

WYROK*
z dnia 14 maja 2001 r.
Sygn. SK 1/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska – przewodnicząca
Teresa Dębowska-Romanowska
Lech Garlicki
Stefan J. Jaworski
Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 14 maja 2001 r. na rozprawie skargi konstytucyjnej Piotra K. z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: skarżącego, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Prokuratora Generalnego w sprawie zgodności:

- 1) art. 94 ust. 1 oraz art. 95 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 101, poz. 1092) z art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz
- 2) § 1 ust. 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (MP Nr 76, poz. 709) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

o r z e k a:

Art. 94 ust. 1 oraz art. 95 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 101, poz. 1092) są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552, Nr 53, poz. 638) umorzyć postępowanie w zakresie zarzutu niezgodności § 1 ust. 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (MP Nr 76, poz. 709) z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 48, poz. 507.

Uzasadnienie:

I

1. W skardze konstytucyjnej Piotra K. złożonej 28 kwietnia 1999 r. zarzucono, że art. 94 pkt 1 i art. 95 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity z 2000 r. Dz.U. Nr 101, poz. 1092; dalej: ustawa o Policji), narusza wynikające z art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji RP prawo skarżącego do równego traktowania go przez władze publiczne w zakresie pomocy finansowej dla funkcjonariuszy policji. Ponadto skarżący zarzuca, iż § 1 ust. 2 zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 września 1997 r. w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (MP Nr 76, poz. 709; dalej: zarządzenie MSWiA), jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż jego treść przekracza zakres upoważnienia ustawowego.

2. Skarżący wraz ze swą żoną, będącą najemcą zajmowanego przez nich lokalu mieszkalnego, nabył na własność od Gminy Śmigiel zajmowany lokal mieszkalny. Skarżący, będąc funkcjonariuszem policji, zwrócił się do Komendanta Rejonowego Policji w Lesznie z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej w związku z nabyciem na własność wskazanego lokalu. Jako podstawę wniosku skarżący wskazał art. 94 pkt 1 ustawy o Policji. Decyzją nr 2/98 z 22 stycznia 1999 r. Komendant Rejonowy Policji stwierdził, iż w myśl art. 95 ustawy o Policji pomoc finansowa nie przysługuje funkcjonariuszowi, którego małżonek posiada lokal mieszkalny lub dom w miejscowości, w której pełni on służbę lub w miejscowości pobliskiej. Decyzja powyższa została utrzymana w mocy decyzją nr 21/98 z 12 lutego 1998 r. Komendanta Wojewódzkiego Policji w Lesznie. Na powyższą decyzję Piotr K. złożył skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 5 lutego 1999 r. (*sygn. II SA/Po 774/98*) skargę tę oddalił. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skarżący przed nabyciem własności przedmiotowego lokalu mieszkalnego nie spełnił warunków do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 95 ustawy o Policji. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z art. 94 ust. 1 ustawy o Policji wynika, że niespełnienie warunków przewidzianych w art. 95 tej ustawy oznacza też brak uprawnień do pomocy finansowej na nabycie mieszkania na własność.

3. Według skarżącego, uzależnienie przyznania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni, domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną własność od braku posiadania lokalu mieszkalnego narusza zasadę równości. Skarżący wskazuje, iż nie przysługuje mu pomoc finansowa na przekształcenie prawa najmu w prawo własności lokalu mieszkalnego, choć inne osoby nie posiadające stosownego lokalu mieszkalnego mogą taką pomoc otrzymać i to dalej idącą. Pomoc ta jest bowiem przeznaczona na uzyskanie lokalu spółdzielczego, domu jednorodzinnego lub odrębnej własności lokalu mieszkalnego dla osób nie posiadających dotychczas lokalu mieszkalnego. Według skarżącego art. 94 pkt 1 i art. 95 ustawy o Policji powoduje, iż znalazł się on w gorszej sytuacji niż wskazana wyżej kategoria osób. Takie zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy nie znajduje uzasadnienia w konstytucyjnej zasadzie równości i sprawiedliwości. Skarżący wskazał na naruszenie zasady równości w zakresie

prawa funkcjonariuszy Policji do pomocy finansowej na rzecz uzyskania mieszkania. Zdaniem skarżącego prawo to wynika z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

4. W skardze konstytucyjnej podniesiono też, że § 1 ust. 2 zarządzenia MSWiA przekracza delegację ustawową zawartą w art. 94 pkt 2 ustawy o Policji. Skarżący uważa, że wskazane w § 1 ust. 2 zarządzenia MSWiA ograniczenie prawa do pomocy finansowej nie wynika z art. 94 pkt 1 ustawy o Policji. Przekroczenie delegacji ustawowej polega na sformułowaniu przesłanek udzielania pomocy finansowej w akcie wykonawczym w sposób odmienny od regulacji ustawowej.

5. Postanowieniem z 2 sierpnia 1999 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawo funkcjonariusza policji do otrzymania pomocy finansowej na zaspokojenie swych potrzeb mieszkaniowych, które skarżący wywodzi z art. 75 Konstytucji RP może być dochodzone zgodnie z art. 81 Konstytucji RP tylko w granicach określonych w ustawie. Również zarzut niezgodnego z zasadą równości ukształtowania tego prawa może być dochodzony tylko w granicach ustawy. W przeciwnym wypadku nastąpiłoby bowiem obejście konstytucyjnego zakazu z art. 81.

6. Na postanowienie odmawiające nadania skardze konstytucyjnej dalszego biegu Piotr K. złożył zażalenie.

W zażaleniu skarżący wniósł o nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu wskazując, iż nie wywodzi on swego prawa z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, lecz z ustawy o Policji. Zdaniem skarżącego ustawodawca realizując pomoc mieszkaniową w odniesieniu do funkcjonariuszy Policji, określił zasady rozdziału tej pomocy z naruszeniem zasady równości.

7. Trybunał Konstytucyjny, w składzie trzyosobowym, postanowieniem z 12 stycznia 2000 r. wydanym na posiedzeniu niejawnym uwzględnił zażalenie, konstatując: + ogólność użytych w art. 75 ust. 1 Konstytucji sformułowań utrudnia określenie zakresu i treści obowiązków władz publicznych oraz odpowiadających im uprawnień obywateli. Za tym, że art. 75 ust. 1 wyraża jednak publiczne prawa podmiotowe, przemawia zarówno usytuowanie tego przepisu w rozdziale II Konstytucji, zatytułowanym "Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne", jak i sformułowanie art. 81 Konstytucji, w którym wyraźnie mówi się o "prawach" określonych w art. 75. Ustalenie treści tych praw już na płaszczyźnie konstytucyjnej utrudnia fakt, iż należą one do kategorii praw ekonomicznych i socjalnych, a realizacja praw tego typu wiąże się ściśle z materialnymi możliwościami państwa. Dotyczy to zwłaszcza obowiązków nałożonych na władze publiczne w tej części art. 75 ust. 1, w której mówi się o przeciwdziałaniu bezdomności i wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego. Możliwość wywodzenia przez obywateli konkretnych uprawnień znajduje oparcie jedynie w końcowej części art. 75 ust. 1, gdzie mówi się o ciężącym na władzach publicznych obowiązku wspierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Art. 75 Konstytucji, na równi z innymi przepisami wyliczonymi w art. 81 Konstytucji, nie stanowi samoistnej podstawy uprawnień, których obywatel mógłby dochodzić wobec organów władzy publicznej. Możliwość ich dochodzenia uzależniona jest od obowiązywania ustawy określającej treść, zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz tryb dochodzenia danego uprawnienia. Art. 81 Konstytucji nie wyłącza natomiast oceny zgodności takiej ustawy z przepisami, zasadami i wartościami konstytucyjnymi.

Osoba wnosząca skargę konstytucyjną jest obowiązana wskazać prawo konstytucyjne, które jej zdaniem zostało naruszone (art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Wymaga to wskazania przepisu konstytucji, będącego podstawą określania treści tego prawa podmiotowego (zob. *wyroki w sprawach: SK 7/98, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 114, SK 12/98, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 96*). Brak wskazania naruszonego prawa lub też wskazanie prawa, które nie ma rangi konstytucyjnej, stanowi brak uzasadniający odmowę nadania skardze dalszego biegu. W przedmiotowej sprawie skarżący powołał się na naruszenie prawa do uzyskania od państwa pomocy przy zakupie na własność zajmowanego dotychczas mieszkania. Wątpliwości co do tego, czy uprawnienie, na którego naruszenie wskazuje skarżący, mieści się w zakresie art. 75 ust. 1 Konstytucji nie mogą być rozstrzygnięte podczas wstępnego rozpoznania. Na tym etapie postępowania skarga konstytucyjna może być badana jedynie w zakresie określonym w art. 49 w związku z art. 36 i art. 47 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

8. Odnosząc się do podniesionych w skardze zarzutów niezgodności przepisów art. 94 pkt 1 i art. 95 ustawy o Policji z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP (zasadą równości i sprawiedliwości społecznej) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wyjaśnił, że prawo policjanta w służbie stałej do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej jest ściśle powiązane z prawami i obowiązkami policjanta wynikającymi ze stosunku służbowego. Celem przepisu (art. 94 pkt 1) jest to, ażeby policjant w służbie stałej mieszkał w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej. Z tym celem, a nie przywilejem, związane jest prawo, o którym mowa w art. 88 ustawy o Policji. Jeżeli policjant ma odpowiednie mieszkanie (art. 95), to ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, a zatem nie powstaje prawo do lokalu mieszkalnego, jak również prawo do pomocy, stanowiące surogat realizacji prawa do lokalu.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, odnosząc się do zarzutu niezgodności § 1 ust. 2 zarządzenia MSWiA z art. 92 ust. 1 Konstytucji stwierdził, że zgodnie z przepisem art. 94 ust. 2 ustawy o Policji, Minister Spraw Wewnętrznych określa zasady przyznawania i zwrotu oraz wysokości pomocy finansowej, o której mowa w ust. 1. Wykonaniem powyższej delegacji jest wydane 30 września 1997 r. zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego lub domu przez policjantów (MP Nr 76, poz. 709).

W myśl § 1 ust. 2 tego zarządzenia, pomocy finansowej nie przyznaje się policjantowi, który nie spełnia warunków do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej, zgodnie z art. 95 ustawy o Policji. Zapis ten należy interpretować w kontekście przepisów ustawy o Policji, w szczególności rozdziału 8 "Mieszkania funkcjonariuszy Policji", a także § 1 ust. 1 powołanego zarządzenia, w którym określono zakres przedmiotowy tegoż zarządzenia jako regulującego zasady przyznawania pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej albo domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość policjantowi, który nie otrzymał lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej właściwego organu.

Jedną z tych zasad jest to, że pomocy finansowej nie przyznaje się policjantowi, który nie spełnia warunków do otrzymania lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej i co za tym idzie nie trafne jest twierdzenie skarżącego, iż ust. 2 § 1 zarządzenia MSWiA przekracza zakres upoważnienia dla Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji określony w art. 94 ust. 2 ustawy o Policji.

Sytuacje, w których policjant nie otrzymuje pomocy finansowej zawierają się w zakresie pojęcia “zasady przyznawania (...) pomocy finansowej”, o których mowa w delegacji określonej w art. 94 pkt 2 ustawy o Policji.

