



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Policji  
(druk nr 567)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2008 r. (sygn. akt K 7/07), stwierdzającego niezgodność z Konstytucją art. 90 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.), 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.

Przedmiotem kontroli Trybunału był ten fragment przepisu, który do dyspozycji ministra pozostawiał "lokale mieszkalne zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych". Mimo, że nie wynika to wprost z cytowanego przepisu, kategoria ta obejmuje w szczególności lokale stanowiące własność osób prywatnych, które wykorzystywane są, jako kwatery służbowe dla funkcjonariuszy Policji.

Funkcjonująca w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej tzw. publiczna gospodarka lokalami dopuszczała przekazywanie lokali mieszkalnych stanowiących własność osób prywatnych, na podstawie decyzji administracyjnej, do użytkowania osobom trzecim. Prawowity właściciel tracił wówczas możliwość swobodnego korzystania z przedmiotu swojej własności, a w praktyce i możliwość rozporządzania tą własnością. W ramach publicznej gospodarki lokalami lokale prywatne przeznaczane były nie tylko na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób prywatnych, ale także jako mieszkania służbowe dla funkcjonariuszy różnych służb państwowych (w tym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej).

Po 1989 r. ustawodawca rozpoczął proces stopniowego przyznawania prawowitym właścicielom uprawnień, dając im szansę odzyskania władztwa nad stanowiącymi ich własność lokalami.

Kolejne ustawy regulujące najem lokali mieszkalnych tj.

- ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych,
- ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

przyznawały prawowitym właścicielom coraz więcej uprawnień, pozwalających im odzyskać mieszkania. We wskazanej wyżej ustawie z 2001 r. ustawodawca przyznał właścicielom możliwość wypowiedzenia dotychczasowym najemcom stosunku najmu, którego źródłem były decyzje administracyjne wydawane w ramach publicznej gospodarki lokalami.

Za zmianami tymi nie podążały nowelizacje ustawy o Policji, która nie przyznaje właścicielom uprawnień takich jak ustawa o najmie lokali. W odniesieniu do kwestii rozwiązania stosunku najmu ustawa o ochronie praw lokatorów nie znajduje bowiem zastosowania do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 3 ust. 2-3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego).

Trybunał jednocześnie zwrócił uwagę, że możliwość korzystania z instrumentów ustanowionych w ustawie o ochronie praw lokatorów przyznana została właścicielom mieszkań użytkowanych jako lokale służbowe na potrzeby innych służb mundurowych, m.in. funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu czy Służby Wywiadu Wojskowego i Służby Kontrwywiadu Wojskowego.

Trybunał stwierdził, że w przypadku lokali stanowiących własność osób prywatnych, wykorzystywanych jako kwatery służbowe funkcjonariuszy Policji, właściciele zostali pozbawieni, na mocy art. 90 ustawy o Policji, możliwości swobodnego korzystania z tych lokali i dysponowania nimi. Nie posiadali oni również żadnych instrumentów prawnych, które pozwalałyby im w sposób skuteczny wejść w posiadanie tych lokali. Trybunał uznał tę sytuację za prowadzącą do naruszenia istoty prawa własności. Zdaniem Trybunału, za tak daleko idącym ograniczeniem prawa własności nie przemawiają też przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, których wystąpienie warunkuje stosowanie ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Spowodowało to zakresową sprzeczność art. 90 ustawy o Policji z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł 90 w dotychczasowym brzmieniu został uznany za niezgodny z konstytucyjną zasadą równej dla wszystkich ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji), ponieważ ustawa o Policji reguluje w sposób odmienny niż inne ustawy (w szczególności ustawa o ochronie praw lokatorów) uprawnienia przysługujące właścicielom, przyznając im znacznie węższy katalog uprawnień, zwłaszcza co do możliwości

rozwiązywania stosunku najmu. Tymczasem, w ocenie Trybunału, art. 64 ust. 2 Konstytucji wymaga ustanowienia jednolitego standardu ochrony praw wszystkich właścicieli.

Przedłożona Senatowi ustawa, stanowiąca wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, nadaje nowe brzmienie art. 90 i art. 95 ustawy o Policji.

Nowy przepis art. 90 stanowi, że na lokale dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Ponadto w dodanym w art. 95 ustępie 3a, ustawa rozszerza zawarty tam katalog przyczyn stanowiących podstawę do wydania decyzji o opróżnieniu lokalu.

Nową podstawą wydania decyzji o opróżnieniu lokalu przez policjanta będzie wypowiedzenie przez właściciela lokalu stosunku prawnego dotyczącego lokalu.

Pozostałe zmiany zawarte w ustawie stanowią konsekwencję zmiany wprowadzonej w art. 90 ustawy o Policji.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów.

I czytanie odbyło się w dniu 3 kwietnia 2009 r. w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych. Komisja przyjęła sprawozdanie w brzmieniu przedłożonego projektu ustawy.

Po II czytaniu, które miało miejsce na 42 posiedzeniu Sejmu, w dniu 20 maja 2009 r., niezwłocznie przystąpiono do III czytania.

Ustawę uchwalono na 42 posiedzeniu, w dniu 21 maja 2009 r.

## **III. Uwagi szczegółowe**

Przedłożona Senatowi ustawa, realizując wyrok Trybunału Konstytucyjnego, dokonuje istotnych zmian w brzmieniu przepisów art. 90 ustawy o Policji.

Jako wykonanie wyroku należy traktować usunięcie w art. 90 w ust. 1 wyrazów: *"a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych"* oraz usunięcie ust. 2-5, które określały uprawnienia właścicieli lokali mieszkalnych wykorzystywanych jako lokale służbowe funkcjonariuszy Policji w przypadku, gdy została wydana decyzja o opróżnieniu lokalu, jako mniej korzystne niż przewidziane w ustawie o ochronie praw lokatorów.

W brzmieniu przepisu art. 90 ust. 1 dokonano jeszcze jednej zmiany, która nie była kwestionowana przez Trybunał Konstytucyjny, a mianowicie wykreślenia wyrazów: *"uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów rządowej*

*administracji ogólnej, stanowiące własność gminy lub zakładów pracy"*, które precyzowały, jakie lokale wchodzą w skład zasobu mieszkaniowego resortu spraw wewnętrznych.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że : "Państwo powinno tak kształtować zasoby mieszkaniowe 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."

Intencją Trybunału Konstytucyjnego nie było usunięcie wyżej przytoczonego doprecyzowania. Jego brak może prowadzić do wypowiedania stosunku prawnego przez właścicieli lokali (np. komunalnych), których praw wyrok TK nie dotyczył. Oznacza to wyjście przez ustawodawcę poza zakres materii zakwestionowanej przez Trybunał Konstytucyjny i przyznanie uprawnień innym właścicielom, które choć słuszne, nie wynikają bezpośrednio z wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Nie negując tej zmiany merytorycznej należy jednak zauważyć, że skutkuje ona głębszym zróżnicowaniem sytuacji prawnej właścicieli tych lokali, które pozostają w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tj. zajmowanych przez policjantów a zajmowanych przez funkcjonariuszy Straż Granicznej i Państwowej Straży Pożarnej.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że w kwestii wykonania wyroku TK o sygn. K 7/07 została przygotowana i uchwalona inicjatywa ustawodawcza Senatu (druk senacki 433S), przesłana już do Sejmu, która rozszerza zmiany analogiczne do tych dotyczących Policji, na funkcjonariuszy pozostałych dwóch służb oraz wprowadza zmiany do art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Mając na uwadze zaproponowane przez Senat zmiany i potrzebę uniknięcia ewentualnej, kolejnej nowelizacji ustawy o Policji należy rozważyć propozycję następującej poprawki:

***Propozycja poprawki:***

- w art. 1 w pkt 1, w art. 90 na końcu dodaje się wyrazy ", uzyskane w wyniku ich działalności inwestycyjnej albo od terenowych organów administracji rządowej lub gminy".

*\Beata Mandyliś*

*Główny legislator*