



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 19 maja 2003 r.

36068

RPO-433031-V-DZ/03

Pan Jerzy Szmajdziński
Minister Obrony Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają skargi od osób zainteresowanych wykupieniem zajmowanej osobnej kwatery stałej lub lokalu mieszkalnego, które wpłaciły zaliczki określone w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych (Dz.U. Nr 32, poz. 141 ze zm.). Z treści nadesłanych skarg wynika, że w przypadku, gdy do dnia 15 stycznia 2003 r. nie doszło do zawarcia umowy sprzedaży kwatery, osoby te zostały wezwane przez dyrektorów oddziałów rejonowych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do wpłacenia zadatku na pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem do sprzedaży kwater i lokali mieszkalnych na podstawie art. 58 ust. 2c ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368 ze zm.).

Na podstawie § 3 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej zaliczka pobierana była od osób, które zawiadomiły o zamiarze kupna osobnej kwatery stałej z przeznaczeniem jej na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj. na przeprowadzenie geodezyjnego rozgraniczenia nieruchomości, jeżeli nie zostało dokonane wcześniej, oraz wycenę wartości budynków (kwater) i gruntu, w trybie i na zasadach obowiązujących przy sprzedaży lokali mieszkalnych Skarbu Państwa. Zaliczka ta była zaliczana na poczet ceny sprzedaży, zaś w wypadku odstąpienia od kupna kwatery podlegała ona zwrotowi w jej nominalnej wysokości.

W dniu 15 stycznia 2003 r. do obrotu prawnego został wprowadzony przepis art. 58 ust. 2c ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP przez art. 8 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 5 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 240, poz. 2055).

Zgodnie z brzmieniem tego przepisu wszelkie koszty związane z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży przypadające na zbywany lokal oraz koszty związane ze sporządzeniem aktu notarialnego ponosi nabywca. Na poczet kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży Agencja pobiera zadatek. Jednocześnie w art. 58 ust. 8 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP skreślone zostało upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia sposobu rozliczenia zaliczki wpłacanej przez osoby zainteresowane wykupem mieszkania. Zgodnie z art. 24 ustawy o zmianie ustawy o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych innych ustaw, do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie upoważnień zmienianych tą ustawą, nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, zachowują moc przepisy dotychczasowe, jeżeli nie są z nią sprzeczne. Oznacza to w konsekwencji, iż przepisy rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych, regulujące zasady rozliczania wspomnianej na wstępie zaliczki, utraciły moc obowiązującą z dniem 15 stycznia 2003 r., a zatem obecnie nie obowiązują żadne przepisy, które regulowałyby tę kwestię. W praktyce dyrektorzy oddziałów rejonowych WAM wpłacone wcześniej zaliczki rozliczają na zasadach obowiązujących przed datą 15 stycznia 2003 r. tzn. są one zaliczane na poczet ceny kwatery (lokalu mieszkalnego). Należy jednak zwrócić uwagę, iż w świetle wyżej przedstawionych uwag działania te dokonywane są bez podstawy prawnej, bowiem - jak już wspomniano - aktualnie nie obowiązują żadne przepisy, które określałyby sposób rozliczenia owej zaliczki.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości budzi również stanowisko prezentowane przez dyrektorów oddziałów rejonowych WAM w kwestii charakteru prawnego zadatku, o którym mowa w art. 58 ust. 2c ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Zadatek ten pobierany jest na podstawie umowy o przygotowanie kwatery (lokalu mieszkalnego) do sprzedaży, zawieranej przez dyrektora oddziału rejonowego WAM z osobą zainteresowaną. Zgodnie z interpretacją art. 58 ust. 2c ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, prezentowaną przez dyrektorów oddziałów rejonowych WAM, zadatek, o którym mowa w tym przepisie, ma inny charakter niż zadatek uregulowany w Kodeksie cywilnym. Jest to w istocie zapłata za usługę przygotowania mieszkania do sprzedaży, stanowiąca należność Skarbu Państwa. Ponadto formularze umów o przygotowanie kwatery (lokalu mieszkalnego) do sprzedaży zawierają postanowienie, iż zgodnie z art. 58 ust. 2c ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zadatek nie stanowi składnika ceny nabycia kwatery (lokalu) i w przypadku, gdy nie dojdzie do zawarcia umowy sprzedaży, nie podlega zwrotowi.

Należy jednak zwrócić uwagę, iż przepis art. 58 ust. 2c ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wprowadzający zadatek, a więc instytucję o charakterze

cywilnoprawnym, nie precyzuje, jakie są skutki prawne dania (i przyjęcia) tego zadatku. Z tego względu - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - charakter prawny zadatku, a więc kwestie związane m.in. z jego zwrotem i zaliczeniem na poczet świadczenia strony, która go dała, wbrew stanowisku prezentowanemu przez dyrektorów oddziałów rejonowych WAM, winien być oceniany w świetle przepisów Kodeksu cywilnego.

Z mocy ustawy zadatek spełnia przede wszystkim funkcję środka zabezpieczającego wykonanie umowy. W świetle postanowień art. 394 § 1 Kodeksu cywilnego w braku odmiennego zastrzeżenia umownego albo zwyczaju zadatek dany przy zawarciu umowy ma to znaczenie, że w razie niewykonania umowy przez jedną ze stron druga strona może bez wyznaczenia terminu dodatkowego od umowy odstąpić i otrzymany zadatek zachować, a jeżeli sama go dała, może żądać sumy dwukrotnie wyższej. Danie (i przyjęcie) zadatku ma ten skutek, że jeżeli którakolwiek ze stron nie wywiąże się ze swego obowiązku umownego, to sytuacja drugiej strony kształtuje się dla niej dogodnie, ma ona bowiem do wyboru: albo żądać wykonania umowy z wszelkimi tego konsekwencjami i odpowiedzialnością na zasadach ogólnych, albo też rezygnując z wykonania, odstąpić od umowy bez wyznaczenia terminu dodatkowego i zachować otrzymany zadatek, a jeżeli sama go dała - żądać sumy dwukrotnie wyższej. Regulacja skutków dania zadatku może zostać zmodyfikowana przez same strony w zawartej umowie. W doktrynie i ugruntowanym orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że zgodnie z wolą stron wręczenie zadatku może spełniać funkcję: znaku zawarcia umowy, zaliczki na poczet przyszłego świadczenia, szczególnej sankcji na wypadek niewykonania umowy przez którąkolwiek ze stron, odstępnego.

Jak wynika z brzmienia art. 58 ust. 2c ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, Agencja pobiera zadatek na poczet kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży. A zatem podobnie jak zaliczka przewidziana w § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych, w przypadku wykonania umowy zadatek powinien być zaliczony na poczet ceny nabywanej kwatery, co jest zgodne z funkcją zadatku określoną w art. 394 § 2 K.c. Jednakże w praktyce organów WAM przyjęto, iż w takim przypadku zadatek nie podlega ani zwrotowi, ani zaliczeniu na poczet ceny nabywanej kwatery, co powoduje, iż kwota pobrana przez WAM tytułem „zadatku” nie może być - z cywilnoprawnego punktu widzenia - zakwalifikowana jako zadatek, ponieważ sposób rozliczenia tej kwoty w przypadku wykonania umowy jest całkowicie odmienny, niż w przypadku cywilnoprawnej instytucji zadatku. W sytuacji zaś, gdy przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w ogóle nie regulują kwestii rozliczenia zadatku, praktyka ta budzi uzasadnione wątpliwości prawne. Wydaje się bowiem, że gdy stroną umowy jest państwowa osoba prawna, dysponująca mieniem Skarbu Państwa, to tak dalece idące odstępstwo od ogólnych zasad prawa cywilnego, jak w przypadku omawianego „zadatku”, stosowane w

umowach z osobami uprawnionymi do nabycia kwatery (lokalu mieszkalnego) powinny wynikać z wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi również sama wysokość zadatku. Analiza treści skarg nadesłanych do Biura RPO wskazuje, iż są to kwoty trzy, a nawet czterokrotnie przewyższające wysokość zaliczek pobieranych na podstawie wymienionego wyżej rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej. Skoro zadatek, tak jak poprzednio zaliczka, pobierany jest na poczet kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży, niezrozumiałym jest pobieranie go od osób zainteresowanych wykupieniem kwatery (lokalu) w wysokości znacznie przewyższającej wysokość wpłaconej - np. trzy miesiące wcześniej - zaliczki. Zgodnie bowiem z postanowieniami § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej w sprawie szczegółowych zasad i trybu sprzedaży osobnych kwater stałych, w zależności od zainteresowania mieszkańców kupnem osobnych kwater stałych w budynkach wymienionych w zestawieniu dyrektor oddziału rejonowego Agencji zleca:

1) przeprowadzenie geodezyjnego rozgraniczenia nieruchomości, jeżeli nie zostało dokonane wcześniej,

2) wycenę wartości budynków (kwater) oraz gruntu, w trybie i na zasadach obowiązujących przy sprzedaży lokali mieszkalnych Skarbu Państwa.

Do dnia 15 stycznia 2003 r. na pokrycie kosztów wymienionych prac pobierana była zaliczka. Porównanie wysokości pobieranych w przeszłości zaliczek oraz pobieranych obecnie zadatków nasuwa pytanie, jakie dodatkowe koszty przygotowania nieruchomości do sprzedaży pokrywa obecnie zadatek, których nie pokrywała zaliczka.

Dlatego też Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionych kwestiach. W dniu 29 kwietnia br. do Biura RPO wpłynęło pismo Prezesa WAM z dnia 23 kwietnia 2003r. o sygn. BP-GSP-076-6/03 zawierające odpowiedź na wspomniane wystąpienie Rzecznika (kserokopia w załączeniu), w którym Prezes WAM w istocie podtrzymuje dotychczasowe stanowisko dyrektorów oddziałów rejonowych WAM w kwestii charakteru prawnego omawianego zadatku. Zawartych w tym piśmie wyjaśnień, uzasadniających dlaczego charakter ten ma być odmienny od powszechnie przyjętego w obrocie, nie można jednak uznać za przekonujące.

W ocenie Prezesa WAM, przyjęcie przez ustawodawcę koncepcji zadatku bez odesłania do przepisów Kodeksu cywilnego, w szczególności do art. 394 § 2 K.c., oraz brak wyraźnego upoważnienia w art. 58 ust. 2c do zaliczenia zadatku na poczet ceny sprzedaży kwatery, uniemożliwia potraktowanie omawianego zadatku jako składnika tej ceny.

Natomiast zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, gdyby zamiarem ustawodawcy było inne, niż to wynika z art. 394 Kodeksu cywilnego, uregulowanie charakteru prawnego zadatku przewidzianego w art. 58 ust. 2c ustawy o zakwaterowaniu

Sił Zbrojnych RP, wówczas kwestie te zostałyby unormowane w przepisach regulujących zasady sprzedaży kwater. Skoro jednak ustawodawca, wprowadzając do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP instytucję zadatku, odstąpił jednocześnie od nadania tej instytucji innego charakteru prawnego, niż wynikający z art. 394 Kodeksu cywilnego, to funkcja zadatku oraz skutki prawne jego dania i otrzymania winny być oceniane w świetle przepisów prawa cywilnego. Przyjęciu takiej koncepcji nie stoi na przeszkodzie fakt, iż zgodnie z art. 58 ust. 2c ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, zadatek pobierany jest na poczet kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży.

Z wyjaśnień zawartych we wspomnianym piśmie Prezesa WAM nie wynika również jednoznacznie, dlaczego w praktyce przyjętej przez organy WAM, omawiany zadatek w żadnym przypadku nie podlega zwrotowi. Gdyby nawet uznać, iż - tak jak to przyjmują organy WAM - zadatek ten jest zapłatą za usługę przygotowania kwatery do sprzedaży, stanowiącą należność Skarbu Państwa, niezrozumiałym wydaje się stanowisko, że nie podlega on zwrotowi nawet w przypadku, gdy nie dojdzie do zawarcia umowy sprzedaży kwatery z przyczyn leżących po stronie WAM.

Pragnę również zauważyć, iż Prezes WAM nie ustosunkował się do zawartych w wystąpieniu Rzecznika wątpliwości dotyczących dopuszczalności rozliczania zaliczki pobranej przez organy WAM od osób zainteresowanych wykupieniem na własność zajmowanej kwatery (lokalu mieszkalnego) na podstawie przepisów, które utraciły moc obowiązującą, jak również do kwestii wysokości zadatku pobieranego na podstawie obecnie obowiązujących przepisów w stosunku do wysokości wspomnianej zaliczki.

Z uwagi na fakt, iż argumentacja zaprezentowana przez Prezesa WAM nie przekonuje Rzecznika Praw Obywatelskich, a ponadto udzielone wyjaśnienia nie wyczerpują całej problematyki poruszonej w wystąpieniu Rzecznika, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych w tym wystąpieniu zagadnień. Będę wdzięczny za poinformowanie mnie o zajęтым w tej sprawie stanowisku.

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

Załącznik 1

WOJSKOWA AGENCJA MIESZKANIOWA

Nasz znak :

BP-GSP-076 -6/03

Data:

23. 04. 2003 r.

Pan
Stanisław TROCIUK
Zastępca
Rzecznika Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

W wystąpieniu z dnia 26 marca 2003 r. Nr RPO-433031-V-DZ/03 podniesione zostały problemy wynikające z wprowadzonego do obrotu prawnego przepisu art.58 ust. 2c ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (jednolity tekst: Dz. U. 2002 nr 42, poz. 368 z poz. zm.).

Przepis ten obciążył wszelkimi kosztami związanymi z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży przypadającymi na zbywany lokal oraz kosztami związanymi ze sporządzeniem aktu notarialnego nabywcę. Dla realizacji tego celu ustawodawca posłużył się pojęciem zadatku, który jest pobierany na poczet wymienionych kosztów. Ustawodawca odstąpił zatem od stosowanej dotychczas zaliczki, która wchodziła w skład ceny sprzedaży. W wystąpieniu zawarta jest analiza zadatku jako instytucji o charakterze cywilnoprawnym ze skutkami wynikającymi z art. 394 k.c. Stanowi to podstawę do wysunięcia tezy o zaliczeniu zadatku na poczet ceny nabywanej kwatery.

Taki pogląd znajdowałby uzasadnienie w warunkach, gdyby ustawodawca poprzez wprowadzenie zmiany w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, nie określił funkcji i celu jakiemu ma służyć zadatek. Wydaje się, że celem tym jest poniesienie przez nabywcę wszelkich kosztów wynikających z czynności przygotowawczych prowadzących do zawarcia umowy w formie aktu notarialnego oraz kosztów związanych z samym aktem notarialnym. Nie budzi wątpliwości, że czynności przygotowawcze i związane z tym koszty obciążały sprzedającego. Stosowana praktyka przy zawieraniu umów, z reguły koszty sporządzania aktu notarialnego przenosiła na nabywcę i w tej części zapis wprowadzony w noweli do ustawy, i chyba tak to należy ocenić, usankcjonował jedynie praktykę. Prezentowane wywody nakazują więc skupienie

uwagi na intencji ustawodawcy przy zastosowaniu wykładni celowościowej oraz ocenie stopnia i zakresu posłużenia się przepisem art. 394 k.c. Kierując się przyjętą koncepcją i metodą celu zauważyć trzeba, że wprowadzie ustawodawca przyjął koncepcję zadatku, lecz nie odesłał do przepisów kodeksowych, a w szczególności do art. 394 § 2 k.c. Przytoczony przepis traktuje bowiem zadatek jako składnik ceny sprzedaży, do czego nie daje upoważnienia art. 58 ust. 2c ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. W tym też należy dopatrywać się odmienności pomiędzy obu ustawami, aczkolwiek jedynym elementem łączącym obie ustawy jest zadatek. Jednakże zakres celu i przeznaczenia tego zadatku jest całkowicie odmienny. Na przyjęcie tej koncepcji zadatku spełniającego funkcję zapłaty ceny sprzedaży nie daje podstaw wymieniony przepis ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, i to w powiązaniu z art. 58 ust. 1 stanowiącym, że sprzedaż kwatery lub lokalu mieszkalnego następuje po cenie ustalonej na podstawie wartości rynkowej. Zwrócić tu należy uwagę na okoliczność, że obowiązujące przepisy przed nowelizacją posługiwały się pojęciem zaliczki z wyraźnym określeniem, że jest ona zaliczana na poczet ceny sprzedaży. Wyeliminowanie z obrotu prawnego zaliczki, a zastąpienie jej zadatkiem nie spowodowało wkroczenia w sferę kodeksowego uregulowania tego zadatku. Zadatek jest tylko elementem kosztów ponoszonych wyłącznie przez nabywcę i w ustawowym ujęciu funkcjonuje on niejako samoistnie.

Wymienione wyżej względy i okoliczności stały się podstawą do zawierania umów z osobami, które zamierzały nabyć kwaterę, w których zawarto postanowienia o tym, że wpłacony zadatek nie podlega zwrotowi.

Wydaje się, że przedstawione poglądy wyjaśniają przyczyny, dla których przyjęto tryb postępowania będący przedmiotem wystąpienia.

Z poważaniem

/-/ wz. Piotr URBANKOWSKI