



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

RPO/373590/01/V/ST

00-090 Warszawa      Tel. centr. 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 13 czerwca 2001 r.

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 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 2001 r. Nr 14, poz. 147 )

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności :

1 ) art. 2 pkt 2 lit. a ustawy 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 ) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach

określonych w tej ustawie pracowników zbywcy, którzy zajmują mieszkania na podstawie umów najmu zawartych na czas oznaczony z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP,

2 ) art. 2 pkt 2 lit. b ustawy wymienionej w pkt 1 w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach określonych w tej ustawie osoby bliskie pracownika lub byłego pracownika zmarłego przed wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych ( Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm. ) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy 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 wpływają do mnie skargi od osób, które będąc najemcami mieszkań nie mogą skorzystać z przywilejów zawartych w tej ustawie. Omawiana ustawa miała w swoim założeniu umożliwić nabycie na preferencyjnych warunkach zajmowanych mieszkań przez pracowników niektórych zakładów pracy ( m. in. przedsiębiorstw państwowych, spółek handlowych, w odniesieniu do których Skarb Państwa jest podmiotem dominującym, innych państwowych osób prawnych ). Potwierdzają to uzasadnienia do poselskich projektów : ustawy o zasadach udostępniania mieszkań przedsiębiorstw państwowych, spółek prawa handlowego powstałych w wyniku komercjalizacji oraz mieszkań państwowych osób prawnych ( druk sejmowy Nr 1683 ) oraz ustawy o zasadach sprzedaży mieszkań zakładowych oraz o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych gminom i spółdzielniom mieszkaniowym ( druk sejmowy Nr 1746 ), które stanowiły podstawę do uchwalenia ustawy o zasadach zbywania

mieszkań. W uzasadnieniu do ostatniego z wymienionych projektów zwrócono m. in. uwagę, że „...istotą omawianego projektu jest wskazanie, że szczególnym i głównym podmiotem projektu ustawy są pracownicy i byli pracownicy ( wraz z rodzinami ) będący dziś najemcami z tytułem prawa najmu, a także osoby zamieszkujące w tych mieszkaniach bez tytułu prawnego...”. W odniesieniu do pracowników podmiotów wymienionych w ustawie o zasadach zbywania mieszkań zostały w związku z tym rozbudzone nadzieje, iż kosztem niewielkiego nakładu finansowego ( obniżka ceny sprzedaży może bowiem sięgać nawet 95% ) zostaną oni właścicielami zajmowanych mieszkań.

Jednakże dokładna analiza ustawy o zasadach zbywania mieszkań prowadzi do wniosku, iż tylko niewielka część pracowników tych zakładów będzie mogła skorzystać z przywileju nabycia zajmowanego lokalu mieszkalnego po obniżonej cenie. Wniosek ten uzasadnia definicja pojęcia „osoby uprawnionej” zawarta w art. 2 pkt 2 omawianej ustawy. Zgodnie z tą definicją przez osobę uprawnioną należy rozumieć :

- 1) pracownika lub byłego pracownika zbywcy, który zajmuje mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony lub administracyjnej decyzji o przydziale,
- 2) osobę bliską pracownikowi lub byłemu pracownikowi, której przysługuje wstąpienie w stosunek najmu mieszkania na podstawie przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Z art. 3 ustawy o zasadach zbywania mieszkań wynika, że mieszkania, których najemcami są wymienione powyżej osoby uprawnione oraz osoby, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy ( osoby nie będące osobami uprawnionymi, lecz zajmujące mieszkania na podstawie umowy najmu zawartej ze zbywcą na czas nieoznaczony ) mogą być zbywane wyłącznie, pod rygorem nieważności, na zasadach określonych w tej ustawie. Wymienione osoby korzystają więc z prawa pierwszeństwa w nabyciu mieszkania ( art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach zbywania mieszkań ), a ponadto osobom uprawnionym służy prawo

nabycia mieszkania na zasadach preferencyjnych, o których mowa w art. 6 ustawy. Osoby uprawnione mają więc prawo nabycia mieszkania po cenie ustalonej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ( Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ) pomniejszonej o 6% za każdy rok pracy u zbywcy oraz o 3% za każdy rok najmu tego mieszkania od zbywcy, przy czym łączna obniżka nie może przekraczać 95% ceny sprzedaży mieszkania.

Z wskazanych powyżej przepisów wynika, iż status osoby uprawnionej gwarantuje, po pierwsze, prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania, po drugie, zniżki od ceny sprzedaży mieszkania. Jak już zaś wskazano w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zasadach zbywania mieszkań za osobę uprawnioną może być uznany wyłącznie pracownik lub były pracownik zbywcy, który zajmuje mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony lub administracyjnej decyzji o przydziale. Szczególne znaczenie w omawianym zakresie ma okoliczność, iż za osobę uprawnioną jest uważana przez ustawodawcę wyłącznie osoba zajmująca mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony. Warunek ten w świetle obowiązującego prawa dotyczącego najmu lokali mieszkalnych w praktyce spełniają niezbyt liczni pracownicy zbywców wymienionych w ustawie.

Zwrócić należy uwagę, że pod rządami ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe ( Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm. ) umowy najmu mieszkań zakładowych były zawierane na czas oznaczony tj. na czas trwania stosunku pracy. Ustanie stosunku pracy uzasadniało rozwiązanie przez wynajmującego z pracownikiem będącym najemcą umowy najmu mieszkania zakładowego ( art. 57 ust. 1 pkt 1 Prawa lokalowego ). Ten stan rzeczy nie uległ również zasadniczej zmianie po wejściu w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która to ustawa w przepisach przejściowych uwzględniła dotychczasową specyfikę najmu mieszkań zakładowych.

Zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych umowy najmu dotychczasowych mieszkań zakładowych, bez względu na ich treść, stały się z mocy prawa umowami zawartymi w rozumieniu tej ustawy na czas nieoznaczony, chyba że ich najem również po wejściu w życie ustawy był związany ze stosunkiem pracy. W takim wypadku umowy stały się umowami na czas oznaczony. Z powołanego art. 58 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wynika w istocie, iż tylko umowy najmu z osobami, które w dniu wejścia w życie tej ustawy nie były pracownikami danego zakładu pracy, a zakład nie rozwiązał z nimi tych umów przed wejściem w życie ustawy, stały się z mocy prawa umowami zawartymi na czas nieoznaczony. W pozostałych natomiast przypadkach, a więc wówczas gdy najemcę w dalszym ciągu łączył z wynajmującym stosunek pracy, umowy najmu w dalszym ciągu, również pod rządami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, pozostały umowami zawartymi na czas oznaczony.

Również zawarte w okresie obowiązywania ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych umowy najmu, w przypadku gdy najem lokalu mieszkalnego jest związany ze stosunkiem pracy, są umowami zawartymi na czas oznaczony ( art. 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych ).

Przedstawione powyżej uwagi wskazują, iż zawarta w art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zasadach zbywania mieszkań definicja osoby uprawnionej w istocie wyłącza z kręgu tych osób większość najemców, których umowy najmu są związane ze stosunkiem pracy. Najemcy ci bowiem w dalszym ciągu zajmują mieszkania na podstawie umów zawartych na czas oznaczony, nie spełniają więc warunku wynikającego z art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zasadach zbywania mieszkań, iż umowa najmu musi być zawarta na czas nieoznaczony. W konsekwencji najemcy ci nie mogą być przy sprzedaży mieszkań traktowani jako osoby uprawnione w rozumieniu ustawy o zasadach zbywania mieszkań, nie mogą więc nabyć

tych mieszkań na preferencyjnych warunkach, nie korzystają także z gwarantowanego ustawą prawa pierwszeństwa w nabyciu mieszkań.

Przedstawiony stan rzeczy stawia pod znakiem zapytania sens całej omawianej ustawy, skoro większość zainteresowanych osób, które z założenia miały być jej beneficjentami, nie może skorzystać z zawartych w niej przywilejów przy nabywaniu zajmowanych lokali mieszkalnych. Stan ten - moim zdaniem - należy również oceniać na tle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa ( art. 32 Konstytucji RP ) oraz zasady sprawiedliwości społecznej ( art. 2 Konstytucji RP ).

W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ( m. in. wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K. 22/97, OTK z 1997 r. Nr 3-4, poz. 41, wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 2/97, OTK z 1997 r. Nr 5-6, poz. 72, wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn. akt K. 37/97, OTK z 1998 r. Nr 3, poz. 33 ) z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie danej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną ( relewantną ) powinny być traktowane równo, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając daną regulację prawną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości trzeba przede wszystkim ustalić więc, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej.

Jak już wskazano, celem ustawy o zasadach zbywania mieszkań jest umożliwienie nabycia prawa własności do lokali mieszkalnych przez pracowników ( byłych pracowników ) państwowych zakładów pracy, a więc przez osoby, które w przeszłości własną pracą ( m. in. poprzez zakładowe fundusze mieszkaniowe i socjalne ) przyczyniły się do powstania prywatyzowanych obecnie zasobów mieszkaniowych. Stąd też cechami relewantnymi są w omawianym zakresie : status najemcy w odniesieniu do zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz praca u zbywcy wymienionego w art. 2 pkt 1 ustawy o zasadach

zbywania mieszkań. Nie ulega wątpliwości, że cechami tymi charakteryzują się także pracownicy zbywcy zajmujący mieszkania na podstawie umów najmu zawartych na czas oznaczony. Dlatego też art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zasadach zbywania mieszkań różnicuje klasę podmiotów wyróżnioną w oparciu o wskazane cechy istotne, przyjmując jako kryterium zróżnicowania okres, na który została zawarta umowa najmu lokalu mieszkalnego.

W omawianym zakresie nastąpiło więc odstępstwo od zasady równego traktowania. Odstępstwo to nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji. W związku z tym niezbędna jest dodatkowo ocena kryterium, na podstawie którego ustawodawca dokonał zróżnicowania. Zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośredni związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest dana norma oraz musi służyć realizacji tego celu i treści. W mojej ocenie przyjęte w art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zasadach zbywania mieszkań zróżnicowanie polegające na wyłączeniu z kręgu osób uprawnionych pracowników zbywcy posiadających umowy najmu zawarte na czas oznaczony w oczywisty sposób nie służy realizacji celu, jaki zamierzał urzeczywistnić ustawodawca. Większość osób, które miały z założenia być beneficjentami ustawy, nie skorzysta bowiem z udziału w procesie prywatyzacji zakładowych zasobów mieszkaniowych. W praktyce tylko te osoby, które zerwały swoje związki z zakładem pracy jeszcze przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a wynajmujący nie rozwiązał z nimi umów najmu i przekształciły się one w umowy zawarte na czas nieoznaczony, będą mogły skorzystać z dobrodziejstwa ustawy.

Za wprowadzeniem omawianego zróżnicowania nie przemawia też konieczność realizacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady sprawiedliwości społecznej. Zróżnicowanie zostaje uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Taka sytuacja uzasadniająca postawienie zarzutu

dyskryminacji zachodzi w niniejszej sprawie. Nie można bowiem uznać, iż sprawiedliwe społecznie jest przyznanie statusu osób uprawnionych ( z czym łączy się prawo pierwszeństwa nabycia mieszkania i daleko idące bonifikaty od ceny sprzedaży ) tylko tym pracownikom ( a w praktyce byłym pracownikom ) zakładów pracy, którzy dysponują umowami najmu zawartymi na czas nieoznaczony. Przecież w przeszłości wszyscy pracownicy brali czynny udział w wytworzeniu majątku podlegającego dzisiaj prywatyzacji.

Uwagi powyższe uzasadniają - w mojej ocenie wniosek - że art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zasadach zbywania mieszkań w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza z kręgu osób uprawnionych pracowników zbywcy, którzy zajmują mieszkania na podstawie umów najmu zawartych na czas oznaczony jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Zarzuty powyższe należy także odnieść do art. 2 pkt 2 lit. b ustawy o zasadach zbywania mieszkań uznającego za osobę uprawnioną wyłącznie osobę bliską pracownikowi lub byłemu pracownikowi, której przysługuje wstąpienie w stosunek najmu mieszkania na podstawie przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Takie bowiem zdefiniowanie kręgu osób bliskich uznawanych za osoby uprawnione oznacza, iż zostały z niego wyłączone osoby bliskie najemcy mieszkania zakładowego, które pod rządami obowiązującego przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych Prawa lokalowego pozostały w tym mieszkaniu po śmierci najemcy. Osoby te pod rządami Prawa lokalowego nie wstępowały w takim przypadku w stosunek najmu, lecz nabywały wyłącznie prawo do lokalu zamiennego ( art. 57 ust. 4 Prawa lokalowego ).

Wprawdzie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze ( Dz. U. Nr 111, poz. 723 ) uregulowała status prawny tych osób, stanowiąc w art. 5 ust. 2, iż osoby, które utraciły tytuł prawny do lokalu przed dniem 12 listopada 1994 r. ( a więc



przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych ) z powodu śmierci najemcy, zachowują prawo do lokalu zamiennego. Ponadto wskazanym osobom, które nie otrzymały propozycji dostarczenia lokalu zamiennego w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze ustawa ta przyznała w art. 6 ust. 2 roszczenie o zawarcie umowy najmu zajmowanego lokalu na czas nieoznaczony. Jednakże wymienione osoby niewątpliwie nie wstępowały z mocy prawa w stosunek najmu z chwilą śmierci najemcy. W konsekwencji osoby bliskie pracownika lub byłego pracownika zmarłego przed dniem wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie mogą zostać uznane za osoby uprawnione w rozumieniu ustawy o zasadach zbywania mieszkań, a tym samym nie mogą one korzystać z preferencji cenowych wymienionych w tej ustawie.

Dlatego też - w mojej ocenie - art. 2 pkt 2 lit. b ustawy o zasadach zbywania mieszkań, w zakresie w jakim wyłącza wspomnianą kategorię osób bliskich pracownika lub byłego pracownika z kręgu osób uprawnionych, narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa ( art. 32 Konstytucji RP ) i pozostającą z nią w ścisłym związku zasadę sprawiedliwości społecznej ( art. 2 Konstytucji RP ). Ustawodawca również i w tym przypadku w niedopuszczalny sposób zróżnicował krąg osób bliskich pozostałych w mieszkaniu po śmierci pracownika ( byłego pracownika ). Zróżnicowanie to, którego jedynym kryterium jest data śmierci pracownika ( byłego pracownika ) nosi wszelkie cechy dyskryminacji.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

*/-/ Andrzej Zoll*