



Sygn. akt V CSK 567/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 maja 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Teresa Bielska-Sobkowicz (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Dariusz Dończyk

SSN Monika Koba

w sprawie z powództwa K. F. i Z. F.

przeciwko Gminie S. i Skarbowi Państwa - Komendzie Miejskiej Policji

w W.

o ustalenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Cywilnej

w dniu 25 maja 2016 r.,

skargi kasacyjnej powodów od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 11 marca 2015 r.,

- 1) oddala skargę kasacyjną i zasądza od powodów solidarnie na rzecz Skarbu Państwa - Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa 1800 (jeden tysiąc osiemset) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego;**
- 2 przyznaje adw. K.K. ze Skarbu Państwa (Sądu Apelacyjnego) kwotę 1800 (jeden tysiąc osiemset) złotych, powiększoną o należną stawkę podatku od towarów i usług - tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej**

**pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu
kasacyjnym; oddala dalej idący wniosek w tym przedmiocie.**

UZASADNIENIE

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 20 sierpnia 2014 r., uwzględniając częściowo powództwo K. F. i Z. F. ustalił, że w procesie przeniesienia własności na rzecz dotychczasowego najemcy lokalu mieszkalnego nr 11, położonego w S. przy ul. T. [...], Gmina S. nie ma obowiązku występować do Komendy Miejskiej Policji w W. lub do innych organów policji o wyrażenie zgody na dokonanie czynności wyodrębnienia i sprzedaży tego lokalu. Powództwo zostało oddalone co do żądania ustalenia, że Gmina S. posiada wyłączone prawo do rozporządzania spornym lokalem.

Z ustaleń wynika, że lokal ten został przydzielony do dyspozycji Komendy Milicji Obywatelskiej Powiatu W. decyzją Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w S. z dnia 5 lutego 1965 r. Powód K. F. w dniu 17 stycznia 1970 r. uzyskał, jako funkcjonariusz milicji, przydział tego lokalu jako kwatery stałej - mieszkania służbowego, na podstawie decyzji Komendanta Powiatowego MO w W. Powód zamieszkał w tym lokalu z małżonką Z. F.

Właścicielem lokalu jest Gmina S., która w dniu 1 lutego 1995 r. zawarła z powodem umowę najmu na czas nieoznaczony. Powodowie kilkakrotnie zwracali się do Gminy z ofertą wykupu lokalu, jednak Gmina konsekwentnie, po uzyskaniu stanowiska Komendy Miejskiej Policji w W., odmawiała zgody na sprzedaż, powołując się na art. 90 ustawy o Policji. Gmina uzyskała własność tego lokalu w drodze komunalizacji mienia należącego uprzednio do Skarbu Państwa.

Sąd Okręgowy uznał za bezzasadnie roszczenie ustalenia, że Gmina S. posiada wyłączone prawo do rozporządzania spornym lokalem. Skoro bowiem jest właścicielem nieruchomości, w której lokal ten się znajduje, to ma prawo nim rozporządzać, co wprost wynika z art. 140 k.c. Uwzględniając roszczenie w pozostałej części uznał, że powodowie mają interes prawny do domagania się ustalenia na podstawie art. 189 k.p.c., że Gmina nie ma obowiązku zwracania się do organów policji o zgodę na sprzedaż lokalu. Zdaniem Sądu, zgoda ta jest zbędna. Lokal został przydzielony Komendzie Milicji Obywatelskiej na podstawie decyzji administracyjnej z 1965 r., nie było to jednak przekazanie własności

nieruchomości, stanowiącej wówczas własność państwową, lecz przekazanie lokalu do dyspozycji celem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonej grupie zawodowej. Po przejściu własności nieruchomości na gminę nie ma już, zdaniem Sądu, podstaw prawnych do uzyskiwania przez nią zgody jakiegokolwiek organu na sprzedaż lokalu. Podstawy takiej nie stanowi art. 90 ustawy o Policji, ponieważ dotyczy on jedynie dysponowania przez policję lokalami, przy czym szczegółowe zasady dysponowania lokalami są uregulowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz. U. z 2013 r., poz. 1170). Dysponowanie lokalem nie obejmuje, w ocenie Sądu Okręgowego, wyrażania stanowiska w przedmiocie sprzedaży lokalu stanowiącego własność innej osoby, nie może bowiem wykraczać poza decydowanie, kto zajmuje lokal na podstawie stosunku służbowego lub obligacyjnego.

Wyrok ten zmienił, w uwzględnieniu apelacji pozwanego Skarbu Państwa - Komendy Miejskiej Policji w W., Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 11 marca 2015 r., w ten sposób, że powództwo oddalił. Sąd ten podzielił ustalenia faktyczne, jednak dokonał odmiennej oceny prawnej dochodzonego przez powodów roszczenia. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że w obrocie prawnym pozostaje decyzja administracyjna, którą przydzielono lokal organom ówczesnej milicji w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej funkcjonariuszy. Proces komunalizacji mienia państwowego prowadził do przeniesienia własności nieruchomości na Gminę S., ale nie oddziaływał na przeznaczenie lokalu, pomimo zatem zmiany właściciela, nadal organom policji przysługiwało prawo dysponowania spornym lokalem. Uprawnienie to stanowi obciążenie prawa własności nieruchomości, które Gmina obowiązana jest znosić. Prawo własności, stanowiąc najpełniejsze z praw majątkowych, nie jest jednak nieograniczone, podlega ograniczeniom, gdy są określone w ustawie i są konieczne dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Sąd wskazał, że prawo do lokalu mieszkalnego policjantów jest pochodną charakteru stosunku służbowego funkcjonariuszy policji, który wiąże się ze szczególną odpowiedzialnością. Obowiązek zapewnienia lokali mieszkalnych funkcjonariuszom policji spoczywa na państwie i jego organach i uzasadnia

ograniczenie prawa własności w odniesieniu do mienia jednostek samorządu terytorialnego. Ograniczenie to przesądza o tym, że wyłącznie organy policji mają uprawnienia do decydowania o prawie zamieszkiwania w takich lokalach.

Ograniczenie prawa własności pozwanej Gminy nastąpiło w drodze ustawy, co wynika z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. - Prawo lokalowe, stanowiącego, że właściwe do spraw lokalowych organy prezydiów rad narodowych miały uprawnienia do przydziału lokalu. Lokal został przyznany ówczesnej Komendzie Miejskiej Policji na podstawie tej ustawy, powierzenie to nie było ograniczone czasowo. Pomimo transformacji ustroju i ingerencji ustawodawcy w treść art. 90 ustawy o Policji, nie derogowano uprawnień do dysponowania przez organy podległe ministrowi spraw wewnętrznych prawem własności przysługującym innym podmiotom niż Skarb Państwa, nie można więc skutecznie zaprzeczyć prawa policji do dysponowania lokalem. Sąd Apelacyjny powołał się także na art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym przejście mienia na gminę nie naruszało praw osób trzecich.

Sąd Apelacyjny nie podzielił stanowiska, że prawo do dysponowania lokalem przez organy policji nie obejmuje uprawnienia do wyrażania zgody na jego sprzedaż. Gdyby bowiem tak było, to oznaczałoby to obejście przez właściciela lokalu ograniczenia prawa jego własności, skoro sprzedaż lokalu prowadzi do utraty prawa dysponowania lokalem, wynikającego z art. 90 ustawy o Policji.

Wyrok powyższy zaskarżyli powodowie w całości skargą kasacyjną opartą na podstawie naruszenia prawa materialnego. Skarżący zarzucili naruszenie art. 90 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 355) przez niewłaściwą wykładnię, polegającą na dowolnym przyjęciu, że z przepisu tego wynika konieczność uzyskania przez Gminę zgody organu policji na sprzedaż lokalu pozostającego w jego dyspozycji. W konkluzji wnosili o uchylenie wyroku i rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu kasacyjnym jest kwestia, czy z przepisu art. 90 ustawy o Policji wynika konieczność uzyskiwania zgody organu policji na sprzedaż lokalu znajdującego się w nieruchomości stanowiącej własność jednostki samorządu terytorialnego, uzyskanej w drodze komunalizacji mienia państwowego, a tym samym - czy pozostawanie takiego lokalu w dyspozycji organów policji ogranicza prawa właściciela nieruchomości w swobodzie rozporządzania lokalem przez jego sprzedaż. Rozważenia wymaga zakres pojęcia „dysponowania lokalem”, a także czy konieczność uzyskiwania zgody na sprzedaż lokalu przez gminę nie oznacza ograniczenia prawa własności wbrew wymogom określonym w art. 31 Konstytucji.

Przede wszystkim należy wskazać, że art. 90 ustawy o Policji precyzuje jakie lokale wchodziły w skład zasobu mieszkaniowego resortu spraw wewnętrznych. W pierwotnym brzmieniu ustawy określone zostało, że na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów rządowej administracji ogólnej, stanowiące własność gminy lub zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. W świetle brzmienia tego przepisu nie mogło ulegać wątpliwości, że stanowiący przedmiot postępowania lokal wchodzi w skład zasobu mieszkaniowego resortu spraw wewnętrznych. Uzyskany został bowiem przez ówczesne organy milicji na podstawie decyzji administracyjnej z 1965 r., nieruchomość, w której jest położony stanowiła własność Skarbu Państwa i stała się własnością Gminy S. w 1990 r. na podstawie przepisów o komunalizacji mienia państwowego.

Przepis art. 90 w tym brzmieniu został zmieniony po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1991 r., K 1/91 (OTK 1991, poz. 4, s. 81). Trybunał Konstytucyjny uznał, że ustanawiał on istotne, trwałe ograniczenie uprawnień właścicieli wpływających z prawa własności, dotyczące zarówno sfery korzystania, jak i sfery rozporządzania. Włączenie bowiem takiego lokalu do zasobu mieszkaniowego MSW wyłączało go z gestii właściciela aż do śmierci technicznej budynku, a więc na stałe. Trzeba dodać, że rozważania Trybunału dotyczyły

uprawnień właścicieli lokali znajdujących się w domach stanowiących własność prywatną. Na skutek tego wyroku nastąpiła zmiana art. 90, polegająca na objęciu dotychczasowej treści ustępem 1 i dodaniu ustępów 2-5, regulujących uprawnienia właścicieli domów jednorodzinnych, domów mieszkalno-pensjonatowych i lokali stanowiących odrębną nieruchomość.

Regulacja ta nadal nie zapewniała właścicielom mieszkań, znajdujących się w domach stanowiących własność prywatną, pełni praw płynących z prawa własności. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 18 września 2008 r., K 7/07 (OTK-A 2008, nr 7, poz. 123, Dz. U. z 2008 r., Nr 171, poz. 1065), uznał, że przepis art. 90 jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim odnosi się do dalszego bezterminowego dysponowania przez ministra spraw wewnętrznych oraz podległe mu organy użytkowanymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną. Na skutek tego wyroku art. 90 ustawy o Policji został zmieniony i obecnie stanowi, że na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra spraw wewnętrznych lub podległych mu organów.

Podkreślenia wymaga, że przytoczony wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się tylko do mieszkań znajdujących się w domach prywatnych, należących dotychczas do zasobu mieszkaniowego policji. Zmiana ustawy oznacza, że lokale te zostały wyjęte z zasobu mieszkaniowego policji i obecnie mają do nich zastosowanie przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. (t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 150) o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Inne lokale, także te, które znajdują się w domach stanowiących własność gminy, nadal należą do zasobu mieszkaniowego policji. Trafnie Sąd Apelacyjny powołał się na art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191), zgodnie z którym przejście mienia na gminę nie naruszało praw osób trzecich. Nie narusza też zatem praw organów policji do dysponowania tymi lokalami, które pozostały w jej zasobie.

Wyjaśnienia wymaga zakres pojęcia „dysponowane lokalem”. Dysponowanie lokalami wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego policji odbywa się obecnie

na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 maja 2005 r w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (t. jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1170), wydanego na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy o Policji. Nie można uznać, jak chcą skarżący, że dysponowanie nie obejmuje podejmowania decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody przez gminę na sprzedaż lokalu. Trybunał Konstytucyjny wskazał bowiem w przytoczonym wyżej wyroku z dnia 28 maja 1991 r., że bezterminowe dysponowanie lokalem oznacza trwałe wyłączenie uprawnień właścicieli wpływających z prawa własności, a włączenie lokalu do zasobu mieszkaniowego policji wyłącza taki lokal z gestii właściciela aż do technicznej śmierci budynku. Gdyby uznać, że dysponent lokalu, czyli odpowiedni organ policji, nie ma prawa wyrażania zgody na sprzedaż lokalu i że swobodną decyzję w tym przedmiocie podejmuje będąca właścicielem gmina, to w istocie decyzja gminy o sprzedaży wyłączyłaby lokal z zasobu mieszkaniowego policji, niwecząc wszelkie uprawnienia dysponenta. Nie można też uznać, że ograniczenie praw właścicielskich gminy w tym zakresie pozostaje w sprzeczności z art. 31 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jak trafnie wskazał Sąd Apelacyjny, ograniczenie prawa własności pozwanej Gminy nastąpiło w drodze ustawy, co wynika z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. - Prawo lokalowe. Żaden przepis do chwili obecnej nie pozbawił organów policji prawa dysponowania lokalami należącymi do jego zasobu mieszkaniowego, stanowiących własność gminy. Zapewnienie mieszkań funkcjonariuszom policji jest obowiązkiem państwa i jego organów, uzasadnia to ograniczenie uprawnień właścicielskich gminy, której organy są emanacją państwa i która uzyskała własność w drodze komunalizacji mienia państwowego. Sytuacja prawna gminy różni się zatem znacznie od sytuacji prawnej osób prywatnych i nie podstaw do

mechanicznego utożsamiania zakresu ograniczeń właścicielskich praw osób prywatnych i tych dotyczących gminy.

Z tych względów orzeczono jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

jw

eb