

ANDRZEJ KIJOWSKI

UPRAWNIENIA MIESZKANIOWE ZWIĄZANE Z ZATRUDNIENIEM W STOSUNKACH SŁUŻBOWYCH

I

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie prawnej regulacji uprawnień mieszkaniowych przysługujących z tytułu zatrudnienia w tak zwanych stosunkach służbowych oraz uprawnień pozostających w ścisłym związku z takim zatrudnieniem. Opracowanie stanowi więc poniekąd kontynuację i zarazem poszerzenie zakresu wcześniejszej publikacji autora na temat zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w związku z zatrudnieniem w stosunku pracy¹. Odróżnienie pojęcia stosunku służbowego od pojęcia stosunku pracy oparte jest na kryterium formalno-prawnym nawiązującym do terminologii przepisów normujących zatrudnianie żołnierzy zawodowych² oraz funkcjonariuszy MO³ i SW⁴, jak też funkcjonariuszy pożarnictwa⁵. Odnotowując tę dystynkcję pojęciową i stosując ją w dalszym ciągu tego artykułu, nie zamierzam jednak podejmować w⁷ tym miejscu sporu o przynależność do określonej gałęzi prawa stosunków zatrudnienia we wspomnianych służbach zmilitaryzowanych i paramilitarnych. Marginesowo chcę tylko zauważyć, że wyrażony, z powołaniem się głównie na terminologię ustawową, pogląd wyłączający te stosunki spod zakresu prawa pracy i zaliczający je do kategorii stosunków prawa administracyjnego⁶ nie uzyskał powszech-

¹ A. Kijowski, *Prawne problemy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w związku z zatrudnieniem w stosunku pracy*, *Studia Prawnicze* 1979, nr 3, s. 115 i nast.

² Ustawa z 30 VI 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, Dz. U. nr 16, poz. 134 z późniejszymi zmianami.

³ Ustawa z 31 I 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, Dz. U. nr 23 z 1973 r., poz. 136.

⁴ Ustawa z 10 XII 1959 r. o Służbie Więziennej, Dz. U. nr 42 z 1975 r., poz. 218.

⁵ Dekret z 27 XII 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa, Dz. U. nr 50, poz. 321.

⁶ Tak T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977.

nej aprobaty i bywa traktowany jako zbyt formalny⁷. Tymczasem zbadanie argumentów pozaformalnych wymagałoby analiz znacznie wykraczających zarówno poza cel, jak też ramy niniejszego artykułu.

Na każdą indywidualną decyzję o dobrowolnym zgłoszeniu się do zawodowego pełnienia jednej z wyżej wymienionych służb państwowych wpływa zapewne wiele różnorodnych motywów. Można jednak założyć, że wśród tych motywów niebagatelne znaczenie posiada zwłaszcza możliwość nabycia szczególnych uprawnień służbowych, będących odpowiednikiem zwiększonego w porównaniu z obowiązkami pracowniczymi zakresu służbowych obowiązków. W katalogu wspomnianych uprawnień szczególnie atrakcyjne ze społecznego punktu widzenia zdają się być gwarancje mieszkaniowe. Zawiera je każda z cytowanych pragmatyk. I tak, według art. 43 pragmat. wojsk, żołnierze zawodowi otrzymują dla siebie i członków rodziny osobną kwaterę stałą w miejscowości stałego pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej, a w razie nieprzydzielenia kwatery — równoważnik pieniężny. W kwestii zasad i norm realizacji powyższych uprawnień, art. 43 pragmatyki odsyła do przepisów o zakwaterowaniu żołnierzy, to jest do ustawy z 20 V 1976 r. o zakwaterowaniu sił zbrojnych⁸ oraz aktów wykonawczych wydanych na jej podstawie⁹.

Podobne gwarancje mieszkaniowe zawiera art. 36 pragmat. MO i art. 29 pragmat. SW, przy czym pierwszy z tych przepisów stanowi, że funkcjonariusz MO otrzymuje mieszkanie służbowe, a według drugiego — funkcjonariusz SW otrzymuje mieszkanie funkcyjne. Kategoria prawna mieszkań służbowych uległa jednak likwidacji na podstawie art. 63 ust. 1-4 pr. lokal.¹⁰, a kategoria mieszkań funkcyjnych w rozumieniu art. 46 - 47 tego prawa nie obejmuje mieszkań dla funkcjonariuszy MO i SW. Wynika to wyraźnie między innymi z art. 63 ust. 5 pr. lokal., stanowiącego że zasady przydziału i opróżniania „miesz-

⁷ Sprawozdanie z odbytej w dniu 30 XI 1978 r. w Uniwersytecie Łódzkim konferencji naukowej poświęconej dyskusji nad wspomnianą książką T. Zielińskiego (Z. Góral, T. Wyka, *Prawo pracy a prawo administracyjne*, PiZS 1979, nr 5, s. 49 - 51). W toku dyskusji wskazywano m. in. dekret o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa, który posługując się pojęciem „stosunek służbowy” zawiera jednocześnie w art. 48 odesłanie do kodeksu pracy. Inna sprawa, że gdy stosunek zatrudnienia w służbie pożarniczej traktować jako stosunek pracy, to cytowany art. 48 dekretu byłby po prostu zbędny z uwagi na ogólny przepis art. 5 k.p.

⁸ Dz. U. nr 19, poz. 121.

⁹ Zwłaszcza zarządzenie nr 31 Ministra Obrony Narodowej z 30 VI 1976 w sprawie przydzielania, zwalniania i remontów osobnych kwater stałych oraz właściwości organów wojskowych w tych sprawach, Dz. Rozk. MON nr 12, poz. 68 — powoływane dalej jako zarz. nr 31 MON.

¹⁰ Ustawa z 10 IV 1974 r. Prawo lokalowe, Dz. U. nr 14, poz. 84 — powoływana dalej jako pr. lokal.

kań przeznaczonych dla funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej" — regulują odrębne przepisy. Ostatnio wspomniane zasady przydziału i opróżniania mieszkań unormowane zostały w wydanych między innymi na podstawie pragmatyk dwóch zarządzeniach: nr 82 Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 XI 1974 r.¹¹ oraz Ministra Sprawiedliwości z 13 X 1976 r.¹² W zarządzeniach tych mowa o mieszkaniach przeznaczonych dla funkcjonariuszy MO (SW), zwanych w dalszych przepisach mieszkaniem funkcyjnymi. Ta ostatnia nazwa stanowi więc swoistą konwencję językową, o tyle mylącą, że reżim prawny tak zwanych mieszkań funkcyjnych dla funkcjonariuszy MO (SW) ma charakter szczególny i względem norm prawa lokalowego o mieszkaniach funkcyjnych zajmuje stanowisko równorzędne, a nie podrzędne¹³.

Według art. 17 ust. 1 pragmatyki pożarniczej obowiązek zapewnienia mieszkania obciąża też zakłady pracy zatrudniające absolwentów szkół pożarniczych, którzy poza miejscem stałego zamieszkania podjęli służbę w jednostce ochrony przeciwpożarowej wskazanej przez Komendanta Głównego Straży Pożarnych oraz funkcjonariuszy pożarnictwa przeniesionych służbowo do innej miejscowości. Funkcjonariuszom, którzy w miejscu pełnienia służby nie otrzymali mieszkania, przysługuje natomiast ekwiwalent pieniężny w wysokości i na zasadach określonych zarządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 IX 1975 r.¹⁴ W braku wyraźnych postanowień pragmatyki przyjęć należy, że zapewnienie mieszkania może nastąpić zarówno z zasobów budownictwa spółdzielczego, jak też z zasobów będących w dyspozycji terenowego organu administracji państwowej, czy też w ramach mieszkań funkcyjnych, o ile funkcjonariusze pożarnictwa zostali zaliczeni w skład tak zwanego pogotowia produkcyjnego lub technicznego. W zależności od charakteru zasobów będących źródłem przydziału mieszkania, różnie kształtować się będzie mieszkaniowy status danego funkcjonariusza¹⁵.

¹¹ Zarządzenie nr 82 Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 XI 1974 r. w sprawie mieszkań przeznaczonych dla funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz remontu mieszkań zajmowanych przez tych funkcjonariuszy, Dz. Urz. MSW nr 6, poz. 20 — powoływane dalej jako zarz. nr 82.

¹² Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z 13 X 1976 r. w sprawie zasad i norm przydzielania mieszkań funkcjonariuszom Służby Więziennej, wysokości i zasad wypłaty równoważnika pieniężnego w razie braku mieszkania funkcyjnego oraz zasad wykonywania remontu mieszkań zajmowanych przez tych funkcjonariuszy, Dz. Urz. MS nr 6, poz. 32 — powoływane dalej jako zarz. MS.

¹³ Z. Radwański, *Glosa do uchwały SN z 31 V 1976 r.*, III CZP 29/76, NP 1978, nr 3, s. 49 i nast.

¹⁴ Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 2 IX 1975 r. w sprawie określenia wysokości i zasad przyznawania ekwiwalentu pieniężnego funkcjonariuszom pożarnictwa, którzy w miejscu pełnienia służby nie otrzymali mieszkania, MP nr 29, poz. 180.

¹⁵ A. Kijowski, op. cit.

II

Po tym krótkim i ogólnym przeglądzie przepisów kreujących uprawnienia (i odpowiadające im obowiązki) mieszkaniowe w stosunkach służbowych, bliższego rozważenia wymagają: podmiotowy i przedmiotowy zakres tych uprawnień, zasady ich realizacji oraz charakter prawny. Zakres podmiotowy uprawnień mieszkaniowych na podstawie pragmatyk służbowych jest dość szeroki, choć równocześnie zróżnicowany. Najszerszej ukształtowano go w pragmatyce MO i SW, gdzie obejmuje wszystkich funkcjonariuszy i to mianowanych na stałe, jak też w okresie pełnienia tak zwanej służby przygotowawczej. Z kolei ustawa o zakwaterowaniu sił zbrojnych dokonuje rozróżnienia pomiędzy prawem do osobnej kwatery stałej¹⁶ oraz prawem do zakwaterowania tymczasowego. Prawo do zakwaterowania tymczasowego przysługuje przy tym żołnierzowi zawodowemu do czasu uzyskania osobnej kwatery stałej oraz żołnierzom odbywającym okresową służbę wojskową, jak też podoficerom starszym, chorążym i oficerom pełniącym zawodową służbę wojskową w okresie próbnym. Relatywnie najwęższy zakres podmiotowy uprawnień mieszkaniowych ustanawia natomiast w służbie pożarniczej cytowany wyżej art. 17 ust. 1 pragmatyki pożarniczej.

Obowiązek przydziału mieszkania aktualizuje się we wszystkich wspomnianych pragmatykach pod warunkiem dysponowania przez kompetentny organ służbowy odpowiednim wolnym lokalem. W braku takiego lokalu przysługuje uprawnionym miesięczny równoważnik pieniężny, którego wysokość — zależnie od sytuacji rodzinnej uprawnionego — kształtuje się na poziomie od 250 do 500 zł. Kwota równoważnika nie jest zbyt adekwatna do jego nazwy, co nie stanowi problemu o tyle, o ile przepisy dopuszczają zamiast (lub wyjątkowo obok) wypłaty równoważnika zwrot kosztów (poniesionych z tytułu zamieszkiwania w hotelu (z wyjątkiem hoteli miejskich i turystycznych), internacie, pokoju gościnnym czy innym podobnym pomieszczeniu. Równoważnik pieniężny z tytułu nieprzydzielenia mieszkania nie przysługuje, gdy uprawniony (względnie jego małżonek) posiada w miejscu pełnienia służby albo w miejscowości pobliskiej (tj. takiej do której dojazd publicznymi środkami lokomocji nie przekracza, łącznie z przesiadkami, jednej godziny) inne mieszkanie lub dom jednorodzinny. To samo dotyczy uprawnionych, którzy bezzasadnie odmówili przyjęcia odpowiadającego normom zaludnienia i proponowanego im w miejscu pełnienia

¹⁶ Według art. 27 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 V 1976 r. osobnej kwatery stałej nie przydziela się żołnierzowi zawodowemu lub innej osobie uprawnionej do takiej kwatery w razie skorzystania z pomocy finansowej ze specjalnego funduszu mieszkaniowego (por. uchwałę nr 154 RM z 6 VII 1973 r. w sprawie pomocy Państwa dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej na budownictwo mieszkaniowe, MP nr 32, poz. 193).

służby (miejscowości pobliskiej) mieszkania pozostającego w dyspozycji władzy służbowej (zakładu pracy), jak też mieszkania spółdzielczego, czy mieszkania dysponowanego przez terenowy organ administracji państwowej. Wspomniany równoważnik nie przysługuje również osobom samotnym, które w miejscu pełnienia służby (miejscowości pobliskiej), mieszkają w mieszkaniu (domu) rodziców.

Równoważnik pieniężny nie jest więc świadczeniem, przez które władza służbowa (zakład pracy) mogłaby się w ogóle zwolnić od obowiązku zapewnienia mieszkania. Obowiązek mieszkaniowy już bowiem od chwili nawiązania stosunku służbowego stanowi *ex lege* składnik jego treści, przy czym jest to składnik niemal zawsze w pełni skonkretyzowany, choć często o potencjalnym tylko charakterze. Z kolei obowiązek wypłaty równoważnika pieniężnego wprowadza do treści stosunku służbowego (i aktualizuje jednocześnie) dopiero niemożność spełnienia obowiązku zapewnienia mieszkania, Świadczenie równoważnika pozostaje przy tym bez wpływu na dalsze trwanie potencjalnego obowiązku zapewnienia mieszkania. Z chwilą możliwości przydziału mieszkania aktualizuje się odpowiedni obowiązek władzy służbowej (zakładu pracy), ale dopiero jego wykonanie, to jest wydanie decyzji o przydziale — czego uprawniony może dochodzić w przepisany trybie służbowym (administracyjnym) — powoduje wygaśnięcie uprawnienia do tak zwanego równoważnika.

Sam obowiązek przydziału mieszkania, jak też odpowiadające mu uprawnienie do żądania przydziału są elementami treści stosunku służbowego, ale spełnienie powyższego obowiązku kreuje już odrębny stosunek prawny, w którego ramach odbywa się używanie mieszkania. Na podstawie ostatecznej decyzji o przydziale nawiązuje się bowiem szczególny stosunek najmu. W przypadku mieszkań dla funkcjonariuszy MO i SW wynika to wyraźnie z przepisów § 13 ust. 1 zarz. MS i zarz. nr 82. Stanowią one, że decyzja w sprawie przydziału „mieszkania funkcyjnego (służbowego)” jest podstawą do zajęcia lokalu z tym jednak zastrzeżeniem, że najemca i wynajmujący (jednostka sprawująca zarząd budynkiem) określają na piśmie warunki najmu. Jest to regulacja wzorowana na konstrukcji z art. 9 ust. 2 pr. lokal., w odniesieniu do której przyjmuje się, że stosunek najmu rodzi sama decyzja administracyjna, a pisemne określenie warunków najmu spełnia tylko funkcję informacyjną¹⁷. Stosunek najmu, powstały wskutek administracyjnej decyzji kompetentnego organu MO czy SW, posiada swój własny i szczególnie reżim prawny, który jedynie posiłkowo dopuszcza stosowanie ogólnych przepisów prawa lokalowego oraz kodeksu cywilnego¹⁸

¹⁷ Z. Radwański, w: *System prawa cywilnego*, t. III, cz. 2, *Prawo zobowiązań — Część szczegółowa*, Ossolineum 1976, s. 306.

¹⁸ W odniesieniu do mieszkań dla funkcjonariuszy MO zob. Z. Radwańskie *Glosa...*

Poza tym charakterystyczne jest to, że choć możliwość powstania wspomnianego stosunku najmu jest warunkowana istnieniem stosunku służbowego, to późniejsze ustanie stosunku służbowego nie wpływa w zasadzie na byt stosunku najmu, a jedynie na jego charakter prawny. Więź łącząca stosunek służbowy i stosunek najmu jest więc luźniejsza niż w przypadku stosunku pracy i stosunku najmu mieszkań funkcyjnych według prawa lokalowego.

Pewne wątpliwości mogą natomiast budzić charakter i skutki prawne przydziału tak zwanej osobnej kwatery stałej. Pierwsza wątpliwość powstaje na tle art. 194 § 1 pkt. 8 k.p.a., który stanowi, że przepisów tego kodeksu nie stosuje się do postępowania przed organami administracji wojskowej w sprawach unormowanych w przepisach szczególnych. Wynika stąd, że pisemna decyzja garnizonowego organu kwaterunkowo-budowlanego o przydziale osobnej kwatery stałej nie jest w każdym razie decyzją w rozumieniu k.p.a. Z drugiej jednak strony, w myśl § 82 ust. 1 zarz. nr 31 MON, wojskowe organy kwaterunkowo-budowlane załatwiają sprawy zakwaterowania w osobnych kwaterach stałych przez wydanie decyzji rozstrzygających sprawę co do jej istoty w całości lub w części, albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Poza tym wszystkie przepisy rozdz. 9 zarz. nr 31 (§ 81 - 93), normujące tryb postępowania w sprawach wspomnianego zakwaterowania, są wyraźnie wzorowane na postępowaniu w trybie k.p.a., choć nie przewidują nawet posiłkowego stosowania tego kodeksu. Wszystko to upoważnia do wniosku, że mamy tu do czynienia ze szczególnym postępowaniem i szczególną decyzją z zakresu administracji wojskowej.

Taka ostateczna decyzja o przydziale osobnej kwatery stałej stanowi wyłączną podstawę do jej zajęcia, co powinno nastąpić w terminie 30 dni¹⁹. Poza tym garnizonowy organ kwaterunkowo-budowlany obowiązany jest wprowadzić użytkownika do kwatery po spisaniu z nim odpowiedniego protokołu zdawczo-odbiorczego. Jeśli wyłączną podstawę zajęcia kwatery stanowi decyzja o jej przydziale, to protokołowi zdawczo-odbiorczemu można przypisać tylko rolę dokumentu stwierdzającego to, co zostało w nim zaświadczone, w szczególności fakt dotrzymania terminu na zajęcie kwatery²⁰. Innymi słowy, wprowadzenie do kwatery (jej zajęcie) oraz sporządzenie wspomnianego protokołu są już przejawem realizacji stosunku prawnego powstałego wcześniej z mocy samej decyzji o przydziale. Stosunku tego ustawa z 20 V 1976 r., ani za-

¹⁹ Przepis § 30 zarz. nr 31 MON nie określa jednak sankcji niedopełnienia powyższego terminu, nie odsyłając też w tym względzie do pr. lokal. (art. 30).

²⁰ Zgodnie z § 58 ust. 2 zarz. nr 31 MON obowiązek naprawienia uszkodzeń kwatery nie wynikających z normalnego procesu jej używania obciąża zajmującego kwaterę od dnia podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego do dnia zwolnienia kwatery.

rzządzenie nr 31 MON nie określają wprost mianem najmu. Bierze się to zapewne stąd, że lokale w budynkach znajdujących się w zarządzie organów kwaterunkowych wojska oraz lokale przekazane wojsku na zakwaterowanie stałe Sił Zbrojnych nie podlegają przepisom prawa lokalowego (art. 2 pkt. 3 pr. lokal.). Te ostatnie przepisy zaś wraz z przepisami kodeksu cywilnego w zakresie najmu — regulują stosunki związane z zajmowaniem i używaniem lokali oraz budynków. Wynika stąd jednak tylko to, że stosunki związane z zajmowaniem i używaniem wojskowych osobnych kwater stałych nie są najmem w rozumieniu prawa lokalowego oraz kodeksu cywilnego. Z drugiej jednak strony, przepisy ustawy z 20 maja 1976 roku oraz zarządzenia nr 31 MON odsyłają niekiedy do prawa lokalowego. Poza tym, zawarta w tych przepisach konstrukcja stosunku związanego z używaniem osobnej kwatery stałej jest co do założeń wyraźnie wzorowana na koncepcji szczególnego trybu najmu lokalu mieszkalnego w ujęciu prawa lokalowego. Dotyczy to między innymi praw i obowiązków wojskowego organu kwaterunkowo-budowlanego oraz żołnierza zawodowego, nawiązujących do statusu prawnego wynajmującego i najemcy. Wspomniany organ jest, przykładowo, zobowiązany przekazać kwaterę w stanie zdatnym do użytku wraz z pomieszczeniami przynależnymi oraz zapewnić sprawne działanie istniejących urządzeń technicznych. Z kolei tak zwana osoba zajmująca osobną kwaterę stałą zobowiązana jest, między innymi, używać ją zgodnie z przeznaczeniem i należyłą starannością oraz uiszczać tak zwaną opłatę za kwaterę i opłaty za świadczenia związane z wyposażeniem i eksploatacją kwatery²¹.

Pomimo nie zawsze jednoznacznej terminologii²² można więc uznać, że wskutek ostatecznej decyzji administracyjnej kompetentnego organu wojskowego, wydanej na podstawie przepisów szczególnych wobec kodeksu postępowania administracyjnego powstaje między stronami specyficzny stosunek najmu osobnej kwatery stałej, uregulowany przepisami ustawy z 20 V 1976 r. oraz jej aktami wykonawczymi. Choć ta ostatnia regulacja jest w zasadzie wyczerpująca, to trudno z góry wykluczyć konieczność posiłkowego stosowania przepisów prawa lokalowego czy kodeksu cywilnego, choć z uwagi na treść art. 2 pkt. 3 prawa

²¹ Osoba zajmująca kwaterę wojskową (podobnie jak osoba zajmująca mieszkanie dla funkcjonariuszy MO i SW) nie jest natomiast zobowiązana do wykonywania remontu kwatery (mieszkania) w zakresie przewidzianym dla najemcy na podstawie przepisów prawa lokalowego i kodeksu cywilnego. Konserwację i remonty bieżące kwater wojskowych (co 3 albo 4-5 lat) oraz mieszkań dla funkcjonariuszy MO i SW (co 5 lat) przeprowadza bowiem organ służbowy albo wypłaca uprawnionemu odpowiedni równoważnik pieniężny.

²² Warto jednak zwrócić uwagę na stylizację art. 18 ust. 2 ustawy z 20 V 1976 r., że osobna kwatera stała nie może być oddana w używanie osobie nie posiadającej decyzji o przydziale ani p o d n a j m o w a n a w całości lub w części.

lokalowego — jedynie w drodze analogii. Poza szczególnym reżimem prawnym, specyficzną dla stosunku najmu osobnej kwatery stałej jest również jego więź z istnieniem wojskowego stosunku służbowego oraz wpływ jaki w zakresie najmu wywołuje ustanie stosunku służbowego.

III

Powierzchnia mieszkalna przydzielonej kwatery czy mieszkania ustalona jest według szczególnych wobec prawa lokalowego norm zaludnienia, uwzględniających stopień oraz stanowisko służbowe, jak też stan rodzinny uprawnionego. Krąg członków rodziny żołnierza oraz funkcjonariusza MO czy SW uwzględnianych przy ustalaniu należnej powierzchni mieszkalnej jest podobny (choć nie identyczny) i obejmuje z reguły: małżonka, dzieci (do czasu zawarcia związku małżeńskiego), rodziców uprawnionego i jego małżonka (spełniających określone warunki) oraz osobę zatrudnioną w gospodarstwie domowym ze względu na potrzeby uprawnionego, uzasadnione zwłaszcza dobrem małoletnich dzieci lub nieporadnych osób starszych. Poza tym, według wszystkich analizowanych tu przepisów, w mieszkaniu (kwaterze) uprawnionego mogą zamieszkiwać również inni członkowie rodziny, a także osoby pozostające faktycznie we wspólnym pożyciu. Osób tych nie uwzględnia się jednak przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej, a według § 6 ust. 5 zarz. MS wprowadzenie ich do mieszkania zarówno w czasie trwania małżeństwa, jak też po jego ustaniu, wymaga jeszcze zgody małżonka.

Specyficzne w powyższej regulacji jest to, że w przeciwieństwie do sytuacji z art. 9 ust. 3 pr. lokal., małżonek żołnierza czy funkcjonariusza MO (SW) nie uzyskuje statusu współnajemcy. Odnosi się to również do byłego małżonka, który po rozwodzie zachowuje jedynie prawo do zamieszkiwania w dotychczasowym lokalu do czasu uzyskania innego. Żaden z rozwiedzionych małżonków nie może bez zgody drugiego wprowadzić innej osoby do wspólnie zajmowanego mieszkania. Według § 75 ust. 4 i 6 zarz. nr 31 MON, pod warunkiem technicznej (możliwości, wolno podzielić dotychczasową kwaterę na dwie odrębne, chyba że sprzeciwiałoby się temu dobro małoletnich dzieci rozwiedzionych małżonków. Poza tym ust. 7 tego przepisu formułuje zasadę, że w garnizonach w których realizuje się budownictwo spółdzielcze dla wojska, rozkwatrowanie rozwiedzionych może z reguły nastąpić tylko przez udział w takim budownictwie.

W czasie trwania stosunku służbowego, a także po jego ustaniu (w każdym razie nie powodującym utraty uprawnień mieszkaniowych) jedynym najemcą mieszkania (kwatery) jest więc osoba zatrudniona albo uprawniony emeryt bądź rencista. Uprawnienia mieszkaniowe wszystkich członków jego rodziny mają jedynie charakter zależny i pochodny. Takie uregulowanie ma zapobiegać sytuacji, w której analizowana ka-

tegoria mieszkań mogłaby się stać wyłącznym przedmiotem najmu osób nieuprawnionych²³, to jest nie związanych aktualnie lub w przeszłości stosunkiem służbowym.

IV

W razie zmiany treści stosunku służbowego, polegającej na przeniesieniu do innej miejscowości, przeniesiony zachowuje prawo do zajmowanego lokalu do czasu przydzielenia mu innego. Problem tak zwanego blokowania lokali w miejscowości poprzedniego pełnienia służby jest na tyle doniosły, że na przykład § 40 zarz. nr 31 nakazuje przydzielac przeniesionemu kwaterę nawet wówczas, gdy on sam się o to nie ubiega. Odmowa przyjęcia nowoprzydzielonej kwatery powoduje wydanie decyzji o przymusowym przekwaterowaniu. Jedynie osobom posiadającym co najmniej 25 lat służby wojskowej można w razie przeniesienia do innego garnizonu zezwolić wyjątkowo na zachowanie dotychczasowej kwatery.

Bardziej złożony jest problem wpływu jaki na uprawnienia mieszkaniowe wywiera ustanie stosunku służbowego. W myśl art. 63 pragmatyki SW i art. 70 pragmatyki MO, funkcjonariusz zwolniony ze służby zachowuje prawo do przydzielonego mu mieszkania lub do mieszkania zamiennego według powszechnie obowiązujących norm zaludnienia. Wynika stąd, że bez względu na przyczynę zwolnienia ze służby, funkcjonariusz SW (MO) nie może być przekwaterowany do tak zwanego pomieszczenia zastępczego, co jest z pewnością znacznym przywilejem. Konkretyzując cytowane postanowienia pragmatyk, zarz. MS i zarz. nr 82 stanowią w § 4, że uprawnionymi do tak zwanego mieszkania funkcyjnego są nie tylko funkcjonariusze, ale także emeryci i renciści SW (MO), których inwalidztwo pozostaje w związku ze służbą. Tak więc ustanie stosunku służbowego z tych ostatnich przyczyn nie oddziałuje ani na byt, ani na reżim prawny szczególnego stosunku najmu mieszkania. Jeżeli natomiast w momencie przechodzenia na emeryturę (rentę) taki stosunek najmu nie istniał, to emeryt czy rencista SW (MO) jest nadal uprawniony do przydziału mieszkania tak jak w okresie pełnienia służby. Źródłem powyższego uprawnienia nie jest już jednak stosunek służbowy, ale wprost odpowiednie przepisy prawa przedmiotowego. Z kolei według § 17 ust. 1 obu zarządzeń osoba zajmująca mieszkanie funkcyjne, która nie spełnia warunków określonych w § 4 zarządzeń (czyli nie będąca funkcjonariuszem, emerytem czy rencistą albo uprawnionym do renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu lub emerycie czy renciście), zachowuje prawo do tego mieszkania jeżeli odpowiada ono normom zaludnienia z prawa lokalowego lub do zamiennego lokalu mieszkalnego. Na podstawie § 17 ust. 1 można więc tylko z a c h o w a ć :

²³ Z. Radwański, *Glosa ...*

prawo do dotychczas zajmowanego mieszkania. Nie można natomiast domagać się przydziału tak zwanego mieszkania funkcyjnego wobec niespełnienia warunków z § 4. Funkcjonariusze zwolnieni ze służby z powodu nabycia uprawnień emerytalno-rentowych zachowują zawsze prawo do zajmowanego mieszkania, podczas gdy zwolnieni z innych przyczyn zachowują takie prawo, jeśli mieszkanie odpowiada normom zaludnienia z prawa lokalowego, a jeśli nie, to nabywają prawo do lokalu zamiennego. Trudno jednak przypuszczać, aby przypadkowe w istocie kryterium powierzchni dotychczas zajmowanego lokalu mogło zrównywać mieszkaniowy status funkcjonariuszy zwolnionych z innych przyczyn niż przejście na rentę czy emeryturę z uprzywilejowanym przez § 4 zarządzeń statusem emeryta lub rencisty SW (MO). Trzeba więc wysunąć hipotezę, że § 17 ust. 1 zarządzeń gwarantuje zwolnionym funkcjonariuszom nie tyle zachowanie uprawnień najemcy w reżimie prawnym mieszkań przeznaczonych dla funkcjonariuszy MO (SW), co zachowanie uprawnień najemcy danego mieszkania w ogólności. Oznaczałoby to, że z chwilą ustania stosunku służbowego w MO (SW) z innych przyczyn niż nabycie uprawnień do emerytury czy renty, dotychczasowy szczególnie stosunek najmu przekształca się *ex lege* w stosunek najmu podlegający przepisom prawa lokalowego, choćby lokal nadal pozostawał w dyspozycji organów MO (SW). To samo odnosiłoby się *mutatis mutandis* do mieszkań funkcyjnych nie odpowiadających normom zaludnienia według prawa lokalowego. Osoby zajmujące takie mieszkania podlegałyby przepisom prawa lokalowego od ustania stosunku służbowego i trwania tak zwanego bezumownego korzystania z lokalu, a nie dopiero od przydziału lokalu zamiennego. W konsekwencji sytuacja funkcjonariuszy MO (SW) zwolnionych ze służby z innych przyczyn niż nabycie praw emerytalno-rentowych i posiadających bądź nie posiadających mieszkanie zgodne z normami zaludnienia według prawa lokalowego różniłaby się o tyle, że pierwsi nie byłiby narażeni na uciążliwość przekwaterowania do lokalu zamiennego.

Bardziej zróżnicowane niż w MO (SW) są mieszkaniowe skutki zwolnienia z zawodowej służby wojskowej. Według art. 59 ustawy pragmatycznej żołnierzom zwolnionym z zawodowej służby wojskowej i członkom ich rodzin (także członkom rodzin po zmarłych żołnierzach zawodowych) przysługuje prawo do osobnej kwatery stałej lub innego mieszkania (a więc nie tylko zamiennego) — zgodnie z przepisami o zakwaterowaniu żołnierzy. Do tych ostatnich przepisów odsyła też art. 45 ustawy z 16 XII 1972 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy i ich rodzin²⁴. Ustawa z 20 V 1976 r. stanowi zaś w art. 11 ust. 1, że prawo do osobnej kwatery stałej zachowuje zwolniony z zawodowej służby wojskowej, który nabył uprawnienie do emerytury wojskowej albo ren-

²⁴ Dz. U., nr 53, poz. 341.

ty inwalidzkiej z tytułu inwalidztwa pozostającego w związku ze służbą wojskową. W zakresie wspomnianych uprawnień emerytów i rencistów wojskowych stosuje się przepisy dotyczące żołnierzy zawodowych. Tak więc mimo ustania stosunku służbowego emeryt (rencista) może nie tylko zachować prawo do dotychczasowej kwatery²⁵, ale także domagać się przydziału kwatery po raz pierwszy, jak też innej niż zajmowana i to — zgodnie z art. 13 ustawy — w miejscowości przez siebie wybranej.

Natomiast według art. 34 ust. 1 ustawy, żołnierz zwolniony z zawodowej służby wojskowej wskutek utraty stopnia wojskowego, ukarania karą dyscyplinarną usunięcia z tej służby albo skazania prawomocnym wyrokiem sądowym na karę pozbawienia wolności, o ile nie nabył prawa do wojskowej emerytury (renty inwalidzkiej w związku ze służbą), podlega wraz z osobami wspólnie z nim zamieszkałymi przekwaterowaniu na koszt wojska do zastępczego pomieszczenia mieszkalnego. Pomieszczenie takie dostarcza organ wojskowy, a przydziela właściwy terenowy organ administracji państwowej, przy czym już w okresie między wygaśnięciem prawa do osobnej kwatery stałej, a powstaniem najmu pomieszczenia zastępczego pobiera się za zajmowaną nadal kwaterę czynsz i opłaty przewidziane w prawie lokalowym.

Pozostała grupa zwolnionych z zawodowej służby wojskowej (tj. z wyłączeniem zachowujących prawo do osobnej kwatery stałej oraz podlegających przekwaterowaniu do pomieszczenia zastępczego) „pozostaje nadal w zajmowanych dotychczas kwaterach”, albo podlega przekwaterowaniu do lokalu zamiennego, jeżeli dotychczasowa kwatera znajduje się na wojskowym terenie zamkniętym albo w budynkach poza tym terenem czy w garnizonach określonych przez właściwe wojskowe organy (art. 32 ust. 1 i 2). Przy dostarczeniu zamiennego lokalu mieszkalnego nie uwzględnia się ewentualnie dotąd zajmowanej powierzchni ponadnormatywnej, a jedynie normy zaludnienia z prawa lokalowego, o ale zwolnienie ze służby nastąpiło w związku z obniżeniem stopnia wojskowego, z utratą wartości moralnych albo naruszeniem zasad honoru i godności żołnierskiej. Poza wypadkami zwolnień wymienionymi w § 33 zarządzenia, uwzględnienie ponadnormatywnej powierzchni zależy będzie od możliwości organu wojskowego dostarczającego lokal zamienny.

Pojęcie „pozostawania nadal w zajmowanej dotychczas kwaterze” precyzuje art. 33 ust. 1 ustawy. Stanowi on, że w takim wypadku stosuje się przepisy prawa lokalowego, z tym że kwatera pozostaje nadal w dyspozycji wojskowych organów kwaterunkowych. Tak więc dotychczasowy szczególnie stosunek najmu wojskowej kwatery stałej przekształca się z chwilą ustania stosunku służbowego w najem na podsta-

²⁵ Sytuacje, w których emeryt (rencista) wojskowy zobowiązany jest wyjątkowo zwolnić osobną kwaterę stałą określa art. 28 ust. 2 ustawy z 20 V 1976 r.

wie decyzji administracyjnej albo najem umowy w miejscowościach, w których nie obowiązuje szczególny tryb najmu. Natomiast wobec żołnierzy podlegających przekwaterowaniu do lokali zamiennych oraz wobec zajmowanych przez nich kwater stosuje się do czasu przekwaterowania przepisy prawa lokalowego w zakresie czynszu i opłat, norm zaludnienia oraz przydzielania opróżnionej części kwatery zajmowanej przez więcej niż jednego użytkownika. Zważywszy jednak na to, że od czasu ustania stosunku służbowego do czasu przekwaterowania mieszkaniowy status żołnierza przypomina konstrukcję tzw. bezumownego korzystania z lokalu (art. 14 ust. 3 pr. lokal.), stosowanie wymienionych przepisów prawa lokalowego będzie w istocie stosowaniem odpowiednim, a nie stosowaniem wprost.

V

Osobnej uwagi wymaga problem skutków prawnych, jakie w sferze szczególnego stosunku najmu wywiera wygaśnięcie stosunku służbowego lub stosunku zaopatrzenia emerytalnego czy rentowego w następstwie śmierci żołnierza (funkcjonariusza) czy też emeryta (rencisty). Jeżeli chodzi o służbę w MO i SW, to cytowany już § 4 zarządzeń MS i zarządzenia nr 82 stanowi, że prawo do mieszkania funkcyjnego mają między innymi uprawnieni do renty rodzinnej członkowie rodzin po zmarłych funkcjonariuszach, których śmierć pozostaje w związku ze służbą oraz po funkcjonariuszach spełniających w dniu śmierci warunki do uzyskania emerytury MO (SW), jak też po zmarłych emerytach bądź rencistach, których inwalidztwo powstało w związku ze służbą. Wymienieni członkowie rodziny stają się więc *ex lege* współnajemcami mieszkania zmarłego funkcjonariusza lub emeryta (rencisty), a jeżeli zmarły nie posiadał mieszkania, to mogą żądać przydzielenia im takiego lokalu. Natomiast § 17 ust. 2 obu zarządzeń przewiduje, że członkowie rodziny funkcjonariusza zmarłego wskutek wypadku pozostającego w związku ze służbą, którzy stale zamieszkiwali z nim do dnia jego śmierci — zachowują prawo do zajmowanego mieszkania funkcyjnego choćby nie spełniali warunków nabycia renty rodzinnej. Wymóg zamieszkiwania i to „stałego” zamieszkiwania z najemcą zdaje się oznaczać zamieszkiwanie od momentu przydziału danego lokalu, względnie od późniejszego momentu wejścia w krąg członków rodziny, którzy w myśl obu zarządzeń są brani pod uwagę przy ustalaniu rozmiaru mieszkania. Spełniający takie warunki członkowie rodziny również wstępują z mocy prawa w stosunek najmu dotychczasowego mieszkania funkcyjnego. Zauważyć jednak trzeba to, że zachowujący prawo do zajmowania mieszkania według § 17 ust. 2 nie są jednocześnie podmiotami uprawnionymi do takiego mieszkania według § 4 zarządzeń. Wobec tego wstąpieniu w dotychczasowy stosunek najmu towarzyszy

przekształcenie jego prawnego charakteru. Miejsce szczególnego stosunku najmu mieszkania dla funkcjonariusza MO (SW), zajmuje stosunek najmu podlegający ogólnemu reżimowi prawa lokalowego.

Podobnie jak w MO i SW, uregulowane są mieszkaniowe skutki wygaśnięcia wojskowego stosunku służbowego oraz stosunku wojskowego zaopatrzenia emerytalno-rentowego. Zakres podmiotowy prawa do osobnej kwatery stałej obejmuje jednak tylko członków rodziny uprawnionych do wojskowej renty rodzinnej, którzy zamieszkiwali wspólnie z żołnierzem (emerytem lub rencistą) w dniu jego śmierci. Poza tym art. 12 ustawy z 20 V 1976 r. podkreśla, że powyższe prawo przysługuje jedynie przez czas posiadania uprawnień do renty rodzinnej²⁶. Jeszcze istotniejsze zastrzeżenie czyni § 11 ust. 1 i 2 zarz. nr 31. Otóż jeśli uprawnienie do wojskowej renty rodzinnej posiada dwóch lub więcej członków rodziny, to wszyscy oni nabywają prawo tylko do jednej kwatery. Nie oznacza to powstania szczególnego stosunku współnajmu, gdyż według § 11 ust. 2 zarz. użytkownikiem kwatery staje się małżonek po żołnierzu zawodowym (emerycie lub renciście) wojskowym, a w braku małżonka — najstarsze pełnoletnie dziecko, w dalszej zaś kolejności inny członek rodziny wskazany przez wojskowy organ kwaterunkowo-budowlany. Pozostałe osoby uprawnione do renty rodzinnej uwzględnia się natomiast przy ustalaniu przysługującej powierzchni mieszkalnej. Wynika stąd, że wojskowa, kwatera stała nigdy nie może stać się przedmiotem współnajmu. Na tym tle nasuwa się pytanie o skutki, jakie powoduje fakt utraty przez użytkownika (najemcę) kwatery uprawnienia do renty rodzinnej. Trudno przyjąć, że wówczas status takiego najemcy uzyskuje inny członek rodziny nadal posiadający uprawnienie do renty, gdyż ani ustawa z 20 V 1976 r., ani zarządzenie nr 31 nie przewidują prawa do osobnej kwatery stałej po członku rodziny żołnierza (emeryta lub rencisty). Wobec tego należałoby uznać, że w takim wypadku stosuje się art. 32 ust. 1 ustawy o pozostaniu dotychczasowego najemcy (i innych' członków rodziny) w zajmowanej dotąd kwaterze (choć podlegającej już przepisom prawa lokalowego) albo art. 32 ust. 2 o przekwaterowaniu wymienionych osób do lokalu zamiennego.

VI

W świetle całości dotychczasowych wywodów nasuwa się kilka ogólniejszych uwag. Różnorodne przepisy prawne o zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w związku z zatrudnieniem w stosunkach służbowych łączy ze sobą właśnie to, że są powiązane z regulacją stosunku służbowego. Wspomniane powiązanie jest przy tym odmienne niż zachodzące w wypadku przepisów o zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w związ-

²⁶ Por. Uchwałę SN z 30 VI 1979 r., III CZP 33/79, OSN 1979, nr 11, poz. 217.

ku ze stosunkiem pracy, zwłaszcza gdy za punkt odniesienia przyjąć reżim mieszkań funkcyjnych według prawa lokalowego. Mimo to trudno by jeszcze mówić o jakimś wyraźniejszym ukształtowaniu się jednolitej kategorii prawnej mieszkań dla funkcjonariuszy służby państwowe). Spod takiej ewentualnie unifikacji wyłamuje się zwłaszcza regulacja uprawnień mieszkaniowych funkcjonariuszy pożarnictwa, która jest bardzo lakoniczna i ogranicza się właściwie do sformułowania obowiązku zapewnienia mieszkania w ogólności, abstrahując od reżimu, w jakim ma to nastąpić. Niewspółmiernie szczegółowe jest natomiast uregulowanie zasad przyznawania funkcjonariuszom pożarnictwa tak zwanego ekwiwalentu z tytułu nieotrzymania mieszkania, co samo przez się nasuwa określone wnioski.

O wiele bardziej korzystnie niż w wypadku funkcjonariuszy pożarnictwa, przedstawia się mieszkaniowy status funkcjonariuszy MO i SW. Jego regulacja jest przy tym w zasadzie identyczna, wobec czego odrębność odpowiednich aktów prawnych ma jedynie formalny charakter i wiąże się z resortową przynależnością wspomnianych służb. Od statusu funkcjonariuszy MO i SW różni się z kolei mieszkaniowy status zawodowych żołnierzy. Jest on wprawdzie częścią zakresu przedmiotowego specjalnej ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych, ale fakt ten zdaje się wynikać głównie z pewnej tradycji legislacyjnej. Przepisy o stałym zakwaterowaniu żołnierzy zawodowych można byłoby bowiem równie dobrze wyobrazić sobie jako część ustawy pragmatycznej albo jej aktów wykonawczych. W przepisach o kwaterach wojskowych obserwuje się zresztą przesadną dbałość o respektowanie specyficznej terminologii (np. kwatera, a nie mieszkanie bądź lokal mieszkalny) czy też unikanie pewnych uznanych pojęć prawnych (np. najemca i wynajmujący). Wobec kwater wojskowych nie stosuje się wprawdzie przepisów prawa lokalowego (poza wyraźnymi odesłaniami), ale to przecież nie zmienia faktu, że konstrukcje prawne przydzielania, używania czy opróżniania tych kwater są bardzo podobne albo wręcz identyczne z odpowiednimi konstrukcjami prawa lokalowego. Krótko mówiąc, pozaformalne różnice między statusem mieszkaniowym zawodowego żołnierza oraz funkcjonariusza MO czy SW mają jedynie ilościowy charakter, a i w tym zakresie nie zawsze zdają się być uzasadnione rzeczowym kryterium odrębności warunków pełnienia danej służby. Przy zachowaniu ewentualnych odrębności, wynikających ze wspomnianego ostatnio kryterium, można by więc postulować de lege ferenda dalsze zbliżenie mieszkaniowego statusu funkcjonariuszy MO i SW oraz zawodowych żołnierzy. Poza tym warto rozważyć ponownie potrzebę i zasadność formalnego oderwania przepisów o kwaterach zawodowych żołnierzy od przepisów prawa lokalowego o najmie w trybie decyzji administracyjnej. Ewentualne zweryfikowanie dotychczasowego układu tych przepisów stworzyłoby z kolei dobre przesłanki do unifikacji prawa dotyczącego mieszkań

związanych ze stosunkami służbowymi, oczywiście po uprzednim podjęciu jednoznacznej decyzji co do reżimu mieszkań związanych ze służbą pożarniczą. Podobna unifikacja miałaby zaś ten walor, że wyraźnie ograniczyłaby wielość reżimów mieszkaniowych szczególnych wobec prawa lokalowego. Miejsce kilku dotychczasowych mógłby bowiem zająć jeden reżim prawny szczególny wobec prawa lokalowego, choć równorzędny wobec przepisów tego prawa o mieszkaniach funkcyjnych.

DROIT DE LOGEMENT LIE A L'EMPLOI DANS LES RAPPORTS DE SERVICE:

R é s u m é

L'auteur présente la réglementation du droit de logement acquis à titre d'emploi dans le secteur où existent les rapports de service ainsi que la réglementation des droits qui s'ensuivent immédiatement de ce genre d'emploi, mais, qui entrent en vigueur au moment de la cessation du rapport de service. Le présent article continue et développe le sujet d'une publication antérieure de son auteur qui touchait les droits pareils dans le rapport de travail („Studia Prawnicze" 1979 No 3). La différenciation entre deux notions: "rapport de service" et "rapport de travail" est basée sur le critère formel de la terminologie qui concerne le règlement de l'emploi des militaires d profession, des fonctionnaires de la police, du service pénitenciaire et des fonctionnaires du service des incendies.

L'auteur analyse successivement le sujet et l'objet du domaine des droits de logement (c'est-à-dire le droit d'affectation de l'appartement ou bien celui de versement de l'équivalent pécuniaire); la façon de sa réalisation, l'influence que le changement et la cessation du rapport de service peuvent marquer sur ces droits.

Dans la conclusion l'auteur constate ce qui suit. La réglementation des droits de logement des fonctionnaires du service d'Etat diffère beaucoup du régime des, droits de logement liés au rapport de travail, mais elle ne constitue pas de catégorie juridique. La réglementation des droits de logement des fonctionnaires du service des incendies ne comprend que la formule générale concernant le devoir d'assurer un appartement à l'employé et la présentation détaillée des règles du versement de l'équivalent pécuniaire. La situation des fonctionnaires de la police et de la prison est réglée de la même façon et plus avantageuse par rapport aux autres. Elle diffère au point de vue formel de celle des militaires de profession. Les autres différences ont le caractère quantitatif et ne résultent pas des circonstances distinctes du service. Ainsi l'auteur postule-t-il l'unification du, droit de logement dans le service d'Etat.