

Warszawa, 20 stycznia 2003 r.

**Opinia prawna**  
**w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Środzie Śląskiej,**  
**skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P.31/02)**

Stosownie do zlecenia z dnia 30 grudnia 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie pytania prawnego Sądu Rejonowego w Środzie Śląskiej, sformułowanego w postanowieniu z dnia 7 listopada 2002 r. sygn. akt I.C 132/02.

W pytaniu prawnym Sąd Rejonowy zgłasza wątpliwość co do zgodności z Konstytucją art. 26 pkt 12 w związku z art. 39 ust. 1 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) w zakresie, w jakim dokonał zawężenia kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy. Zdaniem Sądu, wątpliwa jest zasadność pozbawienia „określonego kręgu osób – częstokroć bardzo najemcy bliskich – przyszłego uprawnienia do wstąpienia w stosunek najmu i wprowadzenia zróżnicowania zstępnych pierwszego i drugiego stopnia...”. Sąd Rejonowy sugeruje, że w ten sposób została naruszona zasada równości, wyrażona w art. 32 ustawy zasadniczej.

Według Sądu, konstytucyjność przepisów, o których na wstępie mowa, jest wątpliwa także w świetle zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Nadto Sąd podnosi zarzut, że pozbawienie określonego kręgu osób przyszłych uprawnień nastąpiło nagle, bez żadnego *vacationis legis*.

\*

\* \* \*

1. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (...) wprowadziła szereg zmian do Kodeksu cywilnego, pozostających w związku m. innymi z najmem lokali. Jedną z tych zmian polegała na reaktywowaniu uchylonego wcześniej art. 691 Kc i nadania mu nowego brzmienia. Według „nowego” art. 691 §

1 Kc, w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują:

- 1) małżonek nie będący współnajemcą lokalu,
- 2) dzieci najemcy i dzieci jego współmałżonka,
- 3) inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych oraz
- 4) osoba, która pozostawała we wspólnym pożyciu z najemcą.

Wyżej wymienione osoby wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci (§2).

Przepis art. 691 w nowym brzmieniu wszedł w życie z dniem ogłoszenia ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. z dniem 10 lipca 2001 r. Z tym samym dniem utraciły moc przepisy ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 1998 r. nr 120, poz. 787 z późn. zm.). Artykuł 8 cyt. wyżej ustawy stanowił, że w razie śmierci najemcy następujące osoby, mieszkające z nim stale do chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu lokalu oraz nabywają jego uprawnienia i obowiązki związane z tym lokalem:

- 1) zstępni,
- 2) wstępni,
- 3) pełnoletnie rodzeństwo,
- 4) osoby przysposabiające albo przysposobione oraz
- 5) osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą.

Porównując zakresy podmiotowe art. 8 uchylonej ustawy i obowiązującego obecnie art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego łatwo zauważyć, że ten drugi przepis wydatnie ogranicza krąg osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu w razie śmierci najemcy. Nowa regulacja eliminuje z tego kręgu niektóre osoby spokrewnione z najemcą (w tym jego rodziców, dziadków oraz wnuków), chyba że był najemca obowiązany do świadczeń alimentacyjnych na rzecz tych osób. Użyte w art. 691 § 1 Kc określenie „inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych” wymaga jednak wykładni autentycznej, której w ustawie brakuje. Skłaniam się ku pogładowi Sądu, że obowiązek alimentacyjny nie musi być stwierdzony orzeczeniem sądu. Istnienie go może być przedmiotem dowodu przeprowadzonego w toku ewentualnego procesu o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu.

**Wbrew jednak sugestii Sądu, bezzasadne byłoby twierdzenie, że przepis art. 691 §1 Kc narusza konstytucyjną zasadę równości.** Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, oceniając „regulację prawną z punktu widzenia zasady równości, należy rozważyć, czy można wskazać cechę istotną, uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej (wyrok z dnia 18 kwietnia 2000 r. sygn. K.23/99 – OTK ZU nr 3 z 2000 r., s. 450). W opiniowanym przypadku wspólną cechą (faktyczną) osób korzystających z uprawnienia przysługującego na podstawie art. 8 ustawy z 1994 r. było stałe zamieszkiwanie z najemcą do chwili jego śmierci. **Cecha ta nie miała jednak i nie ma obecnie charakteru relewantnego.** W tej sytuacji, ustawodawca redukując krąg osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu nie naruszył prawa tych osób do równego traktowania przez władze publiczne. Poszczególne kategorie osób wymienionych zarówno w uchylonym art. 8 ustawy, jak i art. 691 §1 Kc różnią się między sobą rodzajem i stopniem pokrewieństwa bądź charakterem związków (relacji) prawnych i faktycznych, łączących je z najemcą. Należy tu przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, że „zasada równości wobec prawa oraz sprawiedliwości społecznej nie oznacza konieczności przyznania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i jednakowych obowiązków” (wyrok z dnia 25 listopada 1996 r. K.12/96 – OTK ZU nr 6/96 z 1996 r., s. 489). W innym orzeczeniu TK stwierdził, że zasada równości nie zakazuje różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej regulacji prawnej, jeżeli to różnicowanie znajduje oparcie w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnych kategorii adresatów (wyrok z dnia 16 grudnia 1996 r. U.1/96 – *ibid.* s. 530).

**W opiniowanej sprawie odrębności takie występują.** Dotyczy to np. dzieci i wnuków najemcy, reprezentujących pokrewieństwo pierwszego i drugiego stopnia, a także jego rodzeństwa. Eliminacja z kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu wnuków i rodziców najemcy może budzić wątpliwości natury moralnej, ponieważ między tymi osobami z reguły istnieją silniejsze niż np. wynikające z umowy cywilno-prawnej więzy rodzinno-emocjonalne. **Ustawodawca nie jest jednak krępowany względami pozaprawnymi pod warunkiem, że stanowione przez niego przepisy nie naruszają praw i wolności podlegających ochronie konstytucyjnej. Ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu, wynikające z porównania art. 691 § 1 Kc z**

**unormowaniem uchylonym (art. 8 ustawy z 1994 r.), nie pozostają w opozycji do postanowień rozdziału II ustawy zasadniczej.**

2. Konstytucyjność ograniczenia kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu może natomiast budzić wątpliwości ze względu na brak stosownego przepisu przejściowego, zachowującego uprawnienia, które zostałyby nabyte, w razie śmierci najemcy, na podstawie przepisów dotychczasowych. Chodzi tu o rozwiązanie analogiczne do przepisu art. 31 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), stanowiącego, że do osób, które do chwili śmierci najemcy lokalu sprawowały nad nim opiekę na podstawie umowy zawartej z najemcą przed dniem 12 listopada 1994 r., stosuje się art. 691 Kodeksu cywilnego w brzmieniu obowiązującym przed dniem 12 listopada 1994 r. Oznacza to, że osoby będące stronami takiej umowy, jeżeli stale mieszkały z najemcą aż do chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu. W ten sposób ustawodawca zachował przyszłe uprawnienia tych osób, jeżeli spełnią warunek stałego zamieszkiwania z najemcą aż do dnia jego zgonu.

Otóż wydaje się, że podobny przepis o charakterze przejściowym należało ustanowić dla zachowania ekspektatywy uprawnień osób wymienionych w art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych (...). Ustawodawca powinien był utrzymać w mocy ten ostatni przepis w odniesieniu do osób, które w dniu wejścia w życie ustawy o ochronie lokatorów (...) stale mieszkały z najemcą. Być może, przywilej ustawowej ochrony ekspektatywy należałoby ograniczyć do nieco węższego – w porównaniu z art. 8 – kręgu podmiotów. Innego rodzaju ograniczenie mogłoby polegać na określeniu minimalnego okresu stałego zamieszkiwania z najemcą przed wejściem w życie ustawy o ochronie lokatorów (...).

**Uważam, że obecny stan prawny, wynikający z reaktywowanego w nowym brzmieniu art. 691 Kc i uchylecia ustawy o najmie lokali mieszkalnych oraz z braku przepisu przejściowego, który chroniłby ekspektatywę uprawnień osób spełniających warunki określone w art. 8 uchylonej ustawy, narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, a więc jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.** Trafna jest uwaga Sądu, że nagle ograniczenie zakresu podstawowego tego przepisu godzi w najważniejsze dobro tych osób, które zamieszkiwały wspólnie z najemcą, sprawując nad nim opiekę, a które obecnie zostały pozbawione możliwości zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Trybunał Konstytucyjny słusznie wskazał, że treścią zasady ochrony praw nabytych,

wywodzonej z zasady zaufania do państwa i ustanowionego przezeń prawa jest nie tylko zakaz pozbawiania obywateli praw podmiotowych oraz ich ograniczania w sposób arbitralny, lecz także zakaz znoszenia ekspektatyw ukształtowanych przez obowiązujące ustawy (wyrok z dnia 10 lipca 2000 r., SK.21/99 – Wybór tez i sentencji orzeczeń TK II półrocze 2000, s. 9). W opiniowanym przypadku ekspektatywę prawa podmiotowego ukształtował właśnie art. 8 ustawy o najmie lokali (...). Stanowisko TK w tej kwestii zostało szerzej przedstawione w wyroku z dnia 24 października 2000 r., SK.7/00. Według TK wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony praw nabytych „odnosi się także do ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych; ekspektatywa tego rodzaju istnieje wówczas, gdy spełnione zostały wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy” (*ibid.* s. 25).

Jest oczywiste, że konstytucyjna ochrona praw nabytych, jak i ekspektatyw „maksymalnie ukształtowanych” nie jest równoznaczna z nienaruszalnością tych praw. Zgodnie jednak z utrwalonym kierunkiem orzecznictwa Trybunału, ustawodawca ingerując w prawa nabyte, powinien wprowadzić rozwiązania prawne minimalizujące negatywne skutki dla zainteresowanych. Mogą to być np. odpowiedni okres *vacationis legis* lub odpowiednie przepisy przejściowe (por. wyrok z dnia 19 marca 2001 r. K.32/00 – Wybór tez i sentencji orzeczeń TK I półrocze 2001, s. 38).

W konkluzji wyrażam pogląd, że osoby wymienione w art. 8 uchylonej ustawy o najmie lokali (...) stale mieszkające z najemcą, oczekujące nabycia w przyszłości prawa do wstąpienia w stosunek najmu, **zostały zaskoczone nagłą, arbitralną zmianą przepisu ustawowego, pozbawiającą niektóre z tych osób przyszłych uprawnień. Tego rodzaju decyzja ustawodawcy, której nie towarzyszyło wprowadzenie przepisu przejściowego chroniącego maksymalnie ukształtowane ekspektatywy, pozostaje w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadami pochodnymi: ochrony zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych.**

*Sporządził: Witold Pawełko*