



Warszawa, *9 marca* 2009 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-609151-V-DZ/09

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Grzegorz Schetyna
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji

Kamertonny Panie Premierze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od emerytów i rencistów Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego dotyczące pozbawienia ich prawa do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego. Skarżący żalą się, że w przeszłości świadczenia te były im wypłacane na podstawie wydanych przez właściwe organy decyzji administracyjnych, zaś aktualnie organy te podejmują działania prawne zmierzające do trwałego pozbawienia ich prawa do wspomnianych świadczeń.

Rzecznik Praw Obywatelskich zbadał ten problem i doszedł do wniosku, że jest on przede wszystkim wynikiem braku jednoznacznego uregulowania przez ustawodawcę prawa do omawianych równoważników po przejściu funkcjonariusza na emeryturę lub rentę w przepisach ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004r., Nr 8, poz. 67 ze zm.).

Prawo funkcjonariuszy w służbie do omawianych świadczeń pieniężnych jest regulowane przez właściwe ustawy. I tak w odniesieniu do policjantów, uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy reguluje ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 ze zm.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 tej ustawy policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich

uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Ponadto, na podstawie art. 92 ust. 1 ustawy o Policji, policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny, jeżeli on sam lub członkowie jego rodziny nie posiadają lokalu mieszkalnego w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej.

Kwestie związane z uprawnieniem funkcjonariuszy Straży Granicznej do równoważnika za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego regulują odpowiednio przepisy art. 95 ust. 1 i 96 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2005r., Nr 234, poz. 1997 ze zm.). Natomiast uprawnienia funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej do omawianych równoważników zostały uregulowane w art. 77 ust. 1 i art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2002r. Nr 147, poz.1230 ze zm.). Prawo do równoważników funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu reguluje art. 105 i 106 ustawy z dnia 24 maja 2002r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. Nr 74, poz. 676 ze zm.).

Jako podstawę prawną wypłacania emerytowanym funkcjonariuszom wyżej wskazanych służb wspomnianych równoważników właściwe organy wskazywały art. 29 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) w związku z powołanymi wyżej przepisami ustaw regulujących służbę funkcjonariuszy, jak również przepisy rozporządzeń wykonawczych do tych ustaw, określających szczegółowe zasady przyznawania, wysokość i organy właściwe do wypłacania tych równoważników, wydanych na podstawie upoważnień zawartych w tych ustawach.

Przykładowo można wskazać, że w odniesieniu do policjantów kwestie te w zakresie równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego regulowało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz.U. Nr 100, poz.918). Zgodnie z § 8 tego rozporządzenia, jego przepisy należało stosować do emeryta, rencisty policyjnego oraz osób uprawnionych do renty rodzinnej po zmarłym policjancie oraz po zmarłym emerycie lub renciście, o których mowa w ustawie z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...). Przepis ten został uchylony z dniem 12 maja 2005r. na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz.U. Nr 70, poz. 633). Z informacji publikowanych w prasie (m.in. w Gazecie Wyborczej z dn.12

stycznia 2006r. str. 9) wynika, że przyczyną skreślenia § 8 tego rozporządzenia był fakt, iż w ocenie resortu MSWiA przepisy ustawowe przyznają prawo do omawianych świadczeń wyłącznie policjantom pozostającym w służbie, nie zaś emerytom i rencistom policyjnym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stanowisko, zgodnie z którym podstawą przyznania prawa podmiotowego jednostce (a za takie prawo należy uznać prawo do omawianych równoważników) może być tylko przepis rangi ustawowej, zaś przepisy ustawowe przyznają prawo do omawianych świadczeń wyłącznie funkcjonariuszom w służbie, wydaje się słuszne. Podobny pogląd wyraził również Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 października 2008 r. sygn.akt U 4/08 (Dz.U. Nr 196, poz.1221).

Kwestie uprawnień mieszkaniowych emerytów i rencistów policyjnych reguluje ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004r., Nr 8, poz. 67 ze zm.).

Stosownie do art. 2 tej ustawy, w ramach zaopatrzenia emerytalnego przysługują na zasadach określonych w ustawie:

1) świadczenia pieniężne:

- a) emerytura policyjna,
- b) policyjna renta inwalidzka,
- c) policyjna renta rodzinna,
- d) dodatki do emerytury lub renty,
- e) zasiłek pogrzebowy;

2) inne świadczenia i uprawnienia:

- a) *świadczenia lecznicze*,
- b) świadczenia socjalne,
- c) prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym.

Rozwinięcie uregulowania zawartego w art. 2 pkt 2 lit. c ustawy o zaopatrzeniu funkcjonariuszy (...) zawiera przepis art. 29 wspomnianej ustawy. Stosownie do art. 29 ust. 1 funkcjonariusze zwolnieni ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji odpowiednio ministra właściwego do spraw

wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub podległych im organów, albo Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy.

Skarżący emerytowani funkcjonariusze w listach nadsyłanych do Rzecznika Praw Obywatelskich powołują się na orzeczenia sądów administracyjnych wydane w sprawach indywidualnych, w których sądy prezentują stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 29 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) stanowił i nadal stanowi materialnoprawną podstawę uprawnienia emeryta i rencisty policyjnego do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu oraz do równoważnika za brak lokalu.

Przykładowo, w wyroku z dnia 19 czerwca 2008 r. (sygn.akt I OSK 969/07) Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że funkcjonariusz zwolniony ze służby uprawniony do emerytury lub renty, ma prawo do równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego w rozmiarze przysługującym mu w dniu zwolnienia ze służby. Zdaniem NSA prawo do przedmiotowego świadczenia wynika wprost z art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) w związku z art. 102 ustawy z dnia 24 maja 2002r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu w związku z art. 105 tej ustawy (z kolei przeciwny pogląd został wyrażony przez NSA w wyroku z dnia 25 czerwca 2008r. sygn.akt I OSK 1012/07).

Korzystne dla emerytów i rencistów policyjnych stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął również w wyroku z dnia 13 lutego 2007 r. (sygn.akt I OSK 245/06, LEX nr 348015), w którym orzekł, że określone w art. 2 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) prawo do lokalu mieszkalnego obejmuje także prawo do równoważnika pieniężnego za jego brak.

Analiza orzecznictwa dotyczącego zachowania przez funkcjonariuszy prawa do omawianych równoważników po przejściu na emeryturę lub rentę prowadzi jednak do wniosku, że w omawianym zakresie w orzecznictwie tym występują rozbieżności.

I tak w wyroku z dnia 7 czerwca 2000r. sygn.akt I S.A. 644/99 (LEX nr 55285) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że prawem, którego nie może realizować strażak po przejściu na emeryturę jest prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. Prawo to bowiem jest ściśle związane z pełnieniem służby stałej i wygasa z chwilą zwolnienia z tej służby. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 sierpnia 2006 r. (sygn.akt II SA/Wa 595/06, LEX nr 282549) stwierdzając, że artykuł 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) powinien być interpretowany w

ściśłym związku z art. 78 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, który przyznanie równoważnika za brak lokalu uzależnia od faktu "pełnienia służby". Również w wyroku z dnia 17 lipca 2003 r. (sygn.akt I SA 3040/01, LEX nr 160251) Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, że nie przysługuje emerytowanemu funkcjonariuszowi równoważnik za brak lokalu w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej, gdyż z chwilą zwolnienia emeryt nie pełni służby. Warto również wskazać, iż w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 maja 2003r. sygn.akt III RN 69/02 (opubl. w OSNP z 2004r. Nr 9, poz. 147) Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że nie można uznać, iż w pojęciu „prawa do lokalu”, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) mieszczą się uprawnienia wskazane w Rozdziale 8 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Wprawdzie wyrok ten dotyczył kwestii prawa do równoważnika pieniężnego za remont lokalu wdowy po strażaku, uprawnionej do renty rodzinnej, jednak Sąd Najwyższy wyraźnie wskazał, że przyjęcie rozszerzającej wykładni przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) w kierunku przyznania prawa do tych równoważników innym osobom, niż strażacy pozostający w służbie, jest nieuzasadnione.

Wyżej wykazane rozbieżności w orzecznictwie sądów nie mogą być usunięte przy wykorzystaniu przez Rzecznika Praw Obywatelskich środka prawnego przewidzianego w art. 264 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) służącego do ujednoczenia orzecznictwa, bowiem wskazane wyżej wyroki dotyczą prawa do omawianych równoważników emerytowanych funkcjonariuszy zwolnionych z różnych służb.

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyżej wyroku z dnia 27 października 2008 r. sygn.akt U 4/08 (Dz.U. Nr 196, poz. 1221) uznał, że § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 70, poz. 633) jest zgodny z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.) w związku z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) oraz z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wskazał m.in., że regulacja zawarta w art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) nie jest do końca jasna. W myśl tego przepisu funkcjonariusze zwolnieni ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji odpowiednio ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub podległych im organów, albo Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy. W szczególności, w ocenie Trybunału, wątpliwości budzi ustalenie dokładnej treści „prawa do lokalu mieszkalnego”, o którym mowa w tym przepisie. Zdaniem Trybunału nie podlega dyskusji, że osoby uprawnione, które uzyskały decyzję o przydziale lokalu, mają prawo nadal zajmować przydzielony lokal. Ustawodawca nie rozstrzyga natomiast *expressis verbis*, czy prawo do lokalu mieszkalnego obejmuje również uprawnienie do uzyskania decyzji o przydziale lokalu już po zwolnieniu ze służby w związku z nabyciem uprawnień emerytalno-rentowych. Na gruncie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) nie jest też jasne, czy prawo do lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 29 tej ustawy, należy rozumieć wąsko - jako do zajmowania lokalu przydzielonego przez właściwy organ, czy powinno ono być rozumiane szeroko i obejmować także pozostałe uprawnienia na wypadek nieuzyskania decyzji o przydziale lokalu, określone w rozdziale 8 ustawy o Policji.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich fakt występowania wyżej przedstawionych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych oraz wspomniane uwagi Trybunału Konstytucyjnego na temat art. 29 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin powodują konieczność rozważenia zasadności podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do jednoznacznego uregulowania w tej ustawie uprawnień mieszkaniowych emerytów i rencistów zwolnionych ze wspomnianych wyżej służb przez wskazanie, do jakich świadczeń przysługujących funkcjonariuszom mają oni prawo. Skoro podstawą przyznania prawa podmiotowego jednostce może być tylko przepis rangi ustawowej, kwestie związane z uprawnieniami mieszkaniowymi tej grupy obywateli powinny być w sposób niebudzący wątpliwości uregulowane w tej ustawie.

Z wyżej przedstawionych względów, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

zwracam się do Pana Premiera z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie, a jeśli podzieli Pan Premier argumentację Rzecznika, to również o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania wspomnianych wątpliwości odnośnie prawa emerytowanych funkcjonariuszy do wskazanych wyżej świadczeń w drodze stosownych zmian legislacyjnych.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich