieszka) w tym lokalu (domu jednorodzinnym). W takiej sytuacji trudno przyjąć, że funkcjonariusz spełnia negatywną przesłankę przyznania pomocy finansowej określoną w art. 187 pkt 2 ustawy o Służbie Więziennej, to znaczy posiada lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny. Na okoliczność powyższą zwrócił uwagę również sam Skarżący, wskazując, w oświadczeniu z dnia (...) lutego 2010 r., że dopiero od tego dnia, jego potrzeby mieszkaniowe zostały zaspokojone. Co więcej, we wniosku tym, Skarżący wskazał, że w momencie jego złożenia zamieszkiwał on w domu jednorodzinnym położonym w S., nie stanowiącym jego własności. Okoliczności powyższe zostały jednakże całkowicie pominięte przez organy administracji.

Tymczasem, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w rozpatrywanej sprawie, mimo podniesionych wyżej

okoliczności, organy ograniczyły się tylko do stwierdzenia, że w chwili złożenia wniosku skarżący był już współwłaścicielem lokalu, na zakup którego miałyby być przeznaczona wnioskowana pomoc. Wobec powyższego nie można przyjąć, że organy administracji wyczerpująco rozważyły okoliczności niniejszej sprawy i prawidłowo przyjęły, iż skarżący spełnił negatywną przesłankę przyznania pomocy finansowej, określoną w art. 187 pkt 2 ustawy o Służbie Więziennej. Okoliczności przedmiotowej sprawy nie zwalniały bowiem organów od podejmowania wszelkich kroków zmierzających do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego w myśl art. 7 k.p.a. Wobec powyższego, nie można było automatycznie uznać, że w dacie złożenia wniosku o pomoc finansową na zakup lokalu mieszkalnego skarżący miał faktycznie zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, jeżeli z żadnego ze zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego dowodów nie wynika jaki był stan techniczny kupionego przez skarżącego mieszkania, a zwłaszcza, czy mieszkanie w takim stanie, w jakim zostało nabyte nadawało się do zamieszkania bez potrzeby dodatkowych nakładów. W ocenie Sądu, organy administracji nie przestrzegały więc wszystkich reguł procesowych, czego dowodem jest uzasadnienie obu decyzji.

Sąd I instancji uznał więc, że zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej, naruszają przepisy prawa materialnego, w szczególności art. 184 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej i § 2 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej, a ponadto naruszają przepisy postępowania, tj. art. 7, 77, 107 § 3 k.p.a., w zakresie prawidłowości postępowania, a naruszenia te miały istotny wpływ na wynik sprawy.

W dniu 4 lipca 2011 r. skargę kasacyjną na powyższą decyzję złożył Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w P. Podstawą skargi kasacyjnej był przepis art. 174 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, ze) polegająca na błędnej wykładni art. 184 ust. 1 w zw. z art. 197 pkt 2 ustawy o Służbie Więziennej w zw. z § 2 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej, poprzez błędne uznanie, że w dacie złożenia wniosku o pomoc finansową funkcjonariusz nie miał zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych.

Zdaniem Kasatora funkcjonariusz w dniu złożenia wniosku o pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego tj. (...) lutego 2010 r. miał zaspokojone potrzeby lokalowe, bowiem jak wynika z dołączonego do wniosku aktu notarialnego z dnia (...) lutego 2010 r., rep. (...), posiadał on lokal mieszkalny, a oświadczenie funkcjonariusza, że w dniu składania wniosku nie mieszka w lokalu i na skutek korekty aktu notarialnego klucze do lokalu otrzymał w dniu złożenia wniosku, stoi w sprzeczności z ww. aktem notarialnym i nie znajduje potwierdzenia w innej dokumentacji znajdującej się w aktach sprawy, a zatem W. A., wbrew stanowisku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, miał w dniu 25 lutego 2010 r. zabezpieczone prawo do lokalu mieszkalnego.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W myśl art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Zgodnie zaś z art. 183 § 2 pkt 1 p.p.s.a., nieważność postępowania zachodzi, jeżeli droga sądowa była niedopuszczalna. Taka sytuacja wystąpiła w niniejszej sprawie.

Na wstępie należy zauważyć, że podanie W. A. o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego zostało złożone w dniu 25 lutego 2010 r., pod rządami ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761, ze zm.). W dniu 13 sierpnia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej. Zgodnie z art. 268 ust. 2 nowej pragmatyki służbowej dla funkcjonariuszy Służby Więziennej postępowania dotyczące m.in. decyzji w sprawach przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, wydanych na podstawie ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, wszczęte i niezakończone decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy są prowadzone na podstawie przepisów nowej ustawy. Tak więc mimo, że podanie skarżącego zostało złożone pod rządami ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, to do jego rozpoznania należy zastosować przepisy nowej pragmatyki służbowej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej wprowadziła odmienne od dotychczasowych rozwiązania prawne w zakresie rozstrzygnięcia sprawy z zakresu stosunku służbowego funkcjonariuszy Służby Więziennej ograniczające administracyjny tryb orzekania w tego typu sprawach, a co za tym

idzie kognicję sądów administracyjnych w tym zakresie.

Przepisy rozdziału 20 nowej pragmatyki służbowej w przepisach art. 217-220 ustanawiają trzy rodzaje procedur regulujących postępowania w sprawach ze stosunku służbowego:

- * wedle treści art. 218 ust. 1-2 i 4-5, sprawy dotyczące: zwolnienia ze służby, przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, przeniesienia na niższe stanowisko służbowe i zawieszenia w czynnościach służbowych są rozstrzygane w formie decyzji (ust. 1). Od decyzji tych przysługuje odwołanie do wyższego przełożonego (ust. 2). Do postępowań tych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (ust. 4), zaś od decyzji organu odwoławczego przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (ust. 5);
- * art. 219 ust. 1 pkt 1-6 statuuje, że sprawy wynikające z podległości służbowej, dotyczące: powołania oraz mianowania na stanowiska służbowe, odwoływania oraz zwalniania ze stanowisk służbowych i przenoszenia do dyspozycji, nadawania stopni Służby Więziennej, delegowania do czasowego pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, oddelegowania do wykonywania zadań służbowych poza Służbą Więzienną w kraju lub poza granicami państwa i powierzenia obowiązków służbowych na innym stanowisku służbowym, rozstrzyga się w formie rozkazu personalnego. Zgodnie z art. 219 ust. 2 formę rozkazu personalnego stosuje się również do stwierdzenia wygaśnięcia stosunku służbowego. Od rozkazu personalnego odwołanie nie przysługuje. W tego typu sprawach nie można także złożyć skargi do sądu administracyjnego;
- * zgodnie z dyspozycją art. 220 ustawy o Służbie Więziennej sprawy ze stosunków służbowych, wymienione w art. 217 ust. 2, a niewymienione w art. 218 ust. 1 i w art. 219 ust. 1 i 2. rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. W tej grupie znajdują się sprawy o realizację uprawnień wynikających ze stosunku służbowego, a więc także sprawy o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

Podkreślić więc należy, że przepis art. 220 ustawy o Służbie Więziennej w sposób niebudzący wątpliwości wskazuje kognicję sądu pracy w zakresie roszczeń nieprzekazanych na drogę innych postępowań (por. Tadeusz Kuczyński, Wybrane problemy orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych, ZNSA 2010/5-6, s. 257). Takie odesłanie wyklucza

możliwość stosowania domniemań co do właściwości sądu powszechnego lub sądu administracyjnego w sprawach ze stosunków służbowych funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Skarga wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w niniejszej sprawie podlegała, zatem na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., odrzuceniu, ponieważ właściwy do jej rozpoznania jest sąd powszechny - sąd pracy.

Skoro więc Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu nie odrzucił skargi, ale wydał w sprawie wyrok oparty na art. 145 § 1 pkt 1 lit. a p.p.s.a., to należało na mocy art. 189 p.p.s.a., uchylić zaskarżony wyrok i odrzucić skargę.