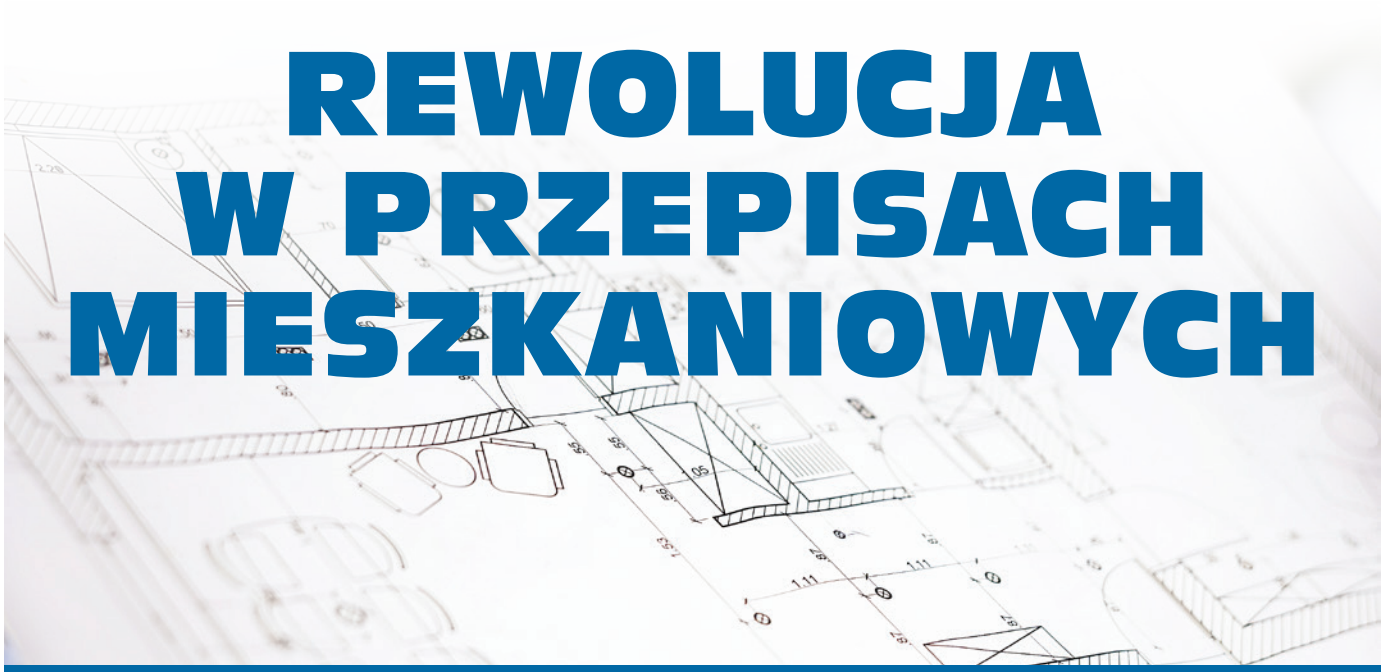
# REWOLUCJA W PRZEPISACH MIESZKANIOWYCH



https://www.magnific.com

**Piotr Kuźmiński**

naczelnik Wydziału Koordynacji Inwestycji i Gospodarki Nieruchomościami Biura Logistyki Policji KGP

**Marcin Kulig**

główny specjalista Zespołu ds. Mieszkaniowych Wydziału Koordynacji Inwestycji i Gospodarki Nieruchomościami Biura Logistyki Policji KGP

**W zakresie merytorycznym Biura Logistyki Policji funkcjonuje obszar, który odpowiedzialny jest za sprawowanie funkcji orzeczniczych w zakresie wynikającym z przepisów Rozdziału 8 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji[1] pn. *Zakwaterowanie policjantów*. Stanowi on bardzo istotny element funkcjonowania logistyki w Policji jako całości organizacji, bowiem zagadnienia związane z prawem do zakwaterowania dotyczą całego spektrum zadań, których przepisy Rozdziału 8 ustawy o Policji są jedynie osią spinającą.**

Podkreślenia wymaga fakt, że wykonywane zadania stanowią wierzchołek organizacyjny największej struktury orzeczniczej w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w Polsce, odnosi się ona bowiem do ponad 100-tysięcznej armii funkcjonariuszy Policji w służbie czynnej oraz emerytów i rencistów policyjnych (chociaż w ograniczonym już zakresie, co do zasady odnoszącym się do lokali mieszkalnych i tymczasowych kwater). Ponadto sprawowana jest funkcja nadzoru instancyjnego oraz orzeczniczego nad bardzo rozbudowaną strukturą terytorialną jednostek Policji, sprawujących również funkcje orzecznicze w zakresie Rozdziału 8 ustawy o Policji, począwszy od komendantów jednostek szczebla KPP/KMP/KRP, poprzez komendantów KWP/KSP/SP/CSP/AP oraz pozostałych komendantów lub dyrektorów jednostek Policji wskazanych w przepisach art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji. Innymi słowy, działalność tego obszaru obejmuje bezpośrednio – poprzez sprawowanie nadzoru orzeczniczego – całą Polskę.

Znamiennym wydarzeniem w ostatnich dwóch latach w tej mierze były intensywne prace związane z nowelizacją zapisów Rozdziału 8 ustawy o Policji.

Było to wydarzenie bezprecedensowe, bowiem po przeszło 20-letnim okresie obowiązywania dotychczasowych regulacji ustawowych oraz rozporządzeń wykonawczych nastąpiła swoista „rewolucja" związana z prawem do zakwaterowania policjantów. Nowe przepisy zerwały z rozwiązaniami sięgającymi lat 80. ubiegłego wieku i w znacznie lepszym zakresie odpowiadają obecnym potrzebom oraz relacjom społecznym. Wejście w życie nowych przepisów w znacznym stopniu poprawiło sytuację materialną funkcjonariuszek i funkcjonariuszy Policji w zakresie zabezpieczenia mieszkaniowego, głównie poprzez powołanie do życia instytucji świadczenia mieszkaniowego, mającego charakter świadczenia pieniężnego powszechnego w skali kraju.

Nowe przepisy zdecydowanie uporządkowały oraz ujednoliciły regulacje prawne zamieszczone w Rozdziale 8 ustawy o Policji w sposób przystosowany do funkcjono-

wania nowoczesnej administracji, zmierzającej do ujednolicenia stosowania prawa, przyśpieszenia wydawania orzeczeń oraz ułatwienia stronom składania jednolitych wniosków.

Przed nowelizacją w październiku 2025 r. we wszystkich jednostkach Policji w Polsce osoby sprawujące funkcje orzecznicze w zakresie przygotowywania oraz wydawania decyzji administracyjnych w ramach Rozdziału 8 ustawy o Policji niejednokrotnie miały dylemat ze stosowaniem poszczególnych instytucji prawnych, często zależnych od interpretacji miejscowych sądów administracyjnych, wobec czego podatnych na odrębną wykładnię w ramach poszczególnych województw, m.in. w zakresie definicji terminu *miejscowość pobliska* czy *miejsce zamieszkania* czy *pełnienia służby*.

Obecnie to już przeszłość.

Nadane nowelizacją brzmienie przepisów Rozdziału 8 ustawy o Policji jest bardziej przejrzyste zarówno dla podmiotów orzekających, jak też samych wnioskodawców. Oczywiście, stosowne regulacje nadal będą podlegały wykładni w procesie stosowania prawa, a przyjęte rozwiązania legislacyjne, z uwagi na konieczność objęcia nimi jednocześnie kilku służb podległych MSWiA, stanowią wyraz uzyskanego kompromisu, niemniej i w tym zakresie posiadają dodatkowy atut, przejawiający się ujednoliceniem regulacji prawnych w odniesieniu do wielu służb mundurowych, co z całą pewnością powoduje większą przejrzystość stosowanych reguł oraz ułatwia ich praktyczne stosowanie.

Warto podkreślić, że wypracowanie tożsamej treści zapisów ustawy dla wszystkich zainteresowanych służb wymagało od osób merytorycznie odpowiedzialnych za ten obszar bardzo dużo zaangażowania oraz zastosowania szerokiej wiedzy zarówno merytorycznej, jak i praktycznej.

Uczestnictwo w pracach nad zmianą Rozdziału 8 ustawy o Policji stanowiło szczególne wyróżnienie w zakresie posiadanych kompetencji oraz profesjonalnej wiedzy i umiejętności.

Należy podkreślić, że obszar ten w rzeczywistości zawiera w swoim zakresie kilka powiązanych ze sobą funkcji:

- **funkcję legislacyjną** – przejawiającą się z jednej strony w prezentowaniu stanowiska w zakresie proponowanych rozwiązań legislacyjnych wykraczającym poza sprawy z Rozdziału 8 ustawy o Policji (np. w odniesieniu do nowelizacji k.p.a.), jak też stricte w odniesieniu do tych spraw; należy zwrócić uwagę, że funkcja legislacyjna jest również związana z funkcjami nadzoru instancyjnego oraz nadzoru orzeczniczego; stosowanie prawa stanowi bowiem bazę dla dalszego rozwijania norm prawnych, a w zakresie funkcji orzeczniczej postulowano powołanie nowych regulacji, które w sposób bardziej praktyczny i korzystny dla osób pełniących służbę w Policji kształtowałyby treść przepisów Rozdziału 8 ustawy o Policji; należy również wskazać, że odrębnym aspektem wykonywania tej funkcji jest współpraca z przedstawicielami innych służb mundurowych podległych MSWiA w zakresie wykładni i stosowania analogicznych rozwiązań prawnych;
- **funkcję orzeczniczą** – która przejawia się sprawowaniem bieżącego orzecznictwa administracyjnego z zakresu Rozdziału 8 ustawy o Policji, zarówno w trybie I, jak również II instancji; powyższe oznacza, że prowadzone są postępowania administracyjne oraz wydawane orzeczenia administracyjne w ramach sprawowania bieżącej funkcji orzeczniczej, w której szczególną pozycję pełnią postępowania prowadzone w szczególnych trybach Kodeksu postępowania administracyjnego („k.p.a."), przy czym stanowią one zarówno postępowania wszczynane w ramach własnych kompetencji, jak też przekazywane przez jednostki podległe, zgodnie z odpowiednimi regulacjami k.p.a.; należy wskazać, że bazowymi aktami prawnymi stanowiącymi przedmiot zainteresowania są Kodeks postępowania administracyjnego[2] („k.p.a."), ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[3] („p.p.s.a."), ustawa o Policji oraz odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego[4], a także ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego[5]; prowadzone postępowania charakteryzują się zarówno bardzo szerokim zakresem przedmiotowym, jak również obszernym rodzajem zagadnień obejmujących sprawy stricte jurysdykcyjne, prowadzone w trybach nadzwyczajnych, skargowe, z zakresu art. 37 k.p.a., postępowania w zakresie wydawania zaświadczeń oraz petycji; równie szeroki jest wachlarz organów administracji publicznej, wobec których sprawowany jest nadzór instancyjny (w odniesieniu do orzeczeń tych organów prowadzone są sprawy odwoławcze), obejmujący nie tylko orzecznictwo komendantów wojewódzkich Policji, ale też komendantów jednostek wskazanych w art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji;
- **funkcję nadzoru instancyjnego** – w zakresie spraw z Rozdziału 8 ustawy o Policji w odniesieniu do orzeczeń komendantów wojewódzkich Policji, komendantów szkół Policji, Komendanta-Rektora Akademii Policji, komendantów jednostek organizacyjnych Policji wskazanych w przepisach art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji; należy mieć na uwadze, że w odniesieniu do wszystkich wskazanych wyżej organów administracji publicznej Komendant Główny Policji sprawuje w zakresie Rozdziału 8 ustawy o Policji funkcję organu wyższej instancji, a skoro postępowanie administracyjne, zgodnie z przepisami k.p.a., jest dwuinstancyjne, orzeczeniom wydawanym w trybie nadzoru instancyjnego przysługuje przymiot ostateczności w administracyjnym toku postępowania; orzeczenia te mogą zostać przez strony zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie („WSA w Warszawie"); istotne jest również, że w zakresie spraw z Rozdziału 8 ustawy o Policji Komendant Główny Policji posiada przymiot organu naczelnego w rozumieniu art. 18 ust. 1 k.p.a., co w związku z regulacjami art. 127 § 3 k.p.a. oznacza, że od decyzji wydanych przez KGP w trybie I instancji stronie nie przysługuje odwołanie, lecz szczególny środek odwoławczy w postaci wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy; wskazać przy tym należy, że oma-

wiany przymiot został ukształtowany przez praktykę orzeczniczą WSA w Warszawie oraz Naczelny Sąd Administracyjny („NSA") i co do zasady odnosi się stricte do spraw z zakresu Rozdziału 8 ustawy o Policji; powyższe oznacza, że pozycja ustrojowa KGP w omawianym zakresie jest równorzędna z pozycją ministra, co w praktyce niesie za sobą poważne konsekwencje, przejawiające się np. w niedopuszczalności ingerencji instancyjnej lub w ramach nadzwyczajnych trybów postępowania w rozumieniu przepisów k.p.a. w postępowania administracyjne w zakresie spraw z Rozdziału 8 ustawy o Policji przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji;

- **funkcję nadzoru orzeczniczego**, która posiada zbliżony charakter do funkcji nadzoru instancyjnego, a więc ujednolicania orzecznictwa, niemniej wykazuje również istotne cechy odmienne i sobie właściwe, bowiem nie jest realizowana poprzez wydawanie orzeczeń w konkretnych, indywidualnych sprawach administracyjnych, lecz poprzez wykładnię prawa mającą cechy wskazówek co do określonej polityki orzeczniczej; właściwe jest bowiem dla rozbudowanych struktur orzeczniczych przyjmowanie wykładni poszczególnych instytucji/przepisów prawa pod kątem realizowania określonych celów ustawowych; wykładnie te zatem posiadają nie tylko przymiot ujednolicający stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych zamieszczonych w przepisach prawa pozytywnego, lecz również wskazywanie nacisku na stosowanie tych regulacji w kontekście pożądanych celów ustawowych, ważnych dla Policji jako całości oraz funkcjonariuszy; funkcja nadzoru orzeczniczego, poza stosowaniem określonej wykładni prawa w rozstrzyganiu indywidualnych spraw (w tym zakresie jest bliska funkcji nadzoru instancyjnego), stanowi jednocześnie platformę wymiany informacji z jednostkami podległymi oraz płaszczyznę współpracy celem rozwiązywania często bardzo skomplikowanych problemów interpretacyjnych, które stanowią normalne następstwo stosowania prawa przez bardzo rozbudowaną terytorialnie orzeczniczą strukturę organizacyjną;
- **funkcję w zakresie postępowań przed sądami administracyjnymi** – bowiem orzeczenia wydawane przez wojewódzkie sądy administracyjne oraz Naczelny Sąd Administracyjny stanowią bardzo istotne odniesienie do stosowania prawa oraz dokonywania jego wykładni; w tym przypadku należy podkreślić, że omawiana funkcja stanowi uzupełnienie oraz dopełnienie zadań realizowanych w zakresie nadzoru instancyjnego, orzeczniczego oraz legislacji;
- **funkcję szkoleniową** – poprzez organizację szkoleń z zakresu zagadnień prawnych i proceduralnych związanych ze stosowaniem instytucji Rozdziału 8 ustawy o Policji, Kodeksu postępowania administracyjnego oraz postępowania sądowego przed sądami administracyjnymi w celu profesjonalizacji kadr zajmujących się prowadzeniem postępowań administracyjnych w całej strukturze orzeczniczej Policji, bowiem w prowadzonych szkoleniach uczestniczą osoby z całego kraju, z całego przekroju jednostek organizacyjnych Policji, od jednostek powiatowych, rejonowych, po szkoły Policji czy jednostki szczebla wojewódzkiego oraz wydzielone organizacyjnie jednostki Policji (CLKP, CBŚP, BSWP, CBZC); funkcja szkoleniowa stanowi z jednej strony o utrzymującym się od lat wysokim poziomie jakości orzecznictwa na wszystkich szczeblach organizacyjnych Policji, a z drugiej służy integrowaniu kadry zajmującej się stosowaniem prawa w skali całego kraju, czego efektem jest dogłębne zrozumienie tematyki Rozdziału 8 ustawy o Policji oraz możliwość upowszechniania tej wiedzy wśród funkcjonariuszek i funkcjonariuszy Policji.

Możemy jednoznacznie stwierdzić, że zagadnienia realizowane w tym obszarze stanowią ściśle powiązany funkcjonalnie system, który odegrał niebagatelną i pozytywną rolę w sprawnym wdrożeniu nowych rozwiązań w Rozdziale 8 ustawy o Policji w październiku 2025 r.

Jakkolwiek system zabezpieczenia mieszkaniowego w Policji uległ bardzo istotnej przebudowie, to jednostki całego kraju, w całej strukturze orzeczniczej Policji, znakomicie poradziły sobie z wprowadzeniem w życie skomplikowanych regulacji, co stanowi nieczęsty przykład sprawnego funkcjonowania aparatu administracji publicznej, potrafiącego w krótkim czasie doskonale dostosować się do całkowicie odmiennej sytuacji prawnej.

[1] Dz. U. z 2025 r. poz. 636, z późn. zm.
[2] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).
[3] Dz. U. z 2026 r. poz. 143, z późn. zm.
[4] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795).
[5] Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).


## Summary

***A revolution in police housing regulation***

The article discusses the responsibilities of the Logistics Bureau of the National Police Headquarters in making decisions on housing allowance for police officers. These responsibilities arise from Chapter 8 of the Police Act of 6 April 1990, entitled *Accommodation of Police Officers*. The Bureau occupies the highest level of the organizational structure responsible for administrative decisions in this area in Poland. Its responsivities cover more than 100,000 serving police officers, as well as retired officers and those receiving police disability pensions. The Bureau also exercises oversight of decisions and appeals within the extensive network of territorial Police units, which also make decisions under Chapter 8 of the Police Act. The article emphasizes that this closely interconnected system played a significant and positive role in the effective implementation of new housing arrangements for police officers introduced in October 2025.

*Tłumaczenie: Joanna Łaszyn*