



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 23 września 2003 r.

36196

RPO-448473-V-DZ/03

Pan
Stanisław Janas
Przewodniczący
Komisji Obrony Narodowej
Sejmu RP

Szanowny Panie Przewodniczący

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływa wiele skarg od osób, które po orzeczeniu przez sąd rozvodu pozostały w osobnej kwaterze stałej, przydzielonej uprawnionemu małżonkowi w czasie trwania małżeństwa. Analiza skarg wskazuje na konieczność jednoznacznego uregulowania sytuacji prawnej rozwiedzionych małżonków odnośnie zajmowanej kwatery; w szczególności dotyczy to określenia statusu prawnego pozostałego w kwaterze rozwiedzionego małżonka, niebędącego osobą uprawnioną do kwatery.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozwiązania prawne regulujące sytuację prawną rozwiedzionych małżonków aktualnie przyjęte w ustawie z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002r. Nr 42, poz. 368 ze zm.), są wadliwe.

Zgodnie z art. 28 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, w razie orzeczenia rozvodu małżonków zajmujących kwaterę, mogą oni zamieszkiwać w tej kwaterze, z wyjątkiem kwater w budynkach, o których mowa w art. 55 ust. 2 pkt 1-3, tj.:

- 1) kwater znajdujących się w budynkach położonych na wojskowych terenach zamkniętych,
- 2) kwater przeznaczonych, na podstawie decyzji dyrektora oddziału rejonowego Wojskowej Agencji Mieszaniowej, na zakwaterowanie całości lub części kadry określonej jednostki wojskowej,
- 3) kwater funkcyjnych.

W wypadku zajmowania przez rozwiedzionych małżonków kwater wskazanych w art. 55 ust. 2 pkt 1-3, możliwe jest ich rozkwatrowanie na warunkach wynikających z art.

28 ust. 2 cyt. ustawy. Natomiast w pozostałych przypadkach rozwiedzionym małżonkom nie przysługuje uprawnienie do ubiegania się o rozkwaterowanie. Mogą oni jedynie wspólnie zamienić zajmowaną kwaterę we własnym zakresie i wówczas wskazanej osobie dyrektor oddziału terenowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej przydziela kwaterę lub oddaje w najem lokal mieszkalny (art. 28 ust. 5).

Problematyka wadliwych rozwiązań prawnych we wskazanym zakresie była już przedmiotem kilku wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministrów Obrony Narodowej, jak również do Przewodniczącego Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP poprzedniej kadencji.

W wystąpieniach tych Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślał, iż omawiane regulacje prawne dotyczące rozkwaterowania rozwiedzionych małżonków z pozoru nie budzą zastrzeżeń. Decyzja o rozkwaterowaniu została bowiem pozostawiona przez ustawodawcę samym zainteresowanym. Do podjęcia takiej decyzji konieczna jest jednak zgodna wola rozwiedzionych małżonków, co w praktyce bywa bardzo trudne do osiągnięcia. Rozwiązanie małżeństwa przez rozwód możliwe jest przecież tylko w razie wystąpienia zupełnego i trwałego rozkładu pożycia małżonków (art. 56 § 1 k.r.o.), a więc wówczas, gdy wszelkie więzy łączące małżonków (duchowe, fizyczne, gospodarcze) uległy zerwaniu, doświadczenie życiowe pozwala zaś przyjąć, że na tle okoliczności konkretnej sprawy powrót małżonków do pożycia nie nastąpi. Najczęściej więc rozwiedzeni małżonkowie zajmujący wspólnie kwaterę pozostają w konflikcie.

Ponadto, ze względu na fakt, iż w świetle art. 22 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, prawo do kwatery przysługuje żołnierzowi zawodowemu od dnia powołania go do czynnej służby wojskowej pełnionej jako służba stała, oraz żołnierzowi zawodowemu zwolnionemu z czynnej służby wojskowej, pełnionej jako służba stała w warunkach określonych w art. 23 ust. 1 i 2 ustawy, po rozwodzie nie ma możliwości uregulowania prawa do zajmowanej kwatery w drodze postępowania sądowego o podział majątku dorobkowego małżonków. Prawo to nie wchodzi bowiem, jak się zdaje, w skład majątku wspólnego małżonków.

W wystąpieniach kierowanych do Ministrów Obrony Narodowej od 1997 r. (pierwsze wystąpienie z dnia 20 czerwca 1997 r. sygn. RPO/243 868/97/V/ST) Rzecznik poruszał przede wszystkim problem dotyczący osób, które po orzeczeniu rozwodu nie mogą doprowadzić do rozkwaterowania byłego małżonka posiadającego najczęściej prawo do wspólnie zajmowanej kwatery, wskazując na konieczność zagwarantowania w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP ochrony praw rozwiedzionych małżonków i dostosowania jej przepisów do obowiązujących standardów ochrony praw obywatelskich. W wielu skargach kierowanych do Rzecznika obywatele nadal wskazują na brak w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP unormowań, na podstawie których możnaby było doprowadzić do usunięcia z kwatery uciążliwego rozwiedzonego małżonka, który

swym nagannym postępowaniem (np. znęcaniem się nad pozostałymi członkami rodziny) uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie w kwaterze.

W wystąpieniach tych Rzecznik wskazywał na brak przepisu uprawniającego organ Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do wydania decyzji administracyjnej o rozkwaterowaniu, jak również na brak materialnoprawnej podstawy żądania orzeczenia przez sąd eksmisji byłego współmałżonka ze wspólnie zajmowanego lokalu w opisanym przypadku. Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) Sąd Najwyższy rozstrzygnął kwestię dopuszczalności powództwa o eksmisję byłego małżonka z zajmowanej wspólnie osobnej kwatery stałej na podstawie art. 33 ust. 3 tej ustawy (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2000r. sygn. akt III CZP 15/00, opubl. w OSNC z 2001 r. Nr 1 poz. 2) wniesionego przez osobę uprawnioną do kwatery.

Natomiast niejednoznaczne uregulowanie w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP sytuacji prawnej pozostałego w kwaterze rozwiedzionego małżonka niebędącego osobą uprawnioną do kwatery, przy jednoczesnym braku możliwości uregulowania tej sprawy w postępowaniu sądowym o podział majątku wspólnego małżonków, powoduje, iż kwestia dopuszczalności wystąpienia przez taką osobę z powództwem o eksmisję ze wspólnie zajmowanej kwatery byłego małżonka, któremu kwatery ta została przydzielona i który swoim rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne w niej zamieszkiwanie, budziła wątpliwości tak na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, jak i obecnie.

Zgodnie bowiem z art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733 ze zm.) współlokator może wytoczyć powództwo o nakazanie przez sąd eksmisji małżonka lub innego współlokatora tego samego lokalu, jeżeli ten swoim rażąco nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie. Tymczasem w myśl postanowień art. 2 pkt 3 tej ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o współlokatorze, należy przez to rozumieć lokatora, któremu przysługuje tytuł prawny do używania lokalu wspólnie z innym lokatorem, natomiast w myśl art. 2 pkt 1 lokatorem jest najemca lokalu lub osoba używająca lokal na podstawie innego tytułu prawnego, niż prawo własności. Przepis art. 13 ust. 2 mógłby mieć zastosowanie także do kwater stałych przydzielanych na podstawie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, gdyby współmałżonek żołnierza zawodowego (innej osoby uprawnionej do kwatery) był współlokatorem. W omawianym zakresie jednak prawo do kwatery przysługuje wyłącznie żołnierzowi zawodowemu, a uprawnienia członków jego rodziny (w tym także współmałżonka) mają jedynie charakter pochodny. W sytuacji zaś, gdy rozwiedziony małżonek nie posiada przymiotu współlokatora, nie służy mu legitymacja do wytoczenia powództwa, o którym mowa w przytoczonym wyżej art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W związku z tym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, istnieje

konieczność wprowadzenia bezpośrednio do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP unormowań, na podstawie których można byłoby doprowadzić do usunięcia z kwatery uciążliwego rozwiedzionego małżonka, który swym nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie w kwaterze.

Uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawiane we wspomnianych wystąpieniach nie zostały jednak uwzględnione podczas kolejnych nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

Analiza rozwiązań proponowanych w projekcie nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP - druk sejmowy nr 1850 z dnia 28 lipca 2003 r. w omawianym zakresie pogłębia wątpliwości co do możliwości skorzystania przez rozwiedzionego małżonka niebędącego osobą uprawnioną do kwatery z przedstawionego wyżej środka prawnego i pozwala przypuszczać, że omawiana kwestia zostanie pominięta również w znowelizowanej ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP.

W projekcie tym proponuje się bowiem uchylene art. 28 ustawy, celem - jak to wynika z uzasadnienia do tego projektu - pozostawienia kwestii dotyczących lokali mieszkalnych po orzeczonym rozwodzie samym zainteresowanym, z uwagi na fakt ich osobistego charakteru. W projekcie tym przewiduje się jednocześnie silniejsze związanie prawa do kwatery z pełnioną przez żołnierza służbą wojskową poprzez wprowadzenie w art. 22 ust. 1 zasady, iż prawo zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym przysługuje żołnierzowi służby stałej od dnia rozpoczęcia pełnienia przez niego zawodowej służby wojskowej pełnionej jako służba stała do dnia zwolnienia z tej służby. Równocześnie z proponowanego brzmienia art. 24 ust. 1 wynika, iż wydawana przez dyrektora oddziału rejonowego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej decyzja o prawie zamieszkiwania na czas określony w lokalu mieszkalnym jest tytułem prawnym do lokalu mieszkalnego w rozumieniu innych przepisów prawa. W konsekwencji oznacza to, iż po wejściu w życie proponowanej nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, tytuł prawny do zajmowanego mieszkania będzie przysługiwał wyłącznie żołnierzowi.

Należy zatem zauważyć, iż w projekcie tym nie został jednoznacznie rozstrzygnięty problem rozwiedzionych małżonków, którzy nabyli prawo do zamieszkiwania w kwaterze i zajmują ją obecnie. Z treści art. 28, który ma zostać uchylony, wynika prawo obojga rozwiedzionych małżonków do dalszego wspólnego zajmowania kwatery do czasu, aż we własnym zakresie uregulują sprawę zamieszkiwania po rozwodzie. Trudno natomiast jednoznacznie określić, czy wobec uchylenia wskazanego przepisu będzie można nadal uznawać, iż po rozwodzie oboje rozwiedzeni małżonkowie są uprawnieni do zajmowania kwatery do czasu rozwiązania przez nich swego problemu mieszkaniowego, czy też orzeczenie rozwodu spowoduje utratę przez małżonka niebędącego osobą uprawnioną do kwatery prawa do dalszego w niej zamieszkiwania. Istnieje zatem obawa, iż w odniesieniu do tej grupy osób nadal istniał będzie stan prawny, w którym obywatel w sprawie ze swej istoty cywilnej nie będzie mógł

korzystać z ochrony sądowej, co nie może być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym.

Należy podkreślić, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje istoty rozwiązania polegającego na pozostawieniu rozwiedzionym małżonkom decyzji co do dalszego zamieszkiwania w kwaterze. Wskazuje natomiast, iż konieczne jest, aby istniała możliwość usunięcia z kwatery rozwiedzionego małżonka, który uniemożliwia dalsze wspólne zamieszkiwanie, także w tym przypadku, gdy jest on osobą uprawnioną do kwatery. Brak odpowiednich przepisów prawnych w omawianym zakresie postrzegany musi być jako ograniczenie praw osób zajmujących kwatery wojskowe.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości może budzić również brak uregulowania w projekcie nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP sytuacji prawnej rozwiedzionego małżonka w razie zwolnienia żołnierza służby stałej z zawodowej służby wojskowej i otrzymania przez niego odprawy mieszkaniowej, o której mowa w art. 47, lub prawa do lokalu zamiennego. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy w wersji przedstawionej w omawianym projekcie, żołnierzowi służby stałej zwalnianemu z zawodowej służby wojskowej, zamieszkałemu w kwaterze przysługuje odprawa mieszkaniowa, o której mowa w art. 47, albo prawo do lokalu zamiennego jeżeli Agencja zaproponuje go żołnierzowi do dnia zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. Natomiast żołnierzowi służby stałej, który w dniu zwolnienia nie mieszkał w lokalu mieszkalnym, przysługuje odprawa mieszkaniowa, o której mowa w art. 47, pod warunkiem, że nie skorzystał on z uprawnień, o których mowa w art. 87 (art. 23 ust. 2). Stosownie zaś do postanowień art. 41 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1, w razie otrzymania odprawy mieszkaniowej żołnierz lub były żołnierz służby stałej i osoby wspólnie z nim zamieszkujące są obowiązane przekazać do dyspozycji Agencji dotychczas zajmowany lokal mieszkalny, zaś zgodnie z brzmieniem art. 41 ust. 6 zajmowanie lokalu mieszkalnego powyżej trzech miesięcy od dnia upływu terminu, o którym mowa w ust. 5, będzie podstawą do wykwaterowania takiego żołnierza (byłego żołnierza) wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi przez dyrektora oddziału rejonowego Agencji w asyście Żandarmerii Wojskowej lub Policji.

Z brzmienia powołanych wyżej przepisów wynika, iż rozwiedziony małżonek żołnierza nie będzie uprawniony do skorzystania z określonej w projekcie ustawy pomocy w postaci odprawy mieszkaniowej lub lokalu zamiennego, które co do zasady będą przysługiwały wyłącznie żołnierzowi. Natomiast zastosowanie wobec żołnierza, który otrzymał odprawę mieszkaniową i osób wspólnie z nim zamieszkujących trybu usunięcia z lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 41 ust. 6 projektu powoduje w konsekwencji, że nawet w sytuacji, gdy osobą wspólnie zamieszkującą z żołnierzem w lokalu mieszkalnym jest jego rozwiedziona małżonka, spełniająca kryteria wskazane w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (kobieta w ciąży, osoba niepełnosprawna w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej lub

ubezważniona, obłożnie chora, bezrobotna, emerytka lub rencistka spełniająca kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej), nie zostanie on objęty ochroną w postaci prawa do lokalu socjalnego przewidzianą w tym przepisie.

Należy także zwrócić uwagę, iż ochrony w postaci prawa do lokalu socjalnego pozbawiony będzie rozwiedziony małżonek nieuprawniony do kwatery, spełniający kryteria określone w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, także w przypadku wskazanym w art. 38 ust. 2 ustawy w brzmieniu przewidzianym w omawianym projekcie. Zgodnie z jego postanowieniami, w stosunku do osób niebędących żołnierzami służby stałej, które nie uiszczają pełnych opłat za używanie lokalu lub pełnych opłat pośrednich z tytułu zajmowanego lokalu mieszkalnego przez łączny okres dłuższy niż trzy miesiące, dyrektor oddziału rejonowego Agencji zarządza przymusowe wykwaterowanie w trybie art. 45, tj. w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wprawdzie w świetle postanowień ust. 3 tego artykułu, w przypadku osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, nie stosuje się trybu, o którym mowa w ust. 2, gdyż w odniesieniu do tych osób dyrektor oddziału rejonowego Agencji występuje do sądu z wnioskiem o nakazanie opróżnienia lokalu mieszkalnego i orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, jednak w stosunku do rozwiedzionego małżonka, niebędącego lokatorem w rozumieniu art. 2 ust. 1 wymienionej ustawy, w świetle stanowiska Sądu Najwyższego zawartego w uchwale z dnia 15 listopada 2001 r. (sygn. akt III CZP 66/01, opubl. w OSNC z 2002r., Nr 9, poz. 109) sąd nie będzie mógł orzec o prawie do lokalu socjalnego. W uchwale tej Sąd Najwyższy uznał bowiem, iż przepisy art. 14 i 15 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego mają zastosowanie w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko osobom, które były lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy.

Uwagi powyższe, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj.: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) przekazuję Panu Przewodniczącemu z nadzieją, iż zostaną one uwzględnione w czasie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, gdyż w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich brak jednoznacznego uregulowania w tej ustawie statusu prawnego rozwiedzionego małżonka niebędącego osobą uprawnioną do kwatery prowadzi do pozbawienia omawianej grupy osób należnej im ochrony prawnej i nie może być akceptowany w demokratycznym państwie prawnym.

Łączę wyrazy szacunku

ZASTĘPCA

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk