



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 23 marca 2017 r.

Pozycja 66

POSTANOWIENIE

z dnia 7 lutego 2017 r.

Sygn. akt Ts 235/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej J.B. w sprawie zgodności:

- 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.) z art. 30, art. 32, art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.) z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

- 1) nadać skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, ze zm.) z art. 30, art. 32, art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) odmówić nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w pozostałym zakresie.

UZASADNIENIE

W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 18 listopada 2016 r. (data nadania), J.B. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność 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: ustawa o Policji) w zakresie, w jakim wyłącza stosowanie przepisów ogólnych ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380; dalej: kc) i wyłącza tym samym skorzystanie z instytucji wejścia w stosunek najmu wyrażonej w art. 691 tej ustawy, a także w zakresie, w jakim wyłącza drogę egzekucji sądowej w sprawach cywilnych i zagwarantowanie ochrony przed eksmisją w stosunku do osób, wobec których została wydana decyzja o opróżnieniu lokalu, z art. 30, art. 32, art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji. Ponadto skarżący zarzucił niezgodność art. 97 ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim uprawnia do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu wobec osób, które nie pozostawały i nie pozostają w stosunku zależności służbowej od organów Policji i nie mają do spornego lokalu tytułu prawnego wynikającego z przepisów tej

ustawy, bez uwzględnienia tym samym innego źródła powstania tytułu do zajmowanego lokalu, z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą: Ojciec skarżącego (były funkcjonariusz Milicji Obywatelskiej) otrzymał w 1980 r. przydział lokalu mieszkalnego znajdującego się w W. – dla siebie oraz żony i syna. Po śmierci głównego najemcy potwierdzono prawo do zajmowania mieszkania przez wdowę (matkę skarżącego). 22 marca 2006 r. Gospodarstwo Pomocnicze Komendy zawarło z nią umowę najmu ww. lokalu, wskazując w jej treści, że skarżący jest osobą uprawnioną do zamieszkania w nim wraz z matką. Natomiast po śmierci matki w lokalu tym mieszka skarżący, który nie jest związany z resortem spraw wewnętrznych. Okoliczność ta stała się przyczyną wszczęcia z urzędu przez Komendanta Policji postępowania w sprawie opróżnienia ww. lokalu.

Decyzją ze stycznia 2014 r. Komendant Policji nakazał skarżącemu wraz ze wszystkimi osobami zamieszkałymi opróżnienie zajmowanego lokalu i przekazanie go w stanie wolnym. Decyzją z marca 2014 r. w sprawie Komendant Główny Policji utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji ze stycznia 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w W. wyrokiem ze stycznia 2015 r. oddalił skargę skarżącego na decyzję Komendanta Głównego Policji. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z lipca 2016 r. oddalił skargę kasacyjną skarżącego od wyroku sądu pierwszej instancji.

Zdaniem skarżącego art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji jest niezgodny z Konstytucją, gdyż nie przewiduje jakichkolwiek gwarancji ochrony przed bezdomnością (brak prawa do lokalu socjalnego, tymczasowego, brak okresu ochronnego przed eksmisją). Narusza to zasadę poszanowania i ochrony godności człowieka, która jest ściśle związana z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych. Wyrażony w zaskarżonym przepisie kategoriyczny 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 – umożliwiającego wejście w stosunek najmu. W przekonaniu skarżącego oba kwestionowane przepisy naruszają prawo do sądu, ponieważ stanowią one podstawę do wydania decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu, co wyklucza dochodzenie roszczeń na drodze postępowania cywilnego (np. o wstąpienie w stosunek najmu, ochronę posiadania, ustalenie stosunku prawnego). Ponadto naruszają zasadę równości, gdyż osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego, wobec których postępowanie toczy się na podstawie przepisów ustawy o Policji, nie mogą skorzystać z ochrony przed bezdomnością, w przeciwieństwie do innych osób zajmujących lokale bez tytułów prawnych.

Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 6 grudnia 2016 r. skarżący został wezwany do usunięcia braków formalnych skargi przez: wskazanie przysługujących mu praw podmiotowych, które wynikają z poszczególnych wzorców kontroli przywołanych w skardze konstytucyjnej, a także precyzyjne wskazanie sposobu ich naruszenia przez każdy z zakwestionowanych przepisów; doręczenie odpisu oraz czterech kopii wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W. ze stycznia 2015 r.; doręczenie pięciu kopii decyzji Komendanta Głównego Policji z marca 2014 r.; doręczenie pięciu kopii decyzji Komendanta Policji ze stycznia 2014 r.

W piśmie procesowym z 23 grudnia 2016 r. (data nadania) skarżący ustosunkował się do wezwania, załączył również brakujące dokumenty.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na podstawie 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) do postępowań

przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane analizowaną skargą nie zostało zakończone do dnia 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

2. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekły ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji. Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o TK skarga konstytucyjna podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, podczas którego Trybunał bada, czy odpowiada ona określonym przez prawo wymaganiom, a także czy nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy o TK.

3. W ocenie Trybunału skarga konstytucyjna w zakresie dotyczącym art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji spełnia wymogi formalne wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 53 i art. 77 ust. 1 ustawy o TK.

3.1. Skargę konstytucyjną sporządził i wniósł adwokat, który załączył do skargi stosowne pełnomocnictwo.

3.2. Skarżący wyczerpał przysługującą mu drogę prawną, ponieważ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z lipca 2016 r. jest prawomocny i nie przysługują od niego żadne zwyczajne środki zaskarżenia.

3.3. Trybunał stwierdza też, że skarżący dochował trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi, zastrzeżonego w art. 77 ust. 1 ustawy o TK. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z lipca 2016 r. został doręczony pełnomocnikowi skarżącego 18 sierpnia 2016 r., a skargę wniesiono 18 listopada 2016 r.

3.4. Przedmiotem zarzutu skarżący uczynił art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji. Skarżący zarzucił temu przepisowi naruszenie zasady poszanowania i ochrony godności (art. 30 Konstytucji), zasady równości (art. 32 Konstytucji), prawa do sądu (art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji). Ponadto skarżący jako wzorzec kontroli wskazał art. 75 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do tego przepisu prezentował pogląd, zgodnie z którym może on być wzorcem kontroli w sprawach zainicjowanych wniesieniem skargi konstytucyjnej, mimo że *prima facie* można go uznać za normę programową (np. w orzeczeniach z: 14 maja 2001 r., SK 1/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 84; 9 września 2003 r., SK 28/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74; 12 stycznia 2000 r., Ts 62/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 240; 15 listopada 2000 r., Ts 86/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 308; 9 października 2007 r., Ts 92/07, OTK ZU nr 5/B/2007, poz. 255; 3 sierpnia 2011 r., Ts 163/10, OTK ZU nr 5/B/2011, poz. 368).

3.5. W ocenie Trybunału w przypadku tego zarzutu skarżący prawidłowo określił przedmiot kontroli (art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK), wskazał, jakie przysługujące mu konstytucyjne prawa i w jaki sposób zostały – jego zdaniem – naruszone (art. 53 ust. 1 pkt 2

ustawy o TK), a także należycie uzasadnił sformułowane w skardze zarzuty (art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK).

3.6. Skoro złożona skarga w zakresie zarzutu niekonstytucyjności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji spełnia wymagania przewidziane w ustawie o TK, a nie zachodzą okoliczności określone w art. 61 ust. 4 pkt 3 ustawy o TK, to – na podstawie art. 61 ust. 2 tej ustawy – zasadne było nadanie jej dalszego biegu w tym zakresie.

4. Skarga konstytucyjna w zakresie dotyczącym art. 97 ust. 5 ustawy o Policji nie spełnia natomiast wymogów formalnych, co przesądza o konieczności odmowy nadania jej dalszego biegu.

4.1. Kwestionowany przepis stanowi, że „przydział i opróżnianie mieszkań oraz załatwianie spraw, o których mowa w art. 91, art. 92, art. 94 i art. 95 ust. 2-4, następuje w formie decyzji administracyjnej”.

4.2. Skarżący zarzuca, że przepis ten w zakresie, w jakim „uprawnia do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu wobec osób, które nie pozostawały i nie pozostają w (...) stosunku zależności służbowej od organów Policji i nie mają do spornego lokalu tytułu prawnego wynikającego z przepisów tej ustawy, nie uwzględniając tym samym innego źródła powstania tytułu do zajmowanego lokalu”, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 Konstytucji.

Jak wynika z uzasadnienia skargi oraz z treści pisma z 23 grudnia 2016 r., skarżący upatruje naruszenie swoich praw podmiotowych w tym, że nie może on przed sądem powszechnym dochodzić roszczeń dotyczących opisanego wyżej lokalu opartych na przepisach prawa cywilnego (np. wystąpić z powództwem o wstąpienie w stosunek najmu, ochronę posiadania, ustalenie stosunku prawnego), co w konsekwencji prowadzi do braku możliwości uzyskania ochrony przed bezdomnością. Skarżący wskazuje także, że z uwagi na treść kwestionowanych przepisów wyłączona jest możliwość zastosowania przepisów kodeksu cywilnego w postępowaniu dotyczącym opróżnienia lokalu, a także skierowanie pozwu o eksmisję do sądu powszechnego. Skarżący wiąże powyższe ograniczenia z tym, że rozstrzygnięcie w sprawie wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Jego zdaniem ustawa o Policji powinna zawierać możliwość wystąpienia z roszczeniami w postępowaniu cywilnym.

4.3. Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu, Trybunał wskazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z lipca 2016 r. wyjaśnił, iż lokale mieszkalne dla policjantów służą realizacji prawa policjanta w służbie stałej do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej i że w drodze decyzji o przydziale takiego lokalu to wyłącznie policjant uzyskuje tytuł prawny do lokalu (art. 88 ust. 1 i art. 89 ustawy o Policji). Na podstawie 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 2013 r. poz. 667, ze zm.) samoistny tytuł prawny do lokalu mieszkalnego pozostającego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych organów może uzyskać emeryt policyjny bądź uprawniony do renty rodzinnej członek rodziny zmarłego funkcjonariusza, emeryta lub rencisty policyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że na podstawie wskazanych wyżej przepisów problematyka mieszkań policyjnych została odrębnie uregulowana w przepisach resortowych

i z tego powodu nie mają do nich zastosowania ani przepisy dotyczące najmu lokali, ani ochrony praw lokatorów.

Na podstawie zaskarżonego przepisu, przepisów przywołanych przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz treści uzasadnienia wyroku tego sądu Trybunał stwierdza, że wbrew twierdzeniu skarżącego rozstrzygnięcie spraw danego rodzaju w formie decyzji nie jest jednoznaczne z wyłączeniem stosowania w takich sprawach powszechnie obowiązujących przepisów prawa cywilnego. Przyczyną uznania, że w sprawie skarżącego nie miały zastosowania przepisy prawa cywilnego było przyjęcie, iż kwestia mieszkań policyjnych uregulowana jest kompleksowo w przepisach resortowych, a art. 97 ust. 5 ustawy o Policji – dotyczący formy rozstrzygnięcia sprawy (decyzja administracyjna) – nie miał związku z tą oceną.

4.4. Jeśli chodzi o argumenty odnoszące się do braku możliwości „przeniesienia sprawy rozstrzygniętej decyzją na drogę postępowania przed sądem powszechnym”, to w ocenie Trybunału skarżący nie wykazał, by w jego sprawie prawo do sądu zostało naruszone. Sprawa ta została bowiem dwukrotnie merytorycznie rozpoznana przez sądy administracyjne dwóch instancji, które poddały ocenie twierdzenie skarżącego o istnieniu innego tytułu do spornego lokalu. Naczelny Sąd Administracyjny, dzieląc stanowisko sądu pierwszej instancji, przesądził, że skarżący nie posiadał żadnego tytułu prawnego do lokalu, w tym także tytułu wynikającego z prawa cywilnego. W sprawie skarżącego nie mogło więc dojść do naruszenia prawa do sądu przez to, że w jego sprawie na podstawie art. 97 ust. 5 ustawy o Policji wydano decyzję administracyjną bez uwzględnienia innego źródła powstania tytułu do zajmowanego lokalu, bowiem skarżący takiego tytułu – jak uznały sądy – nie posiadał. Wziąwszy pod uwagę tę okoliczność, w ocenie Trybunału, skarżący nie wykazał, by orzekanie w tym zakresie przez sąd administracyjny a nie powszechny naruszało jego prawo do sądu.

4.5. Odnosząc się do kwestii braku możliwości wystąpienia z powództwami (o wstąpienie w stosunek najmu, ochronę posiadania, ustalenie stosunku prawnego) do sądu powszechnego, Trybunał stwierdza, że tezy skarżącego w tym zakresie nie są oparte na ostatecznym orzeczeniu o jego prawach podmiotowych. Skarżący jako ostateczne orzeczenie o swoich prawach wskazał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z lipca 2016 r., w którym sąd nie orzekał o tego rodzaju powództwach, lecz badał legalność decyzji Komendanta Głównego Policji z marca 2014 r. Skarżący nie spełnił więc wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji wymogu uzyskania ostatecznego orzeczenia o prawie podmiotowym, o którego ochronę wnosi.

4.6. Trybunał zwraca również uwagę na to, że w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej argumentacja dotycząca braku ochrony przed bezdomnością przedstawiona jest często łącznie wobec art. 95 ust. 3 pkt 3 i art. 97 ust. 5 ustawy o Policji, mimo że w odniesieniu do drugiego z tych przepisów jako wzorce kontroli wskazano jedynie art. 2 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 32 Konstytucji. Tym samym jedynym prawem podmiotowym, którego ochrony skarżący mógłby oczekiwać w oparciu o tak sformułowany zarzut, było prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji, gdyż art. 2 i art. 32 Konstytucji nie kreują samoistnych praw podmiotowych. W konsekwencji argumenty skarżącego zmierzające do wykazania, że art. 97 ust. 5 ustawy o Policji nie gwarantuje ochrony przed bezdomnością, nie mogą być wzięte pod uwagę, bowiem takie prawo podmiotowe nie wynika ze wskazanych w odniesieniu do tego przepisu wzorców kontroli.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.