

**Wyrok z dnia 29 sierpnia 2001 r.**

**III RN 124/00**

**Przepisy § 11 i § 13 zarządzenia Ministra Administracji i Spraw Wewnętrznych 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), ustanawiające tryb odmowy wyrażenia zgody na nabycie przez funkcjonariusza lub uprawnionych członków jego rodziny, wcześniej przydzielonego lokalu mieszkalnego na własność, nie mają mocy powszechnie obowiązującej i nie mogą stanowić podstawy decyzji administracyjnej.**

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera, Andrzej Kijowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 29 sierpnia 2001 r. sprawy ze skargi Ireny R. na decyzję Komendanta Wojewódzkiego Policji w O. z dnia 27 lutego 1998 r. [...] i poprzedzającą ją decyzję Komendanta Rejonowego Policji w O. z dnia 2 lutego 1998 r. [...] w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na nabycie lokalu mieszkalnego, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodka Zamiejscowego we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 1999 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok;

stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w O. z dnia 27 lutego 1998 r. oraz poprzedzającej ją decyzji Komendanta Rejonowego Policji w O. z dnia 2 lutego 1998 r.

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

Komendant Rejonowy Policji w O. decyzją z dnia 2 lutego 1998 r odmówił Irenie R. - wdowie po policjancie zmarłym w dniu 22 marca 1996 r., wyrażenia zgody na wykupienie lokalu mieszkalnego przydzielonego jej mężowi w 1960 r., a decyzję tę

Komendant Wojewódzki w O. w dniu 27 lutego 1998 r. utrzymał w mocy. Sprawę tę organy Policji w obu instancjach rozpoznały na podstawie przepisów § 11 i 13 zarządzenia 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), przy czym w motywach takiego rozstrzygnięcia twierdziły, że zrzeczenie się prawa do dysponowania lokalem przeznaczonym na zaspokajanie mieszkaniowych potrzeb policjantów ma wyjątkowy charakter i może nastąpić jedynie w sytuacji niekolidowania z zasadami gospodarki mieszkaniowej prowadzonej przez dany organ policyjny. Takich szczególnych okoliczności nie dopatrzone się jednak w rozpoznawanej sprawie.

W skardze złożonej do Naczelnego Sądu Administracyjnego Irena R. powołała się na fakt otrzymania przez męża w 1990 r. zgody organów Policji na nabycie przydzielonego mu mieszkania. Ponadto podniosła, że innym policjantom często umożliwia się wykupienie ich mieszkań.

Naczelny Sąd Administracyjny-Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu wyrokiem z dnia 3 grudnia 1999 r. [...] uchylił decyzje organów policyjnych obu instancji, gdyż uznał, że z naruszeniem art. 7, 77 § 1 i art. 107 KPA nie wyjaśniły okoliczności udzielenia w przeszłości mężowi skarżącej zgody na wykupienie przydzielonego lokalu mieszkalnego i nie wykazały dużej dotkliwości, jaką dla organu i dla policjantów miałyby spowodować utrata mieszkania, ograniczając się do ogólnikowego podniesienia tego argumentu w uzasadnieniu decyzji.

Rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku wniósł Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, zarzucając rażące naruszenie prawa przez oparcie rozstrzygnięcia sprawy na przepisach § 11 i 13 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. pomimo wydania tych przepisów z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.). Na tej podstawie wnoszący rewizję nadzwyczajną domagał się uchylenia zaskarżonego wyroku i stwierdzenia na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 KPA nieważności decyzji Komendanta Wojewódzkiego Policji w O. z dnia 27 lutego 1998 r. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono, że w zaskarżonym wyroku Sąd nie analizował granic ustawowego upoważnienia do zamieszczenia w przedmiotowym akcie wykonawczym przepisów, które stały się podstawą wydania kwestionowanego orzeczenia. Trybunał Konstytu-

cyjny wielokrotnie bowiem podkreślał, że warunkiem legalności rozporządzenia (zarządzenia) jest wydanie go przez uprawniony organ w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, z równoczesnym wskazaniem choćby najogólniejszego kierunku regulacji, w celu wykonania ustawy i bez popadania w sprzeczności z aktem ustawowym będącym źródłem upoważnienia. Przepis art. 97 ust. 1 ustawy o Policji upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do określenia szczegółowych zasad przydziału i opróżniania oraz norm zaludnienia lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 90 ustawy, a także szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów. W zarządzeniu z 30 września 1997 r. wspomniany Minister zamieścił też przepisy § 11, 12 i 13, ustanawiające decyzyjny tryb dla odmowy wyrażenia przez organ Policji zgody na sprzedaż lokalu mieszkalnego przydzielonego policjantowi. Przytoczone przepisy nie mieszczą się więc w przedmiotowym zakresie upoważnienia z art. 97 ust. 1 ustawy, która w ogóle nie zajmuje się sprawą sprzedaży mieszkań wymienionych w art. 90. Podobna transakcja ma cywilnoprawny charakter. Tylko zatem na podstawie przepisów prawa cywilnego może być oceniana skuteczność oświadczenia woli organów policyjnych w sprawie udzielenia albo odmowy udzielenia zgody na nabycie mieszkania przydzielonego w związku ze służbą policyjną przez osobę uprawnioną do zajmowania danego lokalu.

Naczelny Sąd Administracyjny nie powinien więc rozstrzygać na podstawie przepisów zawartych w aktach podustawowych, które wydano z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia. Co prawda wadliwe decyzje zostały przez NSA uchylone, lecz wniesienie rewizji nadzwyczajnej z wnioskiem o stwierdzenie nieważności przedmiotowych decyzji było konieczne. Zgodnie bowiem z art. 30 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym ( Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) organ administracji i Sąd byłyby w toku ponownego rozpoznawania sprawy związane oceną prawną wyrażoną w wyroku uprzednio wydanym w sprawie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie, gdyż usprawiedliwiona jest jej podstawa. Przepis art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) upoważnił Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do szczegółowego określenia zasad przydziału i opróżniania oraz norm zalud-

nienia lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 90 tej ustawy, a także szczegółowych zasad przydziału i opróżniania tymczasowych kwater. Powołana ustawa nie zawiera przy tym uregulowania, które ustalałoby w najogólniejszy choćby sposób zasady zbywania funkcjonariuszom lub uprawnionym członkom ich rodziny przydzielonych wcześniej mieszkań, więc tym samym nie mogła upoważnić Ministra do określenia szczegółowych zasad takiej sprzedaży. Tymczasem w wykonaniu tego upoważnienia Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał dnia 30 września 1997 r. zarządzenie w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz tymczasowych kwater (M.P. Nr 76, poz. 707), w którym zamieścił między innymi przepis § 11 stanowiący, że policjant może do właściwego organu złożyć wniosek o umożliwienie mu nabycia przydzielonego lokalu mieszkalnego, przy czym odmowa uwzględnienia wniosku następuje w drodze decyzji administracyjnej, a także § 13 stanowiący, iż § 11 stosuje się odpowiednio również do lokali mieszkalnych zajmowanych przez osoby posiadające uprawnienia lokalowe wynikające z poprzednich przepisów. Przepis § 11 zarządzenia, podobnie jak przepis § 13 w części nakazującej również odpowiednie stosowanie § 11, zostały zatem wydane bez ustawowego upoważnienia, a więc nie mają powszechnie obowiązującej mocy i jako przepisy o instrukcyjnym charakterze nie mogą być podstawą wydania decyzji administracyjnej. Forma decyzji administracyjnej jest zresztą nieadekwatna do cywilnoprawnego charakteru stosunków, w jakich funkcjonariusz Policji, względnie uprawnieni członkowie jego rodziny, mogą czynić zabiegi o nabycie własności przydzielonego wcześniej lokalu mieszkalnego.

Z powyższych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji RP i art. 393<sup>15</sup> KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm. ) orzekł jak w sentencji.

=====