



Warszawa, dnia 12 lipca 2017 r.

PK VIII TK 142.2016

SK 29/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY K A N C E L A R I A	
wpl. dnia	13. 07. 2017
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną K M. o stwierdzenie, że 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 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 ze zm.) w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1610) w zakresie, w jakim przepisy te nakazują 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 ten 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 opóźnieniu w zakresie legalności podlega kognicji sądów administracyjnych, są niezgodne z art. 30, art. 71 ust. 1 oraz z art. 75 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem

Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **art. 95 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 95 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r., poz. 1782 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje ochrony - przed opróżnieniem lokalu – rodzin, które wychowują dzieci i nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 zdanie drugie oraz z art. 75 ust. 1 Konstytucji;**
- 2) **w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 2072), postępowanie podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.**

Uzasadnienie

W skardze konstytucyjnej K M. zakwestionowała konstytucyjność art. 90 w zw. z art. 95 ust. 3 pkt 3, art. 95 ust. 4, art. 97 ust. 5 ustawy o Policji i w zw. z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów,

mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów lub u.o.p.l.

Skarga konstytucyjna sformułowana została na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Decyzją z dnia marca 2013 r. Komendant Policji nakazał K M., M M. i małoletniemu J M. opróżnienie i przekazanie w stanie wolnym lokalu mieszkalnego nr (...) przy ul. (...) w W. Mieszkanie to, stanowiące własność W , pozostaje bowiem w dyspozycji Komendy Policji, a Skarżącej nie przysługuje do niego tytuł prawny.

Z uzasadnienia wymienionej decyzji wynika, że lokal mieszkalny nr (...) przy ul. (...) w W. został przydzielony T J. () w dniu grudnia 1964 r. przez ówczesną Komendę Milicji Obywatelskiej do wspólnego zamieszkania z

Od 1995 r. w spornym lokalu mieszkał M J. i w tym czasie podejmował On starania o wstąpienie w stosunek najmu tego mieszkania w miejsce swojego , T J. Wyrokiem z dnia listopada 2002 r. Sąd Rejonowy W oddalił powództwo M J. o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego nr (...) przy ul. (...) w W. po zmarłym T J.

W 2001 r. mieszkanie nr (...) przy ul. (...) w W. zajęła K M.

W powołanej wyżej decyzji Komendant Policji stwierdził, iż ani K M., ani mieszkający z Nią w spornym lokalu M M. i małoletni J M. nie są i nie byli funkcjonariuszami Policji i nie posiadają też uprawnień do policyjnej renty rodzinnej. Zatem, Skarżąca i członkowie Jej rodziny zajmują lokal mieszkalny nr (...) przy ul. (...) w W. bez tytułu prawnego i bez możliwości jego uzyskania. W rezultacie, w sprawie tej ma zastosowanie przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, nakazujący organowi

Policji wydanie decyzji o opróżnieniu spornego lokalu przez K M. i mieszkających w nim członków Jej rodziny.

Komendant Główny Policji, decyzją z dnia maja 2013 r., utrzymał w mocy decyzję Komendanta Policji z dnia marca 2013 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W , wyrokiem z dnia listopada 2013 r., sygn. akt , oddalił skargę K M. na wyżej wymienioną decyzję Komendanta Głównego Policji w przedmiocie opróżnienia lokalu mieszkalnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W podkreślił, iż nie ulega wątpliwości, że sporny lokal znajduje się w dyspozycji Komendanta Policji. Zatem, zgodnie z przepisami ustawy o Policji, tytuł prawny do tego lokalu mieszkalnego może uzyskać jedynie funkcjonariusz Policji.

Osoby wymienione w art. 89 ustawy o Policji, tj. niektórzy członkowie rodziny policjanta, które są uwzględniane przy przydziale lokalu mieszkalnego, nie posiadają samodzielnego tytułu prawnego do policyjnego mieszkania służbowego. Wprawdzie art. 29 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji przewiduje możliwość uzyskania przez członków rodziny policjanta tytułu prawnego do policyjnego mieszkania służbowego, niemniej jednak z uprawnienia tego mogą skorzystać tylko osoby uprawnione do renty rodzinnej po funkcjonariuszu, który spełnił warunki określone ustawą.

Skarżąca oraz członkowie Jej rodziny nie spełniają warunków określonych w art. 29 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji.

Następnie Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokiem z dnia listopada 2015 r., sygn. akt , oddalił skargę kasacyjną K M. od wymienionego wyżej wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , dzielając stanowisko sądu pierwszej instancji.

K M. wskazała, że zakwestionowane przepisy ustawy o Policji w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów przewidują, iż w przypadku gdy policjant, członkowie jego rodziny lub inne osoby bez tytułu prawnego zajmują lokal mieszkalny, znajdujący się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub organu Policji, to wówczas organ dysponujący danym lokalem jest uprawniony do wydania decyzji nakazującej jego opróżnienie przez wszystkie osoby w nim zamieszkujące.

Zatem, na gruncie zakwestionowanych przepisów, jedyną przesłankę wydania decyzji o opróżnieniu policyjnego mieszkania służbowego stanowi brak tytułu prawnego do tego lokalu.

Ustawa o policji nie przewiduje natomiast konieczności wskazania osobie eksmitowanej z mieszkania służbowego lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie.

W postępowaniu przed organem Policji i w postępowaniu sądowym, a następnie w postępowaniu egzekucyjnym nie podlega też ocenie, czy osoby, których dotyczy eksmisja, mają prawo do innego lokalu lub czy są one w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie. Eksmisja „na bruk” z policyjnego mieszkania służbowego może więc również dotyczyć rodzin z małoletnimi dziećmi, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i niemogących we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, jak ma to miejsce w przypadku rodziny Skarżącej.

Zakwestionowane przepisy, odmiennie niż przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, nie zapewniają ochrony przez bezdomnością osobom eksmitowanym z mieszkań będących w dyspozycji organów Policji.

W ocenie Skarżącej, pominięcie w ustawie o Policji regulacji podobnych do przewidzianych w ustawie o ochronie praw lokatorów, dotyczących konieczności badania sytuacji osobistej osób, których dotyczy eksmisja, i określających uprawnienie osób eksmitowanych do wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, godzi w zasadę nienaruszalności i

poszanowania godności człowieka (art. 30 Konstytucji), w prawo rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji do pomocy ze strony w władzy publicznej (art. 71 ust. 1 Konstytucji) oraz narusza obowiązek władzy publicznej prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, w szczególności przeciwdziałania bezdomności (art. 75 ust. 1 Konstytucji).

Merytoryczne odniesienie się do przedstawionego przez Skarżącą problemu konstytucyjności zakwestionowanego rozwiązania ustawy o Policji poprzedzić należy ustaleniem przedmiotu kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną K M.

Zaskarżony przepis art. 90 ustawy o Policji ma następujące brzmienie:

„Na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów.”.

Z kolei, zgodnie z art. 95 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 ustawy o Policji, poddany przez Skarżącą kontroli jako przepisy związkowe dla art. 90 tej ustawy:

„Art. 95 (...) 3. Decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się także: (...)

3) w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90, przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby - bez tytułu prawnego. (...)

4. Decyzję o opróżnieniu lokalu wydaje się w stosunku do wszystkich osób zamieszkałych w tym lokalu.”.

Art. 90 ustawy o Policji Skarżąca poddała konstytucyjnej kontroli również w związku z art. 97 ust. 5 ustawy o Policji i z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Pierwszy z wymienionych przepisów ma następujące brzmienie:

„Art. 97 (...) 5. 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. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi zaś:

„Art. 3. (...) 2. 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.

3. Przepisy niniejszej ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów w sposób korzystniejszy dla lokatora.”.

Z analizy skargi konstytucyjnej oraz pisma z dnia 30 maja 2016 r. uzupełniającego braki formalne tej skargi wynika, że, w ocenie Skarżącej, rozwiązanie przyjęte w art. 90 w zw. z art. 95 ust. 3 pkt 3, art. 95 ust. 4, art. 97 ust. 5 ustawy o Policji w zw. z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów jest regulacją niepełną, a to z tego powodu, że nie przewiduje choćby minimalnej ochrony przed bezdomnością rodzin wychowujących dzieci, znajdujących się trudnej sytuacji materialnej, a zamieszkujących, bez tytułu prawnego, w lokalu mieszkalnym, będącym w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub organu mu podległego.

Należy zatem zauważyć, iż Trybunał Konstytucyjny, w swym orzecznictwie, dzieli „regulacje nieistniejące” na pominięcia prawodawcze i zaniechania prawodawcze.

Podział ten jest związany z treścią art. 188 Konstytucji, z którego wynika, że «rolą Trybunału Konstytucyjnego jest przede wszystkim badanie istniejących norm prawnych („tego, co prawodawca unormował”). Ze względu

na założenie o zupełności systemu prawa oraz konieczność zapewnienia skuteczności przepisów konstytucyjnych, dopuszczalne jest także kontrolowanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy w badanych aktach prawnych nie brakuje pewnych elementów, koniecznych z punktu widzenia Konstytucji (a więc „tego, czego ustawodawca nie unormował”, choć był do tego zobowiązany przez ustawę zasadniczą - por. orzeczenie z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). Ze względu na niebezpieczeństwa związane z korzystaniem z tej możliwości (ryzyko wkroczenia przez Trybunał Konstytucyjny w uprawnienia władzy ustawodawczej, wbrew jego ustrojowej roli „negatywnego ustawodawcy” (...)) podlega ona szczególnym rygorom. Kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się wyłącznie do tzw. pominięć prawodawczych, które mogą polegać na brakach proceduralnych (...) albo - co w praktyce jest bardziej kontrowersyjne - materialnoprawnych (...). Nie obejmuje ona natomiast luk innego rodzaju - tzw. zaniechań prawodawczych. (...) punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie ustawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (...). Na tej podstawie można ustalić zakres bezczynności regulacyjnej ustawodawcy i rodzaj luki prawnej poddanej ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Całkowity brak regulacji danej kwestii (jej jakościowa odmienność od materii unormowanych w zaskarżonym przepisie) traktowany jest jako zaniechanie ustawodawcze (w doktrynie zwane także zaniechaniem właściwym albo absolutnym), niepodlegające kontroli Trybunału. Jej uregulowanie w sposób niepełny (niewystarczający, niekompletny, przy założeniu jakościowej tożsamości brakujących elementów z elementami ujętymi w zaskarżonym przepisie) stanowi zaś pominięcie prawodawcze (zwane także zaniechaniem względnym albo częściowym). Może ono być badane przez Trybunał - jednak tylko wtedy, gdy na poziomie Konstytucji istnieje „norma o treści

odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (...), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU(A) z 2014 r. Nr 11, poz. 123].

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny obszernie omówił, przyjmowane w dotychczasowym orzecznictwie, kryteria pozwalające na odróżnienie zaniechania legislacyjnego od pominięcia legislacyjnego.

Jedno z takich kryteriów stanowi «przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (ustawodawcy): jeżeli dane rozwiązanie zostało w zamierzony sposób pozostawione poza zakresem regulacji, należy je kwalifikować jako zaniechanie ustawodawcze (...). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest natomiast bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (...). 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”). 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 wykraczanie przez Trybunał Konstytucyjny poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym”» (*ibidem*).

Skuteczne podniesienie zarzutu pominięcia ustawodawczego zaś, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, «zależy od tego, czy podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem wykaże, że w określonej sytuacji rzeczywiście istnieje „jakościowa tożsamość” albo przynajmniej „daleko idące

podobieństwo” treści normatywnej ujętej w zakwestionowanym przepisie oraz materii, która została pozostawiona poza jego zakresem, a która - zdaniem inicjatora postępowania - powinna była w tym przepisie się znaleźć. Dopiero bowiem wykazanie, że istnieje tego typu związek między zakwestionowanym przepisem a materią „pominiętą” przez ustawodawcę, pozwala rozróżnić sytuację „regulacji fragmentarycznej (niepełnej)” od sytuacji „zaniechania ustawodawczego”, do którego kontroli Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany (zob. postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; pogląd podtrzymany w późniejszym orzecznictwie - zob. np. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110)» [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU(A) z 2015 r. Nr 10, poz. 175].

Na tle przedstawionego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, powstaje zasadnicza wątpliwość, czy zarzut pominięcia, sformułowany w skardze konstytucyjnej, może być skierowany do art. 90 ustawy o Policji w związku z art. 97 ust. 5 tej ustawy i z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Z uwagi na to, że niniejsze postępowanie zainicjowane zostało skargą konstytucyjną, na wstępie należy zauważyć, iż, zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację, a mianowicie, „prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być one podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. (...) skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę

skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (por. postanowienia TK z dnia: 22 lutego 2001 r., sygn. Ts 193/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 77; 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145). Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga sięgnięcia do sporu, na tle którego zapadło orzeczenie i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia” [postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., w sprawie o sygn. SK 25/03, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 7, poz. 83].

Jak wynika z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego i wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , istota problemu w sprawie K M. sprowadzała się do oceny, czy w ustalonym stanie faktycznym - brak tytułu prawnego Skarżącej i członków Jej rodziny do spornego mieszkania - mogła zostać wydana decyzja o opróżnieniu lokalu mieszkalnego przez rodzinę Skarżącej.

Podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy Skarżącej niewątpliwie stanowił więc art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. ust. 4 ustawy o Policji, dotyczący decyzji nakazującej opróżnienie lokalu mieszkalnego, będącego w dyspozycji organu Policji, przez wszystkie osoby zajmujące taki lokal bez tytułu prawnego.

Ostateczne rozstrzygnięcie sprawy K M. nie zapadło natomiast na podstawie art. 90 ustawy o Policji w zw. z art. 3 ust. 2 i 3 u.o.p.l., gdyż kwestia opróżniania lokali służbowych została wprost uregulowana w ustawie o Policji, i to w sposób odmienny od rozwiązań ustawy o ochronie praw lokatorów, co właśnie kwestionuje K M.

Art. 90 w zw. z art. 97 ust. 5 ustawy o Policji stanowiły podstawę decyzji w sprawie Skarżącej, ale Ta nie kwestionuje instytucji przydzielania policjantom mieszkań służbowych z zasobu mieszkaniowego, będącego w dyspozycji organów Policji, i opróżniania takich mieszkań oraz formy prawnej załatwiania takich spraw, czyli formy decyzji, lecz „brak” regulacji, zapewniającej Jej rodzinie ochronę przed tzw. eksmisją donikąd.

Przepisy art. 90 w zw. z art. 97 ust. 5 ustawy o Policji (i w zw. z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów) nie pozostają przy tym w związku z przyjętym przez Skarżącą zakresem zaskarżenia.

Art. 90 ustawy o Policji precyzuje bowiem, jakie lokale mogą zostać przeznaczone na mieszkania dla policjantów, tj. lokale znajdujące się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Przepis ten nie reguluje więc problematyki opróżniania mieszkań służbowych, w tym przez osoby zajmujące tenże lokal bez tytułu prawnego.

Kwestii tej nie dotyczą także art. 97 ust. 5 ustawy o Policji i art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, wskazane przez Skarżącą jako przepisy związkowe dla art. 90 ustawy o Policji.

Art. 97 ust. 5 ustawy o Policji określa bowiem jedynie, że przydział i opróżnienie lokalu mieszkalnego następuje w formie decyzji, art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wyłącza natomiast stosowanie przepisów tej ustawy w sprawach uregulowanych, m. in., w ustawie o Policji. Z kolei, art. 3 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wyraża zasadę, że przepisy innych ustaw (z wyjątkiem, o którym mowa w ust. 2 tego artykułu) mogą regulować ochronę praw lokatorów w sposób dla nich korzystniejszy.

W rezultacie stwierdzić należy, iż postępowanie w zakresie kontroli art. 90 w zw. z art. 97 ust. 5 ustawy o Policji w zw. z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, podlega umorzeniu, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Przedmiot kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną K M. stanowi natomiast art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji w zakresie, w jakim unormowanie to nie przewiduje ochrony -

przed opróżnieniem lokalu – rodzin, które wychowują dzieci i nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Podzielić należy zarzuty skierowane przez Skarżącą pod adresem art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. z ust. 4 ustawy o Policji oraz przedstawioną argumentację. W jej uzupełnieniu podnieść należy, co następuje.

Ustawa o Policji, w rozdziale zatytułowanym „Mieszkania funkcjonariuszy Policji”, przewiduje dla policjantów odrębny od cywilnoprawnego tryb zasiedlania i opróżniania mieszkań służbowych, co uzasadnione jest tym że, przyznane tą ustawą policjantowi prawo do lokalu mieszkalnego jest prawem związanym ze stosunkiem służbowym (stosunkiem podległości) łączącym policjanta z jednostką Policji. Prawo to stanowi formę przywileju dla policjantów, uzasadnionego specyfiką pełnionej służby, której istotnym elementem jest pełna dyspozycyjność, zależność od przełożonych służbowych i wykonywanie zadań służbowych w nielimitowanym czasie.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni on służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych.

Prawo do mieszkania służbowego, na zasadach określonych w ustawie o Policji, zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.), zwanej dalej ustawą o emeryturach policyjnych, przysługuje również emerytom i rencistom policyjnym oraz członkom rodziny zmarłego policjanta (emeryta i rencisty policyjnego), uprawnionym do renty rodzinnej po funkcjonariuszu Policji, do czasu

przydzielenia zastępczego lokalu mieszkalnego, nie krócej niż na czas posiadania uprawnień do policyjnej renty rodzinnej.

Art. 29 ustawy o emeryturach policyjnych stanowi:

„Art. 29. 1. Funkcjonariusze zwolnieni ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji odpowiednio ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub podległych im organów, albo Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy.

2. Prawo do lokalu mieszkalnego, określone w ust. 1, przysługuje również członkom rodzin uprawnionym do renty rodzinnej po funkcjonariuszach, którzy w chwili śmierci spełniali warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty policyjnej, oraz po zmarłych emerytach i rencistach.

3. Prawo do lokalu mieszkalnego, o którym mowa w ust. 1, przysługuje osobom wymienionym w ust. 2, do czasu przydzielenia zastępczego lokalu mieszkalnego, nie krócej jednak niż na czas posiadania uprawnień do policyjnej renty rodzinnej.”.

Przesłankę uzyskania przez policjanta prawa do mieszkania służbowego, zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy o Policji, stanowi niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych policjanta w miejscu pełnienia służby lub w miejscowości pobliskiej.

W myśl tego przepisu:

„Art. 95. 1. Lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej nie przydziela się policjantowi:

1) w razie skorzystania z pomocy finansowej, o której mowa w art. 94;

- 2) posiadającemu w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej lokal mieszkalny odpowiadający co najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej albo dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy;
- 3) którego małżonek posiada lokal mieszkalny lub dom określony w pkt 2;
- 4) w razie zbycia przez niego lub jego małżonka własnościowego prawa do spółdzielczego lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość albo dom, o którym mowa w pkt 2, z wyjątkiem przypadków określonych na podstawie art. 96 ust. 3.”.

Prawo policjanta do lokalu mieszkalnego jest realizowane w trybie administracyjnego przydziału mieszkania znajdującego się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów (art. 90 ustawy o Policji).

Lokalem będącym „w dyspozycji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych w rozumieniu art. 90 ust. 1 (*obecnie art. 90 – przypis własny*) ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji (...) jest zaś lokal, co do którego decyzja o jego przydziale lub o jego opróżnieniu należy do kompetencji jednostek podległych temu organowi” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. akt I CKN 683/00, system informatyczny Lex nr 74801). Zajmowania mieszkania „policyjnego” nie można więc utożsamiać z zajmowaniem lokalu komunalnego (*vide* - wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 387/08, system informatyczny Lex nr 521959).

Z kolei decyzja o opróżnieniu lokalu znajdującego się w zasobie mieszkaniowym Policji może zostać wydana w przypadkach wymienionych w art. 95 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o Policji, tj., ogólnie mówiąc, z przyczyn leżących po stronie policjanta, oraz w przypadku, gdy właściciel lokalu wypowiedział stosunek prawny dotyczący lokalu (art. 95 ust. 3a ustawy o Policji).

Decyzja taka, stosownie do zakwestionowanego przez Skarżącą art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, wydawana jest również wówczas, gdy policjant lub członkowie jego rodziny albo inne osoby zajmują lokal mieszkalny, znajdujący się w policyjnym zasobie mieszkaniowym, bez tytułu prawnego i w stosunku do wszystkich osób zamieszkałych w danym lokalu służbowym (art. 95 ust. 4 ustawy o Policji).

W postępowaniu o opóźnienie lokalu mieszkalnego znajdującego się w zasobie mieszkaniowym ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub organów mu podległych, zgodnie z przepisami ustawy o Policji, nie podlega ocenie, czy osoby, które mają opóźnić dany lokal mieszkalny, są w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ukształtowany jest pogląd, iż zasady przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych, pozostających w dyspozycji organów resortowych, mają charakter przepisów odrębnych w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów i w związku z tym nie istnieje możliwość stosowania przepisów tej ustawy, jak również przepisów Kodeksu cywilnego, dotyczących wstąpienia z mocy prawa w stosunek najmu przez osoby zajmujące taki lokal bez tytułu prawnego, czy też przepisów Kodeksu postępowania cywilnego - w zakresie eksmisji z tych lokali.

Rozstrzyganie spraw związanych z opróżnianiem mieszkania, będącego w dyspozycji organów Policji, przez policjanta, byłego policjanta, członka jego rodziny lub inną osobę, zajmujących taki lokal także bez tytułu prawnego, następuje w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu Policji, od której służy zainteresowanemu odwołanie w toku postępowania administracyjnego, a następnie skarga do sądu administracyjnego (*vide* - wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. I OSK 837/10, system informatyczny Lex nr 787152 i z dnia 17 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 122/13, system informatyczny Lex nr 1501742).

W sprawach o opróżnienie omawianych lokali mieszkalnych, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 kwietnia 2016 r., sygn. akt I OSK 2887/14, nie jest również dokonywana ocena, czy lokal jest niezbędny na potrzeby Policji, i nie ma też „podstaw do stosowania zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli” (system informatyczny Lex nr 2111053). „Przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji stanowi dyspozycję do wydania decyzji związanej o opróżnieniu lokalu mieszkalnego w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90, przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby - bez tytułu prawnego (...) W sprawach, w których wprowadzona jest instytucja decyzji związanej, nie ma podstaw do stosowania zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego obywateli, ze względu na jednoznaczne oznaczenie treści decyzji przez ustawodawcę (...) W sprawie organy były zobowiązane do podjęcia działań prowadzących do odzyskania lokalu i przydzielenia go funkcjonariuszowi Policji. Można stwierdzić, że w istocie zarzuty skargi kasacyjnej sprowadzają się do wskazania ewentualnego naruszenia interesu społecznego i słusznego interesu obywateli w sytuacji wykonania decyzji skutkującego pozbawieniem skarżącego lokalu. Podkreślić jednak należy, że wydanie decyzji na podstawie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji było konsekwencją zajmowania lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji Policji przez osobę, która nie posiada tytułu prawnego do lokalu. Kwestia niezbędności lokalu na potrzeby Policji nie stanowi ustawowej przesłanki do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu” (*ibidem*).

Stanowisko o rozpoznawaniu sprawy o opróżnienie lokalu mieszkalnego, będącego w zasobie mieszkaniowym organów Policji, w postępowaniu administracyjnosądowym i niedopuszczalności drogi sądowej przed sądem powszechnym ugruntowane jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego (*vide* - uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 11 stycznia 1996 r., sygn. III CZP 189/95, OSNC 1996, nr 7-8, poz. 93; z dnia 29 maja 2000 r., sygn.

III CZP 40/99, OSNC 2000, nr 12, poz. 214 i z dnia 11 października 2001 r., sygn. III CZP 48/01, OSNC 2002, Nr 4, poz. 46 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 2003 r., sygn. IV CKN 62/01, LEX nr 1130946).

W postępowaniu o opróżnienie lokalu na podstawie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji nie znajdują więc zastosowania – zawarte w ustawie o ochronie praw lokatorów – regulacje zapewniające ochronę przed tzw. eksmisją „na bruk”, ogólnie mówiąc, z przyczyn socjalnych również tym osobom, które lokal zajmują bez tytułu prawnego (art. 18 u.o.p.l.).

Na gruncie ustawy o Policji ochrona nie przysługuje więc także członkom rodziny zmarłego funkcjonariusza, w tym małoletnim - nieuprawnionym wprowadzić po nim do renty rodzinnej, lecz przez wiele lat mieszkającym z nim w mieszkaniu służbowym - którzy po jego śmierci nie mogą we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych.

Podnieść przy tym należy, iż decyzja o opróżnieniu policyjnego mieszkania służbowego podlega następnie przymusowej realizacji w trybie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.), której przepisy również nie zapewniają ochrony przed tzw. eksmisją „na bruk”.

Przypomnieć w tym miejscu wypada, że możliwość eksmisji bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), zwanej dalej ustawą z 1994 r., w miejsce dotychczasowej regulacji art. 46 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.), przewidującej przekwaterowanie byłego najemcy oraz osób z nim zamieszkujących w lokalu do pomieszczenia zastępczego. Na mocy ustawy z 1994 r. niektóre osoby eksmitowane mogły wprowadzić uzyskać prawo do

lokalu socjalnego, ale tylko te, którym takie uprawnienie zostało przyznane przez sąd, po rozważeniu dotychczasowego sposobu korzystania z lokalu przez najemcę oraz jego szczególnej sytuacji materialnej i rodzinnej (art. 36 ustawy z 1994 r.). Dla osób, którym sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego, ochronę stanowiło moratorium zimowe - tzw. eksmisji „na bruk” nie można było bowiem wykonywać w okresie od 1 listopada do 31 marca następnego roku (art. 34 ust. 1 i art. 37 ustawy z 1994 r.).

Następnie, wobec negatywnej oceny skutków, jakie wywołały nowe regulacje, umożliwiające dokonywanie tzw. eksmisji donikąd, ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317 ze zm.), przepis art. 36 ustawy z 1994 r. został zmieniony w ten sposób, że sąd został zobowiązany do badania z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania przez byłych najemców lokalu socjalnego, oraz do orzeczenia w wyroku o uprawnieniu do otrzymania takiego lokalu bądź o braku takiego uprawnienia. W przepisie tym zostały również wymienione kategorie podmiotów, którym ustawodawca zagwarantował prawo do lokalu socjalnego, jeśli nie mogą zamieszkać w innym lokalu. Ochroną tego przepisu objęte zostały kobiety w ciąży, małoletni, osoby niepełnosprawne i ubezwłasnowolnione oraz ich opiekunowie wspólnie zamieszkujący z tymi osobami, a także osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze stosownej uchwały (art. 36 ust. 4 ustawy z 1994 r.).

Zatem, w stosunku do części najemców, nadal istniała możliwość przeprowadzania eksmisji „na bruk”. Jedynym ich środkiem ochrony było moratorium zimowe, przewidziane w art. 37 ustawy z 1994 r.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w art. 2 stanowiła jednocześnie, iż jej przepisy stosuje się do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Ochroną art. 36 ust. 4 ustawy z 1994 r. nie zostały więc objęte osoby, wobec których orzeczony został nakaz opróżnienia lokalu.

Przepis ten był przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie o sygn. K. 11/00 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w związku z art. 37 ustawy z 1994 r. w zakresie, w jakim umożliwia wszczęcie lub prowadzenie egzekucji wobec osób, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 1 powołanej ustawy z 15 grudnia 2000 r., a w stosunku do których, prawomocnym wyrokiem zapadłym przed dniem wejścia w życie tej ustawy, orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego objętego na podstawie tytułu prawnego, są niezgodne z art. 30 i z art. 71 ust. 1 Konstytucji, zaś art. 2 wymienionej wyżej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. nie jest niezgodny z art. 72 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji (OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 54). Jednocześnie, postanowieniem z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. S 2/01, Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Sejmowi RP „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” (OTK ZU z 2001 r. Nr 3, poz. 58).

Obecnie obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów, w brzmieniu pierwotnym, utrzymała dotychczasowe rozwiązania ochronne dla osób eksmitowanych, przewidziane w ustawie z 1994 r.

I tak, na mocy art. 14 ust. 1 u.o.p.l., sąd został zobowiązany do orzeczenia w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu dłużnika do lokalu socjalnego lub o braku takiego uprawnienia, po rozważeniu

dotychczasowego sposobu korzystania przez dłużnika z lokalu oraz jego szczególnej sytuacji materialnej i rodzinnej. Pewnej kategorii osób, określonej ustawą, zagwarantowane też zostało prawo do lokalu socjalnego, pod warunkiem że osoby te nie mogą mieszkać w innym lokalu.

Obecnie obowiązek przyznania przez sąd lokalu socjalnego dotyczy: „1) kobiety w ciąży, 2) małoletniego, niepełnosprawnego (...) lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą, 3) obłożnie chorych, 4) emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, 5) osoby posiadającej status bezrobotnego, 6) osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały” (art. 14 ust. 4 u.o.p.l.).

Odnotować w tym miejscu należy, iż ustawa o ochronie praw lokatorów, w przepisach przejściowych (art. 35 ust. 1), przewidywała, że prawo do lokalu socjalnego na mocy tejże ustawy przysługuje także osobie, o której mowa w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., „jeżeli przed dniem 31 grudnia 2000 r. została objęta orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu, lub ostateczną decyzją administracyjną, o której mowa w art. 34, a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy”.

Przepis ten również był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

W wyroku z dnia 2 października 2002 r. w sprawie o sygn. K 48/01 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepis ten, „w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie do lokalu socjalnego osób, o których mowa w art. 14 ust. 4 tej ustawy, jeżeli zostały one objęte orzeczeniem sądowym nakazującym opróżnienie lokalu wydanym w okresie od dnia 31 grudnia 2000 r. do dnia wejścia w życie ustawy, a orzeczenie nie zostało wykonane do tego dnia, jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP”.

Następnie, ustawą z dnia 9 maja 2003 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 113, poz. 1069), art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów został zmieniony w ten sposób, że prawo do uzyskania lokalu socjalnego przyznano także osobie, o której mowa w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., „jeżeli przed dniem wejścia w życie ustawy została objęta orzeczeniem sądowym, chociażby nieprawomocnym, nakazującym opróżnienie lokalu, lub ostateczną decyzją administracyjną, o której mowa w art. 34, a orzeczenie to lub decyzja nie zostały wykonane przed dniem wejścia w życie ustawy”.

Mimo wprowadzenia omówionych zmian ustawowych, zapewniających prawo do lokalu socjalnego wszystkim osobom spełniającym warunki określone w art. 14 ust. 4 u.o.p.l., tj. zarówno tym, w stosunku do których wyroki eksmisyjne zapadły pod rządami tej ustawy, jak i przepisów poprzednio obowiązujących, to, w początkowym okresie obowiązywania ustawy, nadal możliwa była eksmisja bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie osób innych niż wymienione w art. 14 ust. 4 u.o.p.l.

Możliwość tzw. eksmisji „na bruk” została zniesiona dopiero na skutek zmiany art. 1046 Kodeksu postępowania cywilnego.

Na mocy art. 1 pkt 194 lit. b ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804) w art. 1046 k.p.c. zostały dodane przepisy § 4 – 11, przewidujące, m. in., obowiązek komornika wstrzymania czynności opróżnienia lokalu na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy dłużnik znajdzie takie pomieszczenie (§ 4), oraz warunki, jakie powinno spełniać tymczasowe pomieszczenie, a mianowicie, że powinno ono „1) nadawać się do zamieszkania; 2) zapewniać co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę; 3) znajdować się w

tej samej miejscowości lub pobliskiej, jeżeli zamieszkanie w tej miejscowości nie pogorszy nadmiernie warunków życia osób przekwaterowywanych” (§ 6).

Art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego również był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, w postępowaniu zainicjowanym wnioskiem Rady Miasta Gdyni. W sprawie tej Wnioskodawczyni upatrywała niekonstytucyjności m. in. art. 1046 § 4 k.p.c. w tym, że wraz ze zwiększeniem zadań gminy nie nastąpiły stosowne zmiany w podziale dochodów publicznych, które przyniosłyby gminom zwiększone środki finansowe na wykonanie nowego zadania.

W wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r. w sprawie o sygn. K 26/05 Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 1046 § 4 k.p.c. jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji [OTK ZU(A) z 2007 r. Nr 11, poz. 153].

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając problemy, jakie powstają w związku z nowym rozwiązaniem przyjętym w art. 1046 § 4 k.p.c., postanowieniem z dnia 4 marca 2008 r., sygn. S 2/08, zasygnalizował Sejmowi RP potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu jasnego określenia w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego obowiązków gminy związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia, o którym mowa w art. 1046 § 4 k.p.c. W toku rozpoznawania sprawy o sygn. K 26/05 Trybunał stwierdził bowiem, «że przywołany w tym przepisie obowiązek gminy wskazania tymczasowego pomieszczenia osobie, w stosunku do której orzeczono opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, bez orzeczenia o prawie dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, wymaga jasnego ukształtowania i dookreślenia w przepisach prawa materialnego, regulującego obowiązki gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (...) Zdaniem Trybunału, przepisy ustawy nie są jednak dostosowane do sytuacji, w której gminy mają "wskazywać" tymczasowe pomieszczenia osobom, w

stosunku do których orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, bez orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego lub zamiennego. Przepisy ustawowe, a w szczególności kodeks postępowania cywilnego oraz ustawa o ochronie praw lokatorów, nie określają, na jaki okres winno być udostępniane "tymczasowe pomieszczenie". Termin "tymczasowe" sugeruje, że na okres przejściowy, a zatem nie na czas nieoznaczony. Z ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej następuje przede wszystkim przy wykorzystaniu mieszkaniowego zasobu gminy (art. 4 ust. 3). Tymczasem, w myśl art. 20 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów lokale, stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. To znaczy, że, działając zgodnie z przepisami ustawy, gmina może wynajmować lokale wchodzące w skład jej zasobu mieszkaniowego, z przeznaczeniem na "tymczasowe pomieszczenia" wyłącznie na czas nieoznaczony, co przeczy "tymczasowości", a zatem przejściowości udostępnienia takiego pomieszczenia. Możliwe jest udostępnienie takiego pomieszczenia na czas oznaczony spoza zasobu mieszkaniowego gminy (art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów), jednak częstokroć działanie takie może być nieracjonalne z punktu widzenia gospodarki gminy. Gmina, gospodarując swoim mieniem i realizując określone zadania, powinna mieć możliwość kierowania się jasnymi, niesprzecznymi normami» [OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 2, poz. 33].

Dostosowanie systemu prawnego do wskazanego wyżej wyroku oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego nastąpiło ustawą z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 224, poz. 1342).

Do ustawy o ochronie praw lokatorów został wprowadzony nowy rozdział 4a, dotyczący tymczasowych pomieszczeń, zawierający m. in. przepisy ustalające okres najmu takich pomieszczeń oraz możliwość jego przedłużenia (art. 25b i art. 25e w zw. z art. 23 ust. 3) oraz przypadki, gdy pomieszczenie takie nie przysługuje (art. 25d). Dodany został również art. 2 ust. 1 pkt 5a, określający wymagania, jakie pomieszczenie to powinno spełniać, a także art. 4 ust. 2a, nakładający na gminę obowiązek wskazania dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia, noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsce noclegowe w przypadku wykonywania przez komornika opróżnienia lokalu w trybie art. 1046 § 4 k.p.c.

Ochrona praw osób eksmitowanych, którym sąd nie przyznał prawa do lokalu socjalnego, zagwarantowana została również w przepisach proceduralnych. Eksmisja tej grupy osób z lokalu do pomieszczenia tymczasowego musi bowiem zostać wstrzymana do czasu wskazania dłużnikowi przez gminę tymczasowego pomieszczenia, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Dopiero po upływie tego terminu komornik może usunąć dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe (art. 1046 § 4 k.p.c.). Jeśli zaś dłużnikowi nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia, to wówczas usunięcie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe może nastąpić po wskazaniu takiej placówki przez gminę, właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu (art. 1046 § 5¹ k.p.c.).

Analiza dotychczasowego stanu prawnego wskazuje, iż dokonywane po 1994 r. zmiany stanu prawnego miały na celu zapewnienie osobom eksmitowanym z lokali mieszkalnych - również tym, które lokale zajmują bez tytułu prawnego - pewnego poziomu ochrony przed bezdomnością, polegającej na umożliwieniu im korzystania z tymczasowych pomieszczeń, a następnie - z miejsc noclegowych w różnych placówkach służących takim celom. Jednocześnie szczególną ochroną, tj. gwarancją uzyskania prawa do lokalu

socjalnego, objęte zostały przez ustawodawcę osoby eksmitowane z lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, spółdzielni mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego, znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji materialnej i społecznej (art. 14 ust. 4 w zw. z ust. 7 i w zw. z art. 18 u.o.p.l.). Lokal socjalny mogą otrzymać również inne osoby eksmitowane na podstawie wyroku nakazującego opróżnienie lokalu (art. 14 ust. 1 i 3 u.o.p.l.).

Omówione przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, o czym już była mowa wyżej, nie mają zastosowania do opróżnienia lokalu znajdującego się w dyspozycji organów Policji, zaś sama ustawa o Policji nie zapewnia jakiegokolwiek ochrony przed tzw. eksmisją „na bruk” osobom, w stosunku do których wydana została decyzja o opróżnieniu takiego lokalu mieszkalnego, co kwestionuje Skarżąca.

Jako wzorce kontroli zakwestionowanej regulacji art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji Skarżąca wskazała art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

W myśl art. 30 Konstytucji, „[p]rzyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, «"przedmiotem prawa do godności jest, w najogólniejszym ujęciu, stworzenie (zagwarantowanie) każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim, by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych (zwłaszcza władzy publicznej) i nie stanowił tylko instrumentu w urzeczywistnianiu ich celów" (cytowany wyrok o sygn. SK 48/05). Sprzeczne z art. 30 Konstytucji są takie regulacje, które poniżają jednostkę, traktują ją krzywdząco, godzą w jej status obywatelski,

społeczny czy zawodowy, "wywołując usprawiedliwione okolicznościami intersubiektywne przeświadczenie, że jednostkę dotknęła poprzez takie regulacje prawne niesprawiedliwa, nieuzasadniona krzywda" (wyrok z 14 lipca 2003 r., sygn. SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63; teza podtrzymana w cytowanym wyroku o sygn. K 28/05 oraz wyrokach z: 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40 oraz 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 85)» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie o sygn. U 5/13, OTK ZU(A) z 2013 r. Nr 9, poz. 136].

Zasada poszanowania i ochrony godności człowieka była także przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w aspekcie niektórych regulacji prawnych dotyczących tzw. eksmisji „na bruk”, które to rozważania zachowują aktualność w sprawie skargi konstytucyjnej K M.

W powołanym wyżej wyroku z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie o sygn. K. 11/00 Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż «pojęcie godności człowieka nie daje się sprowadzić do jednego aspektu znaczeniowego. Może ono występować w rozmaitych kontekstach i przenikać różne koncepcje polityczne, filozoficzne, religijne (P. Dutkiewicz, Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa, Kraków 1996). Ustrojodawca nadał godności człowieka znaczenie konstytucyjne czyniąc z niej płaszczyznę odniesienia dla systemu wartości, wokół którego zbudowano Konstytucję a zarazem fundament całego porządku prawnego w Państwie (zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 23 marca 1999 r., K. 2/98). Już we wstępie do konstytucji podkreśla się, że stosowaniu konstytucji winna towarzyszyć dbałość o zachowanie przyrodzonej godności człowieka. Godność zatem nie może być rozumiana jako cecha czy też zespół praw nadanych przez państwo. Jest ona bowiem w stosunku do państwa pierwotna, w konsekwencji czego zarówno ustawodawca jak i organy stosujące prawo muszą respektować treści zawarte w pojęciu godności, przysługującej każdemu człowiekowi. Treści

te najściślej wiążą się z konstytucyjnym statusem jednostki, toteż w art. 30 otwierającym Rozdział II konstytucji, przewidziano, iż "przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych". Będąc źródłem praw i wolności jednostki, pojęcie godności determinuje sposób ich rozumienia i urzeczywistniania przez państwo. Zakaz naruszania godności człowieka ma charakter bezwzględny i dotyczy wszystkich. Natomiast obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został na władze publiczne państwa. W konsekwencji wszelkie działania władz publicznych powinny z jednej strony uwzględniać istnienie pewnej sfery autonomii, w ramach której człowiek może się w pełni realizować społecznie a z drugiej działania te nie mogą prowadzić do tworzenia sytuacji prawnych lub faktycznych odbierających jednostce poczucie godności. Przesłanką poszanowania tak rozumianej godności człowieka jest między innymi istnienie pewnego minimum materialnego, zapewniającego jednostce możliwość samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie oraz stworzenie każdemu człowiekowi szans na pełny rozwój osobowości w otaczającym go środowisku kulturowym i cywilizacyjnym» (*op. cit.*). Istotnym elementem dla zapewnienia poszanowania godności jednostki jest stworzenie możliwości zaspokojenia podstawowej potrzeby każdego człowieka, jaką jest potrzeba mieszkaniowa.

Obowiązki organów państwa, jakie wynikają z art. 30 Konstytucji, sprowadzają się do dwóch rodzajów działań: poszanowania i ochrony godności. Rozumienie tych działań Trybunał Konstytucyjny przedstawił w wyroku z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05, stwierdzając, że obowiązek poszanowania godności człowieka «należy z jednej strony rozumieć jako zakaz podejmowania przez władze publiczne jakichkolwiek działań, które naruszałby godność człowieka (aspekt negatywny), a z drugiej - jako nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które ochronią jednostkę przed sytuacjami nie

do pogodzenia z jej godnością (aspekt pozytywny). Natomiast obowiązek "ochrony" godności człowieka wiąże się z "zewnętrznymi" działaniami władz publicznych, które powinny zapewnić, aby pozostałe podmioty stosunków społecznych (w tym osoby fizyczne) nie naruszały godności innych osób (por. L. Garlicki, uwagi do art. 30, [w:] *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 17-18)» [OTK ZU(A) z 2009 r. Nr 7, poz. 108].

Przedstawione orzecznictwo i poglądy doktryny uzasadniają stanowisko, iż pominięcie w art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji nawet minimalnego standardu ochrony przed bezdomnością znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej rodzin z dziećmi, które to rodziny we własnym zakresie nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, stanowi naruszenie art. 30 Konstytucji.

Jako podstawę kontroli dla zakwestionowanego rozwiązania Skarżąca wskazała również cały art. 71 ust. 1 Konstytucji.

Przypomnieć zatem wypada, iż art. 71 ust. 1 Konstytucji w zdaniu pierwszym, stanowiącym, iż państwo w swojej polityce uwzględnia dobro rodziny, „wyraża przede wszystkim prawo w znaczeniu przedmiotowym, a zatem przepis ten wskazuje na powinności państwa w zakresie realizacji jego obowiązków wobec rodziny. Artykuł 71 ust. 1 zd. 2 Konstytucji wyraża natomiast również prawo podmiotowe podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej” [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie o sygn. P 3/05, OTK ZU(A) z 2005 r. Nr 10, poz. 115].

Zatem, skoro art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie wyraża prawa podmiotowego, lecz normę programową, to nie może on stanowić wzorca kontroli dla kwestionowanego rozwiązania ustawowego w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną.

Z tego względu postępowanie w zakresie kontroli art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. z ustępem 4 tego artykułu ustawy o Policji, w kwestionowanym zakresie, z art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej podlega umorzeniu, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Pominięcie w art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji opisanej wyżej regulacji ocenić natomiast należy jako niezgodne z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Przepis ten przyznaje rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza rodzinom wielodzietnym i niepełnym, prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 71 ust. 1 Konstytucji «daje podstawę do dyferencjacji form działania państwa w odniesieniu do dwóch rodzajów rodzin:

- funkcjonujących prawidłowo, które co do zasady powinny samodzielnie (we własnym zakresie) dbać o swoją sytuację w warunkach zapewnienia przez państwo poszanowania zasady dobra rodziny w polityce społecznej i gospodarczej, oraz
- znajdujących się "w trudnej sytuacji materialnej i społecznej", wobec których państwo ma obowiązek "szczególnej" pomocy; w ramach tej kategorii prawo (może nawet pierwszeństwo) dostępu do pomocy państwa mają "zwłaszcza" dwie kwalifikowane postacie takich rodzin, wymienione wprost w art. 71 ust. 1 Konstytucji: rodziny wielodzietne i niepełne (ale znowu - nie wszystkie, lecz tylko te spełniające warunek trudnej sytuacji). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w powołanej sprawie o sygn. P 3/05 pomoc takim rodzinom ma mieć charakter "szczególny" w tym znaczeniu, że "wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną innym osobom".

Znajdowanie się w trudnej sytuacji materialnej należy rozumieć jako sytuację, w której warunki bytowe nie pozwalają rodzinie na "wypełnianie funkcji, jakie państwo wiąże z rodziną". Natomiast znajdowanie się w trudnej sytuacji społecznej należy utożsamić z "nienaturalnym, zachwianym stanem osobowym rodziny oraz zakłóceniami w jej funkcjonowaniu z racji niewypełnienia lub nienależytego wypełniania ról społecznych przez członków rodziny" (W. Maciejko, *op.cit.*, s. 34). Przesłanki te należy rozpatrywać rozłącznie, tzn. uznać, że obowiązek szczególnej pomocy państwa aktualizuje się już przy wystąpieniu jednej z nich, choć często będą one spełnione równocześnie (np. rozwód najczęściej oznacza obniżenie poziomu życia wszystkich członków rodziny)» [wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 czerwca 2008 r., sygn. P 18/06, OTK ZU(A) z 2008 r. Nr 5, poz. 83].

Rodziny wychowujące dzieci, znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, które we własnym zakresie nie mogą zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, na skutek wydania decyzji o opróżnieniu lokalu na podstawie art. 95 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 ustawy o Policji, a następnie jej realizacji w trybie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zostają pozbawione „dachu nad głową”.

Obowiązujące rozwiązanie prowadzić może więc do pogłębienia się już i tak trudnej sytuacji rodzin wychowujących dzieci i niemogących we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, co, niewątpliwie, pozostaje w sprzeczności z, wyrażonym w art. 71 ust. 1 zdanie drugie ustawy zasadniczej, prawem takich rodzin do szczególnej pomocy ze strony władzy publicznej.

Ustawodawca, wypełniając dyspozycję art. 71 ust. 1 Konstytucji, powinien więc stworzyć pewne gwarancje zapobiegające bezdomności takich rodzin, m.in. poprzez umożliwienie uzyskania szczególnej pomocy ze strony władz publicznych w postaci zapewnienia pewnego poziomu ochrony przed tzw. eksmisją „na bruk”.

Jako wzorzec kontroli art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji w zaskarżonym zakresie K M. wskazała także art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Zgodnie z dyrektywą art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej, władze publiczne powinny podejmować działania sprzyjające zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Norma ta przykładowo wskazuje także rodzaje działań podejmowanych dla realizacji wymienionych w niej celów, ale, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12 stycznia 2000 r. w sprawie o sygn. Ts 62/99, sposób przeprowadzenia tych działań jest tylko w niewielkim stopniu zdeterminowany treścią przepisów Konstytucji (...) Z powyższego nie wynika jednak w sposób oczywisty, że art. 75 ust. 1 Konstytucji nie może być podstawą kontroli konstytucyjności norm prawnych. Brak podejmowania jakichkolwiek działań prawodawczych lub też podejmowanie działań, które utrudniałyby obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych, stanowiłby bowiem podlegające kontroli Trybunału Konstytucyjnego naruszenie art. 75 ust. 1” [OTK ZU(B) z 2002 r. Nr 4, poz. 240].

Zakwestionowane rozwiązanie ustawy o Policji, nieprzewidujące ochrony, przed opróżnieniem mieszkania służbowego, rodzin wychowujących dzieci, a znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i niemogących we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, w powiązaniu z art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uprawniającym egzekutora, przeprowadzającego egzekucję z lokalu mieszkalnego, do usunięcia takich rodzin z mieszkania bez wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, może prowadzić do bezdomności takich rodzin.

Rozwiązanie przyjęte art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji - przez to, że nie przewiduje ochrony omawianej grupy rodzin przed opróżnieniem policyjnego mieszkania służbowego - nie realizuje więc

konstytucyjnego obowiązku przeciwdziałania bezdomności i prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Art. 95 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji, w zakwestionowanym zakresie, ocenić zatem należy jako niezgodny również z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Z powyższych względów przedstawiam stanowisko jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego