**117**

**WYROK**[*]
z dnia 21 września 1999 r.
**Sygn. K. 6/98**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Teresa Romanowska-Dębowska
Ferdynand Rymarz – sprawozdawca
Marian Zdyb

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 21 września 1999 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego, 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 (Dz.U. Nr 78, poz. 483)

o r z e k a:

**Artykuł 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (Dz.U. Nr 115, poz. 741; zm.: z 1998 r. Nr 106, poz. 668; z 1999 r. Nr 49, poz. 484) **w zakresie, w jakim wyłącza pierwszeństwo nabycia lokalu mieszkalnego stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego przez najemców, których stosunek najmu nie został nawiązany przed dniem 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, jest niezgodny z zasadą równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**Uzasadnienie:**

**I**

1. Wnioskiem z 17 lutego 1998 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia

[*] Tekst sentencji opublikowany został w Dz.U. Nr 86, poz. 966

21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis ten, zdaniem wnioskodawcy, w nieuzasadniony sposób różnicuje sytuację prawną poszczególnych kategorii najemców lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa i gminy. Kwestia dotyczy prawa pierwszeństwa w nabywaniu lokali mieszkalnych. Poprzednio obowiązująca regulacja prawna zagadnienie to normowała m.in. w art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 30, poz. 127 ze zm.), zgodnie z treścią którego 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. Obowiązująca od 1 stycznia 1998 r. ustawa o gospodarce nieruchomościami zmieniła krąg osób, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy. Jeśli chodzi o kategorię najemców lokali mieszkalnych, to mocą art. 34 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej ustawy została ona zawężona tylko do tych najemców, którzy weszli w stosunek najmu przed 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej. Wprawdzie art. 34 ust. 6 ustawy upoważnia wojewodę - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a radę gminy - w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, do przyznania pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom i dzierżawcom, ale jak podkreśla wnioskodawca, jest to upoważnienie jedynie o charakterze fakultatywnym.

Zatem, jak wywodzi dalej wnioskodawca, nowy przepis pozostawia poza zakresem uprawnionych m.in. osoby, które nabyły prawo najmu na podstawie umów cywilnoprawnych zawartych jeszcze przed dniem wejścia w życie dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami, a także zawartych pod rządami kolejno obowiązujących aktów prawnych, a więc: prawa lokalowego z 30 stycznia 1959 r. i z 10 kwietnia 1974 r. Wyłączeni z prawa pierwszeństwa zostali też najemcy byłych mieszkań zakładowych przekazanych do zasobów komunalnych na podstawie art. 57a ust. 5 prawa lokalowego z 1974 r. lub na podstawie ustawy z 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz.U. Nr 119, poz. 567 ze zm.).

W tej sytuacji doszło do podziału najemców lokali mieszkalnych na dwie grupy w zakresie ustawowego prawa pierwszeństwa, przy czym tylko jednej z nich przyznano pierwszeństwo nabycia lokalu. Kryterium podziału jest nawiązanie najmu przed 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej. Rezultatem przyjęcia powyższego kryterium, jak argumentuje dalej Rzecznik Praw Obywatelskich, jest naruszenie wyrażonej w art. 32 ust. 1 konstytucji zasady równości, która nakazuje podmioty znajdujące się w takiej samej lub podobnej sytuacji traktować jednakowo.

Wnioskodawca powołuje się na rozumienie zasady równości w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, podkreślając znaczenie kryteriów, na podstawie których dopuszczalne są odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych, a które winny mieć charakter relewantny i racjonalnie uzasadniony. Ponieważ rozróżnienie najemców w oparciu o kryterium trybu i czasu zawarcia najmu nie spełnia ustalonych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunków i nie daje się w racjonalny sposób uzasadnić, przeto art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z 1997 r., wprowadzający takie rozróżnienie, narusza zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji.

Na zakończenie wnioskodawca wskazuje na wyrażany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pogląd o ścisłym związku zachodzącym pomiędzy konstytucyjnymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej. Ta ostatnia wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Stwierdza, że w zakresie objętym wnioskiem została ona

naruszona, co oznacza, że art. 34 ust. 1 pkt 3 jest niezgodny także z art. 2 konstytucji, w którym zasada sprawiedliwości społecznej została wyrażona.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 23 kwietnia 1998 r., odnosząc się do zarzutów Rzecznika Praw Obywatelskich wyraził pogląd, iż art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. nie jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu wyrażonego stanowiska podniósł, iż twierdzenie wnioskodawcy o relewantnej sytuacji najemców lokali mieszkalnych na podstawie umów w stosunku do najemców lokali mieszkalnych najmowanych na podstawie decyzji administracyjnej nie przystaje do rzeczywistości, w której występują różnorodne sytuacje prawne najemców lokali mieszkalnych. Prokurator Generalny wspomina o następstwie prawnym najemców, którzy weszli w stosunek najmu na podstawie decyzji administracyjnej, o orzeczeniach sądów powszechnych wydanych z powołaniem się na przepis dawnego art. 691 kc, o najmie mieszkań zakładowych przekazanych później gminie na podstawie ustawy z 12 października 1994 r. Poza tym, odnosząc się do zarzutu Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego pominięcia w zaskarżonym przepisie osób, których stosunek najmu powstał na podstawie dawniejszych przepisów lokalowych zauważa, że całokształt unormowań "decyzyjnego" i "umownego" trybu i warunków najmu lokali, prowadzi do wniosku, iż grupy te nie charakteryzują się takimi samymi (relewantnymi) cechami w rozumieniu art. 32 ust. 2 konstytucji.

W dalszej części stanowiska Prokurator Generalny zwraca uwagę na zmiany w systemie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jakie miały miejsce na przestrzeni ostatnich lat, a także na dążność ustawodawcy do urynkowienia zarówno najmu jak i sprzedaży lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach mieszkaniowych gmin oraz Skarbu Państwa. Dlatego też wyrażone w art. 34 ust. 1 pkt 3 prawo pierwszeństwa jest wyjątkowym odstępstwem od ogólnych regulacji cywilnoprawnych, które ze względu na swą wyjątkowość nie może zostać przyznane wszystkim najemcom. Podkreśla też, że domaganie się, aby wszyscy najemcy korzystali z tego uprawnienia jest nieuzasadnione, a szczególny tryb najmu lokali na podstawie decyzji, ze względu na warunki, jakie musiał spełnić najemca w tym trybie, a których najemcy umowni w całości spełniać nie musieli, jest dobrym uzasadnieniem powyższego odstępstwa.

Konkludując Prokurator Generalny podkreśla, iż różnorodność i złożoność przesłanek wstąpienia w stosunek najmu, różnorodność samych umów najmu mieszkania, a także analiza całokształtu przepisów normujących tę materię nie pozwala przyjąć tezy o równości podmiotowej wszystkich omawianych kategorii najemców, co prowadzi do stwierdzenia, że ustawodawca dokonując kwestionowanego zróżnicowania nie naruszył konstytucji.

3. Ogólnopolski Ruch Ochrony Interesów Lokatorów, nie będący uczestnikiem w sprawie, z własnej inicjatywy nadesłał do sprawy pismo, w którym przyłącza się do argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich.

4. W toku postępowania w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w roku 1998 w Sejmie znajdowały się dwa projekty zmian ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (druki nr 572 i 601), które po pierwszym czytaniu zostały skierowane do stosownej komisji. Celem dania ustawodawcy możliwości wprowadzenia zamierzonych zmian Trybunał Konstytucyjny powstrzymał się z wyznaczeniem terminu rozprawy. Przeciągający się jednak proces legislacyjny (projekt nowelizacji znajduje się nadal na etapie prac komisji sejmowej) sprawia, że Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne rozpoznanie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich i wyznaczył termin rozprawy na 21 września 1999 r. 17 września 1999 r. wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego pismo Marszałka Sejmu RP, w którym wnosił o odroczenie rozprawy z tej przyczyny, że zostały zakończone prace podkomisji nad rządowym projektem zmian

ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, a nowelizacja obejmuje także zaskarżony przepis w myśl wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich.

**II**

Na rozprawie 21 września 1999 r. przedstawiciel Sejmu podtrzymał wniosek o odroczenie rozprawy ze względu na zaawansowany proces legislacyjny i oczekiwanie projektu nowelizacyjnego na II czytanie w Sejmie. Na pytania Trybunału Konstytucyjnego odpowiedział, że - jego zdaniem - ustawa może być uchwalona w terminie około 3 miesięcy, a ponieważ propozycja zmian zaskarżonego art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zmierza w kierunku uwzględnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, wydanie wyroku w tej sprawie może okazać się zbędne.

Przedstawiciel wnioskodawcy wniósł o nie uwzględnienie wniosku o odroczenie rozprawy ze względu na prawa podstawowe obywateli, które narusza zaskarżony przepis, natomiast usunięcie tego przepisu z systemu prawnego otworzy drogę prawną do ochrony ich interesów.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego przyłączył się do wniosku o odroczenie rozprawy.

Po zarządzeniu przerwy i naradzie Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku o odroczenie rozprawy, podzielając pogląd wnioskodawcy, że ochrona podstawowych praw obywateli wymagają rozstrzygnięcia sprawy konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

W toku rozprawy przedstawiciel wnioskodawcy podtrzymał wszystkie argumenty zawarte we wniosku i z uwagi na treść art. 137 pkt 4 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencję organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.), sprecyzował wniosek, że wszędzie tam, gdzie jest mowa o “gminie”, należy rozumieć, że chodzi o “jednostki samorządu terytorialnego”. Wniósł o uznanie zaskarżonego przepisu za niekonstytucyjny.

Przedstawiciel Sejmu, podkreślając zbieżność proponowanych zmian zaskarżonego przepisu z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich, wniósł o uznanie poprzedniej regulacji za zgodną z konstytucją.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał pisemne stanowisko w sprawie i wniósł o stwierdzenie konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

**III**

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Będąca przedmiotem rozpoznania sprawa dotyczy tzw. pierwszeństwa nabycia lokalu mieszkalnego, uregulowanego w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Jest ono aktualne w razie zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Generalną zasadą w tym wypadku jest przetargowy tryb zbywania nieruchomości. Jednakże w kilku przypadkach ustawa przewiduje wyjątek umożliwiający zbycie nieruchomości w drodze bezprzetargowej.

Przepis normujący tę kwestię brzmi:

“Art. 34. 1. 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 niniejszej ustawy 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”.

Art. 36 ust. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu ustalanym art. 137 pkt 17 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw... (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.) przyznaje wojewodzie (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa) i odpowiedniej radzie lub sejmikowi (w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego), kompetencję do przyznania, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, pierwszeństwa w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, który nie są objęci art. 34 ust. 1 ustawy.

Analizując art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami trzeba podkreślić, że przepis ten w pewnym stopniu ogranicza swobodę zbywania nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Ograniczenie to nie dotyczy samej dopuszczalności zbycia, ale wyboru nabywcy i trybu ustalania ceny.

Najemca, który nie skorzystał z przyznanego mu przez ten przepis pierwszeństwa, nie przestaje być najemcą, gdyż zgodnie z art. 678 kc w razie zbycia rzeczy najętej w czasie trwania najmu, nabywca wstępuje w stosunek najmu na miejsce zbywcy. Inaczej mówiąc: dotychczasowy stosunek najmu jest kontynuowany, mimo zmiany osoby wynajmującego.

Art. 34 ust. 1 pkt 3) ustawy ma na celu ułatwienie najemcy nabycia własności zajmowanego przez niego lokalu, co umożliwia stabilizację jego sytuacji mieszkaniowej. Z tekstu tego przepisu nie wynika wprawdzie, że chodzi tylko o nabycie własności dotychczas wynajmowanego przez najemcę lokalu, ale tylko taka interpretacja wydaje się uzasadniona.

2. Przed rozstrzygnięciem wniosku będącego przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego celowe jest przedstawienie ewolucji przepisów o zbywaniu lokali.

Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jednolity z 1969 r. Dz.U. Nr 22, poz. 159 ze zm.) przewidywała sprzedaż m.in. domów jednorodzinnych, małych domów mieszkalnych i domów wielomieszkaniowych. Dwa pierwsze rodzaje budynków mogły być sprzedawane osobom fizycznym lub spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego, natomiast domy wielomieszkaniowe tylko spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego (art. 12 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 w zw. z art. 14 ust. 1). W trybie art. 13 ust. 1 tej ustawy sprzedawane mogły być domy zamieszkane, jak również domy nowo wybudowane i nie oddane do użytku. Zgodnie z art. $15^{a}$ ust. 1, dodanym do tej ustawy przez ustawę z dnia 16 lipca 1962 r. (Dz.U. Nr 27, poz. 193) lokale w domach wielomieszkaniowych stanowiących własność państwa mogły być sprzedawane tylko najemcom tych lokali.

Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz.U. Nr 14, poz. 84) w domach stanowiących własność Państwa mogło nastąpić wyodrębnienie własności poszczególnych lokali, jeśli ich własność została przeniesiona na rzecz osób fizycznych. Natomiast na mocy art. 24 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 22, poz. 99) mogły być

sprzedawane lokale w domach mieszkalnych i w domach wielomieszkaniowych (wraz z udziałem we współużytkowaniu wieczystym). Sprzedaż lokalu zajmowanego przez najemcę w domu wielomieszkaniowym mogła być dokonana tylko na rzecz tego najemcy lub wskazanej przez niego osoby bliskiej stale z nim zamieszkującej (art. 24 ust. 4). Ustawa ta była w następnych latach kilkakrotnie nowelizowana. Na podstawie art. 21 ust. 7 tej ustawy (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 30, poz. 127) 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 (implikuje to bezprzetargowy tryb sprzedaży). Prawo pierwszeństwa w przypadku, gdy przedmiotem zbycia jest nieruchomość przejęta na rzecz Skarbu Państwa, przyznano też byłym jej właścicielom lub ich spadkobiercom (art. 33 ust. 4).

3. Przystępując do oceny kwestionowanego przepisu z punktu widzenia wyrażonej w art. 32 ust. 1 konstytucji zasady równości należy zauważyć, że jako jedna z podstawowych zasad państwa prawnego była ona wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. W tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pozostało aktualne po wejściu w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (por. *wyrok z 16 grudnia 1997 r., K. 8/97*, OTK ZU Nr 5-6/1997, s. 502).

Nawiązując do tego orzecznictwa Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że "konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu mają być traktowani równo. A więc bez żadnych różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących" (*orzeczenie z 9 marca 1988 r., U. 7/87*, OTK w 1988 r., poz. 1, s. 14, wielokrotnie powoływane w późniejszym orzecznictwie).

Chcąc ocenić zasadność zarzutów wskazujących na naruszenie przez zaskarżony przepis zasady równości należy najpierw zbadać, czy istnieje jakaś cecha wspólna, uzasadniająca podobne traktowanie adresatów wskazanej normy prawnej (*orzeczenie z 16 grudnia 1996 r., U. 1/96*, OTK ZU Nr 6/1996, poz. 55 i cyt. tam orzecznictwo, *orzeczenie z 12 maja 1998 r., U. 17/97*, OTK ZU Nr 3/1998, poz. 34 i cyt. tam orzecznictwo), ustalić kryterium, według którego te podmioty zostały przez kwestionowany przepis różnie potraktowane, a następnie rozważyć, czy ta odmienność jest uzasadniona (*wyrok z 16 grudnia 1997 r. K. 8/97* OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 70).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna jak prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (*K. 10/96*, OTK ZU Nr 4/1996, s. 280). W rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z grupą najemców lokali mieszkalnych, których sytuację prawną charakteryzuje specyfika drugiej strony stosunku najmu, a mianowicie to, że wynajmującym jest jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa (art. 10 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu ustalonym art. 137 pkt 4 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw... (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.). To jest cecha, która wyodrębnia w świetle ustawy o gospodarce nieruchomościami powyższą kategorię najemców spośród ogółu osób będących najemcami lokali mieszkalnych. Wbrew odmiennemu stanowisku Prokuratora Generalnego mamy tu do czynienia z kategorią podmiotów, które "można sprowadzić do wspólnego mianownika", pomimo odmiennego trybu nawiązania tego stosunku i pomimo różnic treści praw i obowiązków wynikających z poszczególnych stosunków najmu. Ten fakt implikuje nakaz równego traktowania zgodnie z art. 32 ust. 1 konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny dopuszcza możliwość uznania za zgodne z konstytucją odmienne traktowanie podmiotów podobnych, o ile występowanie kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane, można w świetle zasad i wartości

konstytucyjnych uzasadnić odpowiednio przekonywującymi argumentami (*wyrok z 16 grudnia 1997 r. K. 8/97*, OTK ZU Nr 5-6/1997, poz. 70, *wyrok z 24 lutego 1998 r., SK 4/98*, OTK ZU Nr 2/1998, poz. 24).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ustalono katalog warunków, które w świetle zasady równości musi spełniać wspomniane kryterium:

- po pierwsze - musi ono mieć charakter relewantny, czyli musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy - wprowadzone zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (*orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., K. 3/94*, OTK w 1994 r. cz. II, poz. 42),

- po drugie - kryterium to musi mieć charakter proporcjonalny. Oznacza to, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,

- po trzecie - kryterium to musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. *orzeczenie z 23 października 1995 r., K. 4/95*, OTK w 1995 r. cz. II, s. 93).

Równość wobec prawa nie zakazuje bowiem różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej normy, ale - jak podkreślono już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – "zakłada ona równocześnie zasadność wyboru takiego a nie innego różnicowania podmiotów prawa; oznacza uznanie tej a nie innej cechy za istotną, a tym samym za uzasadnioną w regulowanej dziedzinie" (np. *orzeczenie z 4 lutego 1997 r., P. 4/96*, OTK ZU Nr 1/1997 r.).

4. W przedmiotowej sprawie kryterium rozróżniającym podmioty, którym ustawa przyznaje omawiane pierwszeństwo jest tryb nawiązania stosunku najmu oraz data jego nawiązania. Analizie pod względem zgodności z konstytucją Trybunał poddał najpierw kryterium trybu nawiązywania stosunku najmu. Polega ono na tym, że pierwszeństwo nabycia przysługuje najemcy tylko, jeżeli najem został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale.

Jak już zostało stwierdzone, jednym z warunków, jakie musi spełniać kryterium będące podstawą dla odmiennego traktowania podmiotów, jest jego relewantność, czyli bezpośredni związek z celem i treścią przepisów, w których zostało zawarte. Faworyzowanie najemców, którzy nawiązali stosunek najmu na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale nie jest zgodne z charakterem pierwszeństwa określonego w zaskarżonym przepisie. Wprowadzenie tej instytucji miało na celu umożliwienie pewnej kategorii podmiotów, ze względu na ich sytuację faktyczną i prawną, nabycia własności lokalu mieszkalnego w pierwszej kolejności, a więc z wyprzedzeniem innych nabywców. Nie można nakazać ustawodawcy, aby przyznał takie uprawnienie tej a nie innej kategorii podmiotów. Jednakże należy wymagać od niego racjonalności w przyznawaniu uprawnień, aby nie dochodziło do naruszania zasad konstytucyjnych, m.in. zasady równości. Przyznane uprawnienie nie może prowadzić do nieuzasadnionego faworyzowania jednych podmiotów a dyskryminowania innych. A takie naruszenie ma miejsce w analizowanym przypadku, przez wyodrębnienie z kategorii najemców lokali mieszkalnych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego tych, którzy nawiązali stosunek najmu na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale. W świetle ustawy o gospodarce gruntami oraz obowiązujących poprzednio przepisów o najmie lokali odmienne traktowanie najemców w zależności od trybu nawiązania stosunku najmu, czyli w zależności kryterium czysto formalnego, nie da się usprawiedliwić. Tym bardziej, iż wbrew pozorom, za tym kryterium nie idą skutki materialnoprawne, które byłyby właściwe

tylko i wyłącznie dla tej kategorii osób. Trybunał Konstytucyjny nie zgadza się z twierdzeniem Prokuratora Generalnego, jakby kwestionowane zróżnicowanie uzasadniały warunki, które musiał spełniać najemca w ramach szczególnego trybu najmu, a których najemca umowny nie musiał spełniać. Szczególnie jeżeli przyjmie się, iż mówiąc o szczególnym trybie najmu Prokurator Generalny miał na myśli nie tylko przepisy ustawy - Prawo lokalowe z 1974 r., ale wszelkie przepisy dotyczące najmu na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale.

Decyzja administracyjna jako podstawa nawiązywania stosunku najmu lokalu (tzw. przydział) została wprowadzona przepisami dekretu z dnia 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1946 r. Nr 4, poz. 27), obowiązującego od dnia ogłoszenia, tj. od 13 lutego 1946 r. Zgodnie z tym dekretem publiczna gospodarka lokalami została wprowadzona w Warszawie, Łodzi, Gdańsku, Lublinie, Krakowie, Katowicach i Poznaniu, a Rada Ministrów została upoważniona do jej wprowadzenia w drodze rozporządzenia w innych miastach i gminach wiejskich. Ten sposób nawiązywania stosunku najmu przewidywały wydane w następnych latach ustawy, w szczególności Prawo lokalowe z 30 stycznia 1959 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 159; tekst jednolity z 1962 r. Nr 47, poz. 227) i Prawo lokalowe z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 84, tekst jednolity z 1983 r. Nr 11, poz. 55 i z 1987 r. Nr 30, poz. 165). Ta ostatnia ustawa została 12 listopada 1994 r. uchylona przez ustawę z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509). Zgodnie z art. 56 ust. 1 tej ostatniej ustawy stosunki najmu nawiązane na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale nie tylko pozostały w mocy, ale - nawet jeżeli przydział nastąpił na czas oznaczony - ulegały przekształceniu w najem na czas nieoznaczony. Wspomniane wyżej ustawy o prawie lokalowym z 1959 r. i z 1974 r. dopuszczały także nawiązanie najmu na podstawie umowy. Możliwość ta była aktualna tylko w stosunkowo wąskim zakresie, a mianowicie co do lokali pozostających poza zakresem publicznej gospodarki lokalami lub (od 1974 r.) szczególnego trybu najmu.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 lipca 1988 r. w sprawie zasad i trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (Dz.U. Nr 27, poz. 187) - wydanego na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe - kryteria, jakim miały odpowiadać osoby ubiegające się o przydział lokalu na podstawie decyzji administracyjnej były takie same, jak kryteria obowiązujące w miejscowościach, w których nie obowiązywał szczególny tryb najmu lokali. Stosownie bowiem do § 3 w związku z § 1 tego rozporządzenia - przy wynajmowaniu lokali w budynkach zarządzanych przez (jednostki określone w art. 25 ust. 1 ustawy - Prawo lokalowe) organy gminy lub utworzone w tym celu przedsiębiorstwa bądź inne państwowe lub komunalne jednostki organizacyjne, obowiązywało odpowiednie stosowanie przepisów odnoszących się do lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej do spraw lokalowych.

Z punktu widzenia art. 56 ust. 1 ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkowych mieszkaniowych sytuacja prawna najemców jest zatem identyczna niezależnie od tego, czy najem został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, czy na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu.

Oceniając przyjęte w zaskarżonym przepisie zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych podkreślić też należy, że przepisy dotyczące najmu (zarówno nawiązanego na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, jak nawiązywanego w inny sposób) nie uzasadniają przyznania najemcy jakichkolwiek szczególnych uprawnień dotyczących nabycia własności wynajmowanego lokalu. Uprawnienia takie nie należą do

treści stosunku najmu i wynikają z odrębnych przepisów dotyczących zbywania nieruchomości należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

5. Kolejnym, przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunkiem, któremu powinno odpowiadać kryterium uzasadniające zróżnicowanie podmiotów, jest warunek proporcjonalności. Uprzywilejowane traktowanie najemców, którzy weszli w stosunek najmu na podstawie decyzji jest charakterystyczne dla poprzedniego ustroju, kiedy o przydziale mieszkania często decydowały kryteria określone w sposób ogólny i pozostawiający organom wydającym przydziały szeroki zakres dowolności. Np. według art. 4 dekretu z 21 grudnia 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu (Dz.U. z 1946 r. Nr 4, poz. 27) prawo uzyskania przydziału miały tylko osoby, których zawód, wykonywana praca lub zajmowane stanowisko wymagało zamieszkania w danej miejscowości. Podobnie ogólnie określone przesłanki otrzymania przydziału przewidywał art. 32 ust. 1 ustawy z 30 stycznia 1959 r. - Prawo lokalowe (tekst jednolity z 1962 r. Nr 47, poz. 227), mówiący o funkcji społecznej, zawodzie, wykonywanej pracy lub odbywanych studiach. Z kolei art. 28 ust. 1 prawa lokalowego z 10 kwietnia 1974 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 84) dopuszczał wydanie decyzji o przydziale lokalu mieszkalnego tylko osobie, "której warunki zamieszkania i sytuacja materialna uzasadniają przydział", pozostawiając bliższe określenie sytuacji uzasadniającej przydział regulacjom podustawowym. W zmienionych warunkach ustrojowych trudno wskazać powód, który miałby uzasadniać tylko ochronę interesu najemców zajmujących lokal mieszkalny na podstawie decyzji administracyjnej i pozbawienie tej ochrony innych najemców lokali mieszkalnych w budynkach należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i który uzasadniałby zróżnicowanie ich sytuacji prawnej. Z tych przyczyn nie można przyjętego kryterium uznać za proporcjonalne.

6. Nie występuje również trzecie kryterium, które uzasadniałoby odmienne traktowanie podmiotów podobnych, a mianowicie wskazanie na inne wartości, zasady lub normy konstytucyjne. Przeciwnie: przyznanie najemcom pierwszeństwa do nabycia własności zajmowanego przez nich lokalu można odczytać także jako sposób popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 konstytucji). Wymieniony przepis konstytucji nakłada obowiązek popierania takich działań na wszystkie władze publiczne, a więc również na organy samorządu terytorialnego.

Samo formalne tylko kryterium trybu nawiązania stosunku najmu, jako nie pociągające za sobą właściwych mu merytorycznych konsekwencji, prowadzi do naruszenia zasady równości najemców lokali mieszkalnych. Innymi słowy - ponieważ w takiej samej sytuacji faktycznej i prawnej znajdują się najemcy lokali na podstawie różnych zdarzeń prawnych, przeto sam tryb powstania stosunku najmu nie może być kryterium różnicującym ich sytuację prawną W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż takie uregulowanie narusza wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji zasadę równości.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, iż przyznana wojewodzie i odpowiedniej radzie lub sejmikowi jednostki samorządu terytorialnego kompetencja do rozszerzenia pierwszeństwa na inne kategorie najemców ze względu na swą fakultatywność nie niweluje nierówności występującej wskutek regulacji zawartej w art. 34 ust. 1 pkt 3) zaskarżonej ustawy.

7. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarża jeszcze jedno kryterium będące w świetle art. 34 ust. 1 pkt 3) ustawy o gospodarce nieruchomościami podstawą odmiennego traktowania najemców lokali mieszkalnych. Jest to kryterium dotyczące daty nawiązania najmu. Tylko najemcom, których stosunek najmu został nawiązany przed 12 listopada

1994 r. przysługuje (przy spełnieniu także poprzednio omówionego kryterium) pierwszeństwo nabycia lokali mieszkalnych. Należy zatem rozważyć, czy różne traktowanie najemców lokali mieszkalnych w zależności od momentu, w którym został nawiązany najem, jest zgodne z wyrażoną w art. 32 ust. 1 konstytucji zasadą równości.

Data 12 listopada 1994 r., wymieniona w art. 34 ust. 1 pkt 3) ustawy o gospodarce nieruchomościami, pokrywa się z datą wejścia w życie ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Zbadanie konstytucyjności tego rozróżnienia zależy od analizy związku, jaki zachodzi między możliwością skorzystania z pierwszeństwa nabycia lokalu mieszkalnego od Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, i postanowieniami ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Wprawdzie ta ostatnia ustawa decyduje o charakterze i treści pierwszego kryterium, na podstawie którego ma dojść do różnicowania sytuacji prawnej najemców, tj. trybu nawiązania stosunku najmu, ale trudno jej regulacje odnieść do zasad gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności do wyznaczenia komu przysługuje omawiane pierwszeństwo. Świadczy to o braku relewantności badanego kryterium, którego nie można w żaden sposób odnieść do celów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie wiadomo też jaki interes najemców, którzy weszli w stosunek najmu przed 12 listopada 1994 r., chroni wzmiankowane kryterium, interes który nie byłby równocześnie istotny dla najemców, którzy nawiązali stosunek najmu po tej dacie. Niewątpliwie nie chodzi tu bowiem o czasokres trwania stosunku najmu, a więc o długość okresu dzielącego datę nawiązania stosunku najmu od daty zbycia nieruchomości, w której znajduje się wynajęty lokal.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski Trybunał Konstytucyjny uznaje, że kryterium momentu nawiązania stosunku najmu, jako okoliczność uzasadniająca odmienne traktowanie poszczególnych kategorii najemców nie posiada cech, które usprawiedliwiałyby przyznanie nierównej pozycji prawnej najemcom lokali mieszkalnych w budynkach należących do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, iż regulacja zawarta w art. 34 ust. 1 pkt 3) ustawy o gospodarce nieruchomościami wyłączająca pierwszeństwo w nabyciu lokalu mieszkalnego przez najemców lokali mieszkalnych, których stosunek najmu nie został nawiązany przed 12 listopada 1994 r. na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale, narusza zasadę równości wyrażona w art. 32 ust. 1 konstytucji oraz pozostającą z nią w ścisłym związku zasadę sprawiedliwości społecznej, której urzeczywistnienie nakazuje art. 2 konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.