



Warszawa, 19.01.2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-530914-V-DZ/06

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

**Trybunał Konstytucyjny**  
**Warszawa**

**Wniosek**  
**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o:

stwierdzenie niezgodności art. 90 ust. 1-5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz.U. z 2002r., Nr 7, poz.58 ze zm.) w zakresie, w jakim odnoszą się do dalszego bezterminowego dysponowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe mu organy użytkowymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

**Uzasadnienie**

I. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od właścicieli budynków mieszkalnych, w których lokale zostały zasiedlone przez funkcjonariuszy Policji na podstawie decyzji administracyjnych wydanych w przeszłości przez organy podległe Ministrowi Spraw

Wewnętrznych i Administracji. Skarżący zwracają uwagę, iż pomimo podejmowanych interwencji nie są w stanie doprowadzić do odzyskania prawa do dysponowania tymi mieszkaniami.

Na tle tych skarg wyłonił się problem zgodności z Konstytucją RP rozwiązań prawnych regulujących zasady zwalniania lokali mieszkalnych położonych w budynkach prywatnych, które w przeszłości zostały zasiedlone przez funkcjonariuszy milicji, a obecnie policjantów, na podstawie wydanych przydziałów. Chodzi tu o lokale, które nie wchodzą w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ani nie stanowią własności innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych, a więc lokale pozostające poza publicznym zasobem mieszkaniowym w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Zasób lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległych mu organów, z którego są zaspokajane potrzeby mieszkaniowe funkcjonariuszy Policji określa art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz.U. z 2002r., Nr 7, poz.58 ze zm.). Z przepisu tego wynika, że na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów rządowej administracji ogólnej, stanowiące własność gminy lub zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

Fakt włączenia w przeszłości lokali mieszkalnych położonych w budynkach prywatnych do zasobu mieszkaniowego pozostającego w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległych mu organów stanowi kontynuację obowiązujących w przeszłości - najpierw publicznej gospodarki lokalami, a następnie szczególnego trybu najmu lokali, które to instytucje pozwalały państwu na dysponowanie mieszkaniami stanowiącymi prywatną własność. Tak więc do zasobu mieszkaniowego MSWiA, poza lokalami uzyskiwanymi przez ten resort własnym staraniem i z własnych środków inwestycyjnych, lokalami wynajmowanymi od zakładów pracy spoza resortu spraw wewnętrznych oraz uzyskiwanymi od terenowych organów administracji państwowej (samorządu lokalnego) w budynkach zarządzanych przez te organy, weszły ponadto:

a) lokale w domach wielomieszkaniowych stanowiących własność prywatną, a zarazem położonych w miejscowościach objętych szczególnym trybem najmu, przydzielane w drodze decyzji administracyjnej funkcjonariuszom, oraz

b) lokale zwalniane z różnych powodów przez tych funkcjonariuszy oraz byłych funkcjonariuszy, w tym funkcjonariuszy emerytowanych, jeśli zwolniony lokal należał do zasobu mieszkaniowego MSW. W tym wypadku chodzi m.in. o lokale w domach wielomieszkaniowych stanowiących własność prywatną, o których jest mowa wyżej pod lit. a).

Włączenie zatem na podstawie decyzji administracyjnej lokalu w domu wielomieszkaniowym stanowiącym własność prywatną do zasobu mieszkaniowego MSW, przy równoczesnym działaniu zasady wskazanej wyżej pod lit. b) oznaczało, iż lokal taki podlegał rygorom z art. 90 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r.

Stosownie do postanowień art. 90 ust. 2 ustawy o Policji, właściciele domów jednorodzinnych, domów mieszkalno-pensjonatowych i lokali mieszkalnych stanowiących odrębne nieruchomości mają prawo do zamieszkania w swych domach i lokalach opróżnionych w całości lub części.

Zgodnie natomiast z art. 90 ust. 3 tej ustawy, właścicielowi domu wielomieszkaniowego przysługuje prawo zamieszkania w opróżnionym lokalu mieszkalnym w tym domu.

W myśl art. 90 ust. 4 ustawy o Policji, w razie opróżnienia samodzielnego lokalu w domu, o którym mowa w ust. 2 i 3, oraz lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, właścicielowi przysługuje prawo oddania go w najem bądź bezpłatne używanie.

Z kolei art. 90 ust. 5 tej ustawy stanowi, że jeżeli w terminie 3 miesięcy właściciel nie skorzysta bez uzasadnionych przyczyn z prawa, o którym mowa w ust. 4, minister właściwy do spraw wewnętrznych lub podległy mu organ może dokonać przydziału opróżnionego lokalu.

Natomiast opróżnienie lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 ust. 1, w świetle art. 97 ust. 5 ustawy o Policji, następuje w formie decyzji administracyjnej. Organ właściwy w sprawach przydziału i opróżniania lokali mieszkalnych dla policjantów wydaje decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego, jeżeli zostaną spełnione przesłanki wskazane w art. 95 ust. 2 i 3 ustawy o Policji. Stosownie do postanowień art. 95 ust. 2 ustawy o Policji, decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 ust. 1, wydaje się, jeżeli policjant:

- 1) podnajmuje albo oddaje do bezpłatnego używania przydzielony lokal lub jego część,
- 2) używa lokal mieszkalny w sposób sprzeczny z umową najmu lub niezgodnie z przeznaczeniem, zaniebuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, albo niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców,

- 3) wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali,
- 4) jest w zwłóce z zapłatą czynszu lub opłat za świadczenia związane z eksploatacją lokalu przez okres co najmniej dwóch pełnych okresów płatności, pomimo uprzedzenia na piśmie o zamiarze wydania decyzji o opróżnieniu lokalu i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu zapłaty zaległych i bieżących należności,
- 5) otrzymał pomoc finansową, o której mowa w art. 94 ust. 1,
- 6) został przeniesiony do pełnienia służby w innej miejscowości i przydzielono mu w tej lub pobliskiej miejscowości następny lokal mieszkalny,
- 7) nie zwolnił, w terminie określonym odrębnymi przepisami, wcześniej przydzielonego lokalu mieszkalnego,
- 8) zrzekł się uprawnień do zajmowanego lokalu mieszkalnego,
- 9) został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, popełnione w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych i w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, albo za przestępstwo określone w art. 258 Kodeksu karnego lub wobec którego orzeczono prawomocnie środek karny pozbawienia praw publicznych za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

W myśl art. 95 ust. 3 tej ustawy, decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się także:

- 1) jeżeli policjantowi lub jego małżonkowi przysługuje tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 ust. 1; w takim przypadku osobom tym przysługuje prawo wyboru jednego z zajmowanych lokali,
- 2) gdy policjant zwolniony ze służby lub pozostali po policjancie członkowie rodziny zajmują lokal mieszkalny położony w budynku przeznaczonym na cele służbowe lub na terenie obiektu zamkniętego, a osobom tym przydzielono lokal mieszkalny w tej samej lub pobliskiej miejscowości, o powierzchni odpowiadającej przysługującym normom zaludnienia,
- 3) w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 ust. 1, przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby - bez tytułu prawnego.

Warto podkreślić, że prawo do lokalu mieszkalnego służy nie tylko funkcjonariuszom pozostającym w służbie (art. 88 ustawy o Policji), ale prawo to zachowują także policjanci zwolnieni ze służby i członkowie rodzin zmarłych funkcjonariuszy, na zasadach określonych w

przepisach ustawy o Policji oraz ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2004r., Nr 8, poz. 67 ze zm.) funkcjonariusze zwolnieni ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy. W myśl art. 29 ust. 2 i 3 tej ustawy, prawo do lokalu mieszkalnego, określone w ust. 1, przysługuje również członkom rodzin uprawnionym do renty rodzinnej po funkcjonariuszach, którzy w chwili śmierci spełniali warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty policyjnej, oraz po zmarłych emerytach i rencistach, do czasu przydzielenia zastępczego lokalu mieszkalnego, nie krócej jednak niż na czas posiadania uprawnień do policyjnej renty rodzinnej. Ponadto, stosownie do art. 98 ustawy o Policji, policjant zwolniony ze służby, który nie posiada prawa do lokalu mieszkalnego na warunkach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, zachowuje prawo do przydzielonego lokalu mieszkalnego według norm powszechnie obowiązujących lub może być przeniesiony do zamiennego lokalu mieszkalnego.

Przepisy art. 90 ust. 2-5 ustawy o Policji zostały wprowadzone do obrotu prawnego z dniem 7 grudnia 1991r. przez ustawę z dnia 16 października 1991r. o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. Nr 107, poz. 461), w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1991r. sygn. akt K 1/91 (OTK z 1991r. Nr 1 poz.4), i w zasadzie stanowiły powtórzenie uregulowań zawartych w art. 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 30, poz. 165 z 1987 r. ze zm.) w obowiązującym wówczas brzmieniu. We wspomnianym wyroku Trybunał uznał za niezgodny z art. 7 i art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przepis art. 90 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179) w części odnoszącej się do dalszego bezterminowego dysponowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i podległe mu organy użytkowymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną, a zwolnionymi przez osoby, które decyzje o przydziale tych lokali uzyskały z jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych - z uwzględnieniem wyjątku przewidzianego w art. 33 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 30, poz. 165 z 1987 r. ze zm.).

Trzeba podkreślić, iż w uzasadnieniu wymienionego wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że rozwiązania przyjęte w art. 33 Prawa lokalowego, przywracające właścicielom lokali

pełnię praw wypływających z prawa własności w stosunku do lokali zwalnianych przez dotychczasowych najemców - jeżeli właściciel zwolnionego lokalu złoży w terminie trzech miesięcy oświadczenie o chęci przejęcia takiego lokalu w celu zagospodarowania go (art. 33 ust. 3 i 4 Prawa lokalowego) - zapoczątkowują dopiero proces przywracania właścicielom prywatnych domów wielomieszkaniowych praw płynących z prawa własności. Zdaniem Trybunału należy przyjąć, iż w miarę rozwiązywania istniejącej trudnej sytuacji mieszkaniowej proces ten będzie rozszerzony i w tym sensie istniejącą sytuację w odniesieniu do domów wielomieszkaniowych objętych szczególnym trybem najmu uznał za przejściową.

Ustawa z dnia 2 lipca 1994r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), która weszła w życie dnia 12 listopada 1994 r. stanowiła kontynuację procesu przywracania właścicielom prywatnych domów wielomieszkaniowych praw płynących z prawa własności. Uchylając obowiązującą uprzednio ustawę z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (jedn. tekst: Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.), ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wprowadziła wiele zasadniczych zmian dotyczących najmu lokali mieszkalnych w stosunku do stanu sprzed 12 listopada 1994 r., wśród których należy wskazać przede wszystkim odejście od szczególnego trybu najmu lokali, czyli administracyjnej drogi nawiązywania i kształtowania stosunków najmu, i zastąpienie jej stosunkami cywilnoprawnymi, charakterystycznymi dla gospodarki rynkowej. Jednocześnie ustawa ta przyjęła zasadę bezpośredniego działania jej przepisów poprzez stwierdzenie w art. 55 ust. 1, że nowe przepisy stosuje się do najmu nawiązanego przed dniem wejścia w życie ustawy (przy uwzględnieniu przepisów przejściowych). Stosownie do art. 56 ust. 1 tej ustawy, najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale stał się najmem umownym zawartym na czas nie oznaczony. Oznaczało to, że wszystkie stosunki najmu (oczywiście z uwzględnieniem przedmiotowego zakresu działania ustawy wynikającego z art. 1), bez względu na źródło ich powstania, podlegały obecnie temu samemu reżimowi, to jest przepisom ustawy o najmie lokali (...) i kodeksu cywilnego, z tym tylko zastrzeżeniem, że w odniesieniu do stosunków, których źródłem była decyzja administracyjna, miały przejściowo zastosowanie regulacje zawarte w art. 56 ust. 2-9. Zasadnicze znaczenie dla właścicieli mieszkań i budynków, chcących odzyskać swobodę dysponowania swoimi lokalami miały uregulowania zawarte w art. 56 ust. 4-7 ustawy o najmie lokali (...). Według art. 56 ust. 4 tej ustawy, w razie gdy właściciel, o którym mowa w ust. 2 (osoba fizyczna, w odniesieniu do której stosunek najmu powstał na podstawie decyzji o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu), zamierzał zamieszkać w swoim lokalu i w tym celu zwalniał na rzecz najemcy zajmowany dotychczas lokal znajdujący się w zasobach gminy,

najemca był obowiązany opróżnić lokal właściciela i przenieść się do lokalu zwolnionego, jeżeli spełniał on przewidziane ustawą wymagania dla lokalu zamiennego; w takim wypadku właściciel mógł wypowiedzieć najem w trybie art. 32 ust. 2. Stosownie do art. 56 ust. 5 ustawy o najmie lokali (...), we wskazanym wyżej wypadku, gmina miała obowiązek wynająć lokal osobie, która opróżniła lokal właściciela, od następnego dnia po upływie okresu wypowiedzenia najmu przez właściciela. Z mocy art. 56 ust. 6 ustawy o najmie lokali (...) przepisy art. 56 ust. 4 i 5 tej ustawy miały odpowiednie zastosowanie, jeżeli w lokalu właściciela miało zamieszkać pełnoletnie dziecko lub rodzice właściciela. Na podstawie zaś art. 56 ust. 7 ustawy o najmie lokali (...) przepis art. 56 ust. 4 tej ustawy stosowało się odpowiednio, jeżeli właściciel lokalu zaoferował najemcy lokal zamienny stanowiący jego własność lub jeżeli lokal zamienny na wniosek właściciela dostarczała gmina; w takim wypadku najemca płacił czynsz regulowany.

Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z postanowieniami art. 2 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przepisy ustawy miały zastosowanie, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowiły inaczej. W konsekwencji więc obowiązujące w omawianym zakresie przepisy art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji wyłączały zastosowanie wspomnianych wyżej rozwiązań wprowadzonych przez ustawę o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał, że własność winna być traktowana jako prawo odzwierciedlające stan stosunków społeczno-gospodarczych. W konsekwencji więc treść i zakres ochrony tego prawa ulegają zmianom korespondującym ze stanem rozwoju tych stosunków. Przepisy ustawy o Policji objęte niniejszym wnioskiem, których brzmienie nie uległo zmianie od wprowadzenia ich do obrotu prawnego, nie przystają do aktualnych warunków społeczno-ekonomicznych, wynikających zwłaszcza z reguł gospodarki rynkowej. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich omawiane uregulowania nie mogą być również uznane za wystarczające w świetle obowiązujących obecnie standardów konstytucyjnych w zakresie ochrony własności.

II. Przechodząc do oceny art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji z punktu widzenia zgodności z zasadami konstytucyjnymi stwierdzić trzeba, że gwarancje ochrony prawa własności wynikają zarówno z zasad o charakterze ustrojowym (art. 20 i 21 ust. 1 Konstytucji RP), jak również ze szczególnych postanowień Konstytucji (art. 64). W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny podkreślał (tak w wyroku z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99), że przepisy art. 20 oraz art. 21 Konstytucji stanowią konstytucyjną gwarancję pozostawiania własności w rękach prywatnych.

Wyrażona w art. 21 ust. 1 norma -jak przyjął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 12 stycznia 1999 r. sygn.akt P 2/98 (OTK z 1999r. Nr 1, poz.2) - "(...) należy do podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej, co wynika z faktu zamieszczenia tego przepisu w rozdziale I konstytucji. W świetle tego przepisu zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest zarówno przez działania o charakterze prawodawczym (ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określenie granic prawa własności), jak i faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby". Zasady ustrojowe, takie jak ta wyrażona w art. 21 Konstytucji RP, spełniają kluczowe znaczenia w perspektywie poszukiwania wzorca konstytucyjnego w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności kwestionowanych przepisów prawnych, o ile Konstytucja RP nie zawiera norm bardziej szczegółowych. W zakresie dotyczącym ochrony prawa własności takie szczegółowe normy zawiera art. 64 Konstytucji.

Art. 64 ust. 1 Konstytucji RP zawiera gwarancje prawa do własności, która to własność z mocy art. 64 ust. 2 Konstytucji RP podlega ochronie prawnej, zaś ochrona ta musi być równa dla wszystkich. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP).

W mojej ocenie uregulowania zawarte w art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji pozostają w kolizji z normą wynikającą z art. 64 ust. 1 Konstytucji przez to, że naruszają prawo określonej wyżej grupy właścicieli do własności. Włączenie na podstawie decyzji administracyjnej organu podległego MSWiA lokalu w domu wielomieszkaniowym lub domu stanowiącym własność prywatną do zasobu mieszkaniowego MSWiA oznacza w istocie, iż lokal taki może podlegać rygorom art. 90 ust. 1 ustawy o Policji przez czas nieograniczony, chyba że resort sam zrezygnuje wcześniej z dysponowania takim lokalem. Z omawianych przepisów wynika bowiem, że lokal mieszkalny wolny w sensie fizycznym i prawnym może być przekazany właścicielowi dopiero wówczas, gdy właściwy organ wyda decyzję administracyjną o opróżnieniu lokalu mieszkalnego. Dopiero wówczas lokal mieszkalny wolny w sensie prawnym i fizycznym może zostać zwrócony właścicielowi, który stosownie do art. 90 ust. 2, 3 i 4 ustawy o Policji może w takim lokalu zamieszkać, oddać go w najem lub bezpłatne używanie. Przepisy te nie przyznają natomiast samemu właścicielowi budynku (lokalu) żadnych środków prawnych, przy których zastosowaniu mógłby doprowadzić, choćby nawet w dalszej perspektywie czasowej, do odzyskania prawa do korzystania i rozporządzania lokalem stanowiącym jego własność. Można więc wyprowadzić stąd wniosek, iż w tym zakresie ustawa o Policji zakłada dalsze, w zasadzie nieograniczone czasowo,



dysponowanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe mu organy lokalami mieszkalnymi w budynkach prywatnych.

III. Rozwiązania prawne regulujące kwestię przywrócenia omawianej grupie właścicieli swobody korzystania z przysługującego im prawa własności lokali, zawarte w art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji pozostają także w kolizji z zasadą równej dla wszystkich obywateli ochrony własności wynikającą z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP.

Zasada ta oznacza, że ochrona prawa własności nie może być różnicowana ze względu na zakres podmiotowy tego prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001r. sygn.akt SK 15/00 (OTK z 2001r. Nr 4, poz. 85). Ochrona tego prawa ma być „równa dla wszystkich”. Nie ulega zaś wątpliwości, że prawo własności przysługujące właścicielom budynków mieszkalnych i lokali zajętych przez policjantów i inne osoby uprawnione na podstawie decyzji o przydziale wydanych w przeszłości przez organy podległe MSWiA należy do tej samej kategorii, co prawo własności przysługujące właścicielom wszystkich innych budynków mieszkalnych i lokali, w szczególności zaś lokali objętych w przeszłości szczególnym trybem najmu na podstawie przepisów prawa lokalowego.

Tymczasem uregulowania prawne zawarte w art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji w istotny sposób różnią się na niekorzyść omawianej grupy właścicieli od rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), która z dniem 10 lipca 2001r. zastąpiła wspomnianą już ustawę z dnia 2 lipca 1994r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W świetle przepisów art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) przy zachowaniu wskazanych w tych przepisach warunków, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny: z powodu niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy (art. 11 ust. 3 pkt 1); osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości (art. 11 ust. 3 pkt 2), jak również wówczas, gdy on sam lub jego pełnoletni zstępny, wstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny ma zamieszkać w należącym do niego lokalu (art. 11 ust. 4, 5 i 7). Rozwiązania te stanowią kontynuację wspomnianego wcześniej procesu przywracania właścicielom lokali w prywatnych domach wielomieszkaniowych, zajmowanych przez najemców "kwaterunkowych", praw płynących z prawa własności.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, przepisy tej ustawy

stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. Za przepisy odrębne należy uznać przepisy art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji, które wyłączają w omawianym zakresie stosowanie wskazanych wyżej rozwiązań przewidzianych w art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Przepisy art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji, ani inne przepisy tej ustawy nie przewidują dla właścicieli lokali mieszkalnych zajętych przez policjantów i włączonych do zasobu mieszkaniowego MSWiA analogicznych uprawnień, przez co stawiają omawianą grupę właścicieli domów i lokali w mniej korzystnej sytuacji, niż właściciele innych budynków mieszkalnych i lokali, w szczególności lokali objętych w przeszłości szczególnym trybem najmu na podstawie przepisów prawa lokalowego. W konsekwencji właściciele ci są pozbawieni możliwości odzyskania prawa do korzystania i dysponowania swoją własnością wskutek własnych działań. Reaktywowanie uprawnień właścicieli domów wielomieszkaniowych do dysponowania określonymi lokalami w takich domach, poprzez ich zajmowanie na potrzeby własne bądź na potrzeby najbliższej rodziny, a także w celu jego samodzielnego wynajęcia lub oddania w bezpłatne użytkowanie dowolnej osobie może nastąpić dopiero po opróżnieniu tego lokalu, o czym - jak to już zostało wskazane - decyduje wyłącznie właściwy organ podległy MSWiA w drodze decyzji administracyjnej.

Przedstawione wyżej uwagi prowadzą do wniosku, że przewidziane w art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji zróżnicowanie zakresu ochrony prawa własności nosi wszelkie cechy dyskryminacji omawianej grupy właścicieli. Nie sposób znaleźć racjonalnego uzasadnienia, dla którego właściciele lokali i budynków mieszkalnych zajmowanych przez policjantów i włączonych do zasobu mieszkaniowego MSWiA są traktowani inaczej, niż pozostali właściciele lokali i budynków mieszkalnych, w tym lokali zajmowanych przez najemców na podstawie decyzji o przydziale wydanych na podstawie przepisów prawa lokalowego. Wspomniane odstępstwo od zasady równej ochrony prawnej tożsamyh praw majątkowych (prawa własności) nie znajduje usprawiedliwienia w wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności za tym odstępstwem nie przemawiają względy bezpieczeństwa państwa. Już w powołanym wyżej wyroku z dnia 28 maja 1991r. (K 1/91) Trybunał Konstytucyjny uznał, że przepis art. 90 ustawy o Policji, jakkolwiek mający istotne znaczenie dla funkcjonariuszy, posiada jedynie pośredni związek ze sprawami bezpieczeństwa państwa, gdyż „nie przesądza bezpośrednio o zakresie i formach zapewniania obywatelom bezpieczeństwa, o zakresie i formach zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, ani też o zakresie i formach ochrony przed zamachami na Państwo jako całość i na poszczególne jego organy, w tym na porządek konstytucyjny”. Zdaniem Trybunału obowiązek zapewnienia policjantom lokali mieszkalnych przez organy resortu spraw wewnętrznych należy traktować jako świadczenie związane bezpośrednio ze stosunkiem pracy funkcjonariuszy.

Gdyby nawet uznać omawiane ograniczenia w zakresie ochrony własności za dopuszczalne w świetle wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie można stwierdzić, iż spełnia ono zawarty w tym przepisie postulat zachowania istoty prawa własności.

W konsekwencji - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - przepisy art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji pozostają w sprzeczności również z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

IV. Prawo własności traktowane jest w polskim systemie prawnym jako prawo podmiotowe o najszerszej treści i w porównaniu z innymi prawami - jako prawo najsilniejsze w stosunku do rzeczy. Prawo to nie ma jednak charakteru absolutnego (*ius infinitum*), i - jak podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny - dopuszczalne jest jego ograniczanie przez ustawodawcę (m.in. wyrok z dnia 15 maja 2006r. sygn.akt P 32/05, OTK-A z 2006r, Nr 5, poz.56). Tę cechę własności jako instytucji prawnej wyraża Konstytucja w art. 64 ust. 3, stwierdzając *expressis verbis* dopuszczalność ograniczenia własności. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ograniczenie własności tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wskazany przepis pełni podwójną rolę. Po pierwsze - stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę dla wprowadzania ograniczeń prawa własności. Po drugie - zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności z pewnością stanowić mogą - formalne jak i materialne - kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń

W systemie prawa polskiego istotę własności wyraża w sposób najpełniejszy art. 140 kodeksu cywilnego, stanowiący, że właściciel w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego może, z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Przepis ten ujmuje definicję prawa własności w dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. Przez stronę pozytywną rozumie się uprawnienia, jakie składają się na prawo własności jako prawo podmiotowe, natomiast strona negatywna własności oznacza możliwość wyłączenia przez właściciela ingerencji innych osób w sferę jego prawa. Definicja prawa własności, polegająca na wyczerpującym wyliczeniu uprawnień właściciela, nie jest możliwa. Jako uprawnienia podstawowe przepis ten wymienia uprawnienie do korzystania z rzeczy i do rozporządzania rzeczą. Do atrybutu korzystania z rzeczy tradycyjnie zalicza się uprawnienia do posiadania rzeczy, do używania rzeczy, do pobierania pożytków i innych przychodów z rzeczy, do dyspozycji faktycznych. Rozporządzanie rzeczą oznacza natomiast możliwość wyzbycia się własności oraz uprawnienie do obciążenia rzeczy.

W wyroku z dnia 25 maja 1999r. sygn.akt SK.9/98 (OTK z 1999r. Nr 4, poz. 78) Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd prezentowany w doktrynie (B. Banaszak, Prawa człowieka i obywatela w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Sejmowy Nr 5/97, s. 57), zgodnie z którym istota prawa lub wolności zostanie naruszona, gdy regulacje prawne - nie znosząc danego prawa (lub wolności) - w praktyce uniemożliwią korzystanie z niego. Natomiast w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r. (sygn. P. 2/98), Trybunał Konstytucyjny przyjął, że w przypadku praw majątkowych objętych zakresem art. 64 Konstytucji, naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiałyby realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji.

Analiza kwestionowanych przepisów ustawy o Policji prowadzi do wniosku, że naruszają one istotę prawa własności, wynikającą z treści art. 140 kc, poprzez pozbawienie właścicieli prywatnych lokali i domów włączonych do zasobu lokalowego MSWiA, prawa do korzystania i dysponowania lokalami w takich domach, a więc podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności. W wypadku przeznaczenia lokalu w takim domu na mieszkania dla funkcjonariuszy Policji wspomniane przepisy w praktyce nadal ograniczają na trwałe, aż do tzw. „śmierci technicznej domu” właściciela w wykonywaniu w stosunku do takiego lokalu przysługujących mu uprawnień do swobodnego korzystania i rozporządzania lokalem, płynących z prawa własności, poprzez jego zajęcie na potrzeby własne bądź na potrzeby najbliższej rodziny, a także w celu jego samodzielnego wynajęcia lub oddania w bezpłatne użytkowanie dowolnej osobie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnia to wniosek, że uregulowania zawarte w art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji są niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP.

Wymaga podkreślenia, że Rzecznik występował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie rozwiązań prawnych obowiązujących w zakresie zwalniania mieszkań w budynkach prywatnych, które w przeszłości zostały zasiedlone przez funkcjonariuszy milicji, a obecnie policjantów na podstawie wydanych decyzji o przydziale, wskazując na potrzebę podjęcia działań legislacyjnych w celu dostosowania tych uregulowań do aktualnych standardów konstytucyjnych w zakresie ochrony własności. W piśmie z dnia 4 sierpnia 2006r. Minister podzielił przedstawione we wspomnianym wystąpieniu zastrzeżenia Rzecznika w kwestii zgodności z Konstytucją RP przepisów art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji, jednak nie wskazał, jakie konkretne działania zamierza podjąć kierowany przez niego resort w celu dostosowania przepisów ustawy o Policji do standardów konstytucyjnych w omawianym zakresie. W związku z tym Rzecznik

skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ponowne wystąpienie w tej sprawie. W piśmie z dnia 20 listopada 2006r. Minister poinformował Rzecznika, iż w Ministerstwie nie są prowadzone prace zmierzające do zmiany uregulowań prawnych w tym zakresie, a zatem konieczne stało się przedstawienie tej sprawy Trybunałowi.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

Załączniki:

*/-/ Stanisław Trociuk*  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

1. pismo MSWiA z dnia 4 sierpnia 2006r.
2. pismo MSWiA z dnia 20 listopada 2006r.