



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Irena LIPOWICZ*

Warszawa, dnia *9 maja 2011*

RPO-662685-IV-DZ/10

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

**Pan**  
**Jerzy Miller**  
**Minister Spraw Wewnętrznych**  
**i Administracji**

*Szanowny Panie Ministrze,*

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie ponownie zwrócić uwagę Pana Ministra na problem dotyczący uprawnień emerytów i rencistów Policji 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 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) oraz do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 92 ust. 1 tej ustawy.

Problem prawa emerytowanych funkcjonariuszy Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do omawianych równoważników był już przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2009 roku (znak: RPO-609151/09). W wystąpieniu z dnia 9 marca 2009r. Rzecznik wskazywał na brak jednoznacznego uregulowania przez ustawodawcę prawa do tych świadczeń 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.), oraz na rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych dotyczącym zachowania przez funkcjonariuszy prawa do omawianych równoważników po przejściu na emeryturę lub rentę.

Odpowiadając na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich Podsekretarz Stanu w MSWiA w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009r. (znak:BMP-079-2083/09/ER) wskazał, że z przepisów ustaw pragmatycznych poszczególnych służb mundurowych wynika w sposób niebudzący wątpliwości, że równoważnik pieniężny za remont mieszkania lub brak lokalu mieszkalnego może otrzymać tylko funkcjonariusz pozostający w służbie. Przepisy te nie przyznają natomiast uprawnień do tego rodzaju świadczeń funkcjonariuszom zwolnionym ze służby w związku z przejściem na zasadach określonych w ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) na świadczenia emerytalne lub rentowe. Oznacza to, że uprawnienie funkcjonariusza do uzyskania omawianych równoważników wygasa z uwagi na fakt zwolnienia funkcjonariusza ze służby. Potwierdza to również orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 7 czerwca 2000r. (sygn.akt I SA 644/99) stwierdził, iż prawo do równoważnika pieniężnego za brak lokalu jest ściśle związane z pełnieniem służby stałej i wygasa z chwilą zwolnienia z tej służby. Natomiast 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. Stosownie do art. 29 ust. 1 tej ustawy 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. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 października 2008 r. sygn.akt U 4/08 (Dz.U. Nr 196, poz.1221) opowiedział się za wąskim rozumieniem art. 29 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...). W oparciu o dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny wykładnię art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) uzasadnionym jest twierdzenie, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym emerytom i rencistom policyjnym nie przysługuje prawo do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego. Odnosząc się natomiast do kwestii celowości podjęcia działań legislacyjnych w omawianym zakresie Podsekretarz Stanu w MSWiA we wspomnianym na wstępie piśmie wskazał, że przywołane w wystąpieniu Rzecznika wyroki sądów administracyjnych zapadły przed wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn.akt U 4/08, co pozwala przypuszczać, że dokonana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

funkcjonariuszy (...) winna przyczynić się do ujednoczenia orzecznictwa sądów w przedmiotowym zakresie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się jednak ponownie podjąć ten problem, bowiem do Biura RPO wciąż wpływają liczne skargi od emerytowanych funkcjonariuszy Policji, dotyczące realizacji ich uprawnień do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz równoważnika za brak lokalu mieszkalnego przyznanych im w przeszłości na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez właściwe organy. W listach Skarżący podnoszą że chociaż dysponują ostatecznymi decyzjami administracyjnymi ustalającymi ich uprawnienia do omawianych równoważników, które to decyzje nie zostały skutecznie wyeliminowane z obrotu prawnego, organy Policji odmawiają im wypłaty świadczeń należnych za poszczególne lata, począwszy od roku 2006r. Działania takie Skarżący uznają za oburzające i niezrozumiałe wskazując, że skoro decyzje przyznające im prawo do konkretnego równoważnika pieniężnego funkcjonują w obrocie prawnym, to w dalszym ciągu wywołują skutki, które wynikają z ich przedmiotowego zakresu. Skarżący powołują się na stanowisko prezentowane w orzeczeniach sądów administracyjnych, zgodnie z którym zmiana stanu prawnego, która nastąpiła od dnia 1 stycznia 2006r. w odniesieniu do równoważnika pieniężnego za remont lokalu, oraz od dnia 12 maja 2005r. w odniesieniu do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego, polegająca na uchyleniu przepisów stanowiących dotychczas podstawę prawną decyzji administracyjnych przyznających emerytom i rencistom omawiane świadczenia, pozostała bez wpływu na ich uprawnienia wynikające z wydanych w przeszłości ostatecznych decyzji o przyznaniu im prawa do równoważników.

Emerytom i rencistom policyjnym przyznawano prawo do omawianych równoważników w drodze decyzji administracyjnych wydawanych przez właściwe organy Policji na podstawie takich samych przesłanek, jak dla funkcjonariuszy pozostających w służbie. Jako podstawę prawną decyzji przyznającej osobie z tej grupy równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego organy wskazywały art. 29 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o Policji oraz § 8 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 (Dz. U. Nr 100, poz. 919), wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy o Policji. 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 (...) Natomiast przepis § 9 ust. 2 tego rozporządzenia wskazywał organy właściwe do wydawania decyzji w sprawach przyznawania, odmowy przyznania, cofania albo zwrotu równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego w stosunku do emerytów i rencistów policyjnych. Przepisy omawianego rozporządzenia zmieniono rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. (Dz.U. Nr 266, poz. 2246), w ten sposób, iż z dniem 31 grudnia 2005 r. uchylono § 8 i § 9 ust. 2 tego rozporządzenia. Zmiana ta spowodowała, że od dnia 1 stycznia 2006 r. nie ma przepisu, który pozwalał stosować powyższe rozporządzenie do emerytów i rencistów policyjnych oraz przepisu, który określał organy właściwe do wydawania decyzji w odniesieniu do tej grupy osób.

Natomiast w odniesieniu do równoważnika pieniężnego za brak lokalu podstawę prawną decyzji administracyjnej przyznającej emerytowanemu funkcjonariuszowi Policji to świadczenie, było 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), wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 92 ust. 2 ustawy o Policji. Zgodnie z § 8 tego rozporządzenia, jego przepisy należało stosować do emeryta i rencisty policyjnego, o których mowa w ustawie z dnia 18 lutego 1994r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...). Powyższe rozporządzenie zostało zmienione rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005r. (Dz. U. Nr 70, poz. 633) w ten sposób, iż z dniem 12 maja 2005 r. uchylono § 8 tego rozporządzenia. Zmiana ta spowodowała, że od dnia 12 maja 2005 r. nie ma przepisu, który pozwalał stosować powyższe rozporządzenie do emerytów policyjnych.

Z informacji publikowanych w prasie (m.in. w Gazecie Wyborczej z dn.12 stycznia 2006r. str. 9) wynika, że przyczyną nowelizacji wspomnianych rozporządzeń 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 obecnym stanie prawnym nie może budzić wątpliwości, że żaden emeryt (rencista) policyjny nie może nabyć uprawnienia do omawianych równoważników. Krąg podmiotów, którym przysługuje prawo do przedmiotowych świadczeń określił bezpośrednio ustawodawca, co wynika z prawidłowej wykładni art. 29 ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (...) potwierdzonej przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 października 2008 r. sygn.akt U 4/08 (Dz.U. Nr 196, poz. 1221), oraz art. 91 ust. 1 i art. 92 ust. 1 ustawy o Policji, które regulują uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy w służbie. Ponadto z dniem 1 stycznia

2006r. w odniesieniu do równoważnika za remont lokalu mieszkalnego oraz z dniem 12 maja 2005r. w odniesieniu do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego odpadła również podstawa prawna przyznawania omawianej grupie osób tych równoważników przewidziana w wymienionych wyżej rozporządzeniach wykonawczych do ustawy o Policji.

Wątpliwości dotyczą natomiast zachowania uprawnień do omawianych równoważników przez emerytów i rencistów policyjnych w sytuacji, gdy uprawnienia te wynikają z decyzji administracyjnych wydanych w stosunku do tych osób już po nabyciu przez nie uprawnień emerytalnych (rentowych).

Należy zauważyć, że ani wspomniane wyżej rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2005r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, ani 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 zawierają w swojej treści norm, które określałyby następstwa wprowadzonej nowelizacji w zakresie stanów uregulowanych wcześniej w drodze wydania stosownej decyzji administracyjnej. Oznacza to, że ustawodawca nie wskazał, w jaki sposób uchylenie § 8 omawianych rozporządzeń oddziaływać ma w sferze interesów prawnych osób, które były beneficjentami uchylonego uregulowania.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego dominuje pogląd, zgodnie z którym nowelizacja rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. nie spowodowała automatycznie wygaśnięcia decyzji administracyjnych przyznających emerytom czy rencistom policyjnym prawa do równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego. Dopóki więc decyzje te nie zostaną zweryfikowane w sposób przewidziany prawem, dopóty będą wywoływać skutki prawne wiążące trwale podmioty i strony zainteresowane ich rozstrzygnięciem. 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). W uzasadnieniu wyroku z dnia 3 lutego 2011r. sygn.akt I OSK 1529/10 Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, iż: „W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że zdolność wywoływania przez decyzję administracyjną określonych skutków prawnych trwa dopóty, dopóki nie zostanie ona wyeliminowana z obrotu prawnego. Eliminacja taka może nastąpić w sposób generalny, poprzez wprowadzenie przez ustawodawcę ściśle określonej normy intertemporalnej, przewidującej taki skutek, albo też w drodze aktu o charakterze indywidualnym. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. w przepisach przejściowych nie uchylało orzeczeń, które weszły już do obrotu prawnego.”

Działania organów Policji podejmowane w sprawach indywidualnych, polegające na wygaszaniu uprawnień emerytów (rencistów) policyjnych wynikających z ostatecznych decyzji administracyjnych w trybie określonym w art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. były przedmiotem oceny sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r. sygn. akt I OSK 953/07 (Baza orzeczeń NSA) Naczelny Sąd Administracyjny zajął stanowisko, zgodnie z którym: "w razie uchylecia przepisu, który był podstawą 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. W przeciwnym wypadku decyzje takie nie stają się bezprzedmiotowe" (podobne stanowisko: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 stycznia 2010r. sygn.akt II SA/Wa 1763/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2009r. sygn.akt II SA/Wa 1201/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 grudnia 2009r. sygn.akt II SA/Wa 1437/09; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 grudnia 2009r. sygn.akt II SA/Wa 1229/09; dostępne w internetowej Bazie orzeczeń NSA). Odmienne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 31 sierpnia 2010r. sygn.akt I OSK 415/10 (Baza orzeczeń NSA), w którym uznał dopuszczalność zastosowania art. 162 §1 pkt 1 k.p.a. wobec decyzji o przyznaniu równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego. Sąd podkreślił, że skoro z dniem 31 grudnia 2005 r. wygasła formalna podstawa prawna do istnienia powołanej decyzji wskutek uchylecia § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r., to wycofanie z obrotu prawnego tej decyzji dla zaprzestania wywoływania przez nią skutków materialnoprawnych w postaci dalszego pobierania przez emeryta policyjnego nienależnego równoważnika pieniężnego (jako nie wynikającego z ustawy o Policji) mogło nastąpić na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., właśnie z racji interesu społecznego. Nie może bowiem wywoływać skutków prawnych decyzja administracyjna przyznająca nienależne uprawnienie po uchyleciu formalnej podstawy prawnej do jej wydania. Za dopuszczalnością stwierdzenia wygaśnięcia decyzji

w tym trybie opowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2010r. sygn.akt I OSK 1104/10 (Baza orzeczeń NSA).

Dodatkowo należy także zauważyć, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd o niedopuszczalności wydania w stosunku do omawianej grupy osób decyzji o cofnięciu uprawnień do wskazanych równoważników ( m.in. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 grudnia 2010r. sygn.akt II SA/Go 795/10, sygn.akt II SA/Go 774/10 z dnia 2 grudnia 2010r., sygn.akt II SA/Go 762/10, sygn.akt II SA/Go 775/10, dostępne w internetowej Bazie orzeczeń NSA). W wyrokach tych zwrócono uwagę, że w związku z uchyceniem § 8 oraz § 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 za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, żaden inny przepis ww. aktu wykonawczego, bądź inny przepis szczególnie nie daje organom administracji publicznej po owej dacie granicznej tj. po 1 stycznia 2006 roku nie tylko kompetencji do przyznania uprawnienia do przedmiotowego świadczenia emerytom (rencistom) policyjnym, lecz analogicznie także do cofania uprawnień już przyznanych takim podmiotom stosunków administracyjnych. Ponadto w ocenie Sądu, niedopuszczalne jest obecnie orzekanie, w trybie przepisu § 6 ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o cofnięciu uprawnienia przyznanego uprzednio emerytowi (renciście) policyjnemu z tej przyczyny, iż następnie - z dniem 1 stycznia 2006 r. - wyeliminowany został przepis powszechnie obowiązującego aktu wykonawczego wskazujący jako podmioty uprawnione do otrzymania spornego świadczenia także emerytów (rencistów) policyjnych, bowiem okoliczność ta nie mieści się w katalogu przesłanek uzasadniających cofnięcie uprawnień, wskazanych w § 6 oraz w § 6 w zw. z § 1 ust. 1 tego rozporządzenia.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich problem, z którym aktualnie zwracają się do niego emeryci i renciści policyjni jest wynikiem zaniechania normodawcy, który uchylając § 8 wymienionych rozporządzeń wykonawczych do ustawy o Policji, nie uregulował jednoznacznie skutków prawnych zmiany stanu prawnego w odniesieniu do uprawnień nabytych przez te osoby na podstawie wydanych w przeszłości decyzji administracyjnych.

Z wyżej przedstawionych względów, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w omawianym zakresie, a jeśli podzieli Pan Minister argumentację Rzecznika, to również o podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania wspomnianych wątpliwości odnośnie prawa

emerytowanych funkcjonariuszy do wskazanych wyżej świadczeń w drodze stosownych działań legislacyjnych.

Łozos wynezy szocmlen

Jeme Jipow