

Warszawa, 16 listopada.2016 r.

Do:
Trybunału Konstytucyjnego
Al. Jana Christiana Szucha 12a
00-918 Warszawa

Skarżący:
J B

reprezentowany przez:
Adwokat Judytę Marzec
Nr wpisu na listę adwokatów: 5572
Kancelaria Adwokacka
ul. Ogrodowa 9 lok. 33, 00-893 Warszawa

Skarga Konstytucyjna
wraz z wnioskiem o wstrzymanie wykonania orzeczenia

Działając w imieniu i na rzecz skarżącego, J B , w oparciu o załączone pełnomocnictwo z dnia października 2016 r wraz z dowodem opłaty skarbowej., niniejszym, na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 47 ust. 1 i 2 oraz art. 48 ust.1-2 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz.1157),
wnoszę o:

1. stwierdzenie że:
 - a. art. 95 ust. 3 pkt 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179) w zakresie, 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 niezgodny z art.30, art.32, art.2 w zw. z art.45 ust.1 oraz art.75 ust. 1 Konstytucji RP;
 - b. art. 97 ust. 5 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179) 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- jest niezgodny z art.2 w zw.z art.45 ust. 1 oraz z art.32 Konstytucji RP;
2. wstrzymanie wykonania prawomocnej decyzji Komendanta Policji nr z dnia .01.2014 r., wydanej wobec J B nakazującej opróżnienie i przekazanie w stanie wolnym lokalu przy ul. w celu uniknięcia nieodwracalnych skutków prawnych i z uwagi na ważny interes skarżącego.

Podstawą wniesienia niniejszej skargi jest prawomocny wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia lipca 2016 r. w sprawie ze skargi kasacyjnej J B od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w z dnia stycznia 2015 r., sygn. akt w sprawie ze skargi na decyzję Komendanta Policji nr z dnia .01.2014 r. w przedmiocie opróżnienia lokalu. Ww. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego jest orzeczeniem ostatecznym w myśl art. 79 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zostało ono doręczone stronie skarżącej w dniu 18 sierpnia 2016 roku (w załączeniu dowód doręczenie wraz z numerem przesyłki pocztowej).

Uzasadnienie

I. Istotne elementy stanu faktycznego

Lokal w którym zamieszkuje skarżący, przy ul. określony jako mieszkanie funkcyjne na podstawie decyzji nr z dnia lipca 1980 r. Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów Komendy Milicji Obywatelskiej został przydzielony M B na podstawie Zarządzenia nr 82 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 listopada 1974 r. w sprawie mieszkań przeznaczonych dla funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej oraz remontu mieszkań zajmowanych przez tych funkcjonariuszy. Do zamieszkania w ww. lokalu zostali uprawnieni członkowie rodziny funkcjonariusza, tj. S B oraz J B. Po śmierci głównego najemcy, w piśmie z dnia grudnia 1984 r. zostało potwierdzone prawo do zamieszkiwania w przedmiotowym lokalu przez S B. Na jego podstawie została zawarta w dniu marca 2006 r. Pomiędzy Gospodarstwem Pomocniczym Komendy Policji z siedzibą w W a S B umowa najmu przedmiotowego lokalu mieszkalnego na czas nieokreślony, z której wynika, że do zamieszkania lokalu z najemcą uprawniony jest J B (umowa w załączeniu). Po śmierci S B w przedmiotowym lokalu pozostał J B i zamieszkuje tam do dziś.

Dnia stycznia 2012 r. Komendant Policji zawiadomieniem nr , działając w trybie art. 61 Kodeksu postępowania administracyjnego zawiadomił skarżącego o wszczęciu postępowania w sprawie opróżnienia zajmowanego lokalu mieszkalnego. Konsekwencją prowadzonego postępowania było wydanie przez Komendanta Policji decyzji r z dnia .01.2014 r. nakazującej J B wraz ze wszystkimi zamieszkałymi osobami opróżnienie i przekazanie w stanie wolnym lokalu przy ul.

Od powyższego orzeczenia J B odwołał się do Komendanta Głównego Policji, który decyzją nr z dnia .03.2014 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji wskazując w uzasadnieniu, że przedmiotowy lokal należy do szczególnej kategorii mieszkań, o których mowa w art. 90 ustawy o Policji i do których zastosowanie mają przepisy tej ustawy oraz przepisy wykonawcze do niej i wydane na jej podstawie, tj. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18.05.2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz.U. z 2013 r. poz. 1170). Z racji powyższego przepisy ogólne, tj. ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie prawa lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r. nr 31 poz. 266 ze zm.) oraz przepisy Kodeksu cywilnego nie mają zastosowania. Z racji tego J B uznany został za osobę, która zajmuje lokal przy ul. bez tytułu prawnego (art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji). W decyzji wskazano ponadto, że sporny lokal nie został przydzielony skarżącemu w formie decyzji administracyjnej, nie zawarto też z nim umowy najmu i nie jest osobą, której przysługiwałoby prawo do lokalu służbowego na podstawie art. 29 ust. 2 Ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. 1994 nr 53 poz. 214).

J B od ww. rozstrzygnięcia wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W . Skarżący podtrzymując wcześniej zaprezentowaną argumentację wskazał zarzut naruszenia prawa materialnego, tj. Art 691 Kodeksu cywilnego w związku z §9 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji poprzez ich niezastosowanie w sytuacji, gdy w skutek śmierci głównego najemcy lokalu skarżący wstąpił w stosunek najmu. Umowa najmu ze S B została zawarta marca 2006 roku (w załączeniu) niezależnie od decyzji K MO w W z dnia lipca 1980 roku o przydziale lokalu mieszkalnego. Wskazał ponadto okoliczności, które podważają przyjęcie, że lokal faktycznie znajduje się w dyspozycji Policji z uwagi na spór jaki toczy się pomiędzy faktycznym właścicielem nieruchomości.

Wojewódzki Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia stycznia 2015.r. (sygn akt) podzielił argumentację Komendanta Głównego Policji odnoszącą się do mieszkań przydzielonych na podstawie ustawy o Policji wskazując na odrębne uregulowanie tej kwestii i tym samym wyłączenie stosowania przepisów powszechnych dotyczących najmu lokali czy też ochrony praw lokatorów. W rezultacie Wojewódzki Sąd Administracyjny oddalił skargę J B .

W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego skarżący z kolei podniósł, że stanowisko organu, które zostało zaaprobowane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny prowadzi do niekonstytucyjnej interpretacji art.90 ustawy o Policji , co można wywnioskować z dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenia: K 1/91 oraz K 7.07). Oba bowiem postępowania dotyczyły przypadków, w których lokale pozostające w dyspozycji Policji stanowiły własność prywatną. W obu ww. wyrokach stwierdzono niezgodność art. 90 ustawy o Policji z Konstytucją. Również na gruncie niniejszej sprawy wskazać należy, że nieruchomość na której znajduje się budynek przy ul. a więc i lokal nr jest własnością prywatną. Użytkownikiem wieczystym jest S Okolicznością bezsporną jest, że stan prawny przedmiotowej nieruchomości nie jest uregulowany. Pomiędzy organami policji a właścicielem nieruchomości jest spór co do tego w czyjej dyspozycji pozostaje nieruchomość przy ul. Ponadto większość lokatorów ww. nieruchomości od lat próbuje uzyskać prawo własności lokali, chcąc wykupić zajmowane lokale.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia lipca 2016 r. Podzielając argumentację Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego oddalił skargę. Orzeczenie wraz z uzasadnieniem zostało doręczone pełnomocnikowi skarżącemu w dniu 18 sierpnia 2016 r.

II. Podstawa skargi

Jak wskazuje treść zaskarżonych przepisów oraz treść orzeczeń, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia inicjującego niniejszą skargę, tj.

- *art. 95 ust.3 pkt 3 ustawy o Policji (...)* **Decyzj o opró nieniu lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90, wydaje si , je eli policjant: (...)** **ust 3. Decyzj o opró nieniu lokalu mieszkalnego wydaje si tak e: 1) je eli policjantowi lub jego ma onkowl przys uguje tytu prawny do innego lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90; w takim przypadku osobom tym przys uguje prawo wyboru jednego z zajmowanych lokali; 2) gdy policjant zwolniony ze s u by lub pozostali po policjancie cz onkowie rodziny zajmuj lokal mieszkalny po o ony w budynku przeznaczonym na cele s u bowe lub na terenie obiektu zamkni tego, a osobom tym przydzielono lokal mieszkalny w tej samej lub pobliskiej miejscowo ci, o powierzchni odpowiadaj cej przys uguj cym normom zaludnienia; 3) w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90, przez policjanta lub cz onków jego rodziny albo inne osoby – bez tytu u prawnego. 3a. Decyzj o opró nieniu lokalu wydaje si równie , je eli w a ciciel lokalu wypowiedzia stosunek prawny dotycz cy lokalu. 4. Decyzj o opró nieniu lokalu wydaje si w stosunku do wszystkich osób zamieszka ych w tym lokalu, Oraz treść:**

- *art. 97. ust 5. "Przydzia i opró nianie mieszka oraz za atwanie spraw, o których mowa w art. 91, 92, 94 i 95 ust. 2–4, nast puje w formie decyzji administracyjnej",* wyłączone jest możliwości wystąpienia na drogę cywilną celem dochodzenia swoich roszczeń które znajdują oparcie w przepisach prawa cywilnego (np. w przypadku wstąpienia w stosunek najmu)- co w rezultacie pozbawia taką osobę zarówno drogi do sądu jak i (poprzez brak przeprowadzenia

eksmisji w trybie postępowania sądowego a wyłącznie administracyjnego) możliwości uzyskania ochrony przed eksmisją na bruk. Przepisy resortowe, które uregulowały uprawnienia mieszkaniowe funkcjonariuszy nie zawierają bowiem jakichkolwiek zabezpieczeń w tym zakresie. Ponadto ustawy te nie obligują organów do zbadania w toku postępowania administracyjnego, czy przypadkiem nie zachodzi konieczność zapewnienia schronienia zastępczego/mieszkania socjalnego. Organ administracyjny działając wyłącznie jako egzekutor decyzji ostatecznej nie pochyła się nad sytuacją osoby wobec której wydano decyzję o opróżnieniu lokalu i nie weryfikuje jej sytuacji osobistej. W rezultacie nierzadko wiąże się to z koniecznością wyprowadzenia osoby na klatkę schodową i wymianę zamków w lokalu - co w konsekwencji narusza jej podstawowe gwarancje konstytucyjne jak godność człowieka, zasadę równego traktowania, zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ochrony praw nabytych oraz dostępu do sprawiedliwego procesu sądowego.

III.

Jak wynika z treści art. 97 ust.5 ustawy o Policji kwestia przydziału i opróżnienia mieszkań następuje w drodze decyzji administracyjnej. Zgodnie z kolei z art.95 ust. 3 pkt 3 ww. Ustawy, "w przypadku zajmowania lokalu o którym mowa w art. 90 nin. ustawy przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby- bez tytułu prawnego- wydaje się decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego"(ustęp 2 i 4 wymienia pozostałe przypadki w których wydaje się decyzję o opróżnieniu lokalu). Z kolei zgodnie z treścią art. 3 ust.2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego 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 tejże ustawy stosuje się, jeżeli przepisy odrębne dotyczące tych lokali nie stanowią inaczej. Wskazane przepisy ustawy o Policji regulujące możliwość uzyskania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji organów Policji przez członka rodziny po śmierci osoby uprawnionej w istocie wskazują na wyłączenie możliwości zastosowania przepisu Kodeksu cywilnego (w tym więc instytucji wstąpienia w stosunek najmu wynikający art. 691 k.c.). Z kolei- choć żaden z ww. przepisów szczególnych ustawy o Policji jak również rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 maja 2005 r. nie definiuje zwrotu "lokal pozostający w dyspozycji ministra właściwego do Spraw Wewnętrznych lub podległych mu organów", przyjmuje się, że elementem dyspozycyjności jest uprawnienie dysponenta do wydawania przydziałów mieszkania jako lokalu służbowego, czyli każdorazowego wskazywania jego najemcy. Dyspozycja lokalami służbowymi wynika nie z faktu prawa własności ale z możliwości faktycznego dysponowania nimi na potrzeby instytucji. Lokale te najczęściej uzyskiwane są w wyniku działalności inwestycyjnej, albo od terenowych organów rządowej administracji ogólnej- są to lokale stanowiące własność gmin lub zakładów pracy, a także zwolnione przez osoby, które decyzje o przydziale uzyskały z jednostek podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Co znamienne z kolei- jak wynika m.in. z wyroku Sądu Najwyższego - Izba Cywilna, z dnia 25 maja 2016 r., V CSK 567/15, nie można uznać, że dysponowanie lokalami wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego policji nie obejmuje podejmowania decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody przez gminę na sprzedaż lokalu. Gdyby uznać, że dysponent lokalu, czyli odpowiedni organ policji, nie ma prawa wyrażania zgody na sprzedaż lokalu i że swobodną decyzję w tym przedmiocie podejmuje będąca właścicielem gmina, to w istocie decyzja gminy o sprzedaży wyłączyłaby lokal z zasobu mieszkaniowego policji, niwecząc wszelkie uprawnienia dysponenta. Na gruncie ww.wyroku wskazać należy, że w niniejszej sprawie lokatorzy, którzy zamieszkują lokale przy ul. systematycznie zgłaszają chęć wykupu zajmowanych lokali. Systematycznie też Policja wskazuje na brak takiej możliwości z uwagi na nieuregulowany stan prawny nieruchomości i prawo wyłącznie do 'dysponowania' lokalami przez Policję. W powyższym kontekście na uwagę zasługuje też treść art. 140 Kodeksu cywilnego która stanowi, że "w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą". Jak wyraził Sąd Najwyższy w tezie wyroku z dnia 20 czerwca 2001 r. I CKN 683/00 lokalem będącym w dyspozycji Ministra Spraw Wewnętrznych w rozumieniu w/w artykułu jest lokal, co do którego decyzja o jego przydziale lub o jego opróżnieniu

należy do kompetencji jednostek podległych temu organowi. Dyspozycyjność jest zatem związana z prawem organu policji do decydowania kto jest uprawniony do zamieszkiwania lokalu lub nie, przy uwzględnieniu zapisów ustawy o Policji. (wyr. SN z 20.6.2002 r., I CKN 683/00, Biul. SN 2003, Nr 2 poz. 10). Natomiast na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 97 ust. 1 PolU zostało wydane rozporządzenie MSWiA z 18.5.2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1170 ze zm.), natomiast na podstawie art. 97 ust. 2 PolU ukazało się rozp. MSWiA z 8.7.2004 r. w sprawie warunków najmu lokali mieszkalnych pozostających w zarządzie jednostek organizacyjnych Policji (Dz.U Nr 167, poz. 1754). Ustawa wskazuje, jedynie że sądy powszechne są właściwe tylko w sprawach ze stosunku najmu. Natomiast w pozostałych sprawach skargi na decyzje organów administracji rozpatrują sądy administracyjne. Mimo to, jednolita linia orzecznicza wskazuje, że lokale mieszkalne o których mowa w art. 90 ustawy o Policji, tj. pozostające w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów są, z uwagi na ich przeznaczenie są całkowicie wyłączone z ogólnych przepisów dotyczących najmu lokali mieszkalnych. Nawet w sytuacjach- jak w niniejszej sprawie- gdzie pomimo wymienienia z imienia i nazwiska skarżącego w decyzji K MO w W nr z dnia lipca 1980 r. o przydziale lokalu mieszkalnego nr przy ul. , oraz dodatkowo zawartej umowy najmu lokalu (z dnia marca 2006 r.) skarżący po śmierci swojej matki faktycznie posiada dodatkowy (umowny i niezależny) tytuł prawny do zajmowanego lokalu na podstawie przepisu art. 691§1 i 2 Kodeksu cywilnego. Natomiast, wobec treści przepisów ustawy o policji, a także rozporządzenia MSWiA z 18.5.2005 r. w sprawie szczegółowych zasad przydziału, opróżniania i norm zaludnienia lokali mieszkalnych oraz przydziału i opróżniania tymczasowych kwater przeznaczonych dla policjantów (Dz.U. Nr 105, poz. 884 ze zm.), zawarcie takiej umowy pozostaje bez znaczenia (tak mi.n. wyr. NSA z 30.1.2013 r., I OSK 220/12, Legalis; podobnie wyr. NSA z 16.12.2010 r., I OSK 1122/10, Legalis).

Powyższy pogląd budził jednak wątpliwości w orzecznictwie (Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 25 maja 1995 r., III CZP 68/95). 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 służyła 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. W ww. Uchwale Sąd ustalił, że jeśli strona nigdy nie otrzymała przydziału spornego lokalu, a zamieszkała w nim po śmierci najemcy-policjanta to uprawnienia władcze w stosunku do lokali przeznaczonych dla funkcjonariuszy policji nie obejmują osób, które nie pozostawały i nie pozostają w jakimkolwiek stosunku zależności służbowej od organów Policji i nie mają żadnego tytułu do spornego lokalu, wobec czego sprawę powinien rozpoznać sąd powszechny. W istocie bowiem żądanie opróżnienia lokalu (eksmisji) może wynikać ze stanu praworzecowego, wykonywania zarządu nieruchomością, ochrony praw obligacyjnych (art. 690 KC) lub wprost z (zakonieczania) obligacyjnego stosunku najmu. Roszczenie ostatnio wymienione może być skierowane tylko przeciw stronie umowy najmu lub osobie, która w imieniu najemcy włada lokalem. Bez względu na źródło powstania najmu, w czasie obowiązywania powszechnych przepisów o przydziałach mieszkań w drodze decyzji administracyjnych nie kwestionowano, że sprawy o eksmisję mają charakter cywilny (por. uzasadnienie uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 1979 r. - III CZP 25/79, OSNCP 1980, z. 6, poz. 106, Postanowienie, Sądu Najwyższego - Izba Cywilna, z dnia 13 czerwca 2008 r. I CSK 527/07). Tym bardziej nie można podważyć cywilnoprawnego charakteru roszczenia o eksmisję podmiotu czerpiącego uprawnienia do lokalu z praw rzeczowych lub zarządu. Sprawy cywilne, zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w art. 2 KPC, są rozpoznawane przez sądy powszechne, chyba że przepisy szczególne poddają je pod rozpoznanie innego organu państwowego (również administracyjnego). Uzasadniona jest zatem wątpliwość a konieczne jest sprecyzowanie czy zaskarżone przepisy ustawy o Policji są tym przepisem szczególnym.

Choć ustawa o Policji używa określenia "bez tytułu prawnego", "lokale pozostające w dyspozycji" oraz że "opróżnienie mieszkaniu następuje w formie decyzji" Mogłoby to sugerować - ze względu na nie określony zakres znaczeniowy, że jego uregulowania ustawy o Policji odnoszą się do każdej sytuacji wymagającej opróżnienia lokalu mieszkalnego, przeznaczonego na potrzeby Policji. Wniosek taki byłby jednak nieuzasadniony. Ustawa ta bowiem wśród uprawnień organów MSW nie wymienia (i w ramach porządku konstytucyjnego nie może wymieniać) możliwości jednostronnego, władczego przywracania sobie praw o charakterze cywilnym, naruszonych przez osoby nie pozostające w stosunku służbowym. 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. Odmienne traktowanie sytuacji osób, które wstępują w stosunek najmu po zmarłej osobie z którą zamieszkiwały do chwili jej śmierci narusza podstawowe gwarancje konstytucyjne. Nie ulega wątpliwości, że roszczenia związane z najmem wynikają ze stosunku cywilnego, do rozpoznawania których powołane są sądy powszechne. W rozpoznawanej sprawie zasadnicze znaczenie ma zatem kwestia, czy obowiązują przepisy szczególnie przewidujące - w zakresie orzekania eksmisji z lokalu mieszkalnego objętego żądaniem pozwu - właściwość innych organów. Podkreślić przy tym należy, że wyłączenie z kognicji sądu powszechnego rozpoznawania spraw cywilnych musi być wyraźne, a regulujące te kwestię przepisy podlegają wykładni właściwej dla rozwiązań stanowiących wyjątek od przyjętej zasady. Artykuł 97 ust. 5 tej ustawy nie powinien więc wyłączać w takich przypadkach drogi sądowej. Jak wynika m.in. z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2003 r., III CKN 564/01 "o dopuszczalności drogi sądowej sąd winien rozstrzygać, kierując się jedynie treścią pozwu, powołanymi w nim przepisami, a nie oceną zasadności żądania. Dopuszczalność drogi sądowej nie zależy bowiem ani od wykazania istnienia materialnoprawnego roszczenia, ani też od charakteru stosunku prawnego faktycznie istniejącego między stronami".

IV. Przedmiot naruszenia

Brak możliwości zastosowania przepisów prawa cywilnego, mimo takiej woli stron, prowadzi do daleko idących, krzywdzących skutków. Przepis art. 97 ust.5 ww. Ustawy o Policji w zakresie w jakim wskazuje na rozstrzygnięcie o opróżnieniu lokalu wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej ma zbyt wąski zakres zastosowania. Brak możliwości wystąpienia na drogę cywilną z powództwem o wstąpienie w stosunek najmu, ochronę posiadania czy o ustalenie stosunku prawnego nie znajduje w przypadku mieszkania służbowego przyznanego nawet kilkadziesiąt lat wcześniej zastosowania co jest jednoznaczne z eksmisją z takiego lokalu. Również w świetle orzecznictwa sądowego, w sprawach dotyczących opróżnienia lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji jednostki organizacyjnej podległej MSWiA, wskazuje się na niedopuszczalność drogi sądowej (uchwała Sądu Najwyższego 16.11.1979r. sygn.akt III CZP 25/79, OSNC 1980/6/106, postanowienie Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 23.01.1998r. sygn.akt I Acz 601/97, OSA 1998/7-8/34). W rezultacie niemożliwa jest też egzekucja sądowa a wyłącznie egzekucja administracyjna z opróżnienia lokalu służącemu zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego i jego domowników co wiąże się z brakiem zapewnienia minimalnej ochrony przed bezdomnością- choć taki obowiązek wynika z przepisów Konstytucji RP, jak i ze standardów międzynarodowych. Zaskarżone przepisy dotyczące formy rozstrzygnięcia kwestii opróżnienia lokalu, które wyłączają stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego, czy ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, nie przewiduje sytuacji umożliwiającej skierowanie pozwu o eksmisję do sądu powszechnego, który orzekłby wówczas nakazując opróżnienie lokalu bądź też nie, jak również rozstrzygałby kwestie uprawnienia do lokalu socjalnego bądź o jego braku. Tymczasem decyzja organu administracji zapadnie zawsze w przedmiocie lokalu pozostającego do dyspozycji Policji nawet gdy wołą stron jest zawarcie umowy na gruncie przepisów k.c. co kształtuje między stronami niezależny od wynikającego z ustawy o Policji stosunek prawny- który uniemożliwia przyjęcie, że strona zajmuje lokal "bez tytułu prawnego". Na podstawie funkcjonujących zapisów z kolei wyłączna jest egzekucja na drodze administracyjnej, co oznacza, że organ egzekucyjny nie badając merytorycznie sprawy, okoliczności faktycznych i kwestii które wymagają rozstrzygnięcia i kontroli ma wyłącznie obowiązek doprowadzić do wykonania obowiązku

zawartego w tytule wykonawczym a więc doprowadzić do opróżnienia lokalu nawet przy zastosowaniu przymusu bezpośredniego. Ustawa o Policji jak i przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie zapewniają bowiem jakichkolwiek gwarancji służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, a które to występują na gruncie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Skoro więc ustawodawca milczy w kwestii uzupełnienia ww. przepisów o takie regulacje, które usuwałyby wątpliwości natury konstytucyjnej co do istniejącego tytułu prawnego do zajmowania lokalu, uznać należy, że zarzut pominięcia ustawodawczego jest uzasadniony.

O czym była już mowa wyżej, organ egzekucyjny w postępowaniu administracyjnym nie bada bowiem zasadności wydania takiego a nie innego rozstrzygnięcia. W konsekwencji egzekutor nakazuje opróżnić lokal mieszkalny trybie art 141 par1- art. 147 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W wyniku konieczności opróżnienia mieszkania/zafatwianie spraw, o których mowa w art. 91, 92, 94 i 95 ust. 2-4, na drodze decyzji administracyjnej brak jest zapewnienia osobom eksmitowanym minimalnej ochrony przed eksmisją „na bruk”. Tym samym żadnej ochronie nie podlegają również osoby, które powinny być w szczególności chronione (osoby chore, w podeszłym wieku, niepełnosprawne, ubezwłasnowolnione, małoletnie). Osoby eksmitowane z lokalu będącego w dyspozycji Policji nie ma zapewnionej żadnej ochrony przed bezdomnością mimo że na taką ochronę mogą liczyć inni lokatorzy - również i ci, którzy zajmują lokal bezprawnie, dla których ustawodawca rozbudował przesłanki otrzymania lokalu socjalnego, ale też proceduralne gwarancje zabezpieczenia eksmitowanego przed egzekucją. Przysługuje im powództwo z tytułu wstąpienia w stosunek najmu, ochrony posiadania czy z art. 189 kpc. A takie osoby jak skarżący, które zajmowały lokal na podstawie ustawy o Policji są eksmitowane na bruk.

Wobec powyższych rozważań należy uznać, że przepisy art. 95 ust.3 pkt 3 oraz art. 97 ust.5 ustawy o Policji stanowią regulacje niepełne, nieprzewidujące sytuacji wyjątkowych, a zatem są niewystarczające do przeprowadzania na ich podstawie egzekucji na drodze administracyjnej. Regulacje te są niepełne, gdyż zakres ich jest wysoce zawężony. Ustawodawca winien był unormować je również w zakresie, który umożliwiałyby wystąpienia na drogę postępowania cywilnego. Treść art. 95 ust.3 pkt 3 oraz art. 97 ust.5 ustawy o Policji pozostaje nieprawidłowo ukształtowana z punktu widzenia standardów konstytucyjnych (pominięcie prawodawcze). Ustawodawca nie przewidział sytuacji wyjątkowych, tj. osób które dysponują tytułem prawnym do lokalu a nie są funkcjonariuszami policji w rozumieniu spornej ustawy. Tym samym przyznał egzekutorowi prowadzącemu egzekucję uprawnienie absolutne do usunięcia zobowiązanego i jego domowników nawet gdy osoba ta nie ma innego schronienia a tym samym nie przyznając jej nawet minimalnej ochrony przed bezdomnością. Ustawodawca formułując treść art 97 ustawy o policji zablokował w istocie dostęp do drogi sądowej z roszczeniami cywilnymi. Jak wskazuje orzecznictwo, Trybunał Konstytucyjny powinien rozstrzygnąć, czy w przepisach obowiązującego aktu normatywnego nie brakuje unormowań, bez których może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (TK z 09.10.2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 16.11.2004 r., sygn. P 19/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 106; postanowienie TK z 14.07.2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117). Pominięcia prawodawcze winno zostać uzupełnione wskazując, czy art. 95 ustawy o Policji dotyczy również osób, które nie są funkcjonariuszami i których decyzja na podstawie ustawy o Policji w istocie nie dotyczy, czy takie rozstrzygnięcie może zostać wydane w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego, i w jakich przypadkach- innymi słowy powinno zawierać wyraźne odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego.

Powyższe naruszenia mają o tyle istotne znaczenie, że zupełnie inaczej przedstawia się kwestia ochrony lokatorów wobec których orzeczono eksmisję z zajmowanego lokalu. Wykonywanie wyroku wobec osoby która nie jest funkcjonariuszem i występuje na drogę cywilną w oparciu o przepisy dotyczące wstąpienia w stosunek najmu kończy się wyrokiem odrzucającym pozew i egzekucją w trybie administracyjnym. Przekazanie egzekucji orzeczeń zobowiązujących do opróżnienia lokali mieszkalnych na drogę procedury cywilnej stwarza możliwość uzyskania mieszkania zastępczego/socjalnego- w zależności od spełnienia przesłanek ich przydzielania. Porównując gwarancje jakie płyną z egzekucji dokonywanej w trybie administracyjnym a sądowym dostrzec można wyraźne nierówności w przypadku konieczności eksmitowania lokatorów. Przepisy prawa cywilnego zakaz eksmisji na bruk uregulowały chociażby w art. 1 pkt 194 lit. b ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1804) gdzie wprowadzono art. 1046 § 4-11 k.p.c. regulujący obowiązek

dostarczenia eksmitowanemu pomieszczenia zastępczego. Osoba eksmitowana, której nie służy uprawnienie do lokalu socjalnego ani zamiennego, musi zostać przekwaterowana do pomieszczenia tymczasowego. Do czasu dostarczenia takiego pomieszczenia egzekucja z lokalu mieszkalnego zostaje wstrzymana (art. 1046 § 4 k.p.c.). Obowiązek wskazania pomieszczenia tymczasowego ciąży wprawdzie na gminie, lecz może je również wskazać wierzyciel, osoba trzecia albo nawet sam dłużnik (art. 1046 § 5 k.p.c.). W wypadku wskazania pomieszczenia tymczasowego wstrzymanie egzekucji nie jest dopuszczalne. Zgodnie więc z art. 1046 § 5(1) k.p.c. jeżeli dłużnikowi nie przysługuje prawo do pomieszczenia tymczasowego, komornik usunie dłużnika do noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe, wskazanej na wniosek komornika przez gminę właściwą ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Podsumowując, na gruncie prawa cywilnego aspekt ochrony osób eksmitowanych przed bezdomnością został uregulowany- zarówno przez konieczność orzeczenia przez sąd o uprawnieniu do lokalu socjalnego lub jego braku oraz już na etapie postępowania egzekucyjnego- zagwarantowanie osobie której nie służy lokal zastępczy, pomieszczenia tymczasowego. Jeżeli z kolei nie przysługuje pomieszczenie tymczasowego, osoba ta musi znaleźć schronienie w noclegowni, schronisku lub innej placówce (art. 1046 § 51 k.p.c.). **Również** na tle innych regulacji rozwiązano kwestię opróżniania lokali, która zabezpieczała lokatorów przed nagłym brakiem schronienia. Chociażby w przypadku ustawy z 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzono zastrzeżenie w którym określono krąg osób szczególnie chronionych przed eksmisją „na bruk” i w stosunku do których nie wydaje się decyzji administracyjnej o opróżnieniu lokalu (kobietę w ciąży, małoletniego, osobę niepełnosprawną czy ubezwłasnowolnioną, obłożnie chorą, emeryta i rencistę). W takim przypadku dyrektor oddziału regionalnego kieruje do sądu powszechnego pozew o opróżnienie lokalu mieszkalnego, orzeczenie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, o wezwaniu do udziału w postępowaniu gminy oraz zasądzenie odszkodowania. Z kolei w konsekwencji stosowania przepisów ustawy o Policji osoba wobec której zapadła ostateczna decyzja o opróżnieniu zajmowanego lokalu nie ma prawa do lokalu socjalnego, tymczasowego o którym wskazuje Kodeks postępowania cywilnego. Nie wchodzi więc też w grę możliwość zastosowania ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego który wskazuje okres ochronny, w tym również art.2 ust.1 pkt 5 regulujących przydział lokalu socjalnego lub też przesłanej o braku uprawnienia do otrzymania takiego lokalu.

V. Naruszone przepisy Konstytucji

Artykuł 95 ust. 3 pkt 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. 1990 nr 30 poz. 179) w zakresie, 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 niezgodny z art.30, art.32, art.2 w zw. z art.45 ust.1 oraz art.75 ust. 1 Konstytucji RP. Z kolei artykuł 97 ust. 5 ww ustawy 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- jest niezgodny z art.2 w zw.z art.45 ust. 1 oraz z art.32 Konstytucji RP. Po pierwsze brak minimalnych gwarancji chroniących przed bezdomnością jest nie do pogodzenia z zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP). Mieszkanie jest szczególnym dobrem które służącym zaspokojeniu podstawowych potrzeb człowieka. Przepis art. 30 określa samodzielną normę prawną. Ta norma rozstrzyga o uznaniu człowieka za podmiot prawa oraz o bezwzględnej i równej ochronie tej podmiotowości ("nienaruszalność"). Obowiązkiem tym odpowiada prawo podstawowe do uznania i poszanowania koniecznych atrybutów podmiotowości prawnej – przypisania i poszanowania minimum dóbr i praw osobistych, bez których wykluczona byłaby wszelka podmiotowość. Art. 30 jest przepisem bezwzględnie obowiązującym ("nienaruszalność" i "niezbywalność"), który zaliczyć trzeba do podstawowych zasad ustroju. Z kolei jednym z koniecznych atrybutów poszanowania podmiotowości prawnej jest właśnie schronienie/mieszkanie. Powyższe wynika również z przepisów

✓

takich aktów jak: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych ONZ, gdzie z artykułu 11. 1. wynika prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa Strony podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej, opartej na zasadzie dobrowolności. Ponadto, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ w artykule 25 wskazuje, że każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne, oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny. Z kolei w Karcie Praw Podstawowych UE, w artykule 34 mowa jest o zabezpieczeniu społecznym i pomocy społecznej; 3. W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w utrwalonym orzecznictwie, że art. 30 Konstytucji RP nie podlega wyłączeniu w sytuacji zbiegu norm chroniących godność ludzką częściowo lub pośrednio – przepisami o wolnościach i prawach człowieka. Już w sentencji wyr. z 4.4.2001 r. (K 11/01, OTK 2001, Nr 3, poz. 54), dotyczącym przepisów dopuszczających "eksmisję na bruk", z lokalu objętego na podstawie tytułu prawnego, przyjęto, że są one "niezgodne z art. 30 i z art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej". Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie przypisuje godności człowieka charakter wartości „o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozwiązań konstytucyjnych”. Godność człowieka wywiera istotny wpływ na prawa człowieka, ale sama pozostaje poza lub ponad prawem. Jest wartością pierwotną, która nie wymaga uprzedniego „zdobycia”. Jest powszechna i służy każdemu (nie ma charakteru wybiórczego) (por. M. Granat, Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i norma prawna”, Państwo i Prawo, nr 8/2014. s. 3 i nast.). Oznacza to też, że przepisy i normy gwarantujące godność ludzką z uwagi na jej charakter i doniosłość prawną nie podlegają wyłączeniu przez inne szczegółowe przepisy o wolnościach i prawach człowieka albo przepisy prawa przedmiotowego na zasadzie *lex specialis derogat legi generalis* [tak też wyr. z 7.3.2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 24; ustalone orzecznictwo RFN: wyr. FSK z: 10.10.1995 r., 1 BvR 1476/91, 1 BvR 1980/91, 1 BvR 102/92, 1 BvR 221/92, BVerfGE t. 93, s. 266, 293; 11.3.2003 r., 1 BvR 426/02, BVerfGE t. 107, s. 275, 28; H. Jarass, B. Pieroth, Grundgesetz, 2004, s. 44; H. Hofmann, w: B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein (red.), Kommentar, 2011, s. 152; M. Herdegen, w: Th. Maunz, G. Dürig (red.), Grundgesetzkommentar, s. 18, komentarz do art. 1 ust. 1]. Związek normy chroniącej godność z wolnościami i prawami konstytucyjnymi określany bywa jako "systemowo-treściowa podstawowa korelacja" [H. Hofmann, w: B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein (red.), Kommentar, s. 152; zob. też M. Herdegen, w: Th. Maunz, G. Dürig (red.), Grundgesetzkommentar, s. 17–18, komentarz do art. 1 ust. 1] albo stosunek częściowej szczególności i subsydiarności [H. Hofmann, w: B. Schmidt-Bleibtreu, F. Klein (red.), Kommentar, s. 152; W. Höfling, w: Grundgesetz. Kommentar, M. Sachs (red.), 2009, s. 98; Grundsatz der partiellen Spezialität und Subsidiarität]. Ponadto, jak potwierdził TSUE "podstawowe prawo do godności człowieka jest częścią prawa Unii. W związku z tym, żadne z praw zawartych w Karcie nie może zostać użyte do naruszenia godności innej osoby, a godność człowieka jest częścią istoty praw zawartych w Karcie. Dlatego też prawo to nie może zostać naruszone, nawet jeżeli oznaczałoby to ograniczenie innego prawa. W tym sensie: Godność człowieka jest nie tylko podstawowym prawem samym w sobie, ale stanowi rzeczywistą podstawę praw podstawowych". Pozbawienie kogokolwiek dachu nad głową (w tym skarżącego) bezsprzecznie taką godność narusza. Skarżący od kilkunastu lat zajmuje sporny lokal, posiada do niego tytuł prawny, a obecnie stoi przed realną możliwością zamieszkania "na ulicy". Godność skarżącego, tak jak godność każdego człowieka podlega ochronie bezwzględnej, co wynika z wyraźnego sformułowania, iż „jest ona nienaruszalna”. Przedmiotem prawa do godności jest, w najogólniejszym ujęciu, stworzenie (zagwarantowanie) każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim, by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych (zwłaszcza władzy publicznej) i nie stanowił tylko instrumentu w urzeczywistnianiu ich celów (por. L. Garlicki, tezy do art. 30)- jak ma to miejsce w niniejszej sprawie..

Wskazane wyżej przepisy ustawy o Policji naruszają również zasadę równości wobec prawa, która została wyrażona w art. 32 Konstytucji RP i oznacza prawo każdego do równego traktowania przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminowania w Życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Może być ona rozpatrywana w dwóch aspektach – jako równość w znaczeniu formalnym i jako równość w znaczeniu materialnym. Równość w znaczeniu formalnym oznacza konieczność takiego samego traktowania przez prawo wszystkich adresatów norm, bez wprowadzania jakiegokolwiek różnicowania. Równość w znaczeniu materialnym polega na tym, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną mają być traktowane tak samo. Jednocześnie tak rozumiana zasada równości dopuszcza możliwość różnego traktowania różnych adresatów lub podmiotów znajdujących się w odmiennej sytuacji faktycznej. Równość w znaczeniu materialnym służy zagwarantowaniu równych szans poszczególnym podmiotom. Na gruncie Konstytucji RP mamy do czynienia z zasadą równości wobec prawa w znaczeniu materialnym. Za takim znaczeniem zasady równości wobec prawa wielokrotnie wypowiadał się TK- obie strony posiadają takie same uprawnienia i obowiązki procesowe, co pozwala im wieść spór o legalność zaskarżonego aktu lub czynności na równych prawach. W niniejszej sprawie równość taka została naruszona, mianowicie 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.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP polityka sprzyjająca zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych polega w szczególności na popieraniu działań obywateli zmierzających do "uzyskania własnego mieszkania". Pojęcie to nie odnosi się tylko do własności domu i lokalu mieszkalnego, lecz obejmuje każde nabycie uprawnień do zajmowania lokalu mieszkalnego w sposób samodzielny – chodzi o stosunki prawne charakteryzujące się pewną trwałością w czasie, objęte ochroną umożliwiającą zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych danej osoby (wyr. TK z: 5.9.2006 r., K 51/05, OTK-A 2006, Nr 8, poz. 100; 20.4.2005 r., K 42/02, OTK-A 2005, Nr 4, poz. 38). Zaskarżone przepisy ustawy o Policji stają na przeszkodzie zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych lokatorów którzy zajmują mieszkania nawet od kilkudziesięciu lat i legitymujące się dokumentami uprawniającymi ich do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłych rodzicach. Pozbawienie ich dachu nad głową, na skutek niepełnych, niejednoznacznych przepisów które nie przewidują stosowania ogólnych reguł wynikających ze stosunku najmu określonych w Kodeksie cywilnym uzasadnia ich ochronę w ramach stosowania art. 75 Konstytucji RP. Przepisy art. 95 ust.3 pkt 3 oraz art 97 ust.5 ustawy o policji wykluczają w swej nieprecyzyjnej treści konieczność uwzględnienia interesów uprawnionych do lokalu przy wykładni tej ustawy. Ryzyko utraty lokalu powinna być brana pod uwagę przez sądy powszechne przy wykładni ustaw, których zastosowanie może de facto godzić w ich prawo – gwarantowane na poziomie konstytucyjnym i w EKPC – do poszanowania mieszkania. Podobnie, jak czyni to TSUE w kontekście podlegających prawu UE uregulowań dotyczących postępowania egzekucyjnego z nieruchomości (zob. Nb 10), również polskie sądy powinny uwzględniać wymienione prawa uprawnionych do lokalu w tego rodzaju postępowaniach. Ochrona praw lokatorów jest problemem społecznym, zaś Konstytucja RP wyznacza pewien standard tej ochrony. To, czy ów standard będzie respektowany, zależy od tego, czy podmioty odpowiedzialne za stosowanie prawa dostrzegają zależność między przepisami regulującymi opróżnianie lokali na podstawie ustawy o Policji a przepisami egzekucyjnymi w administracji. Ochrona ta powinna nie tyle ograniczać się do zapewnienia innego lokalu, lecz – w ramach stosowania zarówno art. 75, jak i art. 76 Konstytucji RP – powinna uwzględniać ich prawo i interes w utrzymaniu możliwości zajmowania dotychczasowego lokalu w sposób trwały i niezagrożony. Niewątpliwie, usunięcie osób zajmujących lokal mieszkalny bezpośrednio na klatkę schodową nie daje podstaw do stwierdzenia, że warunek ten został spełniony. Z uwagi na fakt, że mieszkanie jest jednym z podstawowych dóbr człowieka i bez względu na tytuł prawny do niego, zaspokaja takie same elementarne potrzeby człowieka, regulacja prawna eksmisji powinna mieć charakter uniwersalny (M. Bednarek, „Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie”, Warszawa, 2007, s.677.). W przypadku

Skarżącego mowa jest o lokalu, które zajmuje od kilkadziesiąt lat- wcześniej ze swoimi rodzicami, teraz sam. Opłaca systematycznie czynsz, płaci za media, nie doprowadził nigdy do zadłużenia lokalu i nie zakłóca w żaden sposób praw innych osób, które ta nieruchomości zajmują. (zob. też art. 75 Konstytucja RP red. Safjan, Bosek 2016, wyd. 1/Mikłaszewicz). Wskazać również należy, że stworzenie warunków umożliwiających pełne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ma znaczenie nie tylko z punktu widzenia bezpośrednio zainteresowanego człowieka, ale i jego rodziny, a także społeczeństwa jako całości. Sytuacja więc, w której obowiązujące prawo dopuszcza możliwość przeprowadzenia egzekucji obowiązku opróżnienia lokalu „na bruk”, przyznając egzekutorowi prowadzącemu egzekucję z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, uprawnienie do usunięcia zobowiązanego i jego domowników w sytuacji, gdy zobowiązanemu nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie, nie powinna mieć miejsca w XXI wieku w Polsce jako państwie należącym do europejskiego kręgu cywilizacyjnego. O tym, jaki jest poziom cywilizacyjny państwa, świadczy sposób wykonywania eksmisji, która dotyczy najbardziej podstawowych praw człowieka, a więc prawa do życia, zdrowia, posiadania rodziny i dachu nad głową (Z. Knypl. „Eksmisja a prawa człowieka”, Wyd. Currenda. Sopot 2015r. s.9).

Z kolei nieprecyzyjność, swoiste luki w zaskarżonych przepisach są również niezgodne z art.2 w zw. z art.45 ust.1 Konstytucji- tj. zasadą prawidłowej legislacji, w tym prawa do ochrony praw nabytych i zasady zaufania obywateli do państwa, a w rezultacie poprzez ich błędną redakcję nie może prowadzić do naruszenia prawa do sądu, art. 45 ust.1 Konstytucji. Prawodawca tak powinien kształtować normy prawne, aby w sposób jasny i precyzyjny określały wzorzec odpowiednich zachowań. Poszczególne przepisy powinny być sformułowane poprawnie z punktu widzenia logicznego i językowego. Każda regulacja prawna (szczególnie o charakterze ustawowym) musi spełniać wymóg dostatecznej określoności (Radosław Pacho, *„Jako ustawodawstwa w wietle orzecznictwa Trybuna u Konstytucyjnego w latach 2010-2012”*). Również w wyrokach SK 21/99 i SK 16/00, SK 10/03 podkreślano, że zasada ochrony praw sędziem nabytych ma charakter zasady przedmiotowej (SK 20/04). Z kolei zasada sprawiedliwości społecznej, w świetle art. 2 Konstytucji powinna być pojmowana jako czynnik prowadzący do sprawiedliwego wyrażenia interesu ogółu i interesów jednostki. Konstytucyjne prawo do sądu określone w art.45 Konstytucji oraz zasada państwa prawnego pozostają ze sobą w związku. Zasada legalizmu nakłada na organy ustawodawcze obowiązek formułowania przepisów w stanowionych ustawach w zgodności z przepisami Konstytucji. Obowiązek stanowienia przez prawodawcę prawa które będzie urzeczywistniał o zasady sprawiedliwości społecznej zawarty jest w art. 2 Konstytucji. Pojęcie sprawiedliwości społecznej wiąże się też z takimi pojęciami jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego i.t.d. Ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne dużej ostrożności. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją jeśli naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (np. wyrok z 24 lutego 2010r. K/6/09). Jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji jest zasada określoności prawa. Stanowi ona element zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa wynikający z art. 2 Konstytucji (np. wyroki: 15 września 1999r. K 11/99, 11 stycznia 2000r. K 7/99, 9 października 2007r. SK 70/06, 28 października 2009r. K 32/08, 29 maja 20012, Sk 17/09). Zasady przyzwoitej legislacji obejmują m.in. wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. (Radosław Pacho, *„Jako ustawodawstwa w wietle orzecznictwa Trybuna u Konstytucyjnego w latach 2010-2012”*). Poprawność przepisu oznacza jego prawidłową konstrukcję zarówno językową, jak też logiczną i jest warunkiem podstawowym, który pozwala na ocenę przepisu w aspekcie pozostałych kryteriów, czyli jasności i precyzyjności. Brak zagwarantowania tych aspektów -jak to ma miejsce w niniejszej sprawie uniemożliwia sprawiedliwy proces zapewniający wydanie rozstrzygnięcia na drodze procesu cywilnego.

Wskazuję jednocześnie, że powyższe naruszenia przepisów Konstytucji mają dla skarżącego charakter osobisty, aktualny i bezpośredni. Naruszenia zostały dokonane w przeszłości i trwają w chwili wnoszenia niniejszej skargi konstytucyjnej. Obecnie skarżący jest ograniczony w swoich prawach, a decyzja która została wobec niego wydana jest ostateczna. Skarżący wykorzystał uprzednio wszelkie przysługujące mu środki prawne.

VI. Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji

Ponadto, wnoszę o wstrzymanie wykonania prawomocnej decyzji Komendanta Policji nr z dnia .01.2014 r. nakazującej opróżnienie i przekazanie w stanie wolnym lokalu przy ul.

celem uniknięcia zarówno nieodwracalnych skutków prawnych jak i ważnego interesu skarżącego. Wykonanie decyzji będzie skutkowało pozbawieniem skarżącego mieszkania i w rezultacie jego bezdomnością. Skarżący

Uzyskiwane wynagrodzenie w kwocie ok. zł netto w całości wydatkowane jest na zaspokojenie bieżących potrzeb takich jak opłaty, wyżywienie, opłaty za zajmowane mieszkanie, odzież. Skarżący mieszka w spornym lokalu sam, sam też pokrywa koszty utrzymania mieszkania. Wykonanie decyzji wiąże się z niebezpieczeństwem wyrządzenia znacznej szkody skarżącemu i trudnych do odwrócenia skutków- w tym bezdomności. Przedmiotowy lokal jest jedynym lokalem jakim dysponuje skarżący i jedynym jego miejscem zamieszkania. Skarżący nie dysponuje prawem do innego lokalu mieszkalnego, nie posiada też oszczędności, które umożliwiłyby mu wynajęcie innego lokalu. W oparciu o ww okoliczności zasadne jest zatem wstrzymanie wykonania decyzji o opróżnieniu lokalu przy ul.

do czasu rozstrzygnięcia przedmiotowej skargi. Rozpatrywanie skargi konstytucyjnej po opróżnieniu nieruchomości mogłoby okazać się bowiem bezprzedmiotowe a skutki w postaci zajęcia lokalu przez inną osobę nieodwracalne.

W związku z powyższym, wnoszę jak w petitum.

Załączniki:

- Pełnomocnictwo szczególne wraz z dowodem opłaty skarbowej od pełnomocnictwa,
- 5 odpisów skargi,
- 5 odpisów wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z lipca 2016 r.
- Dokumenty wykazujące dochowanie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej (kopia przesyłki listowej oznaczonej datą stempla pocztowego z 18.08.2016 r. oraz wydruk ze strony Poczty polskiej wskazujący numer i datę odebrania przesyłki, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie) - 5 egzemplarzy,
- Umowa najmu lokalu mieszkalnego ul. z dnia .03.2006 r.- 5 egzemplarzy,

ADWOKAT
Judyta Marzec