

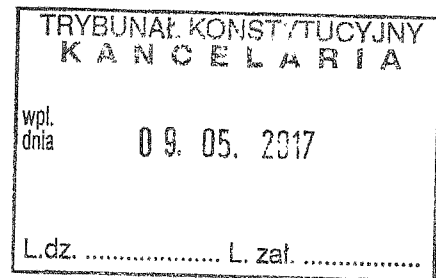


RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 8 maja 2017 r.

PK VIII TK 32.2017

SK 6/17



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną J B. wnoszącego o stwierdzenie, że przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.) w zakresie, „w jakim wyłącza stosowanie przepisów ogólnych Kodeksu cywilnego i tym samym uniemożliwia skorzystanie z instytucji wejścia w stosunek najmu wyrażonej w art. 691 kodeksu cywilnego, oraz wyłącza drogę egzekucji sądowej w sprawach cywilnych i zagwarantowanie ochrony przed eksmisją w stosunku do osób, wobec których została wydana decyzja o opróżnieniu lokalu”, jest niezgodny z art. 30, art. 32, art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji RP

- 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., 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., poz. 2074) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

- 1) art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.) jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a w zakresie, w jakim nie przewiduje ochrony przed opróżnieniem lokalu z powodów społecznych oraz w okresie od 1 listopada do 31 marca, jest niezgodny z art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP;**
- 2) w pozostałym zakresie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy 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 J B. (dalej jako: Skarżący) zakwestionował konstytucyjność art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.; dalej jako: ustawa o Policji), w zakresie opisanym w *petitum* tej skargi.

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

Decyzją nr z dnia lipca 1980 r. Komendanta Milicji Obywatelskiej w W został przydzielony byłemu funkcjonariuszowi Milicji Obywatelskiej - - lokal mieszkalny przy ul. w W do wspólnego zamieszkiwania

Po śmierci zostało potwierdzone prawo do dalszego zajmowania lokalu przez wdowę – S B. ( ). W dniu marca 2006 r. Gospodarstwo Pomocnicze Komendy Policji zawarło ze S B. umowę najmu lokalu mieszkalnego, wskazując w jej treści, że Skarżący jest osobą uprawnioną do zamieszkania w nim. Po śmierci S B. w lokalu tym pozostał Skarżący, który nie jest funkcjonariuszem Policji ani też nie jest uprawnionym do renty rodzinnej po takim funkcjonariuszu.

Powyższe okoliczności spowodowały, że zostało wszczęte z urzędu postępowanie w sprawie opróżnienia lokalu mieszkalnego przy ul.

w W

Decyzją nr z dnia stycznia 2014 r. Komendant Policji nakazał Skarżącemu wraz ze wszystkimi osobami zamieszkałymi opróżnienie zajmowanego lokalu i przekazanie go w stanie wolnym.

Decyzją nr z dnia marca 2014 r. Komendant Główny Policji utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji z dnia stycznia 2014 r.

Na decyzję Komendanta Głównego Policji Skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W , który wyrokiem z dnia stycznia 2015 r. (sygn. ) oddalił skargę.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia lipca 2016 r. (sygn. ) oddalił skargę kasacyjną Skarżącego od wyroku sądu pierwszej instancji.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia lipca 2016 r. podkreślił przede wszystkim, że problematyka przydziału i opróżniania mieszkań funkcjonariuszy Policji oraz emerytów i rencistów policyjnych została odrębnie uregulowana w przepisach resortowych i nie mają do niej zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego, w tym art. 691, a także powszechne rozwiązania dotyczące najmu lokali oraz ochrony praw lokatorów.

Skarżący, uzasadniając niezgodność zaskarżonego przepisu art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z przedstawionymi w *petitum* wzorcami kontroli konstytucyjności, wskazał, że przepis ten nie zawiera żadnych, nawet minimalnych gwarancji chroniących przed bezdomnością. W ocenie Skarżącego, wydana na podstawie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji decyzja o opróżnieniu lokalu prowadzi do natychmiastowej eksmisji i nie uzależnia się jej wydania od przydzielenia lokalu zastępczego lub pomieszczenia tymczasowego. Narusza to, zdaniem Skarżącego, zasadę nienaruszalności i poszanowania godności człowieka, określoną w art. 30 Konstytucji RP, oraz nałożony na władze publiczne - na podstawie art. 75 ust. 1 Konstytucji RP - obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności.

Niezgodność zakwestionowanego przepisu z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji, w ocenie Skarżącego, polega natomiast na tym, że ów kwestionowany przepis - poprzez wskazanie administracyjnego trybu załatwiania spraw dotyczących opróżnienia lokalu przez osobę zajmującą go bez tytułu prawnego - powoduje konsekwencje prawne w postaci niemożności przeniesienia sprawy na drogę postępowania przed sądem powszechnym, wykluczając w ten sposób dochodzenie roszczeń na drodze postępowania cywilnego, takich jak: wejście w stosunek najmu, określone w art. 691 Kodeksu cywilnego; ochrona posiadania; ustalenie stosunku prawnego. Ponadto, zdaniem Skarżącego, przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji dotyczy osób, które nigdy nie posiadały tytułu prawnego do korzystania z lokali przeznaczonych dla funkcjonariuszy Policji, a zatem powinny posiadać, zagwarantowaną przepisami prawa, drogę do procesu cywilnego. Brak wyraźnych unormowań w tym zakresie prowadzi w konsekwencji do naruszenia prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd.

Przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, w ocenie Skarżącego, narusza także zasadę równości wobec prawa, określoną w art. 32 Konstytucji RP, w taki

sposób, że faworyzuje osoby, które, zajmując lokal bez tytułu prawnego, są uprawnione - na podstawie innych ustaw - do korzystania z przepisów Kodeksu cywilnego oraz powszechnych rozwiązań dotyczących najmu lokali i ochrony praw lokatorów, względem pozbawionych takiego uprawnienia osób, wobec których toczy się postępowanie o opróżnienie lokalu na podstawie ustawy o Policji.

Mając na uwadze specyfikę środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw jednostki, jakim jest skarga konstytucyjna, merytoryczne odniesienie się do treści zarzutów sformułowanych w skardze J B. poprzedzić należy rozważeniem zakresu dopuszczalnej kontroli zaskarżonego przepisu.

Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, badanie, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania, jest konieczne na każdym etapie postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie (zob. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. SK 67/05, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 168; z dnia 8 kwietnia 2008 r., sygn. SK 80/06, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 51; z dnia 19 października 2010 r., sygn. SK 8/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 94).

Przypomnieć należy, że, w myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, zakwestionować zgodność z Konstytucją przepisów ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo obowiązkach określonych w Konstytucji. Zasady, na jakich dopuszczalne jest korzystanie ze skargi konstytucyjnej, precyzuje ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072), z której art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 wynika obowiązek wskazania, która konstytucyjna wolność lub prawo, i w jaki sposób -

zdaniem Skarżącego - zostały naruszone, oraz obowiązek uzasadnienia zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem Skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

Wśród zarzutów skierowanych do art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji Skarżący sformułował zarzut naruszenia zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady określoności przepisów prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP. Zarzut ten Skarżący powiązał - co prawda - funkcjonalnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, jednakże w uzasadnieniu skargi, w odniesieniu do wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji RP, omówił tylko treść tych zasad, odwołując się przy tym do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz literatury przedmiotu. W piśmie procesowym z dnia 23 grudnia 2016 r. Skarżący dodał jedynie, że za sprzecznością zaskarżonego przepisu z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przemawia brak jasnych unormowań w zakresie dopuszczalności przeniesienia sprawy rozstrzygniętej decyzją administracyjną na drogę postępowania przed sądem powszechnym, co w konsekwencji prowadzi do naruszenia prawa do sądu.

Skarżący nie uzasadnił zatem, w czym upatruje naruszenie zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP przez zaskarżony przepis ustawy o Policji. Ocena Skarżącego, dotycząca braku jasnych unormowań w zakresie dopuszczalności przeniesienia sprawy rozstrzygniętej decyzją administracyjną na drogę postępowania przed sądem powszechnym, nie może też być wystarczającym argumentem do uznania, że zaskarżony przepis jest niejasny i przez to narusza zasadę określoności przepisów prawa. Zaznaczyć bowiem należy, że Trybunał Konstytucyjny podkreślał, iż nie każda, „[...] *ale jedynie kwalifikowana – tj. niedająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni - nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności*” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2014 r., sygn. Ts 242/12, OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 199).

Dodatkowo podkreślić należy, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasady wynikające z art. 2 Konstytucji RP mogą być w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej jedynie pomocniczym wzorcem kontroli; przy jednoczesnym badaniu innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 kwietnia 2015 r., sygn. Ts 356/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 330 i orzecznictwo tam przywołane). Zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu ustawy o Policji z zasadami wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP mógłby być więc rozpatrywany przez Trybunał Konstytucyjny w ramach niniejszej sprawy - w przypadku spełnienia przedstawionych powyżej przesłanek - wyłącznie w ramach oceny sposobu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2004 r., sygn. SK 10/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 2).

Z tych względów, postępowanie w zakresie kontroli zakwestionowanego przepisu z zasadami zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności przepisów prawa, wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP, 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.

Zauważyć także należy, że Skarżący sformułował zarzut niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 Konstytucji RP. Przepis ten również nie może być samodzielnym wzorcem kontroli w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną. Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 24 października 2001 r. (sygn. SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225), „[...] art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także

*konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją >>współstosowania<< dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych". Art. 32 Konstytucji RP można więc wskazać jako wzorzec kontroli w postępowaniu skargowym zasadniczo tylko wówczas, gdy Skarżący jednocześnie wskaże, jaka jego wolność lub prawo, wynikające z innych przepisów Konstytucji, zostały naruszone regulacją zakwestionowaną w skardze konstytucyjnej (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2002 r., sygn. Ts 108/01, OTK ZU nr 2/B/2002, poz. 138).*

W niniejszej skardze konstytucyjnej zabrakło takiego wskazania, bowiem Skarżący przedstawił art. 32 Konstytucji RP jako samodzielny wzorzec kontroli zakwestionowanej regulacji.

Tym samym, postępowanie w zakresie kontroli przepisu art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z zasadą równości wobec prawa, sformułowaną w art. 32 Konstytucji RP, 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.

W rezultacie, art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji może podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie jedynie pod kątem zgodności z wzorcami z art. 45 ust. 1, art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

Odnosząc się do powyższych zarzutów, należy na wstępie zauważyć, że art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Prawo wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy do katalogu praw podmiotowych, przysługujących każdej jednostce. Ma ono charakter autonomiczny, jest samoistne oraz chronione bez



względu na niedochowanie pozostałych praw podmiotowych. Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że prawo do sądu obejmuje w szczególności: prawo dostępu do sądu, czyli prawo do uruchomienia postępowania przed sądem; prawo do odpowiednio ukształtowanej i rzetelnej procedury sądowej - zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności; prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd w rozsądnym terminie oraz prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę (zob. w szczególności wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 29; z dnia 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32, z dnia 13 stycznia 2015 r., sygn. SK 34/12, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 1).

Art. 30 Konstytucji RP wyraża prawo podmiotowe każdego do poszanowania godności i jednocześnie *expressis verbis* ustanawia bezwarunkowy zakaz naruszania godności ludzkiej. Zakaz naruszania godności adresowany jest do wszystkich. Obowiązek poszanowania i ochrony godności został natomiast nałożony na władze publiczne, które muszą nie tylko powstrzymać się przed działaniami godzącymi w godność jednostki, ale też ochraniać ją przed działaniami osób trzecich. Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy doktryny, uznał, że „[...] *godność człowieka jako wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności człowieka (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna - towarzyszy człowiekowi zawsze i nie może być naruszona ani przez prawodawcę, ani przez określone czyny innych podmiotów [...]*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 19). Na tym tle Trybunał wielokrotnie argumentował, że godność człowieka jest jedynym prawem, wobec którego nie jest możliwe zastosowanie zasady proporcjonalności (zob. cytowany wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2003 r., sygn. K 7/01, *op. cit.*; podobnie wyroki Trybunału

Konstytucyjnego: z dnia 20 marca 2006 r., sygn. K 17/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 30 oraz z dnia 13 grudnia 2004 r., sygn. K 20/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 115). W orzeczeniu dotyczącym zabezpieczenia godnych warunków życia Trybunał Konstytucyjny zauważył natomiast, że „*prześlanką poszanowania [...] 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*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K. 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54).

Z kolei, w art. 75 Konstytucja RP nie formułuje prawa do mieszkania w znaczeniu prawa podmiotowego każdego obywatela. Art. 75 jest jednak źródłem pewnych minimalnych treści normatywnych w odniesieniu do obowiązków władzy publicznej w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jako kategoria konstytucyjna nie istnieje również prawo do lokalu. Istnieje natomiast *ochrona praw lokatorów*, o której mowa w art. 75 ust. 2 Konstytucji RP. W doktrynie wskazuje się na możliwość formułowania skargi konstytucyjnej w oparciu o art. 75 Konstytucji RP, gdyż niektóre normy programowe mogą zostać naruszone i mogą wobec tego być chronione przez mechanizm skargi konstytucyjnej – chodzi tu przede wszystkim o ochronę swoistego minimum związanego z istnieniem statuowanych w nich praw (zob. M. Safian w dyskusji do referatu Z. Czeszejko-Sochackiego, *Skarga konstytucyjna (w:) Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Warszawa, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich 1999, s. 290). Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie również dopuszcza możliwość formułowania skargi konstytucyjnej w oparciu o art. 75 Konstytucji RP w zakresie minimalnej treści normatywnej wywodzonej z tego przepisu (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 maja 2001 r., sygn. SK 1/00,

OTK ZU nr 4/2001, poz. 84; z dnia 9 września 2003 r., sygn. SK 28/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74).

Przechodząc do oceny konstytucyjności zakwestionowanego art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, zauważyć należy, że prawo do lokalu mieszkalnego w służbach mundurowych powiązane jest z charakterem stosunku służbowego funkcjonariuszy służb mundurowych, a regulacje te przewidziane są nie tylko w ustawie o Policji (art. 88 ust. 1 tej ustawy), ale też w szczególności w ustawach o: Straży Granicznej (art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; Dz. U. z 2016 r., poz. 1643), Państwowej Straży Pożarnej (art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej; Dz. U. z 2016 r., poz. 603), Biurze Ochrony Rządu (art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu; Dz. U. z 2016 r., poz. 552), Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (art. 102 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Dz. U. z 2016 r., poz. 1897), Służbie Więziennej (art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej; Dz. U. z 2016 r., poz. 713). Zakwaterowaniu żołnierzy i innych osób dedykowana jest natomiast w całości ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 207).

Wymienione przepisy statuują, że funkcjonariusz w służbie stałej (a także żołnierz zawodowy od dnia wyznaczenia na pierwsze stanowisko służbowe) ma prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej. Prawo to wynika z istoty pełnionej służby związanej z dyscypliną, dyspozycyjnością, nielimitowanym czasem pracy, jak również koniecznością zapewnienia niezbędnej liczby funkcjonariuszy w danej miejscowości. Jak słusznie podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2008 r. (sygn. I OSK 447/07, Centralna Baza Orzeczeń Sądów

Administracyjnych NSA), „*prawo funkcjonariusza do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której stale pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej ma mu zapewnić zarówno prawidłowe pełnienie służby, jak i warunki niezbędne dla założenia rodziny i prowadzenia normalnego życia rodzinnego*”.

Powiązanie prawa do lokalu mieszkalnego funkcjonariusza służby mundurowej z istotą stosunku służbowego wygenerowało zatem potrzebę wprowadzenia do wymienionych powyżej ustaw resortowych szczególnego trybu przyznawania i opróżniania tych lokali.

Z uwagi na odrębność tych regulacji, ustawa 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; dalej jako: ustawa o ochronie praw lokatorów) w art. 1a wyłączyła jej stosowanie do lokali będących w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego, a w art. 3 ust. 2 - w odniesieniu 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 - przewidziała możliwość jej stosowania, jednak jedynie wówczas, gdy przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej.

Regulacje prawne dotyczące mieszkań funkcjonariuszy Policji zawarte zostały w rozdziale 8 ustawy o Policji i normują one kwestie prawa do lokalu mieszkalnego funkcjonariusza Policji i członków jego rodziny (art. 88 i art. 89 ustawy o Policji) oraz świadczenia związane z prawem do lokalu, jakimi są: równoważnik pieniężny za remont zajmowanego lokalu mieszkalnego (art. 91 ustawy o Policji), równoważnik pieniężny za brak lokalu mieszkalnego (art. 92 ustawy o Policji), pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość (art. 94 ustawy o Policji).

Ponadto, w art. 90 ustawy o Policji wskazano, że na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczone są lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Krąg osób uprawnionych do mieszkania funkcjonariusza Policji także został jednoznacznie określony i z uwagi na ścisłe powiązanie prawa do lokalu mieszkalnego z charakterem pełnionej służby przyjęto rozwiązanie, iż uprawnionym do lokalu jest przede wszystkim policjant (art. 88 ustawy o Policji), a członkowie jego rodziny (wymienieni w art. 89 ustawy o Policji) posiadają pochodne uprawnienie do zamieszkiwania w tym lokalu w odniesieniu do prawa tego funkcjonariusza. Dodatkowo, art. 98 ustawy o Policji oraz 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) daje uprawnienie do zajmowania tych lokali emerytom i rencistom policyjnym oraz 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. Uprawnionym do renty rodzinnej członkom rodzin prawo do lokalu mieszkalnego przysługuje jedynie do czasu przydzielenia lokalu zastępczego.

Przywołane przepisy rozdziału 8 ustawy o Policji, w art. 95 i art. 97 ust. 5, jednoznacznie określają administracyjny tryb przydziału i opróżniania mieszkań funkcjonariuszy Policji. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji (Dz. U. Nr 167, poz. 1754), wyłącznie decyzja administracyjna wydana w sprawie przydziału policyjnego lokalu mieszkalnego jest podstawą do zawarcia umowy najmu takiego lokalu.

Zgodnie z treścią zaskarżonego przepisu art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, „*decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się także w przypadku zajmowania lokalu, znajdującego się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby - bez tytułu prawnego*”.

Przeгляд orzecznictwa sądownoadministracyjnego związanego z przepisami dotyczącymi przyznawania i opróżniania mieszkań funkcjonariuszy Policji, a w szczególności z zakwestionowanym przepisem art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, wskazuje, że został ukształtowany konsekwentny 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. Rozstrzygnięcie spraw związanych z opróżnianiem lokali mieszkalnych, powstających w relacji między dysponentem lokalu a zajmującym ten lokal policjantem, byłym policjantem, członkami jego rodziny lub jakąkolwiek inną osobą zajmującą ten lokal, w tym także bez tytułu prawnego, w sytuacjach wskazanych w art. 95 ust. 2 lub 3 ustawy o Policji, następuje w drodze decyzji administracyjnej właściwego organu policji, od której służy zainteresowanemu odwołanie w toku postępowania administracyjnego, a następnie skarga do sądu administracyjnego (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 23 listopada 2010 r., sygn. I OSK 837/10, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych-NSA; z dnia 17 stycznia 2014 r., sygn. I OSK 122/13, LEX nr 1501742; oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 17 czerwca 2009 r., sygn. II SA/Wa 344/09, LEX nr

563847; z dnia 15 lutego 2011 r., sygn. II SA/Wa 1644/09, LEX nr 993856; a także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. IV SA/Gl 700/15, LEX nr 2098929). Jak również podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 kwietnia 2016 r. (sygn. I OSK 2887/14, LEX nr 2111053), w sprawach o opróżnienie mieszkania funkcjonariusza Policji nie stosuje się też zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli: „*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. Nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy powyższa niezbędność, a zatem zarzuty skarżącego kasacyjnie, który twierdzi, że w czasach gdy lokal był przydzielony liczebność Milicji Obywatelskiej trzykrotnie przekraczała aktualną liczebność Policji, wnioskując, że skoro lokal nie jest niezbędny Policji to nie zachodziła potrzeba wydawania decyzji o opróżnieniu lokalu, nie miały w sprawie uzasadnienia”.*

Stanowisko o rozpoznawaniu spraw - w przypadku zaistnienia którejkolwiek z przyczyn wskazanych w art. 95 ust. 2 i 3 ustawy o Policji - na drodze administracyjnej i braku możliwości ich przeniesienia przed sąd powszechny zostało ukształtowane także w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. 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 - wynikające z przepisów powszechnych - gwarancje ochronne związane z procedurą eksmisji z lokalu mieszkalnego, a dotyczące tzw. zakazu eksmisji *donikąd*, których dotyczy meritum niniejszej skargi konstytucyjnej.

Wspomnieć w tym miejscu wypada, że gwarancje ochronne związane z zakazem eksmisji bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, również w przepisach powszechnych nie zawsze były wystarczające, a obecne rozwiązania ukształtowane zostały w dużej mierze na skutek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i następujących po nim zmian legislacyjnych.

I tak, ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 10, poz. 59 ze zm.) oraz ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 87 ze zm.) przewidywały prawo osoby eksmitowanej do lokalu zastępczego. Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) dopuszczała natomiast eksmisję najemców bez wskazania pomieszczenia, do którego miało nastąpić przekwaterowanie. Ustawa ta przewidywała jednak środek ochronny w postaci tzw. *moratorium zimowego*, zgodnie z którym wyroków eksmisyjnych nie wykonywano w okresie od 1 listopada do 31 marca. W kolejnej ustawie,



z dnia 15 grudnia 2000 r., o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1317 ze zm.) wprowadzono szczególne rozwiązania mające na celu ochronę lokatorów - sąd z urzędu orzekał o uprawnieniu osoby eksmitowanej do lokalu socjalnego lub o braku takiego uprawnienia, a w odniesieniu do osób zasługujących na szczególną ochronę sąd miał obowiązek orzec o uprawnieniu do lokalu socjalnego.

Zgodnie z treścią art. 14 obecnie obowiązującej ustawy o ochronie praw lokatorów, sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia, a nie może orzec o braku uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego wobec: kobiety w ciąży, małoletniego, niepełnosprawnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r., poz. 414 ze zm.) lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą, obłożnie chorych, emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, osoby posiadającej status bezrobotnego, osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały - chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany. Ustawa ta przewiduje również, w art. 16, tzw. *moratorium zimowe*, zakazujące eksmisji w okresie od 1 listopada do 31 marca, jeżeli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Ponadto, w art. 24 tej ustawy wskazano, iż możliwe jest przyznanie lokalu socjalnego osobie, która samowolnie zajmuje lokal i wobec której sąd nakazał jego opróżnienie - jeżeli byłoby to szczególnie usprawiedliwione w świetle zasad współżycia społecznego.

Możliwość eksmisji bez wskazania pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, została również zniesiona w Kodeksie postępowania cywilnego - poprzez dodanie do art. 1046 § 4-11 - wprowadzonych ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego

i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804). W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizującej Kodeks postępowania cywilnego stwierdzono wówczas: *„Projekt zmian wychodzi z założenia, że dokonywanie eksmisji z lokalu mieszkalnego bez dania eksmitowanemu jakiegokolwiek pomieszczenia jest niehumanitarne i z tej racji nie może być dopuszczone przez prawo. Dlatego też proponowane zmiany art. 1046 k.p.c. przewidują obowiązek dostarczenia eksmitowanemu dłużnikowi jakiegoś pomieszczenia. Może to być pomieszczenie bardzo skromne, ale powinno być eksmitowanemu zapewnione. Zakłada się, że bliższe określenie tego pomieszczenia zawarte zostanie w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości. Proponowane rozwiązanie nie usprawni egzekucji dotyczącej opróżnienia lokalu. Względy humanitarne uniemożliwiają jednak przyjęcie innych rozwiązań”* (druk nr 965, Sejm IV kadencji, s. 28).

Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1822; dalej jako: Kodeks postępowania cywilnego), komornik, wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, usunie dłużnika do innego lokalu lub pomieszczenia, do którego dłużnikowi przysługuje tytuł prawny i w którym może zamieszkać. Jeżeli natomiast dłużnikowi nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może zamieszkać, komornik wstrzyma się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu wskaże dłużnikowi tymczasowe pomieszczenie, nie dłużej jednak niż przez okres 6 miesięcy. Po upływie tego terminu komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, powiadamiając właściwą gminę o potrzebie zapewnienia dłużnikowi tymczasowego pomieszczenia.

Przywołane regulacje wskazują, że ochrona w nich przewidziana polega na przyznaniu prawa do lokalu socjalnego najsłabszej grupie społecznej, tj. osobom znajdującym się w bardzo trudnej sytuacji materialnej, rodzinnej lub osobistej i nieposiadającym możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych tuż po wykonaniu nakazu opróżnienia dotychczas zajmowanego mieszkania aż do czasu ustania sytuacji, uzasadniającej przyznanie lokalu socjalnego. Natomiast osobom, w stosunku do których, w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, orzeczony został brak uprawnienia do lokalu socjalnego, ustawodawca zapewnił *tymczasowy dach nad głową* w pomieszczeniu tymczasowym. Możliwość czasowego korzystania z pomieszczenia tymczasowego ma na celu zapewnienie schronienia osobie eksmitowanej, która nie ma możliwości zamieszkania u rodziny lub innych osób, w początkowym okresie poszukiwania przez nią nowego lokalu mieszkalnego.

Jak już zasygnalizowano, wskazane powyżej gwarancje związane są z ochroną praw lokatorów i w związku z tym uregulowane zostały w wyżej wymienionych przepisach powszechnych, są natomiast nieznanne ustawom resortowym, z uwagi na odmienny charakter instytucji przyznawania funkcyjnych lokali mieszkalnych funkcjonariuszom służb mundurowych.

Pewnym jednak wyjątkiem w tym zakresie jest ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2016 r., poz. 207; dalej jako: ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych), na której rozwiązania powołuje się również Skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej. Ustawa ta bowiem, w art. 29a oraz 29b - obok trybu administracyjnego zastrzeżonego do opróżniania lokali przez żołnierzy zawodowych - wprowadziła możliwość rozpoznawania na drodze cywilnej spraw dotyczących opróżnienia lokali będących w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego przez osoby inne niż żołnierz zawodowy. Ponadto, w art. 45 ust. 3, ustawa ta także w stosunku do osób zasługujących na szczególną ochronę

wprowadziła konieczność skierowania sprawy o opróżnienie lokalu na drogę postępowania przed sądem powszechnym.

Zauważyć jednak należy, że ustawa o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych w art. 1 ust. 1 pkt 1 lit a oraz rozdziale 4 przewiduje - inaczej niż ustawy resortowe regulujące kwestie służbowych lokali mieszkalnych - oprócz zakwaterowania żołnierzy zawodowych, również zakwaterowanie innych osób. *Ratio legis* wprowadzenia do ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych takich rozwiązań i jednocześnie dwóch trybów - administracyjnego i cywilnego - przydzielania i opróżniania lokali mieszkalnych będących w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego było to, że Agencja prowadzi również gospodarkę, znajdującymi się w jej zasobie, wolnymi lokalami. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1945, Sejm RP VI kadencji), „*takie rozwiązanie wychodzi naprzeciw wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 2008 r. (sygn. K 32/05) i zapewnia możliwość pełnej ochrony praw lokatorów innych niż żołnierze zawodowi. W stosunku do żołnierzy zastosowano administracyjny tryb postępowania, w związku ze specyfiką służby wojskowej, uprawnieniami do zakwaterowania oraz uproszczeniem procedur. Idea udostępniania lokali mieszkalnych dla żołnierzy zawodowych na czas pełnienia służby ma zbliżone rozwiązania do zakwaterowania w obiektach zakwaterowania zbiorowego. Ponadto żołnierz pozostaje w stosunku administracyjno-prawnym i zdecydowana większość jego praw i obowiązków jest kształtowana z uwzględnieniem reżimów prawa administracyjnego. Dlatego też żołnierzom nie mogą przysługiwać takie same prawa jak innym lokatorom, ponieważ wypaczałoby to ideę stosunku służbowego, w którym oni pozostają. Proponowane rozwiązanie umożliwia także prowadzenie bardziej elastycznej i rynkowej gospodarki wolnymi lokalami mieszkalnymi przez WAM. Należy zaznaczyć, że WAM jest instytucją powołaną do zaspokajania potrzeb w obszarze zakwaterowania Sił Zbrojnych RP. Jej*

*głównym zadaniem jest realizacja prawa do zakwaterowania żołnierzy zawodowych. Realizacja tego prawa jest nadrzędna w stosunku do pozostałej działalności WAM. Prowadzenie gospodarki nieruchomościami (w tym wolnym zasobem lokalowym) jest uboczną działalnością WAM i powinno odbywać się na zasadzie komercyjnej". Uzasadnieniem wprowadzenia rozwiązania przewidzianego w art. 45 ust. 3 ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych było natomiast to, że ustawa o ochronie praw lokatorów, w art. 1a, jednoznacznie określiła, iż nie stosuje się jej przepisów do lokali będących w dyspozycji Agencji Mienia Wojskowego.*

Odnosząc powyższe rozważania do przedmiotu niniejszej sprawy, uznać należy, że regulacja art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji kwestionowana jest w zakresie braku unormowania w niej pewnej materii.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie dopuszcza orzekanie o *pominięciach prawodawczych* argumentując, że „Trybunał [...] 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. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować. W wypadkach drugiego rodzaju następstwem (realizowanym w odpowiednich procedurach prawnych) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności aktu ustawodawczego będzie nie wyeliminowanie z ustawy wadliwego fragmentu czy zastąpienie go odpowiednikiem pozbawionym wady, lecz uzupełnienie jej o odpowiedni

*fragment niezbędny z punktu widzenia zgodności z konstytucją*” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K. 25/95, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 52). Podobnie, w późniejszych orzeczeniach Trybunał wskazywał, że „[...] ocena, czy ustawodawca dopuścił się pominięcia prawodawczego wymaga [...] 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 [...]”(postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 czerwca 2013 r., sygn. SK 1/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 70 i orzecznictwo tam przywołane; zob. też wyroki: z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. P 59/11, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 76 oraz z dnia 3 czerwca 2014 r., sygn. K 19/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 60). Istotne jest też - zdaniem Trybunału - zbadanie *ratio legis* kwestionowanego przepisu. W wyroku z dnia 24 października 2001 r. (sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) Trybunał stwierdził bowiem, że *zaniechanie ustawodawcze* polega na tym, iż „[...] ustawodawca świadomie pozostawia określoną kwestię w całości poza uregulowaniem prawnym”. Tak rozumiane *zaniechanie ustawodawcze* Trybunał uznał za nieznanujące się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W warunkach *ominięcia prawodawczego* element świadomości prawodawcy nie ma rozstrzygającego znaczenia, istotne jest natomiast - zdaniem Trybunału - to, że „[...] ustawodawca unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie” (*ibidem*).

Problemem konstytucyjnym, który jawi się na gruncie niniejszej sprawy, jest zatem - z jednej strony - zapewnienie wykonania normy nakazującej opróżnienie lokalu mieszkalnego, służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych Policji, przez osobę zajmującą go bez tytułu prawnego i pozostawienie go wolnym dla potrzeb tej służby mundurowej, z drugiej zaś - *ominięcie prawodawcze*, w którym Skarżący upatruje naruszenia jego

konstytucyjnych praw określonych w art. 45 ust. 1, art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

Na uwzględnienie nie zasługuje argumentacja Skarżącego w zakresie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Podkreślić należy, iż *prawo do sądu* nie może być utożsamiane z *prawem do sądu powszechnego*, ponieważ Konstytucja RP przewiduje, że także innego rodzaju sądy sprawują wymiar sprawiedliwości (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 stycznia 2003 r., sygn. Ts 165/01, OTK ZU nr 1/B/2003, poz. 17). Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, do katalogu sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości zalicza się więc również sądy administracyjne, które rozpoznawały sprawę Skarżącego.

Ponadto, do zakresu przedmiotowego prawa do sądu zalicza się nie tylko spory ze stosunków cywilnoprawnych, ale też administracyjnoprawnych i w zakresie zarzutów karnych, a przy tym Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach wielokrotnie kładł nacisk na konieczność wykładni zmierzającej do objęcia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP możliwie najszerszego zakresu spraw (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 października 2002 r., sygn. K. 36/00, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63 oraz z dnia 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84).

Skarżący upatruje natomiast naruszenia prawa do sądu przez zakwestionowany przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji w tym, że przed sądem powszechnym nie może dochodzić swych roszczeń dotyczących objętego przedmiotem skargi lokalu mieszkalnego, tj. wystąpić z powództwem o wstąpienie w stosunek najmu, ochronę posiadania, ustalenie stosunku prawnego. Skarżący jednocześnie wiąże niemożność dochodzenia swych roszczeń na drodze powództwa wytoczonego przed sądem powszechnym z brakiem możliwości zapewnienia ochrony przed bezdomnością.

Zauważyć jednak należy, że Skarżący, w ramach postępowania związanego z opróżnieniem przez niego policyjnego lokalu mieszkalnego, posiadał niczym nieograniczone prawo do sądu - w jego sprawie orzekały sądy administracyjne dwóch instancji.

Okoliczność, że Skarżący nie może skorzystać w tej sprawie z dobrodziejstwa niektórych instytucji Kodeksu cywilnego czy też Kodeksu postępowania cywilnego, wynika natomiast z opisanych powyżej odrębności uregulowań ustawy o Policji w zakresie przyznawania i opróżniania lokali mieszkalnych i nie może być interpretowana jako pozbawienie Skarżącego prawa do sądu. Braku możliwości wytoczenia powództwa na drogę postępowania przed sądem powszechnym nie można też automatycznie utożsamiać z brakiem gwarancji chroniących przed bezdomnością.

Mając powyższe na uwadze, przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji należy uznać za zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

Argumentacja zawarta w skardze konstytucyjnej w zakresie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP zasługuje natomiast na uwzględnienie.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że art. 30 Konstytucji RP określa aksjologiczne i normatywne podstawy całego systemu prawa i jeżeli normy powszechne naruszają te podstawy, oznacza to, iż nie powinny one należeć do systemu prawa (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). W orzecznictwie dotyczącym *minimalnego standardu godnego życia* Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że brak minimalnych gwarancji chroniących przed eksmisją *donikąd* jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka. Trybunał Konstytucyjny uznał także, że



poszanowanie godności ludzkiej wymaga, by w razie orzeczenia eksmisji, przynajmniej pewnym kategoriom podmiotów - ze względu na ich szczególną sytuację osobistą, rodzinną lub materialną - udzielono ochrony (zob. cytowany w niniejszym stanowisku wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2001 r., sygn. K. 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU Nr 5/A/2002, poz. 62).

Podobną argumentację, w omawianym zakresie, przyjmował Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do minimalnej treści normatywnej art. 75 ust. 1 Konstytucji RP dotyczącej zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Trybunał wskazywał wówczas, że naruszeniem tego wzorca konstytucyjnego jest sytuacja, gdy zastosowane przez ustawodawcę środki nie mogą doprowadzić do realizacji konstytucyjnego celu lub gdy ustawowa regulacja narusza istotę prawa gwarantowanego w art. 75 Konstytucji RP, lub gdy nie respektuje minimum tego prawa (zob. wyrok Trybunał Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2001 r., sygn. SK. 1/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 84). Podobnie stwierdził Trybunał w postanowieniu z dnia 15 listopada 2000 r. (sygn. Ts 86/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 308), argumentując: „[...] wówczas, gdy regulacja ustawowa lub podustawowa zejdzie poniżej tego minimum i spowoduje, że dane prawo podmiotowe zostanie pozbawione rzeczywistej treści, możliwe jest postawienie takiej regulacji zarzutu niekonstytucyjności”.

Na tle powyższego stwierdzić należy, że zastosowanie środka przewidzianego w art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji prowadzi do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu - opróżnienia lokalu mieszkalnego dla potrzeb Policji. Osoba bez tytułu prawnego do takiego lokalu zostaje wykwaterowana na podstawie wydanej decyzji administracyjnej, a opuszczony przez nią lokal może zostać przeznaczony do wykorzystania zgodnie z celem, określonym przepisami ustawy o Policji.

Zapewnienie ochrony przed opróżnieniem lokalu osobom zajmującym go bez tytułu prawnego nie powinno wypaczać celu, jakiemu służą te lokale. Z drugiej jednak strony, osiągnięcie celu przyświecającego rozwiązaniom przyjętym w ustawie o Policji nie może pozbawiać minimalnej gwarancji ochrony przed bezdomnością osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego, wobec której wydano decyzję o opróżnieniu lokalu na podstawie zakwestionowanego art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji. Zapewnienie bowiem minimalnego standardu godnego życia - z którym związane jest zabezpieczenie minimalnych potrzeb mieszkaniowych - mieści się w treści normatywnej pojęcia godności człowieka, a więc jest nienaruszalne i nie może zostać w żaden sposób ograniczone. Oczywiście jest zatem, że zasada proporcjonalności nie znajdzie w tej sytuacji zastosowania.

Należy również zauważyć, że osoby, wobec których wydawana jest decyzja na podstawie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, zajmujące lokal bez tytułu prawnego i niebędące jednocześnie funkcjonariuszami Policji, mogą być czasem ludźmi, którzy z różnych przyczyn społecznych mają trudności ze zdobyciem innego lokalu mieszkalnego. Decyzja o opróżnieniu lokalu może zatem prowadzić do wykwaterowania osób znajdujących się w określonej sytuacji społecznej *donikąd* bez zapewnienia absolutnego minimum w postaci przyznania *tyczasowego dachu nad głową*. Wykwaterowanie osób znajdujących się w określonej sytuacji społecznej z lokali mieszkalnych bez wskazania im jakiegokolwiek *dachu nad głową* jest więc nieludzkie, niezależnie od tego, jakie przepisy i w jakim trybie owo wykwaterowanie regulują (cywilnym czy administracyjnym) oraz czy ustawodawca osiągnie w ten sposób założony cel danego rozwiązania. Niehumanitarne jest też wykwaterowanie ludzi w porze zimowej, bez wskazania jakiegokolwiek lokalu, do którego ma nastąpić owo wykwaterowanie - przed czym również nie chroni zakwestionowany przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji.

Zaskarżony przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji pozostaje zatem w niezgodzie z wyrażoną w art. 30 Konstytucji RP zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka, albowiem nie zapewnia minimalnej ochrony pewnym kategoriom osób, którym taka ochrona powinna przysługiwać ze względu na ich szczególną sytuację osobistą, rodzinną lub materialną.

W tym kontekście, przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji nie respektuje również minimum prawa gwarantowanego art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

Kwestionowana regulacja stanowi zatem *pominięcie prawodawcze* wymagające uzupełnienia przez ustawodawcę, niezależnie od tego, czy ustawodawca ten - dążąc do zrealizowania celu, jakiemu służą mieszkania funkcjonariuszy Policji - świadomie pominął gwarancje chroniące przed bezdomnością w zaskarżonym przepisie art. 95 ust. 3 ustawy o Policji. Naruszony został bowiem konstytucyjny wzorzec związany z istotą człowieczeństwa - nienaruszalna godność człowieka - do której poszanowania i ochrony zobowiązane są właśnie władze publiczne, a także swoiste minimum związane z przeciwdziałaniem bezdomności, którego źródłem jest art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

Reasumując, zaskarżony przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji - w zakresie, w jakim nie przewiduje ochrony przed opróżnieniem lokalu z powodów socjalnych oraz w okresie od 1 listopada do 31 marca - jest niezgodny z art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

Biorąc powyższe pod uwagę, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępcą Prokuratora Generalnego