



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 14 stycznia 2009 r.

**Druk nr 433**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Leon Kieres.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

**USTAWA**

**z dnia**

**o zmianie ustawy o Policji oraz ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego**

**Art. 1.**

W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) uchyla się art. 90;
- 2) dodaje się 90a w brzmieniu:

"Art. 90a. 1. 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.

2. Przepisy ustawy nie naruszają, wynikających z prawa własności, uprawnień do rozporządzania lokalem mieszkalnym właściciela innego niż Skarb Państwa."

**Art. 2.**

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, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w art. 3 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2007 r. 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 i Nr 171, poz. 1065.

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 69, poz. 626, z 2006 r. Nr 86, poz. 602, Nr 167, poz. 1193 i Nr 249, poz. 1833 oraz z 2007 r. Nr 128, poz. 902 i Nr 173, poz. 1218.

Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy dotyczące wypowiedzenia umowy najmu; w pozostałym zakresie przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej."

**Art. 3.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **UZASADNIENIE**

### **1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego**

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2008 r. (sygn. akt K 7/07), stwierdzającego niezgodność 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, z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2008 r., Nr 171, poz. 1065 (dzień publikacji wyroku – 23 września 2008 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2008 r., Nr 7A, poz. 123.

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o zakresowej niezgodności art. 90 ustawy o Policji z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.2. W ustawie o Policji, w rozdziale 8, uregulowana została problematyka mieszkań służbowych przysługujących funkcjonariuszom Policji w służbie stałej. Zawarty w tym rozdziale art. 88 statuuje prawo policjanta w służbie czynnej do uzyskania lokalu mieszkalnego w miejscowości pełnienia służby bądź w miejscowości pobliskiej.

Poddany kontroli Trybunału Konstytucyjnego art. 90 ust. 1 ustawy określa, które lokale znajdujące się w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów mogą być wykorzystywane w celu realizacji przysługującego policjantom w służbie czynnej prawa do lokalu służbowego („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”). Przedmiot kontroli Trybunału stanowił ten fragment cytowanego przepisu, który do dyspozycji MSW 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, wbrew swojej woli, 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. stosunki najmu powstałe na mocy publicznej gospodarki lokalami pozostały w mocy. Równocześnie jednak ustawodawca stopniowo rozpoczął proces przyznawania prawowitym właścicielom uprawnień, dającym im szansę na odzyskanie władztwa nad stanowiącymi ich własność lokalami. Stosowne zmiany zostały wprowadzone również do ustawy o Policji (ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o Policji). Jednakże, wskazana zmiana stanowiła jedyną zmianę wprowadzoną dotąd do ustawy o Policji, która wprowadziła pewne instrumenty umożliwiające prawowitym właścicielom przywrócenie ich własności. Tymczasem w odniesieniu do lokali nie znajdujących się w dyspozycji MSW kolejne ustawy regulujące najem lokali mieszkalnych (ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego) stopniowo przyznawały prawowitym właścicielom coraz więcej uprawnień, pozwalających im odzyskać mieszkania. We wskazanej ustawie z 2001 r.

ustawodawca przyznał właścicielom możliwość wypowiedzenia dotychczasowym najemcom stosunku najmu, którego źródłem były decyzje administracyjne wydawane w ramach publicznej gospodarki lokalami.

Ustawa o Policji nie przyznaje obecnie właścicielom analogicznych uprawnień jak ustawa o najmie lokali. W odniesieniu do kwestii rozwiązania stosunku najmu ustawa o ochronie praw lokatorów nie znajduje bowiem zastosowania do lokali wchodzących do zasobu MSW (art. 3 ust. 2-3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Należy jednocześnie zwrócić 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.

2.2. Ocenie Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 18 września 2008 r. poddana została kwestia zgodności z Konstytucją stanu prawnego, w którym właściciele lokali znajdujących się w dyspozycji MSW nie mogą w następstwie swoich działań objąć władztwa nad stanowiącymi ich własność lokalami mieszkalnymi podlegającymi w przeszłości publicznej gospodarce lokalami w sytuacji, gdy takie uprawnienie zostało przyznane właścicielom, których lokale nie znajdują się w dyspozycji MSW.

Trybunał stwierdził, że w przypadku lokali stanowiących własność osób prywatnych, wykorzystywanych jako kwatery służbowe funkcjonariuszy Policji, właściciele tych lokali zostali pozbawieni, na mocy art. 90 ustawy o Policji, możliwości swobodnego korzystania z tych lokali i dysponowania nimi. Nie posiadają oni również żadnych instrumentów prawnych, które pozwalałyby im w sposób skuteczny przywrócić posiadanie tych lokali. Trybunał uznał tą sytuację za prowadzącą do naruszenia istoty prawa własności właścicieli mieszkań wykorzystywanych jako kwatery dla funkcjonariuszy Policji. Tymczasem art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi, że niedopuszczalne jest wprowadzanie w stosunku do prawa własności takich ograniczeń, które naruszałoby istotę tego prawa. Zdaniem Trybunału, za tak daleko idącym ograniczeniem prawa własności nie przemawiają też przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, których wystąpienie warunkuje ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Powoduje to zakresową sprzeczność art. 90 ustawy o Policji z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł 90 w dotychczasowym brzmieniu jest również niezgodny z konstytucyjną zasadą równej dla wszystkich ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Ustawa o

Policji reguluje w sposób odmienny niż inne ustawy (w szczególności ustawa o ochronie praw lokatorów) uprawnienia przysługujące właścicielom lokali podlegających w przeszłości publicznej gospodarce lokalami, przyznając im znacznie węższy katalog uprawnień, w szczególności co do możliwości rozwiązywania stosunku najmu. Tymczasem, w ocenie Trybunału, art. 64 ust. 2 Konstytucji wymaga ustanowienia jednolitego standardu ochrony praw właścicieli. Ustanowienie niższego standardu w przypadku lokali użytkowanych jako mieszkania służbowe funkcjonariuszy Policji prowadzi do naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji.

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 90 ustawy o Policji w zakresie, w jakim przepis ten dopuszcza dalsze bezterminowe dysponowanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz podległe mu organy użytkowanymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną. Jednocześnie, w uzasadnieniu do wyroku Trybunał stwierdził, że w warunkach gospodarki rynkowej nie jest dopuszczalne przerzucanie na obywateli obowiązku zapewnienia lokali mieszkalnych funkcjonariuszom Policji, bowiem obowiązek ten spoczywa wyłącznie na państwie i jego organach. Wykonanie wyroku powinno zatem zmierzać do wyłączenia mieszkań stanowiących własność prywatną z zasobu MSW, z którego przyznawane są lokale służbowe dla Policjantów. Mając na względzie powyższe proponuje się uchylić dotychczasowy art. 90 ust. 1 i na jego miejsce dodać art. 90a ust. 1. W art. 90a ust. 1 określono zasób lokali pozostających w dyspozycji MSW, które mogą być wykorzystywane jako mieszkania służbowe dla funkcjonariuszy Policji. W odróżnieniu od art. 90 ust. 1 nowy art. 90a ust. 1 nie zalicza jednak „lokali mieszkalnych zwolnionych przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych” do lokali mieszkalnych dla policjantów pozostających do dyspozycji MSW.

W celu wykluczenia ewentualnych wątpliwości co do uprawnień przysługujących właścicielom lokali wykorzystywanych jako lokale służbowe Policji, w odniesieniu do kwestii rozporządzania lokalem proponuje się wskazać, że przepisy ustawy o Policji nie naruszają, wynikających z prawa własności, uprawnień do rozporządzania lokalem mieszkalnym właściciela innego niż Skarb Państwa (projektowany ust. 2 w art. 90a). Przepis o analogicznej treści zawarty jest w innych ustawach regulujących kwestię wykorzystywania

lokali stanowiących własność prawną na lokale służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych (por. art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego).

Nakaz ustanowienia odpowiedniego standardu ochrony praw właścicielskich powoduje, że lokale stanowiące własność osób prywatnych, pozostające dotychczas w dyspozycji MSW powinny podlegać, w zakresie rozwiązania stosunku najmu, przepisom ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dlatego w wykonaniu wyroku proponuje się dokonać odpowiedniej zmiany w art. 3 ust. 2 tejże ustawy poprzez wyraźne określenie w treści wskazanego przepisu, że przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczące wypowiedzenia umowy najmu stosuje się odpowiednio do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Dotychczasowy art. 90 ust. 2-5 ustawy o Policji określał uprawnienia właścicieli lokali mieszkalnych wykorzystywanych jako lokale służbowe funkcjonariuszy Policji w przypadku, gdy wydana została decyzja o opróżnieniu lokalu. Rozwiązania te były mniej korzystne niż przewidziane w ustawie o ochronie praw lokatorów. Wprowadzenie poprzez proponowaną nowelizację zasady, zgodnie z którą rozwiązanie stosunku najmu przez właścicieli lokali mieszkalnych znajdujących się w dyspozycji MSW dokonywane jest na podstawie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów powoduje, że przepisy art. 90 ust. 2-5 ustawy o Policji, jako mniej korzystne dla właścicieli, winny zostać uchylone.

#### **4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

W następstwie wejścia w życie proponowanych przepisów zasób lokali będących w dyspozycji MSW, które mogą być wykorzystywane jako mieszkania służbowe dla funkcjonariuszy Policji, może ulec zmniejszeniu. Należy bowiem przyjąć, że prywatni właściciele lokali, które dotychczas były wykorzystywane jako lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy Policji, będą zainteresowani odzyskaniem możliwości korzystania z lokali stanowiących ich własność, rozwiązując w tym celu stosunek najmu z dotychczasowymi najemcami w oparciu o przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. Minister właściwy do



spraw wewnętrznych i podległe mu organy, jako podmioty zobowiązane do zapewnienia bazy mieszkaniowej na potrzeby funkcjonariuszy Policji, będą zatem zmuszone podjąć działania prowadzące do uzupełnienia zmniejszonej bazy lokalowej. Wobec braku danych co do ilości lokali stanowiących własność prywatną, znajdujących się w zasobie MSW, jak i braku możliwości oszacowania liczby właścicieli, którzy rozwiążą stosunek najmu, projektodawca nie ma możliwości określenia skutków finansowych wykonania projektowanej ustawy dla budżetu państwa.

## **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....  
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u  
.....