



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 29/16
BAS-WPTK-2676/16

Warszawa, 29 września 2017 r.

| | |
|---|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A | |
| wpl. dnia | 29. 09. 2017 |
| L.dz. | L. zał. |

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej K M z 2 marca 2016 r. (sygn. akt SK 29/16), jednocześnie wnosząc o **umorzenie** postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Jako przedmiot kontroli w skardze konstytucyjnej K M (dalej: skarżąca) z 2 marca 2016 r. wskazano zespół przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, ze zm.; dalej: u.P. albo ustawa o Policji), tj. art. 90 w związku z art. 95 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 w związku z art. 97 ust. 5 u.P. ujętych dodatkowo w związku z art. 3 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1610; dalej: u.o.p.l. albo ustawa o ochronie praw lokatorów). Zakwestionowane przepisy stanowią odpowiednio:

- „Na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów” (art. 90 u.P.);

- „Decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się także [...] w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90, przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby – bez tytułu prawnego” (art. 95 ust. 3 pkt 3 u.P.);

- „Decyzję o opróżnieniu lokalu wydaje się w stosunku do wszystkich osób zamieszkałych w tym lokalu” (art. 95 ust. 4 u.P.);

- „Przydział i opróżnianie mieszkań oraz załatwianie spraw, o których mowa w art. 91, 92, 94 i 95 ust. 2-4, następuje w formie decyzji administracyjnej” (art. 97 ust. 5 u.P.);

- „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” (art. 3 ust. 2 u.o.p.l.);

- „Przepisy niniejszej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów w sposób korzystniejszy dla lokatora” (art. 3 ust. 3 u.o.p.l.).

Przywołane przepisy ustawy o Policji regulują przesłanki, niektóre elementy treści i formę prawną decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego znajdującego się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych (dalej także: MSW), lub podległych mu organów (co do zasady – właściwych komendantów wojewódzkich Policji), przyznawanego funkcjonariuszowi policji w służbie stałej jako tzw. mieszkanie służbowe. Natomiast wskazane jako związkowe przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów normują zakres zastosowania i relację przepisów u.o.p.l. do przepisów innych ustaw regulujących ochronę praw tej kategorii podmiotów.

2. Skarżąca kwestionuje wskazany powyżej zespół przepisów w zakresie „w jakim nakazują one w drodze decyzji administracyjnej opróżnienie lokalu mieszkalnego znajdującego się w chwili jej wydania w dyspozycji organu podległego Ministrowi Spraw Wewnętrznych, ze wszystkich zamieszkujących w nim, innych niż policjant czy też członek jego rodziny osób, w tym osób małoletnich, w sytuacji, gdy osobom, które zajmują tenże lokal bez tytułu prawnego, nie został wskazany lokal, do którego miałyby nastąpić przekwaterowanie, nawet tymczasowy, a nie są one w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a decyzja o opróżnieniu w zakresie legalności podlega kognicji sądów administracyjnych” (skarga, s. 2). Jakkolwiek tak sformułowany zakres zaskarżenia nie wydaje się dostatecznie precyzyjny (podobnie, jak sposób wskazania przedmiotu kontroli) i wymaga dodatkowych zabiegów interpretacyjnych (zob. niżej, pkt IV.2-4 stanowiska), zwraca on uwagę na kluczowy element skargi, jakim jest brak obowiązku wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie osób zajmujących bez tytułu prawnego lokal służbowy będący w dyspozycji MSW lub podległych mu organów w wypadku wydania decyzji o opróżnieniu takiego lokalu.

3. Jednocześnie w skardze konstytucyjnej wskazano, że na gruncie przepisów ustawy o Policji można mówić o istnieniu pominięcia legislacyjnego (prawodawczego), które polega na tym, że „nie gwarantują one nawet minimalnej ochrony osób zajmujących lokal znajdujący się w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub organu mu podległego, bez tytułu prawnego, przed bezdomnością” (skarga, s. 11). Pominięcie to polega na tym, że właściwy organ „na etapie postępowania administracyjnego w przedmiocie opróżnienia lokalu, nie jest zobowiązany wskazać lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie wszystkich

osób, których dotyczy opróżnienie lokalu, jak i nie musi badać, czy osoby te mają prawo do innego lokalu, czy w ogóle są w stanie podołać finansowo realizacji własnej potrzeby mieszkaniowej” (skarga, s. 12).

II. Stan faktyczny

Skarga konstytucyjna została sformułowana na tle następującego stanu faktycznego. Skarżąca zamieszkuje w lokalu mieszkalnym przy ul. , o powierzchni użytkowej m² (dalej: lokal), będącym własnością W Lokal ten, decyzją z grudnia 1964 r. (nr), został przydzielony dziadkowi skarżącej – T J , byłemu funkcjonariuszowi Milicji Obywatelskiej (wg twierdzeń skarżącej, nie był on już funkcjonariuszem MO w dniu dokonywania przydziału), który zamieszkiwał w nim W 2002 r. Sąd Rejonowy W oddalił powództwo o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym T J , wytoczone przez M J – wnuka zmarłego zamieszkującego w spornym lokalu od 1995 r. W roku 2001 sporny lokal zajęła bezprawnie skarżąca.

