

## **Uchwała z dnia 11 października 2001 r., III CZP 48/01**

*Sędzia SN Tadeusz Domińczyk (przewodniczący, sprawozdawca), Sędzia SN Mirosław Bączyk, Sędzia SN Barbara Myszka*

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Skarbu Państwa, M. Komendanta Wojewódzkiego Policji przeciwko Krzysztofowi M. o opróżnienie lokalu mieszkalnego, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 11 października 2001 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Krakowie postanowieniem z dnia 1 czerwca 2001 r.:

„czy po wejściu w życie § 8 ust. 1 pkt 9 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżnienia i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (M.P. Nr 76, poz. 707) nadal jest dopuszczalna droga sądowa w sprawach o opróżnienie lokali mieszkalnych wymienionych w art. 90 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) skierowanych przeciwko osobom, które nigdy nie miały uprawnień do korzystania z tych lokali?”.

podjął uchwałę:

**W sprawie o opróżnienie lokalu mieszkalnego, pozostającego w dyspozycji jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zajmowanego przez osobę nie legitymującą się tytułem prawnym, droga sądowa jest niedopuszczalna także wówczas, gdy osobie tej tytuł prawny nigdy nie przysługiwał.**

### **Uzasadnienie**

Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia – na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. – zagadnienie prawne wyłoniło się na tle następujących okoliczności.

Decyzją z dnia 2 października 1954 r. Komendant Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w K. przydzielił pozostające w jego dyspozycji mieszkanie położone w K. przy ul. R. nr 1 funkcjonariuszowi Rudolfowi M. Po śmierci Rudolfa M. (lipiec 1970 r.) z uprawnień do lokalu korzystała jego żona Genowefa. W 1994 r., bez wymaganej zgody dysponenta, w mieszkaniu tym zamieszkał Krzysztof M. – wnuk Genowefy M. Po jej śmierci (dnia 11 maja 1995 r.) w lokalu zamieszkali żona i dziecko Krzysztofa M., podobnie jak on, bez zgody dysponenta lokalu.

Powództwo Krzysztofa M. o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu zostało prawomocnie oddalone.

W pozwie z dnia 16 stycznia 2001 r. Skarb Państwa, M. Komendant Wojewódzkiej Policji w K. domagał się nakazania Krzysztofowi M. opróżnienia i wydania lokalu. Postanowieniem z dnia 20 marca 2001 r. Sąd Rejonowy dla Krakowa-Krowodrzy w Krakowie pozew odrzucił przyjmując, że droga sądowa w sprawie jest wyłączona.

Rozpoznając zażalenie na postanowienie o odrzuceniu pozwu, Sąd Okręgowy przedstawił do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, czy decyzja o opróżnieniu lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów może być wydana wobec osób nie pozostających w stosunku służbowym z dysponentem mieszkania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 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 pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych. Temu celowi służą lokale będące w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów, uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej, albo od terenowych organów rządowej administracji ogólnej, stanowiące własność gmin lub zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych (art. 90 ust. 1). Uprawnienie policjanta do przyznania mu lokalu mieszkalnego z zasobu resortowego jest jego uprawnieniem nadrzędnym w stosunku do innych form pomocy mieszkaniowej, w szczególności do równoważnika pieniężnego (art. 92 ust. 1) i do pomocy finansowej (art. 94 ust. 1). Stąd też obowiązki zapewnienia policjantowi w służbie stałej mieszkania w miejscu pełnienia tej służby lub w miejscowości pobliskiej odpowiada obowiązek organów

Policji zachowania stanu zasobu mieszkaniowego, którym dysponują. Sprzyjają temu rygory ustanowione w samej ustawie o Policji, w tym wyłączenie prawa do przydziału lokalu w nowym miejscu pełnienia służby, jeżeli policjant nie zwolnił dotychczas zajmowanego lokalu lub nie zwrócił przyznanej mu pomocy finansowej (art. 96 ust. 1).

Ustawa o Policji, poza określeniem form pomocy mieszkaniowej na rzecz policjanta i wzajemnych zależności na tym tle, nie reguluje samych zasad przydziału i opróżniania lokali przeznaczonych dla policjantów i członków ich rodzin, odsyłając w tej mierze do zarządzenia resortowego ministra, wydanego w porozumieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (art. 97 ust. 1). Wydane z tego upoważnienia zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (M.P. Nr 76, poz. 707) określa przedmiot regulacji w nim zawartej, obejmując decyzją administracyjną o przydziale i opróżnianiu każdy z lokali wymienionych w art. 90 ustawy o Policji (§ 1). Potwierdzenie tej reguły zawarte jest w § 8 ust. 1 zarządzenia, który przez odesłanie do art. 90 ustawy o Policji określa katalog przyczyn wydania decyzji w przedmiocie opróżnienia lokalu, w tej liczbie także w razie zajmowania go bez tytułu prawnego (pkt 9). Brak w tym zakresie jakichkolwiek uwarunkowań, czy zależności związanych z korzystaniem z mieszkania w przeszłości. Nie da się w szczególności usprawiedliwić twierdzenia, że wymieniony przepis § 8 ust. 1 pkt 9 zarządzenia uzasadnia wydanie decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu tylko wobec tych osób, które tytuł do lokalu, choćby pochodny, należny członkowi rodziny uprawnionego, utraciły. Przeciwno takiemu rozumieniu przemawiają bowiem dyrektywy wykładni systemowej ustawy o Policji.

W art. 97 ust. 4 wymienionej ustawy ustawodawca poddał orzecznictwu sądów powszechnych rozstrzygnięcie sporów w zakresie wynikającym z ust. 2 wynikłych ze stosunku najmu lokali będących własnością Skarbu Państwa i pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, w związku z czym – uwzględniając ust. 1 – uregulowanie to ma charakter wyjątku. Zawarte w art. 97 ust. 1 ustawy upoważnienie ministra do określenia „szczegółowych zasad przydziału i opróżniania ... lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 90” dotyczy wszystkich stanów faktycznych i zdarzeń, które sprawiają, że lokal mieszkalny

zajmuje osoba bez tytułu i to bez względu na to, czy tytuł ten kiedykolwiek jej przysługiwał.

Rozważane zagadnienie było już przedmiotem oceny Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 25 maja 1995 r., III CZP 68/95 (OSNC 1995, nr 10, poz. 143) Sąd Najwyższy przyjął, że sprawy o opróżnienie lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, zajmowanych przez osoby, które nigdy nie miały uprawnień do korzystania z nich, podlegają rozpoznaniu przez sądy powszechne. Wymaga jednak podkreślenia, że powołana uchwała zapadła w czasie obowiązywania zarządzenia nr 49 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1991 r. 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 funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.Urz. MSW z 1992 r. Nr 2, poz. 38). Przepis § 15 ust. 1 pkt 9 tego zarządzenia, który powołał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały i który stanowi podstawę cytowanej wypowiedzi, nakazywał wydanie decyzji o opróżnieniu lokalu „gdy w lokalu mieszkalnym pozostały wyłącznie osoby nieuprawnione, a w lokalu tym występuje nadmetraż w postaci co najmniej jednego pokoju”. Wymieniony pkt 9 § 15 – zarządzenia, jak i pozostałe punkty tego paragrafu wyraźnie nawiązywały do statusu osób zajmujących lokale mieszkalne, bądź to ze względu na własne uprawnienia w tym przedmiocie, bądź też z racji uprawnień, które im przysługiwały jako członkom rodziny. Paragraf 15 ust. 1 pkt 9 zarządzenia nr 49 dotyczył zatem osób, które utraciły dotychczasowy przysługujący im status, gdyż tylko tak można rozumieć zamieszczone tam wyrażenie „pozostały”.

Powoływane zarządzenie nr 49 nie zawiera odpowiednika § 8 ust. 1 pkt 9 zarządzenia z dnia 30 września 1997 r. Brzmienie tego przepisu nie pozwala na różnicowanie sytuacji osoby, zajmującej lokal mieszkalny w zależności od tego, czy utraciła uprawnienie, czy też nigdy tym uprawnieniem nie dysponowała. Takie rozumienie kryterium oceny statusu prawnego osób zajmujących lokale, pozostające w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, ma walor porządkujący i sprzyja właściwemu gospodarowaniu tymi lokalami, eliminując wybór drogi dostępu do nich, gdy tymczasem – z woli

ustawodawcy – służą one wyłącznie zaspokojeniu potrzeb oznaczonej kategorii adresatów.

Z tych względów należało rozstrzygnąć zagadnienie prawne, jak w uchwale.