

123/7/A/2008

WYROK

z dnia 18 września 2008 r.

Sygn. akt K 7/07*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Adam Jamróz – przewodniczący
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 września 2008 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

art. 90 ust. 1-5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. 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,

o r z e k a:

Art. 90 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, Nr 57, poz. 390, Nr 120, poz. 818, Nr 140, poz. 981 i Nr 165, poz. 1170 oraz z 2008 r. Nr 86, poz. 521) w zakresie, w jakim odnosi się do dalszego bezterminowego dysponowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz podległe mu organy użytkowymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną, jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

Wnioskiem z 19 stycznia 2007 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przepisów art. 90 ust. 1-5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) 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.

* Sentencja została ogłoszona dnia 23 września 2008 r. w Dz. U. Nr 171, poz. 1065.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik wskazał, że zgodnie z zaskarżoną regulacją na lokale mieszkalne dla policjantów przeznacza się lokale będące w dyspozycji Ministra 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 Spraw Wewnętrznych. To znaczy, że rygorom wprowadzonym przez art. 90 ustawy o Policji zostały poddane dwie kategorie lokali znajdujące się w domach wielomieszkaniowych stanowiących własność prywatną: te, które leżąc w miejscowościach objętych szczególnym trybem najmu, zostały przydzielone w drodze decyzji administracyjnej funkcjonariuszom, oraz te, które z różnych powodów zostały następnie zwolnione przez funkcjonariuszy. W tym ostatnim wypadku chodzi nie tylko o lokale mieszkalne przyznane funkcjonariuszom pozostającym w służbie czynnej, ale również o lokale zajmowane przez policjantów emerytowanych, zwolnionych ze służby oraz członków rodzin zmarłych policjantów.

Rzecznik przypomniał, że art. 90 ust. 2-5 ustawy o Policji został wprowadzony do systemu prawnego w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1991 r. (sygn. K. 1/91, OTK w 1991 r., poz. 4, s. 81) stwierdzającym niekonstytucyjność tego przepisu w poprzednim brzmieniu. Obecnie kwestionowana regulacja prawna powtarza treści art. 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, ze zm.; dalej: prawo lokalowe), który to przepis – jak zaznaczył Trybunał we wspomnianym wyroku o sygn. K. 1/91 – zapoczątkował proces przywracania właścicielom prywatnych domów wielomieszkaniowych praw płynących z prawa własności. Kontynuująca ten proces ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, ze zm.) nie miała zastosowania do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, bo przepisy odrębne dotyczące tych lokali, w tym art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji, zawierały odmienną regulację.

Rzecznik podniósł, że zaskarżone przepisy ustawy o Policji, których brzmienie nie zostało zmienione od wprowadzenia ich do obrotu prawnego, nie przystają do aktualnych warunków społeczno-ekonomicznych, wynikających zwłaszcza z reguł gospodarki rynkowej. Tymczasem własność powinna być traktowana jako prawo odzwierciedlające stan stosunków społeczno-gospodarczych, stąd też treść i zakres jej ochrony powinny się zmieniać zgodnie ze stanem rozwoju tych stosunków.

W ocenie Rzecznika 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 lokalu stanowiącego własność prywatną do zasobu mieszkaniowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oznacza w istocie, że lokal taki może podlegać rygorom art. 90 ust. 1 ustawy o Policji przez czas nieograniczony, chyba że resort sam zrezygnuje wcześniej z dysponowania tym lokalem. Z treści zaskarżonych przepisów wynika bowiem, że lokal mieszkalny wolny w sensie fizycznym i prawnym może być przekazany właścicielom dopiero wówczas, gdy właściwy organ wyda decyzję administracyjną o opróżnieniu lokalu mieszkalnego. Przepisy nie przyznają zaś samemu właścicielowi tego lokalu żadnych środków prawnych, dzięki którym mógłby doprowadzić, choćby nawet w dalszej perspektywie czasowej, do odzyskania prawa do korzystania i rozporządzania lokalem stanowiącym jego własność.

Rozwiązania prawne zawarte w art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji pozostają również w kolizji z zasadą równej dla wszystkich obywateli ochrony własności wynikającą z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W istotny sposób różnią się one bowiem na niekorzyść właścicieli lokali należących do zasobu mieszkaniowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 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 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów). W świetle art. 11 tej ostatniej ustawy właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a także osobie, która nie zamieszkuje w lokalu przez okres dłuższy niż 12 miesięcy, jak również wówczas, gdy on sam chce zamieszkać w należącym do niego lokalu lub chcą to zrobić jego pełnoletni zstępny, wstępny lub osoba, wobec której właściciel ma obowiązek alimentacyjny. Rozwiązania te, stanowiące kontynuację wspomnianego wcześniej procesu przywracania właścicielom lokali w prywatnych domach wielomieszkaniowych zajmowanych przez najemców kwaterunkowych praw płynących z prawa własności, nie mają jednak zastosowania do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz podległych mu organów (art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego). Ani zaskarżone w niniejszej sprawie przepisy, ani inne przepisy ustawy o Policji nie przewidują dla właścicieli lokali mieszkalnych zajętych przez policjantów i włączonych do zasobu mieszkaniowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych analogicznych uprawnień, przez co stawiają omawianą grupę właścicieli w mniej korzystnej sytuacji niż właścicieli innych budynków i lokali mieszkalnych, w szczególności tych objętych w przeszłości szczególnym trybem najmu na podstawie przepisów prawa lokalowego. Nie sposób przy tym znaleźć racjonalne uzasadnienie traktowania właścicieli budynków i lokali mieszkalnych zajmowanych przez policjantów inaczej niż pozostałych właścicieli. Wspomniane odstępstwo od zasady równej ochrony prawnej tożsamyh praw majątkowych (w tym wypadku prawa własności) nie znajduje usprawiedliwienia w wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wniosku wskazał również, że art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji narusza istotę prawa własności przez pozbawienie właścicieli prywatnych domów i lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów prawa do korzystania i rozporządzania lokalami w takich domach, a więc podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności, opisanych w art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: kodeks cywilny). W wypadku przeznaczenia lokalu stanowiącego własność prywatną na mieszkanie dla funkcjonariusza Policji wspomniane przepisy w praktyce ograniczają na trwałe, aż do tzw. „śmierci technicznej” budynku, swobodne korzystanie i rozporządzanie lokalem przez właściciela na potrzeby własne lub najbliższej rodziny, a także w celu wynajęcia lub oddania w bezpłatne użytkowanie osobom trzecim. Uzasadnia to wniosek, że zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że 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 (obecnie policjantów) na podstawie 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 4 sierpnia 2006 r. Minister podzielił powyższe wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji, zaś w kolejnym piśmie z 20 listopada 2006 r. poinformował, że w ministerstwie nie są prowadzone prace zmierzające do zmiany uregulowań prawnych w tym zakresie.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 8 lutego 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że przepisy art. 90 ustawy o Policji w zakresie, w jakim odnoszą się do dalszego bezterminowego dysponowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe mu organy

użytkowanymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną, są niezgodne z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Marszałek stwierdził, że wśród lokali przeznaczonych na mieszkania dla policjantów, które określa art. 90 ustawy o Policji, znajdują się lokale w budynkach prywatnych, niegdyś włączonych do zasobu mieszkaniowego ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie przepisów o publicznej gospodarce lokalami, a później szczególnego trybu najmu lokali. Lokale te zostały przydzielone funkcjonariuszom Policji w drodze decyzji administracyjnej. Do zasobów lokalowych, o których mowa w zaskarżonym przepisie, wchodzi także lokale mieszkalne zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Ta ostatnia dyspozycja jest równoznaczna z brakiem realnej perspektywy opróżnienia lokalu stanowiącego własność prywatną i przekazania go właścicielowi wraz z pełnym zakresem uprawnień przysługujących mu z mocy art. 140 kodeksu cywilnego. Niekorzystne dla właścicieli skutki zaskarżonej regulacji miała złagodzić jej nowelizacja polegająca na rozszerzeniu art. 90 o ustępy 2-4. Prawa właścicieli przyznane przez te przepisy mają jednak, jak dowodzi Marszałek Sejmu, charakter w pewnym sensie iluzoryczny. Dopóki bowiem lokal stanowiący ich własność nie zostanie opróżniony na podstawie decyzji administracyjnej właściwego organu, wydanej w wypadkach określonych w art. 95 ust. 2 i 3 ustawy o Policji, dopóty żadne z uprawnień wymienionych w tych przepisach nie może być zrealizowane. Ewentualne zaś zwolnienie lokalu przez osobę, która zajmowała go dotychczas na podstawie decyzji o przydziale uzyskanej z jednostki podległej ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, nie przesądza jeszcze o jego definitywnym opróżnieniu, skoro lokal ten należy do zasobów mieszkaniowych resortu i może zostać ponownie zasiedlony przez funkcjonariusza na podstawie decyzji właściwego organu podjętej w oparciu o art. 90 ust. 1 ustawy o Policji.

Mając powyższe na uwadze, Marszałek stwierdził, że art. 90 ustawy o Policji narusza art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że nie określa przesłanek definitywnego zwrotu domów i lokali mieszkalnych stanowiących własność prywatną, włączonych do zasobu mieszkaniowego resortu spraw wewnętrznych, a następnie opróżnionych na mocy decyzji właściwego organu. Dotychczasowe brzmienie tego przepisu ogranicza również istotę prawa własności, gdyż nie gwarantuje właścicielowi odzyskania pełni praw właścicielskich w odniesieniu do domu lub lokalu mieszkalnego zajmowanego przez funkcjonariusza Policji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 17 marca 2008 r. wniósł o stwierdzenie, że art. 90 ustawy o Policji w zakresie, w jakim odnosi się do dalszego bezterminowego dysponowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe mu organy użytkowanymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną, jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny zauważył, że z regulacji zamieszczonej w zaskarżonym przepisie wynika, że właściciel domu jednorodzinnego, domu mieszkalno-pensjonatowego czy lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość włączonego do zasobu mieszkaniowego resortu spraw wewnętrznych w istocie rzeczy jest pozbawiony na czas nieoznaczony prawa dysponowania swoją własnością. Nie ma przy tym żadnych uregulowań prawnych, które pozwalałyby tym właścicielom ubiegać się, w bliższej lub dalszej perspektywie czasowej, o zwrot ich własności. Mają oni co prawda zagwarantowane prawo do zamieszkania w swoim domu lub lokalu, a nawet oddania go w najem lub bezpłatne używanie, ale tylko wówczas, gdy zostanie on opróżniony na mocy decyzji administracyjnej. W praktyce zaś oznacza to, że dopóki policjant zajmujący taki dom lub lokal nie naruszy w rażący sposób swoich obowiązków, nie uzyska tytułu prawnego do

innego lokalu mieszkalnego albo nie zrzeknie się uprawnień do zajmowanego lokalu mieszkalnego, właściciel nie będzie mógł realizować wspomnianych wyżej praw, gdyż nie będzie podstaw prawnych do opróżnienia domu lub lokalu. Taka regulacja prawna nie tylko pozbawia właścicieli domów i lokali wpływu na to, w czym władaniu jest przedmiot ich własności, ale także na to, czy i kiedy odzyskają oni możliwość korzystania z niego i dysponowania nim.

Prokurator Generalny stwierdził, że zaskarżone przepisy stanowią niedopuszczalną ingerencję w prawa konstytucyjnie zagwarantowane. Wprawdzie ograniczenia w zakresie korzystania przez obywateli z przysługującego im prawa zostały ustanowione w drodze ustawy, jednak w aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej nie sposób doszukać się dopuszczalnej konstytucyjnie przyczyny ich funkcjonowania w porządku prawnym. W szczególności przyczyny takiej nie stanowi wzgląd na konieczność zachowania bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, na co wskazał już Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. K. 1/91. Nie sposób również przyjąć, że kwestionowane regulacje są konieczne ze względu na ochronę lokatorów, gdyż zaskarżony przepis służy ochronie interesu dysponenta – organu administracji zobowiązanego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych funkcjonariuszy Policji. Prokurator zauważył również, że zaskarżone przepisy prowadzą w praktyce do zniweczenia podstawowych składników prawa własności, jakimi są prawo do posiadania i korzystania z przedmiotu własności oraz prawo do rozporządzania nim, a tym samym naruszają istotę prawa własności.

II

W rozprawie, która odbyła się 18 września 2008 r., wzięli udział przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach oraz przytoczoną w nich argumentację.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

Zaskarżony w ramach niniejszego postępowania art. 90 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, ze zm.; dalej: ustawa o Policji) zamieszczony został w rozdziale 8 tej ustawy zatytułowanym „Mieszkania funkcjonariuszy Policji”. Przepis ten statuuje jedną z form realizacji prawa do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której policjant w służbie stałej pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej. Prawo to *expressis verbis* wyrażone zostało w art. 88, otwierającym wspomniany wcześniej rozdział 8 ustawy o Policji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 listopada 2004 r. (sygn. K 7/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 109), „gwarantowane przez ten przepis prawo do lokalu mieszkalnego jest przywilejem wiążącym się ze stałą służbą w Policji”.

Art. 90 ustawy o Policji reguluje trzy kwestie związane z problematyką lokali przeznaczanych na mieszkania dla policjantów.

Po pierwsze, przepis ten precyzuje, jakie lokale wchodzą w skład tzw. zasobu mieszkaniowego resortu spraw wewnętrznych, z którego zaspokajane są potrzeby mieszkaniowe funkcjonariuszy Policji. W ustępie 1 stanowi on bowiem: „Na lokale mieszkalne dla policjantów przeznacza 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”. Przepis ten wprost nie odwołuje się zatem do „lokalí mieszkalnych w domach stanowiących własność prywatną”, choć w tym właśnie zakresie został zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Tego rodzaju lokale niewątpliwie jednak wchodzą do zasobu mieszkaniowego resortu spraw wewnętrznych, gdyż w przeszłości, w warunkach funkcjonowania tzw. publicznej gospodarki lokalami, a następnie szczególnego trybu najmu lokali, mogły one być przedmiotem decyzji o przydziale, o której mowa w końcowej części art. 90 ust. 1 ustawy o Policji.

Po drugie, art. 90 ustawy o Policji określa prawa przysługujące właścicielom opróźnionych nieruchomości, będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Zgodnie z ustępem 2 tego przepisu „Właściciele domów jednorodzinnych, domów mieszkalno-pensjonatowych i lokali mieszkalnych stanowiących odrębne nieruchomości mają prawo do zamieszkania w swych domach i lokalach opróźnionych w całości lub części”. Analogiczne uprawnienie ustęp 3 przyznaje właścicielowi domu wielomieszkaniowego w odniesieniu do lokalu mieszkalnego w tym domu. Z kolei ustęp 4 art. 90 ustawy o Policji stanowi, że „W razie opróźnienia 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”.

Po trzecie, zaskarżony przepis określa negatywne konsekwencje dla właściciela opróźnionego lokalu mieszkalnego, który w wyznaczonym terminie nie skorzystał z prawa oddania go w najem lub bezpłatne używanie. Zgodnie bowiem z art. 90 ust. 5 ustawy o Policji: „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 opróźnionego lokalu”.

2. Problem będący przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzi zgodność art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do dalszego bezterminowego dysponowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz podległe mu organy użytkowanymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną, z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik wskazuje, że brak możliwości rozporządzania przez właściciela lokalem będącym w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów oraz brak instrumentów prawnych pozwalających na przywrócenie z inicjatywy właściciela władztwa nad takim lokalem oznacza konstytucyjnie niedopuszczalne naruszenie istoty prawa własności. Możliwość rozporządzania przez właściciela przedmiotem jego własności uzależniona jest bowiem od zdarzenia przyszłego i niepewnego, całkowicie od niego niezależnego, jakim jest wydanie przez właściwy organ decyzji o opróźnieniu lokalu mieszkalnego. Rzecznik podnosi również, że zaskarżona regulacja pozostaje w sprzeczności z zasadą równej dla wszystkich ochrony prawa własności, gdyż właściciele lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, w przeciwieństwie do właścicieli innych lokali objętych niegdyś szczególnym trybem najmu, nie posiadają prawnie zagwarantowanej możliwości odzyskania przez własne działania prawa do korzystania ze swej własności i dysponowania nią.

Przed przystąpieniem do merytorycznego rozpoznania powyższych zarzutów należy przypomnieć, że zaskarżony przepis był już kontrolowany pod względem zgodności z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi przed 1997 r. W orzeczeniu z 28 maja 1991 r.

(sygn. K. 1/91, OTK 1986-1995, t. 3/1991/4) Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął, że art. 90 ustawy o Policji 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. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, ze zm.; dalej: prawo lokalowe), jest niezgodny z art. 7 i art. 67 ust. 2 Konstytucji z 1952 r. Wobec powyższego, zasadnicze rozważania musi poprzedzić odpowiedź na pytanie, jakim zmianom podlegała treść zakwestionowanego przepisu, a w konsekwencji – jakie znaczenie ma w niniejszym postępowaniu orzeczenie wydane w sprawie o sygn. K. 1/91.

3. Zmiany treści art. 90 ustawy o Policji.

W pierwotnej wersji ustawy o Policji jej art. 90 nie był podzielony na ustępy i miał następującą treść: „Na lokale mieszkalne dla policjantów przeznacza się lokale będące w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów, uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów administracji państwowej lub zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych”.

Przepis w takim kształcie został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego, który we wspomnianym wyżej orzeczeniu z 28 maja 1991 r., sygn. K. 1/91, rozstrzygnął, że art. 90 ustawy o Policji 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 10 kwietnia 1974 r. prawa lokalowego, jest niezgodny z art. 7 i art. 67 ust. 2 Konstytucji z 1952 r. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał wskazał, że przepis ten ustanawia „istotne, trwałe ograniczenia uprawnień właścicieli wpływających z prawa własności. Ograniczenia te dotyczą zarówno sfery korzystania, jak i sfery rozporządzania tymi lokalami. Włączenie bowiem takiego lokalu do zasobu mieszkaniowego MSW [...] wyłącza je z gestii właściciela [...] aż do tzw. «śmierci technicznej budynku», a więc na trwałe. Stawia to właścicieli tych lokali w o wiele gorszej sytuacji niż właścicieli lokali objętych szczególnym trybem najmu, mianowicie najmu na podstawie decyzji administracyjnych”. Trybunał zauważył również, że art. 33 ust. 3 i 4 prawa lokalowego „przywraca stopniowo właścicielom tych lokali pełnię praw wpływających 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. [...] Inna jest natomiast pod tym względem [...] sytuacja właścicieli lokali w prywatnych domach wielomieszkaniowych włączonych do zasobu mieszkaniowego MSW. W tym wypadku przepisy art. 90 ustawy o Policji [...] utrzymują na trwałe w stosunku do właścicieli tych lokali ograniczenia w korzystaniu i rozporządzaniu nimi”.

Powyższe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostało wydane przed wejściem w życie obecnie obowiązującej Konstytucji, a zatem w okresie, gdy podlegało ono rozpatrzeniu przez Sejm, który mógł je oddalić lub uznać za zasadne, w tym ostatnim wypadku – uchylając zakwestionowany przepis lub dokonując jego nowelizacji.

Reakcją ustawodawcy na wspomniane orzeczenie była nowelizacja art. 90 ustawy o Policji dokonana przez art. 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o Policji

oraz ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 107, poz. 461). Dotychczasowa treść tego przepisu otrzymała oznaczenie ust. 1, a dalej dodano ust. 2-5 w następującym brzmieniu:

„2. 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.

3. Właścicielowi domu wielomieszkaniowego przysługuje prawo zamieszkania w opróżnionym lokalu mieszkalnym w tym domu.

4. 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.

5. Jeżeli w terminie 3 miesięcy właściciel nie skorzysta bez uzasadnionych przyczyn z prawa, o którym mowa w ust. 4, Minister Spraw Wewnętrznych lub podległy mu organ może dokonać przydziału opróżnionego lokalu”.

Późniejsze nowelizacje art. 90 ustawy o Policji obejmowały tylko i wyłącznie jego ustęp 1 i miały charakter porządkujący. I tak zamiast „terenowych organów administracji państwowej” ustawodawca wprowadził „terenowe organy rządowej administracji ogólnej, stanowiące własność gmin” (w 1995 r.), „Ministra Spraw Wewnętrznych” zastąpił „ministrem właściwym do spraw wewnętrznych” (w 2000 r.), zaś występujący w liczbie mnogiej wyraz „gminy” zastąpił jego odpowiednikiem w liczbie pojedynczej (w 2002 r.).

Należy zatem zauważyć, że nowelizacja z 16 października 1991 r., która miała na celu wykonanie orzeczenia Trybunału o sygn. K. 1/91, *de facto* w żadnym stopniu nie zmieniła treści zakwestionowanej regulacji, lecz jedynie przyporządkowała ją do ustępu 1, rozbudowując jednocześnie art. 90 ustawy o Policji o cztery kolejne ustępy. Już pobieżna analiza brzmienia tych ustępów prowadzi do wniosku, że ustawodawca niemal dosłownie powtórzył w nich treść art. 33 prawa lokalowego, który Trybunał przywołał w orzeczeniu o sygn. K. 1/91 stwierdzając, że przepis ten zapoczątkował „proces, chociaż jeszcze nader powolny, przywracania właścicielom prywatnych domów wielomieszkaniowych praw płynących z prawa własności”. Trybunał w tym samym orzeczeniu wyraził jednocześnie nadzieję, że w przyszłości w miarę rozwiązywania trudnej sytuacji mieszkaniowej proces ten będzie rozszerzony.

Ustawodawca postulat ten, powtórzony przez Trybunał w orzeczeniu z 11 maja 1992 r. (sygn. K. 9/91, OTK 1986-1995, t. 3/1992/cz.1/6), odczytał jako sugestię odnośnie do potrzeby wprowadzenia regulacji prawnych (analogicznych do zawartej w art. 33 prawa lokalowego) do innych ustaw normujących problematykę lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy służb mundurowych. Świadczy o tym nie tylko opisana wyżej nowelizacja art. 90 ustawy o Policji, ale również wprowadzenie regulacji powtarzających treść art. 33 prawa lokalowego w 1991 r. do ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180, ze zm.) oraz w 1995 r. do ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462, ze zm.). Należy jednak zauważyć, że działania ustawodawcy już wówczas nie były konsekwentne i podejmowane były *ad hoc* w odpowiedzi na kolejne orzeczenia Trybunału: najpierw w sprawie o sygn. K. 1/91, a następnie – o sygn. K. 9/91. Nie został bowiem w ten sam sposób znowelizowany analogicznie brzmiący art. 76 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400, ze zm.), który nie był przedmiotem żadnego z tych orzeczeń, zaś w obowiązującym do dnia dzisiejszego art. 87 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283, ze zm.) ponownie przeznaczono na lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy tej służby m.in. lokale „uzyskane (...) od osób prawnych lub fizycznych, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek organizacyjnych”.

Należy jednocześnie zauważyć, że rozwiązania przyjęte w ustawie o Urzędzie Ochrony Państwa i ustawie o Straży Granicznej transponujące do ich treści art. 33 prawa lokalowego – w przeciwieństwie do analogicznych rozwiązań przyjętych w ustawie o Policji – miały charakter tymczasowy. Ustawa o Urzędzie Ochrony Państwa została bowiem uchylona 29 czerwca 2002 r. na podstawie art. 234 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2002 r. Nr 74 poz. 676), zaś problematyka mieszkań funkcjonariuszy tych ostatnich służb została uregulowana w jej art. 104, zgodnie z którym na lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy przeznaczają się lokale uzyskane w wyniku działalności inwestycyjnej właściwej Agencji oraz pozostające i przekazane do dyspozycji Szefa tej Agencji, przy czym przepisy te nie mogą naruszać, wynikających z prawa własności, uprawnień do rozporządzania lokalem mieszkalnym właściciela innego niż Skarb Państwa. Analogiczna regulacja zamieszczona została w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710). Z kolei w ustawie o Straży Granicznej w 2001 r. uchylono ustępy powtarzające treść art. 33 prawa lokalowego, pozostawiając jednak w niezmiennym brzmieniu art. 94 ust. 1, zawierający zbliżoną treściowo regulację prawną do tej znajdującej się w art. 90 ust. 1 ustawy o Policji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że po orzeczeniu z 28 maja 1991 r., sygn. K. 1/91, o niekonstytucyjności art. 90 ustawy o Policji przepis ten został zmieniony. Ustawodawca nie wykonał jednak w pełni wskazań zawartych przez Trybunał w powyższym orzeczeniu, gdyż zakwestionowaną regulację *de facto* utrzymał w mocy, rozbudowując ją jedynie o nowe elementy. Z uwagi na tę modyfikację treści art. 90 ustawy o Policji nie ma podstaw do umorzenia postępowania w niniejszej sprawie w oparciu o zasadę *ne bis in idem*, tym bardziej że w postępowaniu o sygn. K. 1/91 zaskarżony przepis był kontrolowany z wykorzystaniem innych wzorców konstytucyjnych aniżeli obecnie wskazane.

4. Mieszkania policyjne a proces przywracania właścicielom prywatnych domów władztwa nad rzeczą.

4.1. Wprowadzona w 1945 r. i funkcjonująca przez kilkadziesiąt lat w Polsce tzw. publiczna gospodarka lokalami wyłączyła stosowanie wszelkich znanych systemom prawnym mechanizmów rynkowych kształtujących relacje między właścicielami i lokatorami, przerzucając na tych pierwszych koszty realizowanej przez państwo polityki mieszkaniowej. Dopiero w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX w. ustawodawca podjął pierwsze działania zmierzające do zrównoważenia słusznym interesów obu grup społecznych. Chodziło o to, aby z jednej strony właściciele mogli rozporządzać lokalem stanowiącym ich własność i pobierać z niego pożytki, a z drugiej strony lokatorzy mieli zagwarantowane odpowiednie i skuteczne instrumenty ochrony prawnej w zakresie trwałości stosunku prawnego i kontroli kształtowania wysokości opłat. Proces ten do dnia dzisiejszego nie został sfinalizowany, czego wyrazem jest zaskarżona w ramach niniejszego postępowania regulacja prawna. Już na wstępie należy też zasygnalizować, że wyłączenie mieszkań policyjnych spod działania tego procesu było następstwem poddania ich odrębnemu, dla nich tylko właściwemu, reżimowi prawnemu.

W momencie wejścia w życie ustawy o Policji, a wraz z nią zaskarżonego w ramach niniejszego postępowania art. 90, najem lokali mieszkalnych regulowany był przez prawo lokalowe, które zawierało rozdział dotyczący szczególnego trybu najmu lokali i budynków powstałego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. Od początku regulacja ta miała charakter unormowania przejściowego, gdyż stosowanie szczególnego trybu najmu lokali i budynków miało być znoszone w miarę ustawiania trudności w zaspokajaniu w drodze umów najmu potrzeb lokalowych w poszczególnych miejscowościach, w których tryb ten

wprowadzono. Stąd też już w pierwotnym tekście tej ustawy przyznano właścicielom domów i lokali mieszkalnych prawo do zamieszkania w nich, o ile w całości lub w części zostałyby opróżnione. W celu umożliwienia właścicielom realizacji tego prawa terenowe organy administracji państwowej powinny były – w miarę istniejących wolnych lokali – przekwaterowywać do lokali zamiennych tzw. najemców z przydziału. W wypadku dostarczenia lokalu zamiennego przez właściciela powinność przekwaterowania przekształcała się w obowiązek. Prawo lokalowe wprowadzało istotne ograniczenia w zakresie możliwości rozwiązania przez właściciela lokalu mieszkalnego stosunku najmu wynikającego z decyzji o przydziale. Wynajmujący mógł bowiem wytoczyć powództwo o rozwiązanie stosunku najmu i nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu tylko w wypadku, gdy zachodziły przyczyny uzasadniające wypowiedzenie najmu bez zachowania ustawowych terminów. Jeżeli nie zachodziły tego rodzaju przyczyny, powództwo o rozwiązanie stosunku najmu podlegało oddaleniu (zob. uchwała SN z 6 października 1975 r., sygn. akt III CZP 48/75, OSNCP 1976/5 poz. 97). W orzecznictwie wskazywano jednak, że w pewnych sytuacjach właściciel domu, w którym lokal mieszkalny zajmuje najemca na podstawie decyzji o przydziale, może skutecznie żądać wydania mu tego lokalu, nawet gdy nie zachodzą przyczyny uzasadniające wypowiedzenie najmu bez zachowania obowiązujących terminów. Taka sytuacja mogła mieć miejsce wówczas, gdyby powoływanie się przez najemcę na ochronę wynikającą z przepisów prawa lokalowego zostało uznane za nadużycie prawa (zob. uchwała SN z 4 sierpnia 1992 r., sygn. akt III CZP 95/92, OSNCP 1993/1-2 poz. 18).

W 1988 r. dokonano nowelizacji prawa lokalowego, zmierzającej do zapewnienia właścicielom lokali mieszkalnych szerszego niż dotychczas zakresu ochrony. Art. 33 tej ustawy pod pewnymi warunkami umożliwił właścicielom realizację prawa do rozporządzania opróżnionym lokalem, w szczególności przez oddanie go w najem lub bezpłatne używanie. Znaczenie tego przepisu, jako punktu zwrotnego w procesie przywracania właścicielom prywatnych domów wielomieszkaniowych praw płynących z prawa własności, zostało podkreślone przez Trybunału Konstytucyjny we wspomnianych wcześniej orzeczeniach z 28 maja 1991 r., sygn. K. 1/91 oraz z 11 maja 1992 r., sygn. K. 9/91. Wydzwitek art. 33 prawa lokalowego umniejszał jednak jego ustęp 4, zgodnie z którym jeżeli w terminie 3 miesięcy właściciel nie skorzystał bez uzasadnionych przyczyn z prawa oddania opróżnionego lokalu w najem lub bezpłatne używanie organ państwowy mógł dokonać ponownego przydziału tego lokalu.

Opisanej wyżej nowelizacji prawa lokalowego towarzyszyło rozszerzanie zakresu ochrony przysługującej właścicielom lokali mieszkalnych w orzecznictwie sądowym. Warto choćby wspomnieć o uchwale z 14 czerwca 1989 r. (sygn. akt III CZP 57/89, OSNCP 1990/6, poz. 82), w której Sąd Najwyższy stwierdził, że po zniesieniu szczególnego trybu najmu właściciel lokalu mieszkalnego, zajmowanego przez najemcę na podstawie decyzji o przydziale, może żądać w drodze powództwa – na podstawie art. 222 § 1 kodeksu cywilnego – wydania mu części tego lokalu, gdy wielkość lokalu znacznie przewyższa usprawiedliwione potrzeby najemcy. Wcześniej Sąd Najwyższy zajmował odmienne stanowisko (por. uchwała z 18 czerwca 1976 r., sygn. akt III CZP 27/76, OSNCP 1977/7, poz. 107).

Z działania procesu przywracania właścicielom lokali ich uprawnień w stosunku do przedmiotu własności od początku zostały jednak wyłączone lokale mieszkalne zajmowane przez funkcjonariuszy służb mundurowych. Z dniem 1 stycznia 1988 r. do prawa lokalowego został bowiem dodany art. 29 ust. 1 pkt 5 wyłączający stosowanie przepisów tej ustawy o najmie nawiązanym na podstawie decyzji administracyjnej do lokali mieszkalnych przeznaczonych dla funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa i Milicji Obywatelskiej oraz Służby Więziennej, o ile kwestie te uregulowane były w odrębnych przepisach. Takim przepisem był właśnie zaskarżony w ramach niniejszego postępowania art. 90 ustawy o Policji, który po orzeczeniu Trybunału z 28 maja 1991 r., sygn. K. 1/91, zawierał treść

analogiczną do tej zamieszczonej w art. 33 prawa lokalowego. Można zatem przyjąć, że przepis ten w tym czasie „wpisywał się” w proces przywracania właścicielom lokali objętych szczególnym trybem najmu ich uprawnień składających się na treść prawa własności.

4.2. Prawo lokalowe zostało uchylone przez ustawę z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509 ze zm.; dalej: ustawa o najmie lokali, ustawa z 2 lipca 1994 r.), która odeszła od szczególnego trybu najmu budynków i lokali, zaś administracyjną drogę nawiązywania i kształtowania stosunków najmu zastąpiła drogą cywilnoprawną, charakterystyczną dla gospodarki wolnorynkowej. Najem nawiązany na podstawie decyzji administracyjnych o przydziale stał się, w rozumieniu nowej ustawy, najmem umownym zawartym na czas nieoznaczony. Ustawodawca przyznał jednocześnie lokatorom, zajmującym na podstawie decyzji o przydziale lokale stanowiące własność prywatną lub położone w budynkach stanowiących własność prywatną, ochronę przed niekontrolowanymi podwyżkami czynszu najmu, która miała obowiązywać do 31 grudnia 2004 r. W tym czasie wysokość płaconego przez nich czynszu miała bowiem być ustalana zgodnie z przepisami o czynszu regulowanym. Właścicielom tego typu lokali zagwarantowano jednocześnie możliwość odzyskania swobody dysponowania przedmiotem własności. Chcąc zamieszkać w swoim lokalu, powinni oni zwolnić na rzecz najemcy zajmowany dotychczas lokal znajdujący się w zasobach gminy, zaś najemca powinien przenieść się do tego lokalu, o ile spełniał on przewidziane ustawą wymagania dla lokalu zamiennego. W takim wypadku właściciel mógł wypowiedzieć najem z 3-miesięcznym wypowiedzeniem (art. 56 ust. 4 ustawy z 2 lipca 1994 r.). Regulacja ta obowiązywała odpowiednio, jeżeli w lokalu właściciela mieli zamieszkać jego pełnoletnie dziecko lub rodzice. Jeżeli jednak właściciel zamierzający zamieszkać w swoim lokalu nie dysponował lokalem, który mógłby być zwolniony z przeznaczeniem dla najemcy, mógł najem wypowiedzieć w terminie nie krótszym niż 2 lata. Warunkiem wypowiedzenia było przyjęcie przez gminę obowiązku zawarcia umowy najmu z osobą, której właściciel miał zamiar wypowiedzieć umowę (art. 56 ust. 7 ustawy z 2 lipca 1994 r.).

Powyższa regulacja na mocy art. 2 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych (w pierwotnym brzmieniu) nie znajdowała jednak zastosowania do lokali mieszkalnych będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrom: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych oraz Ministrowi Sprawiedliwości w zakresie Służby Więziennej, a więc również do lokali mieszkalnych przeznaczonych dla policjantów. Wspomniany art. 2 ust. 2 ustawy z 2 lipca 1994 r. był dwukrotnie nowelizowany. Najpierw w 1995 r. rozciągnięto stosowanie rozdziału 6 tej ustawy („Dodatki mieszkaniowe”) do lokali mieszkalnych funkcjonariuszy służb mundurowych, a następnie w 1997 r. wyłączono tego rodzaju lokale spod działania ustawy, o ile przepisy odrębne ich dotyczące stanowiły inaczej. Brak w ustawie o Policji przepisów odmiennie regulujących kwestię rozwiązania przez właściciela lokalu stosunku prawnego łączącego go z policjantem zajmującym ten lokal rodziło pytanie, czy w tym zakresie należy odpowiednio stosować przywołane wyżej przepisy ustawy z 2 lipca 1994 r. Orzecznictwo sądowe przyjęło jednak, że art. 2 ust. 2 tej ustawy, przekazując na drogę administracyjną sprawy dotyczące opróżnienia lokali policyjnych, wyłączał tym samym te lokale spod działania ustawy z 2 lipca 1994 r. (zob. postanowienie SN z 25 kwietnia 2003 r., sygn. akt IV CKN 62/01, LexPolonica nr 360968). W praktyce oznaczało to wyłączenie mieszkań będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów z procesu stopniowego przywracania właścicielom lokali poddanych wcześniej szczególnemu trybowi najmu możliwości rozporządzania nimi.

4.3. Ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych została zastąpiona przez ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów,

mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, ze zm.). Ustawa ta w założeniu swym kontynuowała proces zapoczątkowany przez dwie poprzednie ustawy, który miał zakończyć się 31 grudnia 2004 r. W tym okresie przejściowym postanowiono utrzymać ograniczenia w zakresie podnoszenia wysokości czynszu w stosunkach najmu, poddanych pod rządami wcześniejszej ustawy czynszowi regulowanemu. Jednocześnie przyznano właścicielom domów i lokali mieszkalnych znacznie większe niż poprzednio możliwości rozwiązania łączącego ich z lokatorem stosunku prawnego, choć tylko z przyczyn wskazanych w ustawie i w terminach w niej określonych. Ponadto, na wypadek gdyby strony nie osiągnęły porozumienia co do warunków i terminu rozwiązania tego stosunku, nowa ustawa przyznała właścicielowi możliwość wytoczenia z ważnych przyczyn powództwa o rozwiązanie stosunku prawnego i nakazanie przez sąd opróżnienia lokalu.

Rozwiązania powyższe, zgodnie z art. 3 ustawy z 21 czerwca 2001 r., nie mogą naruszać przepisów innych ustaw regulujących ochronę praw lokatorów w sposób korzystniejszy dla lokatora. Taką regulacją jest właśnie zaskarżony w ramach niniejszego postępowania art. 90 ustawy o Policji, który w ogóle pozbawia właściciela możliwości rozwiązania stosunku najmu z lokatorem mieszkania będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Oznacza to dalsze wyłączenie tego typu mieszkań z zaawansowanego już obecnie procesu przywracania właścicielom lokali mieszkalnych objętych wcześniej szczególnym trybem najmu uprawnień wynikających z prawa własności.

5. Zarzut niezgodności z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5. 1. Rzecznik Praw Obywatelskich podnosi w swoim wniosku, że art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim odnosi się do dalszego bezterminowego dysponowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz podległe mu organy użytkowanymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną, jest niezgodny z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rzecznik precyzuje, że zaskarżona regulacja w niedopuszczalny konstytucyjnie sposób ogranicza prawo własności, w szczególności naruszając istotę tego prawa, a ponadto pozostaje w kolizji z zasadą równej dla wszystkich ochrony własności.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że „prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, nie może być traktowane jako *ius infinitum* i może podlegać ograniczeniom” (wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; podobnie zob. wyroki z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). W doktrynie prawa zwraca się też uwagę, że prawo własności przynależy do grupy praw ekonomicznych, które podlegają słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2002, s. 17).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa własności wskazuje art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw. W odniesieniu do prawa własności dwie z tych przesłanek zostały powtórzone w treści art. 64 ust. 3 Konstytucji, który to przepis stanowi wyraźną konstytucyjną podstawę do wprowadzania ograniczeń prawa własności.

W niniejszej sprawie jest bezsporne, że ograniczenie prawa własności ustanowione zostało w drodze ustawy. Pojawia się jednak wątpliwość, czy regulacja zamieszczona w art. 90 ustawy o Policji nie narusza istoty prawa własności, zasady proporcjonalności oraz czy służy ochronie jednej z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „istota” wolności i praw człowieka i obywatela rozumiana jest jako „nienaruszalny rdzeń” każdej wolności i każdego prawa. Nienaruszalność ta polega na tym, że nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień człowieka i obywatela. Sfera ta wyznaczona jest przez funkcję danej wolności lub prawa podmiotowego, określoną przy uwzględnieniu podstawowych zasad konstytucyjnych. Gdy chodzi o własność jako najważniejsze prawo objęte ochroną opartą na art. 64 Konstytucji, naruszenie jej istoty nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji. Takimi uprawnieniami składającymi się na treść prawa własności są „konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim” (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; podobnie zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Spośród tych trzech uprawnień szczególne znaczenie należy przypisać możliwości dysponowania (rozporządzania) przedmiotem własności. Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*), i to zarówno aktem *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzania oznacza również swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą (por. powołany wyżej wyrok o sygn. K 33/00).

Zaskarżony w ramach niniejszego postępowania art. 90 ustawy o Policji niewątpliwie pozbawia właścicieli budynków i lokali mieszkalnych, będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, zarówno prawa do korzystania z przedmiotu własności, jak i dysponowania (rozporządzania) nim. Mogą oni bowiem zamieszkać w swoim lokalu bądź oddać go w najem lub bezpłatne używanie tylko wówczas, gdy lokal ten zostanie opróżniony na mocy decyzji właściwego organu państwowego w wypadkach wskazanych w art. 95 ust. 2 i 3 ustawy o Policji, tj. jeżeli policjant:

- 1) podnajmuje albo oddaje do bezpłatnego używania przydzielony lokal lub jego część;
- 2) używa lokalu mieszkalnego w sposób sprzeczny z umową najmu lub niezgodnie z przeznaczeniem, zaniedbuje 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 zwłoce 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 ustawy;
- 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.

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 ustawy; w takim razie 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 razie zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy, przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby - bez tytułu prawnego.

Z powyższego wyliczenia wynika, że wydanie przez właściwy organ państwowy decyzji o opróżnieniu lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów warunkowane jest określonym zachowaniem osoby zajmującej ten lokal. Dopóki osoba taka w sposób rażący nie naruszy swoich obowiązków wynikających z ustawy, nie uzyska tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nie zrezygnuje z lokalu należącego do zasobu mieszkaniowego resortu spraw wewnętrznych, dopóty nie będzie podstaw prawnych do wydania wspomnianej decyzji. Analiza treści przedstawionej regulacji prawnej prowadzi jednocześnie do wniosku, że w żadnym stopniu nie uwzględnia ona interesów właściciela lokalu zajmowanego przez policjanta lub jego rodzinę. Nie ma on bowiem żadnych środków prawnych, dzięki którym mógłby doprowadzić, choćby w dłuższej perspektywie czasowej, do opróżnienia takiego lokalu. W szczególności ustawodawca nie gwarantuje mu możliwości uruchomienia postępowania zmierzającego do wydania przez właściwy organ decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu, jak również możliwości skutecznego rozwiązania w drodze czynności cywilnoprawnej łączącego go z lokatorem stosunku prawnego. Brak instrumentów prawnych umożliwiających właścicielowi odzyskanie władztwa nad rzeczą wiąże się z koniecznością wyczekiwania przez niego na decyzję o opróżnieniu lokalu, która – o ile nie zaistnieją okoliczności wskazane w ustawie – może nigdy nie być wydana. Zakres ograniczeń prawa własności wynikający z zaskarżonej regulacji w istocie zatem niweczy podstawowe składniki tego prawa, wydrążając je z rzeczywistej treści i przekształcając w pozór prawa, co jest konstytucyjnie niedopuszczalne (por. wyrok TK z 17 maja 2006 r., sygn. K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57). Pozbawienie właściciela lokalu mieszkalnego, będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, możliwości korzystania z przedmiotu swej własności i rozporządzania nim narusza tym samym istotę prawa własności i pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

5.3. Ograniczenia prawa własności wprowadzone przez art. 90 ustawy o Policji nie są również konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Już w przywoływanym kilkakrotnie wyżej wyroku z 28 maja 1991 r., sygn.

K. 1/91, Trybunał uznał, że przepis ten pozostaje jedynie „w pośrednim związku ze sprawami bezpieczeństwa Państwa”, gdyż nie przesądza „bezpośrednio o zakresie i formach zapewniania obywatelom bezpieczeństwa, o zakresie i formach zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego, ani też wreszcie o zakresie i formach ochrony przed zamachami na Państwo jako całość i na poszczególne jego organy, w tym na porządek konstytucyjny”. Trybunał w orzeczeniu tym wyraził jednocześnie przekonanie, że spoczywający na organach resortu spraw wewnętrznych obowiązek zapewnienia policjantom lokali mieszkalnych należy traktować jako świadczenie związane bezpośrednio ze stosunkiem pracy funkcjonariuszy Policji. Pogląd ten należy podtrzymać również w niniejszej sprawie. Pozbawianie właścicieli znajdującego się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, i to w sposób bezterminowy, możliwości korzystania i rozporządzania przedmiotem własności nie tylko nie jest konieczne dla zapewnienia państwu bezpieczeństwa, ale również nie służy ochronie innych wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Stanowi natomiast formę przerzucenia na obywateli ciężącego na państwie obowiązku zapewnienia mieszkania funkcjonariuszom służb mundurowych.

5.4. Art. 90 ustawy o Policji pozostaje również w kolizji z zasadą proporcjonalności, z której wynika, że ingerencja w prawa i wolności nie może być nadmierna, zaś stopień jej intensywności musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie (art. 31 ust. 3 Konstytucji), nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona, oraz czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zob. orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K. 11/94, OTK ZU w 1995 r., cz. I, poz. 12; wyrok z 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; wyrok z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 22).

Obowiązek zapewnienia lokali mieszkalnych funkcjonariuszom Policji spoczywa na państwie i jego organach. Dla realizacji tego obowiązku nie jest konieczne ani nawet wskazane trwale ograniczanie właścicielom lokali prywatnych możliwości korzystania z ich przedmiotu własności i rozporządzania nim. Państwo powinno tak kształtować zasoby lokalowe resortu spraw wewnętrznych, aby potrzeby mieszkaniowe funkcjonariuszy Policji w wystarczającym stopniu zaspokajały lokale uzyskane w wyniku działalności inwestycyjnej organów tego resortu albo terenowych organów rządowej administracji ogólnej, stanowiące własność gminy lub zakładów pracy. Przerzucanie tego obowiązku na obywateli w warunkach funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej wymagającej zagwarantowania własności prywatnej koniecznej ochrony nie jest dopuszczalne. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny we wspomnianym wyżej orzeczeniu z 28 maja 1991 r., sygn. K. 1/91 „własność zawsze była traktowana jako prawo odzwierciedlające stan stosunków społeczno-gospodarczych. W konsekwencji tego treść (granice) i zakres ochrony tego prawa ulegają zmianom, korespondującym ze stanem rozwoju tych stosunków. [...] Przyjmując z jednej strony za niewątpliwie, iż u jego podstaw legło prawo właściciela do korzystania z rzeczy własnej, w tym do pobierania z niej pożytków oraz do rozporządzania rzeczą własną, należy stwierdzić, że treść prawa własności oraz zakres ochrony tego prawa zamykają się w określonych przez prawo granicach, mających swoją podstawę w przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w zasadzie dobra ogółu (interesu ogólnego), korespondujących ze stanem stosunków społeczno-gospodarczych”.

Ową zmianę stanu stosunków społeczno-gospodarczych ustawodawca zdaje się dostrzegać, skoro w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2002 r. Nr 74 poz. 676), jak również w ustawie z 9 czerwca

2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz. U. Nr 104, poz. 710) na lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy przeznaczył wyłącznie lokale uzyskiwane w wyniku działalności inwestycyjnej właściwej Agencji (Służby) oraz pozostające i przekazane do dyspozycji Szefa tej Agencji (Służby), zastrzegając jednocześnie, że przepisy obu ustaw nie mogą naruszać, wynikających z prawa własności, uprawnień do rozporządzania lokalem mieszkalnym właściciela innego niż Skarb Państwa.

5.5. Drugi zarzut sformułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem zaskarżonej regulacji dotyczy naruszenia zasady równej dla wszystkich ochrony własności, wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji („Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”). Zdaniem Rzecznika uregulowania prawne zawarte w art. 90 ust. 1-5 ustawy o Policji w istotny sposób różnią się – na niekorzyść właścicieli lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów – od rozwiązań przyjętych w ustawie o ochronie praw lokatorów. Ta ostatnia ustawa przyznaje właścicielom wynajmowanych lokali mieszkalnych, w tym lokali objętych niegdyś szczególnym trybem najmu, szereg uprawnień, których ustawa o Policji nie przyznaje właścicielom lokali mieszkalnych przeznaczanych dla policjantów.

Istota i znaczenie art. 64 ust. 2 Konstytucji sprowadza się do konkretyzacji dwóch zasad ogólnych polskiej ustawy zasadniczej, tj. zasady ochrony przez Rzeczpospolitą Polską własności i prawa dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji) oraz zasady równego traktowania wszystkich przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji).

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych statuowanego w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego: obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym i obowiązek negatywny powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym powinna być realna, umożliwiającą skuteczną realizację tego prawa w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. wyroki: z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; sygn. P. 2/98; z 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, a także z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97).

Art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być ponadto interpretowany i stosowany w ścisłym związku z art. 32 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji, gdyż zapewnienie „równej dla wszystkich” ochrony prawnej jest elementem „równego traktowania przez władze publiczne”. Zasada równości w odniesieniu do prawa własności oznacza zatem, że wszyscy właściciele, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, powinni być traktowani równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Rodzi to konieczność zagwarantowania im tego samego poziomu ochrony prawa własności przez przyznanie tych samych uprawnień i nałożenie tych samych obowiązków.

Rzecznik Praw Obywatelskich słusznie zauważa, że właściciele lokali mieszkalnych będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz jego organów znajdują się w podobnej sytuacji do właścicieli innych lokali mieszkalnych, które niegdyś podlegały szczególnemu trybowi najmu. Wspólną cechą istotną obu tych kategorii podmiotów jest to, że w przeszłości zostały pozbawione istotnych uprawnień składających się na treść prawa własności, takich jak możliwość korzystania z rzeczy, rozporządzania nią i pobierania pożytków. Bezsporne jest również, że w obu wypadkach ustawodawca podjął kroki zmierzające do przywrócenia właścicielom ich uprawnień właścicielskich. W wypadku

właścicieli mieszkań będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów proces ten został jednak zatrzymany w 1991 r., kiedy to nastąpiła ostatnia świadomie ukierunkowana na ten cel nowelizacja. W wypadku właścicieli innych mieszkań proces ten jest kontynuowany do dzisiaj, czego efektem są kolejne omówione wyżej ustawy rozszerzające ich uprawnienia właścicielskie oraz liczne nowelizacje tych ustaw. Uwzględnienie zarzutu naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji wymagać jednak będzie ustalenia, czy i w jakim zakresie te ostatnie regulacje odnoszą się również do właścicieli lokali mieszkalnych będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów.

Dla rozstrzygnięcia powyższego problemu główne znaczenie ma art. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, który rozstrzyga o relacji przepisów tej ostatniej ustawy do przepisów ustawy o Policji. Zgodnie z jego treścią do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. W ustawie o Policji inaczej aniżeli w ustawie o ochronie praw lokatorów uregulowane są kwestie dotyczące nawiązania i rozwiązania stosunku najmu, ale już w kwestii czynszu najmu lokali w budynkach prywatnych odpowiednio będą stosowane przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, gdyż odmienna regulacja obejmuje jedynie czynsz najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach będących własnością Skarbu Państwa pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji (por. rozporządzenie 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).

Odminną regulację zamieszczono również w art. 90 ustawy o Policji, który inaczej określa prawa właściciela lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub jego organów do zamieszkania w nim oraz oddania go w najem lub bezpłatne używanie i w tym zakresie wyłącza stosowanie przepisów dotyczących analogicznych uprawnień zamieszczonych w ustawie o ochronie praw lokatorów. Przepis ten wprowadza regulację mniej korzystną dla właścicieli mieszkań przeznaczonych dla policjantów, gdyż uzależnia on możliwość realizacji prawa do zamieszkania w lokalu, jak również prawa do oddania go w najem lub bezpłatne używanie, od opróżnienia lokalu, przy czym – jak wyżej zostało to wskazane – właściciel nie ma prawnych środków, aby wymusić wydanie decyzji o opróżnieniu. Takiej regulacji niekorzystnej dla właścicieli nie zawiera ustawa o ochronie praw lokatorów, która skorzystanie z powyższych uprawnień właścicielskich uzależnia jedynie od skutecznego wypowiedzenia umowy najmu w wypadkach w niej określonych i terminach w niej wskazanych.

Takie zróżnicowanie sytuacji obu tych kategorii właścicieli, którzy mają wspólną cechę istotną (relewantną), nie znajduje przy tym żadnego uzasadnienia konstytucyjnego. W szczególności nie sposób przyjąć, iż art. 90 ustawy o Policji służy ochronie praw lokatorów (policjantów). Ustawodawca przyznaje im bowiem prawo do lokalu mieszkalnego, zaś obowiązkiem realizacji tego prawa obciąża stosowne organy państwowe. Przerzucenie tego obowiązku na podmioty prywatne następuje więc *de facto* w interesie tych organów, a nie osób, które otrzymują lokal stanowiący własność prywatną.

Skoro zaś tak, to należy stwierdzić, że art. 90 ustawy o Policji pozostaje w kolizji z konstytucyjną zasadą równej dla wszystkich ochrony prawa własności.

6. Skutki orzeczenia.

Skutkiem niniejszego orzeczenia jest derogacja art. 90 ustawy o Policji w zakresie, w jakim odnosi się do dalszego bezterminowego dysponowania przez ministra właściwego do

spraw wewnętrznych oraz podległe mu organy użytkowanymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną. Przepis ten pozostaje zatem w mocy w pozostałym zakresie, w jakim odnosi się do dysponowania przez te organy lokalami uzyskanymi w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów rządowej administracji ogólnej, stanowiących własność gminy lub zakładów pracy.

Derogacja art. 90 ustawy o Policji w zakresie uznanym za niekonstytucyjny powoduje jednocześnie, że lokale mieszkalne w domach stanowiących własność prywatną, będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz podległych mu organów, z chwilą wejścia w życie niniejszego wyroku podlegają regulacji prawnej zamieszczonej w ustawie o ochronie praw lokatorów. Skoro bowiem nie ma przepisów dotyczących tych lokali, które stanowiłyby inaczej, to zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów przepisy tej właśnie ustawy należy do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów stosować bezpośrednio.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.