



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 17.01.2003 r.

35914

RPO-426702-V-DZ/02

Pan Jerzy Szmajdziński
Minister Obrony Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od osób zwolnionych ze służby wojskowej pełnionej jako służba stała z powodu wypowiedzenia stosunku służbowego w związku z restrukturyzacją Sił Zbrojnych bez zachowania prawa do kwatery, którym do dnia zwolnienia ze służby nie wypłacono ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z osobnej kwatery stałej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368 ze zm.). Z treści skarg wynika, iż po zwolnieniu ze służby osobom tym odmówiono wypłacenia tego świadczenia pomimo faktu, że wnioski o jego wypłatę złożyły w okresie pełnienia służby. Odmowa wypłaty wspomnianego świadczenia dotyczy również tych osób, którym - zgodnie z dyspozycją art. 24 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP - ekwiwalent winien być wypłacony najpóźniej z dniem zwolnienia ze służby. W sytuacji takiej znaleźli się w szczególności byli żołnierze Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty podnoszone przez skarżących wymagają wnikliwego rozważenia.

Stosownie do postanowień art. 24 ust. 1, 3 i 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP prawo do kwatery realizuje się na wniosek żołnierza zawodowego oraz innych osób uprawnionych przez przydział kwatery albo wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery. Przydział kwatery może nastąpić wyłącznie w okresie pełnienia zawodowej służby wojskowej jako służby stałej, w tym pozostawania w stanie nieczynnym. Jeżeli do czasu zwolnienia z zawodowej służby

wojskowej pełnionej jako służba stała żołnierzowi nie przydzielono kwatery lub nie wypłacono ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, z dniem zwolnienia ze służby wypłaca się mu ten ekwiwalent. Przepisów art. 24 ust. 3 i 4 nie stosuje się do żołnierzy zawodowych pełniących czynną służbę wojskową jako służbę stałą przed dniem wejścia ustawy w życie (art. 88 ust. 1).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 wspomnianej wyżej ustawy, żołnierz zawodowy zwolniony z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, zachowuje, z zastrzeżeniem ust. 2, prawo do kwatery, jeżeli nabył uprawnienia do emerytury wojskowej lub wojskowej renty inwalidzkiej.

W dniu 22 sierpnia 2001 r. do obrotu prawnego został wprowadzony art. 23 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu nadanym przez art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o kontroli skarbowej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Inspekcji Celnej (Dz.U. Nr 81, poz. 877). Zgodnie z postanowieniami tego przepisu, jeżeli żołnierz zwolniony z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, nie nabył uprawnień do emerytury lub wojskowej renty inwalidzkiej, w przypadku wypowiedzenia stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy z powodu przeniesienia, przekształcenia lub likwidacji jednostki wojskowej, na skutek restrukturyzacji Sił Zbrojnych, zachowuje prawo jedynie do zajmowanej kwatery stałej. W tym przypadku przepisu art. 58 ust. 5 nie stosuje się.

Skarżący podnoszą, iż odmawiając wypłaty wspomnianego ekwiwalentu właściwe organy powołują się na stanowisko w kwestii interpretacji przepisu art. 23 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wyrażone w piśmie Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Obrony Narodowej o sygn. 303/68/2001/MM z dnia 10.09.2001 r. (kserokopia w załączeniu), zgodnie z którym, jeżeli żołnierz nie otrzymał kwatery lub ekwiwalentu w trakcie pełnienia służby, to przydział takiej kwatery lub wypłata ekwiwalentu po zwolnieniu ze służby nie może mieć miejsca.

Tymczasem - jak wynika z treści skarg - niewypłacenie ekwiwalentu w okresie pełnienia służby bądź z dniem zwolnienia ze służby nie było wynikiem zaniechania zawinionego przez skarżących.

Wypłata ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery następuje na zasadach określonych prawem cywilnym. W myśl postanowień § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 września 1998r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery (Dz.U. Nr 124, poz. 818) wypłatę ekwiwalentu realizuje się na wniosek osoby uprawnionej, zarejestrowany w oddziale rejonowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie umowy zawartej między tą osobą a dyrektorem oddziału rejonowego WAM (w stosunku do osób pełniących służbę w jednostkach wojskowych podporządkowanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji - zarejestrowany przez inny organ wskazany w przepisach jako właściwy do realizacji tego świadczenia). Do dnia 14 grudnia 2000 r. o kolejności zawierania umów o wypłatę ekwiwalentu rozstrzygał przepis § 2 ust. 7 powołanego rozporządzenia, który utracił moc w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2000 r. sygn. akt U. 2/2000 (Dz.U. z 2000 r. Nr 110, poz. 1178) uznającym wspomniany przepis za niezgodny z art. 47 ust. 10 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP (Dz.U. z 1995 r. Nr 86, poz. 433 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. W stanie prawnym ukształtowanym omawianym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego umowy o wypłatę ekwiwalentu były zawierane według daty wpływu wniosków (§ 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu wypłaty ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery).

Większość spośród skarżących, którzy złożyli wnioski o wypłatę wspomnianego ekwiwalentu oczekiwało na ich realizację nawet kilka lat. Przyczyną występowania tego zjawiska był brak zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na wypłatę wspomnianych świadczeń w budżecie państwa, na co Rzecznik Praw Obywatelskich zwracał uwagę w wystąpieniach kierowanych do Ministra Obrony Narodowej, a także do Przewodniczącego Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP. Wobec ograniczonych możliwości budżetowych, uniemożliwiających bezzwłoczną realizację ekwiwalentów pieniężnych w zamian za rezygnację z kwatery dla wszystkich wnioskodawców na dzień zwolnienia z zawodowej służby stałej, osoby zajmujące daleką pozycję na liście osób oczekujących na wypłatę świadczenia nie miały szansy na otrzymanie tego świadczenia. Osoby te nie miały żadnego wpływu na przyspieszenie terminu realizacji ich wniosku o wypłatę ekwiwalentu. Jedynie uchybienie przez właściwy organ obowiązkowi zawarcia umowy o wypłatę ekwiwalentu w kolejności wynikającej z powołanej normy prawnej mogło stanowić podstawę roszczenia osoby uprawnionej o złożenie przez ten organ oświadczenia woli w tym zakresie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich odmowa wypłacenia ekwiwalentu osobom zwolnionym z czynnej służby wojskowej z przyczyn wskazanych w powołanym wyżej art. 23 ust.2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, których wnioski o jego wypłatę zostały zarejestrowane w oddziale rejonowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w okresie pełnienia służby (w stosunku do osób pełniących służbę w jednostkach

wojskowych podporządkowanych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji - zarejestrowane przez inny organ wskazany w przepisach jako właściwy do realizacji tego świadczenia), i które zostały wciągnięte na listę kolejności zawierania umów o wypłatę, stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, wynikającej z określenia Polski jako demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). W stosunku do tych osób tworzona była bowiem iluzja, iż przyznane im prawo do kwatery zostanie zrealizowane poprzez wypłacenie ekwiwalentu pieniężnego, jednak wypłata nigdy nie nastąpiła. Osoby te zostały pozbawione przyznanych im uprawnień pomimo tego, iż zwolnienie ze służby nastąpiło z przyczyn, na które nie miały wpływu. Ponadto w odniesieniu do osób, które rozpoczęły pełnienie czynnej służby wojskowej jako służby stałej po dniu wejścia w życie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP miał zastosowanie art. 24 ust. 4 tej ustawy, a zatem wspomniane świadczenie należało im wypłacić najpóźniej z dniem zwolnienia ze służby. Rozważenia wymaga także kwestia, czy odmowa wypłaty ekwiwalentu omawianej grupie osób da się pogodzić z wyinterpretowaną przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) zasadą ochrony praw nabytych. Treścią zasady ochrony praw nabytych jest zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez obowiązujące ustawy lub zakaz ich ograniczania w sposób arbitralny. Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż w świetle postanowień art. 47 ust. 7 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP żołnierz zawodowy, który otrzymał ekwiwalent pieniężny i został zwolniony z zawodowej służby wojskowej bez zachowania prawa do kwatery w przypadku, o którym mowa w art. 23 ust. 2, nie ma obowiązku zwrotu otrzymanego ekwiwalentu.

Uwagi powyższe przedstawiam Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) z prośbą o przedstawienie stanowiska w tej sprawie, a także - jeśli Pan Minister podzieli powyższe poglądy - z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zmiany stanu prawnego w stosunku do omawianej grupy osób.

Łączę wyrazy szacunku
ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk

Zał. 1

MINISTERSTWO OBRONY NARODOWEJ
DEPARTAMENT PRAWNY
303/68/2001/MM
2001-09-10

Szanowny Panie

W odpowiedzi na wystąpienie z dnia 24 sierpnia 2001 r. w sprawie problemów związanych z prawem do kwatery w razie ewentualnego wypowiedzenia stosunku, służbowego z uwagi na likwidację jednostki wojskowej - uprzejmie informuję Pana Porucznika, że zgodnie z postanowieniami art. 8 ust. 1 - 3 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 z późn. zm.), Wojskowa Agencja Mieszkaniowa jest państwowa jednostką organizacyjną, posiadającą osobowość prawną, nad którą, zwierzchni nadzór sprawuje Minister Skarbu Państwa.

Przywołana wyżej ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych powierzyła Agencji całość spraw związanych z szeroko rozumianym gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym pozostającym w jej dyspozycji oraz innych spraw dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób uprawnionych do kwatery, w tym także wszelkie sprawy dotyczące przydziału kwater oraz wypłaty ekwiwalentu za rezygnacje z kwatery.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że jedynie organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej są władne do podejmowania rozstrzygnięć w tych sprawach i z tego też powodu są one najbardziej kompetentne także do zajmowania stanowiska w kwestiach związanych z praktycznym stosowaniem przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych oraz innych przepisów mogących mieć zastosowanie w przedmiotowej sprawie.

Odnosząc się do postawionego pytania, dotyczącego wypłacenia ekwiwalentu w zamian za rezygnacje z kwatery w sytuacji zwolnienia z zawodowej służby wojskowej - w skutek wypowiedzenia dokonanego przez organ wojskowy - bez nabycia uprawnień emerytalnych, uprzejmie informuje, że stosownie do postanowień art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 86, poz. 433 z późn. zm.), w brzmieniu wprowadzonym przez art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej, ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin, ustawy o uposażeniu żołnierzy, ustawy o Policji, ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, ustawy o kontroli skarbowej, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym

żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Inspekcji Celnej (opublikowanej w Dz. U. Nr 81, poz. 873), żołnierz zwolniony z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, jeżeli nie nabył uprawnień do emerytury lub wojskowej renty inwalidzkiej, w przypadku wypowiedzenia stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy z powodu przeniesienia, przekształcenia lub likwidacji jednostki wojskowej, na skutek restrukturyzacji Sił Zbrojnych, zachowuje prawo do zajmowanej (podkreślenie własne) kwatery stałej. W tym przypadku przepisu art. 58 ust. 5 (dotyczący zwrotu otrzymanego ekwiwalentu pieniężnego według stawek obowiązujących w dniu zwolnienia z zawodowej służby wojskowej bez zachowania prawa, do kwatery) nie stosuje się.

Z brzmienia powołanego przepisu wynika jednoznacznie - zdaniem Departamentu Prawnego MON - że w razie zwolnienia żołnierza z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała, jeżeli nie nabył uprawnień do emerytury lub wojskowej renty inwalidzkiej, w przypadku wypowiedzenia stosunku służbowego przez właściwy organ wojskowy z powodu przeniesienia, przekształcenia lub likwidacji jednostki wojskowej, na skutek restrukturyzacji Sił Zbrojnych, zachowuje on jedynie prawo do zajmowanej kwatery. Oznacza to, że jeżeli taki żołnierz nie otrzymał kwatery w trakcie pełnienia służby lub ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, to przydział takiej kwatery lub wypłata ekwiwalentu po zwolnieniu nie może mieć miejsca.

Przedstawiając powyższe stanowisko mam nadzieję, że przyczyni się ono do wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości związanych z praktycznym stosowaniem przepisów.

DYREKTOR
DEPARTAMENTU PRAWNEGO
MINISTERSTWA OBRONY NARODOWEJ
/-/ mgr Marek CIECIERA