

17 lutego 1998 r.

RPO/264781/98/V/ST

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W A R S Z A W A

W n i o s e k
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

w n o s z ę

o stwierdzenie niezgodności art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

U z a s a d n i e n i e

1. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od obywateli kwestionujące zmianę zasad pierwszeństwa w nabywaniu lokali mieszkalnych. Zdaniem skarżących wprowadzone zmiany w nieuzasadniony sposób różnicują sytuację prawną poszczególnych najemców lokali

mieszkalnych w budynkach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich podnoszone w skargach obywateli zarzuty nie są pozbawione podstaw.

2. Przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami problematyka sprzedaży lokali mieszkalnych położonych w budynkach stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy na rzecz ich najemców była regulowana przepisami art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.). Zgodnie z treścią tych przepisów sprzedaż lokalu zajmowanego przez najemcę lub dzierżawcę mogła nastąpić tylko na rzecz tego najemcy lub dzierżawcy albo wskazanej przez niego osoby bliskiej stale z nim zamieszkującej. Rada gminy była przy tym uprawniona do ustalenia w drodze uchwały ulg przy sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz najemców.

Treść przepisów art. 21 ust. 7 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości była przedmiotem wykładni Sądu Najwyższego. W uchwale z dnia 27 kwietnia 1994 r. (sygn. akt III CZP 61/94, OSNC z 1995 r., Nr 4, poz. 68) Sąd Najwyższy uznał, iż gmina może sprzedać (oddać w użytkowanie wieczyste) w drodze przetargu nieruchomość gruntową wraz z budynkiem, w którym lokale mieszkalne (użytkowe) zostały oddane w najem. Pogląd ów Sąd Najwyższy podtrzymał w uchwale Siedmiu Sędziów z dnia 24 lutego 1995 r. (sygn. akt III CZP 161/94, OSNC z 1995 r., Nr 5, poz. 71) stwierdzając, że określone w art. 21 ust. 7 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości pierwszeństwo nabycia lokalu zajmowanego przez osoby tamże wymienione nie przysługuje w razie sprzedaży gruntu wraz z budynkiem, w którym znajduje się ten lokal lub w razie oddania gruntu w użytkowanie wieczyste i sprzedaży tego budynku. Oznaczało to, że nabywcą lokalu mogła być tylko osoba uprawniona, pochodząca z kręgu wymienionych w omawianym art. 21 ust. 7 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Jednakże gdy przedmiotem sprzedaży był cały budynek, a nie wyodrębniony lokal, sprzedaż taka mogła nastąpić w drodze przetargu.

3. Obowiązująca od dnia 1 stycznia 1998 r. ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741) wprowadziła w omawianym zakresie istotne zmiany. Stosownie do art. 34 ust. 1 tej ustawy, w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków:

- 1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami lub odrębnych przepisów,
- 2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości lub następcą prawnym tego właściciela, jego adres jest znany, a nieruchomość została przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.,
- 3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany przed dniem 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale.

W przypadku zbiegu uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu, stosuje się kolejność wymienioną powyżej.

Osoby, którym przysługuje prawo pierwszeństwa zawiadamia się na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia (art. 34 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Wskazane powyżej osoby korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie (art. 34 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jeśli natomiast danej osobie nie przysługuje prawo pierwszeństwa lub gdy nie złożyła ona w wyznaczonym terminie stosownego oświadczenia o skorzystaniu z tego prawa, nieruchomość (w tym także lokal

mieszkalny) jest sprzedawana w drodze przetargu (art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

W odniesieniu do lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy szczególne znaczenie ma prawo pierwszeństwa w ich nabyciu wynikające z art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak już wskazano, owo ustawowe prawo pierwszeństwa przysługuje jedynie najemcom lokali mieszkalnych, których najem został nawiązany przed dniem 12 listopada 1994 r. (a więc przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych - Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) i wyłącznie na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. Krąg osób uprawnionych do korzystania z pierwszeństwa w nabywaniu lokali mieszkalnych może być dodatkowo rozszerzony na podstawie art. 34 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który upoważnia wojewodę - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a radę gminy - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy do przyznania, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom. Jednakże wskazane upoważnienie ustawowe ma charakter fakultatywny, co oznacza, iż uprawnione organy nie są zobowiązane do przyznawania prawa pierwszeństwa kolejnym kategoriom najemców lokali mieszkalnych nie objętych art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

4. Przepis art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami dzieli - w zakresie ustawowego prawa pierwszeństwa - najemców lokali mieszkalnych na dwie grupy: tych, którym owo prawo przysługuje oraz tych, którzy nie korzystają z ustawowego prawa pierwszeństwa. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - omawiany art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza przewidzianą w art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadę równości wobec prawa.