9. Prokurator Generalny, odnosząc się wprost do zaskarżonych przepisów ustawy o Policji stwierdził, że znajdują się one w rozdziale 8 ustawy dotyczącym mieszkań funkcjonariuszy Policji, a jego art. 88 ust. 1 stwierdza, że “Policjantowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę, lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień wynikających z przepisów odrębnych”. Stanowi on zatem generalną normę w omawianym zakresie, którą bliżej precyzują nie tylko zaskarżone przepisy, ale także np. art. 92 ustawy. Całokształt przepisów zawartych w rozdziale 8 ustawy zmierza do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych policjantów – nie posiadających mieszkań – w drodze przydziału odpowiedniego mieszkania, pomocy finansowej na jego nabycie lub przyznania równoważnika pieniężnego na remont mieszkania albo na cele związane z brakiem mieszkania w miejscu pełnienia służby lub miejscowości pobliskiej. Przepisy art. 94 pkt 1 i art. 95 ustawy ściśle wiążą się z przyjętą w ustawie koncepcją udzielania pomocy w zakresie mieszkaniowym tylko tym policjantom, którzy nie dysponują właściwymi lokalami. Kryterium to jawi się także jako cecha relewantna tej grupy osób. Funkcjonariuszy nie dysponujących lokalami mieszkalnymi nie da się bowiem zakwalifikować do tej samej grupy faktycznej i prawnej (relewantnej) osób, których potrzeby lokalowe są już zaspokojone. Brak jest także wystarczających przesłanek do przyjęcia, iż przepisami tymi naruszona została zasada sprawiedliwości społecznej skoro się zważy, iż omawiana pomoc, w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ma charakter pomocniczy, związany z należyтым funkcjonowaniem organów bezpieczeństwa i porządku publicznego, nie zaś z ogólnym celem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, o których mowa w art. 75 Konstytucji RP.

Prokurator Generalny zauważa, że wskazane przepisy ustawy nie pozostają w jednakowej relacji do wzorców kontroli. Bezpośrednie zastosowanie w rozstrzyganej przez NSA sprawie miał niewątpliwie przepis art. 94 pkt 1 ustawy, natomiast jej art. 95 ma z nim pomocniczy związek. Ten ostatni przepis, choć dotyczy także problematyki mieszkaniowej policjantów, to jednak stwierdza tylko, w sposób wyczerpujący, kiedy policjantowi nie może być przydzielony lokal mieszkalny decyzją administracyjną. Skarżący nie występował o przydział lokalu w tym trybie i stąd powołanie go jako podstawy rozstrzygnięcia sprawy budzi istotną wątpliwość co do trafności powołania go, a co zatem idzie wątpliwa jest zasadność kontroli jego zgodności, w tej sprawie, z powołanymi przepisami Konstytucji RP.

Odnosnie zarzutu niezgodności § 1 ust. 2 zarządzenia MSWiA z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP Prokurator Generalny stwierdził, że wadą tego aktu jako całości jest jego ranga wśród źródeł prawa. Zarządzenie wydane zostało 30 września 1997 r. W myśl art. 87 Konstytucji zarządzenia nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, a materia regulowania przedmiotowym zarządzeniem niewątpliwie kwalifikowała się co najmniej do uregulowania rozporządzeniem. Badany, z tego punktu widzenia, przepis § 1 ust. 2 zarządzenia jest sprzeczny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Ostatnio problematyka treści upoważnienia obszernie omówiona została w wyroku Trybunału Konstytucyjnego sygn. K. 12/99, którego tezy wspierają wyrażony pogląd. Sprzeczności takiej trudno natomiast jest się dopatrzeć w płaszczyźnie merytorycznej (treści przepisu). Badanie zaskarżonego przepisu, w tym zakresie, ze wskazanym wzorcem, tj. art. 92 ust. 1 Konstytucji, zdaje się być nieuprawnione, bo wzorzec ten nie zawiera desygnatów z którymi można by badać jego treść merytoryczną.

Zaskarżony przepis zarządzenia w zakresie materialnoprawnym w pierwszej kolejności winien być badany w zakresie jego zgodności z art. 94 pkt 1 i ewentualnie z innymi przepisami ustawy o Policji. Na tle przepisów rozdziału 8 ustawy nie budzi jednak zastrzeżeń badany przepis zarządzenia co do jego zgodności z nimi. Podstawową zasadą jaką przyjęto w ustawie, w tym zakresie, jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych policjantów, którzy nie posiadają mieszkań w miejscu pełnienia służby. Skarżący w takiej sytuacji się nie znajdował i stąd nie mógł skorzystać z pomocy finansowej na zakupione wcześniej mieszkanie. Nie występują też wystarczające przesłanki aby sposób uregulowania tej problematyki w art. 94 ust. 1 i art. 95 ustawy o Policji można było zakwalifikować jako sprzeczne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

10. Marszałek Sejmu pismem z 30 stycznia 2001 r. zajął stanowisko, iż zaskarżone przepisy ustawy o Policji są zgodne z art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Ograniczenie pomocy udzielonej policjantom na nabycie mieszkania na własność do tych policjantów, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w miejscu pełnienia służby zgodne jest bowiem z celem szczególnej pomocy dla policjantów w uzyskaniu mieszkania, przewidzianej tą ustawą. Została ona wprowadzona dlatego, aby umożliwić policjantom zamieszkanie w miejscu pełnienia służby. Tak zakreślony krąg podmiotowy policjantów uprawnionych do pomocy w nabyciu mieszkania na własność, zdaniem Marszałka Sejmu, jest zgodny zarówno z zasadą równości obywateli wobec prawa, jak i z zasadą sprawiedliwości społecznej.

II

Na rozprawie 14 maja 2001 r. skarżący i uczestnicy postępowania: Przedstawiciel Sejmu, Prokurator Generalnego i Ministra Spraw Wewnętrznych podtrzymali stanowiska złożone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

W skardze konstytucyjnej został sformułowany zarzut naruszenia przez art. 94 pkt 1 i art. 95 pkt 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, prawa skarżącego do równego traktowania go przez władze publiczne w zakresie pomocy finansowej dla funkcjonariuszy Policji na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Skarżącemu mimo, że wykupił mieszkanie na własność nie przysługuje bowiem przewidziana w art. 94 ust. 1 ustawy o Policji pomoc finansowa na uzyskanie mieszkania, chociaż nie otrzymał on mieszkania na podstawie decyzji administracyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu orzekł ostatecznie o prawie skarżącego do pomocy finansowej na wykup mieszkania na podstawie art. 94 pkt 1 w zw. z art. 95 pkt 3 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Pierwszy z tych przepisów określa krąg policjantów, którym przysługuje pomoc finansowa na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Zalicza do nich tych policjantów, którzy nie otrzymali lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej. Natomiast drugi z nich wskazuje, którym policjantom nie przydziela się lokalu mieszkalnego na podstawie decyzji administracyjnej. Zalicza do nich m.in. w pkt. 2 policjanta posiadającego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej lokal mieszkalny odpowiadający co

najmniej przysługującej mu powierzchni mieszkalnej albo dom jednorodzinny lub dom mieszkalno-pensjonatowy, a w pkt. 3 policjanta, którego małżonek posiada lokal mieszkalny lub dom określony w pkt. 2. Do tej ostatniej kategorii policjantów należy skarżący. Jego zdaniem wyłączenie poprzez art. 95 pkt 3 z grona policjantów, którym przydziela się mieszkanie na podstawie decyzji administracyjnej tych, których małżonek posiada lokal mieszkalny, a w konsekwencji tego także z kręgu policjantów uprawnionych zgodnie z art. 94 ust. 1 do pomocy finansowej na uzyskanie lokalu mieszkalnego, narusza art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 75 Konstytucji.

Przepisem konstytucji odnoszącym się wprost do obowiązków władz publicznych w przedmiocie zaspakajania potrzeb mieszkaniowych jest art. 75 ust. 1 Konstytucji. Stanowi on, 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. Skarżący nie należy do kategorii osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, skoro zamieszkuje wraz z małżonką w mieszkaniu, odpowiadającym przysługującej mu powierzchni mieszkalnej. Nie mają więc do niego zastosowania postanowienia art. 75 ust. 1 Konstytucji dotyczące przeciwdziałania bezdomności i wspierania rozwoju budownictwa socjalnego. Skarżący powołuje się wobec tego także na sformułowany w tym przepisie obowiązek władz publicznych popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Artykuł 75 Konstytucji dotyczy praw ekonomicznych i socjalnych; mogą być one naruszane i stanowić przez to podstawę skargi konstytucyjnej w szczególnych sytuacjach: 1) gdy ustawodawca zastosował środki, które nie mogą doprowadzić do realizacji konstytucyjnego celu, 2) ustawa ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę prawa, 3) ustawowa regulacja prawa nie uwzględnia minimum prawa, wyznaczonego przez jego istotę (tak m.in. J. Trzcíński: *uwaga 6 do art. 79 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 10)

Artykuł 75 Konstytucji nie konkretyzuje zakresu działań władz publicznych w tym przedmiocie. Zgodnie z art. 81 Konstytucji, praw określonych we wskazanym przepisie można dochodzić w granicach określonych w ustawie. Wyrazem ustawowej konkretyzacji przewidzianego w art. 75 ust. 1 Konstytucji obowiązku władz publicznych prowadzenia polityki popierania działań obywateli do uzyskania własnego mieszkania jest ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24). Ustawa ta przewiduje preferencyjne zasady nabywania na własność przez lokatorów mieszkań będących własnością Skarbu Państwa, przedsiębiorstw państwowych, innych państwowych osób prawnych i niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa. Ustawa ma zastosowanie do wszystkich obywateli będących lokatorami wskazanych mieszkań, a więc także do policjantów. Na preferencyjnych zasadach sprzedawane są także lokatorom mieszkania będące w gestii samorządu terytorialnego. Z tej możliwości skorzystał także skarżący.

Dalej idące ułatwienia nabywania na własność lokali mieszkalnych nie są dla ogółu obywateli przewidziane. Artykuł 75 ust. 1 Konstytucji nie daje też podstaw do formułowania obowiązku władz publicznych udzielania w tej mierze dalej idącej pomocy obywatelom. Wskazane ustawowe ułatwienia dla obywateli w nabywaniu mieszkań na własność spełniają bowiem wymóg uwzględnienia w regulacjach ustawowych co najmniej minimum tego prawa konstytucyjnego, wyznaczonego jego istotą. Stąd też art. 75 ust. 1 Konstytucji nie może samodzielnie stanowić relewantnego wzorca do oceny konstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy o Policji. Niezbędne jest odwołanie się

także do art. 32 ust. 1 Konstytucji, wyrażającego zasadę równości obywateli wobec prawa. Ustawa o Policji przewiduje bowiem dalej idącą pomoc władz publicznych w uzyskaniu mieszkań, niż przepisy dotyczące ogółu obywateli. Chodzi więc o to, czy skarżący jako policjant nie został pozbawiony tej szczególnej pomocy z naruszeniem zasady równości obywateli wobec prawa. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, iż zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się relewantną cechą istotną w równym stopniu mają być traktowane równo – bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i *faworyzujących* (*orzeczenia z: 9 marca 1988 r., U. 7/87; 29 września 1997 r., K. 15/97*). Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu. Innymi słowy wprowadzane zróżnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Za odmiennym traktowaniem podmiotów podobnych mogą zwłaszcza przemawiać inne zasady lub wartości konstytucyjne, uzasadniające odmienne potraktowanie podmiotów podobnych (*orzeczenie z 3 września 1996 r., K. 10/96, OTK ZU Nr 4/1996*).

Ratio legis szczególnej pomocy w uzyskaniu mieszkania przez funkcjonariusza Policji wynika z art. 88 ust. 1 ustawy o Policji, który stanowi, że funkcjonariuszowi w służbie stałej przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego w miejscowości, w której pełni służbę lub w miejscowości pobliskiej, z uwzględnieniem liczby członków rodziny oraz ich uprawnień przysługujących z mocy przepisów odrębnych. Pomoc ta została wprowadzona w interesie służby, z uwagi na daleko idącą dyspozycyjność funkcjonariuszy Policji. Ze wskazanym przepisem art. 88 ust. 1 ustawy koresponduje powołany już art. 95 pkt 2 i 3 tejże ustawy, wyłączający z grona policjantów którym przydziela się lokal mieszkalny na podstawie decyzji administracyjnej tych policjantów, którzy posiadają w miejscowości w której pełnią służbę lub pobliskiej odpowiedni lokal mieszkalny oraz tych, których małżonek posiada taki lokal mieszkalny.

Analiza treści powołanych przepisów wyraźnie wskazuje, że szczególna pomoc w uzyskaniu mieszkania przez policjantów uzasadniona jest dążeniem do zapewnienia policjantowi możliwości zamieszkania w miejscowości, w której pełni służbę. Stanowisko takie zajął także NSA w uchwale siedmiu sędziów z 29 marca 1999 r. (OPS 1/99, ONSA/1999/3/77). Ustawa o Policji nie formułuje praw podmiotowych wszystkich policjantów do uzyskania pomocy finansowej do nabycia mieszkania na własność, bez względu na to, czy mają oni zaspokojone potrzeby mieszkaniowe w miejscu pełnienia służby. Powołane przepisy konstytucji nie obligują też ustawodawcy do zakreslenia tak szerokich ram pomocy udzielanej policjantom w celu zapewnienia im możliwości nabywania mieszkań na własność. Z tych względów zarzut naruszenia zasady równości obywateli wobec prawa wyrażony w art. 32 ust. 1 Konstytucji przez zaskarżone przepisy ustawy o Policji należy ocenić jako bezzasadny.

Zarzut naruszenia sformułowanej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej nie może w rozpoznawanej sprawie być rozpoznany w oderwaniu od zasady równości obywateli wobec prawa. Zasada sprawiedliwości społecznej może bowiem stanowić kryterium oceny różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał stanowisko, że zasada równości nie wyklucza różnicowania sytuacji prawnej adresatów normy prawnej, jeżeli to zróżnicowanie znajduje uzasadnienie w odrębnościach sytuacji prawnej lub faktycznej poszczególnych kategorii adresatów (*wyrok z 16 grudnia 1997 r., K. 8/97, OTK w 1997 r., poz. 30, wyrok z 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, poz. 40*). Cechą wspólną adresatów zaskarżonych przepisów prawnych jest odniesienie ich do funkcjonariuszy Policji, cechą różnicującą zaś posiadanie lub nieposiadanie lokalu

mieszkalnego w miejscu pełnienia służby. Ograniczenie zakresu podmiotowego policjantów uprawnionych do pomocy finansowej udzielanej w celu nabycia mieszkania na własność do tych, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych jest zgodne z celem, dla którego została wprowadzona w ustawie o Policji szczególna pomoc dla policjantów w uzyskaniu mieszkania – umożliwienia im zamieszkania w miejscu pełnienia służby.

Należy jeszcze raz podkreślić, że przewidziana ustawą pomoc finansowa w celu nabycia mieszkania na własność nie została ukształtowana jako prawo z tytułu pełnienia służby w charakterze policjanta. Pomoc ta jest tylko jedną z przewidzianych ustawą form pomocy policjantom w uzyskaniu mieszkania w miejscu pełnienia służby. W przeciwnym razie musiałaby być traktowana jako przywilej policjantów, budzący wątpliwości z punktu widzenia zasady równego traktowania obywateli.

Z tych względów także zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy ustawy o Policji zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji należy ocenić jako bezzasadny.

Zaskarżone zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie mogło być podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Zaskarżone zarządzenie konkretyzuje tryb przyznawania i zakres pomocy finansowej przyznawanej policjantom na uzyskanie lokalu mieszkalnego. Nie rozstrzyga zaś o tym, którym policjantom pomoc ta przysługuje. Warunki uzyskania prawa do tej pomocy określa wyczerpująco ustawa o Policji. Skoro zaskarżone zarządzenie nie mogło stanowić podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, to Trybunał Konstytucyjny nie mógł poddać ocenie konstytucyjności tego zarządzenia w tym postępowaniu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.