



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-126(5)/09

Warszawa, 9 września 2009 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec senackiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2069).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

## **Stanowisko Rządu wobec senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2069)**

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 2069) stanowi propozycję wykonania 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, z późn. zm.), w zakresie w jakim odnosi się do dalszego bezterminowego dysponowania przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz podległe organy użytkowymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną, z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. 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 MSWiA, z którego przyznawane są lokale służbowe dla policjantów.

W art. 1 pkt 1 i 2 projektu ustawy proponowane są zmiany brzmienia przepisów art. 90, art. 95 ust. 2 i 3 ustawy o Policji. Nowelizacja w powyższym zakresie, stanowiąc wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2008 r., sygn. akt K 7/07, została już dokonana w ustawie z dnia 21 maja 2009 r. o zmianie ustawy o Policji (Dz. U. Nr 115, poz. 959). Zachodzi zatem pytanie o celowość ponownej regulacji tych samych przepisów. Należy przy tym zaznaczyć, iż przepisy art. 95 ust. 2 oraz art. 95 ust. 3 pkt 1, 3 i 3a mają takie same brzmienie w senackim projekcie ustawy, jak i w ustawie z dnia 21 maja 2009 r. o zmianie ustawy o Policji.

Odnośnie projektowanej zmiany do art. 90 ust. 1 ustawy warto jednak zauważyć, że pominięcie w treści przepisu dotychczasowego fragmentu ”a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych” może mieć daleko bardziej idące skutki, niż wynika to z uzasadnienia. Dokonując interpretacji przepisu proponowanego przez Senat można uznać, że w momencie przydziału lokalu osobie uprawnionej minister lub podległe mu organy tracą prawo do dyspozycji tym lokalem i w przypadku jego opróżnienia z powodów ustawowych

np. zaleganie z czynszem, nie będą miały już możliwości jego ponownego przydziału na rzecz innego funkcjonariusza, bowiem lokal „wróci” do właściciela. Tezę tę, zdaje się potwierdzać proponowany ust. 2 art. 90, który stanowi, że przepisy ustawy nie naruszają wynikających z prawa własności, uprawnień do rozporządzania lokalem mieszkalnym właściciela innego niż Skarb Państwa. Proponowane przepisy powodują, że po każdorazowym opróżnieniu lokalu, którego właścicielem jest podmiot inny niż Skarb Państwa, minister lub podległe mu organy muszą zwrócić się do właściciela o zgodę na dalszą dyspozycję tym lokalem.

Nowelizacja w praktyce pozbawi Policję zasobów mieszkaniowych, podmioty inne niż Skarb Państwa będą mogły swobodnie, według własnego uznania dysponować tymi mieszkaniami. Liczba mieszkań będących w dyspozycji wynosi prawie 25.500, będących własnością osób fizycznych oraz publicznych osób prawnych, głównie gmin. Policja zostanie pozbawiona lokali, które są wykorzystywane jako kwatery tymczasowe; należy się w tym przypadku w szczególności liczyć się z tym, że zwolnione przez funkcjonariuszy kwatery nie będą mogły być ponownie przeznaczane na zakwaterowanie policjantów (w roku 2008 zagospodarowano w ten sposób w Warszawie ponad 30 kwater, przy ogólnej liczbie ok. 150). Zauważać trzeba, że jeżeli nawet Policja wynegocjuje możliwość korzystania z nich, to zapewne tylko na określony z góry czas oraz za stosowną opłatą. Nowelizacja spowoduje sprzeczność wewnętrzną ustawy. Niewykonalne staną się przepisy art. 88 ustawy (przydział lokalu mieszkalnego), bowiem Policja utraci możliwość skutecznego dysponowania prawie 90 % swojego zasobu mieszkaniowego.

Konsekwencją niniejszych zmian może być gwałtowny wzrost wydatków mieszkaniowych Policji. Istnieje niebezpieczeństwo, że część rodzin policjantów lub emerytów policyjnych utracić może prawo do lokalu na skutek uzyskania silniejszej pozycji prawnej przez gminy będące w znaczącej mierze właścicielami mieszkań służbowych, w sytuacji gdy przepisy prawa pozytywnego pozwalają będą na korzystanie przez nie z uprawnień właścicielskich w myśl ustawy o ochronie praw lokatorów (...); z tego faktu zainteresowani będą mogli rościć do organów mieszkaniowych Policji o rekompensatę (dla przykładu świadczenie z tytułu równoważnika za brak lokalu dla jednej osoby rocznie wynosi ok. 4000 zł). Ponadto brak substancji mieszkaniowej spowoduje konieczność wypłacania świadczeń w zamian za przydział lokali mieszkalnych.

Pociągnie to również za sobą konsekwencje społeczne wyrażające się w niezadowoleniu środowiska policyjnego oraz ograniczenie motywacji wstępowania do służby, bądź dalszego jej pełnienia.

Wątpliwości budzi, dlaczego w przepisach art. 94 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (art. 2 pkt 1 projektu ustawy) i art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (art. 3 ust. 1 projektu ustawy) nie zostały wprowadzone analogiczne przepisy jak w art. 90 ust. 2 ustawy o Policji: „Przepisy ustawy nie naruszają, wynikających z prawa własności, uprawnień do rozporządzania lokalem mieszkalnym właściciela innego niż Skarb Państwa” (art. 1 pkt 1 projektu ustawy), tym bardziej, że w uzasadnieniu wskazano, że zmiany przepisów ustaw: o Państwowej Straży Pożarnej i o Straży Granicznej zostały spowodowane tym, iż aktualnie zawierają one uregulowania tożsame z przepisami zakwestionowanymi przez Trybunał Konstytucyjny w przepisach ustawy o Policji.

Ponadto, w art. 83 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (art. 3 pkt 2 projektu ustawy) dodano ust. 1a w brzmieniu: „Decyzję o opróżnieniu lokalu wydaje się również, jeżeli właściciel lokalu wypowiedział stosunek prawny dotyczący lokalu”, który wprowadza nową, nie występującą w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej kategorię decyzji administracyjnej. W ustawie o Państwowej Straży Pożarnej znana jest decyzja administracyjna o zwolnieniu lokalu mieszkalnego, a nie decyzja o opróżnieniu lokalu mieszkalnego.

W odniesieniu do art. 95 ust. 3a należałoby podnieść wątpliwość dotyczącą „dwutorowości” wypowiedzenia umowy najmu i opróżniania lokalu. Z jednej strony nadaje się właścicielowi uprawnienie do wypowiedzenia stosunku prawnego regulowanego na gruncie prawa cywilnego, które jednak musi być „potwierdzone” decyzją administracyjną właściwego organu.

W związku z powyższym powstaje szereg pytań jak np.: czy w przypadku prawidłowego wypowiedzenia stosunku prawnego przez właściciela, a braku decyzji administracyjnej w tej sprawie osoba, której przydzielono lokal będzie musiała go opuścić? W przypadku prawidłowego wypowiedzenia oraz prawidłowej decyzji o opróżnieniu w jakim trybie będzie następowała ewentualna eksmisja – administracyjnym czy cywilnym? Należy również pamiętać o odrębnych uregulowaniach przy eksmisji w trybie cywilnym i administracyjnym, jak np. zapewnienie lokalu w określonych przypadkach. Ponadto należałoby uznać, że w takim przypadku właściciel występowałby na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, gdyż ma interes prawny wydaniu określonej decyzji.

Projekt ustawy, wbrew treści uzasadnienia, wykracza zakresem swojej regulacji poza wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 września 2008 r. (sygn. akt K 7/07), w którym orzeczono o niezgodności z art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP art. 90 ustawy o Policji w zakresie, w jakim odnosi się to do dalszego bezterminowego dysponowania przez

ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz podległe mu organy użytkowanymi dotychczas lokalami mieszkalnymi w domach stanowiących własność prywatną. Proponowana zaś w art. 4 niniejszego projektu zmiana treści art. 3 ust. 2 ustawy 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.) nie rozgranicza lokali mieszkalnych w domach stanowiących własność prywatną od lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, czyli lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokali stanowiących własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Wprowadzenie do stosowania przepisu art. 11 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie będzie dotyczyć jedynie zasobów mieszkaniowych, których właścicielami są osoby prywatne, ale faktycznie zakres stosowania tego przepisu będzie wpływał na wszystkie lokale będące w dyspozycji MSWiA i innych organów wymienionych w art. 3 ust. 2 tej ustawy, bez względu na to, kto jest właścicielem. Uzasadnienie wprowadzenia takiego brzmienia przepisu art. 3 ust. 2 projektu ustawy jest wyjątkowo lakoniczne, stąd nie bardzo można znaleźć ratio legis takiego uregulowania, ale będzie oddziaływał nie tylko na prywatnych właścicieli lokali, w konsekwencji zburzy funkcjonujący w tym zakresie porządek prawny.

Ponadto treść proponowanego art. 3 ust. 2 w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego będzie źródłem szeregu wątpliwości. Pierwsza część przepisu stanowi, że do kwestii wypowiedzenia stosunku prawnego, określonego w art. 11, stosuje się przepisy tejże ustawy. Tym samym nawet w przypadku wydania decyzji w sprawie opróżnienia lokalu przez właściwy organ z powodów określonych w ustawie o Policji, ustawy o Straży Granicznej, czy ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, nie będzie mogło nastąpić opróżnienie lokalu, przynajmniej w niektórych przypadkach, gdyż sytuacje do opróżnienia lokalu na podstawie poszczególnych ustaw branżowych nie są w pełni tożsame z przypadkami wypowiedzenia stosunku prawnego na podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów. Biorąc pod uwagę, że „ważniejsze” jest prawo właściciela niż dysponenta, a właściciel nie będzie mógł wypowiedzieć stosunku prawnego, gdy nie zajdą okoliczności z art. 11, każda decyzja w takim przypadku może być dotknięta sankcją nieważności, gdyż będzie niewykonalna w chwili jej wydania.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów przejściowych i dostosowujących, które przy tego typu regulacji są niezbędne ze względu na będące w toku sprawy związane z przydziałem lokali.

Niewątpliwym jest, że vacatio legis projektu ustawy jest zbyt krótkie. Celem zaś vacatio legis jest umożliwienie wszystkim zainteresowanym zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowanie do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich obowiązywania.

Projektodawca w uzasadnieniu stwierdził brak możliwości określenia skutków finansowych wykonania ustawy dla budżetu. Natomiast skutki finansowe wykonania ustawy w nieokreślonej wysokości - wbrew poglądom projektodawcy - nie będą odnosiły się tylko do Policji, ale również do innych służb mundurowych resortu spraw wewnętrznych i administracji.

**Przedstawiając powyższe, Rząd wnosi o odrzucenie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw.**