W dniu lipca 2012 r. wszczęte zostało z urzędu postępowanie o opróżnienie lokalu (wg skarżącej – nastąpiło to z jej inicjatywy, w związku z wystąpieniem do Komendanta Policji z wnioskiem o nadanie tytułu prawnego do lokalu). Decyzją z października 2012 r. Komendant Policji (dalej: K P) nakazał skarżącej, opuścić lokal, przyjmując, że w sprawie zostały spełnione przesłanki wymienione w art. 95 ust. 3 pkt 3 u.P.: osoby zajmujące lokal nie są funkcjonariuszami Policji, członkami rodziny funkcjonariusza Policji i nie posiadają uprawnień do policyjnej renty rodzinnej, a lokal zajmują bez tytułu prawnego (decyzja o opróżnieniu lokalu).

Decyzją z listopada 2012 r. Komendant Główny Policji (dalej: KGP), po rozpatrzeniu odwołania skarżącej, ze względów proceduralnych uchylił decyzję organu I instancji i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. Decyzją z marca 2013 r. K P ponownie nakazał skarżącej, jej mężowi i synowi opuścić lokal, podtrzymując poczynione uprzednio ustalenia faktyczne i argumentację prawną. Decyzją z maja 2013 r. KGP utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Na skutek wniesionej skargi Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , postanowieniem z października 2013 r. wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji KGP z maja 2013 r. Ostatecznie jednak, wyrokiem z listopada 2013 r. (sygn. akt) WSA w W oddalił skargę. Skarga kasacyjna skarżącej na to rozstrzygnięcie została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. NSA nie zdecydował przy tym o zawieszeniu postępowania ze względu na postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie o sygn. akt K 27/15 wskazując, że postępowanie to dotyczy art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.; dalej: u.p.e.a.), zaś w przypadku skarżącej sprawa znajduje się na etapie rozpoznawczego postępowania administracyjnego.

III. Zarzuty skarżącej

Punktem wyjścia dla wywodów skargi jest przywołanie treści art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.l. i wskazanie, że przepisy tej ustawy wyznaczają pewien minimalny standard ochrony praw lokatorów, który przepisy innych ustaw mogą zmienić, ale tylko w kierunku korzystniejszym dla lokatora. Zgodnie z art. 3 ust. 2 u.o.p.l., do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych (dalej: MSW) i podległych mu organów, jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu przepisy tej ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. W odniesieniu do lokali przeznaczonych na mieszkania dla funkcjonariuszy Policji znajdujących się w dyspozycji MSW i podległych mu organów (dalej: lokale policyjne) taką odrębną regulacją, w zakresie odnoszącym się do ich opróżniania, zawierają art. 95 ust. 3 i ust. 4 oraz art. 97 ust. 5 u.P. Z przepisów tych wynika jednoznacznie (co jedynie potwierdza wnioskowanie *a contrario* z art. 97 ust. 4 u.P.), że orzekanie o opróżnieniu lokalu następuje w drodze decyzji administracyjnej, podlegającej kontroli w toku instancji, a następnie postępowania sądowo-administracyjnego; wyłączona jest natomiast w tym zakresie kognicja sądów powszechnych (skarga, s. 7). W przypadku skarżącej konsekwencją tego było wyłączenie systemu minimalnych gwarancji w zakresie zakazu eksmisji „na bruk” uregulowanych w przepisach u.o.p.l. (skarga, s. 8).

Skarżąca podnosi, że z zaskarżonych przepisów wynikają następujące konsekwencje dla osób, które zajmują lokal znajdujący się w dyspozycji MSW lub podległego mu organu, a nie są policjantami lub członkami rodziny policjanta i nie mają prawa do lokalu: „1) Lokal mieszkalny znajdujący się w danej chwili w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległego mu organu, może zostać opróżniony ze wszystkich przebywających w nim osób, które nie mają tytułu prawnego do niego. 2) Nie ma znaczenia okoliczność, na jakiej podstawie prawnej czy też faktycznej lokal ten znajduje się w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych [...]. 3) Nie ma znaczenia okoliczność czy osoby zamieszkujące lokal są małoletnie (tak, jak w niniejszej sprawie), czy też są dotknięte ułomnością, która nakazywałaby ich szczególną ochronę przed bezdomnością. 4) Nie ma znaczenia okoliczność czy osoby zajmujące lokal regularnie uiszczają opłaty na utrzymanie lokalu. 5) Organ wydający decyzję administracyjną w tym przedmiocie nie musi wskazać innego lokalu, do którego mogłoby nastąpić przekwaterowanie osób zajmujących lokal. 6) Dla organu wydającego decyzję o opróżnieniu lokalu nie ma znaczenia okoliczność czy osoby zajmujące lokal stać jest na zakup / wynajęcie innego lokalu” (skarga, s. 10-11). Uprzedzając nieco dalsze rozważania można wskazać, że aspekty uwzględnione w pkt 1, 2 i 4 nie mają znaczenia dla niniejszego postępowania; istotne dla zrekonstruowania zakresu zaskarżenia wydają się natomiast okoliczności wymienione w pkt 3, 5 i 6.

W ocenie skarżącej, na tle przepisów ustawy o Policji można mówić o pominięciu legislacyjnym (prawodawczym), które polega na tym, że nie gwarantują one osobom zajmującym bez tytułu prawnego lokal znajdujący się w dyspozycji MSW lub organu mu podległego, nawet minimalnej ochrony przed bezdomnością (skarga, s. 11). Polega ono na tym, że organ wydający decyzję w przedmiocie opróżnienia lokalu nie jest zobowiązany wskazać lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie wszystkich osób, których to dotyczy, „jak i nie musi zbadać czy osoby te mają prawo do innego lokalu, czy w ogóle są w stanie podołać finansowo realizacji własnej potrzeby mieszkaniowej” (skarga, s. 12). Okoliczności te nie są również badane na etapie postępowania egzekucyjnego, prowadzonego w oparciu o przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Automatyczną i jedyną przesłanką wydania decyzji o opróżnieniu lokalu jest zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego.

Zdaniem skarżącej, kłóci się to „z jednolitym reżimem ochronnym ustanowionym niegdyś w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, ze zm.), a obecnie działającym m.in. w oparciu o zmiany dokonane z dniem 5 lutego 2005 r. ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804), który zakłada zakaz eksmisji «donikąd», jako niedopuszczalnej ze względów humanitarnych i społecznych, a także sprzecznej z zasadą ochrony godności człowieka oraz zasadą ochrony rodziny. Na gruncie tych rozwiązań to sąd na początku bada i orzeka w przedmiocie prawa (braku prawa) do lokalu socjalnego, zaś w postępowaniu egzekucyjnym należy osobie eksmitowanej, która nie ma prawa do lokalu zamiennego lub socjalnego, zapewnić pomieszczenie tymczasowe, ewentualnie, gdyby uprawnienie do tego ostatniego nie przysługiwało, przekwaterowanie do placówki, o której mowa w art. 1046 § 5¹ k.p.c.”. W ocenie skarżącej, automatyzm decyzji o opróżnieniu lokalu, bez badania okoliczności leżących po stronie osób zajmujących lokal, a także brak obowiązku wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, narusza postanowienia art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

IV. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone ostatecznym rozstrzygnięciem sądu lub organu administracji publicznej. Z kolei zarówno w myśl art. 77 ust. 1 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK), jak i poprzednio obowiązujących: ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.; art. 47 ust. 1), ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.; art. 64) i ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.; art. 46 ust. 1), skarga może być wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile jest ona przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia. Złożenie skargi

jest więc dopuszczalne tylko w sytuacji, w której do naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności doszło na skutek wydania rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, przy czym naruszenie to wynika z zastosowania przez orzekające organy przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, który jest sprzeczny z Konstytucją (postanowienia TK z: 19 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 8/01; 5 września 2006 r., sygn. akt Ts 130/06; 4 stycznia 2007 r., sygn. akt Ts 101/06).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że do zasadniczych przesłanek dopuszczalności skargi należy uczynienie jej przedmiotem przepisów (ustawy lub innego aktu normatywnego) wykazujących podwójną kwalifikację. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący jest przy tym zobligowany nie tylko do wskazania, które przepisy kwestionowanego aktu normatywnego wykazują taką kwalifikację, ale również do sprecyzowania konstytucyjnego wzorca ich kontroli, a więc wskazania, jakie konkretnie konstytucyjne wolności i w jaki sposób – jego zdaniem – zostały naruszone przez zaskarżone unormowanie (art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK; art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2016 r.; art. 65 ust. 1 ustawy o TK z 2015 r., art. 47 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r.). Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Wskazane przez skarżącego przepisy, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny stanowić jednocześnie bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw. Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu

normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzeciński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

Ponadto, w myśl art. 53 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, skarga konstytucyjna powinna zawierać m.in. określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją; wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone oraz uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (por. także art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 2016 r., art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.; art. 65 ustawy o TK z 2015 r.). Jak podnosi Trybunał Konstytucyjny: „[S]karżący obowiązany jest przedstawić konkretne i przekonujące argumenty świadczące o niekonstytucyjności zakwestionowanych regulacji. Tym samym skarżący nie tylko winien wskazać, jakie konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone kwestionowaną regulacją, lecz także opisać «sposób» tego naruszenia. Argumenty te muszą koncentrować się na problemie merytorycznej niezgodności zachodzącej między unormowaniami stanowiącymi przedmiot skargi konstytucyjnej oraz tymi, które określone są w niej jako wzorce kontroli [...] Tym samym nie wystarczy, że skarżący wskaże określone przepisy oraz przepisy konstytucyjne, z którymi są one, w jego opinii, niezgodne. Musi on także wyjaśnić, na czym owa niezgodność polega. Jest to przesłanka konieczna do uznania dopuszczalności skargi konstytucyjnej” (postanowienie TK z 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09; zob. także np. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07; 15 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 10/09; 12 października 2010 r., sygn. akt Ts 229/09; 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11). Jak wskazuje Trybunał:

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów w kontekście każdego wzorca kontroli nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie” (wyrok TK z 23 października 2012 r., sygn. akt SK 11/12). Między innymi wskazane przepisy statuują przesłanki dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną, w tym nakładają na skarżącego określone wymogi, których spełnienie jest warunkiem koniecznym przystąpienia do merytorycznego rozpoznania takiej skargi przez Trybunał Konstytucyjny. Powyższe oznacza, że nie wystarczy sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie musi wskazywać precyzyjnie co najmniej jeden argument przemawiający za naruszeniem danego wzorca kontroli. Wymogu tego nie spełniają uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. np. wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11; postanowienie TK z 13 stycznia 2015 r., sygn. akt K 44/13; postanowienie TK z 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

2. Na tle niniejszej sprawy, wobec braku dostatecznie precyzyjnego wskazania tych elementów w skardze konstytucyjnej i w piśmie procesowym z 30 maja 2016 r., ustalenia i doprecyzowania wymaga zarówno przedmiot kontroli, jak i jej zakres. Skarżąca, działająca przez swego pełnomocnika, adresuje bowiem zarzuty niekonstytucyjności do wszelkich przepisów, które znalazły zastosowanie w jej sprawie (a nawet do tych, które – jak art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.l. – nie były stosowane na etapie postępowania administracyjnego w przedmiocie opróżnienia lokalu), konfrontując je z również zbiorczo ujętymi wzorcami kontroli (tj. art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji). Nie wskazuje przy tym, który konkretnie z zakwestionowanych przepisów i w jaki sposób narusza jej konstytucyjne wolności i prawa. Punktem wyjścia powinno być zatem zidentyfikowanie istoty problemu konstytucyjnoprawnego i zarzutów skarżącej, a także odseparowanie zagadnień istotnych od tych, które na tle niniejszego postępowania mają charakter prawnie irrelevantny.

