

Uchwała z dnia 21 grudnia 2006 r., III CZP 131/06

Sędzia SN Zbigniew Strus (przewodniczący, sprawozdawca)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Antoni Górski

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Mariusza L. przeciwko Krystynie L. o opróżnienie lokalu mieszkalnego, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 21 grudnia 2006 r. zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Kielcach postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2006 r.:

„1. Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie przeciwko byłemu małżonkowi o opróżnienie lokalu z powództwa żołnierza zawodowego, który na mocy art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 116, poz. 1203) zachował prawo do osobnej kwatery stałej przydzielonej mu w trakcie trwania związku małżeńskiego przy uwzględnieniu małżonka przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej, gdy nie zachodzi sytuacja określona w art. 23 ust. 2 tej ustawy;

2. w przypadku udzielenia na powyższe pytanie odpowiedzi twierdzącej – czy żołnierzowi zawodowemu, który zachował prawo do osobnej kwatery stałej przydzielonej mu w trakcie trwania małżeństwa przy uwzględnieniu małżonka przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej służy skuteczne roszczenie o nakazanie opróżnienia tej kwatery przez rozwiedzionego małżonka, w sytuacji gdy małżeństwo zostało rozwiązane przez rozwód przed dniem 1 lipca 2004 r. – w okresie obowiązywania art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U.95.86.433) – w oparciu o przepisy art. 690 k.c. w związku z art. 222 § 1 k.c. czy też art. 718 § 1 w związku z art. 715 k.c. lub 716 k.c. i w związku z art. 28¹ k.r.o. lub inne?"

podjął uchwałę:

Dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa żołnierza

zawodowego pełniącego służbę stałą, przeciwko rozwiedzionemu małżonkowi o opróżnienie lokalu przydzielonego jako kwatera stała, jeżeli przydział został dokonany przed utratą mocy obowiązującej art. 28 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368 ze zm.) i uwzględnił małżonka przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej, a pozew wniesiono po tej dacie;

odmówił podjęcia uchwały w pozostałym zakresie.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy przedstawił zagadnienie prawne przy rozpoznawaniu apelacji powoda Mariusza L. w sprawie o opróżnienie i wydania mu przez Krystynę Ł. określonego lokalu mieszkalnego stanowiącego kwaterę przyznaną w lutym 1997 r. powodowi jako żołnierzowi zawodowemu decyzją dyrektora Oddziału Regionalnego Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. W chwili przydziału powód pozostawał w związku małżeńskim i okoliczność ta była uwzględniana przy ustalaniu powierzchni mieszkalnej. W 1998 r. został orzeczony rozwód związku małżeńskiego stron, a następnie powód wystąpił przeciw Krystynie L. z powództwem o opróżnienie i wydania mu lokalu. Pozwana wносиła o oddalenie powództwa.

Sąd Rejonowy oddalił powództwo, stwierdzając brak legitymacji czynnej powoda. Według oceny tego Sądu, prawo do osobnej kwatery stałej nie stanowi majątku wspólnego, a art. 222 k.c. ani jakikolwiek inny przepis nie uzasadnia roszczenia windykacyjnego na rzecz uprawnionego żołnierza. Ponadto art. 1a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (jedn. tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) nie dopuszcza stosowania przepisów o najmie lokali, natomiast roszczenie takie przysługuje Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Sąd Rejonowy dopuszczałby jednak żądanie opróżnienia lokalu zgłoszone bezpośrednio przez rozwiedzionego żołnierza uprawnionego do kwatery dopiero w razie rozwiązania związku małżeńskiego po utracie mocy obowiązującej art. 28 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 86, poz. 433 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 2002 r. Nr 42, poz. 368 ze zm. – dalej: "u.z.S.Z.R.P.").

Rozpoznając apelację powoda od tego wyroku Sąd Okręgowy powziął wątpliwości sformułowane w postanowieniu i uzasadniając je wskazał, że kwatery stanowiąca przedmiot sprawy nie znajduje się w budynku określonym w art. 55 ust. 1-3 u.z.S.Z.R.P., dlatego sytuację prawną stron procesu po orzeczeniu rozwodu regulował art. 28 ust. 1 u.z.S.Z.R.P. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rozstrzygnięcie części przedstawionego zagadnienia wymaga wyjaśnienia, czy sprawa między małżonkami po orzeczeniu rozwodu o opróżnienie lokalu będącego kwatery stałą przydzieloną jednemu z nich jako żołnierzowi zawodowemu jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. oraz stwierdzenia, czy – będąc sprawą cywilną – nie została przekazana do właściwości sądu szczególnego, niebędącego sądem powszechnym albo innego organu (art. 2 § 1 i 3 k.p.c.). Jako punkt wyjścia rozważań należy przyjąć ustalenie sądu rozpoznającego sprawę merytorycznie odnośnie do przydzielenia powodowi kwatery stałej z „uwzględnieniem” żony, obecnie pozwanej.

Przydział kwatery dokonywany był na wniosek żołnierza, z tym że przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w ówczesnym brzmieniu nie pomijały regulacji uprawnień członków rodziny. W szczególności art. 23 ust. 2 stwierdzał nabycie prawa do kwatery w razie śmierci żołnierza przez stale zamieszkałych członków rodziny na czas posiadania uprawnień do renty. Wymagało to wydania przez szefa Agencji decyzji o charakterze deklaratoryjnym, mającej znacznie legitymująco-porządkowe. W art. 26 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawa wymieniała małżonka jako osobę, którą się uwzględnia w ramach przysługującej powierzchni. Zwrot o „przysługiwaniu” można odnosić wyłącznie do osoby żołnierza, jednak takiej ścieśniającej interpretacji przeczy art. 26 ust. 4 u.z.S.Z.R.P. sprzed zmiany z 2004 r., w którym mowa o dodatkowej powierzchni mieszkalnej przyznanej na stałe członkom rodzin żołnierzy zawodowych. Z ust. 5 wynikało, że ustawodawca wiąże uprawnienia do powierzchni dodatkowej przysługującej rodzinie z każdym jej członkiem, oddzielnie ustalając w ust. 6 górną granicę w postaci jednego pokoju dla jednej osoby. Sformułowania te uzasadniają wniosek, że przydział kwatery dokonywany na rzecz jednej osoby kwalifikowanej rodzajem służby w rzeczywistości zaspokajał potrzeby całej rodziny, tj. każdego – odpowiednio bliskiego – jej członka.

Artykuł 28 zawierał rozbudowaną regulację zmierzającą do porządkowania stosunków wynikłych z orzeczenia rozwodu. Przepisy potwierdzały – jako zasadę – prawo obojga do dalszego zamieszkiwania w dotychczasowej kwaterze, z wyjątkami kwalifikowanymi przeznaczeniem lub położeniem budynków, przy czym w razie pozostawienia kwatery żołnierzowi, jego małżonek uzyskiwał lokal zamienny. Chwilę miarodajną dla oceny potrzeb rozwiedzionych małżonków stanowił dzień uprawomocnienia się wyroku orzekającego rozwód.

Przytoczone przepisy wskazują, że decyzja o przydziale kwatery, wydana niewątpliwie tylko ze względu na stosunek służby, wywierała dalej idące skutki niż wynikałoby z powierzchownego odczytania jej jako aktu dotyczącego wyłącznie żołnierzy. Gdyby tak było, niezrozumiałe byłoby unormowanie skutków rozwodu i nakładanie na dyrektora właściwego oddziału Agencji obowiązku zabezpieczania potrzeb mieszkaniowych małżonka żołnierza. (...) Uwzględnienie małżonka żołnierza przy dokonywaniu przydziału miało charakter samoistnego uprawnienia, ponieważ miało charakter stały, nieograniczony wolą adresata przydziału, z konsekwencjami wykraczającymi poza okres istnienia małżeństwa.

Akcesoryjność tego uprawnienia wobec przydziału ma określone granice. Nie mogło ono powstać i utrzymać się bez decyzji o przydziale, ale z chwilą powstania nie było zależne od woli żołnierza, adresata decyzji. Można też uznać, że po nabyciu uprawnień do zajmowania kwatery przez obojwoje, treść uprawnień nie różniła się w istotny sposób od innych form prawnego władania lokalem mieszkalnym, takich jak najem lub wykonywanie spółdzielczego prawa do lokalu. Artykuł 28¹ k.r.o., wprowadzony po dniu 20 stycznia 2005 r., nie zmienia stanu prawnego, lecz potwierdza wnioski płynące dotychczas z wykładni przepisów dotyczących wspólnego zajmowania przez małżonków lokalu przydzielonego jednemu z nich. Nie ma zatem dostatecznej podstawy do konstruowania między małżonkami stosunku użyczenia zakładającego istnienie umowy z wyraźną przewagą uprawnionego do rzeczy (art. 710 i 716 k.c.). W konsekwencji nie sposób uznać, aby orzeczenie rozwodu stanowiło zdarzenie przekształcające istniejący stosunek w umowę użyczenia, niezależnie od woli stron.

Pod rządem art. 28 u.z.S.Z.R.P. stan powstały w wyniku orzeczenia rozwodu można było określić jako współuprawnienie do używania lokalu niebędące jednak najmem ani innym stosunkiem prawnym zobowiązaniowym, a tym bardziej prawem rzeczowym. Ponieważ przepisy art. 28 ust. 3-5 limitowały zakres pomocy, której

mogli oczekiwać od Agencji rozwiedzeni małżonkowie, rozwiązanie problemu wspólnego zamieszkiwania w znacznej mierze należało do nich. Jak wspomniano, art. 28 u.z.S.Z.R.P. został uchylony przez art. 1 pkt 18 ustawy zmieniającej, której art. 23 dotyczy spraw małżonków rozwiedzionych. Należy zgodzić się z zapatrywaniem Sądu Okręgowego, że przepis ten odnosi się również do małżonka żołnierza. Ponieważ przepisy ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych nie przewidywały przydziału takich kwater kilku osobom niezwiązanym węzłem rodzinnym, użyta forma gramatyczna (liczba mnoga w odniesieniu do podmiotu, a liczba pojedyncza do przedmiotu, czyli lokalu) upoważnia do wniosku, że w ten sposób wyrażono normę regulującą sytuację małżonków rozwiedzionych uprawnionych do jednego lokalu (kwatery). Stosownie do art. 28 mogli oni zamieszkiwać w zajmowanym lokalu i te uprawnienia zostały zachowane, z zastrzeżeniem „na czas zajmowania tej kwatery”.

Nie można pominąć okoliczności, że były to prawa słusznie nabyte i z tego tytułu podlegały ochronie. Zwraca uwagę unormowanie, z którego wynika, że lokale określone w art. 55 ust. 1 u.z.S.Z.R.P. mogą być zbywane, a członkom rodziny, w tym małżonkom wspólnie zamieszkującym z żołnierzem lub emerytem wojskowym lub rencistą, przysługuje prawo do preferencyjnego nabycia (art. 58 ust. 2 u.z.S.Z.R.P.). Trudno znaleźć zatem usprawiedliwienie wykładni drastycznie pogorszającej sytuację małżonka w przypadku rozwodu, tym bardziej, że nie byłoby ono powiązane w żaden sposób z winą rozkładu pożycia.

Poza tym, traktując uprawnienie małżonka do zajmowania lokalu po uprawomocnieniu się wyroku orzekającego rozwód jako prawo podmiotowe, należałoby konsekwentnie wskazać zdarzenie, które zgodnie z wolą ustawodawcy powoduje wygaśnięcie tego prawa, a takiego zdarzenia ustawa nie określa.

Z art. 23 ustawy zmieniającej płynie wniosek, że ustawodawca nie ograniczył uprawnienia rozwiedzonego małżonka, lecz obowiązek Agencji rozwiązywania problemu mającego źródło w stosunku prawnorodzinnym. W stosunku do osób, które wszczęły sprawę określoną w art. 28 ust. 2 lub 4, tj. złożyły wniosek o rozkwaterowanie albo o przydział lokalu zamiennego z dopłatą pieniężną, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw – (Dz.U Nr 116, poz. 1203 – dalej: "ustawa zmieniająca") przewiduje w art. 23 ust. 2 wyjątek od reguły zachowania *status quo*.

Analiza art. 23 ustawy zmieniającej prowadzi do wniosku, że uchylene art. 28 u.z.S.Z.R.P. nie wprowadziło zmian odnośnie do stosunku łączącego strony rozpoznawanej sprawy w zakresie korzystania z lokalu będącego kwaterą w rozumieniu przepisów ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, co oznacza, iż również pozwana nie może być uważana jako zajmująca lokal bez tytułu prawnego. Jeżeli powód domaga się opróżnienia lokalu przez nią, to sprawa taka co do zasady podlega rozpoznaniu w drodze sądowej. Z tej przyczyny nie ma podstaw stosowania art. 37a u.z.S.Z.R.P., wyłączającego drogę sądową.

W przeszłości uważano, że prawo do lokalu nabyte w czasie trwania małżeństwa i wspólności majątkowej jako najem, wynikający z decyzji administracyjnej o przydziale, nie może być objęte podziałem, ponieważ wymagałoby to zgody wynajmującego (uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 31 sierpnia 1974 r., zasada prawna, III CZP 8/74, OSNCP 1975, nr 4 poz. 51). W uchwale z dnia 16 listopada 1979 r., zasadzie prawnej, III CZP 48/79 (OSNCP 1980, nr 6, poz. 107) wyłączono drogę sądową w sprawie z powództwa rozwiedzionego małżonka domagającego się eksmisji drugiego małżonka z zajmowanej wspólnie osobnej kwatery stałej przydzielonej temu drugiemu małżonkowi jako żołnierzowi zawodowemu (art. 8 ustawy z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych, Dz.U. Nr 19, poz. 121 ze zm., jedn. tekst: Dz.U. z 1992 r. Nr 5, poz. 19 ze zm.). Sąd Najwyższy uzasadnił swe stanowisko, wskazując, że między żołnierzem zawodowym a Skarbem Państwa (wojskowym organem kwaterunkowym) nie powstaje skutek przydzielenia osobnej kwatery stałej stosunek najmu lub inny stosunek cywilnoprawny, samo zaś prawo do zajmowania takiej kwatery ma charakter stosunku administracyjnoprawnego związanego ze stosunkiem zawodowej służby wojskowej, mającym taki sam charakter. Dlatego nie rozciąga się na małżonka żołnierza zawodowego, pozostającego z żołnierzem zawodowym we wspólnym gospodarstwie domowym, którego tylko uwzględnia się przy ustalaniu przysługującej powierzchni mieszkalnej osobnej kwatery stałej (art. 9 ust. 2 i 3 pkt 1). Prawo małżonka żołnierza zawodowego do zamieszkiwania w osobnej kwaterze stałej przydzielonej żołnierzowi zawodowemu określono jako uprawnienie pochodne w stosunku do prawa żołnierza zawodowego i stwierdzono, że ustawa z dnia 20 maja 1976 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych nie przyznaje małżonkowi żołnierza zawodowego żadnego samodzielnego prawa do osobnej kwatery stałej, tak jak to czyni w

stosunku do lokali mieszkalnych podlegających przepisom prawa lokalowego art. 9 ust. 3 tego prawa. W szczególności małżonek żołnierza nie staje się z mocy prawa osobą współuprawnioną do osobnej kwatery stałej.

Oceniając adekwatność tej uchwały do obecnego stanu prawnego, należy wskazać na zmianę podejścia do zagadnienia wiążącego się z przydzieleniem stałej kwatery żołnierzowi pozostającemu w związku małżeńskim, uwidocznoną już w ustawie z 1976 r. po nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 17 maja 1989 r. o zmianie ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych (Dz.U. Nr 30, poz. 162), polegającą na dodaniu art. 17a, regulującego status małżonków zajmujących kwaterę po orzeczeniu rozvodu. W szczególności, obojgu małżonkom przyznano prawo do zamieszkiwania w dotychczasowej kwaterze do czasu przekwaterowania i upoważniono wojskowy organ kwaterunkowy do zamiany zajmowanej przez nich kwatery na dwa odrębne lokale mieszkalne, w granicach powierzchni mieszkalnej zbliżonej do dotychczas zajmowanej, przez przydzielenie żołnierzowi – osobnej kwatery stałej, a rozwiedzionemu małżonkowi – zamiennego lokalu mieszkalnego. W wyniku zmiany ustawy, rozszerzonej w ustawie o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych z 1996 r., nie da się obronić poglądu o pochodnym uprawnieniu małżonka żołnierza jako okoliczności usprawiedliwiającej odmowę ochrony jego uprawnienia w drodze sądowej, zwłaszcza wobec ograniczenia kompetencji obecnego „organu kwaterunkowego” do wydawania decyzji kształtującej prawo podmiotowe rozwiedzionego małżonka żołnierza do zajmowanego mieszkania. Nie ma zatem sprzeczności między podjętą uchwałą a uchwałą z dnia 16 listopada 1979 r., III CZP 48/79. Według standardów obowiązujących pod rządem art. 45 Konstytucji, wyłączenie kompetencji sądów powszechnych (drogi sądowej) musi być wyraźne, a brak przepisu przewidującego drogę sądową dla dochodzenia określonej kategorii spraw nie może być odczytywany jako wyłączenie w stosunku do tych spraw, prawa do sądu (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2005 r., IV CK 70/05, nie publ.). Podkreślić należy, że uprawnienie do korzystania z lokalu mieszkalnego służy zaspokojeniu interesu osobistego oraz majątkowego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 listopada 2004 r., II CZ 134/03, "Wokanda" 2004, nr 9, s. 8), dlatego ochrona tych praw dokonywana jest na drodze sądowej w postępowaniu cywilnym.

Z tych przyczyn na pierwszą część przedstawionego zagadnienia prawnego należało odpowiedzieć twierdząco.

Odmowa udzielenia odpowiedzi w pozostałej części jest wynikiem zbyt obszernego sformułowania zagadnienia. Stawiając pytanie jako otwarte („lub innych”), Sąd Okręgowy w istocie pytał, jakie przepisy prawa materialnego mogłyby uzasadniać roszczenie powoda i w ten sposób przerzucił na Sąd Najwyższy obowiązek merytorycznego osądu sprawy, jako całości zgłoszonej do rozpoznania (...) (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 13 kwietnia 2000 r., III CZP 2/00, OSNC 2000, nr 11, poz. 200). (...)

Z tego względu w części zagadnienia oznaczonego w postanowieniu Sądu Okręgowego jako punkt 2 należało odmówić podjęcia uchwały.