W szczególności za dyskryminujący musi być uznany wprowadzony przez ustawodawcę, jako warunek istnienia prawa pierwszeństwa,

nawiązanie najmu przed dniem 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale.

5. Zgodnie z przepisami dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami (Dz.U. z 1950 r. Nr 36, poz. 343) publiczną gospodarkę lokalami stosowało się w m.st. Warszawie oraz w miastach: Łodzi, Gdańsku, Lublinie, Krakowie, Katowicach i Poznaniu. Ponadto Rada Ministrów mogła na wniosek wojewódzkiej rady narodowej wprowadzić w drodze rozporządzenia w całości lub w części publiczną gospodarkę lokalami w innych miastach i gminach. Wprowadzenie publicznej gospodarki lokalami powodowało, iż lokal mieszkalny mógł być oddany w najem jedynie na podstawie przydziału. Jednakże zarówno przed wejściem w życie dekretu, jak i przed wejściem w życie wydawanych na podstawie tego dekretu rozporządzeń Rady Ministrów, oddawanie lokali mieszkalnych w najem odbywało się na podstawie cywilnoprawnych umów najmu, które zachowały swoją ważność także pod rządami przepisów o publicznej gospodarce lokalami. Obecnie owi kilkudziesięcioletni najemcy lokali mieszkalnych, z uwagi na treść art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zostali pozbawieni prawa pierwszeństwa nabycia zajmowanych lokali stanowiących własność Skarbu Państwa bądź własność gminy.

Obowiązująca po uchyleniu dekretu o publicznej gospodarce lokalami ustawa z dnia 30 stycznia 1959 r. - Prawo lokalowe (Dz.U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227) przewidywała z kolei dwa równorzędne sposoby nawiązania stosunku najmu. Z art. 2 ust. 1 tej ustawy wynikało bowiem, że stosunek najmu lokali zawiązuje się na podstawie umowy albo na podstawie decyzji o przydziale. Zasada ta została utrzymana także pod rządami ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.).

W efekcie osoby, które pod rządami wskazanych przepisów objęły lokale mieszkalne w najem na podstawie umowy, zostały wyłączone z ustawowego prawa pierwszeństwa nabycia lokalu.

Do kręgu osób wyłączonych z prawa pierwszeństwa należą m.in. najemcy byłych mieszkań zakładowych przekazanych do zasobów komunalnych jeszcze w okresie obowiązywania Prawa lokalowego z 1974 r. (art. 57a ust. 5) lub na podstawie ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 119, poz. 567 ze zm.).

6. Powyższe uwagi prowadzą - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - do wniosku, iż w rezultacie wprowadzenia na podstawie art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami kryterium nawiązania najmu przed dniem 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale doszło do naruszenia nakazu, w myśl którego podmioty znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji należy traktować tak samo. Z punktu widzenia możliwości skorzystania przez najemcę z ustawowego prawa pierwszeństwa nie powinna bowiem mieć znaczenia okoliczność kiedy i na podstawie jakiego tytułu (umowy lub decyzji administracyjnej) lokal mieszkalny został objęty w najem.

W wyroku z dnia 16 grudnia 1997 r. (sygn. akt K. 8/97) Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż jego dotychczasowe orzecznictwo dotyczące zasady równości zachowuje aktualność również w nowym porządku konstytucyjnym. W świetle tego orzecznictwa (m.in. orzeczenie z dnia 9 marca 1988 r., sygn. akt U. 7/87, OTK, 1988, poz. 1) zasada równości wobec prawa wymaga, aby wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną), były traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak też i faworyzujących. Natomiast wszelkie odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających kryteriach. W powołanym wyroku z dnia 16 grudnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż również na tle art. 32 Konstytucji RP owe kryteria muszą mieć "charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania

muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (...)"

Jak wskazano, w omawianym zakresie nie istnieje uzasadniony powód do wprowadzenia zróżnicowania najemców w zakresie przysługującego im prawa pierwszeństwa poprzez odwołanie się do daty i sposobu nawiązania stosunku najmu. Dlatego też - zdaniem Rzecznika - art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami narusza zasadę równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

7. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie był wyrażany pogląd o istnieniu ścisłego związku pomiędzy konstytucyjną zasadą równości i zasadą sprawiedliwości społecznej (m.in. sprawy K. 7/90, OTK 1990, poz. 5 i K. 7/92, OTK 1993, cz. I poz. 7). Związek ten istnieje także pod rządami Konstytucji RP.

Sprawiedliwość społeczna wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. W zakresie objętym wnioskiem zasada ta została naruszona. Oznacza to, że art. 34 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest również niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński