III SA/Ld 29/11 - Wyrok WSA w Lodzi

Data orzeczenia	2011-03-02 *orzeczenie nieprawomocne*
Data wpływu	2011-01-17
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lodzi
Sędziowie	Ewa Alberciak /sprawozdawca/ Irena Krzemieniewska /przewodniczący/ Małgorzata Łuczyńska
Symbol z opisem	6212 Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego i za remont lokalu mieszkalnego
Hasła tematyczne	Służba więzienna
Skarżony organ	Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej
Treść wyniku	Uchylono decyzję I i II instancji
Powołane przepisy	Dz.U. 2000 nr 98 poz 1071 art. 7, art. 77 par. 1 *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego - tekst jednolity* Dz.U. 2010 nr 79 poz 523 art. 268 ust. 2, art. 173 ust. 1 , ust. 2 pkt 2, art. 184 ust.1, art. 187 pkt 2 *Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej.*

SENTENCJA

Dnia 2 marca 2011 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi Wydział III w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia NSA Irena Krzemieniewska Sędziowie Sędzia WSA Małgorzata Łuczyńska Sędzia WSA Ewa Alberciak (spr.) Protokolant Asystent sędziego Dominika Trella po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 2 marca 2011 roku sprawy ze skargi Ł. O. na decyzję Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Ł. z dnia [...] nr [...] w przedmiocie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu 1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Zakładu Karnego nr [...] w Ł. z dnia [...] roku bez numeru; 2. zasądza od Dyrektora Okręgowego Służby Więziennej w Ł. na rzecz Ł. O. kwotę 257,- (dwieście pięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia [...], wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz.u. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.) - dalej Kpa.; art. 268 ust. 2, art. 173 ust. 1 i ust. 2 pkt 2, art. 184 ust. 1, art. 187 pkt 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523), Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Ł. utrzymał w mocy decyzję Dyrektora Zakładu Karnego nr 2 w Ł. z dnia [...] (bez numeru) odmawiającą przyznania Ł. O.pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego.

Powyższe rozstrzygnięcie wydane zostało w oparciu o następujący stan faktyczny i prawny:

W dniu 12 grudnia 2008 r. Ł. O. złożył wniosek o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego (formularz wniosku), nabytego w dniu 24 kwietnia 2008 r.

Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2008 r. Dyrektor Zakładu Karnego nr 2 w Ł. poinformował Ł. O., że jego wniosek zostanie rozpoznany po otrzymaniu środków finansowych przeznaczonych na pomoc mieszkaniową funkcjonariuszy.

Decyzją z dnia [...] r. Dyrektor Zakładu Karnego nr 2 w Ł. odmówił przyznania ww. świadczenia, argumentując, iż Ł. O. nie spełnia przesłanek do przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. W chwili złożenia wniosku był już bowiem współwłaścicielem lokalu, na zakup którego miałaby być przeznaczona wnioskowana pomoc.

Ł. O.wniósł odwołanie. Uzasadniając oświadczył, że wniosek o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego złożył w grudniu 2008 r. W odpowiedzi na powyższy wniosek nie otrzymał decyzji odmownej, lecz jedynie postanowienie, z którego wynikało, iż zostanie rozpoznany niezwłocznie po

uzyskaniu przez organ środków finansowych na ten cel. Z uwagi na brak jakiegokolwiek działania organu pierwszej instancji przez okres jednego roku i dziewięciu miesięcy, pismem z dnia 25 sierpnia 2010 r. wystąpił do Dyrektora Zakładu Karnego nr 2 w Ł. o wydanie decyzji zgodnej ze stanem prawnym obowiązującym na dzień składania wniosku. W odpowiedzi na powyższe otrzymał decyzję odmowną. Odwołujący wniósł o wydanie decyzji zgodnej ze stanem prawnym obowiązującym w dniu 12 sierpnia 2008 r.

Decyzją z dnia [...] r. Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Ł.utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Powołując się na przepis art. 268 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej wskazał, iż postępowania dotyczące decyzji w sprawach lokalu mieszkalnego, przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, przyznania równoważnika pieniężnego z tytułu braku mieszkania albo równoważnika pieniężnego na remont zajmowanego 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 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej są prowadzone na podstawie przepisów nowej ustawy. W myśl art. 184 ustawy 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. Ocena uprawnienia uzyskania świadczenia jest dokonywana na dzień wszczęcia postępowania, tj. na dzień złożenia wniosku.

W ocenie organu odwoławczego Ł.O. w dniu złożenia wniosku, tj. w dniu 12 grudnia 2008 r. nie spełniał powyższych warunków. Był bowiem współwłaścicielem domu jednorodzinnego odpowiadającego przysługującej mu powierzchni mieszkalnej, położonego w miejscowości pobliskiej w rozumieniu przepisów ustawy. Miał zatem zaspokojone potrzeby mieszkaniowe i nie przysługiwało mu prawo do przydziału lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, jak również prawo do uzyskania pomocy na zakup lokalu mieszkalnego.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi Ł.O. zarzucił naruszenie art. 12, art. 35 ust. 1 i art. 36 ust. 1 Kpa; art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej z dnia 26 kwietnia 1996 r. oraz przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie pomocy finansowej przysługującej funkcjonariuszom Służby Więziennej na uzyskanie lokalu mieszkalnego; art. 184 ust. 1 w zw. z art. 185 ustawy o Służbie Więziennej z dnia 9 kwietnia 2010 r. oraz przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej. Uzasadniając pełnomocnik skarżącego podniósł, iż nieprecyzyjne określenie terminu załatwienia wniosku z dnia 12 sierpnia 2008 r., jak również upływ tak długiego czasu pozwala stwierdzić, że postępowanie w niniejszej sprawie było przedłużane celowo z uwagi na wejście nowych przepisów ustawy o Służbie Więziennej, które miały ograniczać funkcjonariuszom dostępność pomocy finansowej. Gdyby wniosek skarżącego został rozpatrzony w terminach określonych w art. 35 i art. 36 Kpa., to nie miałby on problemu z uzyskaniem wnioskowanego świadczenia, bowiem spełniał ustawowe przesłanki do jego otrzymania. Pełnomocnik skarżącego podniósł również, iż jego mocodawca starał się złożyć przedmiotowy wniosek bezpośrednio po zakupie domu, jednakże wniosek nie został przyjęty z powodu konieczności sporządzenia nowego operatu, zgodnego z żądaniem organu pierwszej instancji. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 184 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej pełnomocnik skarżącego wskazał, iż organy administracji zbyt wąsko interpretują przewidziane w nim pojęcie "na uzyskanie lokalu mieszkalnego". Nabycie przez skarżącego, który nie miał zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, domu mieszkalnego przed wystąpieniem z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej na jego nabycie nie pozbawiało go prawa do otrzymania tego świadczenia. Nie występował

bowiem o pomoc na nabycie innego lokalu, ale o pomoc na spłatę zobowiązań finansowych związanych z wcześniej nabytym domem. Wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji oraz zasądzenie kosztów postępowania.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Okręgowy Służby Więziennej w Ł.wniósł o jej oddalenie argumentując jak w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji. Ponadto organ powołał się na uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt OPS 7/08, LEX nr 533391, która w jego ocenie zachowuje aktualność na gruncie nowej ustawy o Służbie Więziennej. Organ wskazał, iż w powyższej uchwale NSA stwierdził, że pomoc finansowa nie jest świadczeniem udzielanym z urzędu, lecz na wniosek funkcjonariusza. Dopiero po złożeniu wniosku wraz z wymaganą dokumentacją organ może prowadzić postępowanie w sprawie przyznania takiej pomocy. Kwestia, czy dany funkcjonariusz spełnia przesłanki do otrzymania takiego świadczenia może być rozważana tylko po zgłoszeniu roszczenia, a nie na dzień nabycia lokalu. Ocena, czy funkcjonariusz spełnia przesłanki do pomocy finansowej powinna uwzględniać stan na dzień wszczęcia postępowania, mimo iż co do zasady rozpatrzenie sprawy administracyjnej następuje według stanu istniejącego w dniu wydania decyzji. Realizacja omawianego uprawnienia zależy przede wszystkim od tego, czy funkcjonariusz, występując o pomoc finansową ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, natomiast drugorzędne znaczenie ma data rozpatrzenia żądania. Fakt nabycia domu (lokalu) mieszkalnego w miejscowości pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, nawet wówczas gdy przed takim nabyciem funkcjonariusz spełniał przesłanki do przydziału lokalu mieszkalnego, może być powodem wygaśnięcia uprawnień funkcjonariusza do omawianej pomocy finansowej, jeżeli w następstwie nabycia domu (lokalu) funkcjonariusz posiada już dom (lokal) o odpowiedniej powierzchni w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej. Kontrola, o której mowa w § 1 sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2 art. 1 tej ustawy).

Zgodnie z treścią art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie.

Z wymienionych przepisów wynika, że sąd bada legalność zaskarżonego aktu, czy jest on zgodny z prawem materialnym, określającym prawa i obowiązki stron oraz z prawem procesowym, regulującym postępowanie przed organami administracji publicznej.

Stosownie do treści art. 134 § 1 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Oznacza to, że sąd ma prawo, a także obowiązek dokonać oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego nawet wówczas, gdy dany zarzut nie został podniesiony w skardze. Nie jest przy tym skrępowany sposobem sformułowania skargi, użytymi argumentami, a także podniesionymi wnioskami, zarzutami i żądaniami (patrz J.P. Tarno "Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - Komentarz" Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2004, str. 197).

Przeprowadzona przez Sąd w niniejszej sprawie kontrola aktu administracyjnego we wskazanym wyżej aspekcie wykazała, że zarówno zaskarżona decyzja, jak i poprzedzająca ją decyzja organu pierwszej

instancji zostały wydane z naruszeniem prawa w stopniu obligującym do ich wyeliminowania z obrotu prawnego.

Kwestię sporną w przedmiotowej sprawie stanowiło przyznanie skarżącemu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Organy administracji uznały, iż Ł.O. taka pomoc nie przysługuje, gdyż w dniu złożenia wniosku, tj. w dniu 12 grudnia 2008 r. nie spełniał warunków do przyznania ww. pomocy, bowiem był współwłaścicielem domu jednorodzinnego odpowiadającego przysługującej mu powierzchni mieszkalnej, położonego w miejscowości pobliskiej w rozumieniu przepisów ustawy, zatem miał zaspokojone potrzeby mieszkaniowe.

Podstawę prawną rozstrzygnięcia stanowiły przepisy ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tj. Dz. U. z 2010 Nr 238, poz. 1578 ze zm.). Wprawdzie niniejsza sprawa została wszczęta formalnym wnioskiem skarżącego z dnia 12 grudnia 2008 r., jednak prawidłowo organy administracji przyjęły, iż ma zastosowanie ww. ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. Zgodnie bowiem z art. 268 ust. 2 tej ustawy 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, o której mowa w art. 273, wszczęte i niezakończone decyzją ostateczną do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy są prowadzone na podstawie przepisów niniejszej ustawy.

Sprawy dotyczące mieszkań dla funkcjonariuszy zostały uregulowane w rozdziale 18 powołanej ustawy o Służbie Więziennej. Istotą uregulowań rozdziału 18 ustawy, zatytułowanego "Mieszkania funkcjonariuszy", jest zapewnienie funkcjonariuszom w służbie stałej odpowiedniego lokalu mieszkalnego. Chodzi tu bowiem o lokal mieszkalny w miejscowości, w której funkcjonariusz na stałe pełni służbę lub miejscowości pobliskiej, a także 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. 170 ust. 1 – 4 oraz art. 173 ust. 1 – 3 ustawy). Prawo do lokalu mieszkalnego realizuje się przez: 1) przydział lokalu albo 2) przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, zwanej dalej "pomocą finansową".

Stosownie do treści art. 184 ust. 1 wymienionej ustawy - 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. Pomoc finansową przyznaje się funkcjonariuszowi w wysokości 25 % wartości lokalu mieszkalnego o powierzchni użytkowej 50 m2 (art. 185 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 185 ust. 2 ustawy wartość lokalu mieszkalnego, na podstawie której oblicza się wysokość pomocy finansowej, stanowi iloczyn 50 m2 powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego i ceny metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, publikowanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, służącej wyliczaniu premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe dla posiadaczy oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych.

Z akt niniejszej sprawy wynika, że Ł. O. otrzymywał równoważnik z tytułu braku mieszkania od dnia [...] r. na podstawie decyzji Dyrektora Zakładu Karnego nr 2 w Ł. z dnia [...] r. Raportem z dnia [...] r. skarżący poinformował o zakupie domu mieszkalnego, a decyzją z dnia [...] r. Dyrektor Zakładu Karnego nr 2 w Ł.stwierdził wygaśnięcie decyzji z dnia [...] r. Ze skargi wynika, że skarżący bezpośrednio po zakupie domu złożył także wniosek o pomoc finansową na uzyskanie lokalu, ale wniosek ten nie został przyjęty, gdyż organ zakwestionował przedstawiony operat szacunkowy, żądając operatu szacunkowego samego domu.

Konieczność sporządzenia nowego operatu spowodowała złożenie wniosku dopiero 12 grudnia 2008 r. Wprawdzie powyższe nie wynika z akt sprawy, jednak organ nie kwestionuje tego w odpowiedzi na skargę, a załączony operat szacunkowy został sporządzony w dniu [...] r. Z okoliczności sprawy, w szczególności z umowy kredytu mieszkalnego z dnia [...] r. oraz raportu z dnia [...] r. wynika, iż skarżący informując o zakupie domu mieszkalnego i utracie prawa do równoważnika pieniężnego podjął działania w celu przyznania mu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Zauważyć należy, że skoro więc organ administracji żądał od skarżącego załączenia do wniosku o pomoc finansową operatu szacunkowego samego domu, to jego obowiązkiem było przyjęcie wniosku, a następnie załączenie brakującego dokumentu.

W nowej ustawie o Służbie Więziennej z dnia 9 kwietnia 2010 r., podobnie jak w poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 26 kwietnia 1996 r., nie został określony czas, w którym funkcjonariusz powinien wystąpić o przyznanie pomocy finansowej przewidzianej w art. 184 ustawy, co mogłoby stanowić podstawę do stwierdzenia, iż wniosek taki może zostać złożony w każdym czasie, tj. przed lub po nabyciu lokalu. Przepisy prawa materialnego nie limitują czasu przyznania pomocy. W art. 184 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. wprowadzony został natomiast zapis, z którego wynika, że pomoc finansowa może być przyznana funkcjonariuszowi, który spełnia warunki do przydziału lokalu mieszkalnego, a który lokalu tego nie otrzymał na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale.

W myśl art. 172 ustawy funkcjonariuszowi w służbie stałej przydziela się decyzją administracyjną lokal mieszkalny, o którym mowa w art. 177, uwzględniając następujące okoliczności: 1) brak lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej; 2) przydatność do służby, kwalifikacje zawodowe oraz staż służby w Służbie Więziennej; 3) przeniesienie z urzędu do pełnienia służby w innej miejscowości, niebędącej miejscowością pobliską; 4) zajmowanie kwatery tymczasowej w budynku jednostki organizacyjnej przeznaczonym na cele służbowe lub znajdującym się na terenie zamkniętym. Zgodnie zaś z art. 187 powołanej 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;

4) w razie zbycia przez niego lub jego małżonka lokalu mieszkalnego lub domu, o którym mowa w pkt 2.

Z powyższych uregulowań wynika, że treść przepisu art. 184 ust. 1 ustawy nie może być rozpatrywana w oderwaniu od art. 172, który określa okoliczności, jakie winien uwzględnić organ przydzielając funkcjonariuszowi lokal mieszkalny decyzją administracyjną oraz w oderwaniu od art. 187 ustawy określającego negatywne przesłanki przydziału lokalu mieszkalnego decyzją administracyjną. Wystąpienie którejkolwiek z nich powoduje bowiem wyłączenie uprawnienia do uzyskania lokalu mieszkalnego na podstawie art. 172 ust. 1 ustawy, w konsekwencji również realizację tego prawa w formie pomocy finansowej. Powyższe uregulowania nakładają zatem na organ administracji obowiązek dokładnego zbadania przesłanek określonych w tych przepisach. Stosownie do tego, dokonując ustaleń w zakresie spełnienia przez funkcjonariusza Służby Więziennej przesłanek przyznania pomocy określonej w art. 184 ust. 1 ustawy, organ winien zatem zbadać, czy ubiegającemu się o pomoc przysługiwało prawo do lokalu mieszkalnego i czy było ono zrealizowane w jakiejkolwiek formie.

Za akt niniejszej sprawy wynika, że skarżący nie otrzymał wcześniej pomocy finansowej na zakup lokalu

mieszkalnego, nie zbył wcześniej lokalu, o którym mowa w pkt 2 art. 187, jest kawalerem, a więc nie ma zastosowania pkt 3 art. 187 ustawy. Kwestią sporną jest natomiast to, czy skarżący posiadał 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.

Stosownie do treści art. 185 ust. 3 ustawy Minister Sprawiedliwości, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb postępowania w zakresie przyznawania, wypłaty oraz zwrotu pomocy finansowej, o której mowa w art. 184 ust. 1, uwzględniając rodzaje dokumentów wymaganych przy ubieganiu się o przyznanie tej pomocy oraz jednostki organizacyjne właściwe do wypłaty pomocy finansowej, a także termin i miejsce zwrotu pomocy finansowej. Na podstawie powyższej delegacji Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie 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.). W myśl § 2 ust. 1 tego rozporządzenia pomoc finansową przyznaje się na pisemny wniosek funkcjonariusza. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia wniosek, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać:

1) określenie aktualnej sytuacji mieszkaniowej funkcjonariusza;

2) określenie celu, na który ma być przyznane świadczenie;

3) informację o korzystaniu w przeszłości przez funkcjonariusza lub jego małżonka z pomocy finansowej.

Do wniosku dołącza się dokumenty potwierdzające fakt ubiegania się przez funkcjonariusza o lokal mieszkalny lub dom w miejscowości pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, a w szczególności:

1) umowę ze spółdzielnią mieszkaniową zawartą w formie aktu notarialnego;

2) umowę z firmą deweloperską zawartą w formie aktu notarialnego;

3) umowę przedwstępną kupna lokalu mieszkalnego (domu jednorodzinnego) zawartą w formie aktu notarialnego;

4) pozwolenie na budowę wraz z kosztorysem budowy domu (§ 2 ust. 3).

Z powyższego wynika, że katalog dokumentów określonych w § 2 ust. 3 rozporządzenia nie jest 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.

W niniejszej sprawie dokumentami załączonymi do wniosku są umowa kupna domu jednorodzinnego zawarta w formie aktu notarialnego z dnia [...] r. oraz umowa kredytu na cele mieszkaniowe z tej samej daty. Podkreślić też należy, 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, czy dom jednorodzinny.

Art. 184 ustawy określa, na jaki cel przyznana może być pomoc finansowa. Skarżący sformułował żądanie

przyznania pomocy finansowej na spłatę kredytu hipotetycznego udzielonego, zgodnie z § 3 umowy kredytu z dnia [...] roku, na zakup nieruchomości zabudowanej, położonej w [...] (umowa kupna domu z tej samej daty, tj. [...] r.). Oczywiste jest więc, że kredyt został zaciągnięty celem zakupu przedmiotowego domu mieszkalnego. Skarżący udokumentował zatem zadłużenie związane z kupnem domu jednorodzinnego.

Z zasady wejście nabywcy w posiadanie kupionego lokalu następuje z datą sporządzenia notarialnej umowy sprzedaży. W niniejszej sprawie, jak wynika z § 7 aktu notarialnego z dnia [...] r., wydanie przedmiotu umowy w posiadanie stronie kupującej wraz z prawem do korzyści i obowiązkiem ponoszenia wszelkich opłat związanych z eksploatacją oraz łącznie z obowiązkiem wymeldowania wszystkich osób zameldowanych w domu znajdującym się na nieruchomości nastąpić miało po zapłaceniu całej umówionej ceny sprzedaży, najpóźniej w terminie do 31 maja 2008 r. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że decyzją z dnia [...] r. Dyrektor Zakładu Karnego nr 2 w Ł. stwierdził wygaśnięcie prawa skarżącego do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego i postanowił zaprzestać jego wypłaty od dnia [...] r. Organ pozbawił więc funkcjonariusza równoważnika pieniężnego z tytułu braku lokalu w dacie, w której zakupiony przez niego lokal nie był mu jeszcze wydany. Wobec takich działań organu staje się wiarygodne twierdzenie skarżącego, że już wtedy wystąpił o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie domu jednorodzinnego, ale wniosek nie został przyjęty z powodu braku operatu szacunkowego dotyczącego tylko domu.

Zauważyć należy, że z art. 85 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. wynikało, iż podstawową formą pomocy funkcjonariuszom w służbie stałej w uzyskaniu mieszkania był przydział w drodze decyzji administracyjnej z zasobów mieszkaniowych określonych w art. 87 ust. 1 tej ustawy. Natomiast z wykładni przepisu art. 90 ust. 1 w powiązaniu z art. 85 i art. 91 ust. 1 ustawy wyprowadzono wniosek, że dopiero, gdy przydziału takiego nie dokonano w grę mogły wchodzić inne przewidziane ustawą świadczenia, w tym pomoc finansowa, o jakiej stanowił art. 90 ust. ustawy. W obecnie obowiązującej ustawie o Służbie Więziennej z dnia 9 kwietnia 2010 r. wprowadzono nowe uregulowanie dotyczące przyznania prawa do lokalu. Zgodnie z art. 171 ustawy prawo do lokalu mieszkalnego realizuje się przez: 1) przydział lokalu albo 2) przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, zwanej dalej "pomocą finansową". Zdaniem Sądu, uregulowanie wprost w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. alternatywnego prawa funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego powoduje, iż kwestia przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego nabrała szczególnego znaczenia, a więc wymaga dokładnego ustalenia i rozważenia stanu faktycznego konkretnej sprawy, gdyż nie zawsze nabycie przez funkcjonariusza Służby Więziennej domu mieszkalnego przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy finansowej, o której mowa w art. 184 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, wyklucza przyznanie tej pomocy.

W ocenie Sądu, powyższe twierdzenia nie pozostają w sprzeczności z powołaną przez organ II instancji w odpowiedzi na skargę uchwałą Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2009 r., sygn. akt OPS 7/08, LEX nr 533391. Powyższa uchwała została podjęta na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej z dnia 26 kwietnia 1996 r., wobec pojawiających się wątpliwości wokół problemu możliwości udzielania pomocy finansowej funkcjonariuszom służby więziennej na zakup lokalu mieszkalnego. W uchwale tej Sąd bowiem stwierdził między innymi, 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 1996r. o Służbie Więziennej. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że trudno mówić o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych na przykład w sytuacji nabycia domu w budowie, czy w stanie surowym. Nadto w uchwale tej NSA przyjął, że nabycie przez funkcjonariusza Służby Więziennej domu mieszkalnego przed złożeniem wniosku o przyznanie pomocy finansowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej, nie wyklucza samo przez się przyznania tej pomocy.

W niniejszej sprawie organ I instancji ograniczył się tylko do stwierdzenia, że w chwili złożenia wniosku

skarżący był już współwłaścicielem lokalu, na zakup którego miałaby być przeznaczona wnioskowana pomoc. Natomiast organ II instancji wskazał, że funkcjonariusz na dzień złożenia wniosku miał zaspokojone potrzeby mieszkaniowe i nie przysługiwało mu prawo do przydziału lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, jak również prawo do uzyskania pomocy na zakup lokalu mieszkalnego. Wobec powyższego nie można przyjąć, iż organy administracji wyczerpująco rozważyły okoliczności niniejszej sprawy i prawidłowo przyjęły, że skarżący spełnił negatywną przesłankę przyznania pomocy finansowej, określoną w art. 187 pkt 2 ustawy o Służbie Więziennej, tj. posiadania domu jednorodzinnego w miejscowości pobliskiej.

Zdaniem Sądu, ustalony przez organy administracji publicznej stan faktyczny sprawy nie był wystarczający do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy. Podnieść należy, że z brzmienia art. 184 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej wynika, że pomoc finansowa, o jakiej mowa w tym przepisie przysługuje funkcjonariuszowi na uzyskanie lokalu mieszkalnego czy domu jednorodzinnego, stanowiącego odrębną nieruchomość, przy czym przedmiotowy lokal nie tylko powinien być położony w miejscowości pełnia służby lub w miejscowości pobliskiej, ale jednocześnie powinien spełniać normy powierzchni mieszkalnej, określonej przepisem prawa. Oznacza to zatem, że w pojęciu uzyskanie domu jednorodzinnego mieści się dom, który odpowiada przysługującej funkcjonariuszowi normie mieszkalnej. Dopiero spełnienie wszystkich przesłanek pozwala uznać, że funkcjonariusz posiada lokal mieszkalny (dom jednorodzinny), którego to posiadanie wyklucza, zgodnie z art. 187 pkt 2 ustawy, przydzielenie mu lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej. Zatem obowiązkiem organów jest ustalenie, czy uzyskany przez funkcjonariusza lokal mieszkalny spełnia przysługującą mu normę powierzchni mieszkalnej.

W niniejszej sprawie bezsporne jest, że funkcjonariusz na podstawie umowy sprzedaży i oświadczenia o ustanowieniu hipoteki (akt notarialny z dnia [...] stał się współwłaścicielem ½ części nieruchomości położonej w miejscowości [...], stanowiącej działkę gruntu oznaczona nr 182, o powierzchni 800 m2. Nie budzi również wątpliwości, iż skarżący zakupił dom z osobą obcą. Fakt zakupu lokalu mieszkalnego na współwłasność z osobą nie będącą członkiem rodziny nie jest powodem odmowy udzielenia pomocy funkcjonariuszowi. Organ II instancji uznał, że skarżącemu przy uwzględnieniu jego sytuacji rodzinnej przysługują dwie normy i stwierdził, iż jest on właścicielem domu odpowiadającego przysługującej mu powierzchni mieszkalnej. W ocenie Sądu, ustalony przez organy administracji stan faktyczny nie dawał podstawy do tak jednoznacznego stwierdzenia. Podkreślić należy, że w myśl art. 174 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej powierzchnią mieszkalną jest powierzchnia pokoi. Organ w ogóle nie rozważał powyższej kwestii. Ponadto organ nie ustalił, czy nabywając przedmiotowy dom wraz z osobą obcą (R.. J.) dokonał umownego podziału nieruchomości do użytkowania, a więc jaką powierzchnię domu zajmuje skarżący, oraz nie wyjaśnił, czy ze skarżącym zamieszkują członkowie rodziny. Zgodnie bowiem z art. 176 ustawy członkami rodziny funkcjonariusza, których uwzględnia się przy ustalaniu przysługującej powierzchni mieszkalnej lokalu mieszkalnego, są: 1) małżonek; 2) dzieci (własne, małżonka, przysposobione lub przyjęte na wychowanie w ramach rodziny zastępczej) wspólnie zamieszkujące z funkcjonariuszem i pozostające na jego utrzymaniu, nie dłużej jednak niż do ukończenia przez nie 25 lat życia; 3) rodzice funkcjonariusza lub jego małżonka wspólnie zamieszkujący z funkcjonariuszem i pozostający na jego wyłącznym utrzymaniu lub jeżeli ze względu na wiek albo inwalidztwo są niezdolni do wykonywania zatrudnienia. Tymczasem z akt niniejszej sprawy, w szczególności z oświadczenia skarżącego z dnia 20 kwietnia 2007 r. o przyznanie równoważnika z tytułu braku mieszkania, wynika, że posiada córkę M. O. Organ nie ustalił, czy córka zamieszkuje ze skarżącym, a więc nie ustali w sposób prawidłowy, czy skarżący zajmuje dom odpowiadający przysługującej mu normie powierzchni mieszkalnej.

Organy nie wykazały również, czy przedmiotowy dom nadawał się w dniu zakupu do zamieszkania, by móc mówić o faktycznym, a nie jedynie formalnym, zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Przede wszystkim

brak jest ustaleń co do stanu technicznego lokalu, czy nie wymagał on remontu, ewentualnie innych przedsięwzięć umożliwiających zamieszkanie w nim. Tym bardziej, iż z § 7 aktu notarialnego z dnia [...] r., jak już wyżej wskazano, wynika, że wydanie przedmiotu umowy w posiadanie stronie kupującej miało nastąpić po zapłaceniu całej umówionej ceny sprzedaży, najpóźniej w terminie do 31 maja 2008 r. Organy administracji nie wyjaśniły zatem w sposób wyczerpujący podstawowej kwestii, a mianowicie, czy zakup przez skarżącego w dniu [...] r. domu mieszkalnego, położonego w miejscowości pobliskiej, był równoznaczny ze spełnieniem w tej dacie przesłanki zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych funkcjonariusza. Okoliczności sprawy nie zwalniały 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 (co uczyniły organy), że w dacie złożenia wniosku o pomoc finansową na zakup lokalu mieszkalnego skarżący miał zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. W ocenie Sądu, organy administracji nie przestrzegały więc wszystkich reguł procesowych, czego dowodem jest zebrany materiał dowodowy i uzasadnienie obu decyzji. Wobec istniejących wątpliwości organy administracji winny jednoznacznie ustalić, czy skarżący mógł w przedmiotowym domu zamieszkać po jego zakupie.

A zatem organy administracji nie rozważyły w sposób wyczerpujący przesłanek uzasadniających przyznanie funkcjonariuszowi pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Obowiązkiem organu administracji jest zaś, zgodnie z zasadami przewidzianymi w art. 7 i 77 k.p.a., dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do prawidłowego załatwienia sprawy przez wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego. Ustalenia organu winny zaś znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, spełniającej wymagania art. 107 § 3 k.p.a. W niniejszej sprawie organy administracji nie uzasadniły swojego stanowiska w sposób określony w art. 107 § 3 k.p.a., zgodnie z którym organ ma obowiązek wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł oraz przyczyny z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

W konkluzji należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja oraz poprzedzająca ją decyzja 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.

Przy ponownym rozpoznaniu sprawy organy administracji winny uwzględnić rozważania zawarte w niniejszym uzasadnieniu, w sposób wyczerpujący zebrać materiał dowodowy i wydać rozstrzygnięcie w sprawie odpowiadające wymogom art. 107 § 3 k.p.a.

Zgodnie z art. 135 powołanej ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sąd stosuje przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia.

Z tych wszystkich względów, Sąd na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) i c) w związku z art. 135 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym orzekł jak w pkt 1 sentencji. O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 2 tej ustawy. Z uwagi na brak przymiotu wykonalności zaskarżonej decyzji bezprzedmiotowe stało się orzekanie w trybie art. 152 ustawy w sprawie jej wykonania.

t.p.