

adw. Artur Pietryka  
ul. Opoczyńska 2A lok. 2  
02-526 Warszawa  
artur.pietryka@gmail.com  
t: + 48 22 266 08 80  
+ 48 792 850 635  
f: + 48 22 266 08 81

**ODPIS**



Warszawa, dnia 2 marca 2016 r.

**Do:**

**Trybunału Konstytucyjnego**

Al. Szucha 12a

00-918 Warszawa

**Skarżąca:**

**K M**

**Reprezentowana przez:**

Adw. Artura Pietrykę

Ul. Opoczyńska 2a/2

02-526 Warszawa

Nr wpisu: 4646

## **SKARGA KONSTYTUCYJNA**

**Wraz z wnioskiem z art. 68 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym**

Działając w imieniu Skarżącej, na podstawie udzielonego mi pełnomocnictwa, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1064)(dalej: ustawa o TK) wnoszę skargę konstytucyjną na przepisy:

art. 90 w związku z art. 95 ust. 3 pkt 3 w związku z art. 95 ust. 4 w związku z art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2015 poz. 355)(dalej: ustawa o Policji) w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 150)(dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów), w zakresie w jakim:

**- nakazują one w drodze decyzji administracyjnej opróżnienie lokalu mieszkalnego znajdującego się w chwili jej wydania w dyspozycji organu podległego Ministrowi Spraw Wewnętrznych, ze wszystkich zamieszkujących w nim, innych niż policjant czy też członek jego rodziny osób, w tym osób małoletnich, w sytuacji, gdy osobom, które zajmują tenże lokal bez tytułu prawnego, nie został wskazany lokal, do którego miałyby nastąpić przekwaterowanie, nawet tymczasowy, a nie są one w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych, a decyzja o opróżnieniu w zakresie legalności podlega kognicji sądów administracyjnych,**

są niezgodne z **art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.**

Ostatecznym orzeczeniem w sprawie jest **wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia listopada 2015 r. sygn. \_\_\_\_\_**, oddalający skargę kasacyjną K \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W \_\_\_\_\_ z dnia \_\_\_\_\_ listopada 2013 r. sygn. \_\_\_\_\_, oddalającego skargę K \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ na decyzję Komendanta Głównego Policji z \_\_\_\_\_ maja 2013 r. nr \_\_\_\_\_, doręczony wraz z uzasadnieniem K \_\_\_\_\_ M \_\_\_\_\_ w dniu 31 grudnia 2015 r., a jej pełnomocnikowi w dniu \_\_\_\_\_ stycznia 2016 r. W dniu wniesienia przedmiotowej skargi zachowany jest zatem termin do wniesienia skargi konstytucyjnej, tenże upływa bowiem w dniu **31 marca 2016 r.** Na okoliczność spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 65 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, Skarżąca składa w załączeniu wyrok NSA z \_\_\_\_\_ listopada 2015 r. \_\_\_\_\_ wraz z pismem przewodnim z Naczelnego Sądu Administracyjnego, do którego załączony został przedmiotowy wyrok, z którego w sposób wyraźny wynika, że pismo z wyrokiem zostało sporządzone w dniu \_\_\_\_\_ grudnia 2015 r., zaś nadanie go na pocztę nastąpiło \_\_\_\_\_ grudnia 2015 r.

Ponadto na podstawie art. 68 ust. 1 ustawy o TK, wnoszę o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia o wstrzymaniu wykonania ostatecznej decyzji Komendanta Głównego Policji z dnia

maja 2013 r. nr                      utrzymującej w mocy decyzję Komendanta                      Policji nr  
z dnia      marca 2013 r. nakazującej Skarżącym oraz                      , opróżnić i przekazać  
w stanie wolnym lokal mieszkalny nr      przy ul.                      w W                      (uzasadnienie wniosku  
poniżej).

## UZASADNIENIE

### 1. Stan faktyczny sprawy

Skarżąca K                      M                      , małoletni J                      M                      oraz                      M                      M                      ,  
zamieszkują w lokalu nr      przy ul.                      w W                      Lokal ten składa się z  
                    , o powierzchni użytkowej      m<sup>2</sup>. Bezsprene lokal ten jest własnością gminy  
W                      Skarżąca pragnie jednak podkreślić, że przedmiotowy lokal w chwili przydziału  
– T                      J                      – w dniu      grudnia 1964 r. w drodze przydziału nr  
                    nie znajdował się w dyspozycji Milicji Obywatelskiej, albowiem wówczas                      nie  
był już funkcjonariuszem Milicji Obywatelskiej.

czerwca 2012 r. Skarżąca wystąpiła do Komendy                      Policji o nadanie tytułu prawnego do  
lokalu numer      przy ul.                      w W                      Decyzją z dnia      października 2012 r. nr  
                    Komendant                      Policji nakazał Skarżącej,                      opuścić lokal  
mieszkalny numer      przy ul.                      w W                      Organ przyjął, że w sprawie zostały  
spełnione przesłanki, o których mowa w art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, albowiem Skarżąca,  
                    nie byli funkcjonariuszami Policji, członkami rodziny funkcjonariusza Policji,  
jak i nie posiadają uprawnień do policyjnej renty rodzinnej, a lokal zajmują bez tytułu prawnego do  
jego zajmowania i nie mają możliwości jego uzyskania. Organ ustalił, że ww. lokal przyznany został  
– T                      J                      grudnia 1964 r. w drodze przydziału nr                      ,  
zaś Skarżąca zajęła lokal samowolnie.

**(Załącznik – Decyzja z      października 2012 r.)**

Decyzją z dnia      listopada 2012 r. Komendant Główny Policji po rozpatrzeniu odwołania Skarżącej,  
uchylił decyzję organu I instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. Przyczyną

uchylenia decyzji było stwierdzenie, że małoletni J M mimo, że został „objęty” decyzją organu I instancji, to jednak nie został on odrębnie zawiadomiony o wszczęciu postępowania, możliwości wypowiedzenia się w sprawie, a także nie została mu doręczona decyzja z października 2012 r.

**(Załącznik – Decyzja z listopada 2012 r.)**

Decyzją z dnia marca 2013 r. nr po ponownym rozpatrzeniu sprawy, Komendant Policji, nakazał Skarżącej, opuścić lokal mieszkalny numer przy ul. w W, powtarzając swoją uprzednią argumentację.

**(Załącznik – Decyzja z marca 2013 r.)**

Decyzją z dnia maja 2013 r. nr, Komendant Główny Policji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję z marca 2013 r.

**(Załącznik – Decyzja z maja 2013 r.)**

Skarżąca zaskarżyła przedmiotową decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W wskazując, że w chwili przydziału lokalu nie był już funkcjonariuszem Milicji Obywatelskiej, albowiem z książeczki ubezpieczeniowej znajdującej się w aktach wynikało, iż od marca 1962 r. był pracownikiem Z w W Skarżąca wywodziła, że lokal ten nie był nigdy kwaterą funkcjonariusza Milicji Obywatelskiej i wobec niego nie mogły znaleźć zastosowania przepisy ustawy o Policji i przepisów do niej wykonawczych, dotyczące przydziału i opróżniania lokalu.

Warte podkreślenia jest, iż postanowieniem z dnia października 2013 r. WSA w W wstrzymał wykonanie zaskarżonej decyzji KGP z maja 2013 r. nr WSA w W wskazał w nim, że Skarżąca w mieszkaniu przy ul. mieszka wraz z

Żadne z nich nie ma prawa do innego lokalu mieszkalnego, a przedmiotowy lokal jest wyłącznym miejscem ich zamieszkania. Ponadto ustalili, że żadne z nich nie dysponuje środkami na wynajęcie, bądź zakup innego lokalu mieszkalnego. W tej sytuacji WSA w W przyjął, że

wykonanie decyzji przed rozpoznaniem sprawy mogłoby pozbawić Skarżącą i jej rodzinę miejsca zamieszkania, a tym samym wywołać trudne do odwrócenia skutki.

**(Załącznik – Postanowienie WSA w W z października 2013 r.)**

Wyrokiem z dnia listopada 2013 r. sygn. , WSA w W oddalił skargę Skarżącej. WSA w W przyjął, że w sprawie nie budziła wątpliwości okoliczność, iż lokal pozostawał w dyspozycji organu. Wskazał przy tym, że *„konsekwencją zajmowania lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji organów Policji przez osobę, która nie posiada do niego tytułu prawnego jest wydanie decyzji o opróżnieniu lokalu na podstawie przepisu art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, zgodnie z którym decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się także w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 ust. 1 przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby - bez tytułu prawnego”*.

**(Załącznik – Wyrok WSA w W z listopada 2013 r.)**

Skarżąca wniosła od przedmiotowego wyroku skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

**(Załącznik – skarga kasacyjna)**

Wnioskiem z dnia listopada 2015 r. Skarżąca wniosła o zawieszenie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym do czasu zakończenia przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w sprawie o sygn. K 27/15, zainicjowanego wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącej stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

**(Załącznik – Wniosek o zawieszenie postępowania przed NSA)**

Wyrokiem z dnia Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. W przedmiocie wniosku o zawieszenie postępowania NSA wskazał, iż przesłanka zawieszenia miała charakter fakultatywny. Dalej NSA wskazał, że *„Po pierwsze, wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 października 2015 r., skierowany do Trybunału Konstytucyjnego, dotyczy niezgodności z Konstytucją przepisu egzekucyjnego, a więc organu*

*egzekucyjnego, czyli nie obejmuje postępowania rozpoznawczego, a na takim etapie wydano zaskarżoną w tej sprawie decyzję. Po drugie, pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich sprowadza się do wykładni prawa – jest tzw. pytaniem zakresowym, dotyczącym tzw. pominięcia legislacyjnego. Oznacza to, że ewentualne jego uwzględnienie będzie skutkowało wskazaniem na konieczność podjęcia działań legislacyjnych. Nie doprowadzi do orzeczenia dotyczącego legalności danego przepisu, ani go nie stworzy. Tymczasem organy administracji i sądy administracyjne orzekają na podstawie prawa pozytywnego. Na taki zaś przepis ewentualnie trzeba będzie w przyszłości oczekiwać. Jakkolwiek orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego może stanowić powód uchylecia wyroku (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie siedmiu sędziów z dnia 28 czerwca 2010 r. sygn. akt II GPS 1/10, publ. LEX nr 580451), jak i decyzji (por. art. 145 § 1 pkt 1 lit. b p.p.s.a.), to jednak spoczywanie sprawy w tym celu jest nieuzasadnione w świetle możliwości żądania wznowienia postępowania w przypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku uwzględniającego wspomniany na wstępie wniosek (por. art. 272 § 1 i 2 p.p.s.a.)”.*

NSA nie podzielił zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego w postaci zaskarżonych przepisów, wskazując przede wszystkim, że Skarżącej nie udało się zakwestionować ustaleń faktycznych, dotyczących tego, czy ww. lokal znajdował się w dyspozycji organu. Przyjął także, że Skarżąca w niewystarczający sposób – poprzez przytoczenie jedynie treści przepisu art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji – uzasadniła naruszenie prawa materialnego w tym zakresie. Wyrok ten został doręczony skarżącej w dniu 31 grudnia 2015 r., a jej pełnomocnikowi w dniu stycznia 2016 r.

**(Załącznik – Wyrok NSA z listopada 2013 r.)**

## **2. Uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności ww. przepisów**

### **2.1. Przedmiot skargi konstytucyjnej**

Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, do lokali będących w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, do lokali będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Służby Więziennej oraz do lokali pozostających i przekazanych do dyspozycji Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Szefa Agencji Wywiadu, przepisy ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej.

Zgodnie natomiast z art. 3 ust. 3 przedmiotowej ustawy, jej przepisy nie naruszają przepisów innych

ustaw regulujących ochronę praw lokatorów w sposób korzystniejszy dla lokatora. Jak wskazuje się w doktrynie, przepis ten wyznacza pewien **minimalny standard ochrony praw lokatorów**, który przepisy innych ustaw mogą zmienić, ale tylko w kierunku korzystniejszym dla lokatora (*lex benignior praevalet*)<sup>1</sup>. Art. 3 ust. 3 nie odnosi się jednak do regulacji dotyczących lokali, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. W związku z czym regulacjom tym pozostawiono nieakceptowalny z punktu widzenia treści norm Konstytucji RP margines decydowania m.in. o kwestii eksmisji z lokalu, czego wyrazem są zaskarżone normy ustawy o Policji, które przewidują co następuje.

Zgodnie z art. 90 ustawy o Policji, na lokale mieszkalne dla policjantów przeznaczają się lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Przepis ten wskazuje, że nie jest ważna dla przyjęcia, iż lokal znajduje się w zasobie ministra spraw wewnętrznych lub podległego mu organu, forma własności lokalu. Tenże bowiem może należeć do Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub nawet podmiotu prywatnego<sup>2</sup>. W doktrynie wskazuje się, że kluczowe i decydujące znaczenie ma fakt, że jedynym podmiotem decydującym o zasiedleniu lokalu jest właściwy organ Policji<sup>3</sup>.

Zgodnie natomiast z art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się m.in. w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 ustawy o Policji, przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby bez tytułu prawnego. Opróżnienie to zgodnie z art. 95 ust. 4 ustawy o Policji następuje w stosunku do wszystkich osób zamieszkałych w tym lokalu, w formie decyzji administracyjnej (art. 97 ust. 5 ustawy o Policji). Wreszcie zgodnie z art. 97 ust. 4 ustawy o Policji, właściwością sądów powszechnych objęte są jedynie spory wynikające z stosunku najmu lokali. *A contrario* nie są nią objęte kwestie dotyczące opróżniania tychże lokali.

W ocenie Skarżącej, w niniejszej sprawie nie powinny znaleźć zastosowania ww. przepisy ustawy o Policji, albowiem przydział lokalu w 1964 r. nie nastąpił na rzecz funkcjonariusza Milicji

---

<sup>1</sup> Komentarz do ustawy o ochronie lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, A. Doliwa, Legalis.

<sup>2</sup> Por. wyr. WSA w Gliwicach z 11.12.2012 r., IV SA/GI 237/12, niepubl., pod. za: Ustawa o Policji. Komentarz, B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, Legalis.

<sup>3</sup> Ustawa o Policji, Komentarz do art. 90, red. B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, Legalis.

Obywatelskiej, a mimo to zostały one zastosowane. Konsekwencją tego stanu rzeczy było zamknięcie Skarżącej drogi sądowej przed sądami powszechnymi i otworzyło to kognicję sądom administracyjnym. Zastosowanie tych przepisów spowodowało również wyłączenie systemu minimalnych gwarancji w zakresie zakazu eksmisji „na bruk” uregulowanych w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów.

## 2.2. Wzorce kontroli konstytucyjności właściwe w niniejszej sprawie

Skarżąca podnosi naruszenie przez ww. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z listopada 2015 r. jej praw i wolności konstytucyjnych wyrażonych w art. 30, art. 71 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

### 2.2.1. Art. 30 Konstytucji RP

Skarżąca w pierwszej kolejności jako wzorzec kontroli konstytucyjności wskazuje art. 30 Konstytucji RP, który stanowi, iż przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Godność ma znaczenie kluczowe, jeśli chodzi o aksjologię Konstytucji RP, gdyż jest powszechna i pierwotna, a także stanowi źródło szeregu obowiązków władz publicznych, do: 1) niepodejmowania działań ją naruszających oraz 2) strzeżenia jednostki od własnych i obcych ataków na tę wartość.

W literaturze wskazuje się, że potrzeby mieszkaniowe mają charakter podstawowy, przez co ściśle wiążą się z kwestią poszanowania ludzkiej godności<sup>4</sup>. Podobnie też w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny oceniał związek tych dwóch wartości jako nierozdzielny, stwierdzając, że nie do pogodzenia z koniecznością ochrony ludzkiej godności jest brak minimalnych gwarancji dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, wobec których można orzec eksmisję<sup>5</sup>.

Art. 30 Konstytucji RP jako statuujący „pra-podstawę” innych praw i wolności konstytucyjnie

---

<sup>4</sup> M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 31 i n.

<sup>5</sup> Wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r. sygn. K 11/00.



chronionych, jest naturalną podstawą dla formułowania postulatów ochrony sytuacji prawnej i faktycznej osób, wobec których orzekana jest „eksmisja na bruk”.

### **2.2.2. Art. 71 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji RP**

W ocenie Skarżącej podstawą badania konstytucyjności ww. przepisów w niniejszej sprawie mogą być również przepisy art. 71 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Pierwszy z nich stanowi, że Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Drugi przewiduje natomiast, iż władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

O ich materialnym charakterze świadczy zdaniem Skarżącej w pierwszej kolejności okoliczność, że zostały one zamieszczone w rozdziale Konstytucji RP pt. „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”.

Jeśli chodzi o art. 71 ust. 1 Konstytucji RP to opowiedzieć należy się za tym, iż obowiązkowi Państwa w ramach prowadzonej przez nie polityki społecznej i gospodarczej odpowiada prawo rodzin w tym przepisie wskazanych, ogólnie nazwanych „znajdującymi się trudnej sytuacji majątkowej i osobistej” do oczekiwania i domagania się pomocy państwowej. To właśnie gwarancja wyrażona w zdaniu 2 art. 71 ust. 1 Konstytucji RP dokonała dodatkowego upodmiotowienia – poprzez nakierowanie na konkretnych adresatów – prawa, o którym mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji RP. Stwierdzić zatem należy, że przepis ten zawiera wszystkie niezbędne elementy do skonstruowania roszczenia, wskazuje bowiem: 1) podmiot praw (rodzina), 2) przedmiot prawa (dobro rodziny), a także 3) zobowiązanego (organy państwowe).

Gdy, zaś idzie o art. 75 ust. 1 Konstytucji RP to w pełni podzielić należy pogląd Trybunału Konstytucyjnego, iż z brzmienia tego przepisu nie wynika, aby nie mógł być on podstawą kontroli

konstytucyjności norm prawnych<sup>6</sup>. Nie można bowiem tak jak to wskazuje Trybunał Konstytucyjny aprobować niepodjęmowania przez Państwo działań wspierających potrzeby mieszkaniowe, a szczególnie działań obniżających reżim ochrony danego prawa, poniżej pewnego minimum<sup>7</sup>.

### 2.3. Standardy wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W ocenie Skarżącej celowe i konieczne jest także zasygnalizowanie, iż eksmisja „na bruk” jest nie do pogodzenia także ze standardami, w tym zakresie obowiązującymi na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a precyzyjnie art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r.

Interpretacja pojęcia „dom” jakie na gruncie tego przepisu występuje, nie wymaga nawet – co ma szczególne znaczenie w okolicznościach niniejszej sprawy – posiadania tytułu prawnego do lokalu, z którym jednostka związana jest w celu realizacji potrzeb mieszkaniowych. Kwestii eksmisji ETPCz poświęcił też szereg orzeczeń, w których stwierdzał naruszenie art. 8 Konwencji<sup>8</sup>. Dla przykładu w wyroku w sprawie *McCann przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, iż musi opierać się na szczególnie przekonujących powodach, bo "utrata 'domu' stanowi najpoważniejszą formę ingerencji w prawa gwarantowane przez art. 8. Władzom publicznym przysługuje tu wąski margines swobody ocena proporcjonalności uwzględniać musi nieodwracalne skutki eksmisji, a przepisy stanowiące podstawę eksmisji nie mogą być interpretowane rozszerzająco<sup>9</sup>.

### 2.4. Uzasadnienie naruszenia ww. wzorców konstytucyjnych

Zaskarżone przepisy statuują normę, z której wynikają następujące konsekwencje prawne dla osób, które zajmują lokal znajdujący się w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub organu podległego, a nie są policjantami lub członkami rodziny policjanta i nie mają prawa do lokalu.

- 1) Lokal mieszkalny znajdujący się w danej chwili w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych

<sup>6</sup> Postanowienie TK z 12 stycznia 2000 r. Ts 62/99, wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r. K 11/00.

<sup>7</sup> Wyrok TK z 4 kwietnia 2001 r. K 11/00.

<sup>8</sup> Por. wyrok z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie *Cosić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 28261/06.

<sup>9</sup> L. Garlicki, Komentarz do art. 8 (w:) *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Tom I Komentarz do artykułów 1-18* (red. L. Garlicki), Legalis.

lub podległego mu organu, może zostać opróżniony ze wszystkich przebywających w nim osób, które nie mają tytułu prawnego do niego.

- 2) Nie ma znaczenia okoliczność, na jakiej podstawie prawnej, czy też faktycznej lokal ten znajduje się w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub podległego mu organu. W szczególności nie ma znaczenia okoliczność, że lokal w przeszłości – tak jak w niniejszej sprawie – nie znajdował się w zasobie lokalowym Ministra Spraw Wewnętrznych, czy też podległego mu organu.
- 3) Nie ma znaczenia okoliczność, czy osoby zamieszkujące lokal są małoletnie (tak jak w niniejszej sprawie), czy też dotknięte ułomnością, która nakazywałaby ich szczególną ochronę przed bezdomnością.
- 4) Nie ma znaczenia okoliczność, czy osoby zajmujące lokal regularnie uiszczają opłaty na utrzymanie lokalu.
- 5) Organ wydający decyzję administracyjną w tym przedmiocie, nie musi wskazać innego lokalu, do którego mogłoby nastąpić przekwaterowanie osób zajmujących lokal.
- 6) Dla organu wydającego decyzję o opróżnieniu lokalu nie ma znaczenia okoliczność, czy osoby zajmujące lokal stać jest na zakup / wynajęcie innego lokalu.

W ocenie Skarżących, w niniejszej sprawie mówić należy o istnieniu na gruncie przepisów ustawy o Policji o pominięciu legislacyjnym (prawodawczym), które polega na tym, że nie gwarantują one nawet minimalnej ochrony osób zajmujących lokal znajdujący się w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych lub organu mu podległego, bez tytułu prawnego przed bezdomnością.

W swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się, że w zakresie jego kognicji leży badanie stanu pominięcia legislacyjnego<sup>10</sup>. Dzieje się tak w sytuacjach, gdy akt prawny został wydany, a w jego przepisach brakuje unormowań, bez których, z uwagi na naturę przedmiotu

regulacji, może on budzić wątpliwość co do konstytucyjności. Niekonstytucyjność może dotyczyć danego unormowania, jak i tego co w akcie prawnym zostało pominięte, pomimo, że zgodnie z Konstytucją powinno być zostać uregulowane. Takie badanie konstytucyjności jest tym bardziej zasadne, gdy ustawodawca dokonał arbitralnego pominięcia danej regulacji<sup>11</sup>.

Pominięcie legislacyjne polega tu na tym, że organ podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych na etapie postępowania administracyjnego w przedmiocie opróżnienia lokalu, nie jest zobowiązany wskazać lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie wszystkich osób, których dotyczy opróżnienie lokalu, jak i nie musi zbadać, czy osoby te mają prawo do innego lokalu, czy w ogóle są w stanie podołać finansowo realizacji własnej potrzeby mieszkaniowej. Nie ma tu znaczenia – co zresztą pokazuje niniejsza sprawa w kontekście syna Skarżącej M M – okoliczność, że opróżnienie dotyczy osób małoletnich. Okoliczności tych nie badają także sądy administracyjne, właściwe do rozpoznawania skarg na decyzje organów w przedmiocie opróżnienia lokalu. Co więcej, również na etapie postępowania egzekucyjnego, którego prowadzone jest w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2014 r. poz. 1619 ze zm.) kwestia ta nie jest badana przez egzekutora<sup>12</sup>.

Automatyczną i jedyną przesłanką jest tu zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. To legislacyjne wyciągnięcie kwestii związanych z eksmisją z lokali znajdujących się w zasobie Ministra Spraw Wewnętrznych lub organu mu podległego klóci z jednolitym reżimem ochronnym ustanowionym niegdyś w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.), a obecnie działającym m.in. w oparciu o zmiany dokonane z dniem 5 lutego 2005 r. ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 172, poz. 1804).

Tenże zakłada zakaz tzw. eksmisji „donikąd”, jako niedopuszczalnej ze względów humanitarnych i społecznych, a także sprzecznej z zasadą ochrony godności człowieka oraz zasadą ochrony rodziny. Na gruncie tych rozwiązań wszak to sąd na początku bada i orzeka w przedmiocie prawie / braku

---

<sup>10</sup> Por. rozstrzygnięcia w sprawach: z 23 lutego 1993 r. sygn. K 10/92, z 16 lutego 1993 r. sygn. K 13/92, z 3 grudnia 1996 r. sygn. K 25/95, z 3 września 1996 r. sygn. K 10/96.

<sup>11</sup> Por. wyrok z 9 października 2001 r. SK 8/00, postanowienie z 14 lipca 2009 r. sygn. SK 2/08.

<sup>12</sup> Por. w tym zakresie wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału konstytucyjnego zarejestrowany pod sygnaturą sygn. K 27/15.

prawa do lokalu socjalnego, zaś w postępowaniu egzekucyjnym należy osobie eksmitowanej, która nie ma prawa do lokalu zamiennego lub socjalnego, zapewnić pomieszczenie tymczasowe, ewentualnie gdyby uprawnienie to tego ostatniego nie przysługiwało, przekwaterowanie do placówki, o której mowa w art. 1046 § 5<sup>1</sup> k.p.c.<sup>13</sup>

W ocenie Skarżącej, sytuacja automatycznego opróżniania lokalu, bez badania okoliczności leżących po stronie osób zajmujących lokal, takich jak sytuacja materialna, a także brak obowiązku wskazania lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, jest rażąco niezgodna z ww. wzorcami konstytucyjnymi.

## **2.5. Uzasadnienie wniosku o wydanie postanowienia tymczasowego**

Skarżąca wnosi wraz z niniejszą skargą konstytucyjną o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia o zawieszeniu wykonania decyzji Komendanta Głównego Policji z dnia      maja 2013 r. nr      , utrzymującej w mocy decyzję Komendanta      Policji z      marca 2013 r. Skarżąca pragnie wskazać przede wszystkim, że wykonanie tej decyzji przed rozstrzygnięciem Trybunału Konstytucyjnego skutkować będzie nieodwracalnymi skutkami prawnymi i motywowane jest szczególnie istotnym interesem Skarżącej, albowiem ww. decyzje dotyczą opróżnienia lokalu, który dla Skarżącej stanowi jedyne lokum, które umożliwia jej realizację potrzeb mieszkaniowych.

Dodatkowo wskazać należy, że Skarżąca już otrzymała z organu upomnienie w trybie art. 15 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, co zwiastuje, iż organ ten zamierza wystosować do organu egzekucyjnego tytuł wykonawczy. Ponadto wskazać należy, że upomnienie to wystosowane zostało w okresie tzw. moratorium zimowego, co tym bardziej uzasadnia, iż celowe i zasadne jest wstrzymanie wykonania ww. decyzji.

**(Załącznik – Upomnienie z dnia      lutego 2016 r. )**

---

<sup>13</sup> Przepis ten stanowi, iż egzekutor usuwa z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia), które mają być opróżnione lub wydane wierzycielowi, znajdujące się tam ruchomości, z wyjątkiem tych, które łącznie z nieruchomością (lokałem, pomieszczeniem) podlegają wydaniu wierzycielowi, i wzywa osoby przebywające na tej nieruchomości lub w tym lokalu (pomieszczeniu) do jego opuszczenia, z zagrożeniem zastosowania przymusu bezpośredniego, a w razie oporu podejmuje odpowiednie kroki w celu zastosowania przymusu bezpośredniego.

Wskazać należy, że w swoim orzecznictwie na gruncie art. 50 poprzednio obowiązującej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał stosował środki tymczasowe polegające na zawieszeniu postępowania egzekucyjnego w przedmiocie eksmisji, przyjmując, że ważny interes skarżącego przemawiał za takim rozstrzygnięciem w sprawie<sup>14</sup>.

Ponadto wstrzymanie wykonania ww. decyzji jest uzasadnione w sytuacji, gdy do Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył przepis art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Bardzo prawdopodobne jest, że organ skieruje niebawem do Wojewody                      tytuł wykonawczy, celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego przeciwko skarżącej, a podstawą opróżnienia lokalu przy ul.                      będzie właśnie ww. przepis ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.


Z tych też powodów wniosek jest uzasadniony.

\*\*\*\*\*

Z tych też powodów niniejsza skarga konstytucyjna jest uzasadniona.

Załączniki:

- 1) Pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej,
- 2) Decyzja z    października 2012 r.
- 3) Decyzja z    listopada 2012 r.
- 4) Decyzja z    marca 2013 r.
- 5) Decyzja z    maja 2013 r.
- 6) Postanowienie WSA w W                      z    października 2013 r.
- 7) Wyrok WSA w W                      z    listopada 2013 r.
- 8) Skarga kasacyjna
- 9) Wniosek o zawieszenie postępowania przed NSA
- 10) Wyrok NSA z    listopada 2015 r.
- 11) Upomnienie z dnia    lutego 2016 r.
- 12) 5 odpisów skargi z załącznikami

  
**Artur Pietryka**  
ADWOKAT

---

<sup>14</sup> Por. postanowienie tymczasowe z dnia 26 czerwca 2001 r. sygn. SK 19/01.