



Warszawa, 21 lipca 2015 r.

Opinia do ustawy o Agencji Mienia Wojskowego

(druk nr 985)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 10 lipca 2015 r. ustawy o Agencji Mienia Wojskowego jest połączenie Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej.

Połączenie obu agencji będzie polegało na przejęciu przez Wojskową Agencję Mieszkaniową zadań dotychczasowej Agencji Mienia Wojskowego. Wskazanie Wojskowej Agencji Mieszkaniowej jako podmiotu przejmującego wynika w szczególności z realizacji przez tę Agencję szerszego zakresu zadań, w tym zadań z zakresu administracji publicznej w zakresie zakwaterowania żołnierzy zawodowych, znacznie większego majątku, rozwiniętych struktur organizacyjnych, przygotowanych i wprowadzonych do użytku systemów informatycznych. Systemy te są przygotowane do przyjęcia dodatkowych obszarów działalności bez konieczności budowy nowego systemu informatycznego, co obniży koszty połączenia i funkcjonowania podmiotu przejmującego.

Połączenie obu agencji uprości i usprawni nadzór Ministra Obrony Narodowej nad realizacją zadań przez agencję wykonawczą. Zapewni też narzędzie do sprawowania skutecznego nadzoru Ministra Obrony Narodowej nad powierzonym majątkiem Skarbu Państwa. Po połączeniu Agencja, z uwagi na zakres przewidzianych zadań, będzie nosiła nazwę Agencja Mienia Wojskowego.

Agencja Mienia Wojskowego po połączeniu będzie wykonywała zadania dotychczasowej Agencji Mienia Wojskowego i Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Zostanie utrzymany podział na zadania własne Agencji i na zadania zlecone (art. 7, art. 9).

Ustawa wprowadza rozszerzenie zakresu działania nowej Agencji o możliwość współpracy z przedsiębiorcami wykonującymi zadania w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa w zakresie realizacji obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa. Wykaz przedsiębiorców określi Minister Obrony Narodowej (art.8).

Ustawa przewiduje następujące organy Agencji:

- Prezesa Agencji powoływanego na 3 lata przez Ministra Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa w drodze otwartego naboru,
- Radę Nadzorczą,
- dyrektorów oddziałów regionalnych.

Wymagania dotyczące Prezesa Agencji pozostają niezmienione (art. 11 ust. 5).

Wynagrodzenie dla Prezesa Agencji i zastępców Prezesa Agencji będzie przysługiwało na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, natomiast jego wysokość, z uwzględnieniem tych zasad, określi Minister Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia (art. 18). Te same przepisy będą miały zastosowanie w przypadku wynagradzania członków Rady Nadzorczej.

Regulacje dotyczące zatrudniania pracowników w Agencji nie różnią się od dotychczasowych. Nabór na wolne stanowiska będzie otwarty i konkurencyjny.

Zgodnie z art. 28 Agencja prowadzić będzie samodzielną gospodarkę finansową i będzie finansowana z wpływów uzyskanych ze zbywania zbędnego mienia oraz z przychodów z działalności gospodarczej, z wynajmowania nieruchomości, z opłat z tytułu używania lokali mieszkalnych i internatów, zbywania akcji lub udziałów oraz wypłat z dywidend ze spółek Skarbu Państwa, z dotacji podmiotowej z budżetu państwa oraz dotacji celowej (rozdział 3).

W rozdziale 4 ustawa przewiduje zasady postępowania z mieniem Skarbu Państwa powierzonym przekazanym do zagospodarowania oraz mieniem użyczonym.

Mienie powierzone Skarbu Państwa będzie podlegało przekazaniu na rzecz Agencji odpowiednio przez Ministra Obrony Narodowej albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przekazywanie mienia zarządza minister, natomiast odbywa się ono zgodnie z

planem przekazywania tego mienia w terminach uzgodnionych przez Ministra Obrony Narodowej albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych z Prezesem Agencji.

Tak jak dotychczas Minister Obrony Narodowej będzie mógł, na podstawie umowy, użyć Agencji nieruchomości lub ich części będących w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych oraz innego mienia będącego we władaniu tych jednostek, niewykorzystywanego przez te jednostki do realizacji ich zadań, a niezbędnego do celów obronności lub bezpieczeństwa państwa.

Mienie przekazane do zagospodarowania podlega ewidencjonowaniu.

Agencja będzie mogła zaciągać kredyty po uzyskaniu zgody Ministra Obrony Narodowej wydanej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (art. 39). Możliwość zaciągania kredytów pozwoli Agencji na realizację zadań zleconych przez MON związanych z logistyką i bezpieczeństwem państwa wiążącą się jednocześnie np. z koniecznością zapewnienia potrzeb mieszkaniowych dla żołnierzy. Taką możliwość przewiduje obecnie ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP .

Ustawa przewiduje zasady i warunki umarzania, odraczania terminów płatności należności pieniężnych przysługujących Agencji oraz rozkładania ich na raty, w całości lub w części (art.41).

Podtrzymano zasadę, że w zakresie gospodarowania nieruchomościami powierzonymi Skarbu Państwa przysługują:

- 1) Prezesowi Agencji – uprawnienia wojewody;
- 2) dyrektorom oddziałów regionalnych Agencji – uprawnienia starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej.

W związku z tym, iż Agencja jedynie gospodaruje powierzonymi jej nieruchomościami Skarbu Państwa, Prezes Agencji oraz dyrektorzy oddziałów regionalnych nie wykonują uprawnień dotyczących wywłaszczania nieruchomości (art. 59).

Ustawa przewiduje, jak dotychczas, możliwość tworzenia, łączenia się, przystępowania i przejmowania przez Agencję, na podstawie przepisów odrębnych, spółek prawa handlowego i towarzystw budownictwa społecznego, a także wnoszenia mienia, w tym także jako wkład niepieniężny do tych spółek i towarzystw budownictwa społecznego, które realizują zadania

na potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Działania Agencji w opisanym powyżej zakresie będą musiały być poprzedzone zgodą Ministra Obrony Narodowej wydaną w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa (art. 60).

Ustawa określa, że zadania Agencji w zakresie gospodarowania lokalami mieszkalnymi wykonywać będzie Zarząd Zasobów Mieszkaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (rozdział 6). Do lokali mieszkalnych będących w zasobie Zarządu stosować się będzie odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Agencji w tym dotyczące sprzedaży tych lokali.

Zmiany w innych ustawach związane są z koniecznością dostosowania przepisów innych ustaw do nowej nazwy Agencji po połączeniu.

Najbardziej rozległe zmiany dotyczą ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zawiera zmiany w zakresie:

1) definicji miejscowości pobliskiej –doprecyzowanie kryterium czasu dojazdu, z wyłączeniem komunikacji miejskiej, i dostosowaniu przepisów ustawy do podobnych regulacji, jakie występują np. w ustawie o Policji (art. 107 pkt 2);

2) uprawnień małżonków, którzy oboje są żołnierzami zawodowymi – doprecyzowano sytuację, w której ci żołnierze zawodowi pełnią służbę w różnych miejscowościach niebędących miejscowościami pobliskimi i jeden z nich wybiera przydział lokalu mieszkalnego. W takim przypadku nie będzie przysługiwać mu norma na małżonka, korzystającego z innej formy zakwaterowania (art. 107 pkt 6);

3) prawa do odprawy mieszkaniowej – doprecyzowano przez umożliwienie realizacji uprawnień członków rodziny do jej otrzymania, w sytuacji gdy żołnierz służby stałej przed śmiercią zwolnił kwaterę lub lokal mieszkalny i nie wypłacono mu przedmiotowego świadczenia;

4) ustalenia okresu, według którego oblicza się wysokość odprawy mieszkaniowej – ma na celu określenie daty, która będzie podstawą do obliczenia wysokości odprawy i wydania decyzji w tym zakresie. Wszystkie czynniki wpływające na wysokość odprawy mieszkaniowej uwzględniane będą z daty wskazanej przez żołnierza zwalnianego z zawodowej służby wojskowej (art. 107 pkt 13);

5) określenie formy odmowy przyznania świadczenia mieszkaniowego i precyzyjnego określenia terminu (okresu), za jaki wypłaca się świadczenie, i zasad zwrotu nienależnie pobranego świadczenia mieszkaniowego – ma na celu doprecyzowanie początkowej daty wypłaty świadczenia (art. 107 pkt 14).

6) regulacja umożliwiająca przydzielenie miejsca na czas określony w kwaterze internatowej żołnierzowi wychowującemu samotnie małoletnie dziecko lub dziecko niezdolne do samodzielnej egzystencji – dotyczy sytuacji, w której Agencja Mienia Wojskowego w danym okresie nie może przydzielić lokalu mieszkalnego. W tej sytuacji żołnierz zawodowy będzie mógł korzystać z nieodpłatnego zakwaterowania w kwaterze internatowej, natomiast za dziecko będzie zobowiązany do opłaty (art. 107 pkt 15);

7) regulacja umożliwiająca, w przypadku wolnych miejsc, czasowy pobyt w internacie albo w kwaterze internatowej odwiedzających żołnierza członków rodziny, o których mowa w art. 26 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu. Pobyt członków rodziny żołnierza nie może przekroczyć łącznie siedmiu dni w miesiącu. Osoby te są obowiązane uiszczać opłaty za korzystanie z internatu lub kwatery internatowej w pełnej wysokości za zajmowaną powierzchnię użytkową. W przypadku gdy członek rodziny odwiedzający żołnierza korzysta z powierzchni przydzielonej żołnierzowi na podstawie skierowania, ponosi opłatę w wysokości połowy kosztów, ponoszonych przez żołnierza (art. 107 pkt 17).

Zgodnie z przepisami przejściowymi ustawy połączenie obu agencji nastąpi z dniem 1 października 2015 r. Przepisy przejściowe i dostosowujące rozstrzygają następujące kwestie:

1) przejęcie praw i obowiązków dotychczasowej Agencji Mienia Wojskowego, w tym wynikających z koncesji, bez względu na charakter stosunku prawnego, z którego te prawa i obowiązki wynikają (art. 120);

2) rozstrzygnięcia dotyczące pracowników dotychczasowej Agencji Mienia Wojskowego, do których stosuje się przepisy art. 23¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy(art. 122);

3) zasady powołania pierwszego Prezesa i zastępców Prezesa nowej Agencji – zostaną powołani przez Ministra Obrony Narodowej, bez przeprowadzania naboru, a tak powołany Prezes będzie pełnił swoją funkcję nie dłużej niż 3 lata od dnia powołania.

Pełnienie funkcji Prezesa przez kolejną kadencję będzie możliwe po przejściu procedury naboru określonej w przepisach ustawy (art. 123);

4) rozwiązania w zakresie rachunkowości, przekształcenia funduszy dotychczasowej Agencji Mienia Wojskowego (fundusz na inne cele związane z obronnością państwa, fundusz inwestycyjny, fundusz nagród);

5) zasad postępowania z mieniem dotychczasowej Agencji Mienia Wojskowego oraz z wynikami z tytułu zagospodarowania tego mienia;

6) przekształcenia Funduszu Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego, utworzonego na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, w fundusz działający na podstawie nowej ustawy (art. 126);

7) rozwiązania w zakresie zamknięcia ksiąg, obowiązków sprawozdawczych planu finansowego (art. 129).

Ponadto w przepisach tych zawarto regulacje dotyczące przejęcia wykonywania praw z akcji lub udziałów w stosunku do spółek, których założycielem była Agencja Mienia Wojskowego. Wykaz tych spółek określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 128).

Przepisy dostosowujące przewidują również sposób przekazania składów magazynowych przeznaczonych do przekazania Agencji. Wykaz kompleksów magazynowych określi Minister Obrony Narodowej, w drodze decyzji, po raz pierwszy do dnia 31 grudnia 2015 r. (art.132)

Ustawa uchyla ustawę z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego.

Ustawa ma wejść w życie 1 października 2015 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 10 lipca 2015 r. Ustawa stanowi przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3342). Prace nad ustawą prowadziła Komisja Obrony Narodowej, która przedstawiła sprawozdanie w druku nr 3554.

W pierwszym czytaniu wprowadzono do projektu ustawy szereg zmian o charakterze redakcyjnym.

Komisja wprowadziła też zmianę dotyczącą art. 47 ust. 1 i 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie wprowadza się zasadę, według której ustalenie odprawy mieszkaniowej dla żołnierza nastąpi na dzień wskazany przez żołnierza a nie na dzień zwolnienia żołnierza z zawodowej służby wojskowej, jak to było w projekcie ustawy (art. 107 pkt 13).

Dodatkowo Komisja zmieniła termin wejścia w życie ustawy z 1 lipca na 1 października 2015 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) W obecnie obowiązujących przepisach dotyczących powoływania zastępców zarówno Prezesa Agencji Mienia Wojskowego jak i prezesa Wojskowej Agencji Mieszkaniowej określone są wymagania jakie zastępca powinien spełniać. Są one zbliżone do wymagań określonych dla Prezesa. W rozpatrywanej ustawie w art. 16, odpowiedniku uregulowań dotychczasowych w zakresie wymogów dla zastępcy Prezesa Agencji pomija się wymagania stawiane na stanowisku zastępcy prezesa.

Propozycja poprawki:

- w art. 16 skreśla się wyrazy „sposobu przeprowadzania” oraz wyrazy „art.11 ust. 6–9” zastępuje się wyrazami „art. 11 ust. 5–9”;

2) w art. 38 ustawa zwalnia Agencję Mienia Wojskowego od opłat sądowych w sprawach cywilnych.

Zaproponowane wyłączenie budzi wątpliwości. Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych stanowi jeden wyjątek od obowiązku ponoszenia opłat sądowych na rzecz Skarbu Państwa.

Skarb Państwa korzysta z mocy ustawy z częściowego zwolnienia od kosztów sądowych, w zakresie dotyczącym opłat. Przesłanki tego podmiotowego zwolnienia są zrozumiałe, ponieważ beneficjent opłaty nie może jednocześnie wystąpić w roli zobowiązanego.

Zwolnienie od obowiązku ponoszenia opłaty sądowej wynikające z art. 94 ustawy dotyczy jedynie Skarbu Państwa rozumianego jako państwo działające w obrocie prawnym na takich samych zasadach jak inne osoby prawne. Skarb Państwa jest osobą prawną, która

nie ma aktu założycielskiego, siedziby oraz organów. Za Skarb Państwa podejmuje czynności procesowe organ państwowej jednostki organizacyjnej, z której działalnością wiąże się dochodzone roszczenie lub organ jednostki nadrzędnej. Przepis w sposób wyraźny stanowi, że z dobrodziejstwa zwolnienia od kosztów sądowych może korzystać Skarb Państwa w ścisłym znaczeniu. Zwolnienie od kosztów sądowych dotyczy następujących jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa, które nie posiadają osobowości prawnej: a) organów podatkowych – działających w trybie ustawy – Ordynacja podatkowa, b) organów celnych – działających w trybie ustawy z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne c) lasów państwowych – działających w trybie ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach.

Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 17 stycznia 2013 r. III CZP 97/12 stwierdził, że „do wniosku Agencji Nieruchomości Rolnych o wpis w księdze wieczystej prawa odkupu nieruchomości rolnej, zastrzeżonego na rzecz Skarbu Państwa w umowie sprzedaży, nie ma zastosowania art. 94 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Przy wykładni art. 94 u.k.s.c., trzeba mieć na względzie, że zwolnienie z obowiązku stanowi wyjątek od zasady ponoszenia opłat, a zatem wyłączona jest interpretacja rozszerzająca. Dotyczy ono podmiotu–Skarbu Państwa, nie zaś spraw wiążących się z jego działalnością albo dotyczących jego interesu.”

W uzasadnieniu do uchwały Sąd wskazał, że ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ograniczyła instytucję ustawowego zwolnienia od kosztów sądowych do podmiotów i rodzajów spraw o największej doniosłości społecznej. Pozbawione zostały tego przywileju m.in. gminy, organizacje społeczne i państwowe osoby prawne.

Z uzasadnienia projektu ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw wynika, że ze względu na zasadę równego traktowania podmiotów, umożliwiającego wszystkim zainteresowanym korzystanie z wolności i swobód, wskazane było uchylene zwolnienia także Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa we wszystkich sprawach dotyczących mienia tworzącego Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa, ponieważ jako państwowa osoba prawna powinna być traktowana tak samo, jak inne państwowe osoby prawne (Sejm IV kadencji, druk nr 2582). W art. 133 u.k.s.c. uchylono ust. 3 w art. 26a. Utrzymane zostało zwolnienie Skarbu Państwa z obowiązku uiszczania opłat, podyktowane niecelowością pobierania opłat od podmiotu, któremu ostatecznie opłaty przypadają.

Mając na uwadze powyższe dodanie zwolnienia od opłat sądowych nie wydaje się uzasadnione.

Propozycja poprawki:

- *art. 38 skreśla się ust. 1*

3) w art. 67 ustawa posługuje się pojęciem „miejscowości pobliskiej” definiowanym w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 107 pkt 2 lit. b). Wskazanim byłoby uzupełnienie art. 4 ustawy w tym zakresie w celu dookreślenia, że chodzi o miejscowość pobliską w znaczeniu nadanym przez ustawę, która zdefiniowała to pojęcie i która jest merytorycznie powiązana.

Propozycja poprawki:

- *w art. 4 po wyrazie „internacie,” dodaje się wyrazy „miejscowości pobliskiej,” oraz po wyrazie „internat,” dodaje się wyrazy „miejscowość pobliską”;*

4) wątpliwości budzi zmiana ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zmienianego art. 47 dotyczącego odprawy mieszkaniowej (art. 107 pkt 13 lit. a). Art. 47 ust. 1 pkt 3 w nowym brzmieniu stanowi, że odprawę oblicza się i wypłaca przyjmując między innymi, że wartość przysługującego lokalu mieszkalnego jest iloczynem maksymalnej powierzchni użytkowej podstawowej przypadającej na jedną normę, o której mowa w art. 26 ust. 1, ilości norm należnych żołnierzowi w okresie zawodowej służby wojskowej **w dniu wskazanym przez żołnierza**, wskaźnika 1,66, wskaźnika ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego oddanego do użytkowania w kwartale poprzedzającym kwartał, w którym nastąpiło zwolnienie z tej służby, określanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Taka zmiana przepisów oznacza, że żołnierz zwolniony ze służby we wniosku o wypłatę odprawy mieszkaniowej może określić dowolnie przez siebie wybrany okres kiedy przysługiwała mu największa ilość norm, niezależnie od obecnej sytuacji rodzinnej a nie jak to jest w obowiązującej jeszcze ustawie – według norm przysługujących w dniu zwolnienia ze służby.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 powołanej ustawy przy ustalaniu powierzchni użytkowej podstawowej uwzględnia się stanowisko służbowe żołnierza zawodowego oraz jego stan rodzinny. Norma powierzchni użytkowej podstawowej, która przysługuje żołnierzowi z jednego tytułu, w dniu wydawania decyzji w pierwszej i w drugiej instancji wynosi 8-12 m². Stosownie do art. 26 ust. 3 członkami rodziny żołnierza zawodowego, których uwzględnia się przy ustalaniu przysługującej powierzchni użytkowej podstawowej, są małżonek oraz wspólnie zamieszkałe dzieci własne, przysposobione, przyjęte na wychowanie na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego, dzieci małżonka, do czasu zawarcia przez nie związku małżeńskiego, nie dłużej jednak niż do dnia ukończenia 25 roku życia, chyba że przed tym dniem stały się niezdolne do pracy oraz do samodzielnej egzystencji i nie zawarły związku małżeńskiego.

Przyjęte rozwiązanie, z uwagi na szeroką dowolność pozostawioną żołnierzowi budzi wątpliwości, na przykład w sytuacji żołnierza rozwiedzionego.

Na podstawie art. 41a ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku rozwodu żołnierza zawodowego posiadającego dziecko i zajmującego lokal mieszkalny, dyrektor oddziału regionalnego właściwy ze względu na położenie lokalu mieszkalnego dotychczas wspólnie zajmowanego przez żołnierza zawodowego i jego małżonka, dokonuje rozkwaterowania byłych małżonków po uprawomocnieniu się wyroku orzekającego rozwód, w ten sposób, że uchyla decyzję o przydziale lokalu mieszkalnego.

Wobec powyższego, na podstawie wprowadzanych przepisów żołnierz będzie mógł wskazać do wyliczenia odprawy okres sprzed rozwodu, chociaż objęty uchyloną decyzją.

Aldona Figura

Starszy legislator