



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

Warszawa, dnia

27.X.2010

RPO-638116-V-DZ/10

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan

Bogdan Klich

Minister Obrony Narodowej

Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od osób zajmujących lokale mieszkalne w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale, w których skarżący poruszają problem wszczynania i prowadzenia wobec nich egzekucji zaległych opłat za używanie lokalu mieszkalnego i opłat pośrednich. Z treści tych skarg wynika, że dyrektorzy oddziałów regionalnych WAM egzekwują należności powstałe w latach 90 ubiegłego wieku. Zdaniem organów terenowych WAM w odniesieniu do tych osób należności pieniężne przysługujące Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu zaległych opłat pośrednich i opłat za używanie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM nie ulegają przedawnieniu, co w konsekwencji oznacza, że dopuszczalne jest wszczęcie i prowadzenie postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do tych należności także po kilkunastu i więcej latach od powstania zadłużenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich zbadał ujawniony problem i stwierdził, że jest on wynikiem braku regulacji prawnych, które bezpośrednio lub pośrednio - przez odesłanie do stosowania innych aktów prawnych - regulowałyby przedawnienie należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu opłat za używanie lokalu zajmowanego na podstawie decyzji administracyjnej i opłat pośrednich.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2005 r., Nr 41, poz. 398 ze zm.), osoba, która zajmuje lokal mieszkalny uiszcza opłaty za używanie lokalu w wysokości nie większej niż 3 % wartości odtworzeniowej lokalu w skali rocznej, określonej na podstawie ust. 2, oraz zaliczki na opłaty

pośrednie w terminie do piętnastego dnia każdego miesiąca, od dnia przekazania lokalu mieszkalnego. Za dzień wpłaty opłat przyjmuje się dzień ich wpływu na rachunek bankowy Agencji.

W myśl art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, opłaty i opłaty pośrednie za używanie lokalu mieszkalnego zajmowanego przez żołnierza zawodowego, nieuiszczone w ustalonym terminie płatności, podlegają, wraz z odsetkami w wysokości ustawowej za zwłokę, przymusowemu ściągnięciu na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.). Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, zadania w zakresie gospodarki mieszkaniowej są zadaniami wykonywanymi przez Wojskową Agencję Mieszkaniową w zakresie administracji rządowej, a zatem, zgodnie z art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przed skierowaniem należności do egzekucji administracyjnej Wojskowa Agencja Mieszkaniowa nie ma obowiązku wydania decyzji ustalającej istnienie i wysokość zadłużenia z tytułu zaległych opłat za zajmowany lokal, gdyż obowiązek dłużnika wynika z mocy samego prawa.

W związku ze skargami od obywateli w przedstawionej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Warszawie z prośbą o zajęcie stanowiska w kwestii dopuszczalności egzekwowania przez Wojskową Agencję Mieszkaniową omawianych należności po wielu latach od powstania zobowiązania. W piśmie z dnia 24 sierpnia 2010r. (znak: BP-DP-075-52-1/10 - kopia pisma w załączeniu) Prezes WAM poinformował Rzecznika, że należności pieniężne przysługujące Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu zaległych opłat pośrednich i opłat za używanie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM nie ulegają przedawnieniu i przedstawił szczegółową analizę stanu prawnego w omawianym zakresie.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma podstaw do zakwestionowania stanowiska zaprezentowanego w tym piśmie. Należy również wskazać, że w omawianym zakresie brak jest orzecznictwa sądowego, którego analiza mogłaby być pomocna przy ocenie przedstawionego problemu.

Nie ulega wątpliwości, że ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej nie reguluje kwestii przedawnienia należności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu wspomnianych opłat. Bezpośrednio w samej ustawie uregulowana została jedynie kwestia dopuszczalności umarzania należności pieniężnych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej o charakterze administracyjnoprawnym (art. 19a), z odesłaniem do przepisów

rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (Dz.U. Nr 245, poz. 2460 ze zm.).

Ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 czerwca 2010r. nie zawierała również odesłania w kwestiach w niej nieuregulowanych do innych obowiązujących przepisów, w szczególności do Kodeksu cywilnego bądź Ordynacji podatkowej.

W odniesieniu do należności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu opłat za używanie lokalu zajmowanego na podstawie decyzji administracyjnej i opłat pośrednich nie było podstaw prawnych do bezpośredniego zastosowania przepisów Kodeksu cywilnego regulujących przedawnienie roszczeń. Zgodnie z art. 1 K.c. : „*Kodeks niniejszy reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi*”. Natomiast stosunek prawny między Wojskową Agencją Mieszkaniową a osobą zajmującą lokal na podstawie decyzji o przydziale (o prawie zamieszkiwania w lokalu) jest stosunkiem administracyjnoprawnym, co zostało potwierdzone w orzecznictwie zarówno Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z dnia 14 lipca 2003r. sygn.akt K 35/01, OTK-A z 2003, nr 6, poz. 64 oraz wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r. o sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94), jak i Sądu Najwyższego (uchwała SN z dnia 26 marca 2002r. sygn.akt III CZP 14/02, opubl. w OSNC z 2002, nr12, poz. 148, Biul.SN 2002/3/10, Prok.i Pr.-wkł. 2002/10/37, OSP 2003/2/19). Zerwanie z cywilistyczną regulacją tego stosunku zostało ostatecznie ugruntowane wskutek zmian wprowadzonych ustawą 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 ze zm.), obowiązujących od dnia 1 lipca 2004r. Uzyskanie tytułu prawnego do lokalu pozostającego w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zarówno przez żołnierza służby stałej, jak i - wyjątkowo na mocy art. 29 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP - przez osobę niebędącą żołnierzem w służbie stałej mogło nastąpić wyłącznie na podstawie decyzji administracyjnej o prawie zamieszkiwania w lokalu. Ponadto w stosunku do lokali pozostających w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, na podstawie art. 1a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.), wyłączone zostało stosowanie przepisów tej ostatniej ustawy.

Wskutek kolejnej nowelizacji ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w stosunku do osób innych niż żołnierze zawodowi, które zajmują lokale mieszkalne będące w zasobie mieszkaniowym i internatowym Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, na mocy art. 29a ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, dodanej ustawą z dnia 22 stycznia 2010r. o zmianie ustawy o

zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 128, poz. 143) dopuszczalne jest stosowanie - w zakresie nieuregulowanym w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP - przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny oraz ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego. Wydaje się zatem, że przedawnienie roszczeń Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu opłat za używanie lokalu mieszkalnego i opłat pośrednich przez wymienioną grupę osób następuje na zasadach uregulowanych w art. 117 i nast. Kodeksu cywilnego, nawet jeżeli zajmują lokal na podstawie decyzji o prawie zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich istnieją również wątpliwości co do dopuszczalności zastosowania odnośnie przedawnienia należności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu opłat za używanie lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie decyzji o przydziale i opłat pośrednich, regulacji prawnych zawartych w dziale III ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005r. Nr 8, poz. 60 ze zm.). W dziale III Ordynacji uregulowano wszelkie kwestie związane z zobowiązaniami podatkowymi, w tym również ich wygaśnięcie i przedawnienie.

Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 1 ustawy - Ordynacja podatkowa, przepisy tej ustawy stosuje się do: „ 1) podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa nie jest organem podatkowym, o którym mowa w art. 13 Ordynacji podatkowej, a zatem przepis ten nie może stanowić podstawy do stosowania przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa w odniesieniu do przedawnienia należności WAM z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich.

W art. 2 § 2 ustawy - Ordynacja podatkowa wskazano, że: *„Jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej, przepisy działu III stosuje się również do opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa, do których ustalenia lub określenia uprawnione są inne niż wymienione w § 1 pkt 1 organy (tj. organy podatkowe)”* Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 8 ustawy - Ordynacja podatkowa pod pojęciem „niepodatkowych należności budżetu państwa” rozumie się: *„niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych”*. Wątpliwość dotycząca dopuszczalności stosowania przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa regulujących instytucję przedawnienia zobowiązań podatkowych do omawianych należności na podstawie cytowanego przepisu wynika przede wszystkim z tego, że w kontekście formy prawnej Wojskowej Agencji

Mieszkaniowej i sposobu finansowania jej działalności trudno uznać należności WAM z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich za należności budżetu państwa.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa w świetle postanowień art. 8 ust. 1 i 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP jest państwową jednostką organizacyjną - państwową osobą prawną podległą Ministrowi Obrony Narodowej. Zgodnie z art. 19 ust. 3 pkt 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP przychody z tytułu opłat za używanie lokali mieszkalnych, hoteli i internatów oraz za najem i dzierżawę lokali użytkowych i nieruchomości gruntowych są przychodami Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Z kolei w świetle art. 96 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2009r. dochodami budżetu państwa są: *„podatki i opłaty, które zgodnie z odrębnymi ustawami nie stanowią dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przychodów funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych”*. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa należy do sektora finansów publicznych na podstawie art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), oraz art. 4 ust. 1 pkt 12 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich napływające skargi wskazują na potrzebę uregulowania przez ustawodawcę kwestii przedawnienia należności Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu opłat za zajmowanie lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej i opłat pośrednich.

Przedawnienie ma na celu uregulowanie sytuacji prawnej przeciągającego się w czasie stosunku prawnego, nawet kosztem niewykonania zobowiązania. W wyniku przedawnienia zobowiązanie nie wygasa, lecz wierzyciel nie może go dochodzić, jeśli zobowiązany podniesie zarzut przedawnienia. Cel i funkcja instytucji przedawnienia sprowadzają się do usunięcia stanu niepewności prawnej w sytuacji, gdy wierzyciel przez bardzo długi czas nie wykonuje swoich uprawnień w tym zakresie. Przedawnienie ma również charakter dyscyplinujący strony stosunków prawnych; potencjalne zagrożenie skutkami przedawnienia ma na celu mobilizację wierzyciela do egzekwowania należności, doprowadzając tym samym do zgodności stanu faktycznego z obowiązującym prawem.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje faktu, że przedawnienie należności o charakterze publicznoprawnym musi być rozumiane jako instytucja szczególnie wyjątkowa. Zobowiązania powinny być bowiem wykonywane. Także treść art. 43 i 44 Konstytucji RP nie pozwala przyjąć, że istnieje konstytucyjne "prawo do przedawnienia", czy choćby ekspektatywa

takiego prawa. Instytucja przedawnienia kształtowana jest przez ustawodawcę, który dysponuje również swobodą w określaniu czasowego zakresu okresów przedawnienia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich trudna do zaakceptowania byłaby jednak sytuacja, w której należności pieniężne przysługujące Wojskowej Agencji Mieszkaniowej z tytułu opłat pośrednich i opłat za używanie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji WAM nie ulegałyby w ogóle przedawnieniu, zwłaszcza przy uwzględnieniu faktu, że nawet zobowiązania podatkowe, mające szczególne znaczenie dla budżetu państwa, ulegają przedawnieniu. Ponadto stawianie państwowej jednostki organizacyjnej jaką jest Wojskowa Agencja Mieszkaniowa na niewątpliwie uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych wierzycieli poprzez przyznanie jej możliwości egzekwowania przysługujących jej należności bez żadnych ograniczeń czasowych, mogłoby zostać uznane za naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Wydaje się również, że sytuacja, w której dane zobowiązanie, nawet jeśli ma ono charakter publicznoprawny, nigdy nie ulegnie przedawnieniu i może być egzekwowane od osoby zobowiązanej nawet po upływie kilkunastu czy kilkudziesięciu lat, byłaby niemożliwa do zaakceptowania jako naruszająca art. 2 Konstytucji RP uznający Rzeczpospolitą Polską za demokratyczne państwo prawne.

Dlatego też, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie, a jeśli podzieli Pan Minister potrzebę ustawowego uregulowania kwestii przedawnienia należności z tytułu opłat za używanie lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie decyzji administracyjnej i opłat pośrednich należnych Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, to również o podjęcie stosownych działań legislacyjnych w tym zakresie.

Będę wdzięczna za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajęтым stanowisku.

*Łucja Wyrzy
Szczubla*

Janusz Jędrzej

Załącznik: kopia pisma Prezesa WAM z dnia 24 sierpnia 2010r.