



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-682657-IV-DZ/II
RPO-662967-IV-DZ/10

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

Warszawa, dnia 2.12.2011 r.

Pan
Jacek Cichocki
Minister Spraw Wewnętrznych

szanowny Panie Ministrze

W związku z wpływającymi do Rzecznika Praw Obywatelskich skargami od obywateli zajmujących lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rzecznik postanowiła przedstawić Panu Ministrowi dwa problemy, które wyłoniły się na tle wspomnianych skarg.

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwrócili się użytkownicy lokali mieszkalnych położonych w W. na Osiedlu K. przy ul. Z. oraz ul. D. będący byłymi żołnierzami zawodowymi zlikwidowanych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA w sprawie dotyczącej wstrzymania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji rozpoczętego procesu sprzedaży tych lokali do dnia 1 stycznia 2013r.

Z treści nadesłanej korespondencji wynika, że wspomniane lokale mieszkalne zostały wybudowane w ramach zadania inwestycyjnego resortu spraw wewnętrznych i administracji w latach 1996-2003 i w zdecydowanej większości zajmowane są przez funkcjonariuszy służb mundurowych tego resortu oraz byłych żołnierzy zawodowych nieistniejących już jednostek wojskowych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, którzy swoje uprawnienia do wykupu zajmowanych lokali mieszkalnych wywodzą z ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2010 r., Nr 206, poz. 1367 ze zm.), w tym także przez byłych żołnierzy zawodowych Nadwiślańskich Jednostek Wojskowych MSWiA.

Zgodnie z art. 78a ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP lokale mieszkalne będące w trwałym zarządzie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, po uprawomocnieniu się decyzji właściwego organu o wygaśnięciu

trwałego zarządu, w imieniu Skarbu Państwa mogą być zbywane na rzecz osób, o których mowa w ust. 1, tj. żołnierzy służby stałej, którzy w dniu 31 grudnia 2001 r. pełnili zawodową służbę wojskową w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo pozostawali w dyspozycji tego ministra; emerytów wojskowych i rencistów wojskowych, którzy zostali zwolnieni z zawodowej służby wojskowej z jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; członków rodziny osób, o których mowa powyżej, wymienionych w art. 26 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, wspólnie zamieszkujących z żołnierzem służby stałej, emerytem wojskowym lub rencistą wojskowym w dniu jego śmierci; osób innych niż wymienione powyżej, które zajmują lokal mieszkalny znajdujący się w zasobie mieszkaniowym ministra właściwego do spraw wewnętrznych, na podstawie decyzji o przydziale lub umowy najmu na czas nieoznaczony, oraz funkcjonariuszy Straży Granicznej, o których mowa w art. 154 ust. 5 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.) i funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu, o których mowa w art. 143 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.), zajmujących lokal mieszkalny na czas nieoznaczony.

Sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz wymienionej grupy osób dokonuje Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z art. 78a ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, w sprawach zbywania lokali mieszkalnych stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 6 tej ustawy.

W korespondencji nadesłanej do Rzecznika Praw Obywatelskich Skarżący podnoszą że proces prywatyzacji lokali położonych w W. przy ul. Z. oraz ul. D. został zapoczątkowany w 2009 roku. W dniu 21 stycznia 2009r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na wniosek Dyrektora Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA, zatwierdził wykaz zbędnych lokali mieszkalnych położonych w 7 budynkach na osiedlu K. w W. w trybie § 3 ust. 1 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Spraw wewnętrznych i Administracji z dnia 13 czerwca 2005 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. Nr 119, poz. 1012), w związku z czym Dyrektor Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA ogłosił przetarg na sporządzenie wyceny wartości rynkowej lokali mieszkalnych i gruntu. Następnie jednak procedura sprzedaży mieszkań została wstrzymana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do dnia 1 stycznia 2013r. tj. do dnia wejścia w życie art. 1 pkt 54 lit. e ustawy z dnia 22 stycznia 2010r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych

Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 28, poz.143), która wprowadza nowe zasady przyznawania bonifikat od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych.

Aktualnie zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, sprzedaż lokalu mieszkalnego następuje na podstawie dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego wyceny wartości rynkowej lokalu mieszkalnego i wartości prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, z tym że przy wycenie lokalu mieszkalnego nie uwzględnia się wartości ulepszeń dokonanych przez nabywcę. W myśl art. 58 ust. 2 tej ustawy, od wartości rynkowej lokalu mieszkalnego dla osoby uprawnionej stosuje się pomniejszenia o:

- 1) 95 % - żołnierzom służby stałej, którzy nabyli prawo do emerytury wojskowej, żołnierzom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej na skutek wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez organ wojskowy lub upływu okresu pozostawania w rezerwie kadrowej, emerytom wojskowym, osobom uprawnionym do wojskowej renty inwalidzkiej oraz członkom rodziny, o których mowa w art. 26 ust. 2, wspólnie zamieszkującym z żołnierzem, emerytem wojskowym lub rencistą wojskowym w dniu jego śmierci,
- 2) 90 % - osobom niewymienionym w pkt 1 (w tym funkcjonariuszom poszczególnych służb mundurowych resortu spraw wewnętrznych i administracji)

- z tym że pomniejszenie nie obejmuje przypadających na lokal mieszkalny nakładów poniesionych w ciągu ostatnich trzech lat przed dniem sprzedaży na modernizację budynku, w którym jest położony sprzedawany lokal mieszkalny.

Ponadto pomniejszeń, o których mowa powyżej, nie stosuje się do sprzedaży prawa własności lub użytkowania wieczystego ułamkowej części gruntu przypadającej na sprzedawany lokal mieszkalny.

Natomiast od dnia 1 stycznia 2013r. pomniejszenia przewidziane w art. 58 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP będą wynosiły odpowiednio 60% i 30%, ale będą miały zastosowanie również do sprzedaży prawa własności lub użytkowania wieczystego ułamkowej części gruntu przypadającej na sprzedawany lokal mieszkalny.

Początkowo w projekcie ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1945) przewidziano zachowanie warunków wykupu lokali mieszkalnych pozostających w trwałym zarządzie ZZM MSWiA na zasadach dotychczasowych, jednak przez okres nie dłuższy niż 5 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 19 projektu). Z uzasadnienia do projektu wynika, że przyjęcie

takiego rozwiązania uwzględniło fakt, iż sprzedaż lokali mieszkalnych przez ZZM MSWiA osobom uprawnionym rozpoczęła się dopiero w 2004 r., tj. o 8 lat później niż w resorcie obrony narodowej. Większość lokali będących w zarządzie ZZM MSWiA nie została jeszcze sprzedana zamieszkałym w nich najemcom i użytkownikom. Większość osób zamieszkujących lokale będące w zarządzie ZZM MSWiA nie miała możliwości nabycia zajmowanego lokalu na obecnie obowiązujących zasadach. W większości przypadków sytuacja finansowa najemców mieszkań zarządzanych przez ZZM MSWiA nie pozwoli na wykupienie mieszkań według nowych zasad. Dlatego też proces prywatyzacji zasobu mieszkaniowego MSWiA mógłby zostać zatrzymany.

Ostatecznie jednak ustawodawca zdecydował o wprowadzeniu nowych zasad sprzedaży lokali w obu resortach jednocześnie, ale dopiero od dnia 1 stycznia 2013r.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 78e ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał rozporządzenie z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. Nr 85, poz.464), które weszło w życie 6 maja 2011r. Rozporządzenie to określa tryb sprzedaży lokali mieszkalnych przez Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz osób, o których mowa w art. 78a ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, terminy wnoszenia rat z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych, wzór wniosku o nabycie lokalu mieszkalnego.

Dla Skarżących fakt wstrzymania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji procesu prywatyzacji zajmowanych przez nich lokali mieszkalnych prowadzonego na dotychczasowych zasadach pozostaje niezrozumiały. Skarżący czują się dyskryminowani, wskazując, że sprzedaż lokali mieszkalnych przez resort obrony narodowej jest kontynuowana. Podkreślają że ustawodawca celowo przewidział tak długą *vacatio legis* dla regulacji prawnej wprowadzającej nowe bonifikaty, chcąc umożliwić dokończenie sprzedaży lokali na dotychczasowych zasadach tym osobom, w stosunku do których procedura sprzedaży została zapoczątkowana. Wyrażają obawę, że po dniu 1 stycznia 2013r. tylko nieliczni z nich zdecydują się na wykup mieszkań przy zastosowaniu nowych - znacznie mniej korzystnych bonifikat.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na uwagę zasługuje również inny argument podnoszony przez Skarżących, w stosunku do których procedura sprzedaży lokali została wszczęta pod rządami aktualnie obowiązujących przepisów, a przed podjęciem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji decyzji o wstrzymaniu prywatyzacji, dotyczący zabezpieczenia ich interesów przez ustawodawcę w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 22 stycznia 2010r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

Zgodnie z tym przepisem, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy ostatecznymi decyzjami administracyjnymi lub zawarciem umowy, stosuje się przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w brzmieniu dotychczasowym. Wynika stąd, że po wznowieniu sprzedaży lokali z dniem 1 stycznia 2013r., w stosunku do tej grupy osób prywatyzacja winna zostać dokończona na dotychczasowych zasadach.

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 odnośnie przyczyn i celowości wstrzymania sprzedaży wyżej wskazanych lokali mieszkalnych.

II. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od emerytów i rencistów wojskowych zwolnionych z jednostek wojskowych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, zajmujących lokale znajdujące się dotychczas w zasobie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na podstawie wydanych w przeszłości decyzji o przydziale kwatery. W listach Skarżący podnoszą problem dotyczący dalszej realizacji nabytych przez nich uprawnień do zajmowanych mieszkań w sytuacji, gdy do nieruchomości zostały zgłoszone roszczenia następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych w trybie przepisów dekretu z dnia 26 października 1945r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz.U. Nr 50, poz. 279 ze zm.). Skarżący wyrażają obawę, że w razie ustanowienia na rzecz następców prawnych dawnych właścicieli hipotecznych prawa użytkowania wieczystego do gruntu i zwrotu własności posadowionego na tym gruncie budynku, utracą dotychczasowe tytuły prawne do zajmowanych lokali mieszkalnych i zostaną zmuszeni przez nowych właścicieli do opuszczenia mieszkań.

Z informacji posiadanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich wynika, że w W. takie roszczenia zostały zgłoszone m.in. do nieruchomości położonej przy ul. P. (21 lokali mieszkalnych) oraz przy ul. L. i Al. S. (łącznie 100 lokali mieszkalnych), pozostających dotychczas w zarządzie ZZM MSWiA.

Analiza przepisów aktualnie obowiązującej ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP prowadzi do wniosku, że osoby, które na podstawie poprzednio obowiązujących regulacji prawnych otrzymały decyzje przydziału osobnej kwatery stałej, zachowują prawo tylko i wyłącznie do zajmowanego lokalu mieszkalnego i nie mają prawa do innego lokalu mieszkalnego, nawet jeśli dotychczasowy lokal musieliby opuścić z przyczyn całkowicie od nich niezależnych. Zgodnie z brzmieniem art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 22 stycznia 2010r. o zmianie ustawy o

zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw: „Osoby, które do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zamieszkują w lokalu mieszkalnym na podstawie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego ustanowionego decyzją administracyjną zachowują prawo do zajmowania tego lokalu mieszkalnego przez czas określony w decyzjach wydanych w tych sprawach”. Przepis ten reguluje uprawnienie omawianej grupy osób do zajmowanego mieszkania.

Z korespondencji prowadzonej przez Rzecznika Praw Obywatelskich z Dyrektorem Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA w sprawie sytuacji prawnej użytkowników lokali mieszkalnych w budynku przy ul. P. wynika, że w razie konieczności opróżnienia przez te osoby zajmowanych lokali mieszkalnych Zarząd nie może przydzielić im innych lokali, bowiem obecnie obowiązujące przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie przewidują możliwości wydania decyzji o prawie zamieszkiwania w kwaterze bądź lokalu mieszkalnym na rzecz tych osób w razie konieczności opuszczenia przez nie zajmowanego mieszkania. W świetle art. 21 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, prawo do zakwaterowania na zasadach przewidzianych w tej ustawie przysługuje tylko żołnierzowi zawodowemu od dnia wyznaczenia na pierwsze stanowisko służbowe do dnia zwolnienia z czynnej służby wojskowej na czas pełnienia służby wojskowej w miejscowości, w której żołnierz pełni służbę, albo w miejscowości pobliskiej albo za jego zgodą w innej miejscowości.

Jedyne uprawnienie dla Dyrektora Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA w zakresie dysponowania lokali mieszkalnymi przewiduje przepis art. 78a ust. 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, zgodnie z którym Dyrektor może wynająć lokal mieszkalny na czas oznaczony osobie fizycznej innej niż wskazana w art. 78a ust. 1, osobie prawnej, jednostce samorządu terytorialnego, państwowej lub samorządowej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, o ile w danej miejscowości są zaspokojone potrzeby mieszkaniowe żołnierzy służby stałej, którzy w dniu 31 grudnia 2001 r. pełnili zawodową służbę wojskową w jednostkach organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo pozostawali w dyspozycji tego ministra. Jednak w korespondencji prowadzonej z Rzecznikiem Praw Obywatelskich Dyrektor Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA wskazał, że Zarząd nie posiada w swoim zasobie jakichkolwiek wolnych lokali mieszkalnych (w załączeniu kopia pisma Dyrektora ZZM MSWiA z dnia 10 lutego 2011r.).

Realizacja nabytych uprawnień omawianej grupy osób do lokalu mieszkalnego nie mogłaby nastąpić również w drodze wypłaty odprawy mieszkaniowej, o której mowa w art. 47 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, na podstawie art. 58a tej ustawy. Dyrektor Zarządu Zasobów Mieszkaniowych MSWiA dysponuje bowiem opinią Departamentu Prawnego MSWiA (kopia w

załączeniu), zgodnie z którą brzmienie przepisów rozdziału 7a ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie uzasadnia stosowania przepisu art. 58a ustawy w odniesieniu do osób zajmujących lokale mieszkalne w zasobach ZZM MSWiA, a w konsekwencji do stosowania - w przypadku osób wymienionych w art. 78a ust. 1 ustawy - wynikającego z tego przepisu prawa do odprawy mieszkaniowej w przypadku gdy sprzedaż lokalu mieszkalnego nie jest możliwa ze względu na nieuregulowany stan prawny związanej z nim nieruchomości gruntowej lub inne ciężące na tym lokalu wady prawne, a przeszkody te nie zostały usunięte do dnia 1 stycznia 2007 r.

Mając na uwadze wyżej przedstawione okoliczności, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie konieczności podjęcia działań zmierzających do zabezpieczenia realizacji nabytych przez omawianą grupę osób uprawnień do lokalu mieszkalnego.

Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajętych w omawianych sprawach stanowisku i ewentualnie podjętych działaniach.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

- 1. kopia pisma Dyrektora ZZM MSWiA z dnia 10.02.2011r.*
- 2. kopia pisma Dyrektora ZZM MSWiA z dnia 9.08.2011r. wraz z kopią opinii prawnej w sprawie stosowania art. 58a ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP*