

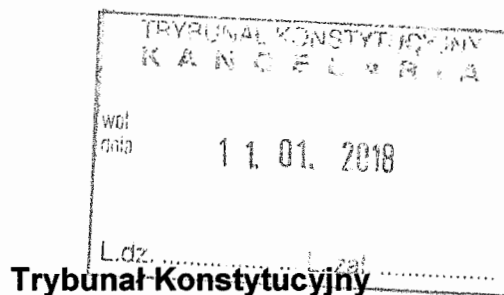


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 6/17

BAS-WPTK-617/17

Warszawa, 11 stycznia 2017 r.



Na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej J.

B z 16 listopada 2016 r. (sygn. akt SK 6/17) jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania**:

1) w zakresie kontroli zgodności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, ze zm.) z art. 30 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na zbędność wydania wyroku,

2) w pozostałym zakresie – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny

1. Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną J B (dalej: skarżący) na tle następującego stanu faktycznego.

Na podstawie decyzji Komendanta Milicji Obywatelskiej w W nr z lipca 1980 r. ojciec skarżącego, były funkcjonariusz Milicji Obywatelskiej (dalej: MO), otrzymał przydział lokalu mieszkalnego znajdującego się w W do wspólnego zamieszkania wraz z żoną i synem. Po śmierci głównego najemcy potwierdzono prawo do zajmowania mieszkania przez wdowę (matkę skarżącego), 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 wraz z matką. Po jej śmierci w lokalu tym pozostał skarżący, który nie jest funkcjonariuszem Policji, ani nie jest uprawnionym do renty rodzinnej po takim funkcjonariuszu. Z uwagi na te okoliczności wszczęto z urzędu postępowanie w sprawie opróżnienia ww. lokalu mieszkalnego.

Decyzją z czerwca 2014 r. (nr) Komendant Policji nakazał skarżącemu wraz ze wszystkimi osobami z nim zamieszkałymi opróżnienie zajmowanego lokalu i przekazanie go w stanie wolnym. Decyzją z marca 2014 r. w sprawie organ odwoławczy, tj. Komendant Główny Policji, utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji z stycznia 2014 r. Jak wskazał organ odwoławczy, na podstawie ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, ze zm.; dalej: u.P. albo ustawa o Policji) tytuł prawny do lokalu mieszkalnego może otrzymać wyłącznie funkcjonariusz Policji. Członkowie rodziny policjanta wymienieni w art. 89 tej ustawy, których uwzględnia się przy przydziale policjantowi lokalu mieszkalnego, nie posiadają samodzielnego tytułu prawnego do tego lokalu, lecz ich uprawnienie do zamieszkania w nim wywodzi się z tytułu prawnego, jaki posiada policjant. Natomiast na podstawie art. 29 ustawy z 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby

Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 708, ze zm.; dalej: ustawa emerytalna), tytuł prawny do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji organów Policji zachowują lub mogą taki tytuł uzyskać emeryci i renciści policyjni oraz członkowie rodziny uprawnieni do renty rodzinnej po funkcjonariuszu, który w chwili śmierci spełniał warunki do uzyskania emerytury lub renty policyjnej albo już był emerytem lub rencistą policyjnym. Ponieważ w ocenie organu odwoławczego skarżący nie był osobą uprawnioną do renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu MO, tym samym nie posiadał tytułu prawnego do przedmiotowego lokalu, a nadto w świetle obowiązującego prawa nie mógł go uzyskać. Powołane przepisy ustawy o Policji oraz ustawy emerytalnej stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów Kodeksu cywilnego oraz ustawy z 21 czerwca 2011 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm.; dalej: u.o.p.l.), co oznacza, że wyłączają one zastosowanie zarówno art. 691 k.c., jak i art. 30 u.o.p.l., które przewidują możliwość wstąpienia w stosunek najmu osoby zajmującej lokal bez tytułu prawnego. Konsekwencją zajmowania lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji organów Policji przez osobę, która nie posiada do niego tytułu prawnego, jest wydanie decyzji o opróżnieniu tego lokalu na podstawie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z stycznia 2015 r. (sygn. akt) oddalił skargę skarżącego na decyzję Komendanta Głównego Policji. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z lipca 2016 r. (sygn. akt) oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku pierwszej instancji. W uzasadnieniu wyroku NSA zaznaczył, że lokale, o których mowa w art. 90 ustawy o Policji, służą realizacji prawa policjanta w służbie stałej do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny. W drodze decyzji administracyjnej o przydziale lokalu mieszkalnego to jedynie policjant (milicjant) uzyskiwał i uzyskuje tytuł prawny do lokalu, natomiast członkowie jego rodziny, wymienieni w decyzji, własnego tytułu prawnego nie uzyskują. Posiadają oni wyłącznie uprawnienie pochodne do tytułu prawnego funkcjonariusza zamieszkiwania w lokalu. Problematyka przydziału i opróżniania mieszkań funkcjonariuszy Policji oraz emerytów i rencistów policyjnych została odrębnie uregulowana w przepisach

resortowych i w tym zakresie nie mają do niej zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego, w tym art. 691 k.c., a także powszechne rozwiązania dotyczące najmu oraz ochrony praw lokatorów. Przepis art. 3 ust. 2 u.o.p.l. stanowi, że do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów (...). przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. W ocenie NSA, takimi odrębnymi przepisami są w stosunku do policjantów przepisy rozdziału 8 ustawy o Policji, a w stosunku do emerytów i rencistów policyjnych oraz ich rodzin – art. 29 ustawy emerytalnej. Odnosząc się do konkretnego stanu faktycznego NSA stwierdził, że zawarta z matką skarżącego, a wdową po zmarłym funkcjonariuszu, umowa najmu przedmiotowego lokalu z marca 2008 r. nie kreowała stosunku cywilnoprawnego między stronami ww. umowy. Umowa ta jedynie stwierdzała warunki najmu tego lokalu dla S B , jako osoby uprawnionej do jego zajmowania po śmierci funkcjonariusza MO M B . W tej sytuacji za nietrafny uznał NSA pogląd skarżącego, że wstąpił on w stosunek najmu przedmiotowego lokalu na podstawie art. 691 k.c. Do lokalu tego nie mają zastosowania przepisy Kodeksu cywilnego, w tym art. 691 k.c., bowiem wstąpienie w stosunek najmu nie jest w odniesieniu do lokali będących w dyspozycji organów Policji instytucją prawa cywilnego, lecz regulują ją przepisy szczególne zawarte w ustawie o Policji oraz w ustawie emerytalnej.

2. W skardze konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego z 16 listopada 2016 r. skarżący wnosił o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją zarówno art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, jak i art. 97 ust. 5 tej ustawy. Postanowieniem z 7 lutego 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z art. 30, art. 32, art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie TK odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Ponadto Trybunał, przychylając się do wniosku skarżącego, wydał w dniu 7 lutego 2017 r. postanowienie tymczasowe na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072, ze zm.; dalej: ustawa o organizacji i trybie postępowania przed TK) o wstrzymaniu wykonania decyzji Komendanta Stołecznego Policji z 24 stycznia 2014 r. (nr 2/2014).

II. Przedmiot kontroli i zarzuty skarżącego

1. Zgodnie z zaskarżonym art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się także w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 tej ustawy (tj. lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów), przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby – bez tytułu prawnego.

2. Zdaniem skarżącego, przepis ten jest niezgodny z zasadą nienaruszalności i poszanowania godności człowieka, określoną w art. 30 Konstytucji, oraz ze spoczywającym na władzy publicznej konstytucyjnym obowiązkiem prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności (art. 75 ust. 1 Konstytucji). Niezgodność ta ma polegać na tym, że zaskarżony przepis nie przewiduje jakichkolwiek gwarancji ochrony przed bezdomnością, np. w postaci prawa do lokalu socjalnego, lokalu tymczasowego czy okresu ochronnego przed eksmisją. Wyrażony w zaskarżonym przepisie kategoryczny nakaz wydania decyzji o opróżnieniu lokalu w wypadku braku tytułu prawnego nie jest uzależniony np. od przydzielenia lokalu zastępczego, wyłącza też stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego, w tym art. 691 k.c. umożliwiającego wejście w stosunek najmu. W ocenie skarżącego, na tle zaskarżonego przepisu uzasadniony jest zarzut pominięcia prawodawczego, gdyż regulacja ta jest niepełna, a jej zakres został nieprawidłowo ukształtowany z punktu widzenia standardów konstytucyjnych. Ustawodawca nie przewidział sytuacji wyjątkowych, w których osoby zamieszkujące lokal dysponują tytułem prawnym do lokalu, ale nie są funkcjonariuszami Policji w rozumieniu ustawy o Policji. Z uwagi na fakt, że mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr człowieka, regulacja prawna eksmisji powinna mieć charakter uniwersalny i wykluczać możliwość egzekucji „na bruk” również w odniesieniu do osób, które, jak skarżący, zajmują lokal mieszkalny od kilkudziesięciu lat i legitymują się dokumentami uprawniającymi je do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłych rodzicach. Jak podkreśla skarżący, na podstawie regulacji ogólnych (tj. art. 691 § 1 k.c.) posiadałby on tytuł prawny do zajmowanego lokalu. Tym niemniej, wobec treści zaskarżonego przepisu ustawy o Policji, a także rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 maja 2005 r. w

sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz. U. Nr 105, poz. 884, ze zm.), nawet zawarcie z jego przewodniczką prawną umowy najmu pozostaje bez znaczenia i nie stoi na przeszkodzie wydania decyzji organu administracji (tj. Komendanta Policji) nakazującej opróżnienie lokalu mieszkalnego pozostającego do dyspozycji Policji, jako zajmowanego przez skarżącego „bez tytułu prawnego”. Ponieważ decyzja ta podlega egzekucji w trybie administracyjnym, osoba eksmitowana nie ma możliwości skorzystania z gwarancji i regulacji ochronnych, które są przewidziane w przepisach prawa cywilnego i procedury cywilnej, takich jak obowiązek dostarczenia eksmitowanemu lokalu socjalnego lub zamiennego (art. 1046 § 4-11 k.p.c.) czy wyłączenie możliwości eksmisji w tzw. okresie ochronnym (art. 14-19d u.o.p.l.).

3. W ocenie skarżącego, z podanych wyżej przyczyn zaskarżony przepis narusza również konstytucyjne prawo do sądu (art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji). Wskutek wskazania administracyjnego trybu załatwienia spraw dotyczących opróżnienia lokalu przez osobę zajmującą go bez tytułu prawnego, skarżący nie miał możliwości przeniesienia sprawy na drogę postępowania przed sądem powszechnym i dochodzenia na drodze postępowania cywilnego, roszczeń takich, jak wstąpienie w stosunek najmu na podstawie art. 691 k.c. czy ochrona posiadania. Brak wyraźnych unormowań w tym zakresie prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Jak stwierdza skarżący „nieprecyzyjność, swoiste luki w zaskarżonych przepisach są również niezgodne z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, tj. zasadą prawidłowej legislacji, w tym prawa do ochrony praw nabytych i zasady zaufania obywateli do państwa” (skarga, s. 11). W dalszym toku wyводу skarżący powołuje również zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

W ocenie skarżącego, zaskarżony przepis narusza również zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji), gdyż osoby, wobec których toczy się postępowanie o opróżnienie lokalu na podstawie ustawy o Policji nie mogą korzystać z prawnych rozwiązań służących ochronie przed bezdomnością, jakie są przewidziane w k.c. oraz w przepisach dotyczących najmu lokali i ochrony praw lokatorów.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone. Skarga konstytucyjna może zostać wniesiona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Skarga konstytucyjna jest środkiem ochrony wolności i praw podmiotowych, inicjującym tzw. konkretną kontrolę konstytucyjności. W myśl stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, która stanowiła podstawę wydania przez organ władzy publicznej orzeczenia naruszającego prawa lub wolności konstytucyjne skarżącego. Jak podkreślił Trybunał w postanowieniu z 22 lutego 2001 r. (sygn. akt Ts 193/00), funkcja skargi konstytucyjnej, jako instrumentu ochrony konstytucyjnych wolności bądź praw skarżącego, przesądza o konieczności istnienia merytorycznego związku pomiędzy treścią zakwestionowanej normy prawnej a podjętym na jej podstawie rozstrzygnięciem oraz zarzucanym temu rozstrzygnięciu naruszeniu praw lub wolności konstytucyjnych. Zdaniem Trybunału: „[R]egulacja prawna stanowiąca przedmiot skargi konstytucyjnej musi więc w ten sposób determinować w sensie normatywnym treść wydanego orzeczenia, iż prowadzi to do wskazanego w skardze naruszenia praw lub wolności konstytucyjnych przysługujących skarżącemu (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 1999 r., sygn. akt Ts 124/98; 8 sierpnia 1999 r., sygn. akt Ts 61/99; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 170/99; 2 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 169/99 oraz wyrok TK z 17 kwietnia 2000 r., sygn. akt SK 3/99)”.

Orzeczeniem, z wydaniem którego skarżący wiąże naruszenie przysługujących mu praw i wolności konstytucyjnych, jest wyrok NSA z lipca 2016 r. (sygn. akt) oddalający jego skargę kasacyjną na wyrok WSA w W , który z kolei oddalił skargę na decyzję Komendanta Głównego Policji podtrzymującą decyzję Komendanta Policji nakazującą skarżącemu wraz ze wszystkimi osobami zamieszkałymi opróżnienie zajmowanego lokalu i przekazanie go w stanie wolnym. Skarżący wyczerpał tym samym przysługującą mu drogę prawną, ponieważ ww. wyrok NSA jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwyczajne środki zaskarżenia.

Zgodnie ze stałym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał na każdym etapie postępowania jest zobowiązany sprawdzać, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych (zob. np. postanowienia TK z: 8 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 80/06; 30 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 15/07; 19 października 2010 r., sygn. akt SK 8/09; wyrok TK z 26 listopada 2012 r., sygn. akt SK 33/10) i nie jest związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu lub zarządzeniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania skargi konstytucyjnej (por. postanowienia TK z: 21 marca 2000 r., sygn. akt SK 6/99; 5 grudnia 2001 r., sygn. akt K 31/00; 28 października 2002 r., sygn. akt SK 21/01; 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 67/06; 14 listopada 2007 r., sygn. akt SK 53/06; 18 listopada 2009 r., sygn. akt SK 12/09).

2. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli wydanie orzeczenia stało się zbędne. O zbędności postępowania można mówić w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już na temat konstytucyjności zaskarżonych przepisów w kontekście sformułowanego na ich tle określonego zagadnienia prawnego. W takim wypadku aktualizuje negatywna przesłanka wydania wyroku przez TK wynikająca z zasady *ne bis in idem*, rozumianej z uwzględnieniem specyfiki postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienia TK z: 9 stycznia 2007 r., sygn. akt SK 21/06 oraz powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo TK: 15 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 44/08; 11 czerwca 2013 r., sygn. akt K 50/12). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że zastosowanie zasady *ne bis in idem* jest w pełni uzasadnione, jeżeli istnieje wcześniejsze orzeczenie o zgodności badanego przepisu ze wskazanym wzorcem kontroli lub jeżeli Trybunał uznał wskazany wzorzec za nieadekwatny do badania danego przedmiotu kontroli, czyli w sytuacjach, gdy przedmiot badania pozostaje nadal w systemie prawa. W sytuacji, w której ta sama norma prawna może być interpretowana z kilku różnych przepisów, to nie oznaczenie jednostki redakcyjnej tekstu, a jej treść decyduje o tożsamości przedmiotu kontroli poddawanego ocenie Trybunału Konstytucyjnego. Istotne znaczenie dla stwierdzenia, czy w sprawie uruchamia się zakaz wynikający z zasady *ne bis in idem*, ma bowiem także treść podniesionego zarzutu.

3. W ocenie Sejmu, w przedmiotowej sprawie zachodzi negatywna przesłanka procesowa wynikająca z zasady *ne bis in idem* w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji, a także art. 45 ust. 1 Konstytucji. Stanowi to konsekwencję wyroku TK z 15 listopada 2017 r. (sygn. akt SK 29/16), w którym Trybunał stwierdził, 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 o Policji, w związku z art. 3 ust. 2 i 3 u.o.p.l. są zgodne z art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji. Stan faktyczny, na którego tle została sformułowana skarga kasacyjna inicjująca postępowanie przed TK w sprawie o sygn. akt SK 29/16, był zbieżny z okolicznościami faktycznymi niniejszej skargi konstytucyjnej. Lokal mieszkalny, którego opróżnienie i wydanie nakazano skarżącej, został przydzielony przez Komendę MO w 1964 r. byłemu funkcjonariuszowi Milicji, dziadkowi skarżącej, który zmarł w 2005 r. W lokalu tym skarżąca mieszkała od 2001 r. bez tytułu prawnego. W dniu 19 czerwca 2012 r. skarżąca wystąpiła do Komendanta Stołecznego Policji o zawarcie z nią umowy najmu tego lokalu. Kolejnymi decyzjami Komendanta Stołecznego oraz Komendanta Głównego Policji nakazano skarżącej wraz z rodziną opróżnienie i przekazanie lokalu mieszkalnego. Decyzja Komendanta Głównego Policji została zaskarżona przez K.M. do WSA w Warszawie, który skargę oddalił wyrokiem z listopada 2013 r. Prawdliwość rozstrzygnięcia WSA potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z listopada 2015 r.

Również zarzuty, podnoszone przez skarżącą w sprawie o sygn. akt SK 29/16, pokrywają się z zarzutami skarżącego w niniejszej sprawie. W ocenie skarżącej na gruncie kwestionowanych przepisów doszło do pominięcia legislacyjnego, które polega na braku nawet minimalnej ochrony przed bezdomnością osób zajmujących lokal bez tytułu prawnego znajdujący się w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległego mu organu. Pominięcie legislacyjne miało polegać na tym, że organ podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych na etapie postępowania administracyjnego o opróżnieniu lokalu, nie jest zobowiązany wskazać lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie wszystkich osób, których dotyczy opróżnienie lokalu oraz nie musi zbadać, czy osoby te mają prawo do innego lokalu, czy w ogóle są w stanie podołać finansowo realizacji własnej potrzeby mieszkaniowej. W niniejszej sprawie skarżący twierdzi wprawdzie, że dysponuje tytułem prawnym do lokalu w postaci umowy najmu przez jego matkę, jednak w ocenie organów i sądów administracyjnych umowa ta nie kreowała

stosunku cywilnoprawnego, lecz jedynie stwierdzała warunki najmu tego lokalu dla S B jako osoby uprawnionej do zajmowania tego lokalu mieszkalnego po śmierci funkcjonariusza MO i, w rezultacie, nie wyłączała administracyjnego reżimu mającego zastosowanie w odniesieniu do postępowania w sprawie opróżnienia lokalu służbowego przez osobę niemającą do niego tytułu prawnego. W ocenie Sejmu, również w niniejszej skardze konstytucyjnej zasadniczy zarzut skarżącego dotyczy braku uniwersalnej regulacji prawnej chroniącej, która wykluczałaby możliwość egzekucji „na bruk”, co w ocenie skarżącego, narusza art. 30 Konstytucji i wyrażoną w nim zasadę poszanowania godności człowieka.

Artykuł 95 ust 3 pkt 3 ustawy o Policji, zaskarżony w niniejszej sprawie, stanowił również, jako tzw. przepis związkowy, przedmiot kontroli konstytucyjnej w sprawie o sygn. akt SK 29/16. Także wzorce konstytucyjne powołane w obydwu sprawach są częściowo zbieżne. Główny zarzut, podnoszony przez skarżących w każdej z tych spraw, polega na tym, że pominięcie legislacyjne istniejące, w ich ocenie, na tle zaskarżonych regulacji i umożliwiające tzw. eksmisję donikąd („na bruk”), stanowi naruszenie zasady nienaruszalności i poszanowania godności człowieka, wyrażonej w art. 30 Konstytucji, oraz spoczywającego na władzy publicznej konstytucyjnego obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności (art. 75 ust. 1 Konstytucji).

W uzasadnieniu wyroku z 15 listopada 2017 r. (sygn. akt SK 29/16) Trybunał stwierdził, że prawo do lokalu mieszkalnego w służbach mundurowych powiązane jest z charakterem stosunku służbowego funkcjonariuszy tych służb, 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 2017 r. poz. 1204), Biurze Ochrony Rządu (art. 76 ust 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu; Dz. U. z 2017 r. poz. 985), 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 2017 r. poz. 631)

oraz oddzielnej ustawie poświęconej wojsku (ustawa z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2016 r. poz. 207).

Jak zaznaczył następnie Trybunał, „problemem konstytucyjnym, który pojawia się na gruncie niniejszej sprawy, jest – z jednej strony – zapewnienie wykonania normy nakazującej opróżnienie lokalu mieszkalnego, przeznaczonego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy Policji, przez osobę zajmującą go bez tytułu prawnego i pozostawienie go wolnym dla tej służby mundurowej, z drugiej zaś – zapewnienie osobom eksmitowanym ochrony gwarantowanej przez art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji”. W ocenie Trybunału, osoba bez tytułu prawnego do lokalu funkcyjnego powinna zostać wykwaterowana na podstawie wydanej decyzji administracyjnej, po to, by opuszczony przez nią lokal mógł 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. Przewidziana w art. 95 ustawy o Policji decyzja o opróżnieniu lokalu – sama przez się – nie prowadzi jeszcze do wykwaterowania donikąd osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej, bez zapewnienia absolutnego minimum w postaci przyznania tymczasowego dachu nad głową. W konsekwencji TK stwierdza, że zaskarżone przepisy ustawy o Policji są zgodne z Konstytucją, a konieczna z punktu widzenia standardu konstytucyjnego regulacja ochronna powinna znaleźć się w akcie regulującym prowadzenie egzekucji w administracji” (*ibidem*).

Następnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „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. Gwarancja zaspokojenia minimalnych potrzeb mieszkaniowych, jako warunek godnego życia, mieści się w treści normatywnej art. 30 Konstytucji”. Zdaniem Trybunału, ustawa o Policji nie jest jednak aktem właściwym do normowania trybu eksmisji z mieszkań służbowych zajmowanych przez osoby nieuprawnione. Skutki, które kwestionuje skarżąca (tj. jej eksmisja „na bruk”), są wynikiem zastosowania przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.). Jak zaznaczył Trybunał, „zwłaszcza porównanie treści art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z art. 1046

k.p.c. prowadzi do wniosku, że w unormowaniu egzekucji administracyjnej brak jest rozwiązań prawnych analogicznych do przepisów dotyczących sądowej egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika, których celem jest zapewnienie osobom eksmitowanym minimalnej ochrony przed <<eksmisją na bruk>>. Konsekwencją przymusowego wykonania obowiązku wydania nieruchomości lub opróżnienia lokalu (pomieszczenia), służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników, w trybie egzekucji administracyjnej, jest pozbawienie osób zamieszkujących w lokalu choćby minimalnego standardu ochrony przed bezdomnością” (*ibidem*).

W wyroku z 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15) Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich i stwierdził, że „Art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 i 1475) w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przez to że nie zawiera regulacji gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych”. W ocenie Trybunału, „dzięki stwierdzonej w cytowanym wyżej wyroku zakresowej niekonstytucyjności art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w systemie prawa polskiego został zapewniony minimalny standard ochrony osób zajmujących bez tytułu prawnego mieszkania służbowe, a – tym samym – zrealizowany został postulat zawarty w skardze, tj. ochrona przed eksmisją na bruk. Skutkiem wyroku o sygn. K 27/15, jak wskazał TK w jego uzasadnieniu, jest utrata mocy obowiązującej normy wyprowadzanej z art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, która taką eksmisję dopuszczała. Ponieważ TK nie skorzystał z możliwości oddalenia w czasie skutków swego orzeczenia, ochrona wynikająca z wyroku w sprawie sygn. K 27/15 działa od chwili ogłoszenia tegoż wyroku (art. 190 ust. 3 Konstytucji), tj. od 20 października 2017 r. i obejmuje także skarżącą”.

W ocenie Sejmu, rozstrzygnięcie TK zawarte w jego wyroku z 18 października 2017 r. (sygn. akt K 27/15) czyni zbędnym ponowne orzekanie o zgodności zaskarżonego w niniejszej sprawie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z art. 30 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji. O zbędności orzekania w tym zakresie

w sprawie zainicjowanej niniejszą skargą przesądza tożsamość problemu konstytucyjnego, wokół którego koncentrują się zarzuty skarg konstytucyjnych w obydwu sprawach, a na który składają się: po pierwsze – kwestia przeprowadzenia postępowania w sprawie opróżnienia lokalu służbowego przez osoby niemające do niego tytułu prawnego w trybie administracyjnym i następnie kontroli tego postępowania przez sądy administracyjne, oraz po drugie – kwestia zapewnienia osobom eksmitowanym ochrony przed eksmisją „na bruk”. W odniesieniu do pierwszego zagadnienia Sejm w pełni podziela stanowisko Trybunału, że szczególny charakter uprawnienia do lokalu mieszkalnego w służbach mundurowych, które to prawo powiązane jest z charakterem stosunku służbowego funkcjonariuszy tych służb, uzasadnia poddanie tego uprawnienia reżimowi prawa administracyjnego. To stanowisko Trybunału stanowi również w pełni adekwatną odpowiedź na zarzuty podniesione przez skarżącego niniejszej skardze konstytucyjnej.

Również w odniesieniu do drugiego ze wskazanych zagadnień Sejm w pełni podziela stanowisko Trybunału oraz stoi na stanowisku, że rozstrzygnięcie wydane w zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich sprawie o sygn. K 27/15, stwierdzające zakresową niezgodność z Konstytucją art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uniemożliwia eksmisję donikąd i stanowi w istocie rozstrzygnięcie problemu skarżącego również w niniejszej sprawie, co czyni zbędnym ponowne orzekanie w zakresie, w jakim skarga konstytucyjna dotyczy zgodności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z art. 30 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji, i uzasadnia umorzenie postępowania w tym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK.

W ocenie Sejmu, przesłanka zbędności orzekania, uzasadniająca umorzenie postępowania przed TK, jest również spełniona w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika konstytucyjne prawo do sądu. Jakkolwiek norma ta nie została powołana jako wzorzec konstytucyjnej kontroli w skardze konstytucyjnej inicjującej postępowanie w sprawie o sygn. akt SK 29/16, to jednak uzasadnienie wydanego w tej sprawie wyroku TK wyroku z 15 listopada 2017 r. nie pozostawia wątpliwości, że zastosowanie trybu administracyjnego, a następnie trybu kontroli sądowoadministracyjnej, w postępowaniu zmierzającym do wykwaterowania osób zajmujących bez tytułu prawnego lokal służbowy, nie stanowi naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu. Jak zaznaczył tam Trybunał: „TK nie podzielił też argumentacji skarżącej w zakresie,

w jakim zakwestionowała przeprowadzenie postępowania w jej sprawie w trybie administracyjnym i następnie kontrolę tego postępowania przez sądy administracyjne. Prawo do sądu nie może być bowiem utożsamiane z prawem do sądu powszechnego. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, do katalogu sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości zalicza się również sądy administracyjne, które rozpoznawały sprawę skarżącej. To, że skarżąca nie mogła skorzystać z dobrodziejstwa niektórych instytucji kodeksu cywilnego czy też kodeksu postępowania cywilnego nie może być interpretowane jako pozbawienie jej prawa do sądu. Braku możliwości wytoczenia powództwa przed sądem powszechnym nie można też automatycznie utożsamiać z brakiem gwarancji chroniących przed bezdomnością, choć prawdą jest, że niebezpieczeństwo «eksmisji na bruk» pojawia się w związku z unormowaniem egzekucji decyzji administracyjnej”. W ocenie Sejmu, z przywołanego fragmentu uzasadnienia wyroku TK z 15 listopada 2017 r. (sygn. akt SK 29/16) wynika jednoznacznie, że w samym tylko poddaniu przez ustawodawcę spraw dotyczących opróżnienia lokalu służbowego przez osoby niemające do niego tytułu prawnego trybowi administracyjnemu, a następnie kontroli sądownoadministracyjnej, z wyłączeniem procedury cywilnej i sądów powszechnych, Trybunał nie upatruje naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

4. Wśród głównych wzorców kontroli wymienionych w *petitum* skargi konstytucyjnej zostały wskazane art. 32 oraz art. 2 Konstytucji. Jak wynika z uzasadnienia skargi, skarżący zarzuca art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji naruszenie wywodzonych z art. 2 Konstytucji zasad: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz przyzwoitej legislacji oraz określoności przepisów prawa. Zarzut naruszenia tych zasad został powiązany z zarzutem naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji). W powołanym wyżej wyroku TK z 15 listopada 2017 r. (sygn. akt SK 29/16) Trybunał nie dokonał kontroli zgodności zaskarżonego przepisu z art. 2 i art. 32 Konstytucji, dlatego w tym zakresie nie zachodzi negatywna (ujemna) przesłanka procesowa zbędności orzekania ze względu na zasadę *ne bis in idem*. Jednakże, w ocenie Sejmu, również w zakresie dotyczącym wskazanych wzorców skarga konstytucyjna nie spełnia wymogów formalnych, co uzasadnia umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK).

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyrażał pogląd o ograniczonym zakresie powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli zainicjowanej przez skargę konstytucyjną. Mimo to Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wystawione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym” (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07).

Podobnie w postanowieniu z 13 czerwca 2011 r. (sygn. akt SK 26/09) Trybunał Konstytucyjny uznał, że powołanie przez skarżącą zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2), równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) oraz powszechności korzystania z konstytucyjnych praw (art. 37) miało na celu wzmocnienie wymowy zarzutów naruszenia prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działanie władzy publicznej (art. 77 ust. 1 Konstytucji), lecz nie są to samodzielne wzorce kontroli konstytucyjności. W konsekwencji ocena kwestionowanego przepisu z punktu widzenia tych wzorców (art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 37 Konstytucji) miałyby sens tylko o tyle, o ile uzasadniony okazałby się przynajmniej jeden z dwóch podstawowych zarzutów.

W niniejszej sprawie art. 2 Konstytucji został powołany jako wzorzec konstytucyjnej kontroli w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji. Ponieważ jednak w powołanym wyroku z 15 listopada 2017 r. (sygn. akt SK 29/16) Trybunał wyraźnie przesądził o zgodności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z art. 75 ust. 1 Konstytucji, a także, w ocenie Sejmu, z uzasadnienia tego wyroku jednoznacznie wynika, że przepis ten nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu,

należy zatem uznać, iż wskazana przesłanka dopuszczalności konstytucyjnej kontroli na podstawie powołanego w skardze konstytucyjnej art. 2 Konstytucji jako wzorca o charakterze wyłącznie subsydiarnym nie jest spełniona.

5. Trybunał Konstytucyjny związany jest zarzutami sformułowanymi w piśmie procesowym (wniosku, pytaniu prawnym, skardze konstytucyjnej), pochodzącym od podmiotu uprawnionego do inicjowania postępowania. Tym niemniej, zarzuty te mogą podlegać rozpatrzeniu tylko wtedy, jeżeli zostały należycie uzasadnione. Z treści art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK wynika jednoznaczny obowiązek uzasadnienia skargi konstytucyjnej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „[P]resłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10). Konieczność uzasadnienia zarzutu sformułowanego w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym związana jest z domniemaniem konstytucyjności norm prawnych oraz z zasadą kontrydiktoryjności (zob. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz orzeczenia TK z: 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; 31 stycznia 1996 r., sygn. akt K 9/95; wyroki TK z: 27 czerwca 2008 r., sygn. akt K 51/07; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07; 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Kp 10/09). Jeżeli brakuje uzasadnienia co do naruszenia określonego wzorca kontroli, pomimo że został on wymieniony w *petitum*, Trybunał powinien w stosownym zakresie umorzyć postępowanie. Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy w tym zakresie oznaczałoby przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co w konsekwencji pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. art. 56 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK). Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny: „Zarzut niezgodności przepisu stanowiącego przedmiot zaskarżenia z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą powinien być poparty przytoczeniem argumentów podważających domniemanie konstytucyjności przepisu” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04).

W ocenie Sejmu, skarżący nie dopełnił wymogu należytego uzasadnienia zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis ustawy o Policji powołanych zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W celu uzasadnienia tego zarzutu skarżący jedynie lakonicznie przedstawił normatywną treść zasad wynikających z art. 2 Konstytucji i związane z nimi obowiązki ustawodawcy, powołując wybrane orzecznictwo TK oraz jedną pozycję literatury (R. Pacho, *Jakość ustawodawstwa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 2010-2012*, opracowanie dostępne w Internecie). W piśmie procesowym z 23 grudnia 2016 r. skarżący wskazał ponadto, że za sprzecznością zaskarżonego przepisu z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji 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. Zdaniem Sejmu takie lakoniczne uzasadnienie nie spełnia standardu argumentacyjnego, wymaganego w powołanym orzecznictwie TK od pism procesowych inicjujących postępowanie przed Trybunałem. Skarżący nie wykazał, na czym konkretnie polegać ma naruszenie wspomnianych wyżej zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji. Sama tylko ocena skarżącego, iż zaskarżony przepis nie zawiera jasnych (precyzyjnych) przesłanek dopuszczalności przeniesienia sprawy z postępowania administracyjnego na drogę postępowania cywilnego, nie jest wystarczającym argumentem, który podważałby domniemanie konstytucyjności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji i uzasadniał sprzeczność tego przepisu z zasadami: zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określoności przepisów prawa. Należy mieć przy tym na uwadze, że zgodnie ze stałym orzecznictwem TK, nie każda, „[...] ale jedynie kwalifikowana – tj. nie dająca się usunąć w drodze uznanych metod wykładni – nieostrość czy niejasność przepisu może stanowić podstawę stwierdzenia jego niekonstytucyjności” (postanowienie TK z 28 maja 2014 r., sygn. akt Ts 242/12). Dopiero „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego” (por. wyroki TK z: 8 kwietnia 1998 r., sygn. akt K 10/97; 24 lutego 2003 r., sygn. akt K 28/02). Lapidarna argumentacja zawarta w skardze konstytucyjnej oraz w piśmie uzupełniającym skarżącego nie pozwala na przyjęcie, że uprawdopodobnił on naruszenie powołanych przez siebie zasad wynikających z art. 2 Konstytucji w stopniu wystarczającym dla podważenia domniemania

konstytucyjności. Równie istotne deficyty skargi konstytucyjnej w warstwie argumentacyjnej występują w zakresie uzasadnienia niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu skargi wskazano jedynie, że konstytucyjne prawo do sądu określone w art. 45 ust. 1 Konstytucji i zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku (skarga, s. 11). Ani w uzasadnieniu skargi, ani w piśmie procesowym z 23 grudnia 2016 r. skarżący nie wykazał jednak, na czym polega naruszenia tego konstytucyjnego prawa oraz dlaczego, w jego ocenie, doszło do jego naruszenia pomimo że sprawę skarżącego rozpatrywały w dwóch instancjach sądy administracyjne.

W rezultacie Sejm stwierdza, że tak istotne braki skargi w zakresie uzasadnienia zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji powinny przesądzać o konieczności umorzenia w tym zakresie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

6. Jednym z podstawowych wzorców konstytucyjnych powołanych w *petitum* skargi jest art. 32 ust. 1 Konstytucji wyrażający zasadę równości. Jak jednak wynika z orzecznictwa TK, „zasada równości i wywodzone z niej prawo do równego traktowania tylko wyjątkowo stanowić może wzorzec dla kontroli przepisów kwestionowanych w trybie skargi konstytucyjnej. Jest to możliwe w sytuacji, gdy prawo to zostanie odniesione do treści konkretnych chronionych konstytucyjnie wolności i praw. W skardze konstytucyjnej konieczne jest więc wskazanie w charakterze wzorca nie tylko unormowania wyrażającego zasadę równości jako taką, ale także tych przepisów konstytucyjnych, które dają podstawę dla wyinterpretowania konkretnych podmiotowych praw jednostki, naruszonych kwestionowaną regulacją” (por. postanowienie TK z: 13 marca 2002 r., sygn. akt Ts 108/01 i cytowane tam orzecznictwo). W przedmiotowej skardze nie nastąpiło tego rodzaju odniesienie zasady równości do konkretnego prawa skarżącego, a art. 32 ust. 1 Konstytucji został wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli zaskarżonego przepisu ustawy o Policji. Ponadto, wyrażony w skardze zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji nie został uzasadniony w stopniu pozwalającym na przyjęcie, że doszło do podważenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu. W ocenie skarżącego, naruszenie zasady równości ma uzasadniać okoliczność, że osoby, wobec których toczy się postępowanie o opróżnienie lokalu

na podstawie ustawy o Policji, nie mogą korzystać z prawnych rozwiązań służących ochronie przed bezdomnością, jakie są przewidziane w k.c. oraz w przepisach dotyczących najmu lokali i ochrony praw lokatorów. Skarżący nie wykazał jednak, że osoby zajmujące lokale mieszkalne, które wcześniej zostały przydzielone funkcjonariuszom MO jako lokale służbowe, oraz podmioty objęte zakresem zastosowania przepisów k.c. oraz u.o.p.l. należą do jednej kategorii podmiotów, które ze względu na posiadaną cechę relewantną powinny być traktowane równo, a więc korzystać ze środków ochrony przed bezdomnością, które przewidziane są w powołanych ustawach z zakresu prawa cywilnego. W tym kontekście Sejm pragnie odwołać się do uwag, jakie poczynił TK w uzasadnieniu wyroku z 15 listopada 2017 r. (sygn. akt SK 29/16), na marginesie kontroli przeprowadzonej w granicach wyznaczonych przez skargę konstytucyjną inicjującą postępowanie w tamtej sprawie. Trybunał zwrócił uwagę na szczególny status mieszkań służbowych przydzielanych policjantom oraz zaznaczył, że „przepisy dotyczące wygaśnięcia prawa do lokalu i opróżnienia go są ściśle powiązane z samym prawem do lokalu, jakie przysługuje funkcjonariuszowi pozostającemu w służbie stałej. Stąd trudno oczekiwać, by ustawodawca – bez wzruszenia zasad przydziału lokali służbowych – eksmisję z tych lokali poddał reżimowi powszechnemu, wynikającemu z ustawy o ochronie praw lokatorów”. W ocenie Sejmu, ze względu na wskazany przez TK „szczególny status mieszkań służbowych” zarzut sprzeczności zaskarżonej regulacji z konstytucyjną zasadą równości powinien być szczegółowo uzasadniony tak, aby podważyć domniemanie jego konstytucyjności. Wymogu tego nie spełnia lakonicznie uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji zawarte w niniejszej skardze konstytucyjnej.

7. Z uwagi na powyższe, Sejm wnosi o umorzenie postępowania: w zakresie kontroli zgodności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z art. 30 Konstytucji w związku z art. 45 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu

na zbędność wydania orzeczenia, a w pozostałym zakresie – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński