

UCHWAŁA

Dnia 28 września 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Jacek Gudowski (przewodniczący)

SSN Agnieszka Piotrowska (sprawozdawca)

SSN Karol Weitz

Protokolant Iwona Budzik

w sprawie z powództwa H. M.
przeciwko J. S.
o opróżnienie lokalu mieszkalnego,
po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym
w dniu 28 września 2016 r.
zagadnienia prawnego
przedstawionego przez Sąd Okręgowy w W.
postanowieniem z dnia 18 kwietnia 2016 r.,

"Czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z powództwa rozwiedzonego małżonka przeciwko drugiemu małżonkowi, będącemu emerytem policyjnym, o opróżnienie lokalu mieszkalnego przydzielonego pozwanemu małżonkowi w trakcie małżeństwa, jako funkcjonariuszowi Milicji Obywatelskiej, jeśli lokal ten pozostaje w legalnej dyspozycji organu Policji?"

podjął uchwałę:

W sprawie o opróżnienie lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji organów Policji, wniesionej przez rozwiedzonego małżonka przeciwko drugiemu małżonkowi będącemu emerytem policyjnym, któremu lokal ten przydzielono w czasie trwania małżeństwa jako funkcjonariuszowi Milicji Obywatelskiej, dopuszczalna jest droga sądowa.

UZASADNIENIE

Powódka H. M. domagała się orzeczenia eksmisji jej byłego męża J. S., będącego emerytowanym policjantem, z lokalu mieszkalnego położonego w W., znajdującego się w dyspozycji organów Policji, przydzielonego pozwanemu w czasie trwania małżeństwa w 1984 roku jako funkcjonariuszowi Milicji Obywatelskiej. Postanowieniem z dnia 4 września 2015 r. Sąd Rejonowy odrzucił pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej (art. 199 § 1 pkt 1 k.p.c.) wskazując, że zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j.: Dz.U. z 2014 r., poz. 150), do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. Do mieszkań służbowych funkcjonariuszy policji mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 355) oraz rozporządzenia Ministra Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (t.j.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1170), w świetle których sprawy przydzielania i opróżniania tego rodzaju lokali są rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych wydawanych przez właściwe organy Policji, co przemawia, zdaniem Sądu Rejonowego, za niedopuszczalnością drogi sądowej w niniejszej sprawie.

Przy rozpoznawaniu zażalenia powódki, Sąd Okręgowy powziął poważne wątpliwości, którym dał wyraz w przytoczonym na wstępie zagadnieniu prawnym przedstawionym Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia na podstawie art. 390 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedstawione zagadnienie prawne wymaga w pierwszym rzędzie oceny, czy niniejsza sprawa jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c. oraz czy w sytuacji wynikającego z art. 177 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 2 § 1 k.p.c. domniemania właściwości sądów powszechnych do rozpoznania spraw cywilnych, istnieją unormowania przekazujące jej rozpoznanie do właściwości innych organów (art. 2 § 3 k.p.c.).

Sprawą cywilną jest sprawa, w której żądana przez powoda ochrona prawna sprowadza się do wywołania skutku w zakresie stosunku cywilnoprawnego *sensu largo*, a więc stosunku osobistego, rodzinnego lub majątkowego, istniejącego między podmiotami występującymi jako równorzędni partnerzy (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 4 kwietnia 2003 r., III CZP 11/03, niepubl. oraz z dnia 27 marca 2013 r., I CSK 402/12, niepubl.). Roszczenie jednego z małżonków skierowane przeciwko drugiemu o eksmisję z lokalu, w którym oboje mają prawo zamieszkiwać, może być oparte na różnych zdarzeniach oraz podstawach prawnych; jest roszczeniem cywilnym o charakterze niepieniężnym, tak więc co do zasady w takiej sprawie służy droga sądowa. Analizy wymaga, czy fakt, iż lokal mieszkalny został przydzielony pozwanemu w czasie trwania małżeństwa w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych pozwanego, powódki i pozostałych członków rodziny, decyzją administracyjną uprawnionego organu wydaną na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 roku o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (t.j.: Dz.U. z 1973 r., Nr 23, poz. 136 ze zm.) i nadal pozostaje w dyspozycji organów Policji, determinuje inną niż sądowa i jaką ewentualnie, drogę rozstrzygania sporów między małżonkami co do prawa zamieszkiwania w tym lokalu.

Ustawa z dnia 31 lipca 1985 roku o służbie funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 38, poz.181 ze zm.), która zastąpiła wspomnianą wyżej ustawę z 1959 roku, także przewidywała w rozdziale 9 zatytułowanym: „Mieszkania dla funkcjonariuszy i związane z nimi należności” wydawanie przez uprawnione organy decyzji administracyjnych w przedmiocie przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych przysługujących funkcjonariuszom i ich rodzinom.

Przepisy obowiązującej ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 355 - dalej ust. pol.) oraz rozporządzenia Ministra Administracji i Spraw Wewnętrznych z dnia 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz.1170 - dalej rozp. wyk.) regulują status prawny lokali mieszkalnych przysługujących policjantom, wskazując krąg osób, które są uprawnione do otrzymania takiego lokalu, a także zasady przydzielania i opróżniania tych lokali na podstawie decyzji administracyjnej. Utrzymany więc został szczególny tryb najmu lokali przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy policji i ich rodzin, uwzględniający specyfikę tej służby i odpowiadający jej potrzebom.

Stosownie do art. 97 ust. 5 w związku z art. 95 ust. 2, 3 i 4 ust. pol., decyzję o opróżnieniu lokalu, obejmującą wszystkie osoby w nim zamieszkujące, wydaje uprawniony organ policji będący dysponentem tego lokalu, wskazany w § 14 rozp. wyk., jeśli zaistnieje którekolwiek ze zdarzeń wymienionych w art. 95 ust. 2 lub 3 przytoczonej ustawy. Art. 95 ust. 2 przewiduje, że decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się, jeżeli policjant: 1) podnajmuje albo oddaje do bezpłatnego używania przydzielony lokal lub jego część; 2) używa lokal mieszkalny w sposób sprzeczny z umową najmu lub niezgodnie z przeznaczeniem, zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, albo niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców; 3) wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali; 4) jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu przez okres co najmniej dwóch pełnych okresów płatności, pomimo uprzedzania na piśmie o zamiarze wydania decyzji o opróżnieniu lokalu i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu zapłaty zaległych i bieżących należności; 5) otrzymał pomoc finansową, o której mowa w art. 94 ust. 1; 6) został przeniesiony do pełnienia służby w innej miejscowości i przydzielono mu w tej lub pobliskiej miejscowości następny lokal mieszkalny; 7) nie zwolnił, w terminie określonym odrębnymi przepisami, wcześniej przydzielonego lokalu mieszkalnego; 8) zrzekł się uprawnień do

zajmowanego lokalu mieszkalnego; 9) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Stosownie do art. 95 ust. 3, decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się także: 1) jeżeli policjantowi lub jego małżonkowi przysługuje tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90; w takim przypadku osobom tym przysługuje prawo wyboru jednego z zajmowanych lokali; 2) gdy policjant zwolniony ze służby lub pozostali po policjancie członkowie rodziny zajmują lokal mieszkalny położony w budynku przeznaczonym na cele służbowe lub na terenie obiektu zamkniętego, a osobom tym przydzielono lokal mieszkalny w tej samej lub pobliskiej miejscowości, o powierzchni odpowiadającej przysługującym normom zaludnienia; 3) w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90, przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby - bez tytułu prawnego. Zgodnie z § 8 rozp. wyk., były małżonek policjanta rozwiedzionego pozostaje w przydzielonym lokalu mieszkalnym do czasu uzyskania lub nabycia przez niego innego lokalu mieszkalnego albo domu. Przytoczone unormowania stosuje się także wobec emerytowanych funkcjonariuszy policji zajmujących lokal mieszkalny pozostający w dyspozycji organów policji oraz osób z nimi zamieszkałych (art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 900).

Nie ulega wątpliwości, że rozstrzyganie spraw związanych z opróżnianiem lokali mieszkalnych, powstających w relacji między dysponentem lokalu i zajmującym ten lokal policjantem, byłym policjantem, członkami jego rodziny lub jakąkolwiek inną osobą zajmującą ten lokal, w tym także bez tytułu prawnego, w sytuacjach wskazanych w przytoczonym art. 95 ust. 2

lub 3 ust. pol. następuje w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu policji, od której służy zainteresowanemu odwołanie w toku postępowania administracyjnego, a następnie skarga do sądu administracyjnego (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 23 listopada 2010 r., I OSK 837/10 i z dnia 17 stycznia 2014 r., I OSK 122/13, niepubl. oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 czerwca 2009 r., II SA/Wa 344/09, niepubl.). W przypadku zaistnienia którejkolwiek z przyczyn wskazanych w art. 95 ust. 2 i 3 ust. pol., uzasadniających wydanie decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego, nie jest więc dopuszczalna droga sądowa w sprawie o jego opróżnienie, skoro eksmisja osób zobowiązanych do opuszczenia i opróżnienia mieszkania pozostającego w dyspozycji organów Policji może nastąpić jedynie w oparciu o decyzję administracyjną uprawnionego organu. Pogląd ten jest ukształtowany w orzecznictwie Sądu Najwyższego (por. uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 11 stycznia 1996 r., III CZP 189/95, OSNC 1996, nr 7-8, poz. 93, z dnia 29 maja 2000 r., III CZP 40/99, OSNC 2000, nr 12, poz. 214 i z dnia 11 października 2001 r., III CZP 48/01, OSNC 2002, nr 4, poz. 46 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2003 r., IV CKN 62/01, niepubl.).

Analiza obowiązujących rozwiązań ustawowych dotyczących przydziału i opróżniania mieszkań przydzielonych funkcjonariuszom policji prowadzi do wniosku, że nie dają one organom policji kompetencji do rozstrzygania w drodze decyzji administracyjnej sporu powstałego między rozwiedzionymi małżonkami, dotyczącego opróżnienia lokalu mieszkalnego przydzielonego jednemu z nich w związku ze służbą w organach policji (milicji), w którym prawo do zamieszkiwania mają nadal oboje małżonkowie. Oznacza to, że właściwy do rozpoznania tego sporu jest sąd powszechny, albowiem tego rodzaju sprawy nie zostały przekazane do właściwości innych organów, w szczególności organów Policji lub sądu administracyjnego; w tego rodzaju sprawach jest więc dopuszczalna droga sądowa. Z uwagi na zmiany stanu prawnego, za nieaktualny należy uznać przeciwny pogląd prawny wyrażony w zapadłej pod rządami ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (t.j.: Dz.U. z 1973 r., Nr 23, poz. 136 ze zm.) i ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (t.j.: Dz. U.

z 1987 r., Nr 30, poz. 165 ze zm.) uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 1979 r., III CZP 25/79 (OSNC 1980, nr 6, poz. 106), zgodnie z którą, żądanie rozwiedzonego małżonka eksmisji drugiego małżonka z zajmowanego wspólnie mieszkania przydzielonego temu drugiemu małżonkowi jako funkcjonariuszowi Milicji Obywatelskiej (art. 36 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o służbie funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej - tekst jedn.: Dz.U. z 1973 r. Nr 23, poz. 136) nie podlega rozpoznaniu w drodze sądowej.

Należy przy tym zaznaczyć, że poza kognicją sądu, badającego na wstępnym etapie postępowania istnienie bezwzględnej pozytywnej przesłanki procesowej w postaci dopuszczalności drogi sądowej, pozostaje ustalenie, czy rozwiedziony małżonek wskazuje w pozwie na podstawę faktyczną i prawną uzasadniającą roszczenie eksmisyjne. W każdym wypadku konieczna jest bowiem merytoryczna wypowiedź bezstronnego i niezawisłego sądu, również wtedy, gdy okoliczności przytoczone w pozwie poddają w wątpliwość możliwość uwzględnienia zgłoszonego żądania. Trzeba także przypomnieć, że odrzucając pozew z powodu niedopuszczalności drogi sądowej, sąd powinien wskazać właściwy tryb dochodzenia roszczenia, w szczególności podstawę prawną właściwości sądu administracyjnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2002 r., III CK 53/02, OSNC 2003, nr 2, poz. 31 oraz uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, OSNC 2003, nr 10, poz. 129). Powinność ta wynika z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego każdemu prawo do sądu oraz art. 177 Konstytucji, w którym ustanowiono domniemanie właściwości sądu powszechnego we wszystkich sprawach przedstawionych do rozpoznania, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów. W orzecznictwie Sądu Najwyższego dominuje koncepcja „sprawy” oparta na koncepcji tzw. roszczenia procesowego, zgodnie z którą, o dopuszczalności drogi sądowej nie decyduje obiektywne istnienie prawa podmiotowego, lecz twierdzenie strony o jego istnieniu (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1992 r., III CZP 138/91, OSNCP 1992, nr 7-8, poz. 128, postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 kwietnia 1998 r., I CKN 1000/97, OSNC 1999, nr 1, poz. 6, z dnia 10 marca 1999 r., II CKN 340/98, OSNC 1999, nr 9, poz. 161 i z dnia 22 sierpnia 2000 r.,

IV CKN 1188/00, OSNC 2001, nr 1, poz. 20, uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2003 r., III CZP 85/02, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., SK 12/99, OTK Zb. Urz. 2000, nr 5, poz. 143). Konieczność szerokiego pojmowania dostępu do sądu wynika także z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz z art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Wolności (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

Z przedstawionych powodów, Sąd Najwyższy rozstrzygnął zagadnienie prawne, jak w uchwale.

kc

jw