



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 grudnia 2018 r.

Pozycja 75

## POSTANOWIENIE

z dnia 5 grudnia 2018 r.

Sygn. akt SK 6/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący  
Leon Kieres  
Piotr Pszczółkowski  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 grudnia 2018 r., skargi konstytucyjnej J.B. o zbadanie zgodności:

art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.) 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, z art. 30, art. 32, art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji,

postanawia:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyc postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Skarga konstytucyjna wpłynęła do Trybunału Konstytucyjnego 16 listopada 2016 r.

1.1. W skardze konstytucyjnej przedstawiono następujący stan faktyczny:

Na podstawie decyzji Komendanta Stołecznego Milicji Obywatelskiej w Warszawie nr [...] z 25 lipca 1980 r. lokal w Warszawie, w którym zamieszkuje skarżący, został przy-

dzielony ojcu skarżącego jako mieszkanie funkcyjne do wspólnego zamieszkania wraz z żoną i synem. Po śmierci głównego najemcy, pismem z 18 grudnia 1984 r. zostało potwierdzone prawo do zajmowania mieszkania przez wdowę (matkę skarżącego). 22 marca 2006 r. Gospodarstwo Pomocnicze Komendy Stołecznej Policji zawarło z nią umowę najmu lokalu mieszkalnego, w której wskazano, że skarżący jest osobą uprawnioną do zamieszkania w lokalu wraz z matką. Po śmierci matki w lokalu pozostał skarżący, który nie jest funkcjonariuszem Policji, ani nie jest uprawniony do renty rodzinnej po takim funkcjonariuszu. Z uwagi na te okoliczności wszczęto z urzędu postępowanie w sprawie opróżnienia lokalu mieszkalnego.

Decyzją nr [...] z 24 stycznia 2014 r. Komendant Stołeczny Policji nakazał skarżącemu wraz ze wszystkimi osobami z nim zamieszkałymi opróżnienie zajmowanego lokalu i przekazanie go w stanie wolnym. Decyzją nr [...] z 25 marca 2014 r. Komendant Główny Policji utrzymał w mocy decyzję organu pierwszej instancji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z 22 stycznia 2015 r., sygn. [...], oddalił skargę skarżącego na decyzję Komendanta Głównego Policji. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) w wyroku z 5 lipca 2016 r., sygn. [...], oddalił skargę kasacyjną skarżącego.

1.2. Skarżący wniósł o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją art. 95 ust. 3 pkt 3 oraz art. 97 ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.; dalej: ustawa o Policji). Postanowieniem z 7 lutego 2017 r. Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg w zakresie badania zgodności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z art. 30, art. 32, art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. Trybunał odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu w zakresie badania zgodności art. 97 ust. 5 ustawy o Policji z art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 Konstytucji z powodu niespełnienia wymogów formalnych.

Ponadto Trybunał, przychylając się do wniosku skarżącego, na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji TK), wydał 7 lutego 2017 r. postanowienie tymczasowe o wstrzymaniu wykonania decyzji Komendanta Stołecznego Policji nr [...] z 24 stycznia 2014 r. (sygn. Ts 235/16).

1.3. Skarżący podniósł, że zaskarżony przepis prowadzi do egzekucji administracyjnej, co wiąże się z brakiem zapewnienia minimalnej ochrony przed bezdomnością – choć taki obowiązek wynika z przepisów Konstytucji. Brak minimalnych gwarancji chroniących przed bezdomnością jest – jak argumentował skarżący – nie do pogodzenia z zasadą poszanowania i ochrony godności człowieka. W tym zakresie skarżący dostrzegł zróżnicowanie sytuacji osób podlegających egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej.

Ponadto zdaniem skarżącego treść zaskarżonego przepisu jest nieprawidłowo ukształtowana z punktu widzenia standardów konstytucyjnych (pominięcie prawodawcze) polegające na tym, że ustawodawca wyłączył drogę cywilną nie przewidując sytuacji wyjątkowych, dotyczących osób, które dysponują innym tytułem prawnym do lokalu niż wynikający z przepisów ustawy o Policji. Skarżący zarzucił zakwestionowanej regulacji nieprecyzyjność, „swoiste luki”, niezgodność z zasadą prawidłowej legislacji, w tym z prawem do ochrony praw nabytych i zasadą zaufania obywateli do państwa, co może doprowadzić do naruszenia prawa do sądu, rozumianego nie tylko formalnie i ogólnie jako dostęp do drogi sądowej, ale także materialnie jako możliwość skutecznego wyegzekwowania i dochodzenia ochrony praw w wyniku postępowania sądowego. Skarżący domaga się możliwości dochodzenia swoich praw w postępowaniu przed sądem powszechnym, co jest niemożliwe w sprawie rozstrzygniętej decyzją administracyjną. Skarżący twierdzi, że jego tytuł prawny do lokalu znajduje oparcie w przepisach kodeksu cywilnego, a nie w ustawie o Policji, zgodnie z którą tytułem prawnym do lokalu może być tylko decyzja o jego przydziale. Zdaniem skarżącego tytuł

prawny do lokalu winien być pojmowany szeroko, a nie wyłącznie w znaczeniu ustawy o Policji. Według skarżącego, ustawa o Policji z niewiadomych względów uniemożliwia wejście na grunt przepisów kodeksu cywilnego i wyłącza możliwość skorzystania m.in. z instytucji „wejścia w stosunek najmu” bądź uregulowania stosunku prawnego na podstawie innego przepisu, którego źródłem jest kodeks cywilny.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu, a zatem zgodnie z art. 42 pkt 10 ustawy o organizacji TK nie jest uczestnikiem postępowania.

3. Stanowisko Prokuratora Generalnego wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 9 maja 2017 r. Prokurator Generalny ocenił, że art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a w zakresie, w jakim nie przewiduje ochrony przed opróżnieniem lokalu z powodów społecznych oraz w okresie od 1 listopada do 31 marca, jest niezgodny z art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Prokuratora Generalnego postępowanie należy umorzyć w zakresie kontroli zgodności kwestionowanej normy z art. 2 i art. 32 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Według Prokuratora Generalnego skarżący nie uzasadnił, w czym upatruje naruszenia zasad wywodzonych z art. 2 Konstytucji przez zaskarżony przepis ustawy o Policji. Uzasadnieniem takim nie może być twierdzenie o braku jasnych unormowań w zakresie dopuszczalności przeniesienia sprawy rozstrzygniętej decyzją administracyjną na drogę postępowania przed sądem powszechnym, co w konsekwencji miałyby prowadzić do naruszenia prawa do sądu. Prokurator Generalny stwierdził również, że wzorcem kontroli w niniejszej sprawie nie może być art. 32 Konstytucji, podany przez skarżącego jako wzorzec samodzielny. Zabrakło bowiem powiązania tego wzorca z wolnością lub prawem, wynikającymi z innych przepisów Konstytucji, które zostałyby naruszone regulacją zakwestionowaną w skardze konstytucyjnej. Prokurator Generalny przyjął w konsekwencji, że dopuszczalnymi wzorcami kontroli w niniejszej sprawie są art. 45 ust. 1, art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny ocenił, że okoliczność, iż skarżący, wobec którego została wydana decyzja o opróżnieniu lokalu, nie może skorzystać z dobrodziejstwa niektórych instytucji kodeksu cywilnego czy też kodeksu postępowania cywilnego, nie może być interpretowana jako pozbawienie skarżącego prawa do sądu. Prokurator Generalny podkreślił, iż „prawo do sądu” nie może być utożsamiane z „prawem do sądu powszechnego”, ponieważ Konstytucja przewiduje, że także innego rodzaju sądy sprawują wymiar sprawiedliwości. Zgodnie z art. 175 ust. 1 Konstytucji, do katalogu sądów sprawujących wymiar sprawiedliwości zalicza się więc również sądy administracyjne, które rozpoznawały sprawę skarżącego.

Prokurator Generalny uznał natomiast za uzasadnione zarzuty dotyczące niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Osoby, wobec których wydawana jest decyzja na podstawie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji, zajmujące lokal bez tytułu prawnego i niebędące jednocześnie funkcjonariuszami Policji, mogą mieć czasem, z różnych przyczyn społecznych, trudności ze zdobyciem innego lokalu mieszkalnego. Decyzja o opróżnieniu lokalu może zatem prowadzić do wykwaterowania osób znajdujących się w określonej sytuacji społecznej donikąd bez zapewnienia absolutnego minimum w postaci przyznania tymczasowego miejsca zamieszkania. Wykwaterowanie osób znajdujących się w określonej sytuacji społecznej z lokali mieszkalnych bez wskazania im jakiegokolwiek dachu nad głową jest niehumanitarne, niezależnie od tego, jakie przepisy i w jakim trybie owo wykwaterowanie regulują (cywilnym czy administracyjnym) oraz czy ustawodawca osiągnie w ten sposób założony cel danego rozwiązania. Niehumanitarne jest też wykwaterowanie ludzi w porze zimowej, bez wskazania jakiegokolwiek lokalu, do którego ma nastąpić owo wykwaterowanie – przed czym również nie chroni zakwestionowany art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji.

Prokurator Generalny stwierdził, że kwestionowana regulacja stanowi pominięcie prawodawcze wymagające uzupełnienia przez ustawodawcę, niezależnie od tego, czy ustawodawca – dążąc do zrealizowania celu, jakiemu służą mieszkania funkcjonariuszy Policji – świadomie pominął gwarancje chroniące przed bezdomnością w zaskarżonym przepisie ustawy o Policji. Naruszony został bowiem konstytucyjny wzorzec związany z istotą człowieczeństwa – nienaruszalna godność człowieka – do której poszanowania i ochrony zobowiązane są władze publiczne, a także minimum związane z przeciwdziałaniem bezdomności, którego źródłem jest art. 75 ust. 1 Konstytucji.

4. Stanowisko Sejmu wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego 11 stycznia 2018 r. Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku w zakresie kontroli zgodności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z art. 30 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji. Wniósł też o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W ocenie Sejmu, rozstrzygnięcie zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 2017 r., sygn. K 27/15, czyni zbędnym ponowne orzekanie o zgodności zaskarżonego w niniejszej sprawie art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z art. 30 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji. O zbędności orzekania w tym zakresie przesądza tożsamość problemu konstytucyjnego. Sejm stanął na stanowisku, że rozstrzygnięcie wydane w zainicjowanej wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich sprawie o sygn. K 27/15, stwierdzające zakresową niezgodność z Konstytucją art. 144 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, uniemożliwia eksmisję donikąd i stanowi w istocie rozstrzygnięcie problemu skarżącego również w niniejszej sprawie.

W ocenie Sejmu, przesłanka zbędności orzekania, uzasadniająca umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jest również spełniona w zakresie badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika konstytucyjne prawo do sądu. Kwestia ta została bowiem wyjaśniona przez Trybunał w sprawie o sygn. SK 29/16. Jakkolwiek norma ta nie została powołana w rozpatrywanej wtedy skardze konstytucyjnej jako wzorzec konstytucyjnej kontroli, to jednak uzasadnienie wydanego w tej sprawie wyroku TK z 15 listopada 2017 r. nie pozostawia wątpliwości, że zastosowanie trybu administracyjnego, a następnie trybu kontroli sądowoadministracyjnej w postępowaniu zmierzającym do wykwaterowania osób zajmujących bez tytułu prawnego lokal służbowy, nie stanowi naruszenia konstytucyjnego prawa do sądu.

W związku z tym, że w wyroku o sygn. SK 29/16 Trybunał przesądził o zgodności art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji z art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji, a także, że w ocenie Sejmu z uzasadnienia tego wyroku jednoznacznie wynika, iż przepis ten nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu, Sejm uznał, że nie została spełniona przesłanka dopuszczalności kontroli konstytucyjnej w odniesieniu do art. 2 Konstytucji jako wzorca o charakterze wyłącznie subsydiarnym. Sejm wskazał jednocześnie na brak należytego uzasadnienia zarzutu naruszenia przez zaskarżony przepis ustawy o Policji zasad wywodzonych z art. 2 oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Sejmu, art. 32 ust. 1 Konstytucji został wskazany przez skarżącego jako samodzielny wzorzec kontroli, co nie spełnia wymogów formalnych stawianych skardze konstytucyjnej. Ponadto, zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji nie został uzasadniony w stopniu pozwalającym na przyjęcie, że doszło do podważenia domniemania konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji TK). Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074, ze zm.) do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji TK stosuje się przepisy tej ustawy.

W związku z powyższym do postępowania zainicjowanego skargą konstytucyjną z 16 listopada 2016 r. zastosowanie mają przepisy ustawy o organizacji TK.

2. Skarżący zakwestionował art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2017 r. poz. 2067, ze zm.; dalej: ustawa o Policji), który przewiduje, że decyzję o opróżnieniu lokalu mieszkalnego wydaje się w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego, o którym mowa w art. 90 (chodzi o lokale będące w dyspozycji ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub podległych mu organów, przeznaczone na lokale mieszkalne dla policjantów), przez policjanta lub członków jego rodziny albo inne osoby – bez tytułu prawnego.

Skarżący wskazał, że powyższy przepis prowadzi do naruszenia godności człowieka przez brak minimalnej ochrony przed bezdomnością i możliwość przeprowadzenia eksmisji „na bruk”.

Tożsamy zarzut wobec tego samego przepisu został sformułowany w sprawie o sygn. SK 29/16. W wyroku z 15 listopada 2017 r. (OTK ZU A/2017, poz. 75) Trybunał orzekł, że przewidziana w art. 95 ustawy o Policji decyzja o opróżnieniu lokalu – sama przez się – nie prowadzi jeszcze do wykwaterowania donikąd osób znajdujących się w trudnej sytuacji społecznej, bez zapewnienia absolutnego minimum w postaci przyznania tymczasowego dachu nad głową i uznał, że art. 95 ust. 3 pkt 3 ustawy o Policji (wraz z innymi zaskarżonymi w sprawie przepisami) jest zgodny ze – wskazanymi również w niniejszej sprawie – art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Upřednie rozpoznanie sprawy konstytucyjności określonego przepisu prawnego z punktu widzenia tych samych zarzutów nie może być uznane za prawnie obojętne. Instytucją zapewniającą stabilizację sytuacji powstałych w wyniku ostatecznego orzeczenia jako formalnie prawomocnego jest zasada *ne bis in idem*. Trybunał Konstytucyjny umarza wówczas postępowanie ze względu na zbędność wydania wyroku. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie.

Jednocześnie należy podkreślić, że Trybunał przyznał w sprawie o sygn. SK 29/16, że sytuacja polegająca na konieczności opuszczenia lokalu mieszkalnego bez możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych naruszała standard konstytucyjny ukształtowany w orzecznictwie trybunalskim. Jednak, według Trybunału, brak ochrony przed bezdomnością był skutkiem wadliwego unormowania egzekucji administracyjnej.

Powyższy problem konstytucyjny został już wcześniej dostrzeżony w sprawie o sygn. K 27/15, zainicjowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich. W wyroku z 18 października 2017 r. Trybunał orzekł, że art. 144 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201 i 1475; obecnie: Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.) w zakresie, w jakim odnosi się do egzekucji z nieruchomości lub lokalu (pomieszczenia) służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych zobowiązanego, jest niezgodny z art. 30, art. 71 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji przez to, że nie zawiera regulacji



gwarantujących minimalną ochronę przed bezdomnością osobom, które nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych (OTK ZU A/2017, poz. 74). Tym samym Trybunał zobowiązał ustawodawcę do określenia zakresu ochrony przed eksmisją „donikąd” w egzekucji administracyjnej.

3. Z uwagi na powyższe, w niniejszej sprawie nieaktualny stał się zarzut naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji przez brak zapewnienia minimalnej ochrony przed egzekucją „na bruk” w postępowaniu administracyjnym, w porównaniu do osób podlegających egzekucji sądowej, co w tym zakresie czyni orzekanie zbędnym. Skarżący nie sformułował jednocześnie innych zarzutów dotyczących naruszenia zasady równości, które mogłyby być rozpatrzone w trybie kontroli konkretnej, w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji TK skarżący musi wskazać, która przysługująca mu konstytucyjna wolność lub prawo, i w jaki sposób, zostały naruszone. Zgodnie z ugruntowanym poglądem Trybunału Konstytucyjnego wymóg ten pozostaje aktualny również wtedy, gdy skarżący powołuje się na naruszenie zasady równości. Trybunał w swoim orzecznictwie przyjmuje, że art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną i dlatego na gruncie skargi konstytucyjnej winien być odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji regulujących wolności lub prawa podmiotowe jednostki. Mamy tu zatem do czynienia z sytuacją „współstosowania” dwóch przepisów ustawy zasadniczej – nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który – jej zdaniem – został naruszony przez regulację ustawową lub podustawową (zob. wyrok TK z 12 lipca 2016 r., sygn. SK 40/14, OTK ZU A/2016, poz. 57). Należy zatem wskazać, w zakresie jakiego prawa/wolności konstytucyjnej występuje nierówność. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej takiego wskazania brakuje. Co więcej, z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że takich praw/wolności nie można, co do zasady, sformułować na gruncie przywołanych w niniejszej sprawie przez skarżącego art. 30 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Tylko w wyjątkowych wypadkach – jak w powołanej wyżej sprawie o sygn. SK 29/16 – z uwagi na bezwzględne konstytucyjne gwarancje ochrony godności człowieka Trybunał dopuszczał art. 30 Konstytucji jako wzorzec kontroli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Również wyjątkowo rozważał w takim trybie zgodność przepisów z art. 75 ust. 1 Konstytucji, ale tylko w takim zakresie, w jakim przepis ten zawiera gwarancje minimalnej ochrony przed bezdomnością. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w szerszym zakresie ocena przepisów z punktu widzenia powyższych wzorców jest – w postępowaniu skargowym – niemożliwa. Dotyczy to również powoływanego, w związku z tymi wzorcami, zarzutu naruszenia zasady równości. Po pierwsze, z uwagi na naturę chronionej wartości, nie sposób porównać poziomu ochrony godności człowieka. Ocena przepisów z punktu widzenia tej wartości jest tylko „zerojedynkowa” – albo przepis prowadzi do naruszenia godności ludzkiej albo nie. Po drugie, Trybunał nie dokonuje oceny równego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli w sytuacji, gdy żadna osoba nie ma opartego na Konstytucji roszczenia o dostarczenie jej lokalu mieszkalnego, skierowanego przeciwko państwu (zob. wyrok TK z 9 września 2003 r., sygn. SK 28/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74). Innymi słowy brak jest prawa podmiotowego po stronie skarżącego i odpowiadającego mu obowiązku ustawodawcy wprowadzenia przepisów o określonej – oczekiwanej przez skarżącego – treści. Skarżący nie przedstawił argumentów, które skłoniłyby Trybunał Konstytucyjny do zmiany powyższego stanowiska.

Ponadto, zastosowanie zasady równości ma miejsce wtedy, gdy skarżący wykaże, że pewna grupa podmiotów charakteryzuje się istotną cechą podobną, a ustawodawca potraktował inaczej niektóre podmioty należące do tej grupy (nierówne potraktowanie równych). Nawet wtedy orzeczenie Trybunału nie musi prowadzić do uzyskania przez skarżącego oczekiwanych przez niego praw przyznanych podmiotom podobnym. Interwencja ustawodawcy może prowadzić do odebrania przywileju i zrównania w prawach, a co za tym idzie przywrócenia stanu zgodności z konstytucyjną zasadą równości. Niemniej w niniejszej sprawie skarżący nie wskazał, zdaniem Trybunału, grupy podmiotów podobnych i nie określił na czym owo podobieństwo miałyby polegać. Co równie istotne, skarżący nie wykazał również, aby dostrzeżona przez niego nierówność wynikała z treści zaskarżonego przepisu. Trybunał Konstytucyjny nie może, w ramach niniejszego postępowania, przeprowadzić systemowej analizy zastosowanych przez ustawodawcę rozwiązań dotyczących mieszkań służbowych.

W związku z powyższym Trybunał uznał za niedopuszczalne rozpoznanie w niniejszym postępowaniu zarzutu naruszenia zasady równości w zakresie wykraczającym poza problem rozwiązany już we wcześniejszych, powołanych wyżej orzeczeniach Trybunału.

4. Skarżący sformułował również zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji) w związku z naruszeniem prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), rozumianego w sposób materialny jako „możliwość skutecznego wyegzekwowania, dochodzenia ochrony praw w wyniku postępowania sądowego” (s. 3 pisma z 23 grudnia 2016 r. uzupełniającego skargę konstytucyjną). Skarżący nie wykazał jednak istnienia prawa, którego ochrony się domaga. Skarżący stwierdził, że wstąpił w stosunek najmu zgodnie z art. 691 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.; dalej: k.c.), gdy tymczasem z uzasadnienia wyroku NSA z 5 lipca 2016 r., wydanego w sprawie skarżącego, wynika jednoznacznie, że art. 691 k.c. nie ma zastosowania w sprawach dotyczących mieszkań, o których mowa w art. 90 ustawy o Policji i że w związku z tym skarżący nie wstąpił w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie tego przepisu. Co więcej, ocena możliwości zastosowania art. 691 k.c. nie była dokonywana na podstawie zaskarżonego w niniejszej sprawie przepisu ustawy o Policji. Problemem skarżącego nie jest zatem treść zaskarżonego artykułu ustawy o Policji, a to, że orzeczenie wydane w jego sprawie wykluczyło wstąpienie w stosunek najmu przedmiotowego lokalu. Innymi słowy, skarżący opiera swój zarzut na subiektywnym odczuciu i indywidualnym oczekiwaniu co do treści rozstrzygnięcia w jego sprawie. Sposób zastosowania przepisów prawnych nie podlega jednak kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał pragnie jedynie zwrócić uwagę, że zastosowanie oczekiwanego przez skarżącego rozwiązania prowadziłyby do tego, że ograniczenie kręgu osób uprawnionych do zajmowania lokali przeznaczonych na mieszkania dla policjantów stałoby się iluzoryczne i wiązałoby się z uszczupleniem zasobów znajdujących się w dyspozycji jednostek organizacyjnych Policji.

Podsumowując, Trybunał podzielił w niniejszej sprawie pogląd wyrażony w wyroku z 15 listopada 2017 r., sygn. SK 29/16, że objęcie kwestii przydziału mieszkań służbowych funkcjonariuszom Policji regulacją odrębną jest uzasadnione. Skarżący nie wskazał zaś konstytucyjnej podstawy, w szczególności wynikającej z art. 45 ust. 1 Konstytucji, która unieвозмоżliwiałaby wprowadzenie w tym zakresie takiej odrębnej regulacji.

W świetle powyższego Trybunał ocenił, że zarzut dotyczący naruszenia art. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji nie spełnia wymagań formalnych. Skarżący nie powołał argumentów i dowodów na poparcie sformułowanego zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. Wydanie orzeczenia jest w tym zakresie niedopuszczalne.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.