Już na wstępie – do czego przyjdzie jeszcze powrócić – za irrelevantne należy uznać rozważania autora skargi odnoszące się do trybu orzekania o opróżnieniu lokalu odpowiednio: na zasadach ogólnych oraz na zasadach określonych w przepisach ustawy o Policji. Skarżąca nie powołała zresztą (o czym jeszcze poniżej) żadnych argumentów, które miałyby przemawiać za niekonstytucyjnością rozwiązania zawartego w art. 97 ust. 5 u.P., polegającego na

przekazaniu rozstrzygnięcia tych spraw do właściwości właściwego organu w trybie decyzji administracyjnej, podlegającej następnie kontroli sądów administracyjnych, a nie sądowi powszechnemu (odrębnym zagadnieniem są, oczywiście, przesłanki wydawania stosownych rozstrzygnięć). Ekspozowany przez skarżącą również w *petitum* skargi *passus* odnoszący się do poddania kontroli legalności decyzji o opróżnieniu lokalu kognicji sądów administracyjnych powinien zatem pozostać bez znaczenia z punktu widzenia istoty rozpatrywanego problemu. Jedynie na marginesie można też zauważyć, że podważanie samego zróżnicowanie trybu orzekania o opróżnieniu lokalu ryzykownie zbliża się do niedopuszczalnej w świetle obowiązujących uwarunkowań konstytucyjnych „poziomej” kontroli zgodności przepisów prawa usytuowanych na tym samym szczeblu hierarchicznie ustrukturalizowanego systemu prawnego.

Podobnie – do czego również przyjdzie jeszcze nawiązać w toku dalszych rozważań – za irrelevantne trzeba uznać wywody skargi powołujące się na zróżnicowanie pozycji osób, wobec których orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu, na płaszczyźnie postępowania egzekucyjnego – odpowiednio – sądowego i administracyjnego. Skarżąca kilkakrotnie odwołuje się do uprawnień, jakie przysługują w ramach sądowego postępowania cywilnego dłużnikowi oraz innym osobom, których dotyczy wyrok eksmisyjny (zob. skarga, s. 11, 12 i 13) wskazując, że analogiczne uprawnienia nie występują w ramach postępowania egzekucyjnego w administracji (skarżąca powołuje się w tym kontekście również na nieobowiązujące przepisy art. 1046 § 4 i n. k.p.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw; Dz. U. Nr 172, poz. 1804; dalej: u. zm. k.p.c. 2004). Należy jednak podkreślić, że niniejsza skarga konstytucyjna odnosi się (i na tym etapie może odnosić się wyłącznie) do przepisów materialnoprawnych określających przesłanki i zasady wydawania decyzji o opróżnieniu lokalu, skoro ostatecznym rozstrzygnięciem wydanym w sprawie skarżącej jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. (sygn. akt) oddalający skargę na wyrok WSA w W z listopada 2013 r. (sygn. akt) na decyzję KGP z maja 2013 r. (nr). Innymi słowy, skarga konstytucyjna wywiedziona w związku z zakończonym rozpoznawczym postępowaniem administracyjnym, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji nie może nawiązywać do będącego jeszcze w toku (a obecnie zawieszono) postępowania egzekucyjnego.

W konsekwencji, regulacja rządząca tym postępowaniem może w sprawie niniejszej stanowić co najwyżej element kontekstu normatywnego, związanego z przepisami normującymi przesłanki i zasady wydawania decyzji o opróżnieniu lokalu; nie może i nie powinna ona natomiast stanowić ani przedmiotu kontroli (tak co do art. 144 u.p.e.a.) ani istotnego dla wyniku ustaleń punktu odniesienia (tak co do art. 1046 k.p.c.).

Gwoli uzupełnienia można wskazać – jakkolwiek jest to wiedza dostępna pozostałym uczestnikom postępowania – że konstytucyjność art. 144 u.p.e.a. została zakwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich wnioskiem z 9 października 2015 r. (sygn. akt K 27/15), w której to sprawie Sejm przedstawił swoje stanowisko Trybunałowi Konstytucyjnemu.

3. Argumentacja zawarta w skardze konstytucyjnej koncentruje się na niedopuszczalności zróżnicowania reżimu prawnego, zgodnie z którym następuje opróżnienie lokalu: z jednej strony – na tle poprzednio obowiązującej regulacji ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, ze zm.), a obecnie art. 14 u.o.p.l., z drugiej zaś – na tle art. 90, art. 95 ust. 3 i ust. 4 oraz art. 97 ust. 5 u.P. Jak się wydaje, w taki też sposób należy rozumieć przywołanie w charakterze przedmiotu kontroli przepisów art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.l., określających zakres stosowania (a właściwie wyłączeń stosowania) przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów oraz ich relację do innych unormowań dotyczących ochrony lokatorów. W związku z powyższym, istotę problemu poddanego rozważeniu Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie można odnieść do dwóch elementów, rzeczywiście różniących – od strony materialnoprawnej – tryb orzekania o opróżnieniu lokalu na zasadach ogólnych (a nie samo wykonanie takiego orzeczenia lub decyzji): braku obowiązku uwzględnienia przy wydawaniu decyzji o opróżnieniu lokalu znajdującego się w dyspozycji MSW lub podległych mu organów sytuacji osobistej i rodzinnej osób, wobec których jest wydawana decyzja oraz braku obowiązku dostarczenia lokalu socjalnego.

Zarówno sposób sformułowania *petitum* skargi konstytucyjnej, jak i jej uzasadnienie (zob. zwłaszcza s. 11 i 12-13) wskazują na to, że skarżąca kwestionuje wskazane w skardze przepisy ustawy o Policji w tym drugim, dalej idącym zakresie. Innymi słowy, skarżąca uważa, że stan zgodności z Konstytucją może zostać osiągnięty wyłącznie przez uzupełnienie art. 95 i n. u.P. o regulacje gwarantujące

pewnym kategoriom osób, wobec których jest wydawana decyzja o opróżnieniu lokalu znajdującego się w zasobie mieszkaniowym MSW – w tym osobom małoletnim lub niepotrafiącym we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych – analogicznych środków ochrony przez bezdomnością, jakie obowiązują na tle „ogólnego” reżimu ochronnego u.o.p.l. Trzeba jednocześnie podkreślić, że zakres niniejszego stanowiska odnosi się – zgodnie z konkretnym charakterem kontroli konstytucyjności inicjowanej skargą konstytucyjną – wyłącznie do innych niż policjant i członkowie jego rodziny osób, którym nie przysługuje i nigdy nie przysługiwał tytuł prawny do zajmowanego lokalu znajdującego się w dyspozycji MSW lub podległych mu organów. Może to mieć znaczenie również dla oceny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania niniejszej skargi (zob. niżej, pkt 7).

4. Odrębnym problemem jest określenie właściwego (rzeczywistego) przedmiotu kontroli. Skarżąca – jak wskazano – przywołuje w tym charakterze art. 90 w związku z art. 95 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 95 ust. 4 w związku z art. 97 ust. 5 u.P. oraz art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.l.

Trzeba jednak zauważyć, że z uwagi na przedmiot toczącego się postępowania (stwierdzenie braku tytułu do lokalu i ocena legalności decyzji o jego opróżnieniu) podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej stanowił niewątpliwie art. 95 ust. 3 pkt 3 w związku z ust. 4 u.P. Ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie skarżącej nie zapadło natomiast na podstawie art. 90 u.P. (określającego zasób mieszkaniowy MSW), art. 97 ust. 5 u.P. (przewidującego rozstrzygnięcie spraw o opróżnienie lokali znajdujących się w dyspozycji MSW lub podległych mu organów w drodze decyzji administracyjnej), ani też art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.l. (normujące relację przepisów u.o.p.l. do innych przepisów odnoszących się do ochrony praw lokatorów). Przywołane powyżej przepisy nie stanowiły zatem podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej w rozumieniu art. 53 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK. Co więcej, skarżąca nie sformułowała wobec nich – ani bezpośrednio, ani też pośrednio – zarzutów niekonstytucyjności, wraz z podaniem argumentów na ich poparcie. Jak już sygnalizowano, nie kwestionuje ona bowiem, w gruncie rzeczy, instytucji przydzielania policjantom mieszkań służbowych z zasobu mieszkaniowego MSW i ich opróżniania w formie decyzji administracyjnej, lecz brak w ramach tego postępowania regulacji zapewniającej ochronę przed bezdomnością na poziomie porównywalnym do

gwarantowanego przez przepisy u.o.p.l. Tym samym, przepisy art. 90 i art. 97 ust. 5 u.P. oraz art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.l. nie pozostają w merytorycznym związku ze wskazanym przez skarżącą zakresem zaskarżenia, nie zostały również wobec nich sformułowane zarzuty i argumentacja pozwalające na obalenie domniemania konstytucyjności.

Reasumując, właściwym (rzeczywistym) przedmiotem kontroli w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną K M powinien być art. 95 ust. 3 pkt 3 w związku z ust. 4 u.P., natomiast przepisy art. 90 i art. 97 ust. 5 u.P. oraz art. 3 ust. 2 i ust. 3 u.o.p.l. mogą stanowić co najwyżej element kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje norma, która stanowiła podstawę materialnoprawną wydanej w jej sprawie decyzji o opróżnieniu lokalu.

5. Wobec tego, że centralnym zarzutem skargi konstytucyjnej jest twierdzenie o naruszeniu konstytucyjnych praw skarżącej poprzez brak określonej regulacji, punktem wyjścia powinno być przesądzenie, że w analizowanym wypadku istotnie mamy do czynienia z podlegającym kognicji Trybunału Konstytucyjnego pominięciem legislacyjnym, a nie wykraczającym poza jej zakres zaniechaniem prawodawczym.

Trybunał Konstytucyjny jest kompetentny do orzekania o konstytucyjności wskazanych w art. 188 Konstytucji aktów (przepisów) prawa stanowionego, natomiast ocenianie konstytucyjności aktów prawnych pod względem zupełności regulacji dopuszcza się – zarówno w doktrynie, jak i w samym orzecznictwie TK – na zasadzie wyjątku.

Zgodnie z wyrokiem TK z 5 grudnia 1996 r. (sygn. akt K 25/95), „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej”. Idzie w tym wypadku o ocenę konstytucyjności tzw. pominięcia legislacyjnego, tj. regulacji częściowej, o niepełnym charakterze, czy też innymi słowy – braku w określonej regulacji elementów koniecznych dla uzyskania stanu konformizmu konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 23 lutego 1993 r., sygn. akt K 10/92; 16 lutego 1993 r., sygn. akt K 13/92;

orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie potwierdził aktualność tego stanowiska, także pod rządami aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej (zob. m.in. wyroki TK z: 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; 30 maja 2000 r., sygn. akt K 37/98; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 24 października 2001 r., sygn. akt SK 22/01; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; a także postanowienia TK z: 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99 i 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03).

Oczywiście, Trybunał musi podchodzić z ostrożnością do tego rodzaju zarzutów, aby działalnością orzeczniczą nie wkraczać w sferę tworzenia prawa zastrzeżoną, co do zasady, dla władzy ustawodawczej. Możliwość oceny konstytucyjności pominięć prawodawczych powinna zatem podlegać regule *exceptiones non sunt extendendae* (postanowienie TK z 1 marca 2017 r., sygn. akt K 13/14). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał wyjątkowy charakter kontroli konstytucyjności pominięć legislacyjnych. W postanowieniu TK z 18 czerwca 2013 r. (sygn. akt SK 1/12) wskazano, że: „[O]kreślona regulacja może być uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia przedmiotu i celu tej regulacji. Ocena czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego, wymaga więc *a casu ad casum* zbadania danego unormowania w kontekście wzorców i wartości konstytucyjnych, które ze względu na naturę tej regulacji muszą zostać poszerzone o daną kategorię podmiotów lub zachowań. To znaczy, że z norm konstytucyjnych da się odtworzyć wzorzec instytucji prawnej kształtowanej w akcie normatywnym, lecz instytucja w akcie tym ukształtowana konstytucyjnemu wzorcowi nie odpowiada [...]. Niezbędnym warunkiem tej analizy jest ustalenie, że w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem, gdyż zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieuregulowanych z materiałami, które znalazły swój wyraz w treści kwestionowanego przepisu, może spowodować wykroczenie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa”. Trybunał w swoim orzecznictwie wielokrotnie też wskazywał na problemy z rozróżnieniem zaniechania prawodawczego, które nie podlega jego kognicji, i pominięcia prawodawczego, które może być przedmiotem badania przez Trybunał, a w szczególności na brak wystarczająco precyzyjnych kryteriów rozróżnienia

(zob. postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02; 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09; 5 marca 2013 r., sygn. akt K 4/12 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11; zob. także: P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Prof. dr hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, J. Karp, G. Kuca, A. Kulig, P. Mikuli, A. Opałek, Kraków 2007, s. 397-405; P. Radzewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 9, s. 3-7).

W ocenie Trybunału „sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego wymaga wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw” (postanowienie TK z 8 września 2009 r., sygn. akt Ts 95/08). Zarzut nie może dotyczyć całego aktu normatywnego. Wnioskodawca, wskazując na zaniechanie prawodawcze, powinien wykazać zbyt wąski zakres zastosowania przedmiotowego przepisu (zob. postanowienie TK z 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12). Określona regulacja może być bowiem uznana za zawierającą unormowanie niepełne w sytuacji, gdy z punktu widzenia zasad konstytucyjnych ma ona zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne z punktu widzenia jej przedmiotu i celu. Innymi słowy – z pominięciem prawodawczym mamy do czynienia wówczas, gdy w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). Pominięcia te są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków w sprawie pominięcia ustawodawczego dotyczy właśnie nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (np. wyroki TK z: 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07; 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09).

Sumując swoje rozważania w tej kwestii Trybunał odniósł się do problematyki pominięcia legislacyjnego w obszernym wywodzie w postanowieniu z 2 grudnia 2014 r. (sygn. akt SK 7/14), gdzie wskazał m.in. kryteria pozwalające na odróżnienie zaniechania legislacyjnego i pominięcia legislacyjnego: „Pomocniczym kryterium stosowanym niekiedy do odróżnienia zaniechania od pominięcia ustawodawczego jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (por. np. wyrok

z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (por. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Zastosowanie powyższych reguł podlega jeszcze dalszym obostrzeniom.

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał Konstytucyjny pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych («co do zasady brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym» – por. np. postanowienie z 10 października 2012 r., sygn. Ts 38/12, OTK ZU nr 6/B/2012, poz. 535).

Przy ocenie «jakościowej tożsamości» materii pominiętych i unormowanych w zaskarżonym przepisie konieczna jest daleko posunięta ostrożność: «zbyt pochopne «upodobnienie» materii nieunormowanych z tymi, które znalazły swoją wyraźną podstawę w treści badanego przepisu, grozi bowiem każdorazowo postawieniem zarzutu o wykroczenie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym» (powołane postanowienie o sygn. SK 17/02).

Skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym także wyjątkowej staranności i zaangażowania. Jak stwierdzono we wspomnianym już wyroku o sygn. K 3/00, «postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w Ustawie Zasadniczej [...]». Dotyczy to w szczególności autorów skarg konstytucyjnych: «Sformułowanie zarzutu pominięcia prawodawczego [w skardze konstytucyjnej] wymaga [...] wykazania związku zachodzącego między treścią przepisu a sposobem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw. [...] Skarżący nie może domagać się jednak wprowadzenia nowego zakresu

normowania, byłaby to bowiem skarga konstytucyjna na zaniechanie prawodawcze. Powinien natomiast podnieść, że przepis, którego zakres normowania wykazuje związek ze stawianym przez niego zarzutem, ma zbyt wąski zakres zastosowania. Innymi słowy, skarżący powinien określić normę prawną, która nie znajduje do niego zastosowania, wskazać jej usytuowanie w odpowiedniej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego oraz wykazać, że niezastosowanie normy jest wynikiem zbyt wąskiego zakresu jej zastosowania, to z kolei jest źródłem naruszenia jego konstytucyjnych praw» (postanowienie z 8 września 2009 r., sygn. Ts 95/08, OTK ZU nr 5/B/2009, poz. 398)».

6. Stwierdzenie, że w niniejszej sprawie rzeczywiście występuje pominięcie legislacyjne podlegające kontroli Trybunału Konstytucyjnego, odniesione do przypadku skarżącej, nasuwa poważne wątpliwości.

W ocenie Sejmu, można rozważać, czy podkreślany przez orzecznictwo, związany charakter decyzji o opróżnieniu lokalu policyjnego znajdującego się w dyspozycji MSW lub podległych mu organów oraz brak obowiązku lub możliwości rozważenia w trakcie wydawania tej decyzji sytuacji osobistej, rodzinnej i materialnej osób zobowiązanych do opróżnienia lokalu, które utraciły tytuł do zajmowania lokalu w warunkach i z przyczyn określonych w art. 95 ust. 2 i ust. 3 u.P. (zob. wyrok NSA z 22 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2887/14) istotnie nie stanowi niedopuszczalnego pominięcia prawodawczego, podlegającego kontroli Trybunału Konstytucyjnego i co najmniej dyskusyjnego z punktu widzenia gwarancji określonych w art. 30, art. 71 ust. 1 czy też art. 75 ust. 1 Konstytucji. Odmienne natomiast wypada ocena sytuacji osób, które tytułu do lokalu nigdy nie posiadały i zajęły go samowolnie – jak to miało miejsce w przypadku skarżącej.

Skarżąca domaga się zapewnienia jej – oraz członkom jej rodziny – ochrony porównywalnej do gwarantowanej przez art. 14 u.o.p.l. Satysfakcjonujący ją kształt procedury wydawania decyzji o opróżnieniu lokalu policyjnego miałby zatem uwzględniać obowiązek badania sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej osoby (osób) zobowiązanych do opróżnienia lokalu znajdującego się w dyspozycji MSW lub podległych mu organów oraz przyznania im prawa do lokalu socjalnego lub zastępczego w sytuacjach unormowanych w art. 14 ust. 4 u.o.p.l. (tutaj: ze względu na ...). Zestawiając zróżnicowany standard ochrony przed bezdomnością obowiązujący na tle przepisów u.o.p.l. i u.P. skarżąca przechodzi

jednak do porządku dziennego nad faktem, iż gwarancje wynikające z art. 14 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 u.o.p.l. są adresowane wyłącznie do „lokatorów” w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. – tj. najemców lokali lub osób używających lokali na podstawie innego tytułu prawnego. Ochrona zapewniana w efekcie przez przepisy u.o.p.l. nie ma zatem charakteru w pełni powszechnego (nie chroni przed bezdomnością każdej osoby znajdującej się w cudzym lokalu), ale uzupełniający wobec czasowego tytułu do używania lokalu. Innymi słowy, zakładając iż w każdym wypadku taki czasowy tytuł do lokalu może zostać wygaszony ustawodawca nie dozwala na orzeczenie natychmiastowego opróżnienia lokalu, przynajmniej wobec niektórych kategorii osób (zob. art. 14 ust. 3 i ust. 4 u.o.p.l.) oraz niektórych kategorii lokali (zob. art. 14 ust. 7 u.o.p.l.).

Powyższe uprawnienia nie dotyczą natomiast osób, które – jak skarżąca – samowolnie zajęły lokal, do którego nigdy nie miały tytułu prawnego. Zgodnie z art. 24 u.o.p.l., prawo do lokalu socjalnego nie przysługuje osobie, która zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał opróżnienie lokalu, chyba że przyznanie lokalu socjalnego byłoby w świetle zasad współżycia społecznego szczególnie usprawiedliwione. Pojęcie „samowolne zajęcie lokalu” wyjaśnia się w piśmiennictwie jako przebywanie w lokalu przez osobę, która tak aktualnie, jak i nigdy wcześniej nie posiadała jakiegokolwiek tytułu prawnego uprawniającego do zajmowania lokalu (za osobę taką nie może zostać uznany lokator, któremu właściciel wypowiedział umowę uprawniającą go do zajmowania lokalu; zob. F. Zoll, M. Olczyk, M. Pecyna, *Ustawa o ochronie praw lokatorów...*, s. 284; F. Zoll, *Najem lokali mieszkalnych...*, s. 282). Również w orzecznictwie sądowym, ukształtowanym jeszcze na tle art. 36 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787, ze zm.; dalej: u.n.l.), podkreśla się jednolicie, że uprawnienie do otrzymania lokalu socjalnego dotyczy (i dotyczyło) jedynie byłych najemców lokalu, a więc osób, którym w dacie wejścia w życie ustawy o najmie lokali przysługiwał taki tytuł prawny do zajmowanego lokalu (zob. uchwały SN z: 22 maja 1996 r., sygn. akt III CZP 51/96; 30 kwietnia 1997 r., sygn. akt III CZP 16/97). Możliwość stosowania art. 36 u.n.l. została także dopuszczona wobec osób, które wprowadziły w dniu wejścia w życie ustawy o najmie lokali zajmowały już lokal bez tytułu prawnego, ale wcześniej (tj. pod rządem prawa lokalowego z 1974 r.) były jego najemcami (zob. uchwała SN z 19 września 2000 r., sygn. akt III CZP 30/00). Stanowisko to zostało potwierdzone pod rządem ustawy o ochronie praw lokatorów; w uchwale

SN z 15 listopada 2001 r. (sygn. akt III CZP 66/01) oraz uchwały składu 7 sędziów SN z 20 maja 2005 r. (sygn. akt III CZP 6/05) stwierdzono, że przepisy art. 14 i art. 15 u.o.p.l. mają zastosowanie w sprawach o opróżnienie lokalu przeciwko osobom, które były lokatorami w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Oznaczało to, że w stosunku do osoby, która nigdy nie miała tytułu prawnego, przyznanie uprawnienia do lokalu socjalnego jest niedopuszczalne (odmiennie w uchwale SN z 17 czerwca 2003 r., sygn. akt III CZP 41/03).

Również analiza dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego nie wskazuje, aby z art. 30, art. 71 ust. 1 czy też art. 75 ust. 1 Konstytucji wynikał jednoznaczny, bezwzględny konstytucyjny nakaz zapewnienia lokalu socjalnego lub zastępczego osobom wychowującym małoletnie dzieci, co do których orzekany jest obowiązek opróżnienia lokalu – niezależnie od tego, w jaki sposób objęły one ów lokal w posiadanie. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wypowiadał się w kwestii materialnoprawnych przesłanek ochrony osób, wobec których jest orzekane opróżnienie lokalu wyłącznie w kontekście sytuacji lokatorów w rozumieniu ustawy o najmie lokali i ustawy o ochronie praw lokatorów – tak zwłaszcza w wyroku z 4 kwietnia 2001 r. (sygn. akt K 11/00), dotyczącym *explicite* osób, o których mowa w art. 36 ust. 4 u.n.l. (w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych; Dz. U. Nr 122, poz. 1317). Zamieszczone tam wypowiedzi nie mogą być zatem ekstrapolowane na sytuację każdej osoby znajdującej się w opróżnianym lokalu. Do odmiennych wniosków nie prowadzi również analiza innych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w tej mierze, w szczególności postanowienia sygnalizacyjnego TK z 4 kwietnia 2001 r. (sygn. akt S 2/01), w który Trybunał zasygnalizował Sejmowi „konieczność rozszerzenia ochrony przewidzianej w art. 36 (w nowym brzmieniu) i art. 37 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity z 1998 r. Dz. U. Nr 120, poz. 787 ze zm.) w takim kierunku, aby funkcja ochronna wynikająca z tych przepisów odnosiła się także do lokatorów, przeciwko którym wszczęto postępowanie sądowe lub egzekucyjne w przedmiocie opróżnienia lokali objętych na podstawie tytułu prawnego, niepodlegających regulacji ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych”. Wręcz przeciwnie – pełna analiza i rekonstrukcja wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w tzw. sprawach eksmisyjnych, z uwzględnieniem kontekstu, w jakim były one formułowane, prowadzi do wniosku, że sąd konstytucyjny

odnosił i konkretyzował normy ustawy zasadniczej wyznaczające nakazany konstytucyjnie poziom ochrony przed wydaniem rozstrzygnięcia o opróżnieniu lokalu zawsze w odniesieniu do osób, które nie zajmowały lokalu bezprawnie.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że w odniesieniu do osób, które samowolnie zajęły lokal mieszkalny znajdujący się w dyspozycji MSW lub podległego mu organu i nigdy nie posiadały do niego tytułu prawnego, nie da się wskazać normy konstytucyjnej, z której miałyby wynikać nakaz przyznania lokalu socjalnego lub zastępczego. Norma taka – wbrew twierdzeniom skarżącej – nie wynika również z zestawienia regulacji ustawy o Policji oraz ustawy o ochronie praw lokatorów (w szczególności art. 14 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 oraz art. 24 u.o.p.l.). Odnosząc powyższe do wielokrotnie potwierdzonej w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego potrzeby szczególnie ostrożnego podejścia do zarzutów pominięcia legislacyjnego można stwierdzić, że w niniejszej sprawie – przy uwzględnieniu sytuacji prawnej i faktycznej, w jakiej znajduje się skarżąca – brak dostatecznych podstaw dla uznania dopuszczalności postawienia i rozpatrywania tak skonstruowanego zarzutu. Brak regulacji przewidującej obowiązek uwzględnienia sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej osób, które samowolnie zajęły lokal i wobec których wydawane jest orzeczenie lub decyzja o opróżnieniu lokalu, nie stanowi pominięcia legislacyjnego, ale wyraz świadomej decyzji ustawodawcy, pozostawiającego tę grupę osób poza zakresem gwarancji przyznawanych lokatorom w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. (zaniechanie ustawodawcze w znaczeniu przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego).

7. Jedynie na marginesie wypada przypomnieć, że płaszczyzna materialnoprawna, odnosząca się do przesłanek wydania decyzji o opróżnieniu lokalu i ewentualnego przyznania prawa do lokalu socjalnego lub zamiennego, nie jest jedyną płaszczyzną, na której może i powinna zostać zagwarantowana ochrona praw osób eksmitowanych. Niezależnie od posiadania lub braku tytułu do opróżnianego lokalu, zasadne jest bowiem zagwarantowanie uniwersalnego, minimalnego poziomu ochrony przed „eksmisją na bruk” w ramach postępowania egzekucyjnego zmierzającego do wykonania orzeczonego obowiązku. Sfery tej dotyczy sprawa zainicjowana wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich z 9 października 2015 r. (sygn. akt K 27/15), w której Sejm przedstawił swoje stanowisko w piśmie z 21 kwietnia 2017 r. wnosząc o stwierdzenie, że art. 144

ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.), w zakresie, w jakim uprawnia egzekutora prowadzącego egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie i gdy zobowiązany nie jest w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.).

8. Reasumując, w ocenie Sejmu, postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać **umorzone** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński