



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 3. 01. 2017 r.

PK VIII TK 87.2016

P 13/16

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	04. 01. 2017
L.dz.	L.zł.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Kościerzynie I Wydział Cywilny z dnia 18 maja 2016 r., czy art. 691 § 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 26 pkt 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150 ze zm.) w związku z art. 39 ust. 1 tej ustawy, w zakresie, w jakim odmiennie traktuje skutki śmierci jedynego najemcy i jednego ze współnajemców, przez co różnicuje ochronę interesów mieszkaniowych lokatorów w przypadku śmierci jednego ze współnajemców, jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 691 § 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r, poz. 380 ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Sąd Rejonowy w Kościerzynie I Wydział Cywilny (dalej: „Sąd” lub „Sąd pytający”) postanowieniem z dnia 18 maja 2016 r., sygn. akt , przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne przytoczone na wstępie.

Pytanie prawne zostało sformułowane na tle następującego stanu faktycznego.

Powód, D P., wniósł o ustalenie, że wstąpił w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, znajdującego się w zasobach mieszkaniowych Gminy Miejskiej

K., w miejsce zmarłej , G P, z którą zamieszkiwał i – aż do jej śmierci – prowadził wspólne gospodarstwo domowe.

Pozwana Gmina podniosła w odpowiedzi na pozew, iż – w myśl art. 691 § 5 k.c. – nikt nie może wstąpić w stosunek najmu dopóki żyje małżonek zmarłego najemcy, będący współnajemcą mieszkania.

Sąd pytający, w toku prowadzonego postępowania ustalił, że G P. była współnajemcą spornego lokalu wraz ze swym mężem J P. Po jej śmierci w 2008 r. w lokalu zamieszkiwał jej mąż J P. wraz z – powodem – D P. W 2010 r. J P.

– opuszczając sporny lokal – zamieszkał w domu, stanowiącym własność W związku z tym Gmina z dniem listopada 2010 r. rozwiązała umowę najmu z J P. Po wystąpieniu przez D P. z wnioskiem o wstąpienie w stosunek najmu lokalu w miejsce dotychczasowego najemcy – J P. – Gmina odmówiła powodowi prawa wstąpienia w najem spornego lokalu i wezwała D P. do jego opuszczenia.

Sąd podkreślił, że art. 691 k.c. w obecnym brzmieniu odmiennie traktuje skutki śmierci jedyne go najemcy i jednego ze współnajemców, uniemożliwiając wstąpienie w stosunek najmu osobom uprawnionym (wspólne zamieszkującym) po śmierci jednego ze współnajemców lokalu. Ochrona interesów mieszkaniowych lokatorów, znajdujących się w obrębie tej samej kategorii, została tym samym w sposób nieuzasadniony zróżnicowana przez ustawodawcę z naruszeniem art. 2, art. 32 i art. 75 ust.1 Konstytucji.

Sąd pytający nawiązał do poprzedniego stanu prawnego, zgodnie z którym w razie śmierci jednego ze współmałżonków, będących współnajemcami mieszkania, w stosunek najmu wstępowały osoby wspólnie z nim zamieszkujące. Przepis art. 691 k.c. w obowiązującym brzmieniu narusza – zdaniem Sądu – zasadę równości, albowiem brak jest merytorycznego uzasadnienia

zróźnicowania sytuacji prawnej jednego ze współnajemców i osób stale z nim zamieszkujących, w przypadku śmierci najemcy. Ponadto, ograniczenie kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu w przypadku śmierci jednego ze współnajemców wyłącznie do drugiego współnajemcy, pozbawia ochrony interesów mieszkaniowych lokatorów razem z nim zamieszkujących, co stanowi naruszenie zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Kwestionowane unormowanie narusza również – jak twierdzi Sąd – zasadę ochrony praw nabytych, także wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Jakkolwiek prawo lokatora do wstąpienia w stosunek najmu lokalu, po śmierci najemcy, z którym wspólnie w lokalu tym zamieszkiwał, nie może być uznane za prawo nabyte (roszczenie o nawiązanie stosunku najmu aktualizuje się bowiem dopiero po śmierci najemcy), to jednak można – zdaniem Sądu – mówić w tym przypadku o ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej, spełniającej zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia prawa.

Sąd zarzucił również, że przepis art. 691 § 5 k.c., w brzmieniu ustalonym przez art. 26 pkt 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150 ze zm.; dalej: dalej: „u.o.p.l.”), pozostaje w sprzeczności z art. 75 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym władze publiczne obowiązane są prowadzić politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Sąd pytający wskazał, że od odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy cywilnej. W przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności zaskarżonego unormowania z Konstytucją dojdzie do „przywrócenia tym samym jego dotychczasowego brzmienia, powstanie podstawa prawna dla żądania

zgłoszonego pozwem, a tym samym uznania żądania pozwu za zasadne” (pytanie prawne, strona ostatnia).

Przed podjęciem merytorycznej analizy zarzutów przedstawionych w pytaniu prawnym, należy jednoznacznie określić rzeczywisty przedmiot kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie.

Sąd pytający zakwestionował konstytucyjność jedynie § 5 artykułu 691 k.c. Ze względu na szczególny charakter zaskarżonego przepisu, którego istotą jest wyłączenie – w przypadku śmierci jednego ze współnajemców – stosowania reguł określających skutki śmierci jednego najemcy lokalu mieszkalnego (zawartych w poprzedzających paragrafach), należy przytoczyć treść całego art. 691 k.c.:

„Art. 691. § 1. W razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą.

§ 2. Osoby wymienione w § 1 wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci.

§ 3. W razie braku osób wymienionych w § 1 stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa.

§ 4. Osoby, które wstąpiły w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie § 1, mogą go wypowiedzieć z zachowaniem terminów ustawowych, chociażby umowa najmu była zawarta na czas oznaczony. W razie wypowiedzenia stosunku najmu przez niektóre z tych osób stosunek ten wygasa względem osób, które go wypowiedziały.

§ 5. Przepisów § 1 – 4 nie stosuje się w razie śmierci jednego ze współnajemców lokalu mieszkalnego.”.

Przepis art. 691 k.c., w obowiązującym – i zaskarżonym w przedmiotowym pytaniu prawnym – brzmieniu, dodano do Kodeksu cywilnego, z dniem 10 lipca 2001 r., na mocy art. 26 pkt 12 u.o.p.l. Jednocześnie, na mocy art. 39 ust. 1 u.o.p.l., z dniem 10 lipca 2001 r. utraciła moc obowiązującą ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm.; dalej: „u.n.l.m.”), która zawierała m.in.:

– przepis art. 8 w brzmieniu:

„Art. 8. 1. W razie śmierci najemcy jego zstępni, wstępni, pełnoletnie rodzeństwo, osoby przysposabiające albo przysposobione oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą, mieszkający z nim stale do chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu lokalu oraz nabywają jego uprawnienia i obowiązki związane z tym lokalem, chyba że się tego prawa zrzekną wobec wynajmującego. Nie dotyczy to osób, które w chwili śmierci najemcy miały tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego.

2. W razie braku osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lub w razie zrzeczenia się przez nie tego prawa, stosunek najmu lokalu wygasa.” oraz

– przepis art. 47 pkt 3 w brzmieniu:

„Art. 47. W ustawie – Kodeks cywilny wprowadza się następujące zmiany:

(...)

3) skreśla się art. 691.”.

Przepis art. 691, przed jego „skreśleniem” (z dniem 12 listopada 1994 r.) przez art. 47 pkt 3 u.n.l.m., miał natomiast następujące brzmienie:

„Art. 691. W razie śmierci najemcy mieszkania osoby bliskie najemcy, które stale z nim mieszkały aż do chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu. Jednakże osoby te mogą wypowiedzieć najem z zachowaniem ustawowych terminów wypowiedzenia; w razie wypowiedzenia najmu przez niektóre z nich najem kończy się względem tych, które wypowiedzenia dokonały. W braku osób bliskich stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa.”.

Przytoczone unormowania, zawarte w art. 691 k.c. (zarówno w pierwotnym jego brzmieniu, jak i w brzmieniu obowiązującym od dnia 10 lipca 2001 r. – kwestionowanym w pytaniu prawnym) oraz w art. 8 u.n.l.m., dotyczą skutków prawnych śmierci najemcy lokalu mieszkalnego, w szczególności kwestii wstąpienia w stosunek najmu domowników najemcy.

Materia ta była regulowana:

- w okresie od dnia 1 stycznia 1965 r. do dnia 11 listopada 1994 r. – przez art. 691 k.c. w brzmieniu pierwotnym;
- w okresie od 12 listopada 1994 r. do dnia 9 lipca 2001 r. – przez art. 8 u.n.l.m.;
- od dnia 10 lipca 2001 r. – przez zaskarżony art. 691 k.c. dodany przez art. 26 pkt 12 u.o.p.l..

Sąd w *petitum* pytania prawnego wskazał, jako związkowy względem art. 691 § 5 k.c., przepis art. 39 ust. 1 u.o.p.l. a nadto zaakcentował, iż przedmiotem jego wątpliwości konstytucyjnych jest przepis art. 691 § 5 k.c. w brzmieniu nadanym przez art. 26 pkt 12 u.o.p.l. Takie określenie przedmiotu zaskarżenia pozostaje – jak się wydaje – w ścisłym związku z, przedstawionym w końcowej części uzasadnienia pytania prawnego, poglądem Sądu, iż „w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności tego przepisu (art. 691 § 5 k.c. – przyp. wł.) w aktualnym brzmieniu z Konstytucją i przywrócenia tym samym jego dotychczasowego brzmienia, powstanie

podstawa prawna dla żądania zgłoszonego pozwem, a tym samym do uznania żądania pozwu za zasadne”. Przytoczony fragment uzasadnienia pytania prawnego wskazuje, że – w ocenie Sądu – naturalnym skutkiem orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu art. 691 § 5 k.c. „w brzmieniu nadanym przez art. 26 pkt 12 u.o.p.l.” będzie „przywrócenie (...) dotychczasowego brzmienia”, czyli art. 691 k.c. w brzmieniu do dnia 12 listopada 1994 r. Zatem powołanie w charakterze przepisu związkowego art. 39 ust. 1 u.o.p.l., uchylającego u.n.l.m. (a tym samym uchylającego art. 8 tej ustawy, regulujący zasady i warunki wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego przez domowników w razie śmierci najemcy), należy interpretować w logicznym związku z przedstawionym wyżej poglądem. W istocie to właśnie przepis art. 8 uchylonej u.n.l.m., a nie „dotychczasowe brzmienie art. 691 k.c.”, wchodziłby w grę jako regulacja podlegająca ewentualnemu odzysciu (przywróceniu mocy obowiązującej). W tym kontekście należy przypomnieć, iż aktualnie obowiązujący art. 691 k.c. został, w rzeczy samej, nie tyle zmieniony (znowelizowany), co dodany do Kodeksu cywilnego na mocy art. 26 pkt 12 u.o.p.l. Zastąpił on dotychczasowe unormowanie zawarte właśnie w art. 8 u.n.l.m., uchylonym przez art. 39 ust. 1 u.o.p.l., a nie „dotychczasowe” brzmienie art. 691 k.c.

Mając na uwadze tok rozumowania przyjęty przez Sąd pytający, należy zwrócić uwagę na dwie, niepozostające bez wpływu na rzeczywisty przedmiot kontroli pytania prawnego i dopuszczalny zakres wyrokowania Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, okoliczności.

Po pierwsze, przed dniem 12 listopada 1994 r. obowiązywał przepis art. 691 k.c., który został uchylony przez art. 47 pkt 3 u.n.l.m. Chociaż przedmiot jego normowania odpowiadał – co do istoty – materii regulowanej przez obecnie obowiązujący art. 691 k.c. to jednak – jak wykazano – mamy tu do czynienia z odrębnymi przepisami, które łączy jedynie identyczne oznaczenie w systematyce Kodeksu cywilnego i tożsamy przedmiot normowania. Na marginesie warto wspomnieć, że w doktrynie zwrócono uwagę na fakt,

iz wbrew regułom poprawnej legislacji jest wprowadzenie przepisu nowego w miejsce przepisu uchylonego, niejako „w wolne” po nim miejsce. W takiej sytuacji prawidłowe byłoby np. dodanie do k.c. nowego art. 691¹ (*vide* – teza 5 do art. 691, [w:] Krzysztof Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450 – 1088*, C.H.Beck 2015, Legalis, por. także Sławomira Wronkowska, Maciej Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 188, którzy podkreślają, że dzięki takiemu postępowaniu odbiorca ustawy otrzymuje informację o tym, jakie zmiany wprowadzono do ustawy – jakie przepisy do niej dodano, a jakie wyeliminowano, a zarazem zapewnia się stabilność oznaczenia jednostek redakcyjnych ustawy, co ułatwia posługiwanie się ustawą w praktyce).

Na gruncie obowiązującego stanu prawnego oraz stanu faktycznego sprawy, na tle której przedstawiono pytanie prawne, zastrzeżenie w *petitum* tego pytania, iż przedmiotem zaskarżenia jest przepis art. 691 k.c. „w brzmieniu nadanym przez art. 26 pkt 12 u.o.p.l.”, jest zatem, w świetle wskazanych uwarunkowań natury legislacyjnej, nieścisle. Przepis art. 26 pkt 12 u.o.p.l. nie nadaje bowiem art. 691 k.c. (nowego) brzmienia, lecz wprowadza do systemu prawa nową normę (*verba legis*: „w Kodeksie cywilnym [...] po art. 690 dodaje się art. 691”).

Z natury rzeczy przepis wprowadzający do systemu prawa jakąś normę prawną ma skutek jednorazowy i nieodwracalny. Taki też skutek wywołał art. 26 pkt 12 u.o.p.l., który, spełniając swą rolę, uległ skonsumowaniu. Powołanie art. 26 pkt 12 u.o.p.l. w *petitum* pytania prawnego miało służyć – jak należy sądzić – wyłącznie precyzyjnej identyfikacji kwestionowanego unormowania. Chodziło zatem o wskazanie, że pytanie prawne dotyczy art. 691 k.c. dodanego do Kodeksu cywilnego przez art. 26 pkt 12 u.o.p.l. a ewentualne stwierdzenie jego niekonstytucyjności pozwoliłoby Sądowi na zastosowanie art. 691 k.c. w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym do dnia 12 listopada 1994 r. Trzeba jednak przyjąć, iż takie wskazanie nie tylko jest zbyteczne ale i nieuprawnione na

tle stanu faktycznego rozpoznawanej sprawy. Skoro powód D P. domaga się ustalenia wstąpienia w stosunek najmu w miejsce zmarłej w dniu września 2008 r., to oczywistym jest, że oceny, czy nastąpiło wstąpienie w stosunek prawny najmu, należy dokonać według przepisów obowiązujących w dniu śmierci najemcy (*vide* – uchwała Sądu Najwyższego z dnia 5 lipca 2002 r., sygn. akt III CZP 36/02, OSNC nr 4/2003, poz. 45).

Zatem przedmiotem pytania prawnego może być jedynie art. 691 k.c. w obowiązującym brzmieniu, a wątpliwości konstytucyjne dotyczą § 5 tego artykułu.

Po drugie, jak wcześniej wskazano, kwestia przywrócenia dotychczasowego brzmienia zaskarżonego przepisu, jako konsekwencja ewentualnego stwierdzenia niekonstytucyjności kontrolowanej normy prawnej, jest w okolicznościach rozpatrywanej sprawy prawnie niedopuszczalna, nawet gdyby założyć istnienie kognicji Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie. Cel kontroli § 5 art. 691 k.c., którego istnienie powoduje – w ocenie Sądu – stan niekonstytucyjności, może być jedynie osiągnięty przez eliminację tej normy z porządku prawnego a nie przywrócenie stanu poprzedniego. Istotą zaskarżonego przepisu art. 691 § 5 k.c. jest bowiem, jak już wskazano, wyłączenie stosowania w ogóle instytucji wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego w razie śmierci dotychczasowego najemcy, jeśli prawo najmu przysługiwało więcej niż jednej osobie.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, należy uznać, że w pytaniu prawnym nie wykazano, że art. 39 ust. 1 u.o.p.l., wskazany w *petitum* pytania prawnego jako przepis związkowy względem art. 691 § 5 k.c., stanowi element normy prawnej będącej przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie, a tym samym, że od rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w tak sformułowanym zakresie zależy rozstrzygnięcie rozpoznawanej przez Sąd sprawy.

Z tych względów postępowanie w zakresie badania konstytucyjności art. 691 § 5 k.c. w związku z art. 39 ust. 1 u.o.p.l. podlega umorzeniu na podstawie

art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W świetle powyższych ustaleń, należy uznać, iż przedmiotem kontroli konstytucyjności w niniejszej sprawie jest samodzielnie zaskarżony art. 691 § 5 k.c. Wprawdzie Sąd pytający w *petitum* wskazał, że kwestionuje jego zgodność ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjności „w zakresie, w jakim odmiennie traktuje skutki śmierci jedynego najemcy i jednego ze współnajemców, przez co różnicuje ochronę interesów mieszkaniowych lokatorów w przypadku śmierci jednego ze współnajemców”, jednak takie „doprecyzowanie” przedmiotu kontroli nie odnosi się w rzeczywistości do zakresu stosowania przepisu art. 691 § 5 k.c., lecz zawiera elementy postulowanej przez Sąd oceny kwestionowanego przepisu w kontekście jednego z powołanych wzorców kontroli (art. 32 ust. 1 Konstytucji).

Przechodząc do merytorycznej oceny przepisu art. 691 § 5 k.c. w kontekście przedstawionych wzorców kontroli, należy wskazać, że regulowana w art. 691 k.c. (dodanym do Kodeksu cywilnego przez art. 26 pkt 12 u.o.p.l.), instytucja wstąpienia w stosunek najmu, należy do tradycyjnych w Polsce instrumentów ochrony lokatora, znana była już w Kodeksie zobowiązań (art. 391) i traktowana jest w piśmiennictwie jako instytucja „o ponadczasowym i ponadustrojowym charakterze” (*vide* – Małgorzata Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, LEX nr 64395/2007).

Art. 391 § 1 i 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. Nr 82, poz. 598 ze zm.) stanowił, że najem mieszkania nie rozwiązuje się ani przez śmierć

wynajmującego, ani przez śmierć najemcy, zaś w razie śmierci najemcy mieszkania jego małżonek, wstępni, zstępni, przysposobienie i rodzeństwo, mieszkający z nim stale razem aż do chwili jego śmierci, wstępują w umowę najmu. Unormowanie to zostało zastąpione przez art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227), wedle którego w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego jego małżonek i inni członkowie rodziny mieszkający z nim stale do chwili śmierci wstępują w stosunek najmu. Przepis art. 691 k.c. w brzmieniu pierwotnym, podtrzymując co do zasady istotę konstrukcji wstąpienia w stosunek najmu mieszkania, kwestię kręgu osób uprawnionych do takiego wstąpienia ujął w sposób maksymalnie syntetyczny, używając sformułowania „osoby bliskie najemcy, które stale z nim mieszkały aż do chwili śmierci”. Powołany przepis zawierał wszakże istotne *novum*: zastrzeżenie, iż „[w] braku osób bliskich stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa”. Wynikało z niego ponad wszelką wątpliwość, że najem lokalu mieszkalnego całkowicie wyłączono z kategorii praw majątkowych podlegających dziedziczeniu.

W art. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 14, poz. 84 ze zm.; dalej: „Prawo lokalowe z 1974 r.”), która uchylila dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 30 stycznia 1959 r., doprecyzowano pojęcie osoby bliskiej, do którego odwoływał się art. 691 k.c. w brzmieniu pierwotnym, zaliczając do nich wstępnych, zstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, powinowatych w tej samej linii lub stopniu, osoby przysposobione oraz ich małżonków i zstępnych, osoby przysposabiające, osoby małoletnie przyjęte na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego na wychowanie, a także osoby pozostające faktycznie we wspólnym pożyciu oraz –zgodnie z późniejszą nowelizacją powołanej ustawy – osoby sprawujące opiekę nad najemcą na podstawie zawartej z nim umowy (w tekście jednolitym ustawy – Prawo lokalowe, opublikowanym w Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165, przepis ten otrzymał oznaczenie „Art. 9”). W art. 9 powołanej ustawy, w brzmieniu

pierwotnym, wprowadzono ponadto rozwiązanie istotnie wzmacniające pozycję małżonka najemcy lokalu mieszkalnego, przesądzające, że „[m]ałżonkowie wspólnie zajmujący lokal mieszkalny są z mocy prawa najemcami tego lokalu, chociażby umowa najmu została zawarta tylko przez jednego z nich lub przydział lokalu pozostającego w dyspozycji terenowego organu administracji państwowej nastąpił na rzecz jednego z małżonków” (w tekście jednolitym z 1987 r. regulacja ta otrzymała oznaczenie „Art. 10”). Wprowadzane unormowanie przyznało zatem małżonkowi przysługujący mu z mocy prawa status współnajemcy lokalu mieszkalnego, którego najemcą jest drugi z małżonków.

Przepis art. 691 k.c., w brzmieniu pierwotnym, jak również cała ustawa – Prawo lokalowe z 1974 r., zostały zastąpione nowym unormowaniem w 1994 r. Powołana już u.n.l.m. stanowiła w art. 8, że „[w] razie śmierci najemcy jego zstępni, wstępni, pełnoletnie rodzeństwo, osoby przysposabiające albo przysposobione oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą, mieszkający z nim stale do chwili jego śmierci, wstępują w stosunek najmu lokalu oraz nabywają jego uprawnienia i obowiązki związane z tym lokalem, chyba że się tego prawa zrzekną wobec wynajmującego”. Zastrzegła również, że „[w] razie braku osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lub w razie zrzeczenia się przez nie tego prawa, stosunek najmu lokalu wygasa” (to unormowanie dodano w nowelizacji z 1997 r.; nie występowało ono w pierwotnym brzmieniu ustawy, co wywoływało krytykę doktryny, gdyż ponownie otwierało kwestię ewentualnego dziedziczenia prawa najmu w przypadku braku osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu). W art. 7 u.n.l.m. stanowiła ponadto, że małżonkowie wspólnie zajmujący lokal są z mocy prawa najemcami tego lokalu, chociażby umowa najmu została zawarta tylko przez jednego z nich.

Wprowadzony w 2001 r. przez u.o.p.l. do Kodeksu cywilnego art. 691, jest ostatnim etapem ewolucji instytucji wstąpienia w stosunek najmu. W § 1 i 2 stanowi on, że „[w] razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu

lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą”, jeżeli osoby te „stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci”. Artykuł 691 § 3 k.c. przesądza również, że prawo najmu lokalu mieszkalnego nie podlega dziedziczeniu, bowiem „[w] razie braku osób wymienionych w § 1 stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa”. Dopelnieniem wprowadzonych do kodeksu reguł wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy jest unormowanie zawarte w art. 680¹ k.c., dodane przez u.o.p.l., zgodnie z którym m.in. „[m]ałżonkowie są najemcami lokalu bez względu na istniejące między nimi stosunki majątkowe, jeżeli nawiązanie stosunku najmu lokalu mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych założonej przez nich rodziny nastąpiło w czasie trwania małżeństwa”.

Jak wynika z przedstawionej wyżej ewolucji rozwiązań normatywnych regulujących instytucję wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy, zmiany dotyczyły w istocie tylko kilku szczegółowych zagadnień: przede wszystkim kwestii kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu (chodziło nie tylko o zawężanie lub rozszerzanie tego kręgu, ale także o korzystanie przez ustawodawcę z odmiennych technik legislacyjnych, opartych bądź na kazuistycznym wyliczeniu, bądź też na klauzulach generalnych), nadzwyczajnego statusu małżonka najemcy oraz stosunku instytucji wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, wyznaczającej szczególne zasady następstwa prawnego po zmarłym najemcy, do zwykłych reguł dziedziczenia, wynikających z prawa spadkowego.

Na tle stanu faktycznego sprawy, w której przedstawiono pytanie prawne, jak również w kontekście wątpliwości konstytucyjnych wyrażanych przez Sąd pytający, pewne znaczenie przypisać należy ostatniej ze wskazanych kwestii.

Za ugruntowany, zarówno w doktrynie prawa cywilnego, jak i w judykaturze, należy uznać pogląd, iż w skład spadku należą – co do zasady –

prawa i obowiązki zmarłego wynikające z umowy najmu. Spełniają one bowiem cztery, wynikające z art. 922 k.c., wymagania:

- mają charakter cywilnoprawny,
- mają charakter majątkowy,
- nie są ściśle związane z osobą zmarłego,
- nie przechodzą na inne osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami.

Szczególną regulację w tym zakresie przewiduje art. 691 k.c., który odmiennie, poza normalnym porządkiem dziedziczenia, reguluje przejście praw i obowiązków zmarłego, wynikających z umowy najmu lokalu mieszkalnego, na oznaczone osoby, niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami. Prawa i obowiązki te nie należą bowiem do spadku, a ich przejście na osoby wskazane w art. 691 § 1 k.c., opiera się na następstwie szczególnym (*vide* – Józef S. Piątowski, Hanna Witczak, Agnieszka Kawałko, *Spadek. Ogólna problematyka dziedziczenia*, [w:] Bogudar Kordasiewicz [red.], *System Prawa Prywatnego. Tom 10. Prawo spadkowe*, Warszawa 2009, s. 75). Wyłączenie tych praw i obowiązków z pojęcia spadku nie powoduje modyfikacji zasad dziedziczenia, lecz całkowite uchylenie ich stosowania. Nie ustanawia też swego rodzaju pierwszeństwa zasad w nim ustanowionych względem normalnych zasad rządzących spadkobraniami, toteż brak osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu na podstawie art. 691 § 1 k.c., nie skutkuje „wejściem” wynikających z tego stosunku praw i obowiązków zmarłego najemcy lokalu mieszkalnego do masy spadkowej. Przesądza o tym art. 691 § 3 k.c., który stanowi, że w razie braku osób wymienionych w art. 691 § 1 k.c., które spełniają przesłanki określone w art. 691 § 2 k.c., stosunek najmu wygasa *ex lege*. Przepis art. 691 § 3 k.c. wyłącza więc definitywnie – w przypadku śmierci najemcy lokalu mieszkalnego – porządek dziedziczenia określony przepisami prawa spadkowego. Tymczasem jednak kwestionowany w pytaniu prawnym przepis art. 691 § 5 k.c. zawiera wyraźne zastrzeżenie, iż w razie śmierci jednego ze

wspólnajemców lokalu mieszkalnego, nie stosuje się przepisów art. 691 § 1 – 4 k.c., a zatem – że we wskazanej sytuacji faktycznej (śmierć jednego ze współnajemców), przy braku osób uprawnionych z art. 691 § 1 k.c., stosunek najmu nie wygasa. W związku z tym w doktrynie zaprezentowano pogląd, że skoro w art. 691 k.c., w szczególności w jego § 5, nie przewidziano wyłączenia następstwa prawnego po zmarłym współnajemcy według prawa spadkowego, to w sytuację prawną współnajemcy związaną z najmem wstępują jego spadkobiercy. Z art. 691 § 1 k.c. nie wynika bowiem, że po śmierci jednego ze współnajemców drugi z nich (np. małżonek zmarłego) będzie wyłącznym najemcą albo że kilku współnajemców pozostałych przy życiu kontynuuje wspólnajem z pominięciem spadkobierców zmarłego współnajemcy (*vide* – teza 6 do art. 691 [w:] Maciej Gutowski [red.] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450 – 1088*, Legalis/2016). W doktrynie prawa cywilnego wyrażono pogląd, że z przepisu art. 691 § 5 k.c. wynika „dwutorowość reżimu sukcesji praw i obowiązków wynikających z umowy najmu lokalu mieszkalnego” (*vide* – Janina Panowicz-Lipska, *Najem*, [w:] Janina Panowicz-Lipska [red.], *System Prawa Prywatnego. Tom 8 Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, Warszawa 2004, s. 86 – 87 i 93 – 94). Ewentualne przyjęcie przedstawionego stanowiska nie pozostawałoby bez wpływu na sytuację prawną powoda w sprawie, na tle której przedstawiono pytanie prawne. O ile bowiem zasadność jego powództwa o ustalenie, że wstąpił w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 691 § 1 k.c. pozostałaby – w świetle zaskarżonego art. 691 § 5 k.c. – wątpliwa, o tyle nie można byłoby wykluczyć, iż powód wstąpił w stosunek najmu po swej zmarłej matce w drodze dziedziczenia.

Jakkolwiek trudno przejść do porządku dziennego nad przedstawionymi argumentami na rzecz owej dwutorowości reżimu sukcesji praw i obowiązków wynikających z umowy najmu lokalu mieszkalnego, przyjęciu takiego stanowiska sprzeciwiają się założenie racjonalności ustawodawcy, cel instytucji wstąpienia w stosunek najmu (chodzi w nim m.in. właśnie o wyłączenie prawa najmu

mieszkania od spadkobrania) oraz wykładnia historyczna. Zwraca się uwagę na *ratio legis* unormowania zawartego w art. 691 k.c., dodanym przez u.o.p.l., która polega na uzasadnionym racjami społecznymi dążeniu ustawodawcy do ochrony interesów określonych osób (*vide* – Józef S. Piątowski, Hanna Witczak, Agnieszka Kawałko, *Spadek...*, *op. cit.*, s. 75). Przepisy regulujące odrębnie skutki śmierci najemcy lokalu mieszkalnego są przecież wyrazem przeświadczenia, że właśnie ogólne zasady prawa spadkowego nie zapewniają odpowiednich dla najmu mieszkań rozstrzygnięć, bowiem w razie stosowania tych zasad osoby zamieszkujące razem z najemcą, a nie będące jego spadkobiercami, mogłyby pozostać bez mieszkania, podczas gdy prawo do lokalu uzyskałyby osoby, którym lokal ten nie zawsze jest potrzebny (*vide* – Janina Panowicz-Lipska, *Najem...*, *op. cit.*, s. 86). Pogląd, iż prawo najmu lokalu mieszkalnego w ogóle nie podlega spadkobrani, jest w doktrynie prawa cywilnego dominujący (*vide* – Małgorzata Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, *op. cit.*; teza I.8 do art. 691 [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450 – 1088*, Krzysztof Pietrzykowski [red.], Legalis/2015; Mirosław Nazar, *Ochrona praw lokatorów. Część II*, Monitor Prawniczy nr 20/2001, Filip Hartwich, *Prawo wstąpienia partnera w stosunek najmu*, Nieruchomości nr 12/2010 oraz Piotr Rola, *Problematyka prawna wstąpienia w stosunek najmu*, Nieruchomości nr 10/2007). Podobne stanowisko zajął w tej kwestii także Trybunał Konstytucyjny wskazując, że przejście praw i obowiązków wynikających z najmu w sposób, jaki został opisany w art. 922 i nast. k.c. stałby – w obecnych realiach – w pewnej kolizji ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i celem najmu lokalu mieszkalnego oraz dyrektywami wynikającymi z art. 75 Konstytucji (*vide* – wyrok z dnia 9 września 2003 r., sygn. akt SK 28/03, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 74).

Zgodnie z art. 691 § 1 i 2 k.c., w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był

obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą, jeżeli osoby te stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. Na tle powyższego unormowania należy zwrócić uwagę, iż poza sytuacją typową, polegającą na wstąpieniu w stosunek najmu przez jedną osobę, możliwe jest również wstąpienie w stosunek najmu więcej niż jednej osoby. Prawo najmu lokalu mieszkalnego, tak samo jak prawo najmu w ogólności oraz niemal wszystkie prawa majątkowe, może bowiem przysługiwać więcej niż jednej osobie (*vide* – teza VI.2 do art. 691 [w:] Krzysztof Pietrzykowski, *Kodeks cywilny...*, *op. cit.*), co zresztą wynika *expressis verbis* z art. 691 § 5 k.c. Wskutek wstąpienia w stosunek najmu na podstawie art. 691 § 1 k.c. powstaje wspólność najmu lokalu mieszkalnego, do której stosuje się – w drodze analogii – przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności, chyba że chodzi o małżeńską wspólność majątkową, która, jako wspólność łączna, jest uregulowana odrębnie – w przepisach k.r.i o. Źródłem takiej wspólności może być również łączne zawarcie umowy najmu przez więcej niż jedną osobę, bądź też przepis art. 680¹ § 1 k.c., który stanowi, że małżonkowie, bez względu na istniejące między nimi stosunki majątkowe są najemcami lokalu, jeżeli nawiązanie stosunku najmu lokalu mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych założonej przez nich rodziny nastąpiło w czasie trwania małżeństwa.

Przechodząc do merytorycznej oceny przedstawionych w pytaniu prawnym zarzutów należy stwierdzić, iż brak jest podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonego przepisu art. 691 § 5 k.c. z art. 75 ust. 1 Konstytucji. Uzasadnienie pytania prawnego w tym zakresie jest lakoniczne i ogranicza się w istocie do stwierdzenia, iż kwestionowane unormowanie pozostaje w sprzeczności z proklamowanym przez art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej zobowiązaniem władz publicznych do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

W piśmiennictwie wyrażono natomiast pogląd, że art. 75 ust. 1 Konstytucji nie nakłada na ustawodawcę obowiązku przyjęcia instytucji wstąpienia w stosunek najmu. Powołany przepis ustawy zasadniczej jest adresowany do władz publicznych i zawiera jedynie nakaz prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, nie zobowiązując wszakże do dostarczenia lokalu mieszkalnego jego lokatorowi i nie przyznając temu lokatorowi skierowanego przeciwko władzom publicznym (a tym bardziej – podmiotom prywatnym) roszczenia o postawienie do jego dyspozycji lokalu mieszkalnego (*vide* – Małgorzata Bednarek, *op. cit.*). Również Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że z art. 75 Konstytucji nie da się wywieść „prawa do zamieszkania w mieszkaniu zmarłego najemcy” oraz że z wyrażonego w ust. 2 artykułu 75 Konstytucji nakazu ustawowej regulacji ochrony praw lokatorów nie wypływa konieczność przyjęcia przez ustawodawcę konstrukcji wstąpienia w prawa i obowiązki zmarłego lokatora przez wszystkie zamieszkałe z nim osoby (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 sierpnia 2015 r., sygn. akt Ts. 131/14, OTK ZU nr 4/B/2015, poz. 374). W wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że prawo do mieszkania, wywodzone z art. 75 Konstytucji, traktowane jest jako jedno z praw człowieka, a powołany przepis ustawy zasadniczej chroni prawo do lokalu, jeśli zostało uzyskane zgodnie z prawem. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny zastrzegł, że art. 75 Konstytucji nie przyznaje nikomu roszczenia o dostarczenie lokalu mieszkalnego od władzy publicznej lub – tym bardziej – od jakiegokolwiek innego podmiotu (*vide* – OTK ZU nr 1/A/2016, poz. 66; podobnie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 84 oraz z dnia 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 181).

W wielu wypowiedziach orzeczniczych Trybunał Konstytucyjny przypisał art. 75 ust. 1 Konstytucji pewną rolę gwarancyjną, a przez to jego przydatność,

jako wzorca kontroli konstytucyjności (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1). Uznał nawet, że art. 75 Konstytucji, choć dotyczy praw ekonomicznych i socjalnych, może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, ograniczając to wszakże do szczególnych sytuacji, w których:

- ustawodawca zastosował środki, które nie mogą doprowadzić do realizacji konstytucyjnego celu;
- ustawa ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę prawa;
- ustawowa regulacja prawa nie uwzględnia minimum prawa, wyznaczonego przez jego istotę.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał zarazem, że art. 75 ust. 1 Konstytucji nie daje podstaw do formułowania ogólnego obowiązku władz publicznych udzielania w tej mierze dalej idącej pomocy obywatelom (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2001 r., sygn. akt SK 1/00, *op. cit.*).

Z art. 75 Konstytucji, który przede wszystkim ma charakter normy programowej, formułującej strategiczne priorytety polityki państwa, wynika, że sposób realizacji tego programu, gdy idzie o konkretne instrumenty prawne, nie jest w niej w wiążący sposób przesądzony, ani nawet priorytet strategiczny wskazanego w tym przepisie celu nie ma bezwzględneho charakteru. Władza publiczna zachowuje tu więc w wysokim stopniu swobodę wyboru czasu, intensywności, dynamiki i sposobu realizacji celów programowych. Opowiadając się, w wyroku z dnia z dnia 29 września 2003 r., w sprawie o sygn. K 5/03, przeciwko dopuszczalności przedstawienia art. 75 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu w trybie skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że powołanie tego przepisu jako wzorzec kontroli abstrakcyjnej, stawia inicjatorom postępowania przed sądem konstytucyjnym wysokie wymagania w kwestii przeprowadzenia skutecznego dowodu sprzeczności zaskarżonej normy z tym wzorcem. Nie wystarcza czysto werbalne stwierdzenie, że konkretny, kwestionowany przepis jest spreczny z programową normą

Konstytucji – niezbędne jest bowiem przekonujący wywód, wyjaśnienie i umotywowanie, dlaczego ta właśnie norma jest sprzeczna z normą programową (*vide* – OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 77). Również stwierdzenie niezgodności kwestionowanej normy z art. 75 Konstytucji możliwe jest – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – jedynie w sytuacjach wyjątkowych, w szczególności gdy:

- ustawodawca wyznacza obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi art. 75 Konstytucji jego rzeczywistej treści;
- podejmie działania utrudniające obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych;
- nałoży ciężar realizacji tych obowiązków na podmioty prywatne, a nie władze publiczne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., sygn. akt K 8/09, OTK ZU nr 7/A/2011, poz. 72).

Oceniając zakwestionowany w pytaniu prawnym przepis art. 691 § 5 k.c. w kontekście wzorca kontroli z art. 75 ust. 1 Konstytucji, należy zauważyć, iż istotą instytucji wstąpienia do stosunku najmu jest nie tyle utrzymanie faktu korzystania z lokalu mieszkalnego, lecz zmiana tytułu do tego korzystania na tytuł „lepszy”, „silniejszy” i samodzielny (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02 (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58). Domowników najemcy – do czasu wstąpienia w stosunek najmu – nie łączy z wynajmującym (co do zasady – właścicielem lokalu mieszkalnego) żaden stosunek prawny. Swoje uprawnienie do zajmowania mieszkania czerpią oni bowiem wyłącznie z prawa najmu przysługującego najemcy. Prawa domowników do korzystania z lokalu nie mają zatem charakteru samodzielnego, lecz pochodny i zależny przez to od aktualności tytułu najemcy i – co do zasady – od jego woli. Co więcej, w związku z majątkowym charakterem prawa najmu wstąpienie w stosunek najmu „przenosi” gwarancje konstytucyjne osoby, która takie prawa uzyskała, z art. 75 Konstytucji na płaszczyznę art. 64 Konstytucji.

Jak już była o tym mowa, art. 75 Konstytucji nie zobowiązuje władz publicznych do dostarczenia lokali mieszkalnych ich lokatorom, ani też przekształcenia ich dotychczasowych tytułów do zajmowanych mieszkań na silniejsze, czy trwalsze. Ponadto, co również wymaga podkreślenia, z art. 75 ust. 2 i art. 81 Konstytucji wynika, że lokator korzysta z ochrony swych praw na płaszczyźnie ustawowej, a więc w granicach przyznanych przez ustawodawstwo zwykłe. Art. 75 ust. 2 Konstytucji nie zawiera szczegółowych wskazówek co do standardu i form przyznanej ochrony. Ustawodawca dysponuje więc, o czym była już mowa, szerokim marginesem swobody prawotwórczej, w którym mieści się, choć przecież nie jest koniecznym z punktu widzenia normy programowej wynikającej z art. 75 ust. 1 ustawy zasadniczej, instytucja wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego i jej szczegółowe ukształtowanie.

Trzeba również pamiętać, że mechanizm określony w art. 691 k.c., jako podtrzymujący – z modyfikacją strony podmiotowej – stosunek najmu lokalu mieszkalnego, petryfikuje ograniczenie prawa własności wynajmującego. Z tych względów unormowanie wstąpienia w stosunek najmu winno starannie i proporcjonalnie wywierać interesy domowników zmarłego najemcy oraz właściciela lokalu mieszkalnego (*vide* – Małgorzata Bednarek, *op. cit.*). W odniesieniu do lokali mieszkalnych stanowiących zasób publiczny, należy z kolei uwzględnić również fakt, iż zasób ten, a zwłaszcza mieszkaniowy zasób gminy, przeznaczony jest do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach. Wskazane okoliczności z pewnością powinny mieć wpływ na sposób określenia kręgu osób bliskich zmarłego najemcy (oraz ewentualnego wymogu spełnienia przez nich innych, niezbędnych warunków – np. wspólnego zamieszkiwania z najemcą) uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu. Chodzi o to, by nadmierne rozszerzenie możliwości wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy nie prowadziło do wynaturzenia sensu szczególnej i motywowanej względami społecznymi regulacji wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy lokalu mieszkalnego.

Specyficzne uwarunkowania dla instytucji wstąpienia w stosunek najmu zdają się wynikać z sytuacji, gdy zmarły najemca był współnajemcą lokalu mieszkalnego. Do wskazanej już sprzeczności interesów domowników zmarłego najemcy (*scil.* współnajemcy) z wynajmującym dochodzi bowiem kolizja z interesami pozostałego przy życiu współnajemcy, którego prawo do lokalu nie jest tak silne, jak prawo właściciela, lecz niewątpliwie silniejsze niż domowników zmarłego współnajemcy i objęte ochroną art. 64 Konstytucji. W tej sytuacji ustawodawca w art. 691 § 5 k.c. zasadnie rozstrzygnął tę kolizję na korzyść współnajemcy, jako podmiotu, któremu przysługuje silniejsze prawo do lokalu mieszkalnego (*vide* – Małgorzata Bednarek, *op. cit.*). W świetle powyższego można zatem przyjąć, że zaskarżona regulacja art. 691 § 5 k.c. mieści się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy zwykłego, wyznaczonej przez art. 75 ust. 1 Konstytucji. Rozstrzygnięcia wymaga natomiast kwestia, czy ustawodawca, korzystając ze swobody w zakresie zarówno przyjęcia samej konstrukcji wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jak i sposobu jej ukształtowania, nie pogwałcił – przez wyłączenie zastosowania tej instytucji w przypadku wpólnajmu – zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, a także zasady równości wobec prawa.

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga zagadnienie prawnokonstytucyjnej oceny sytuacji lokatora lokalu mieszkalnego (domownika najemcy) w perspektywie ewentualnego wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy, z którym lokator związany jest relacją, o której mowa w art. 691 § 1 i 2 k.c. Sąd pytający nie ma wątpliwości, iż sytuacja ta nie ma charakteru prawa nabytego, gdyż „roszczenie o to prawo (wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego – przyp. wł.), po wprowadzeniu zmian, powstaje dopiero z chwilą śmierci jedyne go najemcy” (uzasadnienie pytania prawnego). Sąd stawia zarazem pytanie, czy sytuacja taka nie odpowiada treści ekspektatywy maksymalnie ukształtowanej, usprawiedliwionej i racjonalnej. Uzasadnienie pytania prawnego

w części, w jakiej odnosi się do wzorca kontroli z art. 2 Konstytucji, z którego wywiedziono zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i zasadę ochrony praw nabytych i ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, pozostaje jednak lakoniczne. Sąd pytający nie przedstawił szczegółowej analizy tego zagadnienia ani nie podjął się przeprowadzenia dowodu, iż wskazana sytuacja lokatora może być w ogóle uznana za ekspektatywę.

Niezależnie od powyższego należy przypomnieć, iż wskazana problematyka była przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K. 25/96, dotyczącym zniesienia możliwości wstