



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 09/09/2008r.

RPO-588091-IV/08/MC

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

W ostatnim czasie do Rzecznika Praw Obywatelskich zwróciły się osoby ze skargami dotyczącymi niektórych uregulowań ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej jako u.g.n.), a mianowicie określających zakres uprawnień jednostek organizacyjnych władających nieruchomością w formie trwałego zarządu. Otóż zgodnie z art. 43 ust. 4 u.g.n., Jednostka organizacyjna ma prawo wypowiedzenia, za zgodą organu nadzorującego, każdej umowy najmu, dzierżawy i użyczenia nieruchomości lub jej części, obciążających nieruchomość objętą trwałym zarządem, z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia". Przyjęte tu rozwiązanie budzi jednak zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich z uwagi na niedostateczną jego zdaniem, ochronę praw majątkowych tych osób, które z nieruchomości publicznych korzystają na podstawie ważnych terminowych umów obligacyjnych.

Trwały zarząd stanowi formę prawną władania nieruchomością pozostającą w zasobie publicznym przez jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Zgodnie z art. 43 ust. 5 u.g.n., nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego - odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej. Trwały zarząd ustanawiany jest w drodze decyzji administracyjnej, która określa zarówno czas trwania zarządu - oznaczony bądź nie oznaczony, jak i ewentualne obowiązki jednostki organizacyjnej, wyznaczone przede

wszystkim celem ustanowienia zarządu, a dotyczące m.in. sposobu i terminu zagospodarowania nieruchomości. Naruszenie tych obowiązków lub naruszenie przez jednostkę organizacyjną przepisów prawa prowadzi do wygaśnięcia trwałego zarządu.

Oczywiście jednostka nie musi nieruchomością władać samodzielnie. Nieruchomość taka może zostać oddana w najem, dzierżawę lub użyczenie (ściślej, może to uczynić publiczna osoba prawna władająca gruntem „poprzez” daną jednostkę). Ponieważ u.g.n. reguluje niektóre jedynie kwestie związane z zawieraniem i wykonywaniem tego rodzaju umów - wynikające ze specyfiki gospodarowania gruntami publicznymi - stosuje się tu przede wszystkim przepisy kodeksu cywilnego. Nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, że nawiązany tu stosunek najmu, dzierżawy czy użyczenia ma charakter cywilnoprawny, stąd też odwołanie do przepisów k.c. jest oczywiste i niezbędne.

Kodeks cywilny akurat przesłanki i terminy wypowiedzenia umów najmu i dzierżawy normuje stosunkowo szczegółowo. Wynika to przede wszystkim z potrzeby zagwarantowania stronom stabilności tych umów, będących przecież najbardziej typowym sposobem udostępniania nieruchomości innym osobom, na potrzeby nie tylko mieszkaniowe czy użytkowe, ale także - do prowadzenia działalności gospodarczej czy zawodowej. Warto też podkreślić, iż na tle tych właśnie przepisów toczyły się od lat dyskusje, a problemem budzącym największe kontrowersje, była dopuszczalność wypowiedzenia umów najmu i dzierżawy zawartych na czas oznaczony - czy jest to, po pierwsze, w ogóle możliwe, a jeżeli tak - to jak należy określić umowne przesłanki wypowiedzenia, by zagwarantować skuteczne rozwiązanie danej umowy. Trudności wywoływała tu konieczność wyważenia pomiędzy - z jednej strony - zasadą swobody umów, z drugiej zaś - naturą (istotą) stosunku zobowiązaniowego, bezpieczeństwem obrotu, zasadami słuszności czy koniecznością respektowania przyjętego przez ustawodawcę wyraźnego rozróżnienia pomiędzy umowami terminowymi i bezterminowymi. Problem ten rozwiązany został dopiero w roku 2001 r., gdy kolejna nowelizacja k.c. wprowadziła nowy, kompromisowy art. 673 § 3 k.c. Przepis ten, mający poprzez art. 694 k.c. odpowiednie zastosowanie także do dzierżawy, stanowi, iż jeżeli czas trwania najmu jest oznaczony, zarówno wynajmujący, jak i najemca mogą wypowiedzieć najem w wypadkach określonych w umowie. Rozwiązanie takie należy przyjmować także w stosunku do umów zawartych przed wprowadzeniem cytowanego przepisu w życie, tj. przed dniem 10 lipca 2001 r. (tak uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 21 grudnia 2007 r., III CZP 74/07). Dopuszczalne jest również wypowiedzenie umowy „z ważnych przyczyn” (tak uchwała SN z dnia 21 listopada 2006 r., III CZP 92/06, opubl. OSNC 2007/7-8/12).

W toku tych dyskusji zarówno w doktrynie, jak i w bogatym orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie podkreślano potrzebę stabilizacji stosunku prawnego najmu czy dzierżawy. Wynika ona m.in. z celów regulacji kodeksowej, do których należy przede

wszystkim ochrona słabszej strony stosunku umownego, a zatem najemcy bądź dzierżawcy. W przypadku najmu lokalu mieszkalnego na pierwszy plan wysuwa się niewątpliwie „motywacja socjalna i etyczna”, tj. zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a przy najmie lokalu użytkowego dodatkowo chodzi o „zapobieżenie negatywnym skutkom wypowiedzenia” jako takim, zwłaszcza że lokal użytkowy zazwyczaj służy najemcy do wykonywania działalności zawodowej. Przy umowie dzierżawy zaś owa potrzeba stabilizacji stosunku prawnego odgrywa już właściwie rolę zasadniczą. Dzierżawa bowiem - w przeciwieństwie do najmu - wiąże się z gospodarczym wykorzystywaniem przedmiotu umowy, co m.in. wymaga znacznie intensywniejszego zaangażowania gospodarczego dzierżawcy niż najemcy. „Umowa dzierżawy zawarta na czas oznaczony tworzy sytuację stabilną, zachęcającą dzierżawcę do czynienia nakładów, planowania i prowadzenia racjonalnej gospodarki. Pociąga to za sobą konieczność stabilizacji tej sytuacji jeszcze bardziej niż przy umowie najmu zawartej na czas oznaczony” (uzasadnienie uchwały SN z dnia 2 kwietnia 1993 r., III CZP 39/93, opubl. OSNC 1993/10/178). W umowach na czas oznaczony chodzi o pewność trwania stosunku prawnego „ze względu na interes stron oraz stabilizację określonego porządku prawnego”, co jest „ogromnie istotnym czynnikiem, zwłaszcza w sferze gospodarczej, w której angażowane są często olbrzymie środki, które przy braku trwałości umów zawartych na czas oznaczony, nie mogłyby przynosić pozytywnych efektów gospodarczych, co przynosiłoby straty nie tylko zainteresowanym podmiotom, ale jednocześnie straty w gospodarce kraju” (tak uzasadnienie uchwały SN z dnia 27 października 1997 r. (III CZP 49/97, opubl. OSNC 1998/3/36). Nie tylko umożliwia ona dzierżawcy wykorzystywanie przedmiotu umowy przez ściśle określony czas, ale niejako gwarantuje opłacalność poczynionych inwestycji, zabezpieczając zwrot poniesionych nakładów w dochodach (pożytkach), jakie przedmiot dzierżawy przynosi. Stąd też zapewnienie trwałości dzierżawy jest przesłanką „racjonalnego gospodarowania związaną z czynieniem uzasadnionych gospodarczo nakładów dla zapewnienia zachowania substancji rzeczy i osiągnięcia maksymalnych pożytków” (J. Szachułowicz [w:] *Kodeks cywilny. Tom II Komentarz pod redakcją K. Pietrzykowskiego*, wyd. 3, Warszawa 2003, s. 272).

Na dążenie ustawodawcy do stabilizacji stosunku dzierżawy - z uwagi właśnie na pozytywny wpływ trwałych stosunków na jakość gospodarowania przez dzierżawców - wskazują również i inne przepisy k.c. Tak np. art. 704 ustanawia znacznie dłuższe niż przy najmie okresy wypowiedzenia dzierżawy, a nowela lipcowa do k.c. z 1990 r. (Dz. U. z 1990 r., Nr 55, poz. 321) wydłużyła również okresy, na jaki sama umowa może zostać zawarta (art. 695 k.c.). Z tych też względów do umowy dzierżawy nie stosuje się np. art. 668 § 2 k.c, przewidującego automatyczne wygaśnięcie umowy podnajmu bądź użyczenia - z chwilą wygaśnięcia umowy najmu.

Na tle uregulowań k.c. rozwiązanie przyjęte w art. 43 ust. 4 u.g.n. jest zatem co najmniej zaskakujące. Co więcej, trudno jest wskazać względy przemawiające za dalszym utrzymywaniem tego szczególnego unormowania w ustawie, i to z kilku co najmniej powodów.

I. Po pierwsze, dochodzi tu do pogwałcenia fundamentalnej zasady prawa zobowiązań - zasady równorzędności podmiotów stosunków cywilnoprawnych, do jakich umowy najmu (dzierżawy) niewątpliwie należą. Nadanie jednej tylko stronie szerokich uprawnień władczych - wiążącego określania pozycji prawnej drugiej strony - wprowadza element stosunku publicznoprawnego, administracyjnego, do czego nie ma w tym wypadku najmniejszych podstaw. Żadne bowiem względy nie uzasadniają aż tak silnego zróżnicowania możliwości wypowiedzania umów najmu czy dzierżawy w zależności od przedmiotu umowy. Poważnym błędem jest zatem rezygnacja z „cywilnych” rozwiązań, które - zdaniem Rzecznika - równie dobrze mogą być stosowane także i do umów uprawniających do korzystania z nieruchomości publicznych. Poza tym, regulacja ta w sposób jednakowy traktuje osoby, które zawarły umowy terminowe i bezterminowe, umożliwiając jednostkom organizacyjnym (publicznym osobom prawnym) wypowiedzenie każdej umowy, nawet zawartej na czas oznaczony. Co więcej, wypowiedzenie - nawet umów terminowych - nie jest uzależnione od żadnych przesłanek, może nastąpić z jakiegokolwiek przyczyny, np. z powodu „zmiany zdania” przez jedną tylko, uprzywilejowaną stronę umowy.

Rozwiązanie przyjęte w art. 43 ust. 4 u.g.n. w sposób rażąco lekceważy zatem cały dorobek wypracowany przez doktrynę i orzecznictwo „cywilne”, a przyjęty przez prawodawcę w celu prawidłowego ukształtowania relacji stron „zwykłych, prywatnych” umów najmu i dzierżawy. Z pominięciem wszystkich istotnych racji, które ustawodawca brał pod uwagę przy kolejnych nowelizacjach k.c., bez żadnych niuansów zrównuje „w dół” pozycję prawną najemców i dzierżawców umów zawartych na czas oznaczony ze statusem osób korzystających z nieruchomości na podstawie umów zawartych na czas nieoznaczony - z samego założenia dopuszczających możliwość rozwiązania w dowolnym czasie. Na marginesie warto jednak również zaznaczyć, że nawet strony umów bezterminowych mogą zastrzec terminy wypowiedzenia dłuższe niż trzymiesięczny ustanowiony w art. 43 ust. 4 u.g.n. - ustawa tego przecież nie zakazuje. Także nawet i w tych sytuacjach prawidłowość zastosowania jednolitej regulacji do wszystkich stosunków prawnych budzi poważne wątpliwości.

II. Zasadność wzmocnienia ochrony podmiotów publicznych nasuwa zastrzeżenia także z punktu widzenia innych regulacji u.g.n., które, jak się wydaje, interesy tych osób chronią w sposób w zupełności wystarczający. Stąd też trudno twierdzić, by uzasadnieniem

kwestionowanej tu regulacji miała być potrzeba - koniecznej i niezbędnej - ochrony mienia publicznego poprzez zagwarantowanie sprawowania efektywnej kontroli nad jego wykorzystaniem w obrocie i odzyskania możliwości swobodnego dysponowania nim w interesie ogółu.

Otóż poziom tej ochrony jest zróżnicowany i uzależniony od charakteru umowy najmu czy dzierżawy (tj. na czas oznaczony bądź nieoznaczony) oraz okresu, na jaki została zawarta. I tak, o ile np. przy oddawaniu w najem (dzierżawę) krótkoterminowy, tj. na czas oznaczony do 3 miesięcy, wprowadza się pewne ułatwienia (art. 35 ust. 1 u.g.n. zwalnia wtedy od obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości), o tyle w wypadku umów zawartych na czas nieoznaczony albo oznaczony przekraczający 3 lata - ustawa nadzór właścicielski wzmocnia. Zawarcie takiej umowy przez starostę wymaga bowiem zgody wojewody (art. 23 ust. 1 pkt 7a u.g.n.), co więcej, może nastąpić wyłącznie w drodze przetargu - chyba że wojewoda, albo odpowiednia rada lub sejmik wyrażą zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów (art. 37 ust. 4 u.g.n.). Odrębny reżim przewidziany jest również dla oddawania nieruchomości w najem, dzierżawę bądź użyczenie przez jednostki organizacyjne sprawujące trwałe zarząd. Do zawarcia takiej umowy - oczywiście na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwałe zarząd - przez jednostkę konieczne jest albo równoczesne zawiadomienie właściwego organu i organu nadzorującego - jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo zgoda tych organów - jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony (art. 43 ust. 2 pkt. 3 u.g.n.). Jak wspomniano już wyżej, naruszenie powyższych wymogów może skutkować stwierdzeniem z urzędu wygaśnięcia decyzji o oddaniu nieruchomości w trwałe zarząd na podstawie art. 46 ust. 2 u.g.n.

W sposób szczególny osoby korzystające z nieruchomości na podstawie wskazanych umów potraktowane zostały również w razie wygaszenia zarządu. Dochodzi do niego nie tylko na skutek niezgodnych z prawem działań danej jednostki, ale także z przyczyn obiektywnych, jak zbędność nieruchomości na cel oddania w zarząd, niemożność realizacji tego celu lub sposobu zagospodarowania na skutek zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, likwidacja danej jednostki organizacyjnej czy przekazanie trwałego zarządu pomiędzy różnymi jednostkami. Otóż zasadą jest, iż wygaśnięcie zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 46 ust. 3 u.g.n.). W tych zatem sytuacjach preferowany jest interes podmiotów publicznych, które odzyskują pełną swobodę gospodarowania i dysponowania daną nieruchomością.

Warto też podnieść, iż inne ważne względy - jak np. konieczność innego zagospodarowania danej nieruchomości z uwagi na potrzebę realizacji celów publicznych

określonych w art. 6 u.g.n. - i tak skutkowałyby wygaśnięciem trwałego zarządu, a w konsekwencji także i umów obligacyjnych. Wystarczającą podstawę mogłyby stanowić tu przesłanki z art. 46 ust. 2 pkt. 5 i 6 czy też art. 48 ust. 1 u.g.n. (w razie „zwykłego” wywłaszczenia również dochodzi do wygaśnięcia umów obligacyjnych na podstawie art. 123 ust. 2 u.g.n.). Podobnie, w sytuacji gdy nieruchomości publiczna podlega zwrotowi do rąk poprzedniego, wcześniej wywłaszczonego, właściciela, umowy najmu, dzierżawy czy użyczenia również wygasają z mocy prawa, z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie stała się ostateczna (art. 138 ust. 2 u.g.n.).

Zestawienie cytowanych przepisów u.g.n. i kwestionowanego art. 43 ust. 4 tej ustawy prowadzi jednakże do wniosku, iż stanowisko ustawodawcy jest tu wyjątkowo niekonsekwentne i całkowicie nielogiczne. Nie wydaje się przede wszystkim zrozumiałe szczegółowe określanie sytuacji prowadzących do wygaśnięcia najmu czy dzierżawy, skoro i tak zawsze umowę taką można wypowiedzieć, co więcej, następuje to w identycznych, trzymiesięcznych terminach. Nie wydają się też potrzebne przywołane wyżej unormowania wzmacniające nadzór właścicielski podmiotów publicznych, jak obowiązek powiadomienia właściwych organów o udostępnieniu danej nieruchomości osobom trzecim czy wręcz uzyskania zgody tych organów na zawarcie umowy - zwłaszcza zaś te regulacje, które wprowadzają sankcje za naruszenie tych obowiązków, w postaci wygaśnięcia trwałego zarządu, a w konsekwencji także i wygaśnięcia umów obligacyjnych. Podobnie zupełnie nielogiczne staje się różnicowanie uprawnień kontrolnych w zależności od terminu i typu umowy najmu czy dzierżawy. W tych wszystkich bowiem wypadkach podmioty publiczne i tak mają możliwość odzyskania władania daną nieruchomością, wykorzystując podstawę z art. 43 ust. 4 u.g.n. W świetle tego przepisu wszelkie pozostałe - i stosunkowo precyzyjne - unormowania ocenić należy jako całkowicie niepotrzebne.

Na koniec wreszcie, nawet bez tego przepisu podmiotom publicznym i tak służą inne właściwe - cywilne - instrumenty ochrony, a jedynie do nich należy decyzja, czy z gotowych rozwiązań skorzystać. Nie ma przecież żadnych przeciwwskazań, by dana jednostka organizacyjna zawarła umowę, w której zadbałaby o swoje interesy - właśnie przez wprowadzenie stosownej klauzuli umownej, umożliwiającej wypowiedzenie umowy chociażby nawet „z ważnej przyczyny”. Nie wydaje się to wymaganiem nadmiernym, zwłaszcza biorąc pod uwagę liberalne stanowisko Sądu Najwyższego przyjmującego skuteczność nawet stosunkowo ogólnych sformułowań. Tymczasem obecnie obowiązujące przepisy wręcz wynagradzają niedbałość podmiotów publicznych w gospodarowaniu powierzonym im mieniem. Z całą mocą należy jednak podkreślić, iż w sytuacjach, gdy dana jednostka porusza się *w y ł ą c z n i e* w sferze *dominium*, winna wykorzystywać właściwe tej sferze środki ochrony, równe dla obu stron stosunku prawnego. Jest zaś pełnym błędem tworzenie - i odwoływanie się tam w sytuacjach „awaryjnych” - przepisów

faworyzujących podmioty publiczne w stosunkach *stricte* cywilnoprawnych, z ewidentnym naruszeniem praw drugiej strony stosunku umownego.

III. Co jednak najważniejsze, kwestionowana tu regulacja pozostaje w ewidentnej sprzeczności z unormowaniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiąc - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - poważne naruszenie gwarantowanych nią praw obywateli i proklamowanych zasad ustrojowych.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że prawa najemców i dzierżawców podlegają wzmocnionej ochronie - i to na poziomie konstytucyjnym. Wielokrotnie bowiem Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach stwierdzał, że art. 64 Konstytucji RP poddaje pod ochronę zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych, a więc również prawa majątkowe wynikające z umów najmu i dzierżawy (por. wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/99; 2 października 2002 r., sygn. K 48/01; 14 marca 2006r., sygn. SK 4/05).

Po drugie, prawa te, podobnie jak własność oraz prawo dziedziczenia podlegają r ó w n e j dla wszystkich ochronie prawnej, o czym stanowi wyraźnie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Ukształtowane na jego tle orzecznictwo Trybunału uznaje, że norma ta „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji, nawiązując jednocześnie - w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności - do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, statuującej zasadę równości. Istotą regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa" (tak uzasadnienie wyroku w sprawie SK 4/05, odwołujące się także do wcześniejszych wyroków TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98 i z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03). Owa równość ochrony „dotyczy przede wszystkim braku materialnoprawnego zróżnicowania statusów własności, co jest reakcją na hierarchizację typów i form własności istniejącą w Konstytucji z 1952 r. do 1990 r." (wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03). Z drugiej zaś strony art. 64 ust. 2 Konstytucji „nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać" (tak wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98 i z 2 czerwca 1999 r. sygn. K 34/98). Trybunał niejednokrotnie wskazywał również na powiązanie zasady równości z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 2 Konstytucji. W szczególności w orzeczeniu z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie K 9/04 podniesiono, iż „na pojęcie demokratycznego

państwa prawnego (...) składa się też zasada równorzędności podmiotów obrotu cywilnoprawnego, która w stosunkach prywatnoprawnych - w jakimś sensie - jest odbiciem konstytucyjnej zasady równości podmiotów wobec prawa; zasada ta stanowi fundament demokratycznego społeczeństwa i ustroju wolnorynkowego".

Dalej, powołując się na wywoły Trybunału z wyroku z dnia 9 stycznia 2007 r. w sprawie P 5/05 należy też zauważyć, że jeżeli zasadniczym celem przepisu jest stworzenie instrumentu prawnego zabezpieczającego interesy państwowych jednostek organizacyjnych w stosunkach umownych, oznacza to ewidentne uprzywilejowanie podmiotów sektora publicznego. Preferowanie zaś właśnie tych podmiotów spośród wszystkich innych narusza również określoną w art. 20 Konstytucji zasadę społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej; „gospodarka ta oparta jest bowiem na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Jako że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej nie wprowadza systemu preferencyjnego dla własności państwowej, żadnego uzasadnienia nie znajduje uprzywilejowanie i prawnie zagwarantowane preferowanie państwowych jednostek organizacyjnych w obrocie cywilnoprawnym, w celu zapewnienia im realizacji umową określonych zobowiązań, tylko z uwagi na fakt, iż są to podmioty sektora publicznego. [Zasada ta wymaga], aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych. Jeżeli państwo pośrednio lub bezpośrednio uczestniczy w życiu gospodarczym w formie kooperacji z podmiotami prywatnymi i dopuszcza tę kooperację w formach właściwych dla prawa prywatnego winno przestrzegać zasad ustanowionych dla analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych" (wyrok TK z 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00). Innymi słowy, na gruncie obecnej Konstytucji istotną zasadą ustrojową pozostaje nie tylko zrównanie sektorów własności, ale także, wynikające z mechanizmów gospodarki rynkowej, wyraźne oddzielenie sfery aktywności gospodarczej państwa (*dominium*) od sfery *imperium*. Także i z tego powodu podmioty sektora publicznego w sferze swojej działalności gospodarczej muszą podlegać regulacjom cywilnoprawnym, a utrzymywanie ich szczególnego statusu w stosunkach cywilnoprawnych oznacza bezprawną dyskryminację podmiotów prywatnych.

Oczywiście, ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego; sama Konstytucja dopuszcza bowiem ustanawianie ograniczeń tych praw. Musi się to jednak odbywać z poszanowaniem warunków określonych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Nie tylko więc ograniczenia te muszą przybrać formę ustawową ale przede wszystkim muszą być konieczne, adekwatne (proporcjonalne) i pozostawać w racjonalnym, funkcjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji oraz wartościami konstytucyjnymi, którym w tym wypadku należy przyznać prymat nad danym

konstytucyjnym prawem jednostki. Wartościami tymi mogą być jednakże wyłącznie: ochrona bezpieczeństwa demokratycznego państwa prawnego lub porządku publicznego, albo też potrzeba ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich tak wysoko postawionych kryteriów kwestionowany tu przepis z całą pewnością nie spełnia. Dostateczny poziom ochrony podmiotów publicznych zapewniają opisane wcześniej inne rozwiązania, zarówno z ustawy szczególnej, jak i kodeksu cywilnego. Na tym tle przepis art. 43 ust. 4 u.g.n. stanowi zbędną nad-regulację, do tego niespójną z innymi rozwiązaniami przyjętymi w ustawie. Porównanie art. 43 ust. 4 u.g.n. z innymi przepisami ustawy skłania zaś do wniosku, iż w istocie jego j e d y n y m celem jest uprzywilejowanie podmiotów publicznych i dyskryminacja prywatnych. Przepis ten faworyzuje - i to bez uzasadnionej przyczyny - Skarb Państwa i jednostki samorządowe, z naruszeniem konstytucyjnie gwarantowanych praw najemców i dzierżawców, skazanych tu na całkowitą dowolność i arbitralność podmiotów publicznych w stosunkach *stricte* cywilnoprawnych. Z tych więc wszystkich powodów, regulacje takie jak m.in. przewidziana w art. 43 ust. 4 u.g.n., chroniąc wyłącznie publiczne jednostki organizacyjne - i tylko z racji ich statusu podmiotowego - są nie do pogodzenia z proklamowaną w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji zasadą równości, a w szczególności zasadą równej ochrony praw majątkowych. Eliminacja tego rodzaju rozwiązań jest więc bezwzględnie konieczna.

W związku z powyższym zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie podniesionych argumentów oraz zajęcie stanowiska w poruszonej tu kwestii. W szczególności uprzejmie proszę o poinformowanie mnie, czy Pan Minister podziela stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich odnośnie konieczności wzmocnienia pozycji prawnej najemców, dzierżawców i osób biorących w użyczenie nieruchomości pozostające w zasobie publicznym. Jeżeli zaś także i w opinii Pana Ministra byłoby to wskazane, uprzejmie proszę o rozważenie sposobu podjęcia odpowiednich działań w kierunku zmiany obecnie obowiązujących przepisów.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich