

SPIS TREŚCI

OKIEM PRAWNIKA / IN THE LAWYER'S EYES

Mieczysław Goettel, Właściwość organów w sprawach o eksmisję z lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji organów Policji / COMPETENCE OF THE POLICE AUTHORITIES IN EVICTION CASES WITH RESPECT TO RESIDENTIAL UNITS AT THE DISPOSAL OF THE POLICE	2
---	---

MATERIAŁY / MATERIALS

Artur Pytel, Problematyka rejestrowania oraz rozpowszechniania wizerunku i głosu wyborców oraz członków obwodowych komisji wyborczych — postulat de lege ferenda / PROBLEMS OF REGISTERING AND DISTRIBUTING THE IMAGE AND VOICE OF VOTERS AND MEMBERS OF THE ELECTORAL COMMISSIONS — POSTULATE DE LEGE FERENDA.	10
---	----

Z DOŚWIADCZEŃ JEDNOSTEK POLICYJNYCH / FROM EXPERIENCES OF POLICE UNITS

Norbert Andrzejak, Przywództwo sytuacyjne a dysfunkcje w pracy zespołowej pracowników Policji / THE SITUATIONAL LEADERSHIP VS. TEAM WORK DYSFUNCTIONS IN THE POLISH POLICE.	20
Patrycja Jursza, Funkcjonowanie numeru alarmowego 112 w świetle przekazania połączeń z numeru 997 / FUNCTIONING OF THE EMERGENCY NUMBER 112 IN THE LIGHT OF CALL TRANSMISSIONS FROM NUMBER 997	27
Rafał Meler, Oddziaływanie zdarzeń traumatycznych na postawę funkcjonariuszy z Oddziału Prewencji Policji w Olsztynie / THE IMPACT OF TRAUMATIC EVENTS ON THE ATTITUDE OF OFFICERS FROM THE POLICE PREVENTION BRANCH IN OLSZTYN	33

POLICJA A SPOŁECZEŃSTWO / POLICE AND SOCIETY

Andrzej Kawecki, Uspołecznienie działań polskiej Policji / SOCIALIZING THE ACTIVITIES OF THE POLISH POLICE . . .	39
--	----

RAPORT Z BADAŃ / RESEARCH REPORT

Mariusz Prac, Dobór do służby w Policji. Wybrane zagadnienia / SELECTION FOR SERVICE IN THE POLICE. SELECTED ISSUES	48
Monika Mocianko-Pawlak, Aktywizacja społeczności lokalnych przez Policję na rzecz poprawy bezpieczeństwa / STIMULATING LOCAL SOCIETIES TO ACTIVITY BY THE POLICE AND FOR THE IMPROVEMENT OF SECURITY	53

BIBLIOTEKA WSPOL / LIBRARY OF THE POLICE ACADEMY IN SZCZYTNO

Urszula Grzegorzczuk, Praca zespołowa — wybór publikacji dostępnych w zbiorach Biblioteki Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie / TEAMWORK — SELECTION OF PUBLICATIONS AVAILABLE IN THE COLLECTIONS OF THE LIBRARY OF THE POLICE ACADEMY IN SZCZYTNO	62
---	----

FOTOKRONIKA / PHOTO CHRONICLE	65
---	----

OKIEM PRAWNIKA

Mieczysław Goettel¹**Właściwość organów w sprawach o eksmisję z lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji organów Policji**

Streszczenie: Mieszkania przydzielane funkcjonariuszom Policji ustawodawca objął odrębnym (w stosunku do ogółu lokali mieszkalnych) reżimem prawnym (art. 88–98 ustawy o Policji). W konsekwencji ustalił między innymi szczególne przyczyny eksmisji z tychże mieszkań, przewidując załatwianie spraw z tego tytułu w drodze decyzji administracyjnej. Jednak niektóre przypadki uzasadniające orzeczenie eksmisji (wynikające głównie z sytuacji konfliktowych pomiędzy członkami rodziny, zwłaszcza między małżonkami) nie mogą być w tym trybie rozstrzygane. Tego rodzaju sprawy podlegają rozpoznaniu w sądowym postępowaniu cywilnym. Tryb sądowy ma również zastosowanie do orzeczenia zbliżonego do eksmisji środka, mianowicie nakazu opuszczenia mieszkania, przewidzianego ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.

Słowa kluczowe: Policja, mieszkania, eksmisja, tryb administracyjny, tryb sądowy

Abstract: There is a special law regime with respect to flats assigned to Police officers, that is Articles 88–98 of the Law on the Polish National Police, which differs from laws regulating the issue of flat units in general. As a result, separate prerequisites and a special procedure (in a form of an administrative decision) have been determined for forced eviction from above mentioned flats. However some cases, which mainly result from conflicts situations between family members — spouses in particular, are subject to common courts recognition in civil procedure. The judicial proceedings are also applied to a legal remedy — similar to forced eviction — that is an order to leave the property, provided for by the Law on Counteracting Domestic Violence.

Keywords: Police, residential units, eviction, administrative procedure, judicial procedure

Uwagi wprowadzające

Sytuacja prawna lokali mieszkalnych, o których mowa w tytule niniejszego opracowania, tylko z pozoru wydaje się przejrzysta. Takie wrażenie można odnieść, biorąc pod uwagę okoliczność, że materia ta jest objęta specjalną regulacją zamieszczoną w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o Policji² (rozdział 8 — Mieszkania funkcjonariuszy Policji), a ponadto uzupełniona została szczegółowymi rozwiązaniami zawartymi w wydanych do tej ustawy przepisach wykonawczych³. Określając w treści powyższych unormo-

wań zasady przysługiwania prawa do lokalu mieszkalnego, przypadki jego utraty, związane z prawem do lokalu inne uprawnienia mieszkaniowe oraz tryb rozstrzygania w tych sprawach, ustawodawca dążył do w miarę kompleksowego uregulowania sytuacji mieszkaniowej policjantów. Przewidział jednocześnie dla załatwiania spraw mieszkaniowych zasadniczo (zob. jednak wyjątek zawarty w art. 97 ust. 4 ustawy o Policji) tryb postępowania administracyjnego⁴.

Praktyka dowodzi, że próba objęcia wszystkich spraw związanych z policyjnymi lokalami mieszkalnymi regulacjami administracyjnoprawnymi dotyczącymi organizacji i funkcjonowania Policji nie prowadzi do oczekiwanych rezultatów. Nie wszystkie bowiem przypadki da się w tym trybie rozwiązać, a dotyczy to w szczególności kwestii opróżniania lokali (eksmisji). Specyfika niektórych stanów faktycznych wymaga zastosowania procedur według tzw. zasad ogólnych, czyli rozpoznania ich w sądowym postępowaniu cywilnym. Do tego dochodzą pewne niedoskonałości stanu prawnego pociągające za sobą wątpliwości w kwestii wyboru trybu załatwienia konkretnej sprawy

¹ Prof. zw. dr hab. Mieczysław Goettel — emerytowany pracownik Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, aktualnie pracownik Instytutu Nauk Prawnych Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie — jest autorem licznych publikacji (m.in. monografii, podręczników, artykułów, głos, recenzji) z zakresu prawa cywilnego oraz prawa policyjnego. W swojej działalności badawczej zajmuje się zwłaszcza zagadnieniami prawa rodzinnego, dotyczącymi głównie problematyki władzy rodzicielskiej oraz małżeńskich stosunków majątkowych, cywilistycznymi aspektami funkcjonowania Policji, sytuacją zwierząt w świetle regulacji cywilnoprawnych oraz związkami prawa cywilnego z prawem podatkowym. W latach 1990–1997 pełnił funkcję rektora Wyższej Szkoły Policji.

Kontakt z autorem za pośrednictwem redakcji.

² Tekst jedn. DzU z 2017 r., poz. 67 z późn. zm.; dalej jako ustawa o Policji.

³ Szczegółne znaczenie w zakresie poruszanej tematyki ma rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 18 maja 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 1170 z późn. zm.), dalej jako rozporządzenie z 18 maja 2005 r.

⁴ Omówienie wybranych zagadnień z zakresu problematyki mieszkań dla policjantów zawierają m.in. opracowania komentarzowe do ustawy o Policji w części odnoszącej do art. 88–98. Zob. zwłaszcza: W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2012; B. Opaliński i in., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015; A. Świerczewska-Gąsiorowska [w:] Ł. Czebotar i in., *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015.

o eksmisję. Na tym tle ukształtowała się bogata judykatura sądowa, przy czym dały się niekiedy zaobserwować rozbieżne kierunki orzecznicze.

Istota problemu wiąże się więc z pytaniem, w jakim zakresie, w odniesieniu do spraw w przedmiocie opróżnienia lokalu mieszkalnego znajdującego się w dyspozycji organów Policji, mamy do czynienia z wyjątkiem od zasady podlegania tychże spraw regulacjom ustawy o Policji? Innymi słowy — w jakich wypadkach sprawy te są rozpoznawane i rozstrzygane w sądowym postępowaniu cywilnym? Dylematy wokół dopuszczalności drogi sądowej⁵ wynikają nie tylko z faktu pominięcia w przepisach ustawy o Policji odniesień do innych przypadków eksmisji występujących w polskim systemie prawnym, lecz również ze specyficznego sposobu ujęcia w treści tej ustawy zakresu podmiotowego rozstrzygnięć w interesującej nas materii. Ta właśnie problematyka będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Decyzje w przedmiocie opróżnienia lokalu podejmowane w trybie ustawy o Policji — zagadnienia ogólne

Regulacje zawarte w przywołanym wyżej rozdziale 8 ustawy o Policji konstruują katalog zawierający enumeratywne wskazanie przyczyn opróżnienia lokalu (art. 95 ust. 2, 3 i 3a ustawy o Policji), zastrzegając dla rozstrzygnięć w tej materii formę decyzji administracyjnej (art. 97 ust. 5 ustawy o Policji), wydawanej przez uprawniony organ Policji (§ 14 rozporządzenia z 18 maja 2005 r.).

Formuła zamkniętego katalogu oznacza niedopuszczalność podejmowania (w trybie postępowania administracyjnego) rozstrzygnięć w przedmiocie eksmisji wskutek innych, niż wymienione we wskazanych przepisach, przyczyn. Szczegółowa analiza okoliczności objętych wspomnianym katalogiem wykracza poza zakres niniejszego artykułu. Warto jedynie podkreślić, że stanowią one dość obszerne i różnicowane spektrum stanów faktycznych. Do najliczniejszych należą przypadki nagannego zachowania się osoby zajmującej lokal bądź jako strony stosunku najmu lokalu (art. 95 ust. 2 pkt 1–4 ustawy o Policji), bądź jako funkcjonariusza Policji (art. 95 ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji) oraz sytuacje, gdy potrzeby mieszkaniowe policjanta są już zaspokojone lub dysponuje on możliwościami (środkami) ich zaspokojenia (art. 95 ust. 2 pkt 5–7, ust. 3 pkt 1–2 ustawy o Policji). Ponadto wydanie decyzji o opróżnieniu jest też następstwem: zrzeczenia się uprawnienia do lokalu mieszkalnego, wypowiedzenia stosunku najmu przez właściciela lokalu⁶, czy też zajmowania lokalu

bez tytułu prawnego z innych przyczyn (art. 95 ust. 2 pkt 8, ust. 3 pkt 3, ust. 3a ustawy o Policji).

Z punktu widzenia przesłanek wydania decyzji o opróżnieniu pewne wątpliwości budzi przypadek przewidziany w art. 88 ust. 3 ustawy o Policji, przewidujący utratę przez policjanta prawa do lokalu mieszkalnego (co jest równoznaczne z wygaśnięciem stosunku najmu) w razie dyscyplinarnego wydalenia go ze służby. Utrata prawa, jak niedwuznacznie wynika z brzmienia przywołanego przepisu, następuje zatem z mocy prawa (z chwilą uprawnienia się decyzji wymierzającej karę wydalenia ze służby). Nie eliminuje to, jak się wydaje, konieczności wydania odrębnej decyzji eksmisyjnej, jednak będzie miała ona charakter wyłącznie deklaratoryjny, zaś jej podstawy prawnej należy upatrywać w art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji (zajmowanie lokalu mieszkalnego bez tytułu prawnego).

Decyzja o opróżnieniu lokalu odnosi się do wszystkich osób zamieszkałych w tym lokalu. Taką kategorię formułą postuluje się ustawa o Policji w art. 95 ust. 4, nie przewidując bezpośrednio w treści swych postanowień ani żadnych wyjątków, ani nie zawierając wyraźnego upoważnienia do ich wprowadzenia przepisami wykonawczymi. O tego rodzaju wyjątku można jednak, jak się wydaje, mówić na tle brzmienia § 8 rozporządzenia z 18 maja 2005 r., przyznającego byłemu małżonkowi policjanta rozwiedzonego uprawnienie do pozostania w przydzielonym lokalu mieszkalnym do czasu uzyskania lub nabycia przez niego innego lokalu mieszkalnego albo domu. Nie do pomyślenia jest zatem sytuacja, gdy adresatem decyzji eksmisyjnej będzie wyłącznie policjant, np. z racji uzyskania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, jednak skutki tej decyzji nie będą dotyczyły byłego współmałżonka. Zamieszczenie powyższego rozwiązania (o przecież doniosłych następstwach prawnych) w treści przepisu wykonawczego budzi zastrzeżenia z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji. Wydaje się, że właściwszym dla niego miejscem byłoby bezpośrednio postanowienie ustawy o Policji.

Objęcie omawianej kategorii spraw trybem postępowania administracyjnego, prowadzonego przez uprawnione organy Policji (z możliwością zaskarżenia ich decyzji do sądu administracyjnego), jest uzasadnione charakterem lokali, których to postępowanie dotyczy. Chodzi bowiem, w myśl art. 90 ustawy o Policji, o lokale mieszkalne dla policjantów będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Najwyraźniej ustawodawca uznał, że specyfika służby w Policji wymaga poddania sytuacji mieszkaniowej policjantów specjalnemu (odrębnemu) reżimowi prawnemu⁷. Jednak ta okoliczność

znajdujących się w domach prywatnych pozostających w dyspozycji jednostek organizacyjnych resortu spraw wewnętrznych, działaniu ustawy o ochronie praw lokatorów.

⁷ Zob. wyrok TK z 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16, OTK 2017, z. A, poz. 75, teza III, pkt 1.2. uzasadnienia prawnego, gdzie wyjaśniono *ratio legis* tego rodzaju rozwiązania.

⁵ „Dopuszczalność drogi sądowej” jest pojęciem odnoszącym się wyłącznie do dziedziny postępowania cywilnego. Pojęciem tym nie operuje się natomiast ani w postępowaniu karnym, ani w postępowaniu przed sądami administracyjnymi — por. np. W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2006, s. 31.

⁶ Niniejsza podstawa eksmisji została wprowadzona ustawą z 21 maja 2009 r. o zmianie ustawy o Policji (DzU z 2009 r., nr 115, poz. 959), w następstwie wyroku TK z 18 września 2008 r., sygn. K 7/07, OTK 2008, z. 7A, poz. 123, umożliwiającego poddanie lokali

nie uzasadnia, jak już podkreślono to w uwagach wprowadzających, całkowitego wyłączenia tychże lokali spod kognicji sądów powszechnych. Możliwe rozwiązania w tym zakresie zostaną poruszone w dalszej części opracowania.

Należy zauważyć, co stanowi istotną okoliczność z punktu widzenia dalszych rozważań, że zawarta w ustawie o Policji instytucja eksmisji jest charakterystyczna, jak wyżej zasygnalizowano, z uwagi na zastosowane w jej konstrukcji kryterium podmiotowe. Otóż wymienione w niej stany faktyczne, będące podstawą wydania decyzji eksmisyjnej, wiążą się bądź z postępowaniem (zwykle nagannym) policjanta (co wyraziście podkreśla art. 95 ust. 2 *in principio* ustawy o Policji w słowach: „Decyzję o opróżnieniu lokalu [...] wydaje się, jeżeli policjant [...]”), bądź ze zmianą sytuacji prawnej lub faktycznej dotyczącej policjanta (lub, wyjątkowo, członków jego rodziny). Należy przeto przyjąć, że adresatem decyzji o opróżnieniu lokalu jest zazwyczaj policjant, co jest ze wszech miar zrozumiałe. W niektórych wypadkach adresatami decyzji mogą być: małżonek policjanta (art. 95 ust. 3 pkt 1 ustawy o Policji), pozostali po policjancie członkowie jego rodziny (art. 95 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o Policji), wyjątkowo również inne osoby (art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji), a także jakakolwiek z wymienionych osób, jeżeli właściciel lokalu wypowiedział stosunek prawny dotyczący lokalu (art. 95 ust. 3a ustawy o Policji).

Wydaje się, że rozstrzygnięcie w formie decyzji (na zasadach odnoszących się do czynnych zawodowo funkcjonariuszy) będzie miało również zastosowanie względem policjantów zwolnionych ze służby. Teza ta nie powinna budzić wątpliwości zwłaszcza w stosunku do osób uprawnionych do policyjnej emerytury lub renty, ponieważ w myśl art. 29 ust. 1 ustawy z 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 rodzin⁸ do przysługujących im praw do lokalu mieszkalnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące mieszkań dla funkcjonariuszy. Może być natomiast dyskusyjna w przypadku pozostałych byłych policjantów (nieposiadających uprawnień do emerytury lub renty), prawo do policyjnego lokalu mieszkalnego bowiem im nie przysługuje, a jedynie zachowują oni uprawnienie do zajmowania przydzielonego im wcześniej lokalu (art. 98 ustawy o Policji)⁹.

Pewne komplikacje natury interpretacyjnej (choć raczej pozorne) mogą pojawić się wówczas, gdy niektóre ze stanów faktycznych, o jakich mowa w ustawie o Policji (i które przepisy tej ustawy wiążą z zachowaniem wyłącz- nie policjanta), np.: używanie lokalu w sposób sprzeczny

z umową najmu lub niezgodnie z przeznaczeniem, zanie- dbywanie obowiązków, dopuszczając do powstania szkód, albo niszczenie urządzeń przeznaczonych do wspólnego korzystania przez mieszkańców (art. 95 ust. 2 pkt 2 usta- wy o Policji); wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali (art. 95 ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji) nie są udziałem samego policjanta (lub byłego policjanta), lecz uprawnionego do zajmowania lokalu członka jego rodziny (np. małżonka). Ten przypadek zo- stanie poddany analizie w dalszej części opracowania.

Dopuszczalność eksmisji w trybie przepisów o ochronie praw lokatorów

Wypada w dalszej kolejności zastanowić się, czy sprawy o opróżnienie policyjnych lokali mieszkalnych mogą mieć swoją podstawę prawną w postanowieniach innych (niż ustawa o Policji) aktów normatywnych. Chodzi przede wszystkim o ustawę z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego¹⁰. Asumpt do rozważenia takiej ewen- tualności daje zwłaszcza art. 3 ust. 2 przywołanej ustawy, przewidujący stosowanie jej przepisów m.in. do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, jeżeli przepi- sy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej¹¹. Zatem unormowania ustawy o ochronie praw lokatorów wejdą w rachubę wtedy, gdy przewidziany w jej treści stan faktyczny, stanowiący podstawę eksmisji — dotyczący policyjnego lokalu mieszkalnego — nie jest w całości lub przynajmniej w zakresie niektórych jego elementów, objęty regulacjami ustawy o Policji¹². Czy mamy jednak do czynienia z tego rodzaju przypadkami? Odpowiedź na to pytanie wymaga skonfrontowania ze sobą stosow- nych unormowań obu wchodzących w grę aktów norma- tywnych: ustawy o ochronie praw lokatorów oraz ustawy o Policji. Wyniki tej konfrontacji prowadzą do interesują- cych spostrzeżeń i wniosków, zwłaszcza na tle brzmienia art. 13 u.o.p.l. Mianowicie przepis ten wymienia dwa sta- ny faktyczne będące materialnoprawnymi przestankami wytoczenia powództwa o opróżnienie lokalu:

1. wykraczanie przez lokatora w sposób rażący lub upo- rczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku (art. 13 ust. 1 u.o.p.l.);
2. rażąco naganne, względem współlokatora, postępo- wanie jego małżonka, rozwiedzionego małżonka lub

¹⁰ Tekst jedn. DzU z 2018 r., poz. 1234; dalej jako u.o.p.l.

¹¹ Rozwiązanie to szerzej analizuje m.in. E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 34–37.

¹² W doktrynie zwrócono uwagę, że problem wyłączenia drogi sądowej w sprawach o eksmisję wynikających ze zdarzeń, które nie zostały wskazane w art. 95 ust. 2, 3, 3a ustawy o Policji, może na- suwać wątpliwości — zob. G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 206.

⁸ Tekst jedn. DzU z 2019 r., poz. 288.

⁹ W orzecnictwie zajęto stanowisko wykluczające w tych wypad- kach dopuszczalność drogi sądowej — tak np. uchwała SN z 29 maja 2000 r., sygn. III CZP 40/99, OSN IC 2000, nr 12, poz. 214.

innego współlokatora tego samego lokalu, uniemożliwiające temu współlokatorowi wspólne zamieszkiwanie (art. 13 ust. 2 u.o.p.l.).

Z kolei analiza unormowań ustawy o Policji, odnoszących się do eksmisji, dowodzi, że jedna z przyczyn wydania decyzji o opróżnieniu lokalu (zawarta w art. 95 ust. 2 pkt 3) wykazuje daleko idące podobieństwo do stanu faktycznego wskazanego w pkt 1. Sankcjonuje ona bowiem również zachowanie policjanta polegające na wykraczaniu w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali. Zatem w tym zakresie hipotezy przepisów art. 13 ust. 1 u.o.p.l. i art. 95 ust. 2 pkt 3 ustawy o Policji pokrywają się. Obie te normy prawne dzieli jednak zasadnicza różnica: rozstrzygnięcie wydawane w myśl ustawy o Policji zapada, jak wyżej wyjaśniono, w postępowaniu administracyjnym, w formie decyzji, natomiast wydawane na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów — w sądowym postępowaniu cywilnym, w formie wyroku, przy czym żądanie eksmisji musi być zgłoszone wraz z jednoczesnym żądaniem rozwiązania przez sąd stosunku prawnego uprawniającego do używania lokalu. Odmienność proceduralna (tryb rozpoznania i rozstrzygania sprawy) świadczy zatem o „stanowieniu inaczej przez przepisy odrębne (w tym wypadku przez unormowania ustawy o Policji)” w rozumieniu art. 3 ust. 2 *in fine* u.o.p.l., co w konsekwencji przemawia za wyłączeniem w tym wypadku stosowania ustawy o ochronie praw lokatorów. Zważyć też należy, że uznanie dopuszczalności drogi sądowej oznaczałoby jednocześnie przyznanie sądowi powszechnemu kompetencji do orzekania w przedmiocie samego prawa do lokalu policyjnego. Byłoby to sprzeczne z naturą tegoż prawa oraz poddaniem go, co do zasady, regulacjom szczególnym (ustawie o Policji oraz wydanym na jej podstawie przepisom wykonawczym). Tak więc rozstrzygnięcie w przedmiocie eksmisji wydaje się możliwe jedynie w trybie postępowania administracyjnego, czyli w drodze wydania decyzji. W tej sytuacji pokrzywdzony nagannym postępowaniem policjanta sąsiad (lokator lub właściciel innego lokalu w danym budynku) może zgłosić ten fakt zwierzchnikowi służbowemu funkcjonariusza, co będzie obligowało odpowiedni organ Policji do wszczęcia postępowania administracyjnego. W razie braku w tym względzie inicjatywy ze strony organu wspomniany pokrzywdzony może wnieść skargę na podstawie art. 221 § 1 w zw. z art. 227 ustawy z 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego¹³.

Zgola inaczej przedstawia się sytuacja, o której mowa w pkt 2, czyli objęta hipotezą art. 13 ust. 2 u.o.p.l. Dotyczy ona rażąco nagannego postępowania, uniemożliwiającego wspólne zamieszkiwanie, przyznając legitymację do wytoczenia powództwa o eksmisję każdej osobie legalnie zamieszkującej „pod jednym dachem” ze „sprawcą” (jego

małżonkowi, byłemu małżonkowi¹⁴, innemu współlokatorowi). Nie ma też swojego odpowiednika w katalogu przesłanek umożliwiających wydanie decyzji eksmisyjnej na podstawie art. 95 ust. 2–3a ustawy o Policji. W tym wypadku nie mamy przeto do czynienia z „innym” uregulowaniem powyższej sytuacji w przepisach odrębnych (ustawie o Policji), lecz brakiem jakiegokolwiek uregulowania. Należy przy tym podkreślić, że orzeczona na tej podstawie eksmisja nie ma wpływu na samo przystępowanie eksmitowanemu prawa do lokalu, lecz jedynie pozbawia go możliwości korzystania z lokalu¹⁵. Nie ma zatem podstaw do wyłączenia stosowania do policyjnych lokali mieszkalnych ustawy o ochronie praw lokatorów, co będzie równoznaczne z dopuszczalnością drogi sądowej w tych sprawach. Czy będzie przeto w omawianej sytuacji możliwe wytoczenie powództwa o opróżnienie lokalu przeciwko policjantowi lub byłemu policjantowi (któremu ten lokal został przydzielony) przez innego domownika? Odpowiedź twierdząca nie powinna budzić wątpliwości, i taki właśnie kierunek wykładni został w ostatnim czasie przyjęty w judykaturze Sądu Najwyższego¹⁶. Mianowicie Sąd uwzględnił żądanie opróżnienia lokalu, skierowane przeciwko emerytowi policyjnemu, przez jego byłego (rozwiezionego) współmałżonka. Powołując się m.in. na § 8 rozporządzenia z 18 maja 2005 r. przyznający prawo byłemu małżonkowi policjanta do pozostawania w przydzielonym lokalu mieszkalnym (do czasu uzyskania lub nabycia przez niego innego lokalu mieszkalnego albo domu), Sąd zauważył, iż odnoszące się do lokali mieszkalnych unormowania ustawy o Policji nie dają podstaw do wydania decyzji eksmisyjnej w razie sporu na tym tle pomiędzy rozwiedzionymi małżonkami. Oznacza to, że właściwy do rozpoznania tego rodzaju sporu pozostaje wyłącznie sąd powszechny.

Przytoczoną wyżej uchwałę Sądu Najwyższego należy ocenić jako rozstrzygnięcie w znacznym stopniu przetomowe. Zakwestionowało ono aktualność (przynajmniej w części), pod rządem obowiązującego stanu prawnego, dotychczasowej linii judykatury uznającej niedopuszczalność drogi sądowej w sprawach o eksmisję z policyjnych lokali mieszkalnych¹⁷.

¹⁴ Wprawdzie omawiany przepis wymienia tylko małżonka rozwiedzonego, jednakże nie ulega wątpliwości jego obowiązywanie, w myśl art. 21 w zw. z art. 58 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, również względem osoby, której małżeństwo zostało unieważnione.

¹⁵ R. Dzięczek, *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego* [w:] R. Dzięczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, LEX 2015, teza 3 do art. 13; K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2014, teza 8 do art. 13.

¹⁶ Teza uchwały SN z 28 września 2016 r., sygn. III CZP 43/16, OSN IC 2017, nr 6, poz. 62. Stanowisko judykatury aprobuje G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny...*, wyd. cyt., s. 206–207.

¹⁷ Uchwała SN z 16 listopada 1979 r., sygn. III CZP 25/79, OSNC 1980, nr 6, poz. 106; uchwała SN z 11 stycznia 1996 r., sygn. III CZP 189/95, OSNC 1996, nr 7–8, poz. 93; uchwała SN z 29 maja 2000 r., sygn. III CZP 40/99, OSNC 2000, nr 12, poz. 214; postanowienie SN z 25 kwietnia 2003 r., sygn. IV 62/01, LEX nr 1130946.

¹³ Tekst jedn. DzU z 2018 r., poz. 2096.

Opisana wyżej sytuacja stanowi chyba jedyny przypadek poddania policyjnych lokali mieszkalnych kognicji sądów powszechnych w trybie ustawy o ochronie praw lokatorów. Powrócić w tym miejscu warto do zasygnalizowanej wcześniej problematyki konsekwencji prawnych niektórych nagannych zachowań w stosunkach sąsiedzkich członków rodziny policjanta uprawnionych do zamieszkiwania w przydzielonym lokalu. Z pozoru mogłoby wydawać się, że brak jest przesłanek do objęcia tych osób postanowieniami ustawy o Policji, albowiem jej przepisy, jak już wyjaśniono, w sposób jednoznaczny nakazują kwalifikować, jako podstawy decyzji eksmisyjnych, zachowania wyłącznie policjantów (art. 95 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o Policji). Czy w takim razie rozumowanie rozszerzające hipotezy tychże przepisów na zachowania członków rodzin policjantów należałoby ocenić jako wykładnię *contra legem*, co byłoby zabiegiem absolutnie niedopuszczalnym? Otóż tego rodzaju wykładnia pojawiła się w orzecznictwie sądowo-administracyjnym w sprawie o eksmisję na podstawie art. 95 ust. 2 pkt 1 ustawy o Policji (podnajmowanie albo oddanie do bezpłatnego używania przez policjanta przydzielonego mu lokalu lub jego części)¹⁸ i nie sposób odmówić jej słuszności. Kontrowersje na tle powyższego przepisu mogły zrodzić się za sprawą niezręcznej jego redakcji zastosowanej przez ustawodawcę. Początkowe brzmienie ust. 2 art. 95 ustawy o Policji sugeruje bowiem niedwuznacznie, że zakresem tego przepisu nie są objęte żadne inne (poza policjantem) osoby, co jawi się jako konkluzja niezrozumiała i nie do zaakceptowania. Takie rozumienie przepisu, z pewnością niezgodnie z intencją ustawodawcy, godziłoby w jednolitą koncepcję oraz *ratio legis* instytucji eksmisji na gruncie ustawy o Policji. Trafnie przeto judykatura uznała, że art. 95 ust. 2 pkt 1 ustawy o Policji, wbrew jego dosłownemu brzmieniu, odnosi się także do działań podejmowanych przez uprawnionych (do zamieszkiwania w lokalu) członków rodziny policjanta, co wyłącza w tych sprawach dopuszczalność drogi sądowej. Nie ma zatem przeszkód, aby adresatem wydanej w postępowaniu administracyjnym decyzji eksmisyjnej był małżonek (były małżonek) lub inny członek rodziny policjanta, czyli osoba pozostająca poza stosunkiem służbowym z dysponentem lokalu¹⁹.

Możliwość odkodowania zakresu znaczeniowego analizowanego przepisu (art. 95 ust. 2 ustawy o Policji) w drodze zabiegów interpretacyjnych nie eliminuje potrzeby jego przebudowy. Modyfikacja powinna zmierzać w kierunku zbliżonym do formuły art. 95 ust. 3 ustawy o Policji, gdzie w obrębie każdego z wymienionych w nim stanów faktycznych (poszczególnych przesłanek eksmisji)

został ustalony zakres podmiotowy (krąg osób związanych z danym stanem). Tymczasem w ramach art. 95 ust. 2 ustawy o Policji wszystkie stany faktyczne, jak sugeruje to początkowy fragment przepisu, zostały połączone z osobą policjanta. W rzeczywistości natomiast wygląda to różnie; pewne zdarzenia mogą być udziałem tylko funkcjonariusza pozostającego w służbie (pkt 9 — skazanie za określone przestępstwo, pkt 6 — przeniesienie służbowe do innej miejscowości), niektóre mogą odnosić się dodatkowo do byłych policjantów otrzymujących świadczenia emerytalne lub rentowe (pkt 5 — otrzymanie pomocy finansowej na nabycie lokalu lub domu), pozostałe mogą dotyczyć ponadto członków rodziny uprawnionych do zamieszkania w lokalu (pkt 1 — 4, 7 i 8). Tego rodzaju zabieg jest, z punktu widzenia techniki legislacyjnej dość niefortunny, źródłem rozbieżnych interpretacji.

Na marginesie powyższych wywodów warto dodać, że we wcześniejszej judykaturze wskazano jeszcze jeden przypadek rozstrzygnięcia sprawy o eksmisję z lokalu pozostającego w dyspozycji organów resortu spraw wewnętrznych na drodze sądowej, nie zaś w postępowaniu administracyjnym. Chodziło mianowicie o lokal zajmowany przez osobę, która nigdy nie miała prawa do zamieszkiwania w nim²⁰. Trzeba podkreślić, że stanowisko to było usprawiedliwione obowiązującymi w tym czasie rozwiązaniami prawnymi. Na gruncie aktualnych przepisów ustawy o Policji utraciło ono swą aktualność, albowiem art. 95 ust. 3 pkt 3 umożliwia wydanie decyzji o opróżnieniu lokalu względem jakiejkolwiek osoby zajmującej ten lokal bez tytułu prawnego. Chodzi zatem nie tylko o osoby, które dysponowały tytułem prawnym do zamieszkiwania w lokalu, a później (w następstwie różnych zdarzeń) tytuł ten utraciły, lecz również o osoby którym tytuł taki nigdy nie przysługiwał (np. w wypadku samowolnego zajęcia lokalu)²¹.

Eksmisja jako przedmiot rozstrzygnięcia w postępowaniu o rozwód

Kierując się zasadą integralności wyroku rozwodowego²², ustawodawca przewiduje (w przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego²³) rozstrzygnięcie, obok kwestii zasadniczej, czyli rozwiązania małżeństwa, innych kwestii ściśle łączących się ze stosunkiem prawnym małżeństwa,

²⁰ Uchwała SN z 25 maja 1995 r., sygn. III CZP 68/95, OSNC 1995, nr 10, poz. 143, zaakceptowana w części piśmiennictwa — zob. B. Czech [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 528.

²¹ Zob. uchwałę SN z 11 października 2001 r., sygn. III CZP 48/01, OSNC 2002, nr 4, poz. 46 oraz uzasadnienie wyroku NSA z 17 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 122/13, LEX nr 1501742.

²² Istotę i treść tej zasady wyjaśniają m.in. T. Sokołowski [w:] T. Smoczyński (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 11. *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2009, s. 560–561 oraz J. Jędrejek, *Kodeks rodzinny...*, wyd. cyt., s. 476–478.

²³ Ustawa z 25 lutego 1964 r. — *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* (tekst jedn. DzU z 2017 r., poz. 682 z późn. zm.); dalej jako k.r.o.