



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 26 sierpnia 2004 r.

36567

RPO-479831-V-DZ/04

Pan  
Jerzy Szmajdziński  
Minister Obrony Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

W dniu 1 lipca 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203). W związku ze skargami od obywateli napływającymi licznie do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznik pragnie przedstawić Panu Ministrowi kilka uwag dotyczących nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych tą ustawą.

I. Część skarg pochodzi od osób zajmujących lokale mieszkalne będące w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, znajdujące się w budynkach, w których powstały wspólnoty mieszkaniowe. Z treści skarg wynika, iż z dniem 1 lipca 2004 r. drastycznie wzrosła wysokość opłat za używanie tych lokali. Skarżący wskazują, iż podwyżki te pozostają w całkowitym oderwaniu od takich czynników, jak stan techniczny budynku czy wyposażenie budynku i lokalu urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan.

Rzecznik zbadał sygnalizowany w skargach problem. Od dnia 1 lipca 2004 r. zmianie uległa m.in. treść art. 36 ustawy z dnia 22 czerwca 1995r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002r. Nr 42, poz. 368 ze zm.) określającego zasady ustalania opłat za używanie lokali. Stosownie do postanowień art. 36 ust. 1 tej ustawy, osoby zamieszkujące w lokalach mieszkalnych od dnia wydania

decyzji o prawie zamieszkiwania uiszczają opłaty za używanie lokalu w wysokości nie większej niż 3 % wartości odtworzeniowej w skali rocznej, określonej na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 3, oraz zaliczki na opłaty pośrednie w terminie do piętnastego dnia każdego miesiąca, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3. Za datę wpłaty przyjmuje się dzień wpływu opłaty na rachunek bankowy Agencji lub wpłaty do kasy Agencji. Natomiast w myśl postanowień art. 36 ust. 2 tej ustawy, w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub spółdzielni opłaty za używanie lokalu wynoszą 3 % wartości odtworzeniowej w skali rocznej, jednak nie mniej niż stanowi uchwała wspólnoty lub odpowiedniego organu spółdzielni.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich interpretacja przepisu art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP może powodować poważne trudności. Co do zasady w tych budynkach, w których część lokali została wyodrębniona, wysokość opłat za używanie lokali uzależniona jest od uchwały wspólnoty mieszkaniowej. Tymczasem na mocy omawianego przepisu wysokość wspomnianych opłat została automatycznie podniesiona do wysokości w nim określonej i to bez uwzględnienia jakichkolwiek czynników, które na wysokość tych opłat mają wpływ. Wydaje się również, iż podwyżka ta dotyczy także opłat za używanie lokali położonych w budynkach tych wspólnot, w których na podstawie uchwały wspólnoty wysokość tych opłat została ustalona na niższym poziomie niż 3% wartości odtworzeniowej w skali rocznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnienia wymaga zatem kwestia, jakimi przesłankami kierował się ustawodawca wprowadzając obowiązek automatycznego podniesienia wysokości opłat za używanie lokali w budynkach wspólnot mieszkaniowych do wysokości określonej w art. 36 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP i jaki ostatecznie wpływ na ich wysokość ma uchwała wspólnoty mieszkaniowej (odpowiedniego organu spółdzielni).

Należy także zauważyć, iż na mocy postanowień art. 10 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, w ustawie 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.) dodany został art. 1a, który wyłączył stosowanie tej ustawy do lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Oznacza to, iż osoby zajmujące lokale będące w dyspozycji WAM zostały pozbawione przewidzianej w tej ustawie ochrony dotyczącej m.in. dopuszczalnej częstotliwości podwyższania opłat, prawa lokatora do żądania podania przyczyny podwyższenia opłat za używanie lokalu i kalkulacji w tym zakresie oraz pisemnego zestawienia opłat niezależnych od właściciela wraz z przyczyną ich podwyższenia. W związku z tym sądowa kontrola zasadności podwyższenia omawianych opłat jest iluzoryczna.

Należy również zauważyć, iż w myśl art. 36 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lipca 2004 r., osoby, które zajmowały kwatery lub lokale mieszkalne na podstawie decyzji o przydziale lub umowy najmu w

budynkach pozostających w zasobach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, uiszczają czynsz i opłaty za świadczenia uzyskiwane od wynajmującego w wysokościach, terminach i na zasadach obowiązujących dla lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa, z zastrzeżeniem art. 44 ust. 1. W związku z tym stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali w takich budynkach ustalane były na zasadach przewidzianych w art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową wskazanych w tym przepisie. Wprawdzie w art. 36 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2004 r. zawarte zostało upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określenia w drodze rozporządzenia sposobu naliczania i rozliczania opłat za używanie lokali mieszkalnych i opłat pośrednich, przy uwzględnieniu w szczególności sposobu obliczania zaliczek na opłaty pośrednie, jednak w samej ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie zostały wskazane żadne zasady, w oparciu o które winny być ustalane stawki opłat za używanie lokali będących w dyspozycji WAM. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zachodzi zatem konieczność rozważenia, czy upoważnienie zawarte w art. 36 ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie ma charakteru blankietowego, gdyż materia ta winna być uregulowana przede wszystkim w ustawie.

II. Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają również skargi od osób, które wykupiły od WAM na własność przydzielone im w przeszłości kwatery i lokale mieszkalne. Skarżący podnoszą, iż obecnie organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej odmawiają tym osobom zwrotu wpłaconych w przeszłości kaucji mieszkaniowych, powołując się na brak przepisów regulujących kwestię zwrotu kaucji.

Do dnia 1 lipca 2004r. problematyka zwrotu wpłaconych w przeszłości kaucji mieszkaniowych uregulowana była w art. 36 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który miał zastosowanie również do kwater i lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach WAM. Zgodnie z art. 36 ust. 1 tej ustawy, kaucja wpłacona przez najemcę przed dniem 12 listopada 1994 r., pomniejszona o ewentualne należności wynajmującego z tytułu najmu, podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę. Jednak dokonane na mocy art. 10 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw wyłączenie stosowania ustawy o ochronie praw lokatorów (...) do lokali będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i brak uregulowania problemu zwrotu kaucji mieszkaniowej w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, spowodował w konsekwencji, iż w obecnym stanie prawnym brak jest materialnoprawnej podstawy do żądania zwrotu wpłaconej w przeszłości kaucji mieszkaniowej przez osoby zajmujące lokale będące w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Wydaje się, iż brak ten nie jest wynikiem zamierzonego działania ustawodawcy, lecz jedynie przeoczenia. Dlatego

też, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zachodzi konieczność podjęcia pilnych działań w celu wyeliminowania „luki prawnej” występującej w omawianym zakresie.

III. Do Rzecznika Praw Obywatelskich napływają także skargi od osób, które przed dniem 1 lipca 2004 r. złożyły wnioski o wypłatę 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 w brzmieniu obowiązującym do tej daty. Z treści skarg wynika, iż niektóre spośród tych osób, bądź członkowie ich rodzin, posiadały uprawnienia do dodatkowej powierzchni mieszkalnej przyznane im na stałe ze względu na stan zdrowia. Uprawnienia te - zgodnie z obowiązującymi przepisami - były dotąd uwzględniane przy ustalaniu wysokości przysługującego ekwiwalentu. Natomiast od dnia 1 lipca 2004 r. organy Wojskowej Agencji Mieszkaniowej odmawiają tym osobom uwzględnienia tych uprawnień, wskazując na zmianę przepisów obowiązujących w omawianym zakresie. Skarżący podnoszą również, iż organy WAM odmawiają także uwzględnienia prawa do normy przysługującej dotychczas z tytułu posiadanego stopnia wojskowego. W związku z tym skarżący obawiają się, iż wysokość przysługującego im ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery ulegnie zmniejszeniu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty podnoszone przez skarżących wymagają wnikliwego rozważenia.

Z dniem 1 lipca 2004 r. do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w miejsce ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, wprowadzona została odprawa mieszkaniowa. Sytuacja prawna osób, które do tego dnia złożyły wnioski o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego została uregulowana w przepisach przejściowych ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw. Zgodnie z art. 19 ust. 3 tej ustawy, w sprawach wypłaty ekwiwalentu za rezygnację z kwatery dyrektor oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej rozpatrując wniosek osoby uprawnionej o wypłatę ekwiwalentu pieniężnego w zamian za rezygnację z kwatery, złożony do dnia 30 czerwca 2004 r., a niezakończony zawarciem umowy, stosuje przepisy ustawy obowiązujące do dnia 30 czerwca 2004 r., uwzględniając uprawnienia do powierzchni użytkowej podstawowej przysługujące wnioskodawcy w dniu wypłaty ekwiwalentu, przyjmując jako podstawę obliczenia ekwiwalentu średnią cenę metra kwadratowego tej powierzchni, ustaloną przez dyrektora oddziału regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w dniu wejścia w życie tej ustawy.

Do dnia 30 czerwca 2004 r. zasady ustalania wysokości wspomnianego ekwiwalentu określał art. 47 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Stosownie do postanowień art. 47 ust. 2 tej ustawy wysokość ekwiwalentu pieniężnego wyniosła 3% wartości przysługującej kwatery za każdy rok podlegający zaliczeniu do wysługi lat, od której jest uzależniona wysokość uposażenia według stopnia wojskowego. Wartość przysługującej kwatery stanowi iloczyn maksymalnej powierzchni mieszkalnej należnej

osobie uprawnionej do kwatery w dniu przyznania ekwiwalentu przez wskaźnik 1,66 i cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej kwatery. Wysokość ekwiwalentu pieniężnego nie mogła być niższa niż 65% i wyższa niż 80% wartości przysługującej kwatery.

Normy powierzchni mieszkalnej przysługującej osobie uprawnionej do ekwiwalentu określał art. 26 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP oraz wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawarte w art. 26 ust. 7 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 1999 r. w sprawie norm powierzchni mieszkalnej dla osób uprawnionych do kwater wojskowych (Dz.U. Nr 96, poz. 1130). Zgodnie z art. 26 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lipca 2004 r. przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej kwatery przysługującej żołnierzowi zawodowemu uwzględniano się jego stopień wojskowy lub zajmowane stanowisko służbowe oraz stan rodzinny. Norma powierzchni mieszkalnej przysługująca osobie uprawnionej do kwatery, z jednego tytułu, wynosiła 7-10 m<sup>2</sup>. Ponadto art. 26 ust. 4 tej ustawy przewidywał, iż przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej kwatery uwzględniano się również uprawnienia do dodatkowej powierzchni mieszkalnej przyznane na stałe ze względu na stan zdrowia emerytom i rencistom wojskowym do stopnia kapitana włącznie, jak również członkom rodziny żołnierzy zawodowych, emerytów i rencistów wojskowych.

Natomiast od dnia 1 lipca 2004 r. wspomniany art. 26 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP otrzymał nowe brzmienie. W myśl art. 26 ust. 1 przy ustalaniu powierzchni użytkowej podstawowej uwzględnia się zajmowane przez żołnierza służby stałej stanowisko służbowe oraz stan rodzinny. Norma powierzchni użytkowej podstawowej przysługującej żołnierzowi z jednego tytułu wynosi 7-10 m<sup>2</sup>. Wprawdzie pojęcie „powierzchnia użytkowa podstawowa” oznacza - zgodnie z definicją zawartą w art. 1a pkt 15 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP - powierzchnię pokoi, jednak przy jej ustalaniu nie jest już uwzględniany stopień wojskowy, ani uprawnienia do dodatkowej powierzchni mieszkalnej przyznane na stałe ze względu na stan zdrowia.

Należy w związku z powyższym podkreślić, iż 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 rozważenia wymaga okoliczność, czy pozbawienie osób, których wnioski o wypłatę ekwiwalentu zostały zarejestrowane w oddziale rejonowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej i które zostały wciągnięte na listę kolejności zawierania umów o wypłatę tego świadczenia, prawa do uwzględnienia przy ustalaniu wysokości ekwiwalentu nabytych przez nie uprawnień do powierzchni mieszkalnej, dokonane wskutek arbitralnej ingerencji ustawodawcy, nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwo prawa, wynikającej z określenia Polski jako demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Rozważenia wymaga także kwestia, czy działanie to 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.

IV. Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi również kwestia zgodności z Konstytucją RP rozwiązań prawnych przyjętych w art. 24 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (...). Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy, osoby zajmujące w dniu 30 czerwca 2004 r. lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej uiszczają opłaty za ich zajmowanie w wysokości i na zasadach określonych w art. 36 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu nadanym tą ustawą. Natomiast w myśl postanowień art. 24 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (...) opłaty za używanie lokalu i opłaty pośrednie, o których mowa w art. 1a pkt 12 i 13 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie umowy najmu, nieuiszczone w ustalonym terminie płatności, podlegają, wraz z odsetkami w wysokości ustawowej za zwłokę, przymusowemu ściągnięciu na podstawie tytułu wykonawczego, w trybie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.).

Sprawa przymusowego ściągania czynszu i opłat z tytułu zajmowania kwatery lub lokalu mieszkalnego, nie uiszczonych w ustalonym terminie płatności, na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez Wojskową Agencję Mieszkaniową, bez uprzedniego uzyskania prawomocnego wyroku sądowego zasądzającego te należności, była już podejmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Po rozpoznaniu wniosku Rzecznika, w wyroku z dnia 14 lipca 2003r. (sygn. akt K 35/01, opubl. w OTK-A z 2003r., Nr 6, poz. 64) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że narusza w stosunku do najemców lokalu mieszkalnego zasadę równej ochrony praw majątkowych, poddając nieuiszczone czynsz i opłaty z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego przymusowemu ściągnięciu na podstawie tytułu wykonawczego w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Mogłoby się więc wydawać, iż wskazany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego przesądza ostatecznie o tym, iż analogiczne regulacje prawne nie mogą być wprowadzane do obrotu prawnego. Tymczasem w art. 24 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (...) wprowadzone zostało rozwiązanie polegające na upoważnieniu organów Wojskowej Agencji Mieszkaniowej do wystawiania tytułu wykonawczego, obejmującego opłaty z tytułu zajmowania lokalu mieszkalnego na podstawie umowy najmu nieuiszczone w ustalonym terminie płatności, wraz z odsetkami, bez uzyskania prawomocnego wyroku sądowego zasądzającego te należności.

W świetle powołanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości i nie wymaga przeprowadzenia dowodu fakt, iż art. 24 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (...) pozostaje w kolizji z art. 64 ust. 2 w związku art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zawierającym adresowany do organów władzy publicznej nakaz respektowania zasady równej ochrony praw majątkowych.

Z uwagi na wyżej wskazane okoliczności, 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), Rzecznik zwraca się do Pana Ministra z prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionych sprawach, a także - jeśli Pan Minister podzieli powyższe poglądy - z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zmiany stanu prawnego w omawianych kwestiach.

Łączę wyrazy szacunku

Z upoważnienia

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ dr hab. Jerzy Świątkiewicz

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich