



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych  
Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw  
(druk nr 739)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Uchwalona przez Sejm w dniu 17 grudnia 2009 r. ustawa o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw zasadniczo zmierza do dostosowania przepisów zmienianej ustawy do realizowanego procesu uzawodowienia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustawa dostosowuje również przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (dalej zwaną "ustawą o zakwaterowaniu") do dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 czerwca 2006 r. sygn. akt U 3/06 oraz z dnia 17 marca 2008 r. sygn. akt K 32/05.

W sprawie U 3/06, w uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że nie jest prawidłowa praktyka przyznawania prawa zamieszkania w lokalu znajdującym się w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej (zwaney dalej "Agencją") w drodze decyzji administracyjnej wobec osób, które nie znajdują się w stosunku podległości służbowej. Zdaniem Trybunału należy odróżnić zasady dysponowania lokalami znajdującymi się w zasobie mieszkaniowym Agencji na potrzeby zakwaterowania Sił Zbrojnych oraz poza tym zakresem. W tym pozostałym zakresie Agencja występuje jako strona typowych stosunków cywilnoprawnych, nawiązywanych i kształtowanych w drodze umowy.

W sprawie K 32/05 Trybunał zajmował się kwestią zgodności z Konstytucją wygaszania *ex lege* tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego z zasobów Agencji innego niż decyzja administracyjna oraz prawidłowości sposobu egzekwowania obowiązku opróżnienia lokalu (egzekucja administracyjna) do którego tytuł wygasł z mocy prawa.

Ustawa wprowadza wiele zmian, które omówione zostaną w kolejności przepisów ustawy.

Nowelizowana ustawa zmienia zawarty w ustawie o zakwaterowaniu słowniczek. Usuwa się definicje "żołnierza służby stałej" oraz "kwatery zastępczej" dodaje się natomiast szereg nowych definicji takich jak: "wspólna kwatera stała", "zajmowanie lokalu", "służbowy pokój noclegowy" oraz "eksploatacja kwatery". Szereg definicji uległo zmodyfikowaniu.

Ustawa zmienia status Agencji. Zostaje ona bezpośrednio podporządkowana Ministrowi Obrony Narodowej. Prezes Agencji będzie powoływany i odwoływany przez Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

Likwidacji ulega Rada Nadzorcza Agencji.

Ustawa wprowadza cały nowy rozdział poświęcony kontroli działalności Agencji. Podmiotami uprawnionymi do kontrolowania działalności Agencji będzie Minister Obrony Narodowej oraz osoby przez niego upoważnione. Kontrola będzie przeprowadzana na podstawie dowodu osobistego i imiennego upoważnienia, wydawanego przez Ministra.

Ustawa zrównuje wszystkich żołnierzy zawodowych w prawie do zakwaterowania. Realizację tego prawa przewiduje w trzech formach:

- przydziału kwatery albo innego lokalu mieszkalnego,
- przydziału miejsca w internacie albo kwaterze internatowej (nieodpłatne),
- wypłaty świadczenia mieszkaniowego, dla żołnierzy zaspokajających swe potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie, jako forma pomocy finansowej.

Likwidacji ulegnie uprawnienie do kwatery funkcyjnej, które dotychczas przysługiwało żołnierzom służby stałej zajmującym kierownicze stanowiska w Ministerstwie Obrony Narodowej. Uprawnienia osób dotychczas zajmujących kwatery funkcyjne ustawodawca określa w art. 8 ustawy nowelizującej.

Rozwiązania przepisów art. 29, 29a, 29b i 48b zawarte w ustawie idą w kierunku rozdzielenia dysponowania lokalami mieszkalnymi w trybie administracyjnym odnoszącym się tylko do żołnierzy zawodowych i w trybie cywilnym w stosunku do pozostałych osób. Takie rozwiązanie wychodzi naprzeciw wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K 32/05) wskazanemu wyżej i zapewnia możliwość ochrony praw lokatorów innych niż żołnierze zawodowi.

Nowelizując art. 32 ust. 3, ustawa zabrania dokonywania ulepszeń stanu technicznego lokalu mieszkalnego. Jest to rozwiązanie podyktowane doświadczeniami z dotychczasowej eksploatacji kwater, gdy żołnierze dokonywali ulepszeń, po czym w krótkim

okresie czasu opuszczali kwatery z przyczyn służbowych, zaś zwrot kosztów poczynionych ulepszeń stanowił znaczne obciążenie dla budżetu.

Ustawa zawiera przepisy określające prawo do mieszkania przysługujące żołnierzowi i jego małżonkowi w przypadku orzeczenia rozwodu. Żołnierzowi będzie przysługiwało prawo do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym o parametrach jemu przysługujących, zaś małżonek posiadający dzieci stawałby się stroną umowy najmu na czas oznaczony, lokalu o parametrach lokalu socjalnego. Najemca nie będzie mógł nabyć wynajmowanego lokalu.

Nowelizacja ustawy przewiduje likwidację hoteli garnizonowych, które przeznaczone były na krótkotrwale zakwaterowanie żołnierzy i pracowników wojska.

W art. 58 ustawy o zakwaterowaniu przewiduje się zmniejszenie wysokości pomniejszeń stosowanych przy sprzedaży lokalu mieszkaniowego przez Agencję w ten sposób, że dla osób wskazanych w art. 58 ust. 2 pkt 1 pomniejszenie ceny kupowanego mieszkania może wynosić maksymalnie 60% (było 95%), zaś dla innych osób 30% (było 90%). Celem ograniczenia wysokości tych pomniejszeń (bonifikat) było zbliżenie ich wartości do wysokości odpraw. Te zmiany wejdą w życie 1 stycznia 2013 r.

Ustawa nowelizuje (w sumie) przepisy siedmiu ustaw, przy czym zmiany ustaw zawarte w art. 2-7 stanowią konsekwencje zmian wprowadzanych w ustawie o zakwaterowaniu.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Przedłożona Senatowi ustawa została uchwalona przez Sejm w efekcie rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1945).

I czytanie ustawy odbyło się w dniu 20 maja 2009 r. w sejmowej Komisji Obrony Narodowej. Projekt stał się przedmiotem prac podkomisji nadzwyczajnej, która przedstawiła sprawozdanie w dniu 5 listopada 2009 r., po odbyciu siedmiu posiedzeń.

Komisja Obrony Narodowej, na posiedzeniu w dniu 19 listopada 2009 r. uchwaliła sprawozdanie zawierające projekt ustawy. Przedstawione sprawozdanie zawierało zmiany wniesione do przedłożenia rządowego projektu, z których najważniejsze to:

- 1) wprowadzenie nowego brzmienia definicji "lokalu mieszkalnego", "miejscowości pobliskiej" oraz "powierzchni użytkowej",
- 2) rezygnacja z dodania art. 5a, dotyczącego stosowania art. 233 Kodeksu karnego do oświadczeń składanych przez żołnierzy w sprawach z zakresu zakwaterowania,

- 3) wprowadzenie nowego brzmienia przepisu art. 7, polegającego na wykreśleniu żołnierzy zawodowych, jako zajmujących wspólne kwatery stałe w trybie zwyczajnym – zajmować takie kwatery na wniosek, za zgodą dowódcy jednostki.
- 4) rezygnacja ze zmian w art. 8, będących efektem zbędnego zabiegu redakcyjnego,
- 5) zmiany dotyczące art. 20 dotyczące poszerzenia kręgu podmiotów kontrolujących, określenia zakresu kontroli oraz likwidacji potrzeby posiadania legitymacji służbowej,
- 6) zmiany terminologiczne w art. 23, wynikające z ostatniej nowelizacji ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych,
- 7) wprowadzenie ust. 1 w art. 78b, 78c, 78d i 78e, dotyczących odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o zakwaterowaniu do lokali mieszkalnych będących w zasobie Zarządu Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- 8) uzupełnienie nowelizacji o zmiany ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, poprzez dodanie art. 6 ustawy,
- 9) rezygnacja z przepisu art. 11 projektu ustawy,
- 10) wprowadzenie licznych zmian przepisów przejściowych oraz wprowadzenie wydłużonego do dnia 1 lipca 2010 r. okresu *vacatio legis* ustawy oraz ustanowienie 3-letniego okresu *vacatio legis* dla przepisu zmieniającego art. 58 w zakresie pomniejszonej bonifikaty oraz wliczania do kwoty podlegającej pomniejszeniu ceny części ułamkowej gruntu przypadającej na sprzedawany lokal mieszkalny.

Sprawozdanie Komisji zostało przyjęte wraz z czterema wnioskami mniejszości. Ich celem było:

- zwiększenie wysokości odprawy dla niektórych żołnierzy wskazanych w poprawce,
- rezygnacji z nowelizacji art. 58 ustawy o zakwaterowaniu, w zakresie pomniejszenia bonifikaty oraz wliczania do kwoty podlegającej pomniejszeniu ceny części ułamkowej gruntu przypadającej na sprzedawany lokal mieszkalny,
- przyznania dla niektórych żołnierzy (wskazanych w poprawce) dodatkowej bonifikaty w wysokości 20%,
- wprowadzenie doprecyzowania, co należy rozumieć pod pojęciem sprawy wszczętej.

II czytanie miało miejsce na 55 posiedzeniu Sejmu w dniu 1 grudnia 2009 r.

Wobec zgłoszenia dwóch poprawek, projekt ustawy został ponownie skierowany do Komisji Obrony Narodowej. Jedna z poprawek została wycofana, przedmiotem pozostałej poprawki była zmiana zasad obliczania bonifikaty przysługującej przy nabyciu lokalu mieszkalnego od Agencji. III czytanie odbyło się na 56 posiedzeniu Sejmu w dniu 17 grudnia 2009 r.

Ustawa została uchwalona w brzmieniu przedłożenia Komisji. Wszystkie wnioski mniejszości oraz poprawka zgłoszona w drugim czytaniu zostały odrzucone.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. W art. 1 w pkt 2, w art. 1a w ust. 1 w pkt 1, który zawiera definicję "lokalu mieszkalnego" określa się w jaki sposób pozyskane mogą być lokale będące w dyspozycji Agencji. Jedną z podstaw jest "darowizna", która została ujęta odrębnie i tym samym wyłączona z grupy umów cywilnoprawnych. Umowa darowizny jest jedną z umów cywilnoprawnych i jako taka winna znaleźć się w innym miejscu przepisu.

#### ***Propozycja poprawki:***

- w art. 1 w pkt 2, w art. 1a w ust. 1 w pkt 1 wyrazy "w drodze umowy najmu, leasingu albo innej umowy cywilnoprawnej albo w drodze darowizny" zastępuje się wyrazami "w drodze umowy najmu, leasingu, darowizny albo innej umowy cywilnoprawnej";

2. W art. 1 w pkt 2, w art. 1a w ust. 1 w pkt 10, który zawiera definicję "służbowego pokoju noclegowego" ustawodawca stwierdza, że jest to pomieszczenie przeznaczone "na stały pobyt ludzi" podczas gdy z przepisu art. 78 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu wynika, że są to pomieszczenia wykorzystywane w czasie podróży służbowych, wykonywania obowiązków służbowych poza stałym miejscem służby lub pracy. Wobec powyższego należy rozważyć propozycję następującej poprawki:

#### ***Propozycja poprawki:***

- w art. 1 w pkt 2, w art. 1a w ust. 1 w pkt 10 wyrazy "na stały pobyt ludzi" zastępuje się wyrazami "na pobyt czasowy";

3. W art. 1 w pkt 21 nadaje się nowe brzmienie tytułowi rozdziałowi 3a, które nie uwzględnia skrótu odnoszącego się do nazwy "Agencji" zawartego w art. 1a ust. 1 pkt 1.

#### ***Propozycja poprawki:***

- w art. 1 w pkt 21 tytuł rozdziału 3a otrzymuje brzmienie: "Kontrola działalności Agencji";

#### ***Propozycja poprawki:***

4. W art. 1 w pkt 21, w art. 20g w ust. 1 w pkt 4 po wyrazach "za zgodność" dodaje się wyrazy "z oryginałem";

5. Art. 1 pkt 23, art. 21 ust. 1 ustawy określa przysługujące żołnierzowi prawo do zakwaterowania. Prawo to może być realizowane w trzech formach, pośród których "zakwaterowanie" sensu stricto obejmuje zamieszkiwanie w kwaterze, innym lokalu mieszkalnym, internacie lub w kwaterze internatowej. Prawo do zakwaterowania obejmuje jeszcze prawo - do wypłaty świadczenia mieszkaniowego. W związku z tym wzbudza wątpliwości brzmienie przepisów ust. 8 i 9, z których nie wynika czy żołnierz dopuszczający się zachowań wskazanych w ust. 8, skutkujących wydaniem "decyzji o utracie prawa do zakwaterowania w miejscowości, w której żołnierz pełni służbę, przez czas pełnienia tej służby" traci również uprawnienie do zakwaterowania w innej miejscowości lub prawo do wypłaty świadczenia mieszkaniowego.
6. Przepis zawarty w art. 1 w pkt 29, w art. 29b ust. 1 wymaga preredagowania ze względu na zapisane w nim sformułowanie, że "lokal należy opróżnić w terminie 30 dni "od dnia doręczenia wezwania przez właściwego dyrektora oddziału regionalnego". Z przepisu w brzmieniu dosłownym wynika, że dyrektor oddziału będzie w tych sprawach doręczycielem, co niewątpliwie nie było intencją ustawodawcy.

***Propozycja poprawki:***

- w art. 1 w pkt 29, w art. 29a w ust. 1 po wyrazach "doręczenie wezwania" dodaje się wyraz "sporządzonego"; (lub "wydanego")

7. Art. 1 pkt 33 zawiera nowelizację art. 36 ust. 1, który określa obowiązki osoby zajmującej lokal mieszkalny w zakresie wnoszenia przez tę osobę opłat za używanie lokalu. Opłata taka nie może przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej 1 metra kwadratowego powierzchni użytkowej w skali rocznej.

Nie znając intencji ustawodawcy należy podnieść pytanie czy intencją ustawodawcy było pobieranie opłaty miesięcznej obliczanej od 1 m<sup>2</sup> w każdym przypadku, bez uwzględnienia powierzchni całkowitej zajmowanego lokalu?

Dotychczasowe rozwiązania przyjęte w ustawie o zakwaterowaniu oraz w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz w szeregu innych ustaw stanowiły, że czynsz nie może przekraczać **3% wartości odtworzeniowej lokalu** przy czym **wartość odtworzeniowa lokalu stanowi iloczyn powierzchni użytkowej lokalu i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia**

**1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego.** Nie znajdując uzasadnienia dla tak daleko sięgającej zmiany, proponuje się następującą poprawkę:

***Propozycja poprawki:***

- w art. 1 w pkt 33, w art. 36:

a) w ust. 1 wyrazy "wartości odtworzeniowej 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej" zastępuje się wyrazami "wartości odtworzeniowej lokalu",

b) w ust. 2 przed zdaniem pierwszym dodaje się zdanie:

"Wartość odtworzeniowa lokalu stanowi iloczyn powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego oraz wartości odtworzeniowej 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego.",

c) w ust. 2 wyrazy "kosztu odtworzenia" zastępuje się wyrazami "wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych";

8. Bardzo istotne uwagi należy przedstawić do art. 41a zawartego w art. 1 w pkt 38.

Przepisy tu zawarte regulują kwestię prawa do mieszkania rozwiedzionego żołnierza i jego małżonka. Zasadniczo możliwość dostępu do prawa do lokalu wyznacza: posiadanie dzieci przez rozwodzących się małżonków oraz brak uprawnienia do zajmowania innego lokalu mieszkalnego.

Ustawa przyznaje prawo do lokalu (przyznawane decyzją administracyjną) żołnierzowi, zgodnie z przepisami ustawy, zaś małżonkowi nie posiadającemu uprawnienia do zajmowania innego lokalu mieszkalnego przyznaje uprawnienie do uzyskania lokalu w drodze zawarcia z Agencją umowy najmu.

Z przepisu art. 41 ust. 1 pkt 2 nie wynika jednak by wskazany tu małżonek wychowywał dzieci. Ma on prawo do umowy najmu lokalu spełniającego normy wskazane w ust. 2 (dla jednoosobowego gospodarstwa) tylko dlatego że dzieci posiada, nie musi ich już wychowywać ani z nimi zamieszkiwać. W sytuacji, gdy wychowaniem dzieci zajmował się będzie żołnierz, jego rozwiedziony małżonek otrzyma lokal.

Tymczasem w przypadku wskazanym w ust. 6 rozwiedziony małżonek, który nie posiada dzieci (zatem nie wychowuje ich) jest obowiązany w terminie 30 dni od dnia uprawomocnienia się wyroku rozwodowego opróżnić lokal.

Zróznicowanie sytuacji prawnej osób we wskazanych wyżej przypadkach nie znajduje wytłumaczenia i budzi wątpliwości natury konstytucyjnej.

Drugą istotną kwestią jest nakładanie się w omawianym przepisie dwóch definicji: definicji "dziecka" zawartej w art. 26 ust. 3 pkt 2 oraz definicji "posiadającego na utrzymaniu małoletnie dzieci"- ujętej w art. 6 ust. 1 pkt 20 ustawy o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych. Definicje te nie pokrywają się. Pierwszeństwo powinna mieć definicja zawarta w ustawie nowelizowanej, z tego też punktu widzenia należy rozważyć potrzebę wprowadzenia poprawek, które zrównają sytuację prawną osób posiadających dzieci lecz ich nie wychowujących i osób dzieci nie posiadających.

Ważnym zagadnieniem jest wprowadzenie w art. 41a ust. 6 przepisu szczególnego, który pozbawia rozwiedzonego małżonka żołnierza będącego emerytem lub rencistą uprawnienia, o którym mowa w art. 45 ust. 3 pkt 5.

Utrata prawa, o którym mowa w ust. 6 jest automatyczna (wraz z orzeczeniem rozwodu), dotkliwość następstw zastosowania tego przepisu bardzo duża, w warunkach polskich nie do odwrócenia. Brak "proceduralnego oprzyrządowania" skazuje osoby najsłabsze na bezdomność i stawia małżonków rozwiedzionych (emerytów i rencistów) w drastycznie gorszym położeniu, w stosunku do np. małżonków zmarłego żołnierza. Budzi też zastanowienie dlaczego pozostawiono uprawnienia wskazane w art. 45 ust. 3 rozwiedzionemu małżonkowi będącemu np. osobą niepełnosprawną zaś nie pozostawiono ich renciście?

***Propozycje poprawek:***

- w art. 1 w pkt 38, w art. 41a:

a) w ust. 1:

- w zdaniu wstępnym wyrazy "posiadającego na utrzymaniu małoletnie dzieci" zastępuje się wyrazami "posiadającego dziecko",
- w pkt 2 po wyrazach "żołnierza zawodowego" dodaje się wyrazy wychowującym dziecko",
- po pkt 2 dodaje się pkt 3 w brzmieniu:  
"3) z byłym małżonkiem żołnierza zawodowego nie wychowującym dziecka, wzywa go do opróżnienia lokalu mieszkalnego, bez konieczności zapewnienia lokalu ze strony Agencji i stosuje odpowiednio przepisy art. 41 ust. 4-7,

b) w ust. 2 skreśla się wyrazy ", a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>",

c) w ust. 6:

- wyrazy "nieposiadającego na utrzymaniu małoletnich dzieci" zastępuje się wyrazami "nieposiadającego dzieci",



- wyrazy "art. 45 ust. 3 pkt 1, 3 i 4" zastępuje się wyrazami "art. 45 ust. 3 pkt 1 oraz 3-5";

***Propozycja poprawki:***

9. - w art. 1 w pkt 40, w art. 44 wyraz "zajmują" zastępuje się wyrazem "zamieszkuje";

***Propozycja poprawki:***

10. w art. 1 w pkt 40, w art. 45 w ust. 1 wyrazy "zajmowanych przez żołnierzy wraz z osobami wspólnie zamieszkującymi" zastępuje się wyrazami "zamieszkiwanych przez żołnierza wspólnie z innymi osobami";

***Propozycja poprawki:***

11. w art. 1 w pkt 40 w art. 45 w ust. 3 w pkt 5 wyraz "rencisty" zastępuje się wyrazem "rencistę";

***Propozycja poprawki:***

12. w art. 1 w pkt 42, w art. 47 w ust. 4 wyrazy "żołnierza kontraktowej" zastępuje się wyrazami "żołnierza służby kontraktowej";

***Propozycja poprawki:***

13. w art. 2, w § 7 wyrazy "albo z ubezpieczenia społecznego" zastępuje się wyrazami "oraz ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego albo z ubezpieczenia społecznego";
14. W przepisie art. 8 ust. 2 wymaga doprecyzowanie, o jaką decyzję wydaną w sprawie chodzi, czy jest to decyzja, o której mowa w ust. 1 czy jakaś inna decyzja wydana w związku z zawieraniem umowy najmu.

*Beata Mandylis*

*Główny legislator*