



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

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00  
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 21.X. 2004 r.

36630

RPO-486476-V-DZ/04

Pan Jerzy Szmajdziński  
Minister Obrony Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do wystąpienia z dnia 26 sierpnia 2004 r. nr RPO-479831-V-DZ/04 dotyczącego m.in. zmian zasad ustalania wysokości opłat za używanie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej lub znajdujących się w budynkach, w których powstały wspólnoty mieszkaniowe, wprowadzonych ustawą z dnia 16 kwietnia 2004r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203), Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie przedstawić Panu Ministrowi kilka kolejnych uwag dotyczących nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych tą ustawą, jakie nasuwają się w związku z analizą licznych skarg od obywateli nadsyłanych do Biura RPO. Niestety, lawinowo wpływające skargi dotyczące powołanej ustawy, ujawniają nowe problemy, co powoduje konieczność kierowania przez Rzecznika kolejnych wystąpień do Pana Ministra w sprawie tego jednego aktu prawnego.

I. Z treści skarg wynika, iż z dniem 1 lipca 2004r. drastycznie wzrosła wysokość opłat za używanie tych lokali, tj. do kwoty 5,53 zł za m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu. Skarżący, zwłaszcza ci mieszkający w małych miejscowościach o dużym bezrobociu, obawiają się utraty prawa do zajmowanych mieszkań, gdyż nie będą w stanie ponosić tak wysokich opłat. Jednocześnie podkreślają oni, iż na podstawie takiej samej stawki

kalkulowane są opłaty za używanie lokali w dużych miejscowościach, w których wartość rynkowa mieszkań jest dużo wyższa, jak również wyższe są możliwości zarobkowe i wynagrodzenia ich mieszkańców.

Rzecznik zbadał sygnalizowany w skargach problem i stwierdził, iż jest on m.in. wynikiem zmiany sposobu ustalania wartości odtworzeniowej 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, mającej wpływ na wysokość opłat za używanie lokali mieszkalnych. Od dnia 1 lipca 2004 r. zmianie uległa m.in. treść art. 36 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002r. Nr 42, poz. 368 ze zm.) określającego zasady ustalania tych opłat. 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. 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.

Jednocześnie od dnia 1 lipca 2004 r. do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wprowadzony został nowy sposób określania wartości odtworzeniowej 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, odmienny od dotychczas stosowanego, obowiązującego na gruncie 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.). W świetle postanowień art. 47 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, wartość ta jest bowiem średnią arytmetyczną, wyliczoną na podstawie kosztu odtworzenia ustalanego przez wojewodów na podstawie odrębnych przepisów dla poszczególnych powiatów i jest ogłaszana przez Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej raz w roku, nie później niż do końca roku kalendarzowego, w formie komunikatu, oraz obowiązuje w całej Agencji. W Komunikacie nr 1/2004 z dnia 1 lipca 2004r. wydanym na podstawie powołanego wyżej przepisu, Prezes WAM ogłosił, iż od 1 lipca 2004r. wartość odtworzeniowa 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, wynosi dla całej Agencji 2211 zł, z czego 3% w skali miesiąca daje stawkę 5,53 zł/m<sup>2</sup>.

Warto wskazać, że art. 9 ust. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) definiuje wartość odtworzeniową lokalu jako iloczyn jego powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla poszczególnych powiatów znajdujących się na obszarze danego województwa ogłasza wojewoda, co 6 miesięcy w dzienniku urzędowym województwa, w drodze obwieszczenia, uwzględniając w szczególności przeciętny koszt budowy 1 m<sup>2</sup>

powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ustalony na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego oraz własnych analiz. Wskaźnik przeliczeniowy powinien uwzględniać wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych dla danego województwa w okresie poprzedzającym kwartał, na który jest ustalany (art. 9 ust. 9 ustawy). Natomiast w świetle postanowień art. 28 ust. 2 tej ustawy w zw. z art. 36 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, do dnia wejścia w życie wskazanej na wstępie nowelizacji, dla osób zajmujących kwatery lub lokale mieszkalne na podstawie decyzji o przydziale lub umowy najmu w budynkach pozostających w zasobach WAM oraz osób zajmujących kwatery w budynkach, w których część lokali mieszkalnych została wykupiona, czynsz nie mógł przekraczać w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Tak więc stawki czynszu obowiązujące dla tych lokali, których wysokość powiązana była z wartością odtworzeniową 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla poszczególnych powiatów znajdujących się na obszarze danego województwa, były zróżnicowane na obszarze całego kraju.

Z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1850) wynika, iż celem wprowadzenia jednolitej stawki opłaty za używanie lokalu, równej w skali rocznej 3% średniej krajowej wartości odtworzeniowej 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej (tj. kwoty 5,53 zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej) był fakt, iż ogromne zróżnicowanie stawek czynszowych ustalanych na podstawie dotychczas obowiązujących regulacji zawartych w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP powodowało m.in., iż przeniesienie żołnierza zawodowego z garnizonu do garnizonu często wiązało się ze znacznym pogorszeniem jego sytuacji materialnej. Ponadto bardzo niskie stawki czynszu w niektórych miejscowościach praktycznie wykluczały - z braku środków finansowych - prowadzenie racjonalnej gospodarki remontowej, powodując w konsekwencji techniczną degradację zasobów mieszkaniowych WAM.

Należy jednak zauważyć, iż wprowadzona do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP zmiana zasad ustalania wartości odtworzeniowej 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, likwidując wspomniane wyżej niekorzystne zjawiska, powoduje z kolei większe obciążenie opłatami za używanie lokali mieszkalnych mieszkańców małych miejscowości, w których przeciętny koszt budowy 1 m<sup>2</sup> lokalu jest niższy niż taki koszt w dużych miastach. W ocenie skarżących, zwłaszcza tych zamieszkałych w małych miejscowościach, jest to sposób niesprawiedliwy, gdyż jego zastosowanie doprowadziło do niezrozumiałego dla nich i nieuzasadnionego pogorszenia ich sytuacji w stosunku do osób zajmujących lokale mieszkalne w dużych miejscowościach pod względem wysokości wspomnianych opłat. Skarżący podkreślają, iż wartość odtworzeniowa 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego ustalona przez Prezesa WAM przy zastosowaniu metody wynikającej z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jest tak wysoka, że pozwala na pełną amortyzację

budynku mieszkalnego w małej miejscowości w ciągu kilku lat. Skarżący wyrażają obawę, czy w praktyce nie ma miejsca zjawisko partycypowania przez mieszkańców małych miejscowości w kosztach utrzymania zasobów mieszkaniowych w dużych miastach.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich rozważenia wymaga zatem okoliczność, czy rozwiązanie polegające na powiązaniu wysokości opłat za używanie lokali mieszkalnych z wartością odtworzeniową 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego stanowiącą średnią arytmetyczną wyliczoną na podstawie kosztu odtworzenia ustalanego przez wojewodów dla poszczególnych powiatów (art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP), nie stanowi naruszenia zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz związanej z nią zasady sprawiedliwości wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, powinny być traktowane równo, tj. bez różnicowań zarówno faworyzujących, jak i dyskryminujących. Jednocześnie zasada równości zakłada odmienne traktowanie tych podmiotów prawa, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej (relewantnej). Omawiane rozwiązanie prowadzi bowiem do identycznego traktowania podmiotów znajdujących się w różnej sytuacji przez to, że w konsekwencji jego zastosowania osoby zajmujące lokale mieszkalne w miejscowościach, w których koszt odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego (wartość rynkowa mieszkania) jest różny, poddane są jednakowym obciążeniom w postaci obowiązku zapłaty opłat za używanie lokalu na podstawie identycznej stawki.

Dlatego też, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w świetle wyżej wskazanych uwag, zachodzi konieczność rozważenia, czy nie istnieje możliwość zastąpienia omawianego rozwiązania prawnego innym rozwiązaniem, które z jednej strony pozwoliłoby na wyeliminowanie niekorzystnych zjawisk wskazanych w projekcie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, z drugiej zaś umożliwiłoby bardziej sprawiedliwe rozłożenie kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych na wymienione wyżej grupy obywateli.

II. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają również skargi od emerytów i rencistów wojskowych zajmujących lokale mieszkalne w zasobach jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie wydanych w przeszłości decyzji o przydziale kwatery. Z treści skarg wynika, iż od dnia 1 lipca 2004r. osoby te zostały pozbawione przysługującej im dotychczas bonifikaty przy wykupie na własność zajmowanego lokalu mieszkalnego, wynikającej z ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Obecnie osoby te mogą korzystać jedynie z takich bonifikat, jakie przewidziane są w uchwale rady gminy, regulującej zasady sprzedaży mieszkań z zasobu komunalnego.

Wysokość bonifikat przysługujących osobom uprawnionym do kwatery z tytułu wykupienia na własność zajmowanej kwatery znajdującej się w dyspozycji Wojskowej

Agencji Mieszkaniowej określona była w art. 58 ust. 1-4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, a obecnie w ustępie 1-5 tego artykułu. Do dnia 1 lipca 2004r. z bonifikat takich mogły korzystać również osoby uprawnione do kwatery zamieszkujące w zasobach komunalnych. Zgodnie bowiem z art. 86 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym do tej daty, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego dokonywała sprzedaży lokalu mieszkalnego zajmowanego przez osobę uprawnioną do kwatery na podstawie skierowania organu odpowiedzialnego za jej przydział, udzielała tej osobie ulgi lub obniżki w cenie nabycia w wysokości nie niższej niż wynikająca z art. 58 ust. 1-4. Jeżeli ulgi lub obniżki w cenie nabycia lokalu mieszkalnego, o którym mowa w ust. 1, stosowane przez jednostkę samorządu terytorialnego w innych transakcjach były niższe od pomniejszenia wynikającego z art. 58 ust. 1-4, na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa przekazywała tej jednostce różnicę między stosowaną przez sprzedającego ceną nabycia lokalu mieszkalnego z przypadającym udziałem ułamkowym w gruncie a wartością lokalu mieszkalnego z przypadającym udziałem ułamkowym w gruncie wyliczoną zgodnie z art. 58 ust. 1-4 (art. 86 ust. 2 ustawy). Przepis ust. 2 nie miał zastosowania do lokali mieszkalnych sprzedawanych z zasobów Skarbu Państwa oraz nieodpłatnie przekazanych jednostce samorządu terytorialnego z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Przy ustalaniu różnicy, o której mowa w ust. 2, przyjmowało się cenę 1 m<sup>2</sup> wskazaną przez sprzedającego, jednak nie wyższą niż określona na podstawie art. 47 ust. 4.

Natomiast od dnia 1 lipca 2004 r. zmianie uległo brzmienie art. 86 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Zgodnie z tym przepisem z ulg lub obniżek w cenie nabycia zajmowanego lokalu w wysokości nie niższej niż określona w art. 58 ust. 1-5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP skorzystać mogą jedynie emeryci wojskowi lub renciści wojskowi zwolnieni z zawodowej służby wojskowej z jednostki organizacyjnej podległej lub nadzorowanej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub członkowie jego rodziny uprawnieni do wojskowej renty rodzinnej w przypadku, gdy sprzedawany lokal znajduje się w zasobach jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wyjaśnienia wymaga zatem kwestia, jakimi przesłankami kierował się ustawodawca pozbawiając osoby uprawnione do kwatery w rozumieniu dotychczas obowiązujących przepisów, zwolnione z jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, ulg lub obniżek przewidzianych w art. 58 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP z tytułu nabycia na własność kwatery znajdującej się w zasobach jednostki samorządu terytorialnego, lecz zajmowanej na podstawie decyzji o przydziale, wydanej przez właściwy organ wojskowy.

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 poruszonych sprawach, a także -jeśli

Pan Minister podzieli powyższe poglądy - z prośbą o podjęcie działań zmierzających do zmiany stanu prawnego w tych sprawach.

Łączę wyrazy szacunku

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich  
/-/ Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich