

**Wyrok z dnia 5 października 1995 r.
III ARN 35/95**

Wniosek funkcjonariusza Policji o przyznanie pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego podlega rozpatrzeniu w drodze postępowania administracyjnego.

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski, Walerian Sanetra, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 5 października 1995 r. sprawy ze skargi Mariana Z. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w T. z dnia 16 kwietnia 1994 r., [...] w przedmiocie odmowy przyznania pomocy finansowej, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejskowy w Krakowie z dnia 29 grudnia 1994 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejskowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania.

U z a s a d n i e n i e

Komendant Rejonowy Policji w T. decyzją z dnia 18 lutego 1994 r., [...] odmówił Marianowi Z. przyznania pomocy finansowej zaliczkowej na budowę domu w T. przy ul. S. Jako podstawę prawną decyzji Komendant wskazał § 4 ust. 1 zarządzenia nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz zasad jej przyznawania i zwracania. W uzasadnieniu decyzji organ I instancji stwierdził, że w piśmie o udzielenie pomocy finansowej wnioskodawca podał, iż nie korzystał z tej formy pomocy finansowej, ani jego małżonka. Jednakże ustalono, że decyzją nr 21/82 z dnia 5 października 1982 r. Irena Z. (wówczas N.) otrzymała zaliczkę w wysokości 20.500 zł. na uzupełnienie wkładu mieszkaniowego na mieszkanie spółdzielcze typu M-2, a skierowanie do Spółdzielni Mieszkaniowej otrzymał wnioskodawca Marian Z. Wnioskodawca nadal zajmuje spółdzielczy lokal mieszkalny o powierzchni nie zapewniającej jego rodzinie (składającej się z 4 osób) przysługujących norm zaludnienia i w związku z czym rozpoczął budowę domu jednorodzinnego. Wnioskodawca nie rozliczył się z otrzymanej zaliczki i z tego względu nie może otrzymać pomocy finansowej. Dopiero po rozliczeniu się z mieszkania i otrzymanej zaliczki wnioskodawca może ubiegać się o przyznanie pomocy finansowej w związku z budową domu jednorodzinnego.

Po rozpoznaniu odwołania Mariana Z. od powyższej decyzji, Komendant Wojewódzki Policji w T. decyzją z dnia 16 kwietnia 1994 r., [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję uznając, że wniosek nie może być załatwiony pozytywnie bez rozliczenia przyznanej uprzednio zaliczki.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie po rozpoznaniu skargi Mariana Z. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji z dnia 16 kwietnia 1994 r., wyrokiem z dnia 29 grudnia 1994 r., [...] stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji I instancji i zasądził od Komendy Wojewódzkiego Policji w T. na rzecz skarżącego 100.000 zł kosztów postępowania.

W uzasadnieniu wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że rozstrzygnięcie o udzieleniu pomocy finansowej funkcjonariuszowi Policji na budownictwo mieszkaniowe nie należy do postępowania administracyjnego, a tym samym do właściwości Policji, działającej w charakterze organu administracji państwowej. Naruszenie przepisów o właściwości uzasadnia stwierdzenie nieważności, zgodnie z art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a. Zdaniem NSA ustawa o Policji nie stwarza podstaw do załatwienia niniejszej sprawy na zasadach i w trybie postępowania administracyjnego. Przepis art. 94 pkt 2 ustawy o Policji, zawierający delegację dla Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia zasad przyznawania i wysokości pomocy finansowej, jak również art. 96 tej ustawy nie daje wyraźnego upoważnienia do rozstrzygania spraw objętych tymi przepisami w drodze decyzji administracyjnej. Wskazane wyżej przepisy nie upoważniły Ministra Spraw Wewnętrznych do ustalenia administracyjnego trybu przyznawania pomocy finansowej oraz dochodzenia zwrotu pomocy finansowej. W związku z tym Minister nie był władny ustanowić takiego trybu postępowania w § 4 ust. 1 zarządzenia Nr 41 z dnia 19 marca 1993 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz zasad jej przyznawania i zwracania. Jednocześnie NSA dla uzasadnienia swojego rozstrzygnięcia odwołał się do wyroków z dnia 22 marca 1994 r., SA/Ka 1541/93 i z dnia 25 maja 1994 r., Sa/Ka 1982/93 stwierdzając, że zajęto w nich takie samo stanowisko.

Od powyższego wyroku Minister Sprawiedliwości złożył rewizję nadzwyczajną, w której zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie prawa, w szczególności art. 156 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. oraz art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179). Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu-Ośrodkowi Zamiejscowemu w Krakowie do ponownego rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarzuty rewizji nadzwyczajnej są trafne i przekonywająco uzasadnione. Przede wszystkim wymaga rozważenia istotna w sprawie kwestia, czy rozstrzygnięcie o udzieleniu pomocy finansowej funkcjonariuszowi Policji na budownictwo mieszkaniowe należy do postępowania administracyjnego. Negatywna odpowiedź NSA na to pytanie nie jest trafna, gdyż analiza obowiązującej regulacji prawnej w tym przedmiocie prowadzi do odmiennego wniosku.

Przepis art. 94 ust. 2 ustawy o Policji upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia zasad przyznawania i wysokości pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, stanowiącego odrębną nieruchomość. W art. 96 ust. 3 tej ustawy zawarte jest upoważnienie ustawowe dla tego Ministra do ustalenia trybu przydzielania lokalu mieszkalnego, szczegółowych zasad zwracania udzielonej

pomocy finansowej oraz zasad zwalniania zajmowanych lokali mieszkalnych, przydzielonych w miejscu pełnienia służby.

Na podstawie tych przepisów oraz na podstawie upoważnień, zawartych w innych aktach prawnych, Minister Spraw Wewnętrznych wydał zarządzenie Nr 41 z dnia 19 marca 1983 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz zasad jej przyznawania i zwracania (Dz. Urzęd. Min. Spraw Wew. Nr 3, poz. 40). W przepisie § 4 ust. 1 i 3 tego zarządzenia Minister ustalił, że do wydania decyzji w sprawach wymienionych w tym akcie wykonawczym uprawnione są określone organy oraz że rozpatrzenie wniosku o przyznanie bądź udzielenie pomocy finansowej następuje przez wydanie decyzji. Z regulacji tej jednoznacznie wynika, że załatwienie indywidualnych spraw o udzielenie pomocy finansowej funkcjonariuszowi Policji należy do właściwości jej organów w drodze decyzji administracyjnej. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem NSA, że ustawa o Policji nie stwarza uprawnień do takiej regulacji, jaka została zawarta w akcie wykonawczym, wydanym na jej podstawie. Zdaniem Sądu Najwyższego, wskazane wyżej przepisy ustawowe tłumaczone łącznie w kontekście całokształtu regulacji stosunku prawnego funkcjonariuszy Policji (mającego niewątpliwie charakter administracyjnoprawny) stanowią wystarczającą podstawę prawną do zaakceptowania, określonego w powyższym akcie wykonawczym do ustawy, trybu postępowania administracyjnego do załatwiania spraw o udzielenie pomocy finansowej funkcjonariuszy Policji w drodze decyzji.

Zawarte we wskazanych wyżej przepisach ustawowych upoważnienie Ministra Spraw Wewnętrznych do określenia zasad przyznawania pomocy finansowej nie może być interpretowane zwięźajaco i w oderwaniu od zakresu podmiotowego ustawy oraz sposobu unormowania stosunków służbowych funkcjonariuszy Policji. Dlatego upoważnienie ustawowe Ministra do określenia zasad przyznawania pomocy finansowej należy rozumieć szeroko w tym sensie, że obejmuje ono także uprawnienie do określenia zasad postępowania związanych z przyznaniem pomocy finansowej w sposób dostosowany do administracyjnego charakteru stosunku służbowego policjantów.

Nie negując tego, że wydanie decyzji administracyjnej jest możliwe w razie istnienia ku temu podstawy prawnej, to należy zauważyć, że nie znajduje uzasadnienia przekonanie NSA, jakoby w przepisach ustawy o Policji nie było unormowania dotyczącego orzekania w drodze administracyjnoprawnej w sprawach roszczeń pieniężnych i innych świadczeń policjanta (w tym przyznania pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego) związanych z realizacją stosunku służbowego. Wykładnia art. 94 ust. 2 omawianej ustawy dokonana przez NSA, a sprowadzająca się do przyjęcia, że reguluje on wyłącznie kwestie materialnoprawne z wyłączeniem zasad postępowania, przeprowadzona została w oderwaniu od innych przepisów ustawy o Policji. Przepis art. 107 ust. 2 tej ustawy wskazuje na administracyjną drogę dochodzenia przez policjanta roszczeń z tytułu prawa do uposażenia i innych świadczeń. Przepis ten stanowi bowiem, że roszczenia funkcjonariusza Policji rozpoznaje właściwy organ, a zatem nie sąd powszechny. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 września 1991 r., I PRN 39/91 (OSP 1992 z. 5 poz. 118) stwierdził, że administracyjnoprawny charakter stosunku służbowego policjanta przemawia za administracyjnoprawną drogą do dochodzenia roszczeń majątkowych, wynikających ze stosunku służbowego policjanta. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w swej uchwale z dnia 5 grudnia 1991 r., I PZP 60/91

(OSNCP 1992 z. 7-8 poz. 123), stwierdzając w jej uzasadnieniu, że sprawy o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji rozpatrywane są w postępowaniu administracyjnym (jeśli chodzi o roszczenia dotyczące uposażenia i innych świadczeń oraz należności pieniężnych) przez organy określone ustawą, a w pierwszej instancji przez kierowników jednostek organizacyjnych (art. 107 ust. 3 pkt 1 ustawy o Policji). W związku z tym nie można podzielić stanowiska NSA o przekroczeniu przez Ministra Spraw Wewnętrznych w § 4 ust. 3 wymienionego wyżej zarządzenia Nr 41 granic upoważnienia ustawowego, choćby z tego względu, że dochodzenie roszczeń ze stosunku służbowego policjanta o charakterze administracyjnym, może być rozpatrywane wyłącznie w drodze administracyjnej.

W tej sytuacji uznanie przez NSA, że w odniesieniu do przyznania pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego wyłączony jest tryb administracyjny, koliduje z intencją ustawodawcy, który zmierzał w przepisach o Policji do poddania całości praw i obowiązków funkcjonariuszy przepisom prawa administracyjnego. Ponadto ten pogląd NSA pozostaje w sprzeczności z przyjętą już na tle stosunku służbowego policjantów wykładnią, iż w świetle nieprecyzyjnych sformułowań ustawowych upoważnienia ustawowego do określenia "zasad" pewnych działań, to pojęcie zawiera także prawo do wskazania trybu w jakim mają być one podejmowane (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 1989 r., III CZP 41/89, OSNCP 1990 z. 4-5 poz. 58). Określenie więc w § 4 ust. 3 wymienionego zarządzenia Nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych, że rozpatrzenie wniosku o przyznanie bądź udzielenie pomocy finansowej "poprzez wydanie decyzji" nie może być uznane za wykraczające poza upoważnienie ustawowe bowiem wynika ono z całokształtu regulacji i z charakteru administracyjno-prawnego stosunku służbowego funkcjonariuszy Policji, uregulowanego w ustawie o Policji. Konkludując należy stwierdzić, że wniosek funkcjonariusza Policji o przyznanie pomocy finansowej z funduszu mieszkaniowego podlega rozpatrzeniu w drodze postępowania administracyjnego przez właściwy organ Policji.

Z powyższych rozważań należy wyprowadzić wniosek, że nie było uzasadnionych podstaw do stwierdzenia w zaskarżonym rewizją nadzwyczajną wyroku nieważności decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w T. z dnia 16 kwietnia 1994 r. oraz utrzymanej nią w mocy decyzji Komendanta Rejonowego Policji w T. z dnia 18 lutego 1994 r. W tej sytuacji zarzut rewizji nadzwyczajnej rażącego naruszenia art. 156 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. oraz art. 94 ust. 2 ustawy o Policji jest uzasadniony. Z tego względu Sąd Najwyższy na zasadzie art. 422 § 2 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a. orzekł, jak w sentencji.

=====