

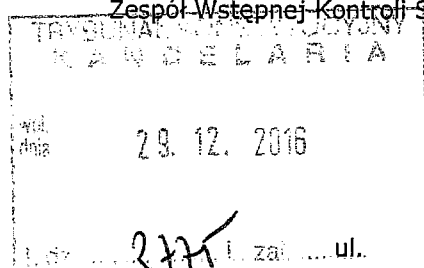
Warszawa, 23 grudnia.2016 r.

Sygn. akt: Ts 235/16

Do:

Trybunał Konstytucyjny

Zespół Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa



J B

reprezentowany przez:

Adwokat Judytę Marzec

Nr wpisu na listę adwokatów: 5572

Kancelaria Adwokacka

ul. Ogrodowa 9 lok. 33, 00-893 Warszawa

W wykonaniu zarządzenia sędziego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2016 r., doręzonego mi 16 grudnia 2016 r. w przedmiocie uzupełnienia braków formalnych skargi konstytucyjnej poprzez:

1. wskazanie praw podmiotowych skarżącego wynikających z poszczególnych wzorców kontroli przywołanych w skardze konstytucyjnej, a także precyzyjne wskazanie sposobu ich naruszenia przez każdy z zakwestionowanych przepisów,
2. doręczenie odpisu oraz czterech kopii wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z stycznia 2015 r. (),
3. doręczenie pięciu kopii decyzji Komendanta Głównego Policji z marca 2014 r. (nr),
4. doręczenie pięciu kopii decyzji Komendanta Policji z stycznia 2014 r. (nr),

niniejszym,

Ad. 1

wskazuję prawa podmiotowe skarżącego jakie wynikają z wzorców kontroli przywołanych w skardze konstytucyjnej z 18 listopada 2016 r. oraz sposób ich naruszenia przez zakwestionowane przepisy:

-prawem podmiotowym skarżącego wynikającym z art. 30 Konstytucji (choć nie samodzielny) jest zasada poszanowania i ochrony godności, która jest nienaruszalna a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Tymczasem zaskarżony przepis art. 95 ust.3 pkt 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w swej treści (*Decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się także: (...) 3) 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*) narusza ww. prawo podmiotowe skarżącego poprzez brak zapewnienia mu minimalnych

gwarancji chroniących przed bezdomnością, co jest nie do pogodzenia z zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka wyrażonej w art. 30 Konstytucji RP. W nieprawidłowo ukształtowanej treści przepisu art. 95 ust.3 pkt 3 ww. ustawy brakuje zachowania standardów konstytucyjnych, gdyż ustawodawca w ww. przepisie nie uwzględnił wszystkich przypadków, również tych wyjątkowych. Przepis ten bowiem znajduje zastosowanie bez względu na okoliczności. Przyjęcie sformułowania "Bez podstawy prawnej" i jednocześnie wyłączenie z zastosowania przepisów kodeksu cywilnego a więc i przepisów dających ochronę w przypadku egzekucji w sytuacji, gdy skarżący w istocie taką podstawę prawną posiada, narusza w konsekwencji fundamentalne prawo człowieka do ochrony jego godności, z którą nierozzerwalnie związana jest ochrona przed bezdomnością. Skoro ustawodawca w ww. przepisie ustawy o Policji pozostał całkowicie bezczynny wobec okoliczności które w życiu występują, wykluczając też swoistą 'uznaniowość' przy wydaniu decyzji o opróżnieniu lokalu stworzył sytuację gdzie skarżący stanowi jedynie instrument w urzeczywistnianiu celu jaki przyświeca organowi wydającemu decyzję o opróżnieniu lokalu na podstawie ww.przepisu ustawy o Policji. Korelacja między wyłączeniem przepisów kodeksu cywilnego w tym ochrony przed eksmisją na bruk z zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka (która ściśle związana jest z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych) jest tym bardziej widoczna w kontekście art. 32 Konstytucji czy art.75 ust.1 Konstytucji. Z ww. przepisu 30 Konstytucji płynie bowiem jednoczesny zakaz podejmowania przez władze publiczne jakichkolwiek działań, które naruszałby godność człowieka ale i nakaz podejmowania przez władze publiczne takich działań, które jednocześnie ochronią jednostkę przed sytuacjami nie do pogodzenia z jej godnością. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest jedną z podstawowych potrzeb każdej osoby ludzkiej, dlatego powszechnie uważa się, że stanowi ono konieczny element dla zapewnienia odpowiedniego poszanowania godności ludzkiej. Art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, z kolei zawiera kategoryczny nakaz wydania decyzji o opróżnieniu lokalu, gdy osoba go zajmująca w ocenie organu nie posiada do niego tytułu prawnego. Powyższy nakaz nie jest uwarunkowany wcześniejszym przydzieleniem lokalu zastępczego, nie jest też zależne od ważnie zawartej przez taką osobę umowy najmu. Wskazuję jednocześnie, że godność jako wzorzec kontroli zaskarżonych przepisów widoczny jest zwłaszcza wobec naruszenia innych prawa lub wolności konstytucyjnych- w tym wypadku równości wobec prawa- czym będzie mowa niżej.

- treść art. 95 ust. 3 pkt 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji jest sprzeczna również z wyrażoną w art. 75 ust.1 Konstytucji gwarancją mówiąca o tym, że "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." Choć cele działania organów władzy publicznej są normami programowymi, jednak fakt umiejscowienia ww. regulacji w rozdziale II Konstytucji mówiącej o Wolnościach, prawach i obowiązkach człowieka i obywatela wskazuje jednoznacznie, że ww. przepis nie jest wyłącznie skierowany do organów władzy publicznej, lecz również mówi o minimalnym poziomie ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania oraz ochrony przed bezdomnością. Przepis więc art. 95 ust. 3 pkt 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w jakim wyłącza stosowanie przepisów ogólnych Kodeksu cywilnego i tym samym uniemożliwia skorzystanie z instytucji wejścia w stosunek najmu wyrażonej w art.691 kodeksu cywilnego, oraz wyłącza drogę egzekucji sądowej w sprawach cywilnych i zagwarantowanie ochrony przed eksmisją w stosunku do osób, wobec których została wydana decyzja o opróżnieniu lokalu jest działaniem wręcz sprzecznym z prowadzeniem polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli- narusza bowiem to "minimum" na poziomie ustawodawstwa i narusza art. 75 ust. 1 Konstytucji RP (stanowisko o takim ujmowaniu art. 75 ust. 1 Konstytucji RP wyraził również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 12.01.00 r. (sygn.akt Ts 62/99). Ustawodawca na gruncie zaskarżonego przepisu ustawy o Policji (art. 95 ust. 3 pkt 3) nie podjął żadnych działań dających ochronę tym, którzy- tak jak skarżący- są adresatami decyzji na podstawie ww przepisu ustawy o Policji, choć legitymują się podstawą prawną do zajmowania przedmiotowego

lokalu- a dla których to sposób przeprowadzenia egzekucji jest jednoznaczny z eksmisją na bruk. Ocena art. 95 ust.3 pkt 3 ustawy o Policji w zakwestionowanym zakresie z punktu widzenia jej zgodności z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nie wytrzymuje krytyki, gdyż rozwiązanie polegające na przyznaniu egzekutorowi uprawnienia do usunięcia kogokolwiek z lokalu w sytuacji gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu zastępczego/tymczasowego nie realizuje wynikającego z art.75 ust. 1 Konstytucji RP obowiązku nałożonego na władze publiczne, polegającego na prowadzeniu polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W konsekwencji, regulacja w zakwestionowanym art. 95 ust.3 pkt 3 ustawy o policji jest źródłem rosnącej liczby natychmiastowych eksmisji obywateli.

- **kolejnym prawem podmiotowym, którego ochrony skarżący dochodzi w trybie skargi konstytucyjnej jest prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).** Sposób naruszenia art.2 w zw. z art.45 ust.1 Konstytucji RP przez przepis art. 95 ust. 3 pkt 3 oraz przepis art. 97 ust. 5 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. Ustawy o Policji polega na tym, że oba te przepisy stanowią podstawę prawną dla organu do wydania decyzji o opróżnieniu lokali wobec osób, które nie pozostawały i nie pozostają w jakimkolwiek stosunku zależności służbowej od organów Policji i nie mają żadnego tytułu do spornego lokalu w oparciu o przepisy ww. ustawy, nie uwzględniając tym samym innego źródła powstania tytułu do zajmowania lokalu. Ponadto, art. 95 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy uniemożliwia m in. skorzystanie z instytucji płynących z kodeksu cywilnego, w tym wejścia w stosunek najmu wyrażonej w art.691 k.c. czy ustalenia przez sąd istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa. W sytuacji w jakiej znalazł się skarżący, który nie jest funkcjonariuszem policji, nigdy nim nie był, ale wszedł w stosunek najmu na podstawie przepisów kodeksu cywilnego, sytuacja prawna powinna implikować zastosowanie przepisów prawa cywilnego, zarówno przepisów materialnych jak i proceduralnych. Tym samym jednak, wobec skarżącego zastosowanie mają wyłącznie przepisy ustawy o policji w zakresie opróżnienia lokalu. Art. 95 ust. 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji określa formę rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy opróżnienia lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów. Sprawę opróżnienia tego rodzaju lokali rozstrzyga się w formie decyzji. Ustanowienie w przepisie prawa materialnego formy decyzji administracyjnej powoduje te następstwa prawne, że sprawa jest rozpoznawana wyłącznie w trybie unormowanym przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 pkt 1 Kodeksu postępowania administracyjnego). Dopuszczalność przeniesienia sprawy rozstrzygniętej decyzją na drogę postępowania przed sądem powszechnym jest niemożliwa nawet gdy kwestia posiadania bądź też nie "tytułu prawnego do lokalu" znajduje oparcie w przepisach kodeksu cywilnego. Klauzula ogólna zawartej w art. 2 Kodeksu postępowania cywilnego została wyłączona, ewentualne więc powództwo zmierzające do stwierdzenia, że skarżący taki tytuł prawny posiada wiąże się z rozstrzygnięciem o braku drogi sądowej- co jest niezgodne art.2 w zw. z art.45 ust.1 Konstytucji RP gwarantującym prawo do sądu. Tytuł prawny do lokalu winien być pojmowany szeroko, a nie wyłącznie w znaczeniu ustawy o Policji- tymczasem określenie zawarte w art. 95 ust.3 ustawy o Policji wskazuje, że tytułem prawnym do lokalu może być bowiem tylko decyzja o jego przydziale. W wyroku z 12 marca 2002 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na właściwe rozumienie prawa do sądu. Wyjaśnił, iż nie może być ono rozumiane tylko formalnie, ogólnie jako dostęp do drogi sądowej, ale także materialnie jako możliwość skutecznego wyegzekwowania, dochodzenia ochrony praw w wyniku postępowania sądowego. Z kolei przepis art. 97 ust. 5 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji w zakresie w jakim uprawnia do wydania decyzji o opróżnieniu lokali wobec osób, które nie pozostawały i nie pozostają w jakimkolwiek stosunku zależności służbowej od organów Policji i nie mają żadnego tytułu do spornego lokalu w oparciu o przepisy ww. ustawy (nie uwzględniając tym samym innego źródła powstania tytułu do zajmowania lokalu) pozostaje w sprzeczności z konstytucyjnym przepisem gwarantującym prawo do sądu. Wraz z upływem lat wskazywano na brak zawartych w ustawie o Policji przepisów które wskazywałyby na kategoryczne wyłączenie przepisów Kodeksu cywilnego. I choć od decyzji służą środki zaskarżenia na drodze administracyjnej oraz skarga do sądu administracyjnego, dostrzec można

pewne dopuszczalności przeniesienia sprawy rozstrzygniętej decyzją na drogę postępowania przed sądem powszechnym. Wskazywać może na to zarówno klauzula ogólna zawarta w art. 2 Kodeksu postępowania cywilnego jak i możliwość samodzielnego uregulowania woli stron-zgodnie z zasadą swobody umów. Ponadto sprawy o opróżnienie lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, dotyczą lokali zajmowanych przez osoby, które nigdy nie miały uprawnień do korzystania z nich i dlatego winny podlegać rozpoznaniu przez sądy powszechne. Odmienne stanowisko oznaczałoby domniemywanie kompetencji innego niż sąd organu państwowego w sprawie cywilnej. W takim wypadku dysponent lokalu powinien mieć wyraźnie zagwarantowaną przepisami prawa otwartą drogę do procesu cywilnego w celu uzyskania wyroku udzielającego ochrony jego prawu. Za sprzecznością zaskarżonego przepisu z art. 2 w zw. Z art. 45 Konstytucji RP przemawia więc brak jasności unormowań, które w konsekwencji prowadzi do naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego sformułowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji – a więc do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jednym z elementów składowych prawa do sądu jest "prawo dostępu do sądu- czyli prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce".

- w związku z ww. przepisami stanowiącymi wzór kontroli zaskarżonych przepisów pozostaje również naruszony przepis art.32 Konstytucji, mówiącego o tym, że "wszyscy są wobec prawa równi". Zaskarżone przepisy art. 95 ust. 3 pkt 3 oraz art. 97 ust.5 mówiący o tym, że "Przydział i opróżnianie mieszkań oraz załatwianie spraw, o których mowa w art. 91, 92, 94 i 95 ust. 2-4, następuje w formie decyzji administracyjnej" narusza gwarancje mówiące o równości każdego wobec prawa, gdyż w istocie faworyzuje tę część osób, które choć zajmują lokal bez tytułu prawnego mają do dyspozycji szereg instrumentów wynikających z przepisów kodeksu cywilnego, które służą ich ochronie, a które to adresatom ustawy o policji nie przysługują. Jak wynika z art. 95 ust.3 pkt 3 oraz z art. 97 ust. 5 ustawy o Policji wyłączona została droga egzekucji sądowej w sprawach cywilnych a tym samym zagwarantowanie ochrony przed eksmisją w stosunku do osób, wobec których została wydana decyzja o opróżnieniu lokalu. Tym samym więc równość o której mowa w art. 32 Konstytucji nie jest respektowana. O czym była już mowa wyżej, zaskarżone przepisy ustawy o policji z niewiadomych względów uniemożliwiają wejście na grunt przepisów kodeksu cywilnego i wyłączają możliwość skorzystania m.in. z instytucji 'wejścia w stosunek najmu' bądź uregulowania stosunku prawnego na podstawie innego przepisu którego źródłem jest Kodeks cywilny. Ponadto, w konsekwencji opróżnienie mieszkania odbywa się w drodze egzekucji administracyjnej a nie sądowej- co wiąże się z możliwością zastosowania wobec takich osób przymusu bezpośredniego i braku zapewnienia choćby minimalnej ochrony przed egzekucją na bruk. Jak wskazano wyżej, jest to o tyle nieuprawnione, gdyż wiąże się z diametralnie różnymi skutkami osób które znajdują się w identycznej sytuacji a które to osoby mogą skorzystać z lokali socjalnych czy mieszkań zastępczych. Odnosząc się do zasady równości, może ona występować zarówno jako zasada ustrojowa, jak i prawo podmiotowe. Pozostaje ona w ścisłym związku z innymi zasadami, m.in. z zasadą godności człowieka. Ponadto, zasada równości jest szczególnie kojarzona z zasadą sprawiedliwości, która to zasada umożliwia prawidłowe ustalenie zakresu stosowania art. 32 Konstytucji oraz stwierdza, że stanowi ona wartość korygującą zasady równości. Równość jest więc jednym z elementów sprawiedliwości- której nie sposób dostrzec w treści zaskarżonych przepisów ustawy o Policji.

Ad. 2-4

Załączam poświadczony za zgodność z oryginałem odpis oraz cztery kopie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W z stycznia 2015 r. (), pięć kopii decyzji Komendanta Głównego Policji z marca 2014 r. (nr) oraz pięć kopii decyzji Komendanta Policji z stycznia 2014 r. (nr).

ADWOKAT
Judyta Marzec