

BEATA BIŃKOWSKA-ARTOWICZ

**NALEŻNOŚCI WOJSKOWEJ AGENCJI MIESZKANIOWEJ Z TYTUŁU OPŁAT I
OPŁAT POŚREDNICH ZA UŻYWANIE LOKALU MIESZKALNEGO
ZAJMOWANEGO PRZEZ ŻOŁNIERZA ZAWODOWEGO**

**The Military Housing Agency fees for the use of dwelling occupied by the professional
soldier**

Streszczenie

W artykule omówiono charakter odpowiedzialności żołnierza zawodowego zajmującego lokal mieszkalny należący do Wojskowej Agencji Mieszkaniowej oraz innych pełnoletnich osób zamieszkujących w tym lokalu za uiszczanie z tego tytułu opłat i opłat pośrednich. Dochodzenie omawianych należności odbywa się w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co oznacza, że podmiotom zobowiązanym przysługuje uprawnienie do składania zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym. Ponadto z mocy ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej podmiotowi zobowiązanemu przysługuje uprawnienie do składania wniosku o umorzenie należności. Autorka koncentruje się na prawnej podstawie administracyjnoprawnych rozstrzygnięć Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w kontekście orzecznictwa sądownoadministracyjnego.

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa (dalej: WAM) jest państwową osobą prawną, podległą Ministrowi Obrony Narodowej i kontrolowaną przezeń na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej (art. 8 ust. 1 i 3 oraz art. 5² ustawy z dnia 22

czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹). Do należności przysługujących Wojskowej Agencji Mieszkaniowej zaliczają się opłaty i opłaty pośrednie za używanie lokalu mieszkalnego, zajmowanego przez żołnierza zawodowego (art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP). Opłaty powyższe nie są określane w drodze konstytucyjnej decyzji administracyjnej, lecz obowiązek ich uiszczenia powstaje z mocy prawa. Sposób naliczania tych opłat przewiduje rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 19 listopada 2010 r. w sprawie opłat za używanie lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Wojskowej Agencji Mieszkaniowej².

Obowiązek uiszczenia opłat za używanie lokalu mieszkalnego oraz opłat pośrednich spoczywa solidarnie na pełnoletnich osobach stale zamieszkujących w tym lokalu i dotyczy wysokości opłat za okres stałego zamieszkiwania tych osób (art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP). Należy także zaznaczyć, że ewentualne ustalenia dotyczące partycypowania w kosztach i zatwierdzone przed sądem powszechnym w formie ugody sądowej pozostają bez znaczenia dla WAM i będzie ona mogła domagać się całości należności od osób zobowiązanych³. Jak zostanie poniżej wyjaśnione, do osób tych, w sytuacji niewykonania w terminie obowiązku, będą się odnosiły przepisy ustawy z dnia 7 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴ dotyczące sytuacji prawnej zobowiązanego (art. 1a pkt 20 u.p.e.a.).

Żołnierz zawodowy jest uprawniony do przebywania w lokalu mieszkalnym i korzystania z niego do dnia protokolarnego przekazania go do dyspozycji WAM (art. 32 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP), a jednocześnie do tego dnia ciąży na nim obowiązek ponoszenia opłat z tego tytułu⁵. W orzecznictwie wyjaśnione zostało, że samo stwierdzenie przez żołnierza zawodowego, że nie zamieszkuje w lokalu mieszkalnym, nie jest wystarczające do stwierdzenia, że nie zajmował on lokalu, w sytuacji gdy przedmiotowy lokal

¹ T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 206, poz. 1367, ze zm., dalej: ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP. Nadmienić należy, że ustawodawca, tworząc przepisy ustrojowe o WAM, wykazał się brakiem logiki, ponieważ art. 5² dotyczący kontroli WAM umieszczony został przed art. 8, w którym ustawodawca postanowił o utworzeniu tej jednostki organizacyjnej.

² Dz.U. Nr 233, poz. 1531. Opłaty pośrednie dotyczą zużycia energii cieplnej, energii elektrycznej, gazu i wody oraz odbioru nieczystości stałych i płynnych, zwanych w rozporządzeniu mediami komunalnymi (§ 7 ust. 1 tego rozporządzenia).

³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2009 r., V SA/Wa 614/09, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej: CBOSA) pod adresem <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>. W wyroku tym Sąd zauważył, że ustalony ugodą sądową sposób partycypowania małżonków w kosztach czynszu określał jedynie, który małżonek w jakiej części odpowiadał będzie przed drugim małżonkiem.

⁴ T.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1015, ze zm.

⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2009 r., V SA/Wa 614/09.

nie został przekazany do dyspozycji WAM⁶. Uwagi wymaga, że pojęcie „zamieszkiwania” w rozumieniu ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP nie jest utożsamiane z pojęciem zajmowania lokalu (czyli posiadaniem tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego ustanowionego w drodze decyzji administracyjnej albo umowy najmu albo umowy użyczenia – art. 1 a pkt 6 powołanej ustawy), ale z przebywaniem w lokalu mieszkalnym i korzystaniem z niego (art. 1a pkt 5 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP)⁷. Jak wskazał NSA, sam fakt nieprzebywania w lokalu mieszkalnym i niekorzystania z niego nie zwalnia żołnierza zawodowego od uiszczania opłat za używanie lokalu mieszkalnego, ponieważ powyższe przepisy nie tylko nie zawężają kręgu osób odpowiedzialnych za uiszczenie opłat jedynie do osób stale zamieszkujących w lokalu, lecz rozszerzają podmiotowo tę odpowiedzialność, ponieważ wierzyciel może dokonać wyboru dłużnika, od którego będzie dochodził roszczeń⁸. W przedmiocie odpowiedzialności solidarnej osób zamieszkujących lokal mieszkalny wypowiedział się WSA w Warszawie, stwierdzając, że *„Jeżeli jeden z dłużników uregulował zobowiązanie pieniężne, a inni dłużnicy nie rozliczyli się z nim dobrowolnie, to może on wystąpić do sądu powszechnego z powództwem regresowym”*⁹.

Dochodzenie należności przysługujących WAM odbywa się na podstawie u.p.e.a. Stosownie bowiem do art. 3 § 1 u.p.e.a. egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2 tej ustawy, gdy wynikają one – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej. Z kolei obowiązki uiszczania opłat za używanie lokalu oraz opłat pośrednich mieszczą się w zakresie znaczeniowym pojęcia należności pieniężnych przekazanych do egzekucji administracyjnej na podstawie innych ustaw (art. 2 § 1 pkt 5 u.p.e.a.)¹⁰. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie w jego imieniu i na jego rzecz prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do nieruchomości stanowiących jego własność, wykorzystywanych do zakwaterowania żołnierzy zawodowych. W zakresie gospodarowania powyższymi nieruchomościami dyrektorom oddziałów regionalnych Agencji przysługują uprawnienia starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, z wyjątkiem uprawnień dotyczących wywłaszczenia

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 13 czerwca 2014 r., V SA/Wa 347/14, CBOSA. Także NSA w wyroku z dnia 1 kwietnia 2014 r., II GSK 116/13, CBOSA.

⁷ Wyrok NSA z 17 grudnia 2013 r. II GSK 1457/12, CBOSA. Podobnie również NSA w wyroku z dnia 11 września 2013 r. II GSK 702/12, CBOSA.

⁸ Wyrok NSA z 17 grudnia 2013 r. II GSK 1457/12, CBOSA. Podobnie również NSA w wyroku z dnia 11 września 2013 r. II GSK 702/12, CBOSA.

⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 13 listopada 2008 r., II SA/Wa 607/08, LEX nr 536819.

nieruchomości (ust. 2a pkt 2 tego przepisu). Natomiast wśród przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹ znajduje się przepis kompetencyjny przyznający uprawnienie dla starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w postaci podejmowania czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości (art. 23 ust. 1 pkt 8 powołanej ustawy). Ustawodawca *expressis verbis* wskazał, że przychody z tytułu opłat za używanie lokali mieszkalnych są przychodami Agencji (art. 19 ust. 3 pkt 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP).

Przytoczone regulacje stanowią podstawę do uznania, że WAM jako wierzyciel opłat działa w ramach administracji rządowej i w takim wypadku egzekucję administracyjną stosuje się z mocy prawa¹². W kontekście powyższego należy jednak zaznaczyć, że sformułowanie "wierzyciel Agencji" stanowi pewien skrót myślowy, gdyż z regulacji zawartych w art. 14 ust. 1 i 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP wynika, że WAM nabywa wierzycielność z tytułu ceny sprzedaży lokalu dokonanej "w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa", co oznacza, że jest to wierzycielność Skarbu Państwa¹³.

W rozumieniu art. 1a pkt 13 u.p.e.a. WAM jako wierzyciel będzie zatem podmiotem uprawnionym do żądania wykonania obowiązku lub jego zabezpieczenia w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa na podstawie § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych¹⁴ jest zatem obowiązana do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych. Ponadto przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych podmiot ten może informować zobowiązanego, w szczególności poprzez internetowy portal informacyjny, sms, e-mail, telefon, faks, o terminie zapłaty należności pieniężnych lub jego upływie, wysokości należności pieniężnej, rodzaju i wysokości odsetek z tytułu niezapłacenia

¹⁰ W. Grześkiewicz, *Przedmiotowy zakres egzekucji administracyjnej*, *Finanse Komunalne* 5/2008, s. 13.

¹¹ T.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 518.

¹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2008 r., I SA/Bd 114/08. Jak wskazał Sąd w cytowanym orzeczeniu, „o tym czy dany obowiązek podlega egzekucji administracyjnej, nie decyduje jego charakter prawny, ale ustalenie we właściwości jakich organów (sądów czy też organów administracji publicznej) obowiązek ten pozostaje. Przy czym chodzi tu o kompetencje do ustalenia obowiązku np. w postępowaniu administracyjnym, niezależnie od publicznoprawnego albo cywilnoprawnego charakteru tego obowiązku”.

¹³ Postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2005 r., V CK 834/04, LEX nr 284169.

¹⁴ Dz.U. z 2014 r., poz. 656.

w terminie należności pieniężnej oraz grożącej egzekucji administracyjnej i mogących powstać kosztach egzekucyjnych (§ 3 powyższego rozporządzenia).

Jednocześnie stosownie do art. 19 § 7 u.p.e.a. dyrektor oddziału regionalnego WAM (będący organem WAM z mocy art. 10 pkt 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP) jest organem egzekucyjnym uprawnionym do stosowania egzekucji z wynagrodzenia za pracę albo ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, w egzekucji administracyjnej należności pieniężnych z tytułu opłat za używanie lokalu i opłat pośrednich związanych z zajmowaniem przez żołnierzy lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji WAM. Konsekwentnie, w rozumieniu art. 1a pkt 7 u.p.e.a. dyrektor oddziału regionalnego WAM będzie uprawniony do stosowania w całości lub w części określonych w ustawie środków służących doprowadzeniu do wykonania przez zobowiązanych ich obowiązków o charakterze pieniężnym lub obowiązków o charakterze niepieniężnym oraz zabezpieczenia wykonania tych obowiązków.

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 (art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP). Tytuł wykonawczy wystawia – w imieniu wierzyciela, czyli WAM – organ wierzyciela, czyli dyrektor regionalny WAM. Z chwilą doręczenia tytułu wykonawczego wszczęta zostaje egzekucja administracyjna (art. 26 § 5 ust. 1 u.p.e.a.). W odniesieniu do omawianych należności warto dostrzec stanowisko sądów administracyjnych, zgodnie z którym do należności mają zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego w zakresie zasad ogólnych dotyczących przedawnienia roszczeń¹⁵.

Jak wskazano powyżej, w przypadku gdy egzekucja prowadzona jest z wynagrodzenia za pracę albo ze świadczeń z ubezpieczenia społecznego, organem egzekucyjnym jest dyrektor oddziału regionalnego WAM i w takiej sytuacji dochodzi do skupienia kompetencji organu egzekucyjnego i wierzyciela w jednym organie administracji. Zgodnie z art. 26 § 4 u.p.e.a. organ ten przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez siebie. Ponadto na mocy art. 66 § 4 pkt 2 u.p.e.a. w takiej sytuacji organ egzekucyjny nie pobiera opłaty komorniczej od należności, ponieważ jest jednocześnie ich wierzycielem.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., II GSK 783/10, CBOSA. Z kolei WSA w Warszawie stanął na stanowisku, iż „*Nie można podzielić poglądu, że Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, wobec braku regulacji ustawowej w zakresie przedawnienia należności, o których mowa w art. 37 ustawy z 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, ma obowiązek dochodzenia tych należności bez względu na termin ich*

Zobowiązanemu, czyli żołnierzowi zawodowemu lub innej pełnoletniej osobie stale zamieszkującej w tym lokalu mieszkalnym, zgodnie z przepisami u.p.e.a. przysługuje prawo wniesienia do organu egzekucyjnego w terminie 7 dni zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego (art. 27 § 1 pkt 9 w zw. z art. 33 i nast. u.p.e.a.). Zaznaczenia wymaga jednak, że uprawnienie do wniesienia zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej będzie posiadał wyłącznie podmiot zobowiązany, który został wskazany w tytule wykonawczym¹⁶. Dla spraw z zakresu należności z tytułu opłat za używanie lokalu mieszkalnego lub opłat pośrednich istotna jest zwłaszcza okoliczność, że podmiot posiadający przymiot zobowiązanego w rozumieniu art. 1a pkt 20 u.p.e.a. (czyli np. wspólnie zamieszkujący małżonek żołnierza zawodowego) nie może wnieść zarzutów, nawet gdy czynności egzekucyjne podjęto już w stosunku do innego zobowiązanego, z którym ponosi solidarną odpowiedzialność (żołnierza zawodowego)¹⁷.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym nie jest sporne, że istnienie należności z tytułu opłat za używanie lokalu mieszkalnego lub opłat pośrednich może być kwestionowane w drodze powództwa i jedynie na podstawie art. 35a u.p.e.a.¹⁸ Przepis ten stanowi, że jeżeli ze względu na rodzaj egzekwowanej należności dopuszczalne jest kwestionowanie istnienia lub wysokości tej należności w drodze powództwa, a zobowiązany wniesie takie powództwo do sądu, to wierzyciel po otrzymaniu powództwa zawiadamia o tym organ egzekucyjny, żądając wstrzymania postępowania egzekucyjnego do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Zdaniem NSA w postępowaniu toczącym się wskutek zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej kwestionowanie istnienia lub wysokości należności pieniężnych podlegających zgodnie z art. 2 § 1 pkt 5 w zw. z art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP egzekucji administracyjnej może być skuteczne na podstawie stosownego orzeczenia sądu powszechnego¹⁹.

Organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów i – jeżeli w jego ocenie są one uzasadnione – umarza postępowanie egzekucyjne albo orzeka o

powstania.” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2010 r., V SA/Wa 2014/09, LEX nr 620163; CBOSA).

¹⁶ A. Cudak, *Podmioty legitymowane do wniesienia zarzutów w sprawie prowadzenia egzekucji administracyjnej*, ZNSA, nr 4 (25)/2009, s. 19.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r., II GSK 1016/09, CBOSA. Także – wyrok NSA z 14 lipca 2010 r., II GSK 692/09, CBOSA, w którym NSA zwrócił również uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2003 r., K 35/01, OTK-A 2003/6/64, w uzasadnieniu którego zwrócono uwagę na fakt odmiennego sposobu wstępowania w stosunek prawny, wymieniony w art. 37 ust. 1 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP w części, w jakiej przepis ten odnosi się do kwater wojskowych.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2010 r., II GSK 1016/09.

zastosowaniu mniej uciążliwego środka egzekucyjnego (art. 34 § 4 u.p.e.a.)²⁰. Jeżeli zdaniem organu zarzuty są bezzasadne, może on w sentencji postanowienia zawrzeć sformułowanie o nieuwzględnieniu zarzutów czy o ich oddaleniu, o ile tylko z użytego sformułowania będzie wynikała bezzasadność zarzutów²¹. W przypadku gdy zarówno wierzycielem, jak i organem egzekucyjnym jest dyrektor oddziału regionalnego WAM, oczywisty jest brak potrzeby uzyskania przez organ egzekucyjny uprzedniego stanowiska wierzyciela w przedmiocie zasadności zarzutów zobowiązanego (w niniejszym przypadku żołnierza zawodowego lub pełnoletniej osoby stale zamieszkującej w lokalu)²². Postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów jest zaskarżalne w drodze zażalenia do Prezesa WAM (organu tej państwowej osoby prawnej na mocy art. 10 pkt 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP), które to zażalenie podlega rozpatrzeniu w terminie 14 dni od dnia doręczenia organowi odwoławczemu (art. 34 § 5 u.p.e.a.). Postanowienie wydane w drugiej instancji podlega zaskarżeniu do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²³). Rozstrzygnięcie sądu administracyjnego wydane w pierwszej instancji i dotyczące postanowienia Prezesa WAM w przedmiocie zarzutów może zostać zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego na zasadach ogólnych (art. 173 i nast. p.p.s.a.).

Należności WAM z tytułu opłat za używanie lokalu mieszkalnego lub opłat pośrednich w szczególnych przypadkach mogą być również umarzone, odraczone lub rozkładane na raty. Ustawodawca przewidział taką możliwość w art. 19a ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, wskazując w ust. 1 powyższego przepisu na przypadki uzasadnione względami społecznymi, gospodarczymi lub finansowymi. Odroczenie terminu spłaty całości lub części należności albo rozłożenie płatności na raty następuje na podstawie umowy zawartej między dłużnikiem i właściwym organem WAM (ust. 4 powołanego przepisu) i nie podlega kognicji sądownoadministracyjnej.

Całkowite lub częściowe umorzenie należności następuje w drodze decyzji administracyjnej, wydanej po przeprowadzeniu postępowania w trybie k.p.a. przez właściwy organ WAM (ust. 3 powyższego przepisu)²⁴. Decyzja w przedmiocie umorzenia należności

²⁰ Słusznie zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, że drugi ze wskazanych sposobów rozstrzygnięcia korzystnego dla zobowiązanego ma zastosowanie, gdy został postawiony zarzut z art. 33 pkt 8 u.p.e.a. (Tak A. Cudak, *Zarzut w postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, ZNSA nr 5(50)/2013, s. 33).

²¹ Tamże.

²² Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 25 czerwca 2007 r., I FPS 4/06; A. Cudak, *Zarzut w postępowaniu...*, s. 23.

²³ T.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 270, ze zm., dalej: p.p.s.a.

²⁴ Stosownie do § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. w sprawie umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności przysługujących Wojskowej Agencji

jest rozstrzygnięciem uznaniowym, na co wskazuje zastosowanie czasownika modalnego w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r.: „Należności pieniężne przysługujące Agencji mogą być umarzone (...)”. Jak wskazał NSA, uznanie jest możliwością wyboru konsekwencji prawnej i w celu wydania prawidłowego orzeczenia w sytuacji uznania administracyjnego organ administracyjny obowiązany jest szczegółowo zbadać stan faktyczny i utrwalić w aktach wyniki badania²⁵. Zdaniem NSA obowiązki organu administracyjnego w zakresie postępowania dowodowego są nawet większe niż przy ustawowym skrępowaniu, gdyż w poszukiwaniu materialnego kryterium do wydania decyzji powinien on najwszechstronniej zbadać stan faktyczny, w wymiarze wychodzącym poza okoliczności typowe w sytuacjach związania, mając na uwadze szczególną rolę w decyzji uznaniowej jej zgodności z interesem społecznym i słusznym interesem obywatela z art. 7 k.p.a. W ocenie sądu w takim przypadku kontroli podlega wyjaśnienie i wzięcie pod uwagę wszystkich istotnych okoliczności sprawy oraz ocena, czy ustalony stan faktyczny został oceniony zgodnie z przepisami prawa materialnego i czy ustalenie tego stanu pozostaje w zgodności z wynikami postępowania dowodowego. W powyższym wyroku NSA wyraził także pogląd, że kontroli sądu administracyjnego przy badaniu decyzji uznaniowej podlega kwestia interpretacji przepisów prawa.

Jednakże powołany wyżej § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. przewiduje, że możliwość umorzenia należności WAM pojawia się dopiero w sytuacji wystąpienia co najmniej jednego z przypadków enumeratywnie wymienionych w pkt 1-5 omawianego przepisu. Zaznaczyć trzeba, że w sprawach dotyczących umarzenia należności WAM z tytułu opłat za używanie lokalu oraz opłat pośrednich znaczenie mają punkty 1-2 oraz 4-5 omawianego przepisu w związku z tym, że § 2 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia ma zastosowanie do dłużnika będącego osobą prawną.

Mieszkaniowej Dz.U. Nr 245, poz. 2460, dalej: rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r., organem Agencji właściwym do umarzenia należności pieniężnych przysługujących WAM jest Prezes WAM, jeśli wartość należności głównej jest większa niż dziesięciokrotność kwoty przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej ogłoszonego za rok poprzedni na podstawie odrębnych przepisów przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" do celów naliczania odpisu podstawowego na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, a w pozostałym zakresie – dyrektor oddziału regionalnego WAM właściwy ze względu na miejsce zamieszkania albo siedzibę dłużnika. Konsekwentnie i zgodnie z regulacją k.p.a. o właściwości organów, odwołanie od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez dyrektora oddziału regionalnego WAM zostanie rozpoznane przez Prezesa WAM, natomiast po odwołaniu od decyzji Prezesa WAM sprawę będzie rozpoznawał Minister Obrony Narodowej.

²⁵ Wyrok NSA w Warszawie (sąd sprzed reformy sądownictwa administracyjnego, wprowadzającej dwie instancje) z dnia 16 listopada 1999 r., III SA 7900/98, LEX nr 47243.

Jak podkreśla się w orzecznictwie, umorzenie należności jest instytucją o charakterze wyjątkowym, dlatego istotne jest prawidłowe stosowanie prawnych przesłanek umorzenia tych należności²⁶. Podkreśla się także, że należności w tytułu najmu lokalu mieszkalnego (realizacji przydziału) stanowią dochód Skarbu Państwa, stąd też organ WAM nie może dowolnie decydować o bezpowrotnej utracie tychże dochodów i z tej przyczyny zasady umarzania należności pieniężnych przysługujących WAM są ściśle i niepodlegające wykładni rozszerzającej²⁷.

Umorzenie należności na podstawie § 2 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. może nastąpić z urzędu (§ 5 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia) w sytuacji, gdy dłużnik zmarł, nie pozostawiając żadnego majątku albo gdy pozostawił składniki majątkowe niepodlegające egzekucji sądowej lub administracyjnej na podstawie odpowiednio art. 829-833 k.p.c. lub art. 8-10 u.p.e.a. Inną przesłanką do umorzenia należności może być okoliczność, że dłużnik posiada wyłącznie składniki majątkowe niepodlegające egzekucji sądowej lub administracyjnej, o których mowa w pkt 1 omawianego przepisu, oraz przedmioty codziennego użytku domowego albo egzekucja należności spowodowałaby istotne zagrożenie dla dalszej egzystencji dłużnika lub członków jego rodziny (§ 2 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r.).

Kolejnym przypadkiem umożliwiającym umorzenie należności WAM jest wydanie przez sąd postanowienia o ogłoszeniu upadłości dłużnika albo oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości z tego powodu, że majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarczał na zaspokojenie kosztów postępowania albo był obciążony hipoteką, hipoteką morską, zastawem, zastawem rejestrowym lub zastawem skarbowym w takim stopniu, że pozostały jego majątek nie wystarczał na zaspokojenie kosztów postępowania (§ 2 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r.). Analizując tę przesłankę, wydający decyzję organ WAM zobowiązany jest do oceny, czy w kontekście podnoszonych przez dłużnika okoliczności, np. ciężka choroba członka rodziny i konieczność ponoszenia kosztów leczenia, rehabilitacji, powstanie zaległości w opłatach od czasu powstania choroby czy choroba dłużnika, egzekucja należności WAM spowodowałaby istotne zagrożenie dla dalszej egzystencji skarżącego lub członków jego rodziny²⁸. W celu ustalenia, czy egzekucja spowodowałaby wymieniony skutek, orzekający w konkretnej

²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2014 r., II SA/Wa 1677/13.

²⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2012 r., II SA/Wa 2600/11.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2008 r., II SA/Wa 991/08, CBOSA.

sprawie organ WAM powinien ustalić nie tylko przychody rodziny, lecz również wydatki ponoszone w związku z opłatami za mieszkanie i kosztami leczenia²⁹.

Ostatnim przewidzianym w rozporządzeniu przypadkiem warunkującym umorzenie należności WAM jest wystąpienie uzasadnionego przypuszczenia, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne (§ 2 ust. 1 pkt 5). Na tle tej przesłanki WSA w Warszawie wyraził pogląd, że ustawodawca przyznał pierwszeństwo nieskuteczności ewentualnego postępowania egzekucyjnego przed względem na interes społeczny i wyjątkowości rozstrzygnięcia w przedmiocie umorzenia należności WAM³⁰.

W przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w punktach 2, 4 i 5 umorzenie należności WAM może nastąpić z urzędu albo na wniosek dłużnika (§ 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r.).

Orzecznictwo sądowe zwraca również uwagę na konieczność rozważenia możliwości częściowego umorzenia należności wobec WAM³¹ oraz na znaczenie przyczynienia się zadłużonego do powstania zaległości. W drugiej z wymienionych kwestii pogląd sądu administracyjnego jest wyrazem oceny zaskarżonych rozstrzygnięć Prezesa WAM lub Ministra Obrony Narodowej z punktu widzenia ustępu 1 art. 19a ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP, zgodnie z którym należności pieniężne WAM mogą być umarżane w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi. Nie wydaje się bowiem, zdaniem sądu, zasadne umarżanie należności WAM w sytuacji, gdy strona zobowiązana, pomimo wypowiedzenia przez WAM umowy najmu lokalu (z uwagi na nieuiszczanie opłat), zajmowała nadal ten lokal (nie przekazała go do dyspozycji WAM) i nie uiszczała kolejnych opłat³². Podobnie sąd ocenił działanie dłużnika WAM, który, jakkolwiek w trudnej sytuacji życiowej (z jego świadczeń emerytalnych prowadzona jest skuteczna egzekucja komornicza na rzecz wierzycieli), zaciągając kredyty bankowe na wysokie kwoty na zakup mebli, doprowadził do nadmiernego zadłużenia gospodarstwa domowego, zarówno wobec banków, jak i wobec WAM; przy czym dłużnik wywiązuje się z zobowiązań w stosunku do swoich wierzycieli poza WAM³³.

Z uwagi na treść art. 37 ust. 2 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych RP szczególną uwagę należy zwrócić na przepis formułujący kolejną przesłankę konieczną do umorzenia

²⁹ Tamże.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 1463/06, CBOSA.

³¹ Wyroki WSA w Warszawie: z dnia 18 kwietnia 2007 r., II SA/Wa 1463/06; z dnia 26 listopada 2008 r., II SA/Wa 991/08, z dnia 29 października 2010 r.; II SA/Wa 683/10 – wszystkie orzeczenia w CBOSA.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 kwietnia 2010 r., II SA/Wa 1558/09, CBOSA.

należności. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 października 2004 r. umorzenie należności pieniężnych przysługujących Agencji, w przypadku gdy oprócz dłużnika głównego są zobowiązane również inne osoby, może nastąpić jedynie wtedy, gdy przesłanki umorzenia zachodzą wobec wszystkich zobowiązanych. W odniesieniu do treści tego przepisu judykatura wyjaśnia, że ponieważ wobec organów WAM odpowiadają osoby zamieszkujące w tym lokalu, to tym samym ewentualne umorzenie bądź odmowa umorzenia tych należności będzie bezspornie rzutowało na sytuację zobowiązanych³⁴. Z powyższego WSA w Warszawie wywiódł obowiązek organu polegający na ustaleniu osób zobowiązanych do uiszczania tych należności, wezwaniu ich do udziału w postępowaniu i zapewnieniu im czynnego udziału w każdym jego stadium³⁵. Podobnie w innym orzeczeniu WSA w Warszawie uznał, że wynik postępowania w przedmiocie umorzenia należności wobec WAM dotyczy interesu prawnego każdego z dłużników³⁶.

Podsumowując powyższe uwagi, należy podkreślić, że żołnierz zawodowy zajmujący lokal mieszkalny należący do WAM oraz inne pełnoletnie osoby zamieszkujące w tym lokalu z mocy prawa zobowiązani są do uiszczania z tego tytułu opłat i opłat pośrednich. Dochodzenie omawianych należności odbywa się w trybie u.p.e.a., co oznacza, że podmiotom zobowiązanym przysługuje uprawnienie do składania zarzutów w postępowaniu egzekucyjnym. Ocena powyższych zarzutów dokonana w formie rozstrzygnięcia administracyjnego podlega kontroli sądu administracyjnego. Ponadto żołnierz zawodowy lub inny podmiot zobowiązany uprawniony jest do składania wniosku o odroczenie terminu spłaty należności, rozłożenie jej na raty lub umorzenie, przy czym decyzja wydana w przedmiocie umorzenia należności WAM również może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego na zasadach ogólnych.

ABSTRACT

The article discusses the legal nature and consequences of liability to The Military Housing Agency for the payment of fees for the use of dwelling. The author focuses on the decisions of The Military Housing Agency in the context of the case-law of the administrative jurisprudence.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 kwietnia 2014 r., II SA/Wa 1677/13, CBOSA.

³⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 maja 2011 r., II SA/Wa 1560/09, CBOSA.

³⁵ W tym zakresie WSA powołał się na regulację art. 34 k.p.a. dotyczącą trybu postępowania i ochrony praw strony. Sąd zwrócił także uwagę na możliwość ustalenia miejsca zamieszkania żołnierza zawodowego przy pomocy informacji z Wojskowego Biura Emerytalnego.

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2012 r., II SA/Wa 2600/11, CBOSA.