



Warszawa,6.....9.....6.....2013r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-653177/10-IV/10/DZ

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

Naczelny Sąd Administracyjny
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r.
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012r., poz. 270 ze zm.) w
związku z ujawnionymi rozbieżnościami w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego:

Czy w sytuacji pozostawania w obrocie prawnym decyzji ostatecznej, przyznającej emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji uprawnienie do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, wydanej przed dniem 1 stycznia 2006 r. dopuszczalne jest wydanie, w stanie prawnym ukształtowanym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenie MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego (Dz. U. Nr 266, poz. 2246), decyzji odmawiającej wypłaty tego świadczenia, bądź umarzającej postępowanie wszczęte przez emerytowanego funkcjonariusza Policji ?

UZASADNIENIE

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od emerytowanych funkcjonariuszy Policji, dotyczące realizacji ich uprawnień do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.). W listach Skarżący podnoszą że chociaż dysponują ostatecznymi decyzjami administracyjnymi ustalającymi ich uprawnienia do wspomnianego równoważnika, organy Policji odmawiają im wypłaty świadczeń należnych za poszczególne lata, począwszy od roku 2006r. Działania takie Skarżący uznają za niezrozumiałe wskazując, że skoro decyzje przyznające im prawo do równoważnika pieniężnego za remont lokalu funkcjonują w obrocie prawnym, to w dalszym ciągu wywołują skutki, które wynikają z ich przedmiotowego zakresu, bez względu na zmianę stanu prawnego, która nastąpiła od dnia 1 stycznia 2006r. w odniesieniu do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu, polegającą na uchyleniu przepisów stanowiących dotychczas podstawę prawną decyzji administracyjnych przyznających emerytowanym funkcjonariuszom wspomniany równoważnik.

Do dnia 31 grudnia 2005r. emerytowanym funkcjonariuszom Policji przyznawano prawo do równoważnika pieniężnego za remont lokalu na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych przez organy Policji w oparciu o 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 (Dz.U. z 2004r., Nr 8, poz. 67 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o Policji oraz § 8 rozporządzenia 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 remont zajmowanego lokalu mieszkalnego (Dz.U. Nr 100, poz.919).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o Policji, policjantowi przysługuje równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. W myśl art. 97 ust. 5 ustawy o Policji, załatwianie spraw, o których mowa m.in. w art.91, następuje w formie decyzji administracyjnej.

W art. 91 ust. 2 tej ustawy zawarte jest upoważnienie dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania równoważnika, o którym mowa w ust. 1, przy uwzględnieniu podmiotów uprawnionych do jego otrzymania, wzorów wymaganych dokumentów,

organów właściwych do jego przyznawania, odmowy przyznania, wypłaty, cofania albo żądania jego zwrotu oraz sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania.

Na podstawie tej delegacji wydane zostało 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 remont zajmowanego lokalu mieszkalnego.

Przepis § 8 tego rozporządzenia nakazywał stosować jego przepisy 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 Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin. Natomiast § 9 ust. 2 określał organy właściwe do wypłacania równoważnika tym osobom.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 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, 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, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy.

W dniu 1 stycznia 2006r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego (Dz.U. Nr 266, poz. 2246), na mocy którego uchylone zostały przepisy § 8 i § 9 ust. 2 tego rozporządzenia. W orzecznictwie sądowym zwrócono bowiem już wcześniej uwagę, że uchylone przepisy wykraczały poza ramy delegacji ustawowej zawartej w art. 91 ust. 2 ustawy o Policji, gdyż przewidywały stosowanie przepisów rozporządzenia także do emeryta i rencisty policyjnego oraz osób uprawnionych do renty rodzinnej po zmarłym policjancie oraz po zmarłym emerycie lub renciście. Tymczasem określenie podmiotów uprawnionych do uzyskania równoważnika za remont lokalu nie

mieści się w żadnej kategorii spraw przekazanych do uregulowania rozporządzeniem, o których stanowi art. 91 ust. 2 ustawy o Policji. W świetle art. 91 ust. 1 ustawy o Policji, prawo do równoważnika za remont lokalu mieszkalnego może otrzymywać wyłącznie policjant w służbie stałej. Z kolei z literalnego brzmienia art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) wynika, iż emeryci i renciści policyjni zachowują tylko prawo do lokalu mieszkalnego, będącego w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako uprawnienie szczególne, wyraźnie określone w przepisach, ale już nie posiadają uprawnień do innych przywilejów przysługujących policjantom, przewidzianym w Rozdziale 8 ustawy o Policji, które w przepisie tym nie zostały wymienione, takich jak np. równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego czy równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2003r. sygn.akt III RN 69/02, OSNP z 2004r. nr 9, poz. 147).

Prawidłowość tego stanowiska potwierdził również Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 października 2008 r. sygn.akt U 4/08 (Dz.U. Nr 196, poz. 1221, OTK-A 2008/8/141), który wprawdzie dotyczył równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, ale zawarte w uzasadnieniu tego orzeczenia uwagi można odnieść na zasadzie analogii również do równoważnika pieniężnego za remont lokalu, będącego także pewnym szczególnym przywilejem związanym ze służbą. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ani ustawa o Policji, ani ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) nie gwarantuje emerytom i rencistom policyjnym prawa do równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego. Podstawowym celem art. 29 wymienionej ustawy jest umożliwienie dalszego korzystania przez osoby uprawnione do świadczeń emerytalnych i rentowych na podstawie tej ustawy z mieszkań przyznanych im w drodze decyzji administracyjnych. Natomiast osoby, które nie użytkują takich mieszkań, mogą ubiegać się o pomoc finansowaną podstawie art. 30 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...). W tym kontekście uchylenie § 8 rozporządzenia nie zmienia stanu prawnego przez pozbawienie emerytów i rencistów policyjnych uprawnienia do równoważnika pieniężnego, skoro uprawnienie takie nie wynikało z ustawy. Zaskarżony przepis nie narusza zatem zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji).

Aktualnie nie budzi zatem wątpliwości, że w stanie prawnym ukształtowanym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenie MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, obowiązującym od dnia

1 stycznia 2006r. brak jest podstawy prawnej do przyznania emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji prawa do równoważnika za remont lokalu mieszkalnego.

Wspomniane wyżej rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego nie zawiera jednak w swojej treści norm, które określałyby następstwa wprowadzonej nowelizacji w zakresie stanów uregulowanych wcześniej w drodze wydania stosownej decyzji administracyjnej. Oznacza to, że normodawca, uchylając § 8 wymienionego rozporządzenia, nie uregulował jednoznacznie skutków prawnych zmiany stanu prawnego w odniesieniu do uprawnień nabytych przez emerytów i rencistów policyjnych na podstawie wydanych w przeszłości decyzji administracyjnych.

Nowelizacja rozporządzenia spowodowała również, że od dnia 1 stycznia 2006 r. nie ma przepisu, który pozwalałby stosować powyższe rozporządzenie do emerytów i rencistów policyjnych oraz przepisu, który określałby organy właściwe do wydawania decyzji w odniesieniu do tej grupy osób.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtował się pogląd, zgodnie z którym dopuszczalna jest odmowa przyznania prawa do równoważnika emerytowanemu funkcjonariuszowi wówczas, gdy przyznano je pierwotnie temu funkcjonariuszowi w służbie czynnej. W takiej sytuacji eksponuje się zmianę stanu faktycznego i brak uprawnień emerytów policyjnych do tego świadczenia po tym zdarzeniu, jeśli wystąpiło ono po 1 stycznia 2006 r., czyli po uchyleniu § 8 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 czerwca 2005 r. (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1668/11, z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2045/11 i w wyrokach dotyczących co prawda równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, ale z uwagi na podobieństwo regulacji można je uwzględnić w niniejszej sprawie: z 26 października 2010 r., sygn. akt I OSK 541/10, z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1063/11).

Wątpliwości dotyczą natomiast zachowania uprawnień do omawianych równoważników przez emerytowanych funkcjonariuszy Policji w sytuacji, gdy uprawnienia te wynikają z decyzji administracyjnych wydanych w stosunku do tych osób już po nabyciu przez nich uprawnień emerytalnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęte zostało stanowisko, zgodnie z którym nie można uznać, iż nowelizacja rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. spowodowała wygaśnięcie decyzji administracyjnych przyznających

emerytom czy rencistom policyjnym prawo do równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego. W sytuacji uchylenia przepisu, który był podstawą do przyznania określonego uprawnienia na przyszłość, wygaśnięcie takiej decyzji z powodu jej bezprzedmiotowości w rozumieniu art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. następuje tylko wówczas, gdy w przepisach zmieniających stan prawny przewidziany został taki skutek. Samo uchylenie podstawy prawnej wydanych decyzji powoduje, że z dniem wejścia w życie takiej zmiany prawa, przestaje istnieć podstawa prawna do wydawania w przyszłości takich decyzji. Nie powoduje to natomiast wygaśnięcia uprawnień nabytych na podstawie decyzji wydanych w oparciu o istniejącą wówczas podstawę prawną. W takim przypadku decyzje te nie stają się bezprzedmiotowe, gdyż dotyczą one uprawnień wcześniej nabytych na przyszłość (wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2008r. sygn. akt I OSK 953/07). Zgodnie z zasadą trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych, wyrażoną w art. 16 § 1 zdanie 2 k.p.a., uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić w przypadkach przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego lub w ustawach szczególnych (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010r. sygn.akt I OSK 1104/10; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011r. sygn.akt I OSK 1529/10; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011r. sygn.akt I OSK 1713/10; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011r. sygn.akt I OSK 1720/10; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011r. sygn.akt I OSK 1761/10; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011r. sygn.akt I OSK 1655/10, dostępne w internetowej Bazie orzeczeń NSA).

II. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ujawniły się rozbieżności dotyczące tego, czy w stanie prawnym ukształtowanym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, w sytuacji, gdy w obrocie prawnym pozostaje decyzja ostateczna przyznająca emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji uprawnienie do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, wydana przed dniem 1 stycznia 2006 r., można odmówić wypłaty tego świadczenia.

W wyroku z dnia 16 stycznia 2013r. (sygn. akt I OSK 668/12) Naczelny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, zgodnie z którym nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawnych decyzja o odmowie wykonania czynności wypłaty równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego, dopóki decyzja ostateczna przyznająca emerytowanemu funkcjonariuszowi prawo do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego.

W uzasadnieniu wspomnianego wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że źródło uprawnienia emerytowanego funkcjonariusza Policji do wypłaty równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu stanowi funkcjonująca w obrocie prawnym decyzja ostateczna, która mu to prawo przyznała bezterminowo i to w czasie, gdy był on już emerytem policyjnym. Nie ma przy tym znaczenia fakt, że przepisy, w oparciu o które została wydana powyższa decyzja zostały później uchylone, czy też, że uregulowania zawarte w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego nie posiadały umocowania ustawowego. Nawet jeśli decyzja została wydana w oparciu o wadliwy, czy też nieobowiązujący przepis prawa, to nadal funkcjonuje w obrocie prawnym do czasu jej wyeliminowania w drodze postępowań nadzwyczajnych określonych przepisami k.p.a. Przyjmuje się bowiem, że decyzja ostateczna jest prawidłowa, a organ jest nią związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem (por. wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., SA 1461/81). Funkcją ochrony trwałości decyzji ostatecznej jest nie tylko ochrona praw nabytych strony, lecz także ochrona porządku prawnego (por. wyrok NSA z 29 marca 1996 r., III SA 335/95 - LEX nr 26687). Dopóki więc decyzja o przyznaniu uprawnienia nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w sposób przewidziany prawem, to będzie ona wywoływać wpływające z niej skutki prawne.

W tej sytuacji, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, odmowa przez organy Policji wykonania czynności wypłaty równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego narusza zasadę pewności prawa (art. 2 Konstytucji RP), zasadę praworządności (art. 2 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a.) oraz zasadę trwałości decyzji ostatecznych (art. 16 § 1 k.p.a.). Konstytucja RP statuuje Polskę jako demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2).

NSA zwrócił uwagę, że w nauce prawa administracyjnego (por. E. Ochendowski, Prawo administracyjne, część ogólna, Toruń 2002, s. 186) nie budzi najmniejszych wątpliwości pogląd, że akt administracyjny (decyzja) może utracić moc wiążącą jedynie na skutek:

- a) zrzeczenia się (dotyczy to tylko decyzji, na mocy których strony nabyły uprawnienia),
- b) zasadniczej zmiany okoliczności faktycznych, np. śmierci uprawnionego, gdy przedmiotem decyzji są uprawnienia o charakterze nieprzechodnim,
- c) uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji w przypadkach przewidzianych prawem,
- d) uchylecia określonej grupy decyzji administracyjnych w drodze przepisu powszechnie obowiązującego (lex superveniens),

e) zmiany charakteru aktu administracyjnego (decyzji) w przypadkach przez prawo przewidzianych,

f) innej przyczyny przewidzianej prawem, np. wniesienie sprzeciwu od orzeczenia samorządowego kolegium odwoławczego w sprawie aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego - por. art. 80 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651).

Z powyższego wyliczenia wynika, że decyzja administracyjna może utracić moc obowiązującą z przyczyn faktycznych (pkt a i b) lub prawnych (pkt c - f). Jednakże usunięcie decyzji z obrotu prawnego z przyczyn prawnych wymaga obowiązywania w systemie prawnym przepisu powszechnie obowiązującego, który przewidywałby taką możliwość. Zasada ta doznaje dodatkowego uzasadnienia w treści art. 16 § 1 zd. 2 k.p.a., zgodnie z którym uchylene lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał również na brak podstawy prawnej do wydania decyzji o odmowie wypłaty równoważnika pieniężnego za remont lokalu.

Warunkiem wstępnym uznania Polski za demokratyczne państwo prawne jest przestrzeganie przez jego organy zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP, art. 6 i 7 k.p.a.), co oznacza, że mogą one wkroczyć w sferę prawa i obowiązków jednostki tylko na podstawie przepisu powszechnie obowiązującego.

Wynika stąd, że nie można domniemywać istnienia podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej - w rozpatrywanej sprawie decyzji o odmowie wykonania czynności wypłaty równoważnika pieniężnego na remont zajmowanego lokalu mieszkalnego na rzecz emerytowanego funkcjonariusza Policji legitymującego się decyzją o bezterminowym przyznaniu mu wspomnianego świadczenia.

Wyłączną podstawą prawną takiej decyzji nie może być art. 104 k.p.a. Po pierwsze dlatego, że nie jest to przepis prawa materialnego, lecz przepis postępowania, a więc przepis, który stanowi, że jeżeli organ administracji publicznej orzeka, na podstawie przepisu powszechnie obowiązującego, władczo i jednostronnie o prawach lub obowiązkach indywidualnie wskazanego podmiotu w konkretnie oznaczonej sprawie zewnętrznej, to obowiązany jest to uczynić w drodze decyzji administracyjnej. Po drugie, art. 104 k.p.a. jako przepis postępowania administracyjnego nie ustanawia przesłanek warunkujących wydanie rozstrzygnięcia w formie decyzji, a więc nie określa treści mającego zapasć rozstrzygnięcia. Te przesłanki muszą wynikać z materialnoprawnej podstawy decyzji.

Zdaniem NSA, organ Policji może odmówić wykonania decyzji o przyznaniu równoważnika pieniężnego na remont lokalu mieszkalnego tylko w przypadku, gdy nie zostaną spełnione przesłanki jej wykonania wymienione w § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, np. strona nie złoży wymaganego od niej oświadczenia mieszkaniowego (§ 3 ust. 2 rozporządzenia) albo decyzja o przyznaniu równoważnika przestanie obowiązywać, np. w wyniku zrzeczenia się uprawnienia przez zobowiązanego lub jego śmierci.

Natomiast podstawą prawną decyzji o odmowie wypłaty równoważnika nie może być utrata mocy obowiązującej przepisów prawnych, na podstawie których wydano decyzję o przyznaniu równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, ponieważ jest to okoliczność pozostająca bez wpływu na moc wiążącą ostatecznej decyzji w sprawie równoważnika. Dlatego też należy uznać, że nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawnych decyzja o odmowie wykonania wypłaty równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego, dopóki decyzja ostateczna, przyznająca emerytowanemu funkcjonariuszowi prawo do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego.

W ocenie NSA należy zatem uznać, że decyzja przyznająca emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji prawo do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego nadal funkcjonuje w obrocie prawnym i wywołuje skutki prawne. Przedstawiony stan prawny uzasadnia przyjęcie stanowiska, że powyższa decyzja podlega wykonaniu na rzecz emeryta policyjnego w trybie i na zasadach określonych w § 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego w drodze czynności materialno-technicznych wskazanych w § 3 ust. 6 tego rozporządzenia.

Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 stycznia 2013r. (sygn. akt I OSK 1821/12, niepubl.). Także w wyroku z dnia 10 lipca 2012r. (sygn. akt I OSK 304/12) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że zmiana rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego nie miała wpływu na uprawnienia emerytów i rencistów wynikające z ostatecznych decyzji o przyznaniu im tego uprawnienia.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniające wskazane wyżej rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2002 r., wprawdzie uchyliło § 8, lecz nie zawierało żadnych regulacji prawnych dotyczących równoważników przyznanych na podstawie dotychczasowych przepisów. Rozporządzenie nowelizujące nie zawierało też postanowień o działaniu nowych przepisów z mocą wsteczną. Bezspornym jest zarówno to, że z dniem 1 stycznia 2006 r. utracił moc przepis, na podstawie którego emeryci i renciści policyjni otrzymywali równoważnik za remont lokalu, jak również i to, że nowa regulacja prawna nie zawiera żadnych postanowień dotyczących losu decyzji administracyjnych wydanych na podstawie dotychczasowego stanu prawnego. Skoro tak, decyzje te nadal wiążą mimo że przestała istnieć podstawa prawna uzasadniająca ich wydanie. Zdolność wywoływania przez decyzję administracyjną skutków prawnych trwa dopóty, dopóki nie zostanie ona wyeliminowana z obrotu prawnego. Wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego może nastąpić w sposób generalny poprzez wprowadzenie przez ustawodawcę określonej normy intertemporalnej, bądź w drodze aktu o charakterze indywidualnym. Dopóki decyzja ostateczna, bo taką jest decyzja, na mocy której został przyznany emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji równoważnik za remont lokalu, pozostaje w obrocie prawnym i nie zostanie zweryfikowana (art.16 §1 zd.2 k.p.a.), to wywołuje określone skutki prawne. Tak więc decyzja przyznająca emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji uprawnienie do omawianego równoważnika może być realizowana przez jego wypłatę. W konsekwencji organ Policji, biorąc pod uwagę przepisy rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika za remont zajmowanego lokalu oraz decyzję przyznającą skarżącemu równoważnik, powinien ustalić wysokość świadczenia na podstawie obowiązujących obecnie przepisów (por. wyroki NSA: z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1711/11, z dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 2016/11).

Podobnie w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012r. (sygn. akt I OSK 1850/11) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji ostatecznej przyznającej skarżącemu prawo do równoważnika pieniężnego za remont lokalu mogło nastąpić jedynie poprzez zastosowanie odpowiednich trybów nadzwyczajnych lub na skutek zastosowania określonych przepisów intertemporalnych. Dopóki jednak decyzja o przyznaniu uprawnienia nie zostanie wyeliminowana z obrotu w sposób przewidziany prawem, będzie ona wywoływać skutek wiążący trwale podmioty i strony zainteresowane ich rozstrzygnięciem. Taki pogląd prawny znajduje również uzasadnienie na gruncie stosowania zasady trwałości ostatecznej decyzji administracyjnej, która może być wzruszona jedynie poprzez zastosowanie trybów nadzwyczajnych przewidzianych w k.p.a. lub w ustawach szczególnych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, takie

rozumienie konsekwencji istnienia w obrocie prawnym decyzji przyznającej emerytowi policyjnemu stosowne uprawnienia, znajduje uzasadnienie nie tylko we wspomnianej zasadzie trwałości decyzji administracyjnej, wyrażonej na gruncie art. 16 § 1 k.p.a., ale stanowi konsekwencję poszanowania konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i płynących z niej reguł legalizmu, budowania zaufania obywateli do państwa oraz ochrony praw nabytych.

III. Odmienne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 28 czerwca 2012r. (sygn. akt I OSK 1895/11 i I OSK 1896/11).

W wyroku sygn. akt I OSK 1895/11 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji nie przysługuje uprawnienie do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, nawet wówczas, gdy przed dniem 1 stycznia 2006 r. zapadła decyzja przyznająca mu to uprawnienie. Pozostawanie w obrocie prawnym takiej decyzji nie stoi na przeszkodzie wydaniu, w stanie prawnym ukształtowanym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenie tegoż Ministra z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, decyzji odmawiającej wypłaty tego świadczenia, bądź umarzającej postępowanie wszczęte przez emerytowanego funkcjonariusza Policji.

Odwołując się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt U 4/08 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego nie miał oparcia w delegacji ustawowej, bowiem przepis art. 91 ust. 2 ustawy o Policji nigdy nie upoważniał do poszerzania kręgu uprawnionych do omawianego świadczenia. Upoważnienie obejmowało początkowo - literalnie rzecz ujmując - szczegółowe zasady wypłaty równoważnika i jego wysokość, a potem przyznawania i zwracania go oraz wysokość, a ostatecznie wysokość oraz szczegółowe zasady przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania równoważnika, uwzględniając podmioty uprawnione do jego otrzymania, wzory wymaganych dokumentów, organy właściwe do jego przyznawania, odmowy przyznania, wypłaty, cofania albo żądania jego zwrotu oraz sposób postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania.

Jakkolwiek organy administracyjne były zobowiązane do stosowania norm zawartych w opisanych aktach prawnych mimo tej istotnej wady, to jednak sądy władne są dokonać oceny ich legalności. Ocena ta musi być negatywna, gdyż przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia do wydania aktu wykonawczego powszechnie uznawane jest za nielegalne i skutkuje odmową stosowania go. Jak wynika z art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W konsekwencji należy uznać, że decyzja wydana na takiej podstawie prawnej jest oczywiście wadliwa.

W przekonaniu Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądy administracyjne są uprawnione do badania tego zagadnienia i sanowania skutku w postaci niestosowania w praktyce decyzji opartej o nielegalne przepisy, mimo pozostawania jej w obrocie prawnym. Jeżeli bowiem są uprawnione do oceny legalności aktów prawnych rangi podustawowej, to także władne są dokonać oceny legalności aktów indywidualnych, dotkniętych oczywistą wadą prawną w postaci nielegalnej podstawy prawnej. W państwie prawa niepodobna dopuścić do stosowania zarówno wadliwych aktów generalnych, jak i indywidualnych. Przepisy art. 2 i art. 7 Konstytucji RP stoją temu wyraźnie na przeszkodzie. Państwo prawa to państwo, w którym wszelka aktywność generalna i indywidualna, a zwłaszcza aktywność organów państwowych, ma oparcie w obowiązujących normach prawnych, zawartych w prawidłowo podjętych aktach prawnych. Organy władzy publicznej mają zaś obowiązek stosowania prawa i podejmowania, w ramach przyznanych im kompetencji, działań na podstawie obowiązujących przepisów. Dotyczy to zarówno organów uprawnionych do wydawania aktów wykonawczych, jak i organów uprawnionych do wydania decyzji administracyjnych. Jeżeli zatem akt prawny narusza normę konstytucyjną (tu art. 92), to niepodobna przypisać mu wiążących skutków, w tym jako podstawy wydania decyzji. Podobnie prawa obywatela na takiej podstawie przyznane nie zasługują na ochronę. Wynika to z gradacji wartości i nadrzędności celów państwa. Nadto normy konstytucyjne, w hierarchii aktów prawnych zajmują wyższą pozycję niż norma ustawowa, w tym wypadku norma wynikająca z przepisu kodeksu postępowania administracyjnego (tj. z art. 16 § 1). Jest tak nawet wówczas, gdy norma ustawowa zawiera tzw. zasadę, gdyż ma ona tylko wąski zakres - ograniczony do materii regulowanej ustawą (tu postępowanie administracyjne), mimo pewnej ogólności i szerszego zasięgu działania. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, mimo że przepisy postępowania administracyjnego przewidują możliwość usunięcia z obrotu prawnego niezgodnych z prawem decyzji, wyżej wyprowadzone konkluzje mogą być formułowane przez sądy *ad casum*. Taka ocena legalności aktów indywidualnych wydanych na podstawie kontrolowanego pod względem zgodności z prawem aktu prawnego generalnego jawi się jako normalne następstwo działania sądu

administracyjnego w państwie prawa i jest prostą konsekwencją nadanego mu uprawnienia do badania legalności działań organów państwa.

Wobec powyższego należy uznać, że decyzje, przyznające równoważnik za remont lokalu emerytowanym funkcjonariuszom Policji, nie kreowały podlegających jakiejkolwiek ochronie praw, gdyż były to prawa nabyte w sposób niezasługujący na aprobatę, czyli nie należały do kategorii praw tzw. słusznie nabytych (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 sierpnia 2010, sygn. akt I OSK 406/10, I OSK 407/10). Nie ma przeto przeszkód do odmowy wypłaty świadczenia, mimo funkcjonowania w obrocie prawnym ostatecznej decyzji je przyznającej. Wypłata świadczenia na podstawie takiej decyzji następowałaby bowiem niezgodnie z obowiązującym prawem, a tego sądy administracyjne nie powinny aprobować. Tego rodzaju czynność materialno-techniczna nie miałaby oparcia prawnego. Przy czym wady tej nie można sanować dotychczasową praktyką organów, bo niepodobna powoływać się w państwie prawa na praktykę i to nielegalną.

W uzasadnieniu wspomnianego wyroku w sprawie o sygn. akt I OSK 1895/11 Naczelny Sąd Administracyjny rozważał również problematykę formy prawnej, w jakiej winna nastąpić odmowa realizacji uprawnienia do omawianego równoważnika, przy uwzględnieniu charakteru prawnego tego świadczenia.

Charakter prawny równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego nie został jednoznacznie określony w ustawie o Policji. W uzasadnieniu wyroku z dnia 29 listopada 2004 r., sygn. K 7/04 (OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 109, s. 1307-1308) Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że ustawa o Policji nie przesądza, czy świadczenie to ma charakter jednorazowy, czy powtarzalny; zaś przy założeniu jego powtarzalności - w jakich odstępach czasowych ma być należne. Nie wskazano także, czy świadczenie to należne jest z góry, tj. przed upływem okresu, za który przysługuje, czy też z dołu, tzn. dopiero po jego zakończeniu. Zwolennicy stanowiska, zgodnie z którym decyzja konkretyzująca obowiązek wypłaty równoważnika winna być wydawana corocznie, powołują się na wiele podstaw, a jedną z nich jest brzmienie § 3 ust. 2 rozporządzenia z 28 czerwca 2002 r. "Ustalenia uprawnienia policjanta do otrzymania równoważnika pieniężnego (...) na podstawie corocznie składanego (...) oświadczenia mieszkaniowego" oraz brzmienie wniosku oświadczenia mieszkaniowego "do ustalenia uprawnień do równoważnika (...) stanowiącego załącznik do tegoż rozporządzenia (tak m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1032/09 i z dnia 17 czerwca 2010r., sygn. akt I OSK 1755/09 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyrokach z dnia 22 czerwca

2005 r., sygn. akt IV SAB/G1 32/04, z dnia 28 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/G1 888/10, z dnia 1 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/G1 422/10).

W ocenie NSA, gdyby zgodzić się z poglądem stwierdzającym konieczność corocznego wydawania decyzji konkretyzującej obowiązek wypłaty równoważnika, to aktualnie taka decyzja nie mogłaby zostać wydana z braku podstawy prawnej.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że dominuje stanowisko, iż wypłata równoważnika jest czynnością materialno-techniczną mającą za podstawę decyzję o przyznaniu uprawnienia oraz corocznie składane oświadczenie mieszkaniowe, normy zaludnienia i wysokość stawek (przykładowo wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1576/09 i z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1992/10), lecz w takiej sytuacji należałoby przyjąć, że sprawa o wypłatę równoważnika za remont lokalu jest sprawą niezakończoną, a więc sprawą w toku, a co najwyżej zakończoną w danym roku i "odnawianą" kolejnym wnioskiem za następny rok. Jeżeli bowiem wypłata świadczenia ma nastąpić na podstawie poprzednio wydanej decyzji (jednorazowo) i nowego oświadczenia (corocznie składanego), to niepodobna twierdzić, że corocznie dochodzi do wszczęcia sprawy całkowicie nowej. Po wtóre, nadal (mimo decyzji wcześniej przyznającej to prawo) może zapaść inna decyzja w ramach szeroko rozumianej sprawy administracyjnej. Decyzja przyznająca uprawnienie do równoważnika nie zamknęła wszak definitywnie sprawy równoważnika.

Wobec tego, rozwiązania wymaga kwestia reżimu prawnego, jaki miałyby być zastosowany do rozpatrzenia żądania przyznania równoważnika po 1 stycznia 2006 r. Nie można wszak zgodzić się ze stanowiskiem, że wypłata miałyby następować wyłącznie w oparciu o dotychczasową decyzję i oświadczenie, bo czynność ta winna mieć oparcie również w przepisach prawa, skoro ma być załatwiona sprawa administracyjna. Odpowiadając na pytanie, czy stosować wówczas dotychczasowe przepisy rozporządzenia z 28 czerwca 2002 r. (z uchylonym § 8 i § 9 ust. 2), czy nowe jego brzmienie, do głosu należy dopuścić przepisy intertemporalne. Istota tego rodzaju przepisów polega na tym, że odnoszą się one do stosunków prawnych zastanych w momencie wprowadzenia w życie nowego prawa i mają na celu specjalne uregulowanie tych stosunków prawnych w świetle wchodzących w życie nowych przepisów (tak m. in. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 27 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 544/06). Zawierają one reguły intertemporalne, czyli reguły prawne służące rozgraniczeniu czasowych zakresów zastosowania i normowania reżimów dawnego i nowego prawa oraz określaniu wpływu nowej regulacji na stany faktyczne, stosunki prawne oraz skutki powstałe i trwające pod rządami dotychczasowej regulacji. Niestety rozporządzenie MSWiA z dnia 28 grudnia 2005 r. nowelizujące

rozporządzenie z dnia 28 czerwca 2002 r. nie zawierało przepisów przejściowych. W takiej sytuacji, wedle reguł doktrynalnych powszechnie akceptowanych w orzecznictwie (p. przykładowo wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1452/11) nowe przepisy mają działanie bezpośrednie, zatem wchodzi w miejsce dotychczasowych z chwilą wejścia w życie nowego aktu prawnego. Jeżeli tak, to wspomniana nowela ingeruje w zastane stosunki prawne, w tym te, które zostały ukształtowane decyzjami przyznającymi sporne uprawnienie. Ingerencja ta wywołuje skutek tylko na przyszłość, w zakresie nowych wniosków, nie wygaszając uprawnień nabytych przedtem. I tylko w tym kontekście decyzje te nie są bezprzedmiotowe (tak obecny skład Naczelnego Sądu Administracyjnego tłumaczy stanowisko zajęte przez ten Sąd w wyroku z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1176/09).

Przeto z dniem 1 stycznia 2006 r. definitywnie odpadła przyczyna wypłat emerytom policyjnym przedmiotowego świadczenia. Organy administracyjne orzekają na podstawie przepisów prawa obowiązujących w dacie orzekania, zatem nie mogą stosować dawnych przepisów. Jednocześnie, wobec tak rozumianej nowej regulacji prawnej, zbędne jest wygaszanie dotychczasowych decyzji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 953/07) oraz ich eliminowanie w drodze stosowania innych trybów nadzwyczajnych (co akcentuje się w orzecznictwie - por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 marca 2012r., sygn. akt I OSK 1756/11, z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1104/10, lecz bez wskazania podstaw i skutków stanowisko to wydaje się być wątpliwe).

W tym kontekście, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, niepodobna zaakceptować poglądu, że omawiana zmiana stanu prawnego nie miała wpływu na przedmiotowe uprawnienia (tak Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1104/10). Zmieniła bowiem praktykę, natomiast nie zrodziła, ani nie usunęła uprawnień do równoważnika, bo te nigdy nie miały oparcia prawnego, nie były więc prawami słusznie nabytymi (tak też Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 października 2008 r., sygn. akt U 4/08).

W orzecznictwie przyjęto się, że odmowa wypłaty równoważnika następuje w formie decyzji (przykładowo orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1576/10, z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 3/10). Przy czym sądy ferujące pogląd o poprawności formy decyzji w tej materii nie podają jakiej treści decyzja miałyby zapaść. Orzecznictwo nie wyklucza w takiej sytuacji wydania decyzji o umorzeniu postępowania (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 3/10, z dnia 19 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1211/09).

Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, w opisanej wyżej sytuacji, poprawnym jest umorzenie postępowania administracyjnego. Brak jest bowiem przepisu prawa materialnego dla uwzględnienia żądania wypłaty równoważnika pieniężnego za remont lokalu, a stan faktyczny sprawy nie pozwala na jego merytoryczne rozpatrzenie, a więc orzeczenie co do istoty.

W doktrynie przyjmuje się, że umorzenie postępowania ma miejsce wtedy, gdy wystąpi trwała i nieusuwalna przeszkoda w kontynuacji postępowania, a więc wówczas, gdy brak jest przedmiotu postępowania administracyjnego. Przedmiotem tym jest sprawa administracyjna, toteż postępowanie administracyjne jest bezprzedmiotowe wówczas, gdy sprawa, która miała być załatwiona decyzją administracyjną nie miała tego charakteru przed datą wszczęcia postępowania lub utraciła ten charakter w jego toku (tak M. Jaśkowska i A. Wróbel w Komentarzu do kodeksu postępowania administracyjnego, LEX, i cytowana tam literatura). Sprawę administracyjną określają elementy: podmiotowe i przedmiotowe. Brak któregośkolwiek z nich uzasadnia pogląd o bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego. Inaczej mówiąc, brak podstaw prawnych lub faktycznych (materialnych lub procesowych) do merytorycznego rozpatrzenia sprawy powoduje brak przedmiotu postępowania. Bezprzedmiotowość podmiotowa występuje w przypadku wniesienia podania przez podmiot, któremu nie służy przymiot strony. Wówczas dochodzi do umorzenia postępowania (również odwoławczego, gdy odwołanie wniosła osoba nie będąca stroną - por. uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 lipca 1999 r., sygn. akt OPS 16/98 (ONSA z 1999, nr 4, poz. 119).

W ocenie NSA, sama tylko decyzja przyznająca emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji uprawnienie do równoważnika pieniężnego za remont lokalu, nie może być materialnoprawną podstawą rozpatrzenia żądania wypłaty tego świadczenia. Emerytowany funkcjonariusz nie ma prawa do równoważnika, zaś organ Policji nie może mu go wypłacić. W konsekwencji uprawniony jest pogląd, że postępowanie to zostało wszczęte na wniosek osoby nielegitymowanej (art. 28 k.p.a.), a to jest podstawą umorzenia postępowania (tak m.in. B. Adamiak i J. Borkowski w Komentarzu do kodeksu postępowania administracyjnego, str. 337, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyrokach: z dnia 9 października 2009 r., sygn. akt IV SAB/G1 48/09, z dnia 18 stycznia 2010 r., sygn. akt IV SAB 64/09, z dnia 1 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/G1 422/10, oraz Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt 3/10, z dnia 19 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1211/09, z dnia 2 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1176/09). Legitymacji czynnej nie stwarza przecież samo złożenie żądania. Brak wskazanego elementu stosunku prawnego jest równoznaczny z brakiem przymiotu strony emerytowanego funkcjonariusza w postępowaniu administracyjnym dotyczącym omawianego świadczenia. W konsekwencji czego, wszczęcie postępowania w tym przedmiocie, skutkować winno jego umorzeniem, jako bezprzedmiotowego z powodu braku przymiotu strony.

Jednocześnie NSA wyjaśnił, że nie podziela także stanowiska o dopuszczalności cofnięcia emerytowanym funkcjonariuszom Policji uprawnień przyznanych im na podstawie decyzji ostatecznej wobec zmiany stanu prawnego, bo stan faktyczny występujący w takich sprawach nie wypełnia przesłanki z § 6 rozporządzenia z 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, zwłaszcza dlatego, że jego przepisy nie dotyczą emerytów i rencistów policyjnych (por. wyrok NSA z 22 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSKI 144/11).

Wyżej przedstawione rozważania prowadzą- zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego - do wniosku, wedle którego emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji nie przysługuje uprawnienie do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, nawet wówczas, gdy przed dniem 1 stycznia 2006 r. zapadła decyzja przyznająca mu to uprawnienie. Pozostawanie w obrocie prawnym takiej decyzji nie stoi na przeszkodzie wydaniu, w stanie prawnym ukształtowanym rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniającym rozporządzenie tegoż Ministra z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznawania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, decyzji odmawiającej wypłaty tego świadczenia, bądź umarzającej postępowanie wszczęte przez emerytowanego funkcjonariusza Policji. W szczególności nie stoi temu na przeszkodzie wynikająca z art. 16 § 1 k.p.a. zasada trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych.

W uzasadnieniu tego wyroku skład orzekający NSA wskazał również, że nie podziela odmiennych stanowisk zajętych przez ten Sąd w przykładowych orzeczeniach: z dnia 23 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 1848/11, i z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1850/11, eksponujących trwanie uprawnień do spornego świadczenia do czasu wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji przyznającej to świadczenie.

IV. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawione wyżej rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wymagają rozstrzygnięcia przez powiększony skład tego Sądu.

Opowiedzenie się przez Rzecznika Praw Obywatelskich za jedną z wyrażonych w nich koncepcji wydaje się niezmiernie trudne, bowiem obie zaprezentowane wyżej linie orzecnicze odwołują się do zasad konstytucyjnych.

Niewątpliwie zasada ogólna trwałości ostatecznych decyzji ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzji stosunków prawnych i dlatego w doktrynie prawa słusznie wskazuje się, że zasada ta uchodzi za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego" (W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu.* Warszawa 1962, s. 123). Zasada trwałości decyzji administracyjnej służy realizacji takich wartości, jak: ochrona porządku prawnego, ochrona praw nabytych, pewność, stabilność i bezpieczeństwo obrotu prawnego, zaufanie do organów państwa, zaufanie do prawa (M. Zdyb, J. Stelmasiak, *Zasady ogólne postępowania administracyjnego. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego z komentarzem,* Lublin 1992, s. 116). Formalna strona zasady ogólnej trwałości decyzji ostatecznej wyraża się w tym, że decyzja ta obowiązuje tak długo, dopóki nie zostanie uchylona lub zmieniona przez nową decyzję opartą na odpowiednim przepisie prawnym. Wydanie nowej decyzji jest więc jedynym sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej. Dopóki więc decyzja o przyznaniu beneficjentowi uprawnienia nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w sposób przewidziany prawem, to będzie ona wywoływać wypływające z niej skutki prawne. Zasada ta pozostaje w ścisłej relacji z zasadą ochrony praw nabytych, wywiedzionych przez Trybunał Konstytucyjny i doktrynę z zasady demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Funkcją ochrony trwałości decyzji ostatecznej jest nie tylko ochrona praw nabytych strony, lecz także ochrona porządku prawnego (por. wyrok NSA z 29 marca 1996 r., III SA 335/95 - LEX nr 26687).

Nie można jednak nie brać pod uwagę, że zasada ochrony praw nabytych, polegająca na zakazie arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym, dotyczy praw nabytych słusznie (legalnie), na podstawie prawa powstałego zgodnie z konstytucyjnymi zasadami jego tworzenia. Zasada ochrony praw nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw, a więc sytuacji prawnych, w których zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia określonych praw podmiotowych określone przez prawo. Według utrwalonego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zasada ochrony praw nabytych nie ma zastosowania do praw nabytych niesłusznie lub niegodziwie, a także praw niemających oparcia w założeniach obowiązującego w dacie orzekania porządku konstytucyjnego (zob. np. orzeczenie z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK w 1992 r., cz. I; wyrok z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1997, poz. 114; wyrok z 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100; wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 165 i wyrok z 31 stycznia 2006 r., sygn. K 23/03, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 8, wyrok TK z 24

lutego 2010r. sygn. akt K 6/09, OTK-A 2010/2/15; wyrok z dnia 27 października 2008 r. sygn.akt U 4/08, OTK-A 2008/8/141). Prawa nabyte niesłusznie (nielegalnie) nie powinny zatem podlegać ochronie w państwie prawa.

Podstawą przyznania prawa podmiotowego jednostce może być tylko przepis rangi ustawowej. W odniesieniu do emerytów i rencistów policyjnych oraz członków ich rodzin, ani przepis art. 29 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ani przepis art. 91 ust. 1 ustawy o Policji, nie przyznawał tej grupie obywateli uprawnienia do równoważnika pieniężnego za remont lokalu. Uchylone z dniem 1 stycznia 2006r. § 8 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego wykraczały poza ramy delegacji ustawowej z art. 91 ust. 2 ustawy o Policji, bowiem przewidywały one stosowanie przepisów rozporządzenia także do emeryta i rencisty policyjnego. Tymczasem określenie podmiotów uprawnionych do uzyskania równoważnika pieniężnego za remont lokalu nie mieściło się w żadnej kategorii spraw przekazanych do uregulowania rozporządzeniem, o których stanowi art. 91 ust. 2 ustawy o Policji.

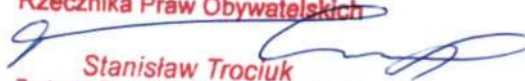
Zasadnie zatem zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny wyrokach z dnia 28 czerwca 2012r. (sygn. akt I OSK 1895/11 i I OSK 1896/11), iż uprawnień nabytych na podstawie decyzji wydanych w oparciu o § 8 rozporządzenia z dnia 28 czerwca 2002 r. nie można uznać za nabyte słusznie i z zachowaniem zasad sprawiedliwości społecznej, albowiem nabycie uprawnień nie nastąpiło na podstawie ustawy, lecz na podstawie rozporządzenia wydanego z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji bez upoważnienia rozszerzył krąg osób uprawnionych, w stosunku do kręgu ustawowego uprawnionych podmiotów. Nie można wobec tego mówić, że prawa nabyte na podstawie tego przepisu były słusznie nabyte, skoro ustawa, ani wcześniej ani później, nie przyznawała tej grupie podmiotów, uprawnienia do tego równoważnika.

Niezależnie jednak od tego, która z powyższych koncepcji przyjętych w omówionych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego jest właściwa, i które z teoretycznych uzasadnień zyska akceptację powiększonego składu tego Sądu, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, najistotniejsze jest jednoznaczne rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego. Pozwoli to na usunięcie stanu niepewności, co do uprawnień nabytych przez

omawianą grupę obywateli, na podstawie wydanych w przeszłości ostatecznych decyzji administracyjnych, oraz przyczyni się do pogłębienia zaufania obywateli do organów stosujących prawo. Dla zwracających się do Rzecznika Praw Obywatelskich emerytowanych funkcjonariuszy Policji, ze względu na skomplikowany charakter poruszonej problematyki, wciąż niezrozumiała pozostaje odmowa ze strony organów Policji realizacji ich uprawnień do równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego wynikających z wydanych w przeszłości decyzji administracyjnych.

W związku z przedstawionymi wyżej rozbieżnościami w orzecznictwie NSA oraz faktem, że problematyka objęta wnioskiem dotyczy sfery praw obywateli, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał za konieczne przedstawienie niniejszego zagadnienia do rozstrzygnięcia przez poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W załączeniu odpisy wniosku.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załącznik:

1. odpisy pisma