

Uchwała z dnia 5 października 1995 r.
III AZP 25/95

Przewodniczący SSN: Walery Masewicz, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Jerzy Kwaśniewski, Walerian Sanetra (sprawozdawca), Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego w sprawie ze skargi Jerzego P. na decyzję Komendanta Głównego Policji z dnia 17 grudnia 1993 r., [...] w przedmiocie opróżnienia lokalu mieszkalnego [...], po rozpoznaniu na posiedzeniu jawnym dnia 5 października 1995 r. zagadnienia prawnego przekazanego przez Naczelną Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 17 maja 1995 r. [...] do rozstrzygnięcia w trybie art. 391 k.p.c. w związku z art. 211 k.p.a.

Czy wybudowanie domu jednorodzinnego przez policjanta, zajmującego lokal przydzielony decyzją organów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, przy wykorzystaniu w czasie budowy środków pomocy finansowej ze środków tegoż resortu, a następnie zbycie go na rzecz dorosłych dzieci po wszczęciu postępowania w przedmiocie opróżnienia lokalu uzyskanego w drodze decyzji, stanowi przesłankę upoważniającą organ do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu przydzielonego decyzją na podstawie § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1991 r. (Dz. Urzęd. MSW Nr 2, poz. 47) ?

p o d j a ł następującą uchwałę:

Wybudowanie domu jednorodzinnego przez policjanta zajmującego lokal przydzielony decyzją organów podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, przy wykorzystaniu w czasie budowy środków pomocy finansowej ze środków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a następnie zbycie go na rzecz dorosłych dzieci po wszczęciu postępowania w przedmiocie opróżnienia lokalu uzyskanego w drodze decyzji, upoważnia właściwy organ do wydania decyzji o opróżnieniu przydzielonego lokalu (§ 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału i opróżniania oraz norm zaludniania lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów, a także szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów, Dz. Urzęd. MSW Nr 2, poz. 47).

U z a s a d n i e n i e

Decyzją [...] z dnia 8 października 1993 r. (wydaną po

ponownym rozpoznaniu sprawy) Komendant Wojewódzki Policji w K. wezwał Jerzego P. do opróżnienia wraz ze wszystkimi osobami wspólnie zamieszkałymi, zajmowanego dotychczas mieszkania w K. przy ul. Z. w terminie do dnia 8 listopada 1993 r. Z uzasadnienia tej decyzji wynika, że Jerzy P. zajmujący lokal mieszkalny [...] w K. przy ul. Z., przydzielony decyzją [...] z dnia 18 lipca 1977 r. przez KWMO w K. w 1985 r., rozpoczął budowę domu jednorodzinnego, którą ukończył w lutym 1992 r. Na budowę domu uzyskał na podstawie decyzji [...] z 17 lutego 1988 r. Szefa WUSW w K. pomoc w wysokości 1.250.000 zł. W nowowyzbudowanym domu zamieszkała córka Jerzego P. - Iwona K. wraz z rodziną, zameldowana od 18.02.1992 r. Na jej rzecz oraz drugiej córki Elżbiety S. Jerzy P. przekazał aktem notarialnym dom jednorodzinny w dniu 7 czerwca 1993 r., o czym powiadomił 8 czerwca 1993 r. Komendę Wojewódzką Policji w K. Z akt wynika, iż decyzją [...] z dnia 12 maja 1993 r. Komendant Wojewódzki Policji w K. nakazał opróżnienie zajmowanego przez Jerzego P. oraz Halinę P. i Elżbietę S. lokalu, która to decyzja w wyniku kontroli instancyjnej została uchylona wobec skierowania jej do osób nie będących stronami. Zdaniem organu przekazanie domu jednorodzinnego - wybudowanego częściowo z pomocą środków finansowych otrzymanych z resortu spraw wewnętrznych - córkom, nie zwalnia Jerzego P. z "rozliczenia się" z zajmowanego dotychczas mieszkania.

W związku z powyższą sytuacją zgodnie z § 13 ust. 2 pkt 1 zarządzenia nr 41 MSW z dnia 9 marca 1993 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, UOP, Straży Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej oraz zasad jej przyznawania i zwracania, Komendant Wojewódzki Policji decyzją z dnia 23 czerwca 1993 r. orzekł o zwrocie udzielonej pomocy finansowej. Przyznanie Jerzemu P. pomocy finansowej nastąpiło pod określonymi warunkami, a zwłaszcza z obowiązkiem opróżnienia lokalu i przekazania go jego dysponentowi. Warunek ten nie został dopełniony, mimo zrealizowania przez Jerzego P. celu, na który została udzielona pomoc finansowa. W tej sytuacji, zdaniem organu pierwszej instancji, ma zastosowanie przepis § 15 ust. 1 pkt 3 i 7 zarządzenia nr 49 MSW, z którego wynika, że decyzję o opróżnieniu lokalu wydaje się m.in. razie nierozliczenia się z poprzednio zajmowanego mieszkania względnie posiadania lub uzyskania (nabycia, przydziału) przez policjanta lub jego małżonka innego lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej.

Rozpoznający sprawę wskutek odwołania Jerzego P. Zastępca Komendanta Głównego Policji [...] utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu powołał się na § 9 zarządzenia nr 49 stanowiącego, iż policjant nie może zajmować dwóch lub więcej lokali mieszkalnych (domów), z których co najmniej jeden został przydzielony przez organ wymieniony w § 10 zarządzenia.

Jerzy P. w okresie od lutego 1992 r. do czerwca 1993 r. był właścicielem domu jednorodzinnego przy ul. B.C., wybudowanego przy udziale środków pomocy finansowej, jak i mieszkania będącego w dyspozycji organów Policji. Po wydaniu przez organ I instancji w dniu 12 maja 1993 r. decyzji wzywającej do opróżnienia lokalu Jerzy P. powiadomił raportem z dnia 8 czerwca 1993 r. o przekazaniu domu aktem notarialnym dorosłym córkom, lecz fakt ten nie zwalnia z powinności opróżnienia lokalu przy ul. Z.

Skargę na powyższą decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniósł Jerzy P. domagając się stwierdzenia nieważności decyzji z powodu wydania jej bez podstawy prawnej oraz niewykonalności decyzji, która to cecha ma charakter stały. Zdaniem skarżącego zarządzenie będące podstawą decyzji nie zawiera przepisu upoważniającego do pozbawienia prawa do mieszkania w sytuacji, gdy Jerzy P. posiadał jeden lokal, a taki stan prawny na dzień wydania decyzji istniał w przedmiotowej sprawie.

Rozpoznając tę skargę Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwość, czy powołane w zaskarżonej decyzji przepisy mogą stanowić podstawę do pozbawienia funkcjonariusza Policji lokalu zajmowanego na podstawie decyzji o przydziale, w sytuacji gdy po wybudowaniu domu nie zajął go i jego własność przekazał na rzecz dorosłych dzieci, a więc w dacie orzekania przez organ nie posiadał już innego lokalu w miejscu służby lub miejscowości pobliskiej.

Przepis art. 88 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) przyznaje policjantowi w służbie stałej prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełnił służbę lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. W myśl art. 90 ust. 1 tej ustawy na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów, uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów administracji państwowej lub zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych MSW. Ustawa o Policji - za wyjątkiem przypadków określonych w art. 95 i 96 - nie precyzuje zasad przydziału i opróżniania lokali, gdyż w jej art. 97 ust. 1 ustawodawca przekazał określenie szczegółowych zasad przydziału i opróżnienia oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 90, do właściwości Ministra Spraw Wewnętrznych działającego w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. W wykonaniu powyższej delegacji Minister Spraw Wewnętrznych wydał w dniu 10 maja 1991 r. zarządzenie nr 49 w sprawie szczegółowych zasad przydziału i opróżniania oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów, a także szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych

kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz. Urzęd. MSW Nr 2, poz. 47). Zagadnienie opróżnienia lokalu zostało uregulowane w § 9 i 15 tego zarządzenia. Pierwszy z tych przepisów ustanawia zakaz zajmowania dwóch lub więcej lokali mieszkalnych (domów), z których co najmniej jeden został przydzielony przez organy Policji. W takim razie stosuje się odpowiednio przepisy § 15 ust. 3 i 4. Przepis, do którego odsyła § 9 zarządzenia, zawiera nakaz skierowany do organu, który przydzielił lokal (§ 10 zarządzenia) zobowiązania policjanta do wyboru w terminie 6 miesięcy jednego z tych lokali. Dopiero po upływie 6 miesięcy organ wydaje decyzję o opróżnieniu.

W ocenie NSA przepis ten nie może odnosić się do rozpatrywanego przypadku, bowiem Jerzy P. nie zajmował równocześnie dwóch lokali. Po wybudowaniu domu udostępnił go dorosłej córce, a po wydaniu nieostatecznej decyzji, nakazującej opróżnienie lokalu, własność domu przeniósł na rzecz dorosłych córek. Powyższa norma nie mogła więc mieć zastosowania w przedmiotowej sprawie jako podstawa do wydania decyzji.

Przepis § 15 ust. 1 zarządzenia nr 49 określa przypadki upoważniające organy Policji do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu przy czym normodawca nie pozostawił tej kwestii do uznania organów, lecz przez użycie określenia "decyzje o opróżnieniu lokalu wydaje się" skierował do organów stosujących te przepisy nakaz wydania takich decyzji. Przepis ten przewiduje 10 sytuacji wywołujących skutek w postaci obowiązku orzeczenia o opróżnieniu lokalu zajmowanego na podstawie decyzji o przydziale wydanej przez organ wymieniony w § 10. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego jeżeli przypadki te poddać analizie to nasuwa się wnioski o zachodzącym podobieństwie z uregulowaniem zawartym w art. 51. Prawa lokalowego stanowiącym podstawę do wydania decyzji o cofnięciu przydziału. Wprawdzie zastosowanie tego środka ustawodawca pozostawił do uznania organu, zaś w § 15 decyzji nadano charakter obligatoryjny, lecz poza tym przesłanka z § 15 ust. 1 pkt 1 jest zbliżona do wymienionej w art. 51 pkt 2 Prawa lokalowego (podnajmowania przydzielonego lokalu mieszkalnego bez zgody dysponenta), przesłanka z § 15 ust. 1 pkt 8 jest identyczna z zawartą w art. 51 pkt 3 Prawa lokalowego (niezamieszkiwanie przez czas dłuższy niż 6 miesięcy w lokalu), a przesłanka z § 15 ust. 1 pkt 5 wykazuje znaczne podobieństwo z określoną w art. 51 pkt 1 Prawa lokalowego (rażące lub uporczywe naruszenie zasad porządku domowego). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego podobieństwo to nie jest przypadkowe. Przepis § 15 ust. 1 wymienia także inne sytuacje - niektóre z nich (np. wymienione w pkt. 6) budzą wątpliwości - lecz podane przykłady wskazują, że normodawca celowo nawiązał do uregulowania zawartego w art. 51 poszerzając katalog przypadków upoważniających do zastosowania sankcji w postaci opróżnienia lokalu.

Mający zasadnicze znaczenie w rozpoznawanej sprawie

przepis § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nakazuje wydanie decyzji o opróżnieniu lokalu w przypadku "posiadania lub uzyskania (nabycia, przydziału) przez policjanta lub jego małżonka innego lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej". Przepis ten zawiera sformułowania, których akt prawny w swej dalszej treści nie wyjaśnia, a konstrukcja prawna tego przepisu budzi wątpliwości zwłaszcza w zestawieniu z omawianym wyżej przepisem § 9 i § 15 ust. 3 zarządzenia. Jeżeli przyjąć, iż zarządzenie reguluje w sposób całościowy i wyczerpujący kwestię przydziału i opróżnienia lokalu, to wpływający z normy § 9 zakaz obejmuje tylko zakaz zajmowania dwóch lokali mieszkalnych (domów), nie zaś ich posiadania. Gdy policjant lub jego małżonek zajmuje dwa lub więcej lokali, z których co najmniej jeden został przydzielony na podstawie decyzji to na organie ciąży obowiązek zastosowania środka przewidzianego w § 15 ust. 3. W takiej sytuacji policjant miałby możliwość wyboru jednego z lokali i zwolnienia pozostałych. W przypadku gdy jeden z lokali (domów) stanowi własność, wybór lokalu zasiedlonego na podstawie decyzji pod rządami obowiązującego do 12 listopada 1994 r. Prawa lokalowego oznaczał poddanie domu (lokalu) własnościowemu reżimowi szczególnego trybu najmu.

Sytuacja przewidziana w § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia zdaje się odnosić do innego stanu faktycznego, a mianowicie gdy policjant lub jego małżonek jest posiadaczem, wybudował lub uzyskał (nabył bądź otrzymał przydział) innego lokalu mieszkalnego, a ponadto zajmuje lokal na podstawie decyzji wydanej przez organ wymieniony w § 10, to wówczas organ nakazuje opróżnienie lokalu zajmowanego na podstawie decyzji. Tak też przyjmował Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach, uznając że powołany przepis zobowiązuje właściwy w sprawach przydziału i opróżniania lokali organ do wydania decyzji nakazującej opróżnienie lokalu w przypadku uzyskania przez policjanta lub jego małżonka między innymi wymienionego domu jednorodzinnego.

Okoliczność, iż funkcjonariusz skorzystał z pomocy finansowej nie może mieć zasadniczego znaczenia w tej sprawie, gdyż Jerzy P. wyraził gotowość zwrotu uzyskanych na ten cel środków finansowych po wybudowaniu domu, a ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w swoich orzeczeniach stwierdza nieważność decyzji organów Policji, nakładających obowiązek zwrotu z uwagi na to, że przepisy zarządzenia nr 41 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 marca 1993 r. w sprawie określenia wysokości pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe dla funkcjonariuszy Policji, UOP, Straży Granicznej i PSP, a poprzednio zarządzenia Nr 68 MSW z dnia 6 września 1991 r. o tej samej nazwie, zostały wydane z przekroczeniem ustawowej delegacji, zawartej w art. 96 ust. 3 ustawy o Policji (wyrok z 9 czerwca 1993 r., sygn. akt I SA 1729/92 - ONSA 1994 r. z. 3

poz. 100, wyrok I SA 2078/93 z 17 lutego 1995 r. i I SA 2261/93 z 10 lutego 1995 r. - nie publikowane). Takie orzeczenie wydał też NSA w dniu 3 marca 1995 r. stwierdzając nieważność decyzji nakazujących Jerzemu P. zwrot pomocy finansowej.

Przepis § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nie precyzuje, czy "posiadanie lub uzyskanie (nabycie)" odnosi się do domu (lokalu) wolnego, czy także dotyczy lokalu zajętego przez inne osoby. Wobec nieuregulowania tej kwestii w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o Policji oraz zarządzeniu nr 49 powstaje wątpliwość, czy omawiany przepis będzie mieć zastosowanie do sytuacji, gdy funkcjonariusz korzystający z prawa do lokalu, przydzielonego decyzją organów MSW wybudował dom, którego własność przed wydaniem decyzji - na podstawie § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia - przeniósł na dorosłe dzieci, zamieszkujące z nim do czasu jego wzniesienia. Zatem w dacie wydania decyzji ostatecznej już nie przysługuje mu własność i nie jest posiadaczem domu, a jego potrzeby mieszkaniowe zaspokaja lokal przydzielony w drodze decyzji organów MSW.

Przepis art. 51 pkt 5 Prawa lokalowego w analogicznej sytuacji, po wybudowaniu domu przez osobę posiadającą lokal uzyskany w drodze decyzji administracyjnej o przydziale, skutek restrykcyjny w postaci możliwości cofnięcia przydziału przewidywał tylko wtedy, gdy przeniesienie własności następowało na rzecz osoby trzeciej, nie należącej do kręgu zstępnych, wstępnych, osób przysposobionych bądź rodzeństwa. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego powstaje tu zatem kolejna wątpliwość, czy wobec braku regulacji prawnej odnoszącej się do sytuacji kiedy następuje przeniesienie własności domu lub jego wynajęcia na rzecz osób najbliższych, przy wyjaśnianiu treści przepisu § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia mieć będą odpowiednie zastosowanie przepisy Prawa lokalowego. Do odpowiedniego ich zastosowania w sprawach nie uregulowanych zarządzeniem odsyła normodawca w jego § 27.

NSA akcentuje ponadto, że dom jednorodzinny, wybudowany przez funkcjonariusza policji został zasiedlony przez dorosłe córki, które założyły własne rodziny. Organy wydające decyzje o opróżnieniu lokalu przy ul. Z. w K., opierając się na literalnym brzmieniu przepisu, zastosowały przewidziany w nim środek nie badając w toku postępowania ile osób zamieszkuje ten dom oraz, czy po przekwaterowaniu Jerzego P. funkcjonariusz i jego żona będą mieli zapewnioną powierzchnię mieszkalną przysługującą im według norm zaludnienia. W ocenie NSA okoliczności tych nie można pomijać, a to ze względu na przyznane w art. 88 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji uprawnienia do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której policjant pełni służbę i prawa nabyte w drodze decyzji o przydziale.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W myśl przepisu § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału i opróżniania oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych istnieje powinność wydania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego w razie posiadania lub uzyskania (nabycia, przydziału) przez policjanta lub jego małżonka innego lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Przepis ten przewiduje kompetencję właściwego organu do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu, który został wcześniej przydzielony policjantowi (na mocy decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego), w sytuacji posiadania lub uzyskania (nabycia, przydziału), "innego lokalu mieszkalnego", bez bliższego wyjaśnienia kiedy "uzyskanie" tego mieszkania następuje, jak długo trwa, a także bez względu na to co się dzieje po "uzyskaniu" mieszkania, które może następnie - jak w sprawie będącej przedmiotem niniejszej uchwały - zostać przekazane (zbyte, darowane) innej osobie. Uznać więc należy, że w świetle tego przepisu okoliczności tego rodzaju są zasadniczo bez znaczenia prawnego. Z przepisu § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r. wynika przy tym, że podstawą decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego jest zarówno stan posiadania innego lokalu mieszkalnego jak i sytuacja jego "uzyskania", przy czym w pojęciu tym mieszczą się wszelkie przypadki "uzyskania" lokalu mieszkalnego, a więc także "uzyskania" go w wyniku wybudowania domu jednorodzinnego przez policjanta lub jego małżonka.

Zdaniem Sądu Najwyższego brak jest jednocześnie podstaw, by uważać, że problem, który rozstrzygnięty został w analizowanym tu przepisie, regulowany jest przez ten przepis w sposób niepełny i że wobec tego istnieje w tym wypadku stan, do którego odnosi się przepis § 27 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r. Stanowi on, że w sprawach nie uregulowanych zarządzeniem mają odpowiednie zastosowanie przepisy Prawa lokalowego (obowiązującego do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Dz. U. Nr 105, poz. 509) oraz wydane na jego podstawie akty wykonawcze.

W uzasadnieniu postanowienia Naczelny Sąd Administracyjny sugeruje, iż należałoby jednak w tej kwestii zająć inne stanowisko i w związku z tym do rozważanego stanu faktycznego zastosować art. 51 pkt 5 Prawa lokalowego, przewidujący, że możliwe jest wydanie decyzji o cofnięciu przydziału lokalu, jeżeli najemca wybudował dom jednorodzinny lub lokal mieszkalny w innym domu, a po zakończeniu budowy przeniósł jego własność na osobę trzecią, nie należącą do kręgu zstępnych, wstępnych, osób przysposobionych bądź rodzeństwa, albo oddał w najem, bezpłatne używanie lub dzierżawę dom (lokal) stanowiący jego własność. Sugestia ta jest jednakże

nieuzasadniona, gdyż sytuacja "wybudowania domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego w innym domu" bez wątplenia mieści się w zakresie pojęcia uzyskania (nabycia, przydziału) innego lokalu mieszkalnego, domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną "nieruchomość" i w konsekwencji nie można przyjąć, iż sprawa pozbawienia policjanta lokalu mieszkalnego w takim przypadku nie jest przedmiotem regulacji zawartych w zarządzeniu nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r., czy też że jest ona w nim unormowana w sposób niekompletny. Regulacja ta jest zupełna w tym znaczeniu, że wskazane są w niej przesłanki dla podjęcia decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego przez policjanta. O niezupełności unormowania prawnego analizowanej tu sytuacji można by mówić tylko wtedy, gdyby przyjąć - do czego jednakże brak podstaw - że przypadek wybudowania domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego w innym domu pojęciowo nie mieści się w hipotezie § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r. To, że regulacja zawarta w tym przepisie jest inna od tej, którą znajdujemy w art. 51 pkt 1 Prawa lokalowego, nie oznacza jednakże, iż może być ona pominięta bądź też oceniana jako niepełna. Brak tym samym, przy wyjaśnianiu spornego zagadnienia podstaw do sięgania do Prawa lokalowego.

Zwrócić ponadto należy uwagę, że katalog przyczyn uzasadniających podjęcie decyzji o opróżnieniu lokalu podany w § 15 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r. jest znacznie bardziej rozbudowany niż ten, który przewidziany jest w art. 51 Prawa lokalowego, upoważniającym do podjęcia decyzji o cofnięciu przydziału lokalu, co przemawia na rzecz tezy, iż unormowanie z § 15 stanowi regulację wyczerpującą. Odrębność unormowań zawartych w § 15 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r. pozostaje przy tym w związku ze swoistym uprzywilejowaniem policjantów w zakresie ich uprawnień do zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych, w tym także do pomocy mieszkaniowej z funduszu mieszkaniowego. W tych warunkach zrozumiałym i wytłumaczalnym jest pewien większy rygoryzm, który znalazł odbicie w przepisach zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r., normujących kwestię podejmowania decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego przez policjanta. Stanowisko, które znalazło wyraz w podjętej przez Sąd Najwyższy uchwale, znajdujące w pierwszym rzędzie oparcie w literalnej wykładni § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r., jest dodatkowo uzasadnione ze względów o charakterze celowościowo - słusznościowym (a więc na gruncie wykładni funkcjonalnej), w sytuacji - która była przedmiotem rozpoznania przed NSA - gdy dom jednorodzinny lub lokal mieszkalny stanowiący odrębną nieruchomość zostają wybudowane przy wykorzystaniu w czasie jego budowy środków pomocy finansowej pochodzących z funduszy resortu spraw wewnętrznych. W ramach stosowania dyrektyw

wykładni funkcjonalnej, a także systemowej nie bez pewnego znaczenia jest także szczególny sposób wyznaczenia w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o Policji kręgu osób - członków rodziny policjanta, które uwzględnione są przy przydziale lokalu mieszkalnego. Znajdują się wśród nich dzieci policjanta ale tylko pozostające na jego utrzymaniu i nie dłużej jednak niż do ukończenia przez nie 25 lat życia (art. 89 pkt 2 ustawy o Policji). Obie córki skarżącego, na które przeniósł on własność wybudowanego przez siebie domu są zamężne, co nasuwa myśl - sprawa ta jednakże nie została wyjaśniona przez NSA - iż mogą one nie mieścić się już w kręgu członków rodziny policjanta w rozumieniu art. 89 ustawy o Policji. Jest to okoliczność, która dodatkowo przemawia przeciwko odstępowaniu na tle rozpoznawanej sprawy od wniosków wypływających z wykładni logiczno - językowej przepisu § 15 ust. 1 pkt 7 zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z 10 maja 1991 r.

Mając na uwadze powyższe przesłanki Sąd Najwyższy na przedstawione mu pytanie udzielił odpowiedzi jak w sentencji.

=====