

Warszawa, 25 lipca 2001 r.

**Opinia na temat
wniosku Stowarzyszenia Związek Polskich Artystów Plastyków do Trybunału
Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce
nieruchomościami z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (sygn. K 9/01)**

I. Przedmiotem wniosku Stowarzyszenia Związek Polskich Artystów Plastyków do Trybunału Konstytucyjnego jest żądanie stwierdzenia niezgodności art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. nr 46 poz. 543) z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Zdaniem wnioskodawcy kwestionowany przepis „nie uwzględniając rozszerzonej – na mocy innych przepisów o randze ustawy – definicji pojęcia „lokal mieszkalny” stanowi rażące naruszenie zasad współżycia społecznego, konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa i szeroko pojętej sprawiedliwości społecznej”.

II. Stosownie do art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. nr 115, poz. 741) nieruchomości publiczne są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Wyjątki od tej zasady określa art. 37 ust. 2. Jeden z nich tworzy zespół norm zawartych w art. 34 ustawy. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 w przypadku zbywania lokalu mieszkalnego osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu przysługuje osobie, która jest najemcą tego lokalu, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie definiuje pojęcia „lokal mieszkalny”, jak również nie odsyła w tym zakresie do żadnej innej ustawy. W ocenie autorów wniosku wyklucza to dopuszczalność zastosowania art. 37 ust. 1 pkt 4 do najmu, którego przedmiotem jest pracownia twórcy. Obowiązująca w chwili sporządzenia wniosku ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. nr 120, poz. 787 z póź. zm.) przewidywała, iż „w rozumieniu ustawy lokalem mieszkalnym jest również pracownia wynajęta twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki”

(art. 3 ust. 2). Jednak w ocenie wnioskodawców brzmienie tego przepisu wykluczało „możliwość posługiwania się rozszerzoną w ten sposób definicją lokalu mieszkalnego w sprawach nieregulowanych przepisami tej ustawy”.

Definicja „samodzielnego lokalu mieszkalnego” zawarta została w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. nr 85, poz. 388). Zgodnie z wolą ustawodawcy, definicję tą stosować należy odpowiednio do „samodzielných lokali wykorzystywanych z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne”. Zdaniem wnioskodawców brak wyraźnego odesłania w art. 34 ust. 1 pkt 4 do ustawy o własności lokali oznacza, iż najemcom pracowni artystycznych nie przysługuje pierwszeństwo w nabyciu najmowanych lokali.

Po wpłynięciu do Trybunału Konstytucyjnego wniosku Stowarzyszenia Związek Polskich Artystów Plastyków z dnia 17 stycznia 2001 r. uchwalona została ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ustawa ta uchyliła większość postanowień ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, w tym cyt. wyżej art. 3. ust. 2.

Art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stwierdza, iż „ilekroć w ustawie jest mowa o lokalu – należy przez to rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki”. Podkreślić należy, iż przywołana definicja jest definicją „lokalu”, a nie „lokalu mieszkalnego”. Ustawa nie definiuje w żadnym ze swoich przepisów pojęcia lokalu mieszkalnego.

Przyjmując, iż „lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych” jest tożsamy pojęciem „lokalu mieszkalnego”, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdzić trzeba, iż brzmienie cyt. wyżej definicji „lokalu” świadczy o tym, iż „lokal mieszkalny” i „lokal będący pracownią ...” do dwa różne pojęcia prawne mimo, iż przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów (...) mówiące o „lokalu” odnoszą się zarówno do „lokalu mieszkalnych” jak i do „lokalu będących pracowniami ...”.

W tym kontekście wydaje się, iż brak jest podstaw by uznać, iż zakres przedmiotowy pojęcia „lokal mieszkalny” obejmuje lokale będące pracowniami. Zrównanie sytuacji prawnej desygnatów tych dwóch pojęć na gruncie przepisów odnoszących się do stosunku najmu nie oznacza wszak, iż ustawodawca całkowicie ujedynolicił ich status prawny.

Zgodzić należy się z poglądem autorów wniosku, iż zawarty w ustawie o własności lokali nakaz „odpowiedniego stosowania” definicji samodzielnego lokalu mieszkalnego („wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczony na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych”) do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne, nie oznacza, iż najemcom lokali mieszkalnych i najemcom „innych lokali” przysługują te same prawa na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nakaz odpowiedniego stosowania tej definicji do samodzielnych lokali innych niż mieszkalne jest w istocie postulatem znaczeniowym wyrażonym w niedoskonałej formie legislacyjnej. Nakaz ten wydaje się bowiem tożsamy z postulatem, by przez „samodzielne lokale wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem na inne cele niż mieszkalne” rozumieć „wydzieloną trwałymi ścianami w obrębie budynku izbę lub zespół izb przeznaczony na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu potrzeb innych niż mieszkalne”. Innymi słowy nakaz odpowiedniego stosowania definicji samodzielnego lokalu mieszkalnego do samodzielnych lokali „niemieszkalnych” służyć ma uniknięciu powtórzenia niemal identycznego członu definiującego.

W ocenie autora niniejszej opinii, mimo zmiany stanu prawnego po wpłynięciu wniosku do TK (uchwalenie ustawy o ochronie praw lokatorów (...) i uchylenie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych) zasadna wydaje się być ocena, iż art. 34 ust. 1 pkt 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie obejmuje swoim zakresem lokali będących pracowniami artystycznymi. W świetle tego przepisu najemcom pracowni artystycznych nie przysługuje pierwszeństwo w nabyciu najmowanych przez nich lokali.

III. Wnioskodawca twierdzi, iż kwestionowany przepis narusza konstytucyjną zasadę równości bowiem krąg podmiotów, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu najmowanych lokali nie obejmuje najemców pracowni artystycznych.

Zgodnie z ustaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wykładnią konstytucyjnej zasady równości rozumieć ją należy, w taki sposób, że równych należy traktować równo, a nierównych - nierówno. Ustalenie, czy zasada ta jest przestrzegana przez ustawodawcę wymaga określenia kręgu adresatów do których odnosi się norma postępowania i opisanie elementów ich sytuacji faktycznej, które są prawnie relewantne. Takie określenie

pozwała na stwierdzenie, kto jest równy, bądź nierówny względem innych (OTK w 1993 r., cz. II, poz. 27, s. 270).

W ocenie TK "aby ustalić, czy różnicowanie jest zgodne z konstytucją należy poddać analizie kryterium (kryteria) w oparciu o które dokonano różnicowania. Innymi słowy trzeba stwierdzić, czy wprowadzone kryterium różnicowania jest merytorycznie usprawiedliwione, ostatecznie - czy jest sprawiedliwe" (tamże).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 3 września 1996 r., K. 10/96 (OTK ZU nr 3/1996, s. 281): "Odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywających argumentach. Argumenty te muszą mieć: po pierwsze - 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...; po drugie - charakter proporcjonalny, a więc 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 - argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych".

W ocenie autor niniejszej opinii zakwestionowane unormowanie czynią zadość wskazanym wyżej kryteriom. Ograniczenie przywileju „pierwszeństwa” wyłącznie do najemców lokali mieszkalnych pozostaje w granicach dopuszczalnego – na tle konstytucyjnej zasady równości - różnicowania podmiotów podobnych ponieważ uzasadnia je deklarowany w Konstytucji postulat, by władze publiczne prowadziły politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz by popierały działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1).

Przepis ten ma na celu wsparcie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Przyznanie prawa pierwszeństwa w nabywaniu zbywanych lokali stanowiących własność publiczną - najemcom lokali mieszkalnych - oznacza, iż ustawodawca wyodrębnił grupę podmiotów uprzywilejowanych posługując się kryterium związanym z „wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”. Stworzenie szczególnych preferencji w nabywaniu publicznych nieruchomości na rzecz najemców lokali mieszkalnych nie narusza praw najemców lokali

przeznaczonych na pracownie artystyczne. Preferencja ta została bowiem oparta na kryterium posiadającym „zakotwiczenie” w konstytucyjnym systemie wartości, w którym szczególne miejsce zajmuje nakaz prowadzenia przez państwo polityki zmierzającej do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Tym samym uznać należy, iż art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami jest zgodny z konstytucyjną zasadą równości.

Sporządził: Wojciech Odrowąż-Sypniewski