



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 listopada 2017 r.

Pozycja 75

## WYROK

z dnia 15 listopada 2017 r.

Sygn. akt SK 29/16\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Tuleja – przewodniczący  
Piotr Pszczółkowski  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka – sprawozdawca  
Stanisław Rymar  
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 15 listopada 2017 r., skargi konstytucyjnej K.M. o zbadanie zgodności:

art. 90 w związku z art. 95 ust. 3 pkt 3, w związku z art. 95 ust. 4, w związku z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355), w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150) w zakresie, w jakim nakazują, w drodze decyzji administracyjnej, opróżnienie lokalu mieszkalnego znajdującego się w chwili jej wydania w dyspozycji organu podległego Ministrowi Spraw Wewnętrznych ze wszystkich zamieszkujących w nim, innych niż policjant czy też członek jego rodziny osób, w tym osób małoletnich, w sytuacji, gdy osobom, które zajmują tenże lokal bez tytułu prawnego, nie został wskazany lokal, do którego miałyby nastąpić przekwaterowanie, nawet tymczasowy, a nie są one w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a decyzja o opróżnieniu w zakresie legalności podlega kognicji sądów administracyjnych, z art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 90 w związku z art. 95 ust. 3 pkt 3, w związku z art. 95 ust. 4, w związku z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067), w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów,**

\* Sentencja została ogłoszona dnia 27 listopada 2017 r. w Dz. U. poz. 2174.

**mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego** (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 oraz z 2017 r. poz. 1442 i 1529) są zgodne z art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W skardze konstytucyjnej z 2 marca 2016 r. K.M. (dalej: skarżąca), działając przez pełnomocnika, wniosła o stwierdzenie, że art. 90 w związku z art. 95 ust. 3 pkt 3, w związku z art. 95 ust. 4, w związku z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355; dalej: ustawa o Policji), w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów; mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów), w zakresie w jakim: nakazują one w drodze decyzji administracyjnej opróżnienie lokalu mieszkalnego znajdującego się w chwili jej wydania w dyspozycji organu podległego Ministrowi Spraw Wewnętrznych ze wszystkich zamieszkujących w nim, innych niż policjant czy też członek jego rodziny osób, w tym osób małoletnich, w sytuacji, gdy osobom, które zajmują tenże lokal bez tytułu prawnego, nie został wskazany lokal, do którego miałyby nastąpić przekwaterowanie, nawet tymczasowy, a nie są one w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a decyzja o opróżnieniu w zakresie legalności podlega kognicji sądów administracyjnych, są niezgodne z art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Lokal mieszkalny, którego opróżnienie i wydanie nakazano skarżącej, został przydzielony przez Komendę Milicji Obywatelskiej w 1964 r. byłemu funkcjonariuszowi Milicji, T.J., dziadkowi skarżącej.

Od 1995 r. w lokalu mieszkał – bez tytułu prawnego – M.J., wnuk T.J. i brat skarżącej. Wyrokiem z listopada 2002 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy oddalił powództwo M.J. o wstąpienie w stosunek najmu po dziadku. T.J. zmarł w 2005 r. Od 2001 r. w lokalu mieszka skarżąca.

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. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że lokal ten jest własnością m.st. Warszawy i pozostaje w dyspozycji Komendy Stołecznej Policji. Za bezsporne uznano, że skarżąca oraz jej mąż i syn nie są i nie byli funkcjonariuszami Policji, nie są również osobami uprawnionymi do renty rodzinnej po zmarłym T.J. Tym samym nie posiadają one tytułu prawnego do zajmowanego lokalu mieszkalnego, a nadto w świetle obowiązujących przepisów nie mogą takiego tytułu uzyskać, są więc osobami zajmującymi lokal mieszkalny bez tytułu prawnego.

W decyzjach wskazano również, że regulacja prawna dotycząca problematyki mieszkań dla funkcjonariuszy Policji, emerytów policyjnych została odrębnie uregulowana w ustawie o Policji i do takich lokali nie mają zastosowania powszechne rozwiązania dotyczące najmu lokali mieszkalnych oraz ustawa o ochronie praw lokatorów.

Decyzja Komendanta Głównego Policji została zaskarżona przez K.M. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który skargę oddalił wyrokiem z listopada 2013 r. Prawdopodobnie rozstrzygnięcia WSA potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z listopada 2015 r.

1.2. Zdaniem skarżącej kwestionowane przepisy (w skardze: wyrok NSA) prowadzą do eksmisji na bruk, a przez to naruszają art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżone przepisy statuują normę, z której wynikają konsekwencje prawne dla osób, zajmujących lokal będący w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub organu podległego, a nie są policjantami lub członkami rodziny policjanta i nie mają prawa do lokalu. 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 polega 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 podjąć finansowo realizację własnej potrzeby mieszkaniowej. Nie ma tu znaczenia – co zresztą pokazuje niniejsza sprawa w kontekście syna skarżącej – że opróżnienie dotyczy też małoletniego. Okoliczności tych nie badają także sądy administracyjne, właściwe do rozpoznawania skarg na decyzje organów o opróżnieniu lokalu. Automatyczną i jedyną przesłanką jest tu zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. W ocenie skarżącej, sytuacja automatycznego opróżniania lokalu, bez badania okoliczności dotyczących osób zajmujących lokal, takich jak sytuacja materialna, a także brak obowiązku wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, stanowi o niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów.

Skarżąca podniosła, że możliwość dokonania eksmisji z lokalu służbowego (tutaj – policyjnego) jest instrumentem administracyjnym, o którego użyciu decyduje organ władzy publicznej, będący dysponentem lokalu. Ukształtowanie przepisów – w wypadku, gdy lokal jest do dyspozycji podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów – stawia interes publiczny (możliwość dysponowania lokalami) przed interesem prywatnym i pozwala na eksmisję. W innym wypadku – gdy dysponentem lokalu nie są podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów – konieczne jest wzięcie interesów publicznego i prywatnego (s. 3 i 4 pisma z 30 maja 2016 r. – odpowiedzi na zarządzenie sędziego TK).

Uzasadniając naruszenie jej praw konstytucyjnych skarżąca w pierwszej kolejności wskazała na art. 30 Konstytucji, który stanowi, iż przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Zdaniem skarżącej „potrzeby mieszkaniowe mają charakter podstawowy, przez co ściśle wiążą się z kwestią poszanowania ludzkiej godności” (s. 8 skargi). Uzasadniając zarzut naruszenia art. 71 ust. 1 Konstytucji skarżąca opowiedziała się za poglądem, że obowiązkowi Państwa w ramach prowadzonej przez nie polityki społecznej i gospodarczej odpowiada prawo rodzin w tym przepisie wskazanych, ogólnie nazwanych „znajdującymi się [w] trudnej sytuacji majątkowej i osobistej” do oczekiwania i domagania się pomocy państwowej. To właśnie gwarancja wyrażona w zdaniu drugim art. 71 ust. 1 Konstytucji dokonała dodatkowego upodmiotowienia – dzięki nakierowaniu na konkretnych adresatów – prawa, o którym mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji. Stwierdzić zatem należy, że przepis ten zawiera wszystkie niezbędne elementy do skonstruo-

wania roszczenia, wskazuje bowiem: 1) podmiot praw (rodzina), 2) przedmiot prawa (dobro rodziny), a także 3) zobowiązanego (organy państwowe).

Z kolei uzasadniając naruszenie art. 75 ust. 1 Konstytucji skarżąca stwierdziła, że „w pełni podzielić należy pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż z brzmienia tego przepisu nie wynika, aby nie mógł być on podstawą kontroli konstytucyjności norm prawnych (...). Nie można bowiem tak jak to wskazuje Trybunał Konstytucyjny aprobować niepodjęcia przez Państwo działań wspierających potrzeby mieszkaniowe, a szczególnie działań obniżających reżim ochrony danego prawa, poniżej pewnego minimum” (s. 9-10 skargi).

1.3. Wraz ze skargą K.M. złożyła wniosek o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia o zawieszeniu wykonania decyzji Komendanta Głównego Policji z maja 2013 r. o opróżnieniu i wydaniu lokalu ponieważ wykonanie tej decyzji przed rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego skutkować będzie nieodwracalnymi skutkami prawnymi.

2. Trybunał postanowieniem z 29 listopada 2016 r. postanowił wstrzymać wykonanie decyzji Komendanta Stołecznego Policji z marca 2013 r. utrzymanej w mocy decyzją Komendanta Głównego Policji z maja 2013 r. oraz zawiesić postępowanie egzekucyjne prowadzone przez Wojewodę Mazowieckiego.

3. Pismem z 9 stycznia 2017 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu zainicjowanym niniejszą skargą.

4. Pismem z 12 lipca 2017 r. stanowisko w sprawie przedstawił Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że art. 95 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji w zakresie, w jakim nie przewiduje ochrony – przed opróżnieniem lokalu – rodzin, które wychowują dzieci i nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 zdanie drugie oraz z art. 75 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zakresie wystąpił o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny obszernie zreferował stanowisko skarżącej oraz odniósł się do zakwestionowanych przepisów i wskazanych wzorców kontroli. Stwierdził, że art. 90 ustawy o Policji w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącej. Z kolei art. 90 w związku z art. 97 ust. 5 ustawy o Policji stanowiły podstawę decyzji wydanych w jej sprawie, ale nie kwestionuje ona instytucji przydzielania policjantom mieszkań służbowych z zasobu mieszkaniowego będącego w dyspozycji organów Policji i opróżniania takich mieszkań oraz formy prawnej załatwiania takich spraw, czyli formy decyzji, lecz chodzi jej o brak regulacji, zapewniającej ochronę przed tzw. eksmisją donikąd. Nadto zauważył, że art. 90 w związku z art. 97 ust. 5 ustawy o Policji nie pozostają w związku z przedstawionym przez skarżącą zakresem zaskarżenia. W związku z tym postępowanie również w tym zakresie winno zostać umorzone.

Prokurator Generalny przedstawił orzecznictwo sądowe i Trybunału, z którego jego zdaniem wynika konieczność rozszerzającej interpretacji przepisów zapewniających ochronę przed bezdomnością. Stwierdził też, że kwestionowane art. 95 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji, w powiązaniu z art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2016 r. poz. 599, ze zm.), uprawniającym egzekutora przeprowadzającego egzekucję z lokalu mieszkalnego do usunięcia takich rodzin z mieszkania bez wskazania lokalu zastępczego, może prowadzić do bezdomności takich rodzin. Tym samym naruszają wskazane przez skarżącą przepisy Konstytucji.

5. W piśmie z 29 września 2017 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przeprowadzając analizę dotyczącą ustalenia przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie Marszałek Sejmu stwierdził, że podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia stanowił art. 95 ust. 3 pkt 3 w związku z ust. 4 ustawy o Policji. Pozostałe przepisy nie tylko nie były podstawą rozstrzygnięcia, ale również skarżąca nie sformułowała w stosunku do nich zarzutów niekonstytucyjności.

Zdaniem Marszałka Sejmu zarzuty postawione w skardze nie dotyczą – jak chciałaby tego skarżąca – pominięcia lecz zaniechania legislacyjnego. Przemawiają za tym zarówno przytoczone w stanowisku poglądy nauki prawa, jak i orzecznictwo sądowe oraz Trybunału (pkt 5-6 pisma). Marszałek Sejmu podkreślił, że „brak regulacji przewidującej obowiązek uwzględnienia sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej osób, które samowolnie zajęły lokal i wobec których wydawane jest orzeczenie lub decyzja o opróżnieniu lokalu nie stanowi pominięcia legislacyjnego ale wyraz świadomej decyzji ustawodawcy, pozostawiającego tę grupę osób poza zakresem gwarancji przyznawanych lokatorom (...)” – s. 21 pisma. W związku z tym również w zakresie dotyczącym kontroli art. 95 ust. 3 pkt 3 w związku z ust. 4 ustawy o Policji postępowanie powinno zostać umorzone.

## II

Art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: otpTK) dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka określona w art. 92 ust. 1 pkt 1 otpTK i postanowił rozpoznać skargę na posiedzeniu niejawnym.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot kontroli.

1.1. Skarżąca zakwestionowała art. 90 w związku z art. 95 ust. 3 pkt 3, w związku z art. 95 ust. 4, w związku z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.; dalej: ustawa o Policji), w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów). Treść kwestionowanych przepisów jest następująca:

Art. 90 ustawy o Policji: „Na lokale mieszkalne dla policjantów przeznacza się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów”.

Art. 95 ustawy o Policji:

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

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



Art. 97 ust. 5 ustawy o Policji „Przydział i opróżnianie mieszkań oraz załatwianie spraw, o których mowa w art. 91, 92, 94 i 95 ust. 2-4, następuje w formie decyzji administracyjnej”.

Art. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów:

ust. 2. „Do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej”;

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

Z przepisów tych skarżąca wywiodła normę prawną, która nakazuje, w drodze decyzji administracyjnej, opróżnienie lokalu mieszkalnego znajdującego się w chwili jej wydania w dyspozycji organu podległego Ministrowi Spraw Wewnętrznych ze wszystkich zamieszkujących w nim, innych niż policjant czy też członek jego rodziny osób, w tym osób małoletnich, w sytuacji gdy osobom, które zajmują tenże lokal bez tytułu prawnego, nie został wskazany lokal, do którego miałyby nastąpić przekwaterowanie, nawet tymczasowy, a nie są one w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a decyzja o opróżnieniu w zakresie legalności podlega kognicji sądów administracyjnych.

Na podstawie tej normy wobec skarżącej oraz jej rodziny wszczęto postępowanie o opróżnienie i przekazanie lokalu mieszkalnego do dyspozycji Komendy Stołecznej Policji. Postępowanie to zakończyło się prawomocnym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r., w którym oddalono skargę na wyrok WSA i poprzedzające go decyzje organów Policji (zob. cz. I, pkt 1.1 uzasadnienia). Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 141 oraz art. 143 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201; dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) na wniosek Komendanta Stołecznego Policji, pismem z 9 czerwca 2016 r. wezwał skarżącą do dobrowolnego opróżnienia lokalu.

1.2. Ustalając przedmiot kontroli w pierwszej kolejności TK badał, czy zastosowanie kwestionowanych przepisów wobec osób zajmujących bezumownie lokal będący w gestii Policji i niespełniających wymogów otrzymania tytułu prawnego do tego lokalu oznacza – jak stwierdziła skarżąca – eksmisję donikąd. Z zaskarżonych przepisów nie wynika bowiem wprost, by do skarżącej nie miały zastosowania przepisy ogólne chroniące lokatorów przed taką eksmisją.

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).

Przywołane przepisy wprowadzają ogólną regułę, że funkcjonariusz w służbie stałej 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 podkreślił NSA w wyroku z 20 marca 2008 r. (sygn. akt I OSK 447/07) „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”.

Regulacje prawne dotyczące mieszkań funkcjonariuszy Policji zawarte zostały w rozdziale 8 ustawy o Policji i normują 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).

Art. 95 i art. 97 ust. 5 ustawy o Policji 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.

Z orzecznictwa sądowoadministracyjnego związanego z przepisami dotyczącymi przyznawania i opróżniania mieszkań funkcjonariuszy Policji, a w szczególności z zakwestionowanym art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, wynika że 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. W konsekwencji – nie istnieje możliwość stosowania przepisów tej ostatniej ustawy, jak również przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459), dotyczących wstąpienia z mocy prawa w stosunek najmu przez osoby zajmujące taki lokal bez tytułu prawnego, czy też przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; dalej: k.p.c.) w zakresie eksmisji z tych lokali. Rozstrzyganie spraw związanych z opróżnianiem lokali mieszkalnych, powstających w relacji między dysponentem lokalu a zajmującym ten lokal policjantem, byłym policjantem, członkami jego rodziny lub jakkolwiek 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 NSA z: 23 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 837/10, 17 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 122/13; oraz wyrok WSA z 15 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1644/09; a także wyrok WSA z 22 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 700/15). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 kwietnia 2016 r. (sygn. akt I OSK 2887/14), 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 (...).”.

Także w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalone jest stanowisko, zgodnie z którym w przypadku zaistnienia którejkolwiek z przyczyn wskazanych w art. 95 ust. 2 i 3 ustawy o Policji rozpoznawanie spraw następuje na drodze administracyjnej i nie ma możliwości ich przeniesienia przed sąd powszechny (zob. uchwały SN z: 11 stycznia 1996 r., sygn. akt III CZP 189/95, OSNC nr 7-8/1996, poz. 93; z 29 maja 2000 r., sygn. akt III CZP 40/99, OSNC nr 12/2000, poz. 214 i z 11 października 2001 r., sygn. akt III CZP 48/01, OSNC nr 4/2002, poz. 46 oraz postanowienie SN z 25 kwietnia 2003 r., sygn. akt IV CKN 62/01, Lex nr 1130946).

1.3. W ocenie TK analiza orzecznictwa potwierdza tezę skarżącą, że w postępowaniu o opróżnienie lokalu na podstawie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji nie znajdują 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. Lokal mieszkalny będący do dyspozycji policji musi zostać opróżniony przez osobę niemającą do tego lokalu tytułu prawnego i postępowanie w tej sprawie ma charakter czysto administracyjny.

Nie leży w kompetencji TK weryfikowanie, czy lokal, w którym mieszka skarżąca, w rzeczywistości ma status mieszkania służbowego. Jak wynika z akt sprawy, skarżąca kwestionowała przed sądem tę okoliczność, jednak jej stanowisko co do statusu zajmowanego przez nią lokalu zostało przez sąd odrzucone. W niniejszym postępowaniu, rozpatrując skargę konstytucyjną, TK przyjmuje zatem, że sprawa dotyczy mieszkania służbowego, które skarżąca zajmuje bez tytułu prawnego.

## 2. Wzorce kontroli konstytucyjności.

2.1. Zakwestionowanym przepisom skarżąca zarzuciła naruszenie art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Pierwszy z powołanych wzorców kontroli, art. 30 Konstytucji, określa aksjologiczne i normatywne podstawy całego systemu prawa. Jeżeli normy powszechnie obowiązujące naruszają te podstawy, oznacza to, że nie powinny one należeć do systemu prawa (zob. wyrok z 27 maja 2002 r., sygn. K 20/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 34). W orzecznictwie dotyczącym minimalnego standardu godnego życia Trybunał wskazywał, że brak minimalnych gwarancji chroniących przed eksmisją donikąd jest nie do pogodzenia z wyrażoną w art. 30 Konstytucji zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka. TK 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. wyroki z: 4 kwietnia 2001 r., sygn. K 11/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 54 i 2 października 2002 r., sygn. K 48/01, OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 62).

Drugi wzorzec kontroli, art. 71 ust. 1 Konstytucji, gwarantuje rodzinom uwzględnianie ich dobra w polityce społeczno-gospodarczej państwa (zdanie pierwsze), a rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji prawo do szczególnej pomocy władz publicznych (zdanie drugie). Różnica polega jedynie na tym, że zdanie pierwsze zobowiązuje państwo do uwzględniania dobra rodziny w prowadzonej przez nie polityce społecznej i gospodarczej, a zdanie drugie – do udzielania szczególnej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej albo zapewnienia, że taka pomoc będzie udzielana przez inne niż państwo władze publiczne, np. samorząd terytorialny. Minimalna treść obowiązku określonego w art. 71 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji wyraża się w tym, aby państwo uwzględniało w bieżącej i długo-



falowej polityce społeczno-gospodarczej państwa dobro rodziny, co powinno znaleźć odzwierciedlenie nie tylko w założeniach i celach tej polityki, lecz przede wszystkim w praktyce politycznej i obowiązującym prawodawstwie. Należy jednak pamiętać, że rola państwa w tej dziedzinie jest pomocnicza i komplementarna w stosunku do roli samej rodziny, jako beneficjenta świadczeń z pomocy społecznej (zob. wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. P 41/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 109).

Kolejny ze wskazanych przez skarżącą wzorców kontroli, art. 75 ust. 1 Konstytucji, 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”. Przepis ten nakłada na władze publiczne ogólnie sformułowany obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W równie ogólny sposób kształtuje kierunki takiej polityki, którymi są zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (por. np. wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1). Sformułowanie art. 75 Konstytucji sprawia, że o niezgodności z nim można mówić jedynie w sytuacjach wyjątkowych, w szczególności gdy ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi art. 75 Konstytucji jego rzeczywistej treści (zob. postanowienie TK z 15 listopada 2000 r., sygn. Ts 86/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 308; wyrok TK z 14 maja 2001 r., sygn. SK 1/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 84), ustawodawca podejmie działania utrudniające obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. Ts 62/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 240) albo nałoży ciężar realizacji tych obowiązków na podmioty prywatne, a nie władze publiczne (zob. wyrok TK z 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190).

Jak na to zwrócił uwagę Trybunał w wyroku z 9 września 2003 r., sygn. SK 28/03, „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych widzieć można od strony negatywnej, tj. jako zachowanie dotychczasowych uprawnień i możliwości faktycznego korzystania z mieszkania, oraz od strony pozytywnej, tj. jako umożliwienie nabycia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego i zamieszkania we własnym mieszkaniu. Konstytucja wyraża przykładowo pewne formy «polityki mieszkaniowej» w postaci przeciwdziałania bezdomności (aspekt negatywny) oraz wspierania budownictwa socjalnego i popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (aspekt pozytywny). Nakaz przeciwdziałania bezdomności nie może być jednak rozumiany w ten sposób, że nikt, kto zamieszkał w jakimś lokalu, nie może być z niego usunięty” (OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74). Na ochronę zasługują więc jedynie uzasadnione interesy lokatorów – na co wskazuje już konstytucyjne wyrażenie „ochrona praw” (zob. wyrok z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05 OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58).

Podsumowując interpretację wskazanych przez skarżącą wzorców kontroli konstytucyjnej Trybunał stwierdza, że konieczność zapewnienia pewnego minimalnego standardu ochrony interesów lokatorów wynika z podstawowych założeń aksjologicznych polskiego systemu prawnego – w szczególności niezbywalnej godności człowieka, stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela (art. 30 Konstytucji). System prawny powinien zawierać odpowiednie postanowienia gwarancyjne, zabezpieczające respektowanie podstawowych praw lokatorów nie tylko na wypadek uruchomienia postępowania sądowego, lecz także postępowania egzekucyjnego w sprawie opróżnienia zajmowanego lokalu mieszkalnego. Gwarancje te powinny mieć charakter uniwersalny i odnosić się do wszystkich lokatorów.

2.2. Prezentacja wzorców kontroli konstytucyjnej w rozpatrywanej sprawie wymaga uzupełnienia przez podkreślenie, że ani w *petitum* skargi, ani w jej uzasadnieniu, skarżąca nie sformułowała zarzutu nierównego traktowania lokatorów zajmujących lokale podlegające powszechnemu reżimowi ustawy o ochronie praw lokatorów i lokatorów mieszkań służbowych. Wprawdzie przedmiotem zaskarżenia są zarówno przepisy ustawy o Policji (art. 90 w związku z art. 95 ust. 4, w związku z art. 97 ust. 5), jak i przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów (art. 3 ust. 2 i 3), jednak zarzut naruszenia zasady równości w ukształtowaniu reżimu eksmisji nie został w skardze przedstawiony. Co więcej, *petitum* skargi i jej uzasadnienie wskazują, że zarzut dotyczy braku zagwarantowania minimalnego standardu ochrony przed tzw. eksmisją na bruk (s. 8 skargi). Wskazują na to nie tylko określenie wzorców kontroli konstytucyjnej (brak związkowego powołania art. 32 ust. 1 Konstytucji), ale również podkreślenie, że skarżąca za niezgodne z tymi wzorcami uznaje niewskazanie przez ustawodawcę lokalu, „do którego miałyby nastąpić przekwaterowanie, nawet tymczasowe” (*petitum* skargi).

### 3. Problem konstytucyjny.

3.1. 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.

Rozwiązanie tego problemu należy zacząć od podkreślenia, że w stosunku do skarżącej i jej bliskich zostały zastosowane dwie komplementarne procedury. Pierwsza, regulowana przez zakwestionowane przepisy, jest przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej i dotyczy ustalenia utraty/braku prawa do lokalu służbowego, zaś druga jest związana z faktycznym (fizycznym) odebraniem lokalu i jest oparta na przepisach ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które nie zostały zakwestionowane przez skarżącą. Każda z tych procedur wymaga odrębnej analizy.

3.2. Rozpatrywana skarga konstytucyjna dotyczy przepisów policyjnej pragmatyki służbowej (oraz odpowiednio ustawy o ochronie praw lokatorów), których zastosowanie oznaczało stwierdzenie przez odpowiednie organy Policji, że skarżąca nie dysponuje prawem do lokalu. Jak już wskazano, administracja publiczna jest upoważniona sama do realizacji obowiązków o charakterze publicznoprawnym, bez potrzeby zwracania się do sądu o zastosowanie środków egzekucyjnych. Art. 95 i art. 97 ust. 5 ustawy o Policji jednoznacznie określają administracyjny tryb przydziału i opróżniania mieszkań funkcjonariuszy Policji. Ustawa o Policji nie nakłada na organy wydające decyzje, z których wynika obowiązek opróżnienia lokalu mieszkalnego, obowiązku badania w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, czy osoby zobowiązane do opróżnienia lokalu będą w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Jak się wydaje, obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, które nie mogą uczynić tego we własnym zakresie, nie powinien być przerzucany na organy administracji publicznej realizujące zadania publicznoprawne w zakresie swojej właściwości. Obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach należy do gminy (art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). Ten obowiązek ciąży na gminie także w stosunku do osób, które w wyniku realizacji decyzji administracyjnej nakazującej opróżnienie lokalu musiały opuścić dotychczasowe mieszkanie.

3.3. Sposób postępowania wierzycieli w wypadkach uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków publicznoprawnych oraz prowadzone przez organy egzekucyjne postępowanie i stosowane przez nie środki przymusu, służące doprowadzeniu do wykonania lub zabezpieczenia obowiązków publicznoprawnych, określa ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Zasadniczym celem tego postępowania jest doprowadzenie do realizacji przez zobowiązanego obowiązków publicznoprawnych, jeżeli zobowiązany nie wykona ich dobrowolnie. Chodzi o obowiązki wynikające z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo – w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego – bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (art. 3 § 1 tej ustawy).

Egzekucja obowiązku wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu mieszkalnego lub użytkowego albo innego pomieszczenia została uregulowana w rozdziale 5 działu III ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zatytułowanym: „Odebranie nieruchomości. Opróżnienie lokalu i innych pomieszczeń” (art. 141-147). Ustawa nie przewiduje odrębnego trybu postępowania w przypadku, gdy obowiązek opróżnienia i wydania dotyczy nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników. Zgodnie z art. 141 § 1 tej ustawy, jeżeli egzekwowany jest obowiązek wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu mieszkalnego lub użytkowego albo innego pomieszczenia, stosuje się środek egzekucyjny prowadzący do odebrania zobowiązanemu nieruchomości albo usunięcia zobowiązanego z zajmowanego lokalu lub pomieszczenia, w celu wydania tej nieruchomości lub opróżnionego lokalu (pomieszczenia) wierzycielowi. Egzekucję prowadzi się nie tylko przeciw zobowiązanemu, ale także przeciwko członkom jego rodziny i domownikom oraz innym osobom zajmującym nieruchomość lub lokal (pomieszczenie), które mają być opróżnione i wydane (art. 141 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Odebrania nieruchomości lub opróżnienia lokalu i pomieszczeń dokonuje egzekutor, wyznaczony przez organ egzekucyjny (art. 142 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Egzekutor najpierw wzywa zobowiązanego oraz inne osoby (w tym także członków rodziny i domowników) przebywające na nieruchomości lub w lokalu do ich dobrowolnego opuszczenia. Niezastosowanie się przez zobowiązanego do wezwania organu egzekucyjnego powoduje zastosowanie środka egzekucyjnego w celu wydania nieruchomości albo opróżnienia lokalu. Zgodnie z art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekutor usuwa z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) znajdujące się tam nieruchomości i wzywa osoby przebywające na tej nieruchomości lub w tym lokalu (pomieszczeniu) do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podejmuje odpowiednie kroki w celu zastosowania przymusu bezpośredniego.

3.4. Przytoczone przepisy stosuje się do wszystkich lokali, a zatem również w wypadku egzekucji obowiązku polegającego na opróżnieniu i wydaniu wierzycielowi lokalu mieszkalnego. Inaczej niż na tle art. 1046 k.p.c., egzekutor nie ma obowiązku ustalania, czy zobowiązanemu przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub pomieszczenia, w którym może on zamieszkać. Na egzekutorze nie ciąży obowiązek zawiadomienia właściwej gminy o konieczności wskazania zobowiązanemu pomieszczenia tymczasowego ani wstrzymania się z dokonaniem czynności opróżnienia lokalu do czasu, gdy gmina wskaże zobowiązanemu takie pomieszczenie czy choćby miejsce w schronisku, noclegowni lub innej tego typu placówce. Eksmisja zobowiązanego i jego domowników może zostać również przeprowadzona w okresie jesienno-zimowym, ponieważ wyżej przedstawiony tryb opróżnienia lokalu mieszkalnego nie przewiduje możliwości wstrzymania czynności egzekucyjnych ze względu na porę roku. Żadnej ochronie nie podlegają osoby, które powinny być w szczególności sposób chronione

przed bezdomnością (osoby małoletnie, niepełnosprawne, ubezwłasnowolnione, kobiety w ciąży).

#### 4. Ocena konstytucyjności.

4.1. Przystępując do oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów, TK stwierdza, że sytuacja, w jakiej znalazła się skarżąca, polegająca na konieczności opuszczenia lokalu mieszkalnego przez rodzinę z małoletnim dzieckiem, bez możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, narusza standard konstytucyjny ukształtowany w orzecznictwie trybunalskim dotyczącym eksmisji. Jednak, jak zostało ustalone, brak ochrony skarżącej przed bezdomnością jest skutkiem wadliwego unormowania egzekucji administracyjnej.

Zdaniem TK, zastosowanie wobec skarżącej art. 90, art. 95 ust. 3 pkt 3 i ust. 4 oraz art. 97 ust. 5 ustawy o Policji prowadziło do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu – stwierdzenia w trybie administracyjnym, kto jest uprawniony do policyjnego lokalu mieszkalnego. Osoba bez tytułu prawnego do takiego lokalu 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.

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 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 skarżącą. 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.

Również oceniając treść art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o prawach ochronie lokatorów Trybunał nie znalazł podstaw, aby stwierdzić niekonstytucyjność tych przepisów. Nie naruszają one, jak sugerowała skarżąca, minimalnego standardu ochrony lokatorów lecz przeciwnie, ust. 3 pozwala na korzystanie przez nich z regulacji korzystniejszych, jeśli takie zostaną wprowadzone innymi ustawami.

4.2. TK, nie dostrzegając niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, jednocześnie potwierdza, że w sprawie skarżącej doszło do naruszenia konstytucyjnego standardu, wyznaczonego przez art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji, wskazanych jako wzorce kontroli, ponieważ w czasie gdy toczyła się ta sprawa brakowało środka prawnego chroniącego przed eksmisją donikąd. 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.

TK, podobnie jak skarżąca, dostrzega potrzebę uzupełnienia obowiązujących regulacji prawnych o przepisy chroniące przed bezdomnością. Inaczej jednak, niż skarżąca, widzi miejsce stosownej regulacji w systemie prawnym. Zdaniem Trybunału, ustawa o Policji nie jest aktem właściwym do normowania trybu eksmisji z mieszkań służbowych zajmowanych przez osoby nieuprawnione.

W niniejszej sprawie konstytucyjność ustawy o postępowaniu egzekucyjnym nie jest oceniana, tymczasem – zdaniem TK – to właśnie unormowanie tej ustawy bezpośrednio powoduje powstanie skutków, które kwestionuje skarżąca. 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.

Powołane wyżej przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zostały zakwestionowane w zawieszanej przed TK sprawie z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (sygn. K 27/15). 18 października 2017 r. Trybunał rozstrzygnął wniosek Rzecznika 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 zaspokajaniu 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”. Wyrok został opublikowany w Dzienniku Ustaw z 20 października 2017 r. poz. 1954.

4.3. TK uznaje, że 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 mieszkanie 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.

TK dostrzega, że – mimo stwierdzenia niekonstytucyjności art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym – standard ochrony osób zajmujących bez tytułu prawnego mieszkanie służbowe nie został zrównany z tym, jaki wynika z ustawy o ochronie praw lokatorów. Ta kwestia, ze względu na zakres skargi (por. cz. III, pkt 2.2) pozostaje jednak poza zakresem kontroli konstytucyjnej (art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. poz. 2072). Dlatego tylko na marginesie kontroli przeprowadzonej w granicach wyznaczonych przez skargę, TK zwraca uwagę, że sama skarżąca – wskazując jako przedmiot kontroli zespół przepisów ustawy o Policji –



dostrzega szczególnie status mieszkań służbowych przydzielanych policjantom. 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.

4.4. Podsumowując TK stwierdza, 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, stanowi w istocie rozstrzygnięcie problemu skarżącej i uniemożliwia jej eksmisję donikąd.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.