

**WYROK**  
z dnia 6 stycznia 2003 r.  
**Sygn. akt K 24/01\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Jerzy Stępień – przewodniczący  
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca  
Wiesław Johann  
Ewa Łętowska  
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 6 stycznia 2003 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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 brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie 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 (Dz. U. Nr 102, poz. 1118) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach określonych w tej ustawie pracowników zbywcy albo jego poprzednika prawnego, którzy zajmują mieszkania na podstawie umowy najmu na czas oznaczony związanej ze stosunkiem pracy i zawartej po dniu 11 listopada 1994 r. z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

**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 brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie 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 (Dz. U. Nr 102, poz. 1118) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach określonych w tej ustawie pracowników zbywcy albo jego poprzednika prawnego, którzy**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 17 stycznia 2003 r. w Dz. U. Nr 5, poz. 61.

**zajmują mieszkania na podstawie umowy najmu na czas oznaczony, związanej ze stosunkiem pracy i zawartej po dniu 11 listopada 1994 r., jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w zakresie badania zgodności art. 2 pkt 2 lit. b 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) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wobec cofnięcia wniosku w tym zakresie.**

## UZASADNIENIE:

### I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności 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 oraz art. 2 pkt 2 lit. b wymienionej wyżej ustawy 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.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że ustawa z 15 grudnia 2000 r. miała w swoim założeniu umożliwić pracownikom (byłym pracownikom) nabycie na preferencyjnych warunkach mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa. Jednakże ostateczne brzmienie przepisów ustawy spowodowało, że tylko niewielka część pracowników mogła skorzystać z przywileju nabycia lokalu mieszkalnego po obniżonej cenie. Status osoby uprawnionej uzyskali jedynie pracownicy (byli pracownicy), którzy zajmowali mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony lub administracyjnej decyzji o przydziale. W praktyce natomiast większość umów najmu z pracownikami zawierano na czas oznaczony. W konsekwencji najemcy ci nie mogli być traktowani jako osoby uprawnione w rozumieniu ustawy.

Kwestionowany przepis, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich różnicował w sposób nieuzasadniony klasę podmiotów wyróżnioną w oparciu o takie cechy istotne, jak status najemcy oraz praca u zbywcy lokalu. Wnioskodawca podkreślił, że wprowadzone różnicowanie wynikające z charakteru zawieranych umów, nie służy realizacji celu, jaki zamierzał urzeczywistnić ustawodawca. Większość osób, które miały z założenia być beneficjentami ustawy nie może wziąć udziału w prywatyzacji zakładowych zasobów mieszkaniowych, chociaż wszyscy pracownicy uczestniczyli w wytworzeniu majątku podlegającego prywatyzacji.

Zarzuty powyższe, Rzecznik Praw Obywatelskich skierował również w stosunku do art. 2 pkt 2 lit. b ustawy, który z kręgu osób uprawnionych do preferencyjnego nabycia lokalu mieszkalnego wyłącza osoby bliskie najemcy mieszkania zakładowego, które pod rządami prawa lokalowego, obowiązującego przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, pozostały w mieszkaniu po śmierci najemcy. Osoby te nie wstępowały po śmierci najemcy w stosunek najmu, ale nabywały wyłącznie prawo do lokalu zamiennego. W rezultacie o zróżnicowaniu sytuacji osób bliskich pozostałych w mieszkaniu decyduje data śmierci pracownika (byłego pracownika). Zróżnicowanie to nosi, zdaniem wnioskodawcy, wszelkie cechy dyskryminacji w porównaniu z osobami bliskimi, które wstąpiły w stosunek najmu na podstawie przepisów ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich powyższe argumenty dowodzą, iż zarówno art. 2 pkt 2 lit. a jak i art. 2 pkt 2 lit. b 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) jest niezgodny z art. 32 Konstytucji, wyrażającym zasadę równości wobec prawa i pozostającą z nią w ścisłym związku zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

2. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 30 lipca 2001 r. wyraził pogląd, iż zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy są niezgodne z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Prokurator Generalny zgodził się z zarzutem wnioskodawcy, że zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników zbywcy, według okresu na jaki zawarta została umowa najmu, nie znajduje uzasadnienia na gruncie zasady równości, ani ściśle z nią związanej zasady sprawiedliwości społecznej. Podkreślił, że cechą wspólną uzasadniającą równe traktowanie adresatów ustawy jest status najemcy oraz praca u zbywcy mieszkania. Te dwa elementy tworzą cechę relewantną, charakteryzującą pracowników i jednocześnie najemców zbywcy, opartą na celu jaki realizować ma omawiana ustawa.

Zdaniem Prokuratora Generalnego ustawodawca odstępując od konstytucyjnego nakazu równego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji faktycznej, zastosował różnicujące kryterium, które nie może być racjonalnie uzasadnione treścią przepisów ustawy.

Za trafne uznał Prokurator Generalny także zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące przepisu art. 2 pkt 2 lit. b ustawy. Zróżnicowanie osób bliskich, o których mowa w art. 2 pkt 2 lit. b ustawy, w ocenie Prokuratora Generalnego, nie znajduje należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Skoro ustawodawca postanowił przyznać uprawnienie do nabycia mieszkania na szczególnych warunkach także osobom bliskim pracownikowi (byłemu pracownikowi), pozostającym po jego śmierci w najmowanym mieszkaniu, to nie może, postępując zgodnie z zasadą równości i powiązaną z nią zasadą sprawiedliwości społecznej, odmiennie traktować tych osób, przyjmując za kryterium zróżnicowania datę wstąpienia w stosunek najmu.

3. W toku postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, weszła w życie ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie 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 (Dz. U. Nr 102, poz. 1118). Na mocy art. 1 pkt 2 powołanej ustawy zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy uzyskały nowe brzmienie.

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. zmieniająca m. in. dotychczasowe brzmienie art. 2 pkt 2 lit. a i b 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, została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 września 2001 r., Nr 102, pod poz. 1118 i zgodnie z jej art. 2 weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. z dniem 6 października 2001 r.

Wobec zmiany brzmienia zakwestionowanych przepisów, Trybunał Konstytucyjny zwrócił się z prośbą do Rzecznika Praw Obywatelskich o zajęcie stanowiska w kwestii wniesionego wniosku.

4. W piśmie procesowym z 7 listopada 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zmodyfikował swój wniosek, wnosząc o stwierdzenie niezgodności 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 brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie 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 (Dz. U. Nr 102, poz. 1118) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach określonych w tej ustawie pracowników zbywcy albo jego poprzednika prawnego, którzy zajmują mieszkania na podstawie umowy najmu na czas oznaczony związanej ze stosunkiem pracy i zawartej po dniu 11 listopada 1994 r. z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich przyznał, że wprowadzone w ustawie z 15 grudnia 2000 r. zmiany, w istotny sposób ograniczają istniejący dotychczas stan niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją, jednakże nie likwidują go całkowicie. W dalszym ciągu, w świetle zmienionych przepisów ustawy, za osoby uprawnione nie mogą być uznani ci pracownicy zbywcy albo jego poprzednika prawnego, z którymi po dniu 11 listopada 1994 r. zawarto związane ze stosunkiem pracy umowy najmu na czas oznaczony.

Wnioskodawca podkreślił, że konstrukcja zakwestionowanego przepisu nawiązuje wprost do ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, która weszła w życie 12 listopada 1994 r. Tymczasem zarówno przed tą datą, pod rządami ustawy – Prawo lokalowe, jak też po tej dacie, umowy najmu lokali mieszkalnych związane ze stosunkiem pracy zawierane były na czas oznaczony. Określona w przepisie data nie może zatem przesądzać o uprawnieniach do nabywania lokali mieszkalnych na warunkach preferencyjnych. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich ustawodawca, bez uzasadnionej przyczyny, w sposób całkowicie dowolny doprowadził do różnicowania sytuacji prawnej najemców zajmujących mieszkania na podstawie umów najmu zawartych na czas oznaczony w związku ze stosunkiem pracy. Owo różnicowanie nosi wszelkie cechy dyskryminacji i pozostaje w kolizji z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, toteż w tym zakresie wnioskodawca podtrzymał argumentację zawartą w pierwotnym wniosku.

5. Prokurator Generalny odnosząc się do zmodyfikowanej treści wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich wyraził pogląd, iż 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 ze zm.) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach określonych w tej ustawie pracowników zbywcy albo jego poprzednika prawnego, którzy zajmują mieszkania na podstawie umowy najmu na czas oznaczony związanej ze

stosunkiem pracy i zawartej po dniu 11 listopada 1994 r. jest zgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny uznał, że kryterium daty zawarcia umowy najmu różnicujące pracowników przy korzystaniu przez nich z preferencji mieszkaniowych, może być uznane za pozostające w zgodzie z zasadą równości i ściśle z nią związaną zasadą sprawiedliwości społecznej. Takie zróżnicowanie sytuacji prawnej osób zajmujących mieszkania zakładowe uzasadnia, w ocenie Prokuratora Generalnego, cel ustawy, którym było objęcie preferencyjnymi warunkami nabywania mieszkań tych pracowników, którzy w przeszłości uczestniczyli w tworzeniu zakładowych funduszy mieszkaniowych. Przedmiotowa regulacja ma charakter wyjątkowy, odnosi się do mieszkań, zaliczanych na gruncie prawa lokalowego do kategorii mieszkań zakładowych. Data wyznaczona w zakwestionowanym przepisie nie może być zatem uznana za datę dowolną. Natomiast dalszej możliwości zawierania umów najmu na czas oznaczony, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.), a wcześniej na podstawie art. 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, nie można wiązać z przyznaniem preferencyjnych zasad nabywania mieszkań. Powiązanie takie prowadziłyby, zdaniem Prokuratora Generalnego, do zniweczenia celu ustawy, którym było uprzywilejowanie osób uczestniczących w tworzeniu zakładowych funduszy mieszkaniowych.

Prokurator Generalny nie zgodził się tym samym z zarzutem wnioskodawcy, iż zróżnicowanie sytuacji prawnej, przyjęte w art. 2 pkt 2 lit. a ustawy jest niezgodne z zasadą równości i z zasadą sprawiedliwości społecznej. Uznał przy tym, że zastosowane kryterium ma charakter proporcjonalny, gdyż nie chroni interesów pracowników uprawnionych, w sposób nadmierny, kosztem pracowników wynajmujących mieszkania na podstawie umów zawartych po dniu 11 listopada 1994 r.

6. W piśmie procesowym z 3 stycznia 2002 r. Rzecznik Praw Obywatelskich ustosunkował się do stanowiska Prokuratora Generalnego. Przede wszystkim nie zgodził się z tezą, że ustawodawca, kierując się celem ustawy, wybrał właściwe kryterium różnicujące pracowników w przyznaniu uprawnień do preferencyjnego nabywania mieszkań. W ocenie Rzecznika, zastosowane kryterium, polegające na odwołaniu się do daty zawarcia umowy najmu przed dniem 12 listopada 1994 r., prowadzi do dyskryminacji osób, które w przeszłości uczestniczyły w tworzeniu zakładowego zasobu mieszkaniowego. Wskazuje na to analiza obowiązujących w przeszłości przepisów dotyczących zakładowego funduszu mieszkaniowego. Odpisy na ten fundusz były związane z pozostawianiem w stosunku pracy, a nie z najmem mieszkania zakładowego. Toteż nietrafnym jest stwierdzenie, że pracownicy, którzy zawarli umowy po 11 listopada 1994 r., nie przyczyniali się do tworzenia zakładowego zasobu mieszkaniowego. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że przepisy innych ustaw, regulujące problematykę sprzedaży mieszkań związanych ze stosunkiem pracy, nie zawierają odesłania do kryterium daty zawarcia umowy najmu. Najczęściej do preferencyjnego zakupu uprawnieni są pracownicy (byli pracownicy), którzy zajmują mieszkania na podstawie umowy najmu, a kryterium momentu nawiązania stosunku najmu, jako okoliczność uzasadniająca odmienne traktowanie poszczególnych kategorii najemców w zakresie prawa do nabycia lokalu mieszkalnego, w przeszłości było już dyskredytowane jako niezgodne z zasadą równości.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich cofnął wniosek w zakresie zbadania zgodności art. 2 pkt 2 lit. b 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 (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

7. W piśmie z 3 grudnia 2002 r., Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej uznał zasadność argumentacji Rzecznika Praw Obywatelskich, wnosząc w imieniu Sejmu o stwierdzenie niezgodności wskazanego we wniosku przepisu ustawy z przywołanymi jako wzór kontroli przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## II

Na rozprawie 6 stycznia 2003 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymał wniosek, ostatecznie ukształtowany w piśmie procesowym z 3 stycznia 2002 r.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska sformułowane na piśmie. Ponadto przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił, że art. 2 pkt 2 lit. a ustawy z 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, w brzmieniu nadanym ustawą z 23 sierpnia 2001 r., nie narusza Konstytucji, co nie oznacza jednak że Sejm nie może – w ramach swobody ustawodawczej – wprowadzić dalszych zmian, zmierzających do uwzględnienia postulatu Rzecznika Praw Obywatelskich. Przedstawiciel Sejmu poinformował, że zostanie skierowany stosowany projekt zmiany ustawy w tym zakresie.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W zmodyfikowanym wniosku z 7 listopada 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności 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; dalej: ustawa o zasadach zbywania mieszkań) w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 23 sierpnia 2001 r. o zmianie 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 (Dz. U. Nr 102, poz. 1118) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza z kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań na zasadach określonych w tej ustawie pracowników zbywcy albo jego poprzednika prawnego, którzy zajmują mieszkania na podstawie umowy najmu na czas oznaczony związanej ze stosunkiem pracy i zawartej po dniu 11 listopada 1994 r. z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, że ustawodawca ustanawiając nowe brzmienie art. 2 pkt 2 lit. a ustawy, zaliczył do kręgu osób uprawnionych do nabycia mieszkań, na warunkach określonych w tej ustawie, tylko tych pracowników zbywcy albo jego poprzednika prawnego, z którymi przed dniem 12 listopada 1994 r. zawarto umowy najmu na czas oznaczony związane ze stosunkiem pracy. W dalszym ciągu uprawnienie to nie przysługuje zatem pracownikom, którzy zawarli takie umowy po dniu 11 listopada 1994 r. Przyjęte różnicowanie, w ocenie wnioskodawcy, nosi cechy dyskryminacji pozostając w kolizji z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

Sformułowany zarzut wymaga zatem rozważenia, czy zakwestionowany przepis, przyjmujący datę zawarcia umowy najmu związanej ze stosunkiem pracy na czas oznaczony za kryterium różnicowania sytuacji prawnej pracowników, może być uznany za zgodny z zasadą równości i ściśle z nią związaną zasadą sprawiedliwości społecznej.

Uczestnicy postępowania zajęli w tym względzie odmienne stanowiska. Sejm poparł stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich. Prokurator Generalny, odwołując się do wyroku

Trybunału Konstytucyjnego z 11 lipca 2000 r. stwierdził zaś, że uznanie określonej daty za cechę relewantną i przyjęcie jej jako kryterium różnicujące prawa adresatów normy, może być uznane za zgodne z art. 32 ust.1 Konstytucji, jeżeli przemawiają za tym odpowiednio przekonujące argumenty. Argumenty te muszą mieć charakter relewantny i proporcjonalny, a także muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (sygn. K. 30/99, OTK ZU nr 5/2000, s. 852).

Prokurator Generalny uznał, że ustawodawca zasadnie wybrał, jako kryterium różnicujące pracowników w przyznaniu uprawnień do preferencyjnego nabywania mieszkań, datę zawarcia umowy najmu, zważywszy na cel ustawy. Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich dowodził, że zastosowane kryterium nie prowadzi do realizacji celu ustawy z 15 grudnia 2000 r., ale skutkuje dyskryminacją osób, które w przeszłości uczestniczyły w tworzeniu zakładowego zasobu mieszkaniowego.

2. W świetle przedstawionych stanowisk należy przypomnieć cel 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) i powody jej nowelizacji, w stosunkowo krótkim czasie po jej wejściu w życie.

Przedmiotowa ustawa została uchwalona na bazie dwóch projektów ustaw: ustawy o zasadach udostępniania mieszkań przedsiębiorstw państwowych, spółek prawa handlowego powstałych w wyniku komercjalizacji oraz mieszkań państwowych osób prawnych (druk nr 1683) oraz ustawy o zasadach sprzedaży mieszkań zakładowych oraz o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych gminom i spółdzielniom mieszkaniowym (druk nr 1746). Z uzasadnienia pierwszego z wymienionych projektów wynika, że ustawa pozwoli na urzeczywistnienie idei powszechnego uwłaszczenia obywateli w formie bezpośredniej przez sprzedaż mieszkań zakładowych na preferencyjnych warunkach osobom uprawnionym, przy czym za osoby uprawnione uznano m.in. osoby, które zajmują lokal mieszkalny na podstawie umowy najmu, jeżeli spełniły jednocześnie warunki określone w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. a-c projektu ustawy. W uzasadnieniu drugiego z projektów podkreślono, że celem ustawy jest sprzedaż mieszkań zakładowych pracownikom i byłym pracownikom, będącym najemcami z tytułem prawnym najmu, a także osobom zamieszkującym w tych mieszkaniach bez tytułu prawnego. Ustawa miała realizować oczekiwania społeczne, “związane z warunkami formalnoprawnymi i finansowaniem budowy mieszkań zakładowych oraz dotychczasową – budzącą powszechne protesty – praktyką sprzedaży budynków, a nawet osiedli mieszkań zakładowych wraz z lokatorami jednemu nabywcy za bardzo niską cenę”.

Uchwalona 26 października 2000 r. ustawa o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, spółek prawa handlowego powstałych w wyniku komercjalizacji, państwowych osób prawnych oraz skarbu państwa, do grona osób uprawnionych zaliczała m.in. pracownika lub byłego pracownika zbywcy, który zajmuje mieszkanie na podstawie umowy najmu lub administracyjnej decyzji o przydziale (druk nr 1984). W toku prac legislacyjnych podkreślano, że intencją ustawodawcy jest zagwarantowanie prawa aktualnego najemcy do pierwszeństwa w nabyciu mieszkania w sytuacji gdy właściciel chce zbyć mieszkanie (Biuletyn z 7 czerwca 2000 r. nr 2899, s. 11). Nie różnicowano przy tym uprawnień pracowników w zależności od rodzaju umowy najmu. Co prawda w toku prac legislacyjnych zgłoszono poprawkę, zgodnie z którą preferencyjny zakup mieszkań przysługiwał tylko osobom zajmującym mieszkania na podstawie umów najmu na czas nieokreślony, to jednak została ona wycofana. Uznano, że poprawka taka byłaby sprzeczna z celem całej ustawy i pozbawiałaby możliwości zakupu mieszkania na warunkach preferencyjnych tych pracowników, którzy mają umowy na czas oznaczony. Jak wyjaśnił przedstawiciel Urzędu Mieszkalnictwa i

Rozwoju Miast, wraz z wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, umowy związane ze stosunkiem pracy, nie musiały wcale przekształcić się w umowy na czas nieokreślony. Toteż pracownik zajmujący mieszkanie zakładowe, który zawarł umowę najmu związaną ze stosunkiem pracy, nie będzie miał możliwości nabycia mieszkania tylko dlatego, że umowa jest na czas oznaczony, a to “kłóci się z podstawową intencją projektodawców ustawy” (Biuletyn z 12 lipca 2000 r. nr 3003, s.9).

Podobną poprawkę zgłoszono ponownie na etapie prac komisji senackich. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej uważała, że “prywatyzacji na preferencyjnych zasadach powinny podlegać tylko te lokale, w przypadku których umowa zawarta jest na czas nieoznaczony” (stenogram z 69 posiedzenia Senatu w dniu 24 listopada 2000 r.). Komisje sejmowe zaproponowały w swoim sprawozdaniu o stanowisku Senatu przyjęcie tej poprawki (druk nr 2441). Tym razem przedstawiciel UMiRM nie dopatrywał się sprzeczności proponowanego rozwiązania z celem ustawy (Biuletyn z 6 grudnia 2000 r., Nr 3533 s. 9-11). Sejm przyjął poprawkę i ostatecznie w uchwalonej w dniu 15 grudnia 2000 r. ustawie, za osoby uprawnione uznano m.in. pracownika lub byłego pracownika zbywcy, który zajmuje mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony lub administracyjnej decyzji o przydziale. Przyjętą regulację zakwestionował Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim pierwotnym wniosku.

Po półrocznym okresie obowiązywania, ustawa z 15 grudnia 2000 r. została znowelizowana. Wprowadzenie zmian do ustawy uzasadniano koniecznością wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych. Jeszcze raz podkreślono, że celem ustawy było “przyjście z szerokimi preferencjami przy zakupie mieszkań dla osób zaangażowanych w pracę na rzecz przedsiębiorstw”. Jednocześnie zwracano uwagę, że zmiana ustawy “pozwoli rozstrzygnąć wątpliwości interpretacyjne oraz umocni poczucie sprawiedliwości osób uprawnionych” (druk nr 2975). Komisje sejmowe rozpatrując zgłoszone w II czytaniu poprawki, zarekomendowały przyjęcie poprawki dotyczącej brzmienia art. 2 pkt 2 lit. a ustawy o zmianie ustawy o zasadach zbywania mieszkań, w której przyjęto, że za osobę uprawnioną uznaje się także pracownika zbywcy albo jego poprzednika prawnego, z którym przed dniem 12 listopada 1994 r. zawarto umowę najmu na czas oznaczony związaną ze stosunkiem pracy. Jak stwierdził poseł zgłaszający poprawki, zresztą bez szczegółowego uzasadnienia, “nie chodzi o rozszerzenie przepisów ustawy, ale o doprecyzowanie” (stenogram z 11 posiedzenia Sejmu w dniu 21 czerwca 2001 r., s. 333). Zaproponowana poprawka dotycząca art. 2 pkt 2 lit. a ustawy została przyjęta. Przepisy w nowym brzmieniu zaczęły obowiązywać od 6 października 2001 r.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, analiza zmienionych przepisów prowadzi do wniosku, iż w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego ustawodawca poszerzył krąg osób uprawnionych, likwidując w pewnym zakresie stan niezgodności przepisów z Konstytucją. Jednakże w jego ocenie przepis art. 2 pkt 2 lit. a ustawy z 15 grudnia 2000 r. w aktualnym brzmieniu nadal jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji, przez to że bez uzasadnionej przyczyny różnicuje sytuację prawną najemców zajmujących mieszkania w związku ze stosunkiem pracy na podstawie umów najmu zawartych na czas oznaczony.

3. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, z zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących. Wynika stąd w szczególności, że prawodawca przyznając jednostkom określone uprawnienia, nie może określać kręgu osób uprawnionych, w sposób dowolny. Musi on przyznać dane uprawnienie wszystkim podmiotom charakteryzującym się daną cechą istotną. Jeżeli prawodawca różnicuje podmioty prawa, które charakteryzują się wspólną cechą istotną, to wprowadza odstępstwo od zasady



równości. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy w pierwszej kolejności rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (wyrok z 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96; wyrok z 21 czerwca 2001 r., SK 6/01, OTK ZU nr 5/2001, s. 681).

Ustawa z 15 grudnia 2000 r. reguluje zasady i tryb zbywania mieszkań wchodzących w skład budynków mieszkalnych, będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa osobom uprawnionym, na warunkach preferencyjnych (art. 1 ustawy). Celem ustawy, jak to ustalono wcześniej, jest “przyjście z szerokimi preferencjami przy zakupie mieszkań dla osób zaangażowanych w pracę na rzecz przedsiębiorstw”.

Zgodnie z art. 2 pkt 2 lit. a ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą z 23 sierpnia 2001 r. “ilekroć w ustawie jest mowa o osobie uprawnionej należy przez to rozumieć: a) pracownika, byłego pracownika zbywcy albo jego poprzednika prawnego, który jest najemcą, zajmującym mieszkanie na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony lub administracyjnej decyzji o przydziale; za osobę uprawnioną uznaje się także pracownika zbywcy albo jego poprzednika prawnego, z którym przed dniem 12 listopada 1994 r. zawarto umowę najmu na czas oznaczony związaną ze stosunkiem pracy, b) stale zamieszkałych z pracownikiem lub byłym pracownikiem w chwili jego śmierci, małżonka, zstępnego, wstępnego, pełnoletnie rodzeństwo, osobę go przysposabiającą albo przez niego przysposobioną oraz osobę pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym”.

W świetle zacytowanego przepisu ustawy z 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań, kategorią podmiotów wymienionych w art. 2 ust. 2 lit. a ustawy, dających się wyróżnić z uwagi na wspólną cechę istotną są pracownicy (byli pracownicy) zbywcy, którzy są najemcami mieszkań. Z uwagi na tytuł powstania stosunku najmu wyróżniono najemców zajmujących mieszkania na podstawie umowy najmu zawartej na czas nieoznaczony, najemców zajmujących mieszkania na podstawie administracyjnej decyzji o przydziale, a także najemców (pracowników zbywcy), z którymi zawarto umowy najmu na czas oznaczony związane ze stosunkiem pracy przed 12 listopada 1994 r.

Zasadniczą cechą podmiotów uprawnionych jest zatem pozostawanie pracownika (byłego pracownika) w stosunku najmu ze zbywcą. Dodatkowo – w przypadku osób, z którymi zawarto umowy najmu na czas oznaczony związane ze stosunkiem pracy, określono datę zawarcia umowy, wyłączając tym samym z kręgu osób uprawnionych, tych pracowników zbywcy, z którymi umowy najmu na czas oznaczony związane ze stosunkiem pracy zawarto po dniu 11 listopada 1994 r. Tym samym, jak wynika z literalnego brzmienia przepisu, doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej tej ostatniej kategorii najemców, w zależności od daty zawarcia umowy najmu na czas oznaczony.

Jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał Konstytucyjny, jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 Konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium zróżnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć, czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (wyrok z 16 grudnia 1997 r. sygn. K. 8/97, OTK

ZU nr 5-6/1997, poz. 70, s. 497-505, wyrok z 29 czerwca 2001 r., sygn. K. 23/00, OTK ZU nr 5/2001, s. 712).

4. Celem ustawy, której przepisy zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich było porządkowanie statusu własnościowego mieszkań, w warunkach kształtowania przez ustawę z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych nowego ładu w zakresie mieszkalnictwa. Tworzyła ona dogodne dla dotychczasowych najemców warunki wykupu mieszkań należących do kategorii określanej przez ustawę z 1974 r. – Prawo lokalowe, jako mieszkania zakładowe. Ta kategoria mieszkań, często budowanych i utrzymywanych ze środków zakładu pracy, stanowiła w ówczesnym systemie jedną z form realizacji przez zakłady pracy, funkcji socjalnych. Wejście w życie z dniem 12 listopada 1994 r. ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych likwidowało szczególnie status mieszkań zakładowych w systemie mieszkalnictwa. Dlatego też, daty wejścia w życie ustawy i zróżnicowania praw najemców, którzy zawarli z zakładem pracy umowę o najmie lokalu przed i po tej dacie, nie można traktować jako przypadkowej. Data ta stanowi cezurę funkcjonowania dwóch różnych porządków w zakresie wynajmowania mieszkań przez zakład pracy, co uzasadnia odmienne ukształtowanie praw do wykupu mieszkań przez najemców, którzy zawarli umowy najmu przed i po 11 listopada 1994 r.

Należy stwierdzić, że ustawodawca nowelizując przepisy ustawy z 15 grudnia 2000 r. poszerzył krąg osób uprawnionych do preferencyjnego nabycia mieszkania o pracowników, którzy zawarli umowy na czas oznaczony, realizując w ten sposób postulat “przyjścia z szerokimi preferencjami przy zakupie mieszkań dla osób zaangażowanych w pracę na rzecz przedsiębiorstw” (druk nr 2975).

W pierwotnej wersji ustawy za osoby uprawnione ustawodawca uznał jedynie tych pracowników (byłych pracowników), z którymi zawarte zostały umowy najmu na czas nieoznaczony. Taka regulacja była zbieżna z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543), do której odwołuje się art. 4 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. Zgodnie z tym przepisem, w stosunku do mieszkań przeznaczonych przez zbywcę na sprzedaż, osobie uprawnionej przysługuje prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania w rozumieniu ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, na zasadach preferencyjnych. Należy zwrócić uwagę, że ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 34 wskazuje jako osobę, której przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, m.in. najemcę lokalu mieszkalnego, jeśli najem został nawiązany na czas nieoznaczony (art. 34 ust. 1 pkt 3 – pierwszeństwo ustawowe).

Dodać należy, że ustawa o gospodarce nieruchomościami znajduje zastosowanie w przypadku zbywania nieruchomości, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wśród których znalazły się także mieszkania zakładowe przekazane gminom 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.). Ta ostatnia ustawa, wchodząc w życie w tym samym dniu co ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, przewidywała w art. 12, że umowy najmu lokali mieszkalnych mieszczących się w przekazanych gminie budynkach przekształcają się z mocy prawa w umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony. W ten sposób osoby, które zajmowały przekazywane mieszkania zakładowe na podstawie umów najmu zawartych przed dniem 12 listopada 1994 r. na czas oznaczony, znalazły się w kręgu osób uprzywilejowanych, w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż ich umowy przekształciły się z mocy prawa.

Podobne przekształcenie umów przewidywała 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). Zgodnie z art. 5 ust. 3 zd. 1 ustawy; “W razie

likwidacji, przekształcenia lub upadłości zakładu pracy, a także przeniesienia własności budynków mieszkalnych na inną osobę po dniu 12 listopada 1994 r., umowy najmu lokalu zawarte na czas trwania stosunku pracy stają się umowami zawartymi na czas nie oznaczony”.

Przedstawione uregulowania świadczą o tym, że intencją ustawodawcy było objęcie jak największej liczby najemców umowami na czas nieoznaczony i zabezpieczenie w ten sposób ich interesów w wypadku przekazania mieszkań zakładowych innym podmiotom lub likwidacji czy upadłości zakładu pracy.

Także nieobowiązująca już ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych regulowała kwestie przekształcenia umów najmu, przewidując w art. 58 ust. 1, że umowy najmu dotychczasowych mieszkań zakładowych, bez względu na ich treść, stają się z mocy prawa umowami zawartymi na czas nieoznaczony, chyba że ich najem również po wejściu w życie ustawy będzie związany ze stosunkiem pracy. Na skutek tego rozwiązania pozostała kategoria najemców z umowami związanymi ze stosunkiem pracy, zawartymi na czas oznaczony przed dniem 12 listopada 1994 r., które nie uległy przekształceniu w umowy na czas nieoznaczony. W efekcie, osoby nie będące już pracownikami znalazły się w sytuacji korzystniejszej, z uwagi na stabilizację ich sytuacji mieszkaniowej, niż pracownicy, których umowy pozostały nadal umowami na czas oznaczony.

Do tej właśnie kategorii najemców adresowana jest nowelizacja ustawy z 15 grudnia 2000 r. (v. art. 1 pkt 2 lit. c ustawy z 23 sierpnia 2001 r.). Dążąc do zrównania sytuacji prawnej wszystkich osób, które były najemcami lokali mieszkalnych na podstawie umów najmu na czas oznaczony, zawartych przed 12 listopada 1994 r., czyli przed datą wejścia w życie ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych, ustawodawca zaliczył do grupy osób uprawnionych do nabycia lokali mieszkalnych na zasadach preferencyjnych, także tych pracowników zbywcy, którzy zawarli umowy związane ze stosunkiem pracy przed tą datą, ale ich umowy nie uległy przekształceniu z mocy prawa.

W konsekwencji wszystkie osoby posiadające przed 12 listopada 1994 r. umowy na czas oznaczony (czy to związane ze stosunkiem pracy czy nie), zostały uznane za osoby uprawnione do preferencyjnego zakupu zajmowanych lokali mieszkalnych. Gdyby nie nowelizacja ustawy, sytuacja prawna pewnej kategorii podmiotów, tj. osób, z którymi zawarto umowę najmu na czas oznaczony przed 12 listopada 1994 r., nie byłaby jednakowa. Niektóre z tych osób nabyły bowiem uprawnienia do preferencyjnego nabycia lokalu mieszkalnego, gdyż zawarte z nimi umowy z mocy ustawy przekształciły się w umowy na czas nieoznaczony (z dniem 12 listopada 1994 r.), a pozostałe osoby z umowami na czas oznaczony związane ze stosunkiem pracy zostały wyłączone z grupy podmiotów uprawnionych w rozumieniu ustawy z 15 grudnia 2000 r. W aktualnym stanie prawnym kategoria podmiotów podobnych uzyskała podobne uprawnienia.

Niewątpliwie ustawodawca rozszerzając krąg podmiotów uprawnionych do preferencyjnego nabycia lokalu mieszkalnego, pozostawił poza zakresem działania ustawy pracowników zbywcy, którzy zawarli umowy najmu związane ze stosunkiem najmu na czas oznaczony po 11 listopada 1994 r. Podstawą zawierania tych umów nie były już jednak przepisy ustawy – Prawo lokalowe, ale art. 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, zgodnie z którym regulą było zawieranie umów na czas nieoznaczony, chyba że najem był związany ze stosunkiem pracy lub zawarcia umowy na czas oznaczony żądał najemca.

Istotne znaczenie ma okoliczność, że po wejściu w życie z dniem 12 listopada 1994 r. ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych pojęcie “mieszkania zakładowego”, zdefiniowane w art. 55 prawa lokalowego z 1974 r. (w brzmieniu nadanym mu przez ustawę z dnia 16 lipca 1987 r.; Dz. U. Nr 21, poz. 124) utraciło znaczenie prawne. Uprawnienia w zakresie korzystania z dotychczasowych mieszkań zakładowych określił art. 58 ustawy o najmie i dodatkach mieszkaniowych, a nowelizacja ustawy z 15 grudnia 2000 r. zmierzała do nadania podobnych uprawnień wszystkim osobom, które takie lokale zajmowały.

5. Przyjęte w znowelizowanych przepisach rozwiązanie, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, nosi cechy dyskryminacji i pozostaje w kolizji z art. 32 i art. 2 Konstytucji.

Oceniając zakwestionowany przepis należy stwierdzić, że osoby, których umowy, zawarte przed 12 listopada 1994 r. na czas oznaczony, wiązały się ze stosunkiem pracy, zostały zrównane w uprawnieniach z osobami, których umowy zawarte również przed tą datą, z mocy prawa uległy przekształceniu na czas nieoznaczony na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W konsekwencji osoby objęte przed 12 listopada 1994 r. podobnymi umowami (umowami na czas oznaczony), a pominięte wcześniej w art. 2 pkt 2 lit. a, mogą skorzystać z preferencyjnego nabycia zajmowanych mieszkań. Ponieważ przekształcenie umów na podstawie art. 58 ust. 1 wiązało się z datą wejścia w życie ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, data 12 listopada 1994 r. stanowi także punkt odniesienia dla umów najmu na czas oznaczony związanych ze stosunkiem pracy. Nie jest zatem datą przypadkową. Chodziło bowiem o takie samo potraktowanie najemców objętych umowami na czas oznaczony, zawieranymi przed 12 listopada 1994 r. w odniesieniu do mieszkań zakładowych.

Nie można zatem zgodzić się z zarzutem wnioskodawcy, że art. 2 pkt 2 lit. a jest sprzeczny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji. W następstwie nowelizacji przepisów ustawy z 15 grudnia 2000 r. zrównane zostały uprawnienia podmiotów, których umowy uległy przekształceniu z dniem 12 listopada 1994 r. (z mocy ustawy) w umowy na czas nieoznaczony oraz osób, które również przed tą datą zawarły umowy na czas oznaczony, ale nie uległy one przekształceniu wobec brzmienia przepisu art. 58 ust. 1 ustawy, wyłączającego z przekształcenia umowy pozostające nadal w związku ze stosunkiem pracy.

Do kategorii podmiotów uprawnionych do preferencyjnego nabycia lokalu nie zostały włączone wszystkie osoby, które po 11 listopada 1994 r. zawarły umowy na czas oznaczony związane ze stosunkiem pracy, ponieważ tego rodzaju umowy zawierane w warunkach obowiązywania ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, pełnią odmienną funkcję, umożliwiając zakładowi pracy zakwaterowanie pracowników, których charakter pracy wymaga zajmowania określonego lokalu.

Obowiązująca od dnia 12 listopada 1994 r. ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.) przyjęła jako zasadę, że regulowany jej przepisami najem profesjonalny jest najmem na czas nieoznaczony. Od zasady tej przewidziano kilka wyjątków, uzasadnionych konkretnymi potrzebami stron najmu. Zgodnie z art. 6 ustawy umowa mogła być zawarta na czas oznaczony, gdy najem związany był ze stosunkiem pracy lub zawarcia umowy na taki czas żądał najemca. Ustawodawca miał na celu ochronę interesów pracodawcy (właściciela), który w związku z powierzeniem pracownikowi określonych zadań musi dysponować mieszkaniem, które mógłby wynajmować na czas ich wykonywania.

Z dniem 10 lipca 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów). Ustawa ta przewiduje w art. 5 ust. 1, że umowa o odpłatne używanie lokalu, z wyjątkiem lokalu socjalnego, może być zawarta na czas nieoznaczony lub na czas oznaczony nie krótszy niż 3 lata. W razie zawarcia umowy na czas krótszy niż 3 lata umowę uważa się za zawartą na czas nieoznaczony. Ponadto lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony (art. 20 ustawy). Jak można zauważyć także w tym przypadku ustawodawca uznał, że uzasadnione jest wydzielenie w zasobie mieszkaniowym lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy. Jednakże, w świetle przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, nic nie stoi na przeszkodzie, aby umowy zawarte na czas oznaczony

(nawet te związane ze stosunkiem pracy) zostały przekształcone, za zgodną wolą stron, w umowy na czas nieoznaczony.

W nawiązaniu do pisemnego stanowiska Prokuratora Generalnego, należy stwierdzić, że przyjęte w znowelizowanych przepisach ustawy z 15 grudnia 2000 r. rozwiązania nie mają bezpośredniego związku z uprzywilejowaniem osób uczestniczących w tworzeniu zasobów mieszkaniowych. Jak słusznie podkreśla wnioskodawca, udział w tworzeniu zakładowych funduszy mieszkaniowych wiązał się z faktem zatrudnienia, a nie z najmem mieszkania zakładowego. Najem mógł bowiem trwać znacznie krócej niż stosunek pracy. Dlatego też, to okres zatrudnienia u zbywcy miał wpływ na zakres uczestnictwa w tworzeniu zasobów mieszkaniowych.

Czas trwania najmu obok czasu pracy u zbywcy ma natomiast wpływ na cenę nabywanego mieszkania (art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 15 grudnia 2000 r.). Z reguły pracownicy, z którymi zawierano umowy najmu na czas oznaczony, byli zatrudniani na podstawie umów o pracę na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy. Generalnie zatem wkład tych osób w tworzenie funduszu mieszkaniowego był mniejszy.

6. Reasumując dotychczasowe rozważania należy stwierdzić, że w aktualnym stanie prawnym, poza działaniem ustawy z 15 grudnia 2000 r. pozostali najemcy z umowami na czas oznaczony związanymi ze stosunkiem pracy, zawartymi po 11 listopada 1994 r. Warto jednak podkreślić, że większość umów najmu, dotyczących nie istniejącej już kategorii lokali zakładowych, uległa przekształceniu bądź to na podstawie wspomnianej wcześniej ustawy z 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 ze zm.), bądź w oparciu o przepis ustawy 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). Co istotne, także ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów przewiduje, że w razie likwidacji, przekształcenia lub upadłości zakładu pracy, a także przeniesienia własności budynków mieszkalnych na inną osobę po dniu 12 listopada 1994 r. umowy najmu lokalu zawarte na czas trwania stosunku pracy stają się umowami zawartymi na czas nieoznaczony (art. 33 ust. 3). Zabezpiecza zatem interesy aktualnych najemców (pracowników) na wypadek przekształceń własnościowych.

Poza tym, jak już zwrócono uwagę, w świetle obowiązującej ustawy o ochronie praw lokatorów, nic nie stoi na przeszkodzie, by podmiot zainteresowany sprzedażą mieszkania zmienił treść umowy najmu na czas oznaczony w umowę na czas nieoznaczony, umożliwiając w ten sposób pracownikowi skorzystanie z przewidzianych w ustawie preferencji. Jednakże zawsze należy mieć na względzie, że zgodnie z art. 3 ustawy z 15 grudnia 2000 r., o tym czy przeznaczyć na sprzedaż lokale mieszkalne znajdujące się w budynku stanowiącym własność zbywcy – decyduje właściciel. Prawo pierwszeństwa w nabyciu mieszkania nie oznacza przyznania osobie uprawnionej roszczenia o zawarcie umowy sprzedaży. Jak podkreślano w toku dyskusji nad projektem ustawy z 15 grudnia 2000 r., jej celem było zagwarantowanie prawa najemcy do pierwokupu, w sytuacji gdy właściciel chce zbyć mieszkanie. Dlatego nie narzucono podmiotom określonym w ustawie obowiązku zbycia mieszkań, biorąc pod uwagę, że są przedsiębiorstwa (inne podmioty) zainteresowane zachowaniem pewnej liczby lokali w swojej dyspozycji z uwagi na konieczność zatrudniania pracowników na czas wykonywania określonych zadań (Biuletyn Nr 2899 z 7 czerwca 2000 r., s. 11).

Przyjęte przez ustawodawcę w ustawie z 15 grudnia 2000 r. rozwiązania, z jednej strony zabezpieczają interesy najemców, z drugiej – ograniczając grono osób uprawnionych, chronią interesy właścicieli. Jak to wielokrotnie podkreślano, Trybunał Konstytucyjny nie jest organem powołanym do kontrolowania celowości i trafności przyjętych rozwiązań. Stwierdzenie zgodności z Konstytucją zaskarżonego przepisu nie oznacza jednak niedopuszczalności

przyjęcia przez ustawodawcę rozstrzygnięcia obejmującego uprawnieniami określonymi w ustawie kategorii podmiotów dotychczas pozbawionych tych przywilejów. Punktem wyjścia dla rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego jest zawsze założenie racjonalności działań ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z Konstytucją. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest jedynie ocena, czy ustawodawca przekroczył zakres swojej swobody regulacyjnej w taki sposób, że naruszył prawa i wolności chronione przez Konstytucję.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 2 pkt 2 lit. a nie narusza art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.