

PRZEMYSŁAW SZUSTAKIEWICZ

**ŚWIADCZENIA PIENIĘŻNE ZWIĄZANE Z PRAWEM
DO LOKALU MIESZKALNEGO EMERYTÓW
I FUNKCJONARIUSZY SŁUŻB MUNDUROWYCH
W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH**

I. Świadczenia pieniężne związane z prawem do lokalu mieszkalnego w służbach mundurowych są związane z uprawnieniem funkcjonariuszy służb mundurowych, takich jak: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Biuro Ochrony Rządu, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Wywiadu Wojskowego oraz Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Więzienna. Uprawnienie to jest określone w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. – o Policji¹ (dalej zwana uoP), art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej² (dalej zwana uoPSP), art. 92 ust. 1 uoSG ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej³ (dalej zwana uoSG), art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001r. o Biurze Ochrony Rządu⁴ (dalej zwana uoBOR), art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu⁵ (dalej zwana uoABWiAW), art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁶ (dalej zwana uoSfSKWiSWW) i art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁷ (dalej zwana uoSW). Wymienione przepisy statuują, że funkcjonariusz w służbie stałej ma prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej. Wielkość przydzielonego lokalu zależy od posiadanego stopnia służbowego oraz liczby członków rodziny mieszkających razem z funkcjonariuszem.

¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

² Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68, z późn. zm.

³ Dz.U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675, z późn. zm.

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712, z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

⁶ Dz.U. Nr 104, poz. 710, z późn. zm.

⁷ Dz.U. Nr 79, poz. 523, z późn. zm.

Należy podkreślić, że prawo do lokalu mieszkalnego funkcjonariuszy służb mundurowych nie może być uznawane jako niezасłużone wyróżnienie lub przywilej. Prawo to wynika z istoty stosunku służbowego wiążącego organy z funkcjonariuszami. Skoro od formacji tych wymaga się dyspozycyjności, to należy zapewnić im warunki, w których ta dyspozycyjność będzie mogła być zrealizowana⁸, jednocześnie, jak zauważono na tle spraw związanych z funkcjonariuszami policji, *prawo policjanta w służbie stałej do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej nie może być rozumiane jako prawo całkowicie oderwane od praw i obowiązków wynikających z istoty stosunku służbowego policjanta. Celem tego przepisu jest niewątpliwie to, ażeby policjant w służbie stałej mieszkał w miejscowości, w której pełni służbę albo w miejscowości pobliskiej. Z tym celem, a nie przywilejem jako takim, związane jest prawo, o którym mowa w art. 88 ustawy. Tak rozumianemu uprawnieniu policjanta odpowiadają obowiązki organów Policji zaspokojenia tego prawa. Oznacza to, że jeżeli policjant ma odpowiednie mieszkanie w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej, to cel przepisu jest osiągnięty, a wobec tego nie powstaje prawo do lokalu, o którym mowa w art. 88 ustawy*⁹. Jednocześnie NSA podkreślił, że *uprawnienia funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego ma zapewnić prawidłowe pełnienie służby poprzez umożliwienie mu zamieszkania w miejscowości, w której na stałe pełni służbę, lub miejscowości pobliskiej, oraz przez stworzenie mu warunków niezbędnych do założenia rodziny i prowadzenia normalnego życia rodzinnego*¹⁰.

Orzecznictwo sądownoadministracyjne zatem konsekwentnie stoi na stanowisku, że prawo do przydzielenia w drodze decyzji lokalu mieszkalnego nie jest przywilejem każdego funkcjonariusza, gdyż nie jest związane z faktem wstąpienia do służby, czy mianowania funkcjonariuszem w służbie stałej, ale jest związane z konieczną dyspozycyjnością funkcjonariuszy. Z dyspozycyjności tej wynika potrzeba zamieszkiwania funkcjonariusza w miejscowości pobliskiej i temu celowi służą przepisy ułatwiające funkcjonariuszom – wyłącznie tym, którzy nie posiadają stosownego lokalu mieszkalnego – przydział lokali mieszkalnych i nabywanie takich lokali na własność¹¹.

Z prawem do lokalu mieszkalnego wiąże się uprawnienie związane z innego rodzaju świadczeniami, jakimi są: równoważnik za brak lokalu mieszkalnego oraz równoważnik za remont lokalu mieszkalnego.

Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego jest przydzielany funkcjonariuszom wtedy, gdy właściwa służba mundurowa nie jest w stanie zapewnić lokalu

⁸ Por.: P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 222–223.

⁹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów NSA z dnia 29 marca 1999 r., sygn. akt OPS 1/99 opublikowana w ONSA nr 3 rok 1999 poz. 77.

¹⁰ Wyrok NSA z dnia z 20 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 447/07 opublikowany w CBOSA, podobne stanowisko zajął WSA w Łodzi z dnia 13 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Łd 118/11, opublikowanym w CBOSA.

¹¹ Patrz: wyrok z dnia 14 stycznia 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 454/08, opublikowany w LEX nr 579795.

odpowiadającego przysługującym im normom zaludnienia. Z kolei przewidziany w art. 91 ust. 1 uoP, art. 95 ust. 1 uoSG, art. 77 ust. 1 uoPSP, art. 182 ust. 1 uoSW, art. 105 uoABWiAW oraz art. 65 uosfSKWiSWW równoważnik za remont lokalu mieszkalnego, jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 listopada 2004 r., sygn. akt K 7/04, ma *rekompensować koszty przeprowadzonego remontu lokalu zajmowanego przez policjanta, tj. takiego, który faktycznie zaspokaja potrzeby mieszkaniowe uprawnionego do tego świadczeń*¹². Nie budzi zastrzeżeń, że oba świadczenia przysługują funkcjonariuszom w służbie czynnej. Natomiast wątpliwości powstały na tle rozwiązań dotyczących emerytowanych funkcjonariuszy służb mundurowych.

II. Kwestia uprawnień do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego i równoważnika za remont lokalu mieszkalnego wystąpiła najpierw na tle rozwiązań dotyczących policji. Zagadnienie to wiązało się z treścią § 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 mieszkalnego¹³ 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 brak lokalu mieszkalnego¹⁴. Przepisy te przyznawały uprawnienie do obu tych świadczeń trzem kategoriom osób:

- emerytowi i renciście policyjnemu,
- osobom uprawnionym do renty rodzinnej po zmarłym policjancie,
- osobom uprawnionym do renty rodzinnej po zmarłym renciście lub emerycie policyjnym.

Rozwiązanie to znane było od co najmniej 30 października 1997 r., tj. od dnia wejścia w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego i równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych zasad ich zwracania¹⁵, gdzie w § 12 przewidziano uprawnienie do otrzymywania obu równoważników dla emerytów i rencistów policyjnych oraz osób uprawionych do renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu, zastąpionego następnie rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 grudnia 1999 r. w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania policjantom równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego i równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz

¹² OTK, seria A Nr 10, poz. 109.

¹³ Dz.U. Nr 100, poz. 919, z późn. zm.

¹⁴ Dz.U. Nr 100 poz. 918, z późn. zm.

¹⁵ M.P. Nr 76, poz. 708.

szczególonych zasad ich zwracania¹⁶, będącego powtórzeniem treści § 12 ww. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r.

Rozwiązanie to przestało obowiązywać na przełomie lat 2005/2006. Najpierw rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 kwietnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego¹⁷ z dniem 12 maja 2005 został skreślony § 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego, następnie w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego¹⁸ uchylono również § 8 nowelizowanego rozporządzenia. Uchylone zostały podstawy prawne przyznania obu równoważników wymienionym kategoriom osób.

Należy dodać, że ani art. 91 uoP, ani art. 92 uoP nie wskazują osób uprawnionych do świadczeń na podstawie przepisów 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 rodzin¹⁹, zwana dalej ustawą emerytalną, jako osób, którym przysługują świadczenia z art. 92 ust. 1 i 93 ust. 1 uoP, jak bowiem podniesiono w wyroku NSA z dnia 16 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1053/11 *ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. reguluje sytuację prawną funkcjonariuszy policji i w żadnym przepisie nie odnosi się i nie reguluje sytuacji prawnej emerytów policyjnych, również w treści delegacji ustawowej zawartej w art. 92 ust. 2 podstawy prawnej wydania rozporządzenie MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. brak jest przyzwolenia ustawodawcy na rozszerzenie zakresu podmiotowego rozporządzenia w stosunku do zakresu podmiotowego ustawy*²⁰. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt U 4/08 uznał, że skreślenie § 8 rozporządzenia 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 narusza przepisów

¹⁶ Dz.U. Nr 106, poz. 1212.

¹⁷ Dz.U. Nr 70, poz. 633.

¹⁸ Dz.U. Nr 266, poz. 2446.

¹⁹ Dz.U. z 2004 r. Nr 8, poz. 67, z późn. zm.

²⁰ Opublikowany w CBOSA.

konstytucyjnych ani ustawy o Policji, bowiem *prawa do równoważnika nie można wywodzić z przepisów ustawy emerytalnej, bowiem ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji 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 finansową na podstawie art. 30 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji*²¹. Trybunał Konstytucyjny wyraził zatem pogląd, że art. 29 ustawy emerytalnej uprawnia emerytów i rencistów policyjnych oraz inne osoby wymienione w ustawie do dwóch rodzajów świadczeń: zamieszkiwania w lokalu mieszkaniowym i pomocy finansowej. Natomiast ustawa o Policji nie wskazuje na osoby otrzymujące świadczenia z ustawy emerytalnej, jako podmioty uprawnione do otrzymywania równoważników określonych w art. 92 ust. 1 i 93 ust. 2 uoP. Stąd nie jest aktualne stanowisko wyrażone w wyrokach NSA z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 245/06 i z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt I OSK 525/07²² wskazujące, że mimo uchylecia przepisów rozporządzeń przyznających osobom uprawnionym do świadczeń z ustawy emerytalnej, prawa do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego lub za remont lokalu mieszkalnego, bowiem prawo to wywodzi się z treści art. 28 ustawy emerytalnej. Natomiast w sytuacji, gdy osoba otrzymująca świadczenia z ustawy emerytalnej, po uchyleniu wymienionych przepisów przyznających równoważniki emerytom i rencistom policyjnym, wniesie o przyznanie równoważnika, właściwy organ powinien wydać decyzje o odmowie przyznania równoważnika²³.

W sprawach dotyczących prawa do równoważników sądy administracyjne wyróżniają dwie grupy podmiotów:

- emeryci i renciści policyjni, którzy otrzymali decyzje o przyznaniu równoważnika, jako emeryci lub renciści przed wejściem w życie przepisów uchylających prawo do świadczenia;
- emeryci i renciści policyjni, którzy otrzymali uprawnienie do równoważników na podstawie bezterminowych decyzji, jako funkcjonariusze, a przeszli na emeryturę i rentę po wejściu w życie przepisów uchylających prawo do świadczenia.

Sądy administracyjne konsekwentnie uznają za nieprawidłową praktykę organów administracji polegającą na wydawaniu na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. decyzji o wygaśnięciu decyzji na mocy której osoba uprawniona do świadczeń z ustawy emerytalnej otrzymywała równoważniki przed datą wejścia w życie nowelizacji rozporządzeń o przyznaniu równoważników za prawidłowe. Stano-

²¹ OTK ZU Nr 8, seria A, poz. 141.

²² Opublikowane w CBOŚA.

²³ Por. wyrok NSA z dnia 17 września 2008 r., sygn. akt I OSK 1464/07, opublikowany w LEX nr 491480.

wisko takie jest oparte na przekonaniu, że w sytuacji uchylenia 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 razie decyzje te nie stają się bezprzedmiotowe, gdyż dotyczą uprawnień wcześniej nabytych na przyszłość²⁴. Uznano zatem, że uchylenie przepisu, który był podstawą przyznania równoważnika emerytom i rencistom policyjnym, nie stanowi samoistnej podstawy do wydania decyzji o wygaśnięciu decyzji przyznających równoważnik, ponieważ ani przepisy nowel rozporządzeń uchylających: § 8 rozporządzenia w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz § 8 rozporządzenia w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego rozporządzenia, ani przepisy ustawy o Policji nie nakazywały stwierdzenia wygaśnięcia takiej decyzji. Tymczasem z treści art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. wynika, że istnienie takiego przepisu jest warunkiem *sine qua non* zastosowania wymienionego przepisu.

Takie rozwiązanie powoduje, że *dopóki decyzja o przyznaniu uprawnienia nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w sposób przewidziany prawem, będzie ona wywoływać skutek wiążący trwale podmioty i strony zainteresowane ich rozstrzygnięciem*²⁵. Uchylenie wyżej wymienionych przepisów powoduje, że przestaje istnieć podstawa prawna do wydawania decyzji o przyznaniu równoważników na przyszłość. Natomiast nie powoduje to wygaśnięcia uprawnień nabytych na podstawie decyzji wydanych w przeszłości, opartych na obowiązującej wówczas podstawie prawnej. Przyjęcie innego stanowiska, pomijającego byt prawny istniejącej w obrocie decyzji, dającej uprawnienia do domagania się wypłaty równoważnika, prowadzi do naruszenia zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i wyrażonej w art. 16 k.p.a. zasady trwałości decyzji administracyjnych. A zatem nawet w sytuacji zmiany stanu prawnego, jeżeli w obrocie prawnym pozostaje decyzja administracyjna nadająca jej indywidualnemu adresatowi określone uprawnienia, a nie została ona w jakikolwiek sposób wyeliminowana z tego obrotu, to będzie rodzić skutki w sposób ciągły i nieprzerwany.

²⁴ Wyrok z dnia 18 czerwca 2008 r. o sygn. akt I OSK 953/07, opublikowany w ONSAiWSA nr 4, rok 2009, poz. 77, podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 492/11, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 lipca 2011 r. o sygn. akt III SA/Łd 176/11, wyrok z dnia 12 maja 2011 r. o sygn. akt III SA/Łd 107/11, wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2011 r. o sygn. akt I OSK 2073/10, wyrok NSA z dnia 18 marca 2011 r. o sygn. akt I OSK 19991/10, wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r. o sygn. akt I OSK 1761/10, wyrok NSA z dnia 3 lutego 2011 r. o sygn. akt I OSK 1713/10, opublikowane w CBOSA

²⁵ Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2012 r., sygn. akt I OSK 1850/11, podobnie wyroki NSA: z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1104/10, z dnia 12 kwietnia 2011, sygn. akt 1992/10 z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt 2073/10, 18 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 1991/10, opublikowane w CBOSA.

Należy podnieść, że sądy administracyjne konsekwentnie wskazywały, że nieprawidłowa jest praktyka organów administracji polegająca na tym, iż w sytuacji, gdy osoba legitymująca się decyzją o przyznaniu równoważnika zwraca się do organu z wnioskiem o jego wypłatę, wówczas odpowiada się jej pismem, że brak podstawy prawnej do realizacji świadczenia lub organ nie jest właściwy w sprawie. Jeżeli istnieje w obrocie prawnym decyzja uprawniająca emeryta lub rencistę policyjnego do uzyskania świadczenia, wówczas organ powinien dokonać czynności wypłaty równoważnika za remont lokalu mieszkalnego, ewentualnie, gdy organ uzna, że skarżącemu nie przysługuje uprawnienie do otrzymania (wypłaty) równoważnika za remont lokalu mieszkalnego, to wówczas powinien wydać decyzję stosowaną decyzję administracyjną²⁶. Jednocześnie wskazano, że nietrafny jest w tej sytuacji pogląd o niejako «automatycznym» wygaśnięciu z dniem 1 stycznia 2006 r. decyzji administracyjnych przyznających emerytowanym funkcjonariuszom policji prawa do równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego. Nie do zaakceptowania jest wobec tego w państwie prawa sytuacja obywatela o utracie przyznanego mu wcześniej decyzją administracyjną uprawnienia zawiadamia się pismem²⁷. Emeryt lub rencista policyjny, którego decyzja o przyznaniu równoważnika nie została usunięta z obrotu prawnego, nie może być pozbawiony tego prawa w drodze nieprocesowej. Tym bardziej że nadal w takich sprawach właściwe są organy policji, a nie organy emerytalne²⁸.

W orzecznictwie stwierdza się, że właściwą drogą do dostosowania zaistniałych stanów faktycznych do obowiązującego prawa jest wydanie decyzji o cofnięciu na podstawie art. 163 k.p.a. uprawnienia do równoważnika pieniężnego. W ocenie składów orzekających przepis § 6 rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. uzasadnia wydanie decyzji o cofnięciu uprawnień do równoważnika pieniężnego przez osoby pobierające świadczenia z policyjnego zaopatrzenia emerytalnego wobec utraty przez emeryta policyjnego danego uprawnienia. Decyzja taka miałaby wówczas charakter deklaratoryjny, a za jej wydaniem przemawia konieczność regulowania stanów faktycznych zgodnie z obowiązującym prawem²⁹.

W sytuacji, gdy organy wydadzą decyzję o cofnięciu prawa do równoważnika, a osoba taka wniesie o jego wypłatę, prawidłowe jest działanie organu, który wydaje decyzję o odmowie wypłaty równoważnika³⁰. Natomiast nieprawidłowa

²⁶ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 17/10, opublikowany w LEX nr 647912, podobnie wyrok NSA z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1739/09, opublikowany w LEX nr 595288, wyrok NSA z dnia 25 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1658/09, opublikowany w CBOSA.

²⁷ Wyrok NSA z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1564/09, opublikowany w LEX nr 595206.

²⁸ Por. wyroki NSA z dnia 23 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1608/09, wyrok z dnia 24 marca 201 r., sygn. akt I OSK 1576/10, wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 1/10, opublikowane w CBOSA.

²⁹ Por. wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r. o sygn. akt I OSK 409/11, opublikowany w LEX nr 1082752, wyrok NSA z dnia 14 lipca 2011 r. o sygn. akt I OSK 465/11, opublikowany w LEX nr 2082767, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2011 r. o sygn. akt IV SA/Wr 492/11, opublikowany w CBOSA.

³⁰ Tak uznał NSA w wyroku z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1147/11, opublikowany w CBOSA.

jest praktyka organów polegająca na tym, że w sytuacji gdy emeryt lub rencista policyjny legitymujący się decyzją o przyznaniu równoważnika wnosi o jego wypłatę, wydaje się decyzję o jego cofnięciu. W takiej sytuacji bowiem *żądanie strony wyznaczało zakres sprawy administracyjnej. Tymczasem organ nie rozstrzygnął o żądaniu skarżącego, lecz wszczął z urzędu postępowanie, w którym cofnął mu uprawnienie*³¹. Sądy administracyjne uznają więc, że organ jest związany wnioskiem emeryta lub rencisty policyjnego i w tym przedmiocie powinien rozpatrzyć sprawę. Nie może natomiast w takim postępowaniu, niejako na wniosek strony, wydawać decyzji, której nie dotyczyło podanie.

Należy jednakże podnieść, że w kilku orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych uznano za prawidłowe decyzje o odmowie wypłaty równoważnika za remont lokalu mieszkalnego wydane emerytom policyjnym, którzy legitymowali się decyzjami o przyznaniu równoważnika wydanymi przed 1 stycznia 2006 r. Uznano, że takie decyzje, *przyznając skarżącemu równoważnik za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego, jednocześnie określają, że będzie on wypłacany corocznie, a jego wysokość ustalona zostanie każdorazowo na podstawie obowiązujących stawek. Decyzji tej nadano zatem charakter związany. W kwestii obliczania wysokości świadczenia do wypłaty, w decyzji związanej, odesłano do przepisów prawa. Skoro jednak od dnia 1 stycznia 2006 r. przepisy rozporządzenia dotyczące stawek, jak i sposób wyliczenia równoważnika, przestały obowiązywać w odniesieniu do emerytów i rencistów policyjnych, wobec braku w tym zakresie innych regulacji, od dnia 1 stycznia 2006 r. brak jest podstaw prawnych do wyliczenia równoważnika dla tych osób. Przewidziane w ustawie stawki i zasady wyliczenia świadczenia mogą być stosowane jedynie w odniesieniu do policjantów w służbie czynnej. Tym samym decyzja przyznająca skarżącemu równoważnik, od dnia 1 stycznia 2006 r. nie może być realizowana, poprzez jego wypłatę. Wobec braku podstaw do dokonania czynności wypłaty, odmowę jej dokonania w drodze zaskarżonej decyzji uznać należało za prawidłową*³². Sądy uznały tu, że decyzja o przyznaniu równoważnika emerytowi lub renciście przyznawała uprawnienie, które jest corocznie weryfikowane, a zatem w sytuacji, gdy nie odpadła postawa prawna do wypłaty świadczenia, organy postępowały prawidłowo, odmawiając jego wypłaty. Stanowisko takie stoi w sprzeczności z poglądem wyrażonym w orzeczeniach, w których wskazywano, że *decyzja ta, jak i inne wydawane w tego typu sprawach, nie zawierała innego sposobu obliczania wysokości równoważnika niż poprzez odwołanie do każdego brzmienia przepisów wykonawczych – rozporządzeń wydawanych przez*

³¹ Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 1169/11, opublikowany w LEX nr 1120577, podobnie wyroki NSA z dnia 30 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 1866/11, z dnia 23 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 1800/11, opublikowane w CBOSA oraz wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt III SA/Kr 424/10, opublikowany w LEX nr 756949.

³² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 września 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 294/11, podobnie wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 grudnia 2010 r. sygn. akt. III SA/Gd 469/10, wyrok WSA w Opolu z dnia 16 listopada 2010 r. II SA/Op 487/10 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 maja 2010 II SA/Wa 94/10, opublikowane w CBOSA.

MSWiA. Wedle tych przepisów, świadczenie przysługiwało w wysokości przewidzianej dla funkcjonariuszy w służbie czynnej, tj. według corocznie waloryzowanych stawek. Taka też reguła dotyczyć powinna lat następnych w stosunku do uprawnień wynikających z ostatecznych i nieusuniętych z obrotu prawnego decyzji administracyjnych³³.

W przypadku emerytów i rencistów policyjnych, którzy prawo do równoważnika wywodzą z bezterminowych decyzji administracyjnych wydanych w okresie służby, nie budzi wątpliwości, że z chwilą nabycia przez funkcjonariusza Policji uprawnień emerytalnych zmienił się jego status. Zmiana statusu z funkcjonariusza Policji na emeryta policyjnego powoduje, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż decyzja przyznająca funkcjonariuszowi prawo do równoważnika pieniężnego staje się z chwilą zmiany tego statusu bezprzedmiotowa³⁴. Decyzja o przyznaniu równoważnika była wydana w stosunku do funkcjonariusza. Zakres podmiotowy tej decyzji dotyczył więc osoby, która była policjantem, tak jak mówi o tym art. 91 ust. 1 i 92 ust. 1 uoP. Z chwilą przejścia na emeryturę lub rentę uprawniony traci status policjanta, a zostaje emerytem lub rencistą policyjnym, a zatem przestaje go dotyczyć rozwiązanie z ustawy o Policji, a podlega on przepisom ustawy emerytalnej i może korzystać z uprawnień, jakie dają mu art. 29 i ewentualnie art. 30 tej regulacji.

Na tle takich spraw powstała rozbieżność co do sposobu rozstrzygnięcia przez organy sprawy dotyczącej wniosku emeryta lub rencisty policyjnego składającego wniosek o wypłatę równoważnika za remont lokalu mieszkalnego lub brak lokalu mieszkalnego przyznanego bezterminową decyzją administracyjną w okresie pełnienia czynnej służby. Pojawiły się tutaj trzy stanowiska.

Stanowisko pierwsze uważa, że zwolnienie ze służby funkcjonariusza Policji po tej dacie (tj. dacie wejścia w życie przepisów o uchyleniu przepisów rozporządzeń o przyznaniu równoważników osobom uprawionych do świadczeń z ustawy emerytalnej – przypis autora) w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych czy rentowych sprawia, że decyzja przyznająca temu funkcjonariuszowi równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego staje się bezprzedmiotowa, co z kolei warunkuje stwierdzenie jej wygaśnięcia na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a.³⁵ Pogląd ten opiera się na założeniu, że zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. przesłanką wygaśnięcia decyzji jest jej bezprzedmiotowość rozumiana jako ustanie prawnego bytu stosunku materialnoprawnego nawiązanego na jej podstawie. Bezprzedmiotowość zachodzi wówczas, gdy nierealne okaże się osiągnięcie celu, ze względu na który decyzja została wydana, wskutek tego, że przestanie istnieć bądź przedmiot

³³ Wyrok WSA w Gorzowie z dnia 22 czerwca 2011, sygn. akt II SA/Go 281/11 utrzymany w mocy wyrokiem NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1711/11, podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 351/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 344/11, wyrok NSAz dnia 15 czerwca 2012 r., sygn. akt I OSK 2016/11.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1668/11, opublikowany w CBOSA.

³⁵ Wyrok NSA z dnia 26 października 2010 r., sygn. akt I OSK 541/10, opublikowany w LEX nr 745259, podobnie: wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1668/11, wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2011 r., sygn. akt 1063/11, opublikowane w CBOSA.

rozstrzygnięcia (prawo lub obowiązki strony), bądź podmiot, którego to rozstrzygnięcie dotyczyło (przeszedł istnieć lub utracił kwalifikację). Pozostawienie w obrocie prawnym decyzji przyznającej funkcjonariuszowi Policji prawo do równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego w sytuacji, gdy utracił on status funkcjonariusza, uzyskując status emeryta policyjnego, powodowałoby z jednej strony niejasność i brak pewności co do obowiązującego stanu prawnego³⁶. Uznano, że skoro uprawniony stracił status funkcjonariusza Policji, nie może być wobec niego nadal wykonywana decyzja o przyznaniu mu równoważnika, a zatem nastąpiła bezprzedmiotowość decyzji o charakterze podmiotowym. Stanowisko to pozostaje jednak w sprzeczności ze wskazanym wyżej starszym poglądem NSA, wedle którego do ziszczenia się warunku wygaśnięcia na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. konieczny jest nakaz wydania decyzji o wygaśnięciu przewidziany przepisem prawa. Tymczasem takiego nakazu nie przewidywały rozporządzenia zmieniające rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i szczegółowych zasad przyznawania, odmowy przyznania, cofania i zwracania przez policjantów równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego.

Kolejny pogląd akceptuje sytuację, w której organy Policji wydawały decyzję o odmowie przyznania równoważnika w stosunku do emeryta lub rencisty policyjnego, który legitymował się nieusuniętą z obrotu prawnego decyzją o przyznaniu mu równoważnika wydana w okresie służby. *W takiej sytuacji decyzja przyznająca prawo do równoważnika pieniężnego za remont lokalu wydana została wobec funkcjonariusza Policji w oparciu o przepisy ustawy o Policji. Z chwilą nabycia przez funkcjonariusza Policji uprawnień emerytalnych zmienił się jego status. Zmiana statusu z funkcjonariusza Policji na emeryta policyjnego powoduje, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż decyzja przyznająca funkcjonariuszowi prawo do równoważnika pieniężnego staje się z chwilą zmiany tego statusu bezprzedmiotowa. Brak jest zatem podstaw do wypłaty emerytowi policyjnemu równoważnika pieniężnego za remont lokalu mieszkalnego*³⁷. Orzeczenia te uchylały wyroki wojewódzkiego sądu administracyjnego i oddalały skargę. Uchylone wyroki sądu I instancji uwzględniały skargi i uchylały decyzje o odmowie przyznania równoważnika powołując się na to, że obrocie prawnym istnieją decyzje przyznające stronom prawo do równoważnika. Tymczasem Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że wobec zmiany statusu uprawnionego te decyzje stały się bezprzedmiotowe, bowiem przesłanka faktyczna stanowi konieczną podstawę i oparcie każdej decyzji administracyjnej, a gdy przestanie ona istnieć, decyzja traci moc wiążącą. Każda decyzja

³⁶ Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 407/10, opublikowany w LEX nr 737501.

³⁷ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2045/11, opublikowany w CBOSA.

zawiera niejako dorozumianą klauzulę, zgodnie z którą wiąże tylko tak długo, jak długo istnieją stosunki faktyczne, które stanowiły podstawę decyzji. Ponieważ decyzja administracyjna zawiera regulację powinnego zachowania się dla konkretnego stanu faktycznego, gdy stan ten przestaje istnieć, staje się bezprzedmiotowa ta regulacja³⁸, a więc skoro odpadała podstawa faktyczna decyzji uprawniającej stronę do przyznania równoważnika, to taka decyzja stała się sama przez się bezprzedmiotowa i nie ma konieczności jej uchylecia inną decyzją, a w przypadku wniosku strony wystarczy wydanie decyzji o odmowie wypłaty równoważnika.

Inny pogląd uznaje, że w sytuacji, gdy wniosek o wypłatę świadczenia złożył emeryt lub rencista policyjny wywodzący swe uprawnienie do świadczenia z decyzji wydanej w trakcie służby to organ, który uznał, że *żądanie to nie może być spełnione, to stosownie do art. 104 § 1 k.p.a. w zw. z art. 61 § 1 k.p.a. powinien wydać decyzję administracyjną w tym przedmiocie. Prawdłowe jest przy tym stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, że w razie stwierdzenia przez organ braku podstaw do merytorycznego załatwienia sprawy z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego to na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. ma on wydać decyzję o umorzeniu tego postępowania*³⁹. Sąd uznał tu, że organ w przypadku bezprzedmiotowości postępowania nie może wydać decyzji o odmowie, ale powinien na podstawie art. 105 k.p.a. wydać decyzję o umorzeniu postępowania, bowiem w sytuacji, gdy organ stwierdzi, że *brak jest podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego załatwienia sprawy, innymi słowy zachodzi bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, to ma obowiązek wydać decyzję o umorzeniu postępowania*⁴⁰. Osoba, która utraciła status funkcjonariusza, nie może otrzymać równoważnika, co powoduje, że postępowanie w sprawie jego wypłaty jest bezprzedmiotowe i jako takie podlega umorzeniu.

III. Emeryci i renciści pełniący służbę w Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz cywilnych służbach specjalnych również posiadali uprawnienie do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego oraz za remont lokalu mieszkalnego.

W przypadku strażników granicznych sytuację emerytów i rencistów, podobnie jak w przypadku emerytów i rencistów policyjnych, uregulowano w przepisach rozporządzeń wykonawczych, wydanych na podstawie art. 95 ust. 2 i 96 ust. 2 uoSG. Sama ustawa o Straży Granicznej nie wymieniała emerytów i rencistów, jako podmioty uprawnione do otrzymywania równoważników. Prawo takie zostało przewidziane w § 10 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Admini-

³⁸ Wyrok NSA z dnia 28 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 1799/11, opublikowany w CBOSA.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 3/10, opublikowany w ONSAiWSA nr 3, poz. 60, rok 2011 podobnie wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. akt II SAB/Go 19/10 oraz wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Go 763/10, opublikowane w CBOSA.

⁴⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt II SAB/Go 17/10, opublikowany w CBOSA.

stracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszom Straży Granicznej równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych warunków jego zwrotu, a także sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania⁴¹ i § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszom Straży Granicznej równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych warunków jego zwrotu, a także sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania⁴². Przepis rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszom Straży Granicznej równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych warunków jego zwrotu, a także sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania został uchylony z dniem 1 stycznia 2008 r. przez § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 października 2007 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszom Straży Granicznej równoważnika pieniężnego za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych warunków jego zwrotu, a także sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania⁴³. Z kolei § 9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszom Straży Granicznej równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych warunków jego zwrotu, a także sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania został uchylony z dniem 29 kwietnia 2004 r. przez § 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości i warunków przyznawania funkcjonariuszom Straży Granicznej równoważnika pieniężnego za brak lokalu mieszkalnego oraz szczegółowych warunków jego zwrotu, a także sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zbiegu uprawnień do jego otrzymania⁴⁴.

W sprawach skarg emerytowanych funkcjonariuszy Straży Granicznej na decyzje odmawiające im przyznania prawa do równoważnika sądy administracyjne konsekwentnie stoją na stanowisku, że *organy zasadnie wiążą prawo do uzyskania równoważnika za remont lokalu mieszkalnego z pełnieniem służby przez funkcjonariusza. Świadczenie to nie przysługuje więc funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby w związku z przejściem na emeryturę, co wynika z powyżej przytoczonych przepisów*

⁴¹ Dz.U. Nr 120, poz. 1028 z późn. zm.

⁴² Dz.U. Nr 118, poz. 1014, z późn. zm.

⁴³ Dz.U. Nr 217, poz. 1615.

⁴⁴ Dz.U. Nr 62, poz. 581.

*i ich wykładni*⁴⁵. We wszystkich tych sprawach sądy nie odnosiły się do tego, kiedy została wydana decyzja o przyznaniu skarżącym prawa do równoważnika. W uzasadnieniach podkreślano, że skoro przepisy pragmatyczne nie przewidują prawa do równoważnika dla emeryta lub rencisty, a jednocześnie przepisy ustawy emerytalnej dają im jedynie prawo do mieszkania służbowego, to wobec tego decyzja o odmowie przyznania im równoważnika jest prawidłowa.

Uprawnienie emerytów i rencistów Państwowej Straży Pożarnej do otrzymania równoważników wywodzone było z treści obowiązujących do dnia 1 lipca 2005 r. przepisów art. 77 ust. 1 i 78 ust. 2 uoPSP. Przepisy te wskazywały, że prawo do równoważnika za remont lokalu mieszkalnego i równoważnika za brak lokalu mieszkalnego ma strażak, przez co rozumiano także emerytowanego strażaka lub rencistę PSP. Przepis § 1 pkt 43 ustawy z dnia 6 maja 2005 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 100, poz. 836) zmieniał te przepisy w ten sposób, że słowo „strażak” zastąpiono słowami „strażak mianowany”, co przesądziło o tym, że uprawnienie do równoważników przysługuje jedynie strażakom w służbie czynnej⁴⁶. Podobnie jak w przypadku emerytów policyjnych sądy administracyjne uznawały za nieprawidłową praktykę polegającą na wydaniu w stosunku do emerytowanych strażaków PSP decyzji o wygaśnięciu na podstawie art. 162 § 1 k.p.a. decyzji przyznających im prawo do równoważnika⁴⁷.

W cywilnych służbach specjalnych uprawnienie emerytów i rencistów do równoważników wynikało z treści § 11 zarządzenia Szefa Urzędu Ochrony Państwa z dnia 15 października 1997 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i zwracania równoważników pieniężnych związanych z prawem funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa do lokalu mieszkalnego⁴⁸. Zarządzenie to zostało uchylone z dniem 29 czerwca 2002 r. na podstawie art. 232 uoABWiAW.

Sądy administracyjne wskazują, że z treści art. 105 i art. 106 uoABWiAW nie można wywieść prawa funkcjonariuszy do otrzymania równoważnika z remont lokalu mieszkalnego lub równoważnika za brak lokalu mieszkalnego. Wymienione wyżej przepisy odnoszą się jedynie do funkcjonariuszy w służbie czynnej, a z kolei art. 29 ust. 1 ustawy emerytalnej nadaje emerytowanym funkcjonariuszom

⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 października 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 787/09, opublikowany w LEX nr 637967 podobnie wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1038/09, opublikowany w LEX nr 587891 oraz wyrok NSA z dnia 26 maja 2004 r., sygn. akt OSK 268/04, opublikowany w LEX nr 1089915.

⁴⁶ Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 351/10, opublikowany w LEX nr 643827 wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 217/10 opublikowany w LEX nr 674473, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1361/09, opublikowany w CBOSA oraz wyrok z dnia 19 września 2007 r., sygn. akt III SA/Gd 90/07, opublikowany w LEX 467372.

⁴⁷ Takie stanowisko zajął NSA w wyrokach dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt I OSK 1773/07, opublikowany w LEX nr 542623 oraz z dnia 25 listopada 2008 r., sygn. akt I OSK 1710/07, opublikowany w LEX nr 542618.

⁴⁸ M.P. Nr 78, poz. 755.

szom prawo do lokalu mieszkalnego⁴⁹. Należy także dodać, że NSA nie uznawał, że w sytuacji, w której emeryt lub rencista legitymował się decyzją przyznającą mu świadczenie, nadal mógł z niej wywodzić skutki prawne, gdyż *zarządzenie Szefa Urzędu Ochrony Państwa z dnia 15 października 1997 r. w sprawie określenia wysokości oraz szczegółowych zasad przyznawania i zwracania równoważników pieniężnych związanych z prawem funkcjonariusza Urzędu Ochrony Państwa do lokalu mieszkalnego, nie stanowiło źródła powszechnie obowiązującego prawa, a ponadto prawo to przyznawane jest w drodze decyzji okresowo – co rok, po złożeniu stosownych wniosków i spełnieniu warunków do jego przyznania*⁵⁰. Decyzja o przyznaniu równoważnika jest co rok weryfikowana poprzez złożenie oświadczeń mieszkaniowych. Jeżeli dana osoba nie spełnia uprawnień do przyznania świadczenia, wówczas wydaje się jej decyzję o odmowie przyznania świadczenia. Natomiast nie ma tu konieczności usuwania z obrotu prawnego decyzji o przyznaniu równoważnika, ponieważ wobec zmiany przepisów, przestały istnieć podstawy dające możliwość wypłacenia przez organ właściwego równoważnika.

IV. Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie prawa do równoważnika za brak lokalu mieszkalnego lub równoważnika za remont lokalu mieszkalnego w niejednolity sposób traktuje osoby uprawniane do świadczeń z ustawy 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. W przypadku emerytów i rencistów policyjnych i Państwowej Straży Pożarnej uznano, że w przypadku, gdy decyzja o przyznaniu równoważnika została wydana przed dniem wejścia w życie regulacji uchylających przepisy będące podstawą przyznania prawa, to do czasu skutecznego uchylecia decyzji nadal wywołuje ona skutki prawne. Natomiast w sytuacji, gdy decyzja została wydana w stosunku do funkcjonariuszy, którzy otrzymali uprawnienie do równoważników na podstawie bezterminowych decyzji, jeszcze jako funkcjonariusze, a przeszli na emeryturę i rentę po wejściu w życie przepisów uchylających prawo do świadczenia, wówczas decyzje takie nie wywołują skutków prawnych.

W stosunku do emerytowanych funkcjonariuszy cywilnych służb specjalnych i Straży Granicznej sądy nie różnicowały sytuacji skarżących w zależności od tego, kiedy została wydana decyzja o przyznaniu im prawa do równoważnika. W uzasadnieniach podkreślano, że skoro przepisy pragmatyczne nie przewidują prawa do równoważnika dla emeryta lub rencisty, a jednocześnie przepisy ustawy eme-

⁴⁹ Por. wyroki NSA z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt I OSK 1012/07, z dnia 9 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 1031/09, z dnia 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt I OSK 786/08, opublikowane w CBOSA.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 1757/09, opublikowany w LEX nr 595296 podobnie wyroki NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 1756/09, wyrok z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. akt I OSK 1032/09, opublikowane w CBOSA.

rytalnej dają im jedynie prawo do mieszkania służbowego, to wobec tego decyzja o odmowie przyznania im równoważnika jest prawidłowa. Taka sytuacja wydaje się być niezrozumiała w świetle tego, że przepisy regulujące uprawnienia do opisywanych świadczeń są we wszystkich służbach mundurowych podobnie sformułowane.

Warto dodać, że w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych pojawiły się sprzeczne orzeczenia, dotyczące decyzji o odmowie wypłaty równoważnika za remont lokalu mieszkalnego wydane emerytom policyjnym, którzy legitymowali się decyzjami o przyznaniu równoważnika wydanymi przed 1 stycznia 2006 r. W kilku orzeczeniach uznano, że decyzje przyznające prawo do równoważnika podlegają corocznej weryfikacji, a zatem skoro odpadła podstawa prawna do przyznania świadczenia emerytom lub rencistom, wówczas organ wydaje decyzje od odmowie wypłaty równoważnika. Inne orzeczenia wskazują, że decyzja o przyznaniu równoważnika wywołuje nadal skutki prawne, a podstawą do wypłaty świadczenia powinny być obecnie obowiązujące przepisy.

Pojawiła się również rozbieżność co do sposobu rozstrzygnięcia przez organy sprawy dotyczącej wniosku emeryta lub rencisty policyjnego składającego wniosek o wypłatę równoważnika za remont lokalu mieszkalnego lub brak lokalu mieszkalnego, przyznanego bezterminową decyzją administracyjną w okresie pełnienia czynnej służby. Jedne składy uważają, że w takiej sytuacji powinno nastąpić wygaśnięcie decyzji na podstawie art. 162 § 1 k.p.a., inne natomiast uznają, że w sytuacji, gdy emeryt lub rencista wystąpi z wnioskiem o wypłatę równoważnika, organ wydaje decyzję o odmowie wypłaty świadczenia, z kolei trzeci pogląd przewiduje, że w razie takiego wniosku organy powinny wydawać decyzje o umorzeniu postępowania.

Powyższe rozbieżności powodują poważne problemy w stosowaniu przepisów o równoważnikach wobec emerytów policyjnych. Wina jednak leży, jak się wydaje, po stronie ustawodawcy, który likwidując możliwości przyznania równoważników osobom niepełniącym już służby, nie określił sposobu wygaszania uprawnień. Pośpieszne, źle przygotowane nowelizacje rozporządzeń wykonawczych do ustaw pragmatycznych w tym zakresie są podstawową przyczyną istniejących rozbieżności. Taka sytuacja jest przykładem skutków, jakie niesie za sobą zła legislacja.

STRESZCZENIE

Prawo do lokalu mieszkalnego funkcjonariuszy służb mundurowych wynika z istoty stosunku służbowego wiążącego organy z funkcjonariuszami. Skoro od formacji tych wymaga się dyspozycyjności, to należy zapewnić im warunki, w których ta dyspozycyjność będzie mogła być zrealizowana. Z prawem do lokalu mieszkalnego wiąże się uprawnienie związane z innego rodzaju świadczeniami, takimi jak równoważnik za brak lokalu mieszkalnego oraz równoważnik za remont lokalu mieszkalnego. Równoważnik za brak lokalu mieszkalnego jest przydzielany funkcjonariuszom wtedy, gdy

właściwa służba mundurowa nie jest w stanie zapewnić im lokalu odpowiadającego przysługującym im normom zaludnienia. Z kolei równoważnik za remont lokalu mieszkalnego ma umożliwić funkcjonariuszowi utrzymanie mieszkania służbowego w stanie niepogorszonym.

Na tle spraw związanych z wymienionymi równoważnikami pojawił się problem z uprawnieniem do nich emerytowanych funkcjonariuszy. Od 2002 r. zmieniono przepisy prawa, na mocy których emerytowani funkcjonariusze zostali pozbawieni prawa do równoważników. Ustawodawca nie określił jednak, w jaki sposób decyzje o przyznaniu funkcjonariuszom równoważnika tracą moc prawną. Takie rozwiązanie spowodowało wiele problemów z wygaśnięciem już będących w obrocie prawnym decyzji administracyjnych. Problem ten nie został rozwiązany przez orzecznictwo sądów administracyjnych, które w tym zakresie jest niejednolite.

SUMMARY

The Ministry of the Interior officers' entitlement to use apartments that are provided by their employers results from the employment contract. The officers are supposed to be available, so they must be provided with the conditions in which this availability will be possible to obtain. The entitlement to an apartment is connected with the entitlement to other benefits such as compensation for the lack of a company apartment and a compensation for the apartment maintenance. Compensation for the lack of an apartment is provided when the organizational unit employing an officer cannot offer an officer an apartment that he/she is entitled to in accordance with the accommodation standards. Compensation for the apartment maintenance, on the other hand, aims to enable an officer keep the company apartment in good state.

Based on the above-mentioned types of compensation, there is a problem with the entitlement of the Ministry of the Interior pensioners to those benefits. Since 2002 the legal regulations have been changed and retired officers have been deprived of those benefits. However, the legislator did not specify in what way the decision granting an officer compensation expires. This resulted in many problems with administrative decisions being in force. The problem has not been solved by administrative courts decisions, which are not uniform.

RÉSUMÉ

Le droit au logement des fonctionnaires en uniforme résulte de l'essentiel du rapport de service entre le fonctionnaire et l'organe proprement dit. Si l'organe demande la disponibilité, il doit présenter les conditions dans lesquelles cette disposition pourra être réalisée. Et si nous parlons du droit au logement, il faut chercher des

prestations qui sont équivalentes dans la situation de manque du logement et de rénovation de ce logement. Cet équivalent pour le manque du logement est accordé aux fonctionnaires dans la situation quand leur propre organe n'est pas capable de leur assurer un logement convenable respectif aux normes. Et l'équivalent pour la rénovation du logement doit donner aux fonctionnaires la possibilité de maintenir ce logement dans l'état non-dégradable.

Si l'on suit la situation relative aux équivalents mentionés, il apparaît aussi le problème des titres à ces équivalents pour des fonctionnaires retraités. En 2002 les règles du droit selon lesquelles des fonctionnaires retraités n'ont pas pu profiter de ces équivalents ont été changés. Mais le législateur n'a pas défini la manière dans laquelle les décisions de l'équivalent attribué aux fonctionnaires perdent leur pouvoir juridique. Cette solution a causé beaucoup de problèmes surtout dans le cas d'expiration des décisions administratives en état juridique. Et ce problème n'a pas été résolu par la jurisprudence des cours administratives qui ne sont pas homogènes dans ce domaine.

РЕЗЮМЕ

Право на жильё должностных лиц в офицерской форме является результатом сути трудового договора, заключаемого между органами и должностными лицами. Если при такой форме обязательств от должностных лиц требуется готовность к выполнению заданий, следует им предоставить условия, при которых эта готовность могла бы быть реализована. С правом на жильё связаны полномочия, основанные на иного рода поддержке, например, такой, как эквивалентный вариант за отсутствие квартиры, а также эквивалентное предоставление средств на ремонт жилья. Эквивалентный вариант за отсутствие жилья предоставляется должностным лицам в том случае, если компетентный орган не в состоянии обеспечить их жильём, отвечающим причитающимся им нормам заселения. В свою очередь, эквивалент за ремонт жилья даёт возможность должностному лицу содержать служебную квартиру в удовлетворительном состоянии.

На фоне вопросов, связанных с вышеупомянутыми эквивалентами, возникла проблема с полномочиями в этом отношении отставных офицеров. С 2002 года изменены положения Закона, в силу которых отставные офицеры оказались лишёнными права на эквивалентные варианты жилья или ремонта. Законодатель, однако, не определил, каким образом решения о признании должностным лицам в офицерской форме теряют законную силу. Такая ситуация привела к множеству проблем, связанных с прекращением уже получивших ход правовых административных решений. Эта проблема так и не нашла своего разрешения в судебной практике административных судов, мнения которых по данному вопросу неоднозначны.