

KAROLINA WOJCIECHOWKA

## **NALEŻNOŚCI ZA PRZENIESIENIA I PODRÓŻE SŁUŻBOWE ORAZ ŚWIADCZENIA SOCJALNO-BYTOWE DLA ŻOŁNIERZY ZAWODOWYCH. PROBLEM TRWAŁOŚCI UPRAWNIENÍ**

### **Streszczenie**

*Opracowanie dotyczy problematyki powstałej w związku ze zmianą ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 141, poz. 892, ze zm.). Organy administracji stanęły wówczas przed szeregiem wątpliwości dotyczących prawidłowego ukształtowania decyzjami administracyjnymi uprawnień żołnierzy zawodowych do dodatków za rozłąkę oraz innych świadczeń o charakterze socjalno-bytowym. Jedną z istotniejszych kwestii była próba odpowiedzi na pytanie: czy w związku ze zmianą przepisów, zmianie uległy także uprawnienia przyznane żołnierzom decyzjami wydanymi do 31 grudnia 2009 r.? A także: czy dodatki za rozłąkę i świadczenia dotyczące zwrotu kosztów przejazdów określone w art. 68 znowelizowanej ustawy pragmatycznej, są tożsame z tymi funkcjonującymi w przepisach obowiązujących do 31 grudnia 2009 r. czy też są to całkiem inne świadczenia (umieszczone wszak w innym niż uprzednio rozdziale ustawy)? Odpowiedzi na te i inne pytania warunkowały bowiem właściwe rozstrzygnięcie prowadzonych spraw.*

### **I. Zarys tematu**

Problem trwałości uprawnień wynikających z decyzji administracyjnych od dawna jest istotnym zagadnieniem podnoszonym przez naukę prawa administracyjnego, a dyskusja na jego temat powraca szczególnie często przy wprowadzaniu przez ustawodawcę zmian w przepisach prawa, na podstawie których podmiotom zainteresowanym przyznawane były rozmaite uprawnienia. Zmienność prawa administracyjnego należy uznać za jego naturalną cechę, ustawodawca zmierza bowiem, co oczywiste, do ciągłego ulepszania istniejących procedur, a także do dostosowywania prawa do zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych. Zmiany te nie pozostają jednak zazwyczaj bez wpływu na uprawnienia obywateli, nowe przepisy mogą bowiem zarówno przyznawać dodatkowe uprawnienia, jak też odbierać bądź modyfikować już istniejące.

Należy zauważyć, iż ustawodawca regulując zagadnienia intertemporalne dysponuje znaczną, acz nie nieograniczoną swobodą, a stanowiąc nowe prawo, może nawet nadać mu moc wsteczną. Może też przewidzieć bezpośrednie działanie nowych przepisów w odniesieniu do stosunków będących w toku, lecz może także przewidzieć dalsze działanie przepisów dotychczasowych wobec takich stosunków<sup>1</sup>. Zasadniczy problem rodzi się jednak wówczas, gdy kwestie międzyczasowe nie zostaną w ogóle uregulowane, bądź zostaną rozstrzygnięte tylko w minimalnym zakresie. Konsekwencją niezamieszczenia w przepisach nowelizujących norm intertemporalnych, jest bowiem niepewność co do czasowych zakresów dyspozycji norm nowego oraz dawnego prawa. Sposobem na rozwiązanie powstałego

---

<sup>1</sup> Vide wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 10 maja 2004 r., SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, s. 561.

dylematu winno być sięgnięcie po zasady prawa międzyczasowego<sup>2</sup>. W takim stanie rzeczy zadaniem administracji jest właściwa interpretacja i stosowanie przepisów oraz reguł intertemporalnych<sup>3</sup> w zgodzie z istniejącym reżimem prawnym.

W niniejszym artykule poruszone zostaną kwestie związane z właściwym stosowaniem przez organy administracji przepisów dotyczących uprawnień żołnierzy zawodowych do dodatków za rozłąkę oraz innych świadczeń o charakterze socjalno-bytowym. Zmiana przepisów w tym zakresie zrodziła bowiem wiele problemów z prawidłowym rozstrzygnięciem przez organy spraw dotyczących wskazanych dodatków. Właściwe ustalenie charakteru uprawnień przyznanych decyzjami administracyjnymi ma tu niebagatelne znaczenie. Określenie czy owe prawa nabyte decyzjami mają charakter bezwzględny i trwałe, zdaje się być wręcz kluczowe przy rozstrzygnięciu wątpliwości w stosowaniu przepisów proceduralnych.

Do 31 grudnia 2009 r. art. 86 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892, ze zm.), zwanej dalej ustawą pragmatyczną, znajdujący się w rozdziale 5 zatytułowanym „Uposażenie i inne należności pieniężne żołnierzy zawodowych”, stanowił, że:

- 1) Żołnierzowi zawodowemu przeniesionemu do pełnienia zawodowej służby wojskowej w innej miejscowości albo skierowanemu do wykonywania zadań służbowych poza stałym miejscem pełnienia służby lub miejscem zamieszkania przysługują należności za przeniesienia i podróże służbowe.
- 2) Minister Obrony Narodowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość oraz tryb przyznawania należności za przeniesienia i podróże służbowe, z uwzględnieniem sposobu obliczania czasu podróży służbowej oraz rodzaju należności i sposobu ustalania ich wysokości oraz terminów i trybu wypłaty tych należności.

Na podstawie powyższego przepisu wydane zostało rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie należności żołnierzy zawodowych za przeniesienia i podróże służbowe (Dz. U. Nr 140, poz. 1487), które w § 3 ust. 1 pkt 6 przewidywało należność w postaci dodatku za rozłąkę. Do 31 grudnia 2009 r. należność ta nie była zatem wymieniona wprost w ustawie o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, przyznawana była natomiast na mocy ww. rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r.

Podobnie rzecz miała się z kwestią zwrotu żołnierzom kosztów przejazdów z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby i z powrotem – do 31 grudnia 2009 r. należności tego rodzaju uregulowane były w § 3 ust. 3-6 cyt. rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r.

Z dniem 1 stycznia 2010 r. mocą ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 79, poz. 669), zwanej dalej ustawą zmieniającą, uprawnienia dla żołnierzy zawodowych do otrzymywania dodatku za rozłąkę oraz zwrotu kosztów przejazdów z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby i z powrotem, wprowadzono bezpośrednio do ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Tym razem jednak regulacje te znalazły się w art. 68 w rozdziale 4 ustawy pragmatycznej, zatytułowanym „Podstawowe uprawnienia i obowiązki służbowe żołnierzy zawodowych”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 197-198.

<sup>3</sup> W świetle teorii prawa, reguły te kwalifikowane są jako mające służyć rozgraniczeniu czasowych zakresów zastosowania reżimów nowego i dawnego prawa, a także określeniu wpływu nowych regulacji na stany faktyczne, stosunki oraz skutki prawne, które powstały i trwały pod rządami dotychczasowej regulacji - por. *Ibidem*, s. 563 oraz cyt. tam literatura.

<sup>4</sup> Przepis ten stanowi, iż: „1. Żołnierzowi zawodowemu pozostającemu w związku małżeńskim lub posiadającemu dzieci pozostające na jego utrzymaniu, który w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości

W zmienionej ustawie pragmatycznej, w art. 68. ust. 8 i 9, zamieszczono delegację, na mocy której Minister Obrony Narodowej miał wydać rozporządzenie określające w sposób szczegółowy m.in. zasady związane z ustalaniem wysokości ww. należności. Jednakowoż rozporządzenie<sup>5</sup> to weszło w życie dopiero po prawie pół roku od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów ustawy.

Od 1 stycznia 2010 r. zmianie uległo także brzmienie art. 86 ustawy pragmatycznej, tj. artykułu, na podstawie którego wydane było uprzednio rozporządzenie dotyczące dodatku za rozłąkę i zwrotu kosztów przejazdów (cyt. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r.).

Równocześnie, tj. od 1 stycznia 2010 r. weszło w życie wydane na podstawie art. 86 ust. 15 ustawy pragmatycznej (w nowym brzmieniu) rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie należności pieniężnych żołnierzy zawodowych za przeniesienia, przesiedlenia i podróże służbowe (Dz. U. Nr 221, poz. 1744). Rozporządzenie to nie obejmowało jednak należności w postaci dodatków za rozłąkę oraz zwrotu kosztów codziennych dojazdów gdyż, jak wskazywałam wyżej, należności te miały zostać uregulowane rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 68 ustawy pragmatycznej.

---

pobliskiej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r., Nr 41, poz. 398, ze zm.) korzysta z zakwaterowania tymczasowego bez prawa zamieszkiwania z członkami rodziny, przysługuje dodatek za rozłąkę i zwrot kosztów przejazdów odbywanych nie częściej niż raz w miesiącu do miejsca zamieszkiwania członków rodziny i z powrotem.

2. Żołnierzowi zawodowemu zamieszkującemu poza miejscem pełnienia służby w miejscowości, która nie jest miejscowością pobliską w rozumieniu ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przysługuje prawo do zwrotu kosztów codziennych dojazdów z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby i z powrotem.

3. Dodatek za rozłąkę, o którym mowa w ust. 1 oraz zwrot kosztów codziennych dojazdów, o którym mowa w ust. 2, ustala się w formie ryczałtów miesięcznych.

4. Zwrot kosztów przejazdów, o którym mowa w ust. 1, ustala się w wysokości równoważności ceny biletu za przejazd środkami komunikacji publicznej, z uwzględnieniem przysługującej żołnierzowi zawodowemu ulgi, niezależnie od tytułu, z jakiego ulga ta przysługuje.

5. Należności określone w ust. 1 i 2 nie przysługują żołnierzowi zawodowemu, któremu przyznano świadczenie mieszkaniowe, a także żołnierzowi zawodowemu pełniącemu służbę poza granicami państwa.

6. Żołnierzowi zawodowemu posiadającemu członków rodziny, o których mowa w ust. 1, mogą być przyznane także inne świadczenia socjalno-bytowe w postaci pomocy finansowej i rzeczowej.

7. Należności i świadczenia określone w ust. 1 i 2 oraz ust. 6 pokrywa się z części budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Obrony Narodowej.

8. Minister Obrony Narodowej określi, w drodze rozporządzenia:

1) wysokość dodatku za rozłąkę oraz zwrotu kosztów codziennych dojazdów, szczegółowe warunki ustalania wysokości należności, o których mowa w ust. 1 i 2, oraz warunki korzystania z tych uprawnień;

2) rodzaj, wysokość i zakres świadczeń, o których mowa w ust. 6, a także warunki korzystania z tych świadczeń.

9. Rozporządzenie, o którym mowa w ust. 8, powinno w szczególności uwzględniać, że wysokość dodatku za rozłąkę jest uzależniona od stawki diety określanej w przepisach w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju, wydanych na podstawie art. 775 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy oraz, że wysokość kosztów codziennych dojazdów, o których mowa w ust. 2, jest uzależniona od kosztów przejazdów publicznymi środkami komunikacji, a także przypadki, w których z powodu niewykonywania przez żołnierza zawodowego zadań służbowych w miejscu pełnienia służby należności te nie będą wypłacane. W przypadku świadczeń socjalno-bytowych, o których mowa w ust. 6, rozporządzenie powinno w szczególności przewidzieć, że świadczenia te są przeznaczone na zakup lub dofinansowanie usług związanych z wypoczynkiem albo rehabilitacją żołnierza zawodowego lub członków jego rodziny, a także uzależnić wysokość tych świadczeń od poziomu dochodów uzyskiwanych na członka rodziny żołnierza zawodowego, w tym także sposób określania wysokości tych dochodów oraz przewidzieć możliwość wypłaty zaliczek na realizację świadczeń socjalno-bytowych i terminy ich rozliczania”.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie świadczeń socjalno-bytowych dla żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 87, poz. 565).

Należy nadto wskazać, iż art. 9 ust. 2 ustawy zmieniającej przewidywał, że „dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 26 ust. 14, art. 67 ust. 6, art. 68 ust. 5, art. 86 ust. 2, art. 87 ust. 4, art. 102 ust. 4 i art. 120 ust. 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 26 ust. 22, art. 67 ust. 7, art. 68 ust. 8, art. 86 ust. 15, art. 87 ust. 6, art. 102 ust. 10 i art. 120 ust. 7 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Wobec zatem okoliczności, iż od 1 stycznia 2010 r. w życie weszło ww. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 grudnia 2009 r., nastąpiła derogacja cyt. rozporządzenia z dnia 28 maja 2004 r., a co się z tym wiąże – uchylenie przepisów wykonawczych stanowiących o należnościach rozławkowych i dotyczących zwrotu żołnierzom kosztów codziennych przejazdów.

W związku z powyższymi zmianami, organy administracji stanęły przed szeregiem problemów dotyczących prawidłowego ukształtowania decyzjami administracyjnymi uprawnień żołnierzy do przedmiotowych należności. Najistotniejszą chyba kwestią była próba odpowiedzi na pytanie: czy w związku ze zmianą przepisów, zmianie uległy także uprawnienia przyznane żołnierzom decyzjami wydanymi do 31 grudnia 2009 r.? A także: czy dodatki za rozławkę i świadczenia dotyczące zwrotu kosztów przejazdów określone w art. 68 znowelizowanej ustawy pragmatycznej, są tożsame z tymi funkcjonującymi w przepisach obowiązujących do 31 grudnia 2009 r. czy też są to całkiem inne świadczenia (umieszczone wszak w innym niż uprzednio rozdziale ustawy)? Problemy te oraz możliwe rozwiązania, wraz z ich wadami i zaletami, zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego artykułu.

## **II. Charakter świadczeń socjalno-bytowych oraz świadczeń przyznawanych żołnierzom z tytułu przeniesienia i podróży służbowych**

### **1. Problem wadliwej legislacji**

Jak wskazywano na wstępie, należności żołnierzy zawodowych z tytułu rozławkę, tj.: dodatek za rozławkę oraz zwrot kosztów codziennych dojazdów z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby i z powrotem – do dnia 31 grudnia 2009 r. wypłacane były z mocy decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie art. 86 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych<sup>6</sup> oraz rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie należności żołnierzy zawodowych za przeniesienia i podróże służbowe<sup>7</sup>.

Decyzje takie wydawane były żołnierzom na czas spełniania warunków do otrzymywania ww. należności, z wyłączeniem miesięcy o których mowa była w § 3 ust. 6 pkt 1 lit. a-c i pkt 2<sup>8</sup> ww. rozporządzenia z dnia 28 maja 2004 r. Dzięki decyzji żołnierz uzyskiwał zatem prawo do otrzymywania w przyszłości świadczenia z tytułu rozławkę, w okresie zajmowania przez niego stanowiska w danym miejscu pełnienia służby (z ww. ograniczeniami).

---

<sup>6</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 892, ze zm.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 140, poz. 1487, ze zm.

<sup>8</sup> Tj. miesięcy, w których żołnierz nie wykonywał zadań służbowych z nieusprawiedliwionych przyczyn, określonych w art. 93 ustawy pragmatycznej lub przez okres miesiąca kalendarzowego: 1) nie wykonywał zadań służbowych z powodu choroby lub zwolnienia z wykonywania zadań służbowych albo wykorzystywania urlopu zdrowotnego, okolicznościowego, szkoleniowego lub macierzyńskiego; 2) wykonywał zadania służbowe w miejscowości, w której żołnierz lub jego małżonek posiada dom lub samodzielny lokal mieszkalny albo jest on zameldowany na pobyt stały, bądź w miejscowości, z której istnieje dogodne połączenie komunikacyjne z tą miejscowością; 3) pełnił służbę poza granicami państwa; 4) nie dojeżdżał codziennie z miejsca zamieszkania do miejsca wykonywania zadań z innych przyczyn służbowych niż wymienione w punktach 2 i 3.

Co warte podkreślenia, art. 86 ustawy pragmatycznej w brzmieniu do 31 grudnia 2009 r. wskazywał jedynie, iż żołnierzowi zawodowemu przeniesionemu do pełnienia zawodowej służby wojskowej w innej miejscowości albo skierowanemu do wykonywania zadań służbowych poza stałym miejscem pełnienia służby lub miejscem zamieszkania przysługują należności za przeniesienia i podróże służbowe. Nie określał on zatem ani rodzaju przysługujących żołnierzom świadczeń, ani też nie wprowadzał żadnych ograniczeń w dostępie do nich. Wysokość oraz tryb przyznawania należności za przeniesienia i podróże służbowe, z uwzględnieniem sposobu obliczania czasu podróży służbowej oraz rodzaju należności i sposobu ustalania ich wysokości oraz terminów i trybu wypłaty, określić miał w formie rozporządzenia Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw pracy.

W rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie należności żołnierzy zawodowych za przeniesienia i podróże służbowe (Dz. U. Nr 140, poz. 1487) wymieniono już konkretne rodzaje należności, które miały być przyznawane żołnierzom (m. in. dodatek za rozłąkę). Można się zatem zastanowić, czy Minister Obrony Narodowej nie przekroczył granic ustawowego upoważnienia wydając ww. rozporządzenie<sup>9</sup>, w którym dodatkowo ustalono zarówno rodzaj i charakter<sup>10</sup> należności, jak też i zawężono<sup>11</sup> krąg uprawnionych do świadczeń żołnierzy. Moim zdaniem jednak wątpliwości budzi już samo sformułowanie delegacji ustawowej, gdyż jak wiadomo – upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno być na tyle szczegółowe, aby zamiar ustawodawcy był czytelny<sup>12</sup>.

## 2. Zagadnienie praw nabytych

Należy rozważyć w tym miejscu charakter świadczeń przyznawanych żołnierzom z tytułu przeniesienia i podróży służbowych, w odniesieniu do kwestii praw nabytych. Jako interesująca jawi się tu problematyka dodatku za rozłąkę, aczkolwiek z pewnymi modyfikacjami rozważania te dotyczyć będą także pozostałych świadczeń.

Otóż przez „nabycie praw” rozumiemy powiększenie o nowe elementy sfery praw danego podmiotu. Termin ten oznacza więc zajście pewnego zdarzenia (w naszym przypadku będzie to wydanie przez organ administracji decyzji), które prowadzi do ukształtowania pozycji prawnej podmiotu, w następstwie czego staje się on podmiotem określonego prawa (uprawnienia do otrzymywania należności z tytułu przeniesienia służbowego). Nabycie prawa związane jest nadto z uprawnieniem do domagania się określonego zachowania od podmiotu

---

<sup>9</sup> Art. 92 Konstytucji stanowi, iż rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

<sup>10</sup> Wątpliwości takie zaprezentował Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 9 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Bd, 1291/10. Warto też wskazać na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Trybunał jednoznacznie wskazuje, iż rozporządzenie swoją regulacją winno wykonywać ustawę, a więc konkretyzować jej przepisy, nie zaś uzupełniać ją w samoistny sposób, regulując zagadnienia pominięte przez ustawodawcę (*vide*: postanowienie TK z dnia 30 sierpnia 1988 r., Uw 6/88, OTK 1988, Nr 1, poz. 15, czy też wyrok TK z dnia 29 czerwca 2004 r., U 1/03, OTK-A 2004, Nr 6, poz. 60).

<sup>11</sup> Dla przykładu w wyroku z dnia 16 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa, 488/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stanął na stanowisku, iż minister wykroczył poza zakres delegacji ustawowej wprowadzając w omawianym rozporządzeniu dodatkowe kryteria, zawężające krąg uprawnionych do zasiłku osiedleniowego oraz ryczałtu z tytułu przeniesienia. Podobnie wypowiadał się także choćby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdzając, iż ustawodawca nie upoważnił ministra w wytycznych art. 86 ustawy pragmatycznej do wprowadzania dodatkowych kryteriów wyłączających przyznanie należności za przeniesienia służbowe (wyrok z dnia 11 września 2009 r. sygn. akt III SA/Łd, 310/09).

<sup>12</sup> Więcej o kwestiach związanych z delegacją ustawową – patrz: komentarz do art. 92 Konstytucji – B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, a także orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lutego 1993 r., P 4/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 3, s. 39.

zobowiązanego (uprawniony żołnierz może domagać się wypłaty przyznanego mu świadczenia)<sup>13</sup>. W tym zatem znaczeniu możemy stwierdzić, iż żołnierz, któremu decyzją przyznano np. dodatek za rozłąkę, „nabył prawo” do otrzymywania takiego świadczenia.

Trzeba tu jednak zwrócić uwagę, na pewną charakterystyczną i istotną cechę świadczeń związanych z przeniesieniem. Otóż decyzje przyznające żołnierzom dodatek za rozłąkę nie są decyzjami, których moc wiążąca obejmuje dokonanie jednorazowej czynności. I choć z literalnego brzmienia przepisu, w ocenie autorki nie wynika konieczność przyznawania uprawnionemu żołnierzowi świadczenia na cały okres pełnienia przez niego służby na danym stanowisku służbowym, to z oczywistych względów za co najmniej niepraktyczny i niecelowy, należałoby uznać pomysł wydawania żołnierzowi co miesiąc nowej decyzji w tym zakresie (aczkolwiek takie działanie pozwoliłoby na uniknięcie wątpliwości w sytuacji zmian w przepisach). Dodatek taki żołnierz otrzymuje więc z mocy decyzji co miesiąc w okresie, w którym spełnia warunki do jego otrzymywania. Decyzja przyznająca świadczenie rozłąkowe nie „zużywa się” zatem po jednorazowym otrzymaniu przez żołnierza dodatku.

### 3. Pytanie o trwałość uprawnień

Skoro, jak wskazano powyżej, decyzja przyznająca dodatek za rozłąkę jest decyzją kreującą uprawnienie żołnierza do otrzymywania świadczenia w kolejnych miesiącach, należy zastanowić się w tym miejscu czy „prawo nabyte” w taki sposób, jest prawem nabytym „po wsze czasy”. „Po wsze czasy”, czyli przynajmniej do końca kadencji na danym stanowisku, przy niezmienionym stanie faktycznym.

Rozważmy więc konsekwencje uznania, iż tak właśnie jest, tzn., że raz nabyte z decyzji uprawnienie do otrzymywania comiesięcznych dodatków wygaśnie dopiero z chwilą zdjęcia żołnierza z dotychczas zajmowanego stanowiska. Otóż z takiego założenia wynika, że żołnierz będzie otrzymywał świadczenie nie tylko w sytuacji gdy przepis uprawniający zmieni się w taki sposób, iż swym zakresem nie obejmie sytuacji, w której ów żołnierz się znajduje (zawężony zostanie krąg uprawnionych do świadczenia), ale i w przypadku, gdy w ogóle odpadnie podstawa prawna należności (ustawodawca zrezygnuje całkowicie z przyznawania danego rodzaju świadczeń lub też zamiast dotychczasowego, wprowadzi inne).

Powyższe doprowadzi w mojej ocenie do nierówności praw innych podmiotów, gdyż żołnierz, którego przeniesienie służbowe nastąpiło w późniejszym czasie nie otrzyma świadczenia, choć znajdzie się w identycznej sytuacji faktycznej jak jego kolega, który został służbowo przeniesiony kilka miesięcy wcześniej. Choćby zatem z omawianych wyżej względów, nie można uznać moim zdaniem, aby dodatek za rozłąkę miał charakter prawa bezwzględnie nabytego i niepodlegającego żadnym modyfikacjom<sup>14</sup>. Żołnierz nabędzie zatem prawo wyłącznie do świadczeń, które przysługują mu w niezmienionym stanie faktycznym i prawnym, a późniejsze zmiany w prawie nie będą mogły odebrać mu tych uprawnień z mocą wsteczną.

W mojej ocenie z uwagi na powyższe, choć decyzja w swym literalnym brzmieniu nadaje żołnierzowi uprawnienie na przyszłość do otrzymywania w pewnym okresie danego świadczenia, to decyzja taka winna być przez organ wydający, niejako co miesiąc

---

<sup>13</sup> Por. K. Ślebzak, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Warszawa 2009 r., s. 74-75.

<sup>14</sup> Trudno zgodzić się przy tym ze stanowiskiem wyrażonym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 maja 2005 r. (sygn. akt II SA/Wa, 2389/04), w którym Sąd w sytuacji gdy przepis rodzący pewne uprawnienie utracił moc prawną, dość kategorycznie stwierdził, że decyzja przyznająca to świadczenie stałaby się bezprzedmiotowa jedynie gdyby znowelizowane przepisy przewidywały taki skutek.

weryfikowana<sup>15</sup>. W przypadku stwierdzenia, iż żołnierz przestał spełniać warunki do otrzymywania świadczenia, należałoby decyzję wygasić.

Warto przy tym zaznaczyć, iż niczym nieuzasadnione jest oczekiwanie, że raz ukształtowane prawa i obowiązki nie ulegną nigdy zmianie. Zasada ochrony praw dobrze nabytych, jako jeden z istotnych filarów współczesnej koncepcji państwa prawa, nie jest bowiem zasadą wszechogarniającą i bezwzględną. Zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmiany sytuacji prawnej jednostek, w tym również zniesienia lub ograniczenia dotychczas posiadanych praw<sup>16</sup>.

#### 4. Wygaszanie lub zmiana decyzji administracyjnych

Konieczność wygaszenia decyzji w omawianym przeze mnie aspekcie, może nastąpić w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy ulegnie zmianie stan faktyczny, tj. np. małżonka czy dziecko żołnierza przeprowadzą się do miejscowości, w której żołnierz aktualnie pełni służbę. W takim przypadku nie ulega wątpliwości, iż z uwagi na istotną zmianę sytuacji faktycznej po stronie adresata decyzji, żołnierz utraci prawo do otrzymywania dodatku za rozłąkę<sup>17</sup>. Drugą sytuacją będzie zaś zmiana (nie każda oczywiście) stanu prawnego.

W tym miejscu wypada podkreślić, iż co do zasady decyzja istniejąca w chwili wejścia w życie nowego przepisu staje się bezprzedmiotowa wówczas, gdy nowo wprowadzony przepis tak stanowi<sup>18</sup>. Uchylenie bądź zmiana materialnoprawnej podstawy decyzji nie powoduje bowiem automatycznego pozbawienia mocy obowiązującej decyzji dotychczas wydanych<sup>19</sup>. Należy jednak wskazać, iż w omawianym stanie faktycznym nowe przepisy dotyczące świadczeń rozłąkowych, nie uchyliły wprost decyzji tych kategorii. Ustawodawca nie dał zatem organom administracji konkretnego przepisu, na podstawie którego mogłyby one wygasić wydane przed dniem 1 stycznia 2010 r. decyzje.

Jak wskazuje doktryna – nowe przepisy mogą również dokonywać zmian we wcześniej wydanych decyzjach. Zmiany te dotyczyć będą albo przekształcenia przedmiotu dotychczasowego stosunku prawnego poprzez rozszerzenie istniejących już uprawnień (czy obowiązków) lub zmianę przedmiotu dotychczasowego stosunku prawnego. Zmianie mogą też ulec granice uprawnień przy pozostawieniu ich istoty bez zmiany. W obu przypadkach mamy jednak do czynienia ze zmianą przedmiotu stosunku prawnego, a więc zmianą treści decyzji w związku z nową regulacją prawną<sup>20</sup>.

Analizując omawiany stan faktyczny należy zauważyć, iż możemy tu właśnie mieć do czynienia z taką sytuacją, tj. zmianą treści decyzji, w związku z wejściem w życie nowej

---

<sup>15</sup> W tym miejscu wypada zwrócić uwagę na problem tzw. otwartych trwałych stanów faktycznych. Jak wskazuje doktryna – stany te można podzielić na pewne zamknięte odcinki czasu, które w przypadku zmiany normatywnej winny zostać powiązane z dotychczasową regulacją (por. M. Kamiński, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 292). Przyjęcie tej koncepcji pozwala moim zdaniem na podział realnych stanów faktycznych (które początek swój miały pod rządami starych przepisów i trwają nadal) na odcinki czasowe, które podlegać będą odpowiednio – reżimowi dawnego lub nowego prawa.

<sup>16</sup> M. Kotulski, *Zmiana lub uchylenie decyzji z zakresu pomocy społecznej*, <http://www.publiczni.pl/arttykul/157>

<sup>17</sup> Co wynika wprost z przepisów ustawy pragmatycznej oraz omawianego rozporządzenia.

<sup>18</sup> *Vide*: T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 kpa)*, Państwo i Prawo 1992 r., Nr 7, s. 53. Jak zaś wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 grudnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 1691/07) – „zmiana lub uchylenie podstawy prawnej nie ma, co do zasady, wpływu na dalszy byt decyzji administracyjnej. Wyjątek w tym względzie zachodzi wówczas, gdy przepisy ingerujące w dotychczasową treść podstawy prawnej tak stanowią lub gdy wynika to z całości kształtu unormowania danej materii”.

<sup>19</sup> M. Kamiński, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 449.

<sup>20</sup> T. Woś, *op. cit.*, s. 53-54.

regulacji prawnej<sup>21</sup>. Nowe przepisy zawęziły bowiem krąg beneficjentów świadczenia rozłąkowego. Stosownie do postanowień art. 68 ust. 1 ustawy pragmatycznej w brzmieniu od 1 stycznia 2010 r. – żołnierzowi zawodowemu pozostającemu w związku małżeńskim lub posiadającemu dzieci pozostające na jego utrzymaniu, który w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 r. Nr 41, poz. 398, ze zm.) korzysta z zakwaterowania tymczasowego bez prawa zamieszkiwania z członkami rodziny, przysługuje dodatek za rozłąkę. Z redakcji przepisu § 7a w zw. z § 2 pkt 6 cyt. rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r. wynikało zaś, że jedynym kryterium od którego spełnienia uzależniano ustalenie prawa do dodatku za rozłąkę było przesiedlenie się. Warunek ten spełniony był zarówno w przypadku, gdy żołnierz korzystał z zakwaterowania tymczasowego, jak i w sytuacji zameldowania się przez żołnierza na pobyt stały lub czasowy trwający ponad dwa miesiące w lokalu niepozostającym w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

## 5. Tożsamość świadczeń czy nowa instytucja?

Kolejnym zagadnieniem, nad którym trzeba się zastanowić jest to, czy wprowadzony uchylonym rozporządzeniem z dnia 28 maja 2004 r. dodatek za rozłąkę jest tym samym dodatkiem, o którym mowa w przepisach ustawy pragmatycznej w brzmieniu od dnia 1 stycznia 2010 r. Pytanie zatem, czy zachodzi tu tożsamość wskazanych świadczeń, czy też wprowadzony w art. 68 ustawy pragmatycznej dodatek jest całkiem nową instytucją. Przyjmując bowiem, że od dnia 1 stycznia 2010 r. ustawą pragmatyczną wprowadzono całkiem nowy rodzaj świadczenia, trzeba by stwierdzić, iż ta data stanowi jednoznaczne rozgraniczenie czasowe jeśli chodzi o funkcjonowanie „starego” i „nowego” dodatku. „Stary” dodatek byłby więc przyznawany jedynie za okres do dnia 31 grudnia 2009 r., a po tej dacie wszystkie dotychczasowe decyzje straciłyby podstawę prawną.

Jak już podnoszono, od dnia 1 stycznia 2010 r. instytucja dodatku za rozłąkę pomieszczona została w art. 68 ustawy pragmatycznej, który znajduje się w rozdziale 4 ustawy, zatytułowanym „Podstawowe uprawnienia i obowiązki służbowe żołnierzy zawodowych”. Przed tą datą dodatek za rozłąkę przyznawany był na podstawie rozporządzenia wydanego w oparciu o delegację zawartą w art. 86 ustawy pragmatycznej. Art. 86 znajdował się zaś w rozdziale 5 zatytułowanym „Uposażenie i inne należności pieniężne żołnierzy zawodowych”, czyli w zupełnie innej części ustawy, co może rodzić pytanie o tożsamość omawianych świadczeń.

W mojej ocenie, mimo zasygnalizowanej wyżej niespójności, nie możemy jednak mówić, że dodatek z tytułu rozłąki przed i po zmianie przepisów, to zupełnie inne instytucje. Po pierwsze należy zauważyć, iż genezą obu świadczeń jest przeniesienie służbowe żołnierza. Prawodawca chciał bowiem zrekompensować żołnierzom fakt rozłąki z rodziną wywołany zmianą miejsca pełnienia służby. Po wtóre zaś, jak wskazuje orzecznictwo, sama zmiana numeracji przepisów nie świadczy o likwidacji starej i utworzeniu całkiem nowej instytucji prawnej, choć o tej samej nazwie.

Uważam zatem, iż instytucja dodatku z tytułu rozłąki istnieje nadal po zmianie przepisów, zmieniła się wyłącznie (a nie odpadła) jej podstawa prawna.

---

<sup>21</sup> Choć przepisy zmieniające ustawę pragmatyczną nie wprowadziły niestety tak jednoznacznej regulacji w tym zakresie, z jaką dla przykładu mamy do czynienia w art. 139 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym: „decyzje w sprawie pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy wydane na podstawie art. 85f ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach zachowują moc, z tym że realizacja świadczeń przysługujących tym cudzoziemcom odbywa się według zasad określonych w niniejszej ustawie”.



## 6. Poziom regulacji ustawowej

W tym miejscu pragnę zasygnalizować jeszcze jedną okoliczność, którą warto mieć na względzie przy omawianiu przedstawianego problemu. Otóż do dnia 31 grudnia 2009 r. wszelkie kwestie związane z przyznawaniem i wypłatą dodatku z tytułu rozłąki regulowane były na poziomie rozporządzenia. Po zmianie przepisów, tj. od dnia 1 stycznia 2010 r. instytucja dodatku za rozłąkę znalazła swoje miejsce w ustawie pragmatycznej. Od tego dnia to wprost z ustawy wynika już np. krąg beneficjentów tego świadczenia.

Przyjmując ciągłość instytucji dodatku za rozłąkę, należy więc jeszcze rozważyć jak ta zmiana wpływa na wydane przed 1 stycznia 2010 r. decyzje. Otóż z hierarchii źródeł prawa wynika, iż rozporządzenie jest aktem podustawowym. Ponieważ wydawane jest w celu realizacji ustawy, nie może być z nią sprzeczne. W omawianym przypadku ustawa pragmatyczna po zmianie, zawęziła krąg uprawnionych do dodatku rozłąkowego względem ograniczeń określonych w rozporządzeniu obowiązującym do 31 grudnia 2009 r. Ponieważ nowe regulacje wprowadzono ustawą, a nie jak dotąd – rozporządzeniem, tym bardziej, w mojej ocenie, po tej dacie jedynie decyzje zgodne z nową ustawą mogą pozostać w obrocie prawnym.

### III. Rozstrzygnięcie po dniu 31 grudnia 2009 r. spraw dotyczących świadczeń za okres do dnia 31 grudnia 2009 r.

Jak wspomiano, do dnia 31 grudnia 2009 r. na podstawie art. 86 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz cyt. rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie należności żołnierzy zawodowych za przeniesienia i podróże służbowe, przyznawano żołnierzom m. in. dodatek z tytułu rozłąki. Dnia 1 stycznia 2010 r., w związku ze zmianą ustawy pragmatycznej oraz wejściem w życie rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie należności pieniężnych żołnierzy zawodowych za przeniesienia, przesiedlenia i podróże służbowe, utraciło moc ww. rozporządzenie z dnia 28 maja 2004 r. Od tego dnia jedynym przepisem dotyczącym wskazanego świadczenia rozłąkowego był art. 68 ustawy pragmatycznej, gdyż rozporządzenie wykonawcze do niego weszło w życie dopiero po kilku miesiącach.

Pojawiło się zatem pytanie na podstawie jakich przepisów mają być rozstrzygane od dnia 1 stycznia 2010 r. sprawy dotyczące świadczeń za okres sprzed nowelizacji. Konieczność rozstrzygnięcia takich spraw mogła bowiem nastąpić w dwóch przypadkach:

- 1) w sytuacji gdy żołnierz złożył wniosek o wypłatę należności rozłąkowych pod koniec roku, a organy nie zdążyły wydać do końca 2009 r. decyzji;
- 2) gdy żołnierz złożył wniosek o przyznanie świadczenia np. po kilku miesiącach lub latach od przeniesienia służbowego, domagając się należności za okres przed dniem 1 stycznia 2010 r.

Pierwsza ze wskazanych sytuacji nie wzbudzała większych kontrowersji. Zgodnie z art. 8 ustawy zmieniającej ustawę pragmatyczną – sprawy wszczęte i niezakończone ostateczną decyzją przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej prowadzi się na podstawie przepisów dotychczasowych<sup>22</sup>. W takich więc przypadkach należało wydawać decyzje na

---

<sup>22</sup> W tym miejscu warto zasygnalizować, iż operowanie przez prawodawcę w przepisach intertemporalnych pojęciem „wszczenia i niezakończenia sprawy”, celem rozgraniczenia między reżimem prawa dawnego i nowego – może okazać się zabiegiem całkowicie nietrafionym (w mojej ocenie tak właśnie jest w omawianej sprawie). Otóż wymaga podkreślenia, iż przesłanka wszczęcia postępowania administracyjnego nie stanowi co do zasady elementu normatywnego stanu faktycznego. Dlatego też moment wszczęcia postępowania w sprawie, nie powinien stanowić punktu rozgraniczającego reżimy prawne, wedle których dokonywana będzie ocena

podstawie art. 86 ustawy w brzmieniu do 31 grudnia 2009 r. oraz cyt. rozporządzenia z dnia 28 maja 2004 r. Pytanie tylko, czy takie decyzje należałoby ograniczać czasowo tzn. wskazywać w nich, że świadczenie przyznawane na podstawie starych przepisów przysługuje do dnia 31 grudnia 2009 r., mimo, iż po tej dacie żołnierz także pozostawał w rozłące? Wydaje się jednak, że takie ograniczenie byłoby niecelowe, choćby z uwagi na okoliczność, iż nowe rozporządzenie dotyczące świadczeń rozłąkowych nie weszło w życie od dnia 1 stycznia 2010 r.

Znacznie większy problem stwarzał jednak przypadek drugi. Ponieważ do wszczęcia postępowania zarówno przed, jak i po zmianie przepisów niezbędny był wniosek żołnierza, o wszczęciu postępowania w sprawie można mówić najwcześniej z chwilą złożenia przez zainteresowanego takowego wniosku. Gdy żołnierz złożył wniosek po dniu nowelizacji ustawy, nie można było stwierdzić, że jego sprawa wszczęta została przed dniem 1 stycznia 2010 r. Możliwość stosowania derogowanych przepisów w oparciu o art. 8 ustawy zmieniającej ustawę pragmatyczną, była zatem co najmniej wątpliwa.

Omawiając przedmiotowy problem, trzeba zwrócić uwagę na niejednolite stanowisko doktryny oraz orzecznictwa w tego typu kwestiach międzyczasowych. Z jednej bowiem strony wskazuje się, iż zgodnie z zasadą praworządności określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy państwa, w tym również organy administracji publicznej, winne są stosować przepisy prawa obowiązujące w chwili wydania rozstrzygnięcia, o ile przepisy intertemporalne nie stanowią inaczej<sup>23</sup>. Podnosi się w związku z tym, iż w przypadku, gdy ustawa nowa nie zawiera przepisów przejściowych, niedopuszczalne jest stosowanie przepisów dawnej ustawy. Zakaz ten wywodzony jest dla przykładu z art. 6 kpa, który nakazuje organom administracji publicznej działać na podstawie prawa. Skoro dotychczasowe prawo zostaje uchylone przez nową regulację, to przestaje ono istnieć jako prawo, stając się jedynie materiałem do badania przeszłości. Stosowanie przez organy norm wynikających z ustawy dawnej może mieć miejsce wyłącznie w sytuacji pomieszczenia przez prawodawcę w nowych przepisach stosownej normy intertemporalnej<sup>24</sup>.

Z drugiej jednak strony, jako naczelną zasadę prawa administracyjnego intertemporalnego przywołuje się zasadę *tempus regit factum*<sup>25</sup>. Specyfika mocy

---

prawna zaistniałego stanu faktycznego. Ponadto wskazać trzeba, iż uzależnianie reżimu prawnej oceny zakończonych stanów faktycznych od momentu złożenia wniosku zainteresowanego podmiotu o wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji – może także prowadzić do naruszenia konstytucyjnych zasad i wartości – w szczególności, gdy przed złożeniem wniosku zainteresowany spełnił wszelkie materialnoprawne warunki określone w derogowanej normie. - por. M. Kamiński, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 388-390.

<sup>23</sup> *Vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 488/11.

<sup>24</sup> M. Sobol, *Zasada aktualności regulacji w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas w prawie administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 264. Warto przywołać tu także wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał stwierdził, iż w przypadku, gdy ustawodawca milczy w kwestii intertemporalnej, zasadniczo przyjmuje się, że zakres stosowania ustawy jest wyznaczony, gdy idzie o datę początkową – datę jej wejścia w życie. To oznacza, że ustawę nową należy stosować także co do stosunków zaistniałych wcześniej (zasada bezpośredniego działania ustawy nowej, od daty jej wejścia w życie) - *vide*: wyrok TK z dnia 10 maja 2004 r., SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, s. 561. Jak nadto wskazuje Trybunał – „w razie wątpliwości, czy należy stosować ustawę dawną czy nową, pierwszeństwo ma ustawa nowa. Ta ogólna zasada prawa intertemporalnego tłumaczy się domniemaniem, że ustawa nowa jest lepszym, a przynajmniej powinna być lepszym odbiciem aktualnych stosunków prawnych, bardziej dostosowanym do aktualnego stanu prawnego. Z całą pewnością jest ona wyrazem woli ustawodawcy, która została powzięta później aniżeli wola ustawodawcy, której wyrazem był wcześniej wydany akt normatywny. Jest tak zwłaszcza wówczas, gdy późniejszy akt ustawodawczy był wydany przez parlament w innym, później wybranym składzie. Aby więc można było mówić o przedłużonym działaniu ustawy dawnej, muszą za tym przemawiać wyraźnie określone względy znajdujące wyraz w poddanych wykładni przepisach”- uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 1993 r., W 4/93.

<sup>25</sup> Jak podaje M. Kamiński: „Zasada *tempus regit factum* ma charakter zasady prawnej o statusie dyrektywalnym na obszarze prawa administracyjnego. Oznacza to, że powinna być ona pojmowana jako norma

obowiązującej norm prawa administracyjnego, a także przyjęcie założenia, iż stosunki administracyjnoprawne powstają z mocy samego prawa z momentem ziszczenia się normatywnego stanu faktycznego, bardzo mocno przemawiają za uznaniem, iż miarodajnym momentem określenia stanu prawnego, który winien być właściwy dla normatywnej oceny wszelkich zdarzeń czy zachowań prawnie istotnych – jest chwila realnego ich zaistnienia w rzeczywistości pozanormatywnej<sup>26</sup>. Domniemanie *tempus regit factum* oznacza zatem przyjęcie metody dalszego działania dawnego prawa w odniesieniu do stanów faktycznych „naznaczonych” oceną normatywną derogowanych przepisów oraz uznanie, iż metoda bezpośredniego działania nowego prawa wynikać może wyłącznie z wyraźnego przepisu intertemporalnego nowej ustawy, co dodatkowo winno być uzasadnione „ważnym interesem publicznym, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”<sup>27</sup>.

Przechodząc do rozważań nad omawianym przypadkiem, należy zaznaczyć, iż ustawa zmieniająca ustawę pragmatyczną nie wypowiedała się w kwestii czy do zdarzeń wywołujących określone skutki prawne, a zaistniałych przed wejściem w życie ustawy nowelizującej, winno się stosować nowe czy też stare przepisy. Zakładając jednak, iż w związku z brakiem regulacji intertemporalnej, właściwym będzie przyjęcie zasady intertemporalnej *tempus regit factum*, uznać należy, że w sytuacji gdy żołnierz po dniu 31 grudnia 2009 r. złożył wniosek<sup>28</sup> o przyznanie świadczenia domagając się należności za okres przed 1 stycznia 2010 r. - rozstrzygać należy na podstawie przepisów derogowanych.

Na koniec należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden problem, który pojawiłby się, gdybyśmy przyjęli za miarodajną zasadę bezpośredniego działania prawa nowego w stosunku do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem 1 stycznia 2010 r. Otóż rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie świadczeń socjalno-bytowych dla żołnierzy zawodowych (Dz. U. Nr 87, poz. 565), które weszło w życie z dniem 5 czerwca 2010 r., w § 16 określa, iż dodatek za rozłąkę i zwrot kosztów codziennych dojazdów z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby i z powrotem przyznaje się w wysokości określonej w rozporządzeniu od dnia 1 stycznia 2010 r. Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania, należałoby zatem dojść do wniosku, iż *de facto* nie ma możliwości przyznania żołnierzowi świadczeń za okres sprzed nowelizacji przepisów w sytuacji, gdy złożył on wniosek po dniu 31 grudnia 2009 r.

Rozstrzygnięcie tego rodzaju godziłoby jednak w ocenę autorki w podstawowe zasady państwa prawa, gdyż powodowałoby przerzucenie na obywatela odpowiedzialności za ewidentne błędy i niedociągnięcia legislacyjne, a więc leżące po stronie organów państwa. W sytuacji gdy nie ma wątpliwości, iż w okresie do 31 grudnia 2009 r. żołnierz spełniał przesłanki do otrzymywania dodatku za rozłąkę (zgodnie z zapisami obowiązującej w tym czasie ustawy oraz rozporządzenia) – uważam, że powinien takie świadczenie uzyskać w oparciu o dotychczasowe przepisy.

---

prawna o znaczeniu zasadniczym dla całego obszaru regulacji administracyjnoprawnej. Źródłem normatywności tej zasady jest klauzula demokratycznego państwa prawnego wynikająca z art. 2 Konstytucji RP oraz zasady cząstkowe z niej wywodzone (w tym np. zasada zaufania do państwa i prawa, zasada ochrony praw nabytych, zasada bezpieczeństwa prawnego, zasada nieretroakcji)” - M. Kamiński, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 557.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 172.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 176. Zob. też wyrok TK z dnia 2 marca 1993 r., K 9/92, OTK 1993, Nr 1, poz. 6, orzeczenie TK z dnia 31 stycznia 1996 r., K 9/95, OTK 1996, Nr 1, poz. 2 czy wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., P 66/07, OTK-A 2009, Nr 5, poz. 65.

<sup>28</sup> Jak wskazuje M. Kamiński: „Jeżeli chodzi o decyzje, które wyzwalają skutki z mocą wsteczną (decyzje retroaktywne), albo o niektóre decyzje, które wyzwalają skutki z mocą hybrydalną, to trzeba stwierdzić, że wniosek jest co prawda warunkiem koniecznym wyzwolenia tych skutków, jednakże nie należy on do normatywnego stanu faktycznego, którego realizacja przesądza o spełnieniu warunków materialnoprawnych powstania skutku prawnego (np. nabycia uprawnienia). (...) Sam wniosek o dokonanie konkretyzacji prawa jest więc tylko warunkiem wydania decyzji wyzwalającej skutki prawne z mocą od momentu określonego w ustawie”, *Ibidem*, s. 359.

Można by się nadto zastanowić, czy żołnierz jeszcze pod rządami „starego” rozporządzenia oraz ustawy pragmatycznej w uprzednim jej brzmieniu, nie nabył ekspektatywy prawa, co tym bardziej uzasadniałoby możliwość przyznania mu spornego dodatku także po zmianie przepisów. Co do ochrony ekspektatyw wypowiedział się (choć w trochę innym kontekście) Naczelny Sąd Administracyjny w Uchwale Składu Siedmiu Sędziów<sup>29</sup> wskazując, iż zróżnicowanie tej ochrony może wyrażać się także w przyjęciu bardziej korzystnej dla jednostki reguły intertemporalnej. Ponadto, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, iż z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną mamy do czynienia, gdy wprawdzie nie doszło jeszcze do formalnego wydania aktu (np. decyzji administracyjnej) przyznającego określone uprawnienie, jednak wszystkie ustawowe przesłanki warunkujące nabycie tego prawa zostały już spełnione, a jedynym brakującym elementem, który kończy proces przejścia prawa, jest przesłanka formalna np. w postaci złożenia wniosku o przyznanie świadczenia. Istotą tej konstrukcji jest zatem objęcie ochroną konstytucyjnoprawną wyłącznie tych praw, które zostały już niejako abstrakcyjnie nabyte na poziomie normatywnym przez zainteresowane podmioty, w związku ze zrealizowaniem się normatywnego stanu faktycznego<sup>30</sup>. Powyższe tym bardziej przemawia więc za słusznością przyjętej tezy o konieczności stosowania dawnego prawa przy rozstrzygnięciu spraw dotyczących należności za okres przed dniem 1 stycznia 2010 r.

#### **IV. Rozstrzygnięcie spraw w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 4 czerwca 2010 r.**

##### **1. Sprawy wszczęte i zakończone decyzjami wydanymi do dnia 31 grudnia 2009 r.**

Jak już wskazywano, po nowelizacji przepisów ustawy pragmatycznej pojawiło się pytanie czy dotychczas wydane decyzje mogą być nadal podstawą do wypłaty świadczeń związanych z rozłąką, czy też w związku ze zmianą przepisów decyzje te utraciły rację bytu i winny zostać wygaszone.

Z uwagi na okoliczność, iż dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie omawianych świadczeń regulowane były aktem rangi rozporządzenia, natomiast od dnia 1 stycznia 2010 r. – ustawą, a także z uwagi na fakt, że zakres przedmiotowy, a przede wszystkim podmiotowy nowej regulacji odbiegał zasadniczo od dotychczasowych rozwiązań prawnych, organy administracji rozważały możliwość zastosowania art. 162 § 1 pkt 1 kpa w stosunku do wszystkich wydanych do dnia 31 grudnia 2009 r. decyzji tego typu. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem była ponadto konieczność gospodarowania środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu, w zgodzie z obowiązującym stanem prawnym, a także fakt, że projekt rozporządzenia w sprawie świadczeń socjalno-bytowych dla żołnierzy zawodowych, które miało zostać wydane na podstawie art. 68 ustawy pragmatycznej zakładał, iż dodatek za rozłąkę i zwrot kosztów codziennych dojazdów z miejsca zamieszkania do miejsca pełnienia służby i z powrotem, przyznaje się w wysokości określonej w rozporządzeniu od dnia 1 stycznia 2010 r.

W mojej jednak ocenie nie było podstaw prawnych do wygaszania od dnia 1 stycznia 2010 r. wszystkich decyzji w omawianych sprawach, a jedynie tych, które pozostawałyby w sprzeczności z zapisami znowelizowanej ustawy. Aby wygasić wszystkie decyzje należałoby przyjąć koncepcję, iż nowe uregulowania wprowadziły całkiem nowe świadczenie w postaci dodatku za rozłąkę, który w żadnym stopniu nie jest kontynuacją uprzednio istniejącego świadczenia. W pierwszej części niniejszego artykułu wskazywałam jednak dlaczego w mojej ocenie brak jest podstaw do przyjęcia takiej tezy mimo, iż utraciły moc obowiązującą

---

<sup>29</sup> Uchwała z dnia 12 marca 2001 r., sygn. akt OPS 14/00.

<sup>30</sup> M. Kamiński, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 381-383.

dotychczasowe przepisy stanowiące podstawę wydania decyzji przyznających opisywane należności pieniężne.

Warto w tym miejscu jeszcze zaznaczyć, iż jak podkreśla w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny – ingerencja w nabyte na mocy ostatecznej decyzji administracyjnej prawa, może nastąpić wyłącznie w trybie określonym w kpa dla wzruszenia decyzji ostatecznych lub z mocy wyraźnego i niebudzącego wątpliwości przepisu rangi ustawowej<sup>31</sup>. Jak już zaś podnoszono – w omawianym przypadku brak jest takich regulacji.

Niezależnie od tego należy wskazać, iż wygaszenie wszystkich decyzji omawianego typu doprowadziłoby do wstrzymania wypłaty świadczeń do czasu ukazania się nowego rozporządzenia, tj. jak się ostatecznie okazało, przez ponad pięć miesięcy. Stan taki byłby nie do przyjęcia w szczególności w sytuacji, gdy z zapisów znowelizowanej ustawy jednoznacznie wynikałoby uprawnienie żołnierza do otrzymywania wskazanego świadczenia. Uważam, iż w takim przypadku brak byłoby podstaw do zastosowania art. 162 § 1 pkt 1 kpa, gdyż ani z żadnego przepisu prawa nie wynikał bezpośrednio nakaz stwierdzenia wygaśnięcia przedmiotowych decyzji, ani też za takim rozwiązaniem nie przemawiał interes społeczny, a już tym bardziej – interes stron. Wygaszenie zaś od dnia 1 stycznia 2010 r. wszystkich decyzji doprowadziłoby do sytuacji, w której żołnierz choć uprawniony do otrzymywania należności danego typu, nie otrzymywałby ich przez kilka miesięcy. Taka sytuacja mogłaby zaś stanowić podstawę do późniejszych wystąpień żołnierzy o wypłatę odsetek od niewypłaconych im terminowo, choć przysługujących w myśl ustawy, należności.

W mojej ocenie, po dniu 31 grudnia 2009 r., należało kontynuować wypłatę świadczeń rozłukowych w oparciu o dotychczas wydane decyzje, jednak pod warunkiem, iż nie były one sprzeczne z zapisami znowelizowanej ustawy. Gdyby po tej dacie organ skonstatował, iż żołnierz z uwagi na zmianę przepisów, nie spełnia już warunków do otrzymywania danego świadczenia, decyzję taką należało wygaszyć. Stanowisko to jest zgodne z zaprezentowanym przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 9 grudnia 2010 r., a szerzej omówione zostało we wcześniejszej części artykułu.

## **2. Sprawy dotyczące należności za okres od dnia 1 stycznia 2010 r.**

Jak już wskazywano, od 1 stycznia 2010 r. utraciło moc obowiązującą rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 28 maja 2004 r. w sprawie należności żołnierzy zawodowych za przeniesienia i podróże służbowe, które to rozporządzenie określało wysokość oraz tryb przyznawania żołnierzom zawodowym m. in. należności w postaci dodatku z tytułu rozłuki. Po tej dacie znowelizowany art. 68 ustawy pragmatycznej przewidywał zaś wprost omawiane świadczenie, nie wydano jednak na jego podstawie przepisów wykonawczych, które weszłyby w życie równocześnie ze zmianą ustawy.

W związku z powyższym, wnioski składane po dniu 1 stycznia 2010 r., dotyczące świadczeń należnych po tej dacie, nie mogły być przez organy administracji rozpoznawane, aż do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych. Organy te bez swojej winy (projekt rozporządzenia wykonawczego „utknął” bowiem w uzgodnieniach międzyresortowych) przetrzymywały więc wnioski żołnierzy o przyznanie ww. świadczeń, czym oczywiście niejednokrotnie naruszały terminy zakreślane przez Kodeks postępowania administracyjnego. W tym jednak wypadku, organy nie mając rozporządzenia, które określałoby wysokość oraz tryb przyznawania świadczeń, nie miały możliwości postępowania w zgodzie z kodeksowymi terminami.

---

<sup>31</sup> *Vide*: wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., K 10/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 29.

W podsumowaniu, warto zaznaczyć odwołując się do zasad techniki prawodawczej<sup>32</sup>, iż co do zasady wszelkie elementy istotne dla danej ustawy powinny być uregulowane w niej samej, co wynika z wykładni § 2 załącznika do wskazanego rozporządzenia. W praktyce jednak wiele zagadnień technicznych lub organizacyjnych ustawy przekazują do unormowania w przepisach wykonawczych. Jeżeli od wydania rozporządzenia zawierającego takowe przepisy zależy, czy normy wynikające z ustawy będą w praktyce mogły być stosowane, rozporządzenie to określić można jako mające podstawowe znaczenie dla funkcjonowania tej ustawy. Ponieważ racjonalny ustawodawca ustanawia ustawę po to, by była ona stosowana, musi zapewnić, żeby te akty wykonawcze, które mają podstawowe znaczenie dla jej funkcjonowania, weszły w życie w dniu wejścia w życie ustawy (bądź jej nowelizacji), na podstawie której jest ono wydawane. Aby akty wykonawcze mogły wejść w życie razem z ustawą, na podstawie której zostały wydane, projekty tych aktów powinny być, co do zasady, opracowane razem z projektem samej ustawy<sup>33</sup>. Niestety, w omawianym przypadku zdaje się, że prawodawca zapomniał o tych wytycznych.

## V. Rozpoznawanie spraw po dniu 5 czerwca 2010 r.

Z dniem 5 czerwca 2010 r. weszło w życie cyt. rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 30 kwietnia 2010 r. w sprawie świadczeń socjalno-bytowych dla żołnierzy zawodowych. Rozporządzenie to przewidywało możliwość przyznawania świadczeń na jego podstawie od dnia 1 stycznia 2010 r. Zapis taki wprowadzono, aby uniknąć luki w przepisach, która powstała w związku z wyrugowaniem z obrotu prawnego uprzedniego rozporządzenia traktującego o świadczeniach przyznawanych z tytułu rozłąki oraz nieukazaniem się od dnia 1 stycznia 2010 r. nowych przepisów wykonawczych. Z założenia umożliwić to więc miało przyznanie żołnierzom zaległych świadczeń.

W oparciu o ww. rozporządzenie z dniem 30 kwietnia 2010 r. organy administracji rozpoznawały zatem wnioski złożone po dniu 1 stycznia 2010 r., których rozpoznanie było dotychczas niemożliwe z powodu braku przepisów wykonawczych, jak i też wnioski złożone już po wejściu w życie rozporządzenia.

Wraz z wejściem w życie nowego rozporządzenia, powróciło jednak pytanie o możliwość (czy też konieczność) wygaszenia decyzji wydanych w oparciu o dotychczasowe przepisy. Jak już podnoszono, nowe przepisy nie wprowadziły wprost regulacji nakazującej wygaszenie decyzji wydanych w uprzednim stanie prawnym. Jednakowoż, wychodząc z założenia, iż organy administracji działają w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, wydawano niekiedy żołnierzom nowe decyzje przyznające dodatek za rozłąkę, w których równocześnie stwierdzano wygaśnięcie decyzji dotychczasowych. Rozwiązanie takie wynikało z faktu, iż nowe przepisy wykonawcze wprowadzały nowe zasady dotyczące trybu, wysokości i sposobu wypłaty świadczenia rozłąkowego. Ponieważ jednak z analizy przepisów wynikało, iż zarówno w uprzednio, jak i w obecnie obowiązującym stanie prawnym żołnierz był uprawniony do otrzymywania dodatku, takiego typu wygaszenie starej decyzji pozostawało bez wpływu na nabyte przez niego generalne uprawnienie do otrzymywania dodatku. Biorąc pod uwagę powyższe, a także postulat aby uprawniony miał pewność w oparciu o jakie przepisy prawa realizowane jest jego uprawnienie, wydaje się, iż takiego postępowania organów administracji nie można uznać za rażąco błędne.

## VI. Podsumowanie

---

<sup>32</sup> Zasady techniki prawodawczej stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

<sup>33</sup> T. Bąkowski, P. Bielski, K. Kaszubowski, M. Kokoszczyński, J. Stelina, J. Warylewski (red.), G. Wierczyński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003 r.

Podsumowując, należy jeszcze raz wskazać na kilka podstawowych zagadnień związanych z opisywaną zmianą ustawy pragmatycznej i przepisów wykonawczych, które starano się omówić w niniejszym artykule.

W pierwszej kolejności wypada podkreślić, iż w ocenie autorki opisywane należności przyznawane żołnierzom, nie mają charakteru bezwzględnie trwałych i niewzruszalnych praw nabytych. Prawo tworzone przez ustawodawcę może więc według aktualnych potrzeb i możliwości zmieniać zarówno kształt tych świadczeń, jak i krąg ich beneficjentów (oczywiście z zachowaniem konstytucyjnych standardów). Zmiany te powinny zaś mieć swe odzwierciedlenie w wydawanych przez organy decyzjach administracyjnych.

Kolejnym problemem, nad którym należało się pochylić, była kwestia wyboru właściwego dla „spraw intertemporalnych” reżimu prawnego.

Akcentowana na wstępie specyfika prawa administracyjnego, w tym jego płynność i zmienność, podlegające nieustannym zmianom uwarunkowania społeczno-polityczne oraz ekonomiczne i wynikające z nich zmiany celów i zadań publicznych – stanowią argumenty przemawiające za przyjęciem tezy, iż w prawie administracyjnym metody wstecznego lub bezpośredniego działania nowego prawa mają zarówno teoretyczne, jak i faktyczne uzasadnienie. Teza powyższa nie powinna jednak być akceptowana w nazbyt kategoriycznym ujęciu i bez odpowiednich zastrzeżeń<sup>34</sup>. W omawianym przez mnie przypadku należało bowiem wziąć pod uwagę pewnego rodzaju ciągłość i czasową „rozległość” stanu faktycznego podlegającego ocenie normatywnej.

Jak wskazuje w uchwale składu siedmiu sędziów Naczelny Sąd Administracyjny<sup>35</sup>: „W sytuacji, gdy sam ustawodawca wyraźnie nie rozstrzyga w ustawie problemów intertemporalnych, nie ma jednoznacznej reguły, mającej uniwersalne zastosowanie we wszystkich przypadkach. Z pewnością taką regułą nie może być też automatyczne stosowanie przepisów nowej ustawy do stanów prawnych /zdarzeń/ mających miejsce i zakończonych przed datą wejścia w życie nowej ustawy. (...) To jednak, czy dać pierwszeństwo zasadzie dalszego działania przepisów dotychczasowych, czy też zasadzie bezpośredniego działania ustawy nowej, musi każdorazowo wynikać z konkretnej sprawy, charakteru przepisów podlegających zmianie, biorąc jednocześnie pod uwagę skutki, jakie może wywołać przyjęcie jednej lub drugiej zasady. (...) przyjęte przez organ w drodze wykładni reguły intertemporalne w przypadku braku regulacji ustawowych, nie mogą naruszać podstawowych zasad konstytucyjnych”. Biorąc pod uwagę powyższe, a także poczynione przez autorkę wcześniej rozważania należy stwierdzić, iż w rozpatrywanych przez organy administracji po 31 grudnia 2009 r. sprawach dotyczących stanów faktycznych istniejących przed dniem wejścia w życie nowych regulacji, winny mieć – zgodnie z zasadą *tempus regit factum* – zastosowanie przepisy dawne.

Ostatnią kwestią, na którą pragnę zwrócić uwagę, jest fakt, iż w polskich uregulowaniach zarówno z zakresu prawa administracyjnego materialnego jak i procesowego nie spotkamy się z odrębną, ogólną podstawą kompetencyjną do weryfikacji obowiązujących ostatecznych decyzji administracyjnych w przypadku zmiany przepisów prawa materialnego stanowiącego ich podstawę<sup>36</sup>. Jak jednak argumentowałam wyżej – w mej ocenie brak jest podstaw do pozostawiania w obrocie prawnym decyzji, które byłyby sprzeczne z obecnie obowiązującymi uregulowaniami prawnymi. W związku z powyższym, nawet wskazany brak jednoznacznej podstawy prawnej do weryfikacji decyzji wydanych przed dniem 1 stycznia 2010 r. nie powinien stanowić przeszkody w wyrugowaniu ich z obrotu prawnego w przypadku stwierdzenia przez organ administracji ww. sprzeczności.

---

<sup>34</sup> M. Kamiński, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 544.

<sup>35</sup> Uchwała NSA z dnia 10 kwietnia 2006, I OPS 1/06, ONSAiWSA 2006, Nr 3, poz. 71.

<sup>36</sup> M. Kamiński, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 460.

Zdaję sobie sprawę, iż zaproponowane przeze mnie w niniejszym artykule rozwiązania w wielu przypadkach mogą okazać się niedoskonałe. Mogą też budzić pewne kontrowersje (np. jeśli chodzi o dopuszczenie możliwości wygaszenia „starych” decyzji po wejściu w życie nowego rozporządzenia, z równoczesnym wydaniem nowych decyzji w oparciu o nowe regulacje). Jak jednak zaznaczałam na wstępie – celem moich rozważań było wskazanie rozwiązań realnych do zastosowania przez organy administracji. Rozwiązań, które pogodzą prawa jednostki z interesem publicznym.

## VII. Uwagi końcowe

W myśl art. 2 Konstytucji – Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada wyrażona w tym artykule stanowi jeden z podstawowych elementów państwowego porządku prawnego. Przepis ten obliguje organy państwa do działania w celu dobra ogólnego. Realizacja zasady demokratycznego państwa prawa przez wszystkie organy administracji, wymaga także poszanowania dla postulatów pewności i klarowności przepisów prawa, co w konsekwencji zapewnia poczucie bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom obrotu prawnego<sup>37</sup>.

Niestety, jak wynika z doświadczenia, spełnienie postulatów klarowności i spójności prawa, nastrocza często sporo problemów prawodawcy. Już w latach osiemdziesiątych krytykowano choćby „rzekę przepisów”<sup>38</sup>, a niestety należy stwierdzić, iż w chwili obecnej w opisanym materii jest jeszcze gorzej. Co więcej, proporcjonalnie do ilości, spada jakość uchwalanych aktów prawnych.

Jak jednak celnie wskazał M. Safjan: „złe prawo najczęściej tylko wtedy jest powodem nieszczęść, niepewności czy bezradności ludzi, jeśli towarzyszy temu bezmyślne, arefleksyjne, czysto sformalizowane, dogmatyczne podejście tych, którzy to prawo mają stosować. Można by nawet postawić tezę, że większym nieszczęściem dla społeczeństwa jest bezmyślne i pozbawione wyobraźni stosowanie prawa, niż złe prawo, które jest umiejętnie korygowane w swych zasadniczych defektach przez wrażliwość i wyobraźnię tych, którzy to prawo stosują. Aktualna jest więc banalna, ale i syntetyczna myśl, że liczy się przede wszystkim kultura prawna, ona jest bowiem wykładnikiem rzeczywistych standardów prawnych istniejących w społeczeństwie”<sup>39</sup>. Jak nadto zauważył E. Iserzon (choć biorąc pod uwagę ówczesny kontekst tej wypowiedzi można ją dziś oceniać różnie, to według mnie, słowa te są dalece bardziej aktualnie właśnie teraz) – stosowanie normy prawnej tylko według jej literalnego brzmienia, tj. bez oglądania się na cel, w jakim została ona wydana, jest zaprzeczeniem praworządności<sup>40</sup>.

W niniejszym artykule starałam się ukazać, przed jak ciężkim zadaniem stawia niekiedy prawodawca tych, którzy uchwalane prawo muszą stosować. Jak wiemy, administracja ograniczona jest w swym działaniu nie tylko tym, iż prawa łamać nie może, ale i tym, że robić może jedynie to, co jest jej przez prawo wyraźnie dozwolone<sup>41</sup>. Próby „korygowania prawa” mogą się zatem okazać z tym prawem sprzeczne, a logiczna analiza zastanej sytuacji prawnej doprowadzi do konkluzji, iż nie ma jednego, dobrego wyjścia. Próba rozplątania stworzonego przez ustawodawcę „węzła” przepisów, prowadzić może więc do sytuacji patowej, w której *de facto* każde rozstrzygnięcie będzie *contra legem*.

---

<sup>37</sup> J. Strzelecki, *Legislacja administracyjna. Zarys wykładu*, Płock 2009, s. 29-31.

<sup>38</sup> Kwestię tę podnosił dla przykładu Janusz Łętowski w opracowaniu *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk, Łódź 1985, s. 61 i n.

<sup>39</sup> M. Safjan, *Prawa Polska*, Warszawa 2005, s. 131-132.

<sup>40</sup> E. Iserzon, *Prokuratura a praworządność w administracji*, Nowe Prawo 1951 r., Nr 9, s. 19.

<sup>41</sup> J. Malanowski, *Administracyjnoprawne konsekwencje nielegalnych działań administracji publicznej*, Przegląd prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2007, Nr 2, s. 67.



Ponieważ każde rozstrzygnięcie obarczone jest w takim wypadku pewnego rodzaju błędem, do organu należeć będzie wyłącznie wybranie tzw. „mniejszego zła”. Pytanie tylko, czy to wybrane „mniejsze zło” będzie takim dla organu, czy dla jednostki, o której prawach się rozstrzyga. Należy tu bowiem wskazać na jeszcze jeden problem – otóż w przypadku niejasności omawianych przepisów związanych z wydatkowaniem pieniędzy publicznych, organy administracji zawsze rozstrzygać będą w sposób zachowawczy. Łatwiej wszak wytłumaczyć później (dla przykładu przed jednostką kontrolującą), iż rozstrzygnięcie zapadło w wyniku określonego orzeczenia sądowego (gdy zainteresowany zaskarżył decyzję organu), niż brać na siebie bezpośrednią odpowiedzialność za taką, a nie inną interpretację prawa.

Jak już podnoszono – immanentną cechą prawa administracyjnego jest jego zmienność, a im więcej następuje takich zmian, tym więcej rodzi się tzw. „sytuacji intertemporalnych”. Do zadań norm intertemporalnych należy określenie który (nowy, czy dotychczasowy) stan prawny znajdzie zastosowanie w zaistniałym stanie faktycznym. Ponieważ w prawie administracyjnym brak ogólnych przepisów intertemporalnych, zasadnym zdaje się postulat wypracowania ogólnych zasad rozstrzygania sytuacji międzyczasowych<sup>42</sup>.

Próbę takiego ujednoczenia odnaleźć możemy w projekcie ustawy Przepisy ogólne prawa administracyjnego<sup>43</sup>. Zgodnie z art. 8 projektu – „jeżeli akt prawa powszechnie obowiązującego nie zawiera przepisów przejściowych (przechodnich) lub są one niewystarczające, sprawy zawisłe do ich zakończenia prowadzi się według przepisów dotychczasowych, gdy nie narusza to celu nowego unormowania, chyba że nowe przepisy są korzystniejsze dla uczestników sprawy”.

Przywołany artykuł miałby więc dotyczyć dwóch rodzajów sytuacji – po pierwsze, gdy nowa regulacja w ogóle nie zawiera przepisów przejściowych, a ponadto, gdy przepisy takie wprowadzają się, lecz uznaje się je za niewystarczające. W tych przypadkach, tj. gdy spełniona jest przesłanka zgodności z celem nowej regulacji, a nowe przepisy nie są korzystniejsze dla uczestników sprawy, obowiązywałaby zasada stosowania dotychczasowych przepisów<sup>44</sup>.

Taki kształt omawianej regulacji musi jednakowoż budzić poważne wątpliwości. Po pierwsze należy wskazać, iż w projektowanym przepisie autor posługuje się pojęciem „zawiśnięcia sprawy”, które to pojęcie nie występuje na gruncie prawa administracyjnego, a zdaje się być zapożyczeniem z kodeksu postępowania cywilnego. Nie jest jasne, zarówno z jakich przyczyn rezygnuje się tu z mimo wszystko bardziej klarownej formuły stanowiącej, że „sprawy wszczęte do ich zakończenia prowadzi się na podstawie przepisów dotychczasowych”, ani też jaki dokładnie moment w czasie należałoby uznać za chwilę „zawiśnięcia sprawy”<sup>45</sup>.

Kolejnym, budzącym kontrowersje elementem projektowanych przepisów, jest pomieszczony w art. 8 zapis uzależniający stosowanie dotychczasowych przepisów od sytuacji, w której „nie narusza to celu nowego unormowania”. Ponieważ celem nowej regulacji jest co do zasady zastąpienie norm dotychczasowych odmiennym rozwiązaniem, to w tym kontekście stosowanie dotychczasowych rozwiązań zawsze będzie stało w sprzeczności z celami nowej regulacji<sup>46</sup>.

Należy zatem stwierdzić, iż przyjęcie regulacji art. 8 w omawianym kształcie, zamiast uprościć sytuację i pomóc organom w rozstrzyganiu kwestii międzyczasowych, spowoduje jedynie jeszcze większy zamęt. Zastosowanie zbyt wielu niedookreślonych pojęć nie wpłynie

---

<sup>42</sup> J. Człowiekowska, *Czas w materialnym prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Czas...*, *op. cit.*, s. 93-94.

<sup>43</sup> Projekt ten opublikowany został przez Biuro Analiz Sejmowych – Zeszyty Prawnicze 2010, Nr 2, s. 9 i nast., dostępne pod adresem: [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/40AE59E2884176FCC12577500044E5FB/\\$file/ZP%202%202010-spis-tresci.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/40AE59E2884176FCC12577500044E5FB/$file/ZP%202%202010-spis-tresci.pdf)

<sup>44</sup> J. Człowiekowska, *Czas...*, *op. cit.*, s. 97-98.

<sup>45</sup> M. Sobol, *Zasada aktualności...*, *op. cit.*, s. 269-270.

<sup>46</sup> J. Człowiekowska, *Czas...*, *op. cit.*, s. 98.

bowiem pozytywnie na jednolitość rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji, w podobnych stanach faktycznych. Taki zaś stan godził będzie bez wątpienia zarówno w zasadę zaufania obywateli do państwa, jak i zasadę pewności prawa. Należy też stwierdzić, iż projektowany zapis, pomijając jego nieprecyzyjność, nie rozstrzygał by i tak wszelkich kwestii mogących pojawić się w związku ze zmianą w przepisach obowiązujących. W mojej ocenie, lepiej więc aby w ogóle nie został on uchwalony, niż miałby obowiązywać w zaproponowanym kształcie.

Podsumowując, stwierdzić wypada, iż dopóki prawodawca nie zacznie tworzyć jasnych oraz przede wszystkim spójnych i wewnętrznie niesprzecznych przepisów prawa, dotąd niestety rozstrzyganie wielu spraw przerzucone będzie ostatecznie na organy administracji, a w dalszej kolejności – na sądownictwo administracyjne. Taka zaś sytuacja nie będzie służyć ani reprezentującym państwo organom, ani tym bardziej obywatelom.