

UCHWAŁA

Dnia 13 sierpnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Bogusław Cudowski (sprawozdawca)

SSN Halina Kuryło

Protokolant Halina Kurek

w sprawie z powództwa T. B.

przeciwko Zakładowi Karnemu w N.

o zapłatę,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 13 sierpnia 2013 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w S.

z dnia 26 kwietnia 2013 r.,

1. czy funkcjonariusz Służby Więziennej może dochodzić przed sądem powszechnym pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, określonej w przepisach art. 184 i 185 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 ze zm.), przed wydaniem decyzji przez dyrektora jednostki Służby Więziennej o przyznaniu tej pomocy (czy pomoc ta przed wydaniem decyzji przez dyrektora jednostki ma charakter roszczeniowy czy uznaniowy),

2. w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie: w jakim terminie powinny być wydawane decyzje dyrektora o przyznaniu opisanej wyżej pomocy finansowej funkcjonariuszom Służby

Więziennej (dzień wydania decyzji rozpoczyna bieg dwuletniego terminu do wypłaty należności z tego tytułu, wynikający z § 3 ust. 1 rozporządzenia 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),

3. kto powinien być stroną pozwaną w procesie toczącym się przed sądem pracy z powództwa funkcjonariusza Służby Więziennej w sprawach wymienionych w art 220 ustawy o Służbie Więziennej?

podjął uchwałę:

Funkcjonariusz Służby Więziennej może skutecznie dochodzić przed sądem pracy zasądzenia od Skarbu Państwa - właściwego Zakładu Karnego odpowiedniej kwoty tytułem pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, jeżeli mimo spełnienia ustawowych przesłanek jej uzyskania i złożenia stosownego wniosku nie została mu ona niezwłocznie wypłacona (art. 184 ust. 1 i art. 220 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zm. i art. 455 k.c.).

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. Sąd Okręgowy w S. postanowieniem z 26 kwietnia 2013 r., wydanym w sprawie z powództwa T. B. przeciwko Zakładowi Karnemu w N. o zapłatę, przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości:

1) czy funkcjonariusz Służby Więziennej może dochodzić przed sądem powszechnym pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, określonej w przepisach art.184 i 185 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej

(Dz. U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 ze zm.), przed wydaniem decyzji przez dyrektora jednostki Służby Więziennej o przyznaniu tej pomocy (czy pomoc ta przed wydaniem decyzji przez dyrektora jednostki ma charakter roszczeniowy czy uznaniowy)?

2) w przypadku pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie: w jakim terminie powinny być wydawane decyzje dyrektora o przyznaniu opisanej wyżej pomocy finansowej funkcjonariuszom Służby Więziennej, (dzień wydania decyzji rozpoczyna bieg dwuletniego terminu do wypłaty należności z tego tytułu, wynikający z § 3 ust.1 rozporządzenia 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)?

3) kto powinien być stroną pozwaną w procesie toczącym się przed sądem pracy z powództwa funkcjonariusza Służby Więziennej w sprawach wymienionych w art. 220 ustawy o Służbie Więziennej?

Powyższe zagadnienia prawne wyłoniły się w sprawie, w której powód T. B. dochodzi od pozwanego Zakładu Karnego kwoty 47.862,50 zł z tytułu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, przysługującej na podstawie art. 184 i art. 185 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej.

Powód T. B. wystąpił 23 listopada 2011 r. do dyrektora pozwanego Zakładu Karnego w N. z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w kwocie 47.862,50 zł, załączając do wniosku wymagane przez prawo dokumenty. Dyrektor pozwanego Zakładu Karnego wydał 1 grudnia 2011 r. postanowienie, zgodnie z którym wniosek powoda T. B. miał zostać rozpatrzony do 30 listopada 2012 r. W uzasadnieniu postanowienia wskazał, że wniosek nie może być załatwiony w terminie z braku środków finansowych na udzielenie pomocy mieszkaniowej. Powód uznał, że działanie pozwanego Zakładu Karnego w N. było niezgodne z prawem, gdyż na podstawie ustawy o Służbie Więziennej pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego przysługuje bez ograniczeń, na które powołał się pozwany. T. B. zakwestionował ponadto powoływanie przez pozwanego Zakład Karny jako podstawy prawnej podstawy działania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Pozwany Zakład Karny w odpowiedzi na pozew wniósł o oddalenie powództwa, podnosząc, że z braku środków w planie finansowym jednostki nie można było wydać decyzji przyznającej powodowi pomoc finansową na uzyskanie lokalu mieszkalnego, mimo że powodowi przysługuje co do zasady pomoc dochodzonej wysokości. Powód T. B. został poinformowany o zarejestrowaniu wniosku i o tym, że wniosek zostanie rozpatrzony w późniejszym terminie.

Sąd Rejonowy - Sąd Pracy w G. wyrokiem z 25 września 2012 r., oddalił powództwo i obciążył częściowo powoda T. B. kosztami postępowania poniesionymi przez pozwanego.

Sąd Rejonowy - Sąd Pracy stwierdził, że stanowisko pozwanego Zakładu Karnego w N. należy traktować jako odmowę przyznania pomocy finansowej funkcjonariuszowi, który spełnił przesłanki do jej uzyskania określone w art. 184 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej. Między powodem a pozwanym powstał spór o cywilnoprawne roszczenie o zapłatę. Ustawodawca nie określił terminu spełnienia świadczenia przez zobowiązanego, więc świadczenie to powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania (art. 455 k.c.). Nie ma przepisu ustawowego lub wykonawczego, z którego wynikałaby zasada, że pomoc jest przyznawana w danym roku kalendarzowym tylu funkcjonariuszom, dla ilu wystarczają przeznaczone na nią środki finansowe w planie finansowym jednostki.

Sąd Rejonowy uznał jednak, że dochodzenie roszczenia stanowi nadużycie prawa. W rejestrze prowadzonym przez Zakład Karny powód jest na dwudziestym piątym miejscu w kolejce funkcjonariuszy, którzy wystąpili z wnioskami o udzielenie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Czynienie przez powoda użytku ze swojego prawa uniemożliwia zaspokojenie roszczeń osób znajdujących się przed nim w kolejce i jest sprzeczne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem prawa oraz z zasadami współzycia społecznego. Nie może dlatego korzystać z ochrony sądowej.

Powód T. B. wniósł apelację od wyroku Sądu Rejonowego - Sądu Pracy, zaskarżając wyrok w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 328 § 2 k.p.c. poprzez niewyjaśnienie przesłanek niezastosowania w danych okolicznościach faktycznych przepisów prawa, tj. art. 455 k.c.; naruszenie prawa

materialnego, tj.: art. 455 k.c. poprzez jego niezastosowanie do stanu faktycznego sprawy i w konsekwencji nieprawidłowe przyjęcie, iż pomimo spełnienia przesłanek wynikających z art. 455 k.c. pozwany nie ma obowiązku spełnienia świadczenia, art. 5 k.c. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu, iż dochodzenie roszczenia w sytuacji zaniechana wypełniania obowiązków ustawowych przez pozwanego, stanowi czynienie ze swego prawa użytku, który jest sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa oraz zasadami współżycia społecznego, art. 217 w zw. z art. 220 ustawy o Służbie Więziennej oraz § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej poprzez dokonanie ich błędnej wykładni i przyjęcie na potrzeby niniejszej sprawy, iż o realizacji dochodzonego roszczenia funkcjonariusza Służby Więziennej decyduje kolejność składanych wniosków zgodnie z rejestrem prowadzonym przez jednostkę Służby Więziennej, podczas gdy niniejszy rejestr ma charakter poglądowy i nie powinien być wyznacznikiem dla sądu w kwestii uznania roszczenia powoda.

Sąd Okręgowy - Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, rozpoznając apelację powoda uznał, że w sprawie występują powołane na wstępie zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości i na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawił je do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

Sąd Okręgowy w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnień prawnych wskazał, że w ustawodawca w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej zmienił obowiązujący dotychczas, zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (jt.: Dz. U. z 2002 r., nr 207, poz. 1761 ze zm.), tryb rozpatrywania wniosków funkcjonariuszy o udzielenie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego i tryb rozstrzygania sporów dotyczących udzielenia tej pomocy. Ustawodawca odszedł od trybu postępowania administracyjnego rozpatrywania wniosków i przekazał sądom powszechnym rozpatrywanie sporów dotyczących udzielenia pomocy. Nie zamieścił jednak w nowej ustawie regulacji dotyczącej terminu, w jakim powinien zostać rozpatrzony wniosek funkcjonariusza.

Przesłanki udzielenia pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego regulują obecnie przepisy art. 184 i art. 185 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej. Szczegółowe zasady przyznawania tej pomocy reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej. Tak jak w poprzednim stanie prawnym pomoc finansowa jest przyznawana na wniosek funkcjonariusza, a do wniosku powinny zostać dołączone ściśle określone dokumenty (§ 2 ust. 1, 2 i 3 ww. rozporządzenia). Rozpatrywanie wniosków o przyznanie pomocy finansowej następuje w kolejności ich składania, zgodnie z rejestrem prowadzonym przez jednostkę organizacyjną Służby Więziennej (§ 4 ust. 4 ww. rozporządzenia). Wypłata przyznanej pomocy finansowej może nastąpić jednorazowo lub w dwóch ratach, nie później jednak niż w terminie dwóch lat od wydania decyzji o przyznaniu tej pomocy. Decyzja określa wysokość rat i terminy ich wypłaty (§ 3 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Chociaż warunki uzyskania pomocy finansowej pozostały bez zmian, to ustawodawca zdecydował się na zmianę formy, w jakiej następuje rozstrzygnięcie w sprawie z wniosku funkcjonariusza o udzielenie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, oraz trybu rozstrzygania sporów dotyczących udzielenia tej pomocy. W odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego rozstrzygnięcie w sprawie z wniosku funkcjonariusza o udzielenie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego nie następuje już w drodze decyzji administracyjnej, tylko w drodze pisemnego oświadczenia składanego przez właściwy organ władzy służbowej. 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.: m. in. postanowienia NSA z 8 grudnia 2011 r., I OSK 928/11, z 21 grudnia 2011 r., I OSK 1000/11 i I OSK 1272/11, z 24 stycznia 2012 r., I OSK 1443/11). Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu postanowienia z dnia 2 lutego 2012 r., I OSK 84/12, zaznaczył, że powyższa interpretacja przepisów ustawy z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej jest zgodna z uzasadnieniem projektu tej ustawy (vide: Sejm RP VI kadencji, nr druku 2062). Uzasadniając bowiem nowe rozwiązania dotyczące

rozpatrywania sporów o roszczenia funkcjonariuszy ze stosunku służbowego, projektodawca podniósł, że w tym przypadku dokonano podziału spraw z stosunku służbowego w zależności od formy ich załatwiania, a także procedury zmierzającej do ich rozstrzygnięcia. Wszystkie zatem sprawy ze stosunku służbowego, dla których rozstrzygnięcia nie przewidziano wprost formy decyzji administracyjnej lub rozkazu personalnego, załatwiane mają być obecnie w formie pisemnej, jednoinstancyjnej, a spory wynikające z takich rozstrzygnięć rozpatrywać będą sądy właściwe w sprawach z zakresu prawa pracy. Podkreślono przy tym, że będą to głównie sprawy związane z wypłatą przysługujących funkcjonariuszowi świadczeń i należności, a przyjęte rozwiązanie pozwoli na szybsze merytoryczne rozstrzygnięcie sporów w przedmiotowym zakresie. Pozostawienie bowiem tego rodzaju spraw we właściwości sądów administracyjnych wiązałoby się z przewlekłością dochodzenia przez funkcjonariuszy przysługujących im uprawnień”.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym - po pierwsze - przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego przez funkcjonariusza Służby Więziennej nie następuje w formie decyzji administracyjnej, a co za tym idzie, przy rozpatrywaniu wniosku funkcjonariusza o udzielenie tej pomocy nie mają zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Po drugie - spory wynikłe na tym tle rozpatrywane są przez sądy powszechne - sądy pracy. W konsekwencji w sprawach o przyznanie pomocy finansowej na podstawie art. 184 i art. 185 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej wyłączone jest stosowanie art. 35 k.p.a., który określa termin, w jakim powinno nastąpić załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej. W przepisach ustawy o Służbie Więziennej nie ma regulacji tego zagadnienia, co rodzi poważne konsekwencje w razie wystąpienia przez funkcjonariusza z powództwem o zapłatę przez jednostkę organizacyjną Służby Więziennej określonej kwoty z tytułu pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego na podstawie art. 184 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej.

Ani w przepisach ustawy o Służbie Więziennej, ani w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej nie został określony termin, do którego właściwy organ władzy służbowej ma

rozpatrzyć wniosek i wydać decyzję w sprawie udzielenia tej pomocy. W § 2 ust. 4 wyżej powołanego rozporządzenia zastrzeżono natomiast, że wnioski funkcjonariuszy o przyznanie pomocy mają być rozpatrywane w kolejności ich składania, zgodnie z rejestrem prowadzonym przez jednostkę organizacyjną Służby Więziennej. Maksymalny termin, do którego ma nastąpić wypłata przyznanej pomocy finansowej, wynosi dwa lata od dnia wydania decyzji o przyznaniu tej pomocy (§ 3 ust. 1 ww. rozporządzenia).

Sąd Okręgowy podniósł wątpliwość, czy brak określenia terminu wymagalności świadczenia pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, uregulowanego w rozdziale 18 ustawy o Służbie Więziennej, zatytułowanym „Mieszkania funkcjonariuszy”, oznacza, że ustawodawca traktuje to świadczenie jako takie, które nie może być dochodzone przed sądem do czasu wydania decyzji w sprawie przyznania tej pomocy przez właściwy organ władzy służbowej (w rozpatrywanej sprawie - dyrektora zakładu karnego), czy też stanowi lukę legislacyjną, która wymaga zastosowania np. konstrukcji przewidzianych w przepisach prawa cywilnego. Przy przyjęciu istnienia luki legislacyjnej przedmiotem procesu byłoby roszczenie funkcjonariusza o złożenie przez właściwy organ władzy służbowej oświadczenia woli o określonej treści. Prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające obowiązek właściwego organu władzy służbowej złożenia oświadczenia woli o przyznaniu funkcjonariuszowi pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego zastępowałoby, zgodnie z art. 64 k.c., to oświadczenie. Od dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu rozpoczynałby bieg dwuletni termin do wypłacenia pomocy finansowej funkcjonariuszowi.

Przyjęcie poglądu, że pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego ma charakter roszczeniowy, pozostawałoby w sprzeczności z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej, zgodnie z którymi wnioski funkcjonariuszy są rozpatrywane w kolejności ich zgłaszania.

Zarówno sposób uregulowania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu, jak i socjalny charakter świadczenia przemawiają za przyjęciem nieroszczeniowego charakteru świadczenia do momentu jego przyznania. Jednostki organizacyjne

Służby Więziennej, w tym pozwany w niniejszej sprawie Zakład Karny w N., dysponują ograniczonym budżetem, który ustalany jest w sposób odgórny. Okoliczność ta i w konsekwencji brak wystarczających środków finansowych stanowi przyczynę, że wnioski funkcjonariuszy o przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego nie są rozpoznawane niezwłocznie, a wnioskujący zostają wpisani na listę oczekujących i ta pomoc jest przyznawana funkcjonariuszowi zgodnie z kolejnością złożenia wniosku.

W razie uznania, że pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego ma charakter roszczeniowy i może być dochodzona na drodze sądowej w razie niewydania przez właściwy organ władzy służbowej aktu przyznającego tę pomoc, wymaga rozstrzygnięcia wątpliwość, od jakiej daty rozpoczyna bieg dwuletni termin do spełnienia świadczenia określony w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego funkcjonariuszowi Służby Więziennej.

Sąd Okręgowy wskazał, że rozpoczęcie biegu tego terminu mogłoby być liczone od następnego dnia po złożeniu przez funkcjonariusza wniosku spełniającego wszystkie wymagania formalne albo od dnia uwzględniającego czas potrzebny na rozpatrzenie wniosku i wydanie rozstrzygnięcia przez właściwy organ władzy służbowej. Zdaniem Sądu Okręgowego należałoby przyjąć, że dwuletni termin określony w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia rozpoczyna bieg liczony od dnia uwzględniającego czas potrzebny na rozpatrzenie wniosku i wydanie rozstrzygnięcia przez właściwy organ władzy służbowej.

Sąd Okręgowy zakwestionował zastosowanie w rozpatrywanej sprawie przepisu art. 455 k.c. z pominięciem regulacji zawartej w § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia. W § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia w sposób wyraźny został oznaczony termin spełnienia świadczenia wraz z wskazaniem zdarzenia, od którego rozpoczyna się jego bieg. Nie można zatem uznać na podstawie art. 455 k.c., że termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania i świadczenie powinno zostać spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do jego wykonania.

Sąd Okręgowy ma także wątpliwości, kto powinien być stroną pozwaną w sporze z powództwa funkcjonariusza Służby Więziennej o udzielenie pomocy

finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Wskazał, że możliwe do przyjęcia jest stanowisko, że pozwanym powinna być jednostka organizacyjna Służby Więziennej, w której funkcjonariusz jest zatrudniony, albo stanowisko, że pozwanym powinien być Skarb Państwa, reprezentowany przez organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c.

Wątpliwości Sądu Okręgowego w stosunku do podmiotu, który powinien być pozwanym, zostały uzasadnione tym, że funkcjonariusze Służby Więziennej i funkcjonariusze innych służb mundurowych nie pozostają w stosunkach pracy, lecz pozostają w administracyjnoprawnych stosunkach służby, które wiążą ich z państwem. Wątpliwe jest zatem stosowanie do zatrudniającej funkcjonariusza jednostki organizacyjnej pojęcia pracodawcy, które zostało zdefiniowane w art. 3 k.p. Sąd Okręgowy wyraził pogląd, że pozwanym w sporze z powództwa funkcjonariusza Służby Więziennej o udzielenie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego powinien być Skarb Państwa.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Okręgowy przedstawił w pierwszej kolejności pytanie o możliwość dochodzenia przed sądem powszechnym pomocy finansowej, o której stanowi art. 184 i 185 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, (Dz. U. Nr 79, poz. 523 ze zm. – dalej ustawa).

W obecnie obowiązującym stanie prawnym przyznanie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego przez funkcjonariusza Służby Więziennej nie następuje w formie decyzji administracyjnej. Z tego powodu nie znajdują zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z przepisem art. 220 ustawy 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 zakresy prawa pracy. Problem ten był już wielokrotnie rozstrzygany przez NSA. Jednocześnie przyjęto, 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, z dnia 24 stycznia 2012 r., I OSK 1443/11). Sąd Najwyższy podziela powyższy pogląd. Stąd też przyjęto w uchwale, że funkcjonariusz Służby Więziennej może dochodzić przyznania pomocy finansowej (roszczenia) przed sądem właściwym w sprawach z zakresu prawa pracy.

W pytaniu tym przedstawiony został kolejny problem związany z dopuszczalnością dochodzenia roszczenia o przyznanie pomocy finansowej. Chodzi tu w istocie o termin rozpatrzenia wniosku funkcjonariusza. W sprawach tego rodzaju wyłączone jest stosowanie art. 35 k.p.a. Przepisy ustawy nie regulują wprost tego problemu. Natomiast zgodnie z § 2 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2010 r. w sprawie przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu funkcjonariuszowi Służby Więziennej (Dz. U. Nr 147, poz. 986 – dalej rozporządzenie) rozpatrzenie wniosków o przyznanie pomocy finansowej następuje w kolejności ich składania, zgodnie z rejestrem prowadzonym przez jednostkę organizacyjną Służby Więziennej. Maksymalny termin, do którego ma nastąpić wypłata przyznanej pomocy finansowej wynosi, zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 rozporządzenia, dwa lata od dnia wydania decyzji o przyznaniu tej pomocy. W sprawie niniejszej pozwany miał rozpatrzyć wniosek o przyznanie pomocy finansowej po ok. 12 miesiącach, co uzasadniał brakiem środków finansowych.

Rozstrzygające znaczenie należy w powyższej kwestii przypisać regulacji ustawowej. Przepis art. 184 ust. 1 ustawy stanowi wyraźnie i jednoznacznie, że 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. Przepis ten określa przesłanki nabycia prawa do pomocy finansowej w sposób ścisły, a więc nie pozostawiający żadnego marginesu swobodnej oceny właściwemu organowi. Problem charakteru świadczenia w postaci pomocy finansowej był rozstrzygany w poprzednim stanie prawnym przez orzecznictwo administracyjne. Ponieważ regulacja prawna jest

obecnie w zasadzie taka sama orzeczenia te zachowały w tej kwestii aktualność. Przyjmowano w nich, że prawo do pomocy przysługuje, gdy spełnione są przesłanki ustawowe, a decyzja organu nie jest decyzją uznaniową (zob. np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 kwietnia 2005 r., SA/Sz 1488/03, czy wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 stycznia 2008 r., III SAB/Łd 62/07). W art. 185 ustawy określona została wysokość przysługującego funkcjonariuszowi świadczenia. W tej sytuacji należy stwierdzić, że pomoc finansowa przysługuje funkcjonariuszowi w razie spełnienia ustawowych przesłanek jej nabycia i złożenia stosownego pisemnego wniosku.

Zasady powyższej nie może zmienić akt wykonawczy do ustawy. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia nie zawiera bowiem podstawy do modyfikowania zawartej w ustawie materialnoprawnej regulacji prawa funkcjonariusza do otrzymania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego. W szczególności chodzi tu o to, że zgodnie z § 2 ust. 4 rozporządzenia przyznanie pomocy finansowej może zostać odsunięte w czasie na dowolnie długi okres czasu. W rozporządzeniu tym mają być uregulowane zasady postępowania przed właściwym organem, którego celem jest jedynie stwierdzenie aktem deklaratoryjnym istnienie lub brak tego prawa oraz kwestie techniczne związane ze spełnieniem tego świadczenia. Tak więc sformułowanie „przyznawanie pomocy finansowej”, użyte w art. 185 ust. 3 ustawy powinno być rozumiane jedynie jako zespół określonych czynności faktycznych potwierdzających ustawowe przesłanki nabycia prawa do świadczenia, a nie jako materialnoprawny akt, na podstawie którego prawo to powstaje i którego wydanie jest pozostawione uznaniu właściwego organu Służby Więziennej (por. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów NSA z dnia 29 kwietnia 2009 r., I OPS 7/08, ONSAiWSA 2009 nr 4, poz. 66).

W związku z powyższym nie powinno ulegać wątpliwości, że dochodzenie przedmiotowego roszczenia nie jest uzależnione od rozstrzygnięcia przez właściwy organ lub po określonym czasie bezczynności tego organu. Żaden przepis ustawy nie przewiduje bowiem takiego warunku dochodzenia roszczenia na drodze sądowej. Realizacja prawa funkcjonariusza Służby Więziennej do pomocy finansowej ma na celu zapewnienia warunków do prawidłowego pełnienia służby oraz prowadzenia życia prywatnego i rodzinnego. Świadczenie to nie ma

charakteru powszechnego nawet w regulacjach pragmatyk służbowych funkcjonariuszy. Zostało ono zagwarantowane w ustawie. Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca nie uzależnił jego realizacji od możliwości finansowych jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, czy ilości spełniających warunki do jego nabycia funkcjonariuszy. W tej sytuacji nie może przesądzać o rozstrzygnięciu problemu argument braku środków (tak też przyjęto w wyroku WSA w Warszawie z dnia 8 września 2006 r., II SA/Wa 618/06, LEX nr 265553) . Gdyby się z nim bowiem zgodzić, to wypłata wszelkich świadczeń mogłaby nie zostać nigdy zrealizowana lub odsunięta na dowolnie długi okres czasu. Zmiana zasad nabycia i realizacji prawa do pomocy mieszkaniowej mogłaby ulec zmianie jedynie poprzez nowelizację obowiązujących obecnie przepisów ustawowych.

Reasumując powyższe należy przyjąć, że świadczenie o udzielenie pomocy finansowej powinno zostać spełnione, zgodnie z art. 455 k.c., niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do jego wykonania. Należy także wspomnieć, że wydany na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 2 ustawy Regulamin Nr 2/2010 Dyrektora Generalnego Służby Więziennej z dnia 18 października 2010 r. w sprawie pełnienia służby przez funkcjonariuszy Służby Więziennej stanowi w § 12 ust. 2, iż przełożony powinien niezwłocznie rozpatrywać sprawy wnoszone przez funkcjonariuszy i podejmować na bieżąco stosowne decyzje.

Kolejnym zagadnieniem jest problem zdolności sądowej w sprawach o roszczenia funkcjonariuszy Służby Więziennej o realizację prawa do pomocy mieszkaniowej. Sprawy o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy, zgodnie z art. 1 k.p.c., są sprawami cywilnymi w znaczeniu procesowym, a nie materialnym. Nie są bowiem sprawami ze stosunku pracy, tylko innymi sprawami, do których stosuje się przepisy tego kodeksu z mocy ustaw szczególnych. Zastosowanie znajdują więc przepisy k.p.c. o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy. Nie wynika jednak z tego, że w tym przypadku zawsze znajduje zastosowanie przepis art. 460 § 1 k.p.c. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2009 r., I PK 226/08, OSNP 2011 nr 3-4, poz. 33).

Pomimo, że zakłady karne są jednostkami organizacyjnymi Służby Więziennej, a ich dyrektorzy posiadają niektóre uprawnienia charakterystyczne dla reprezentantów pracodawców nie można przyjąć, że zakład karny jest pracodawcą

w rozumieniu art. 3 k.p. Przede wszystkim funkcjonariusz wykonuje swoje obowiązki w oparciu o służbowy stosunek zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym. Nie jest więc pracownikiem. Zakłady karne, pomimo wyodrębnienia organizacyjnego nie mają samodzielności finansowej. Dyrektor Generalny ma także wiele uprawnień związanych ze stosunkiem służbowym funkcjonariuszy, które wynikają np. z art. 10 i 11, czy 69 ustawy. Dyrektor zakładu karnego nie ma więc pełnej samodzielności w zakresie kształtowania stosunku służbowego funkcjonariuszy. Na tej podstawie należało uznać, że zdolność sądowa przysługuje, zgodnie z art. 67 § 2 k.p.c., Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez organ jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie, lub organ jednostki nadrzędnej.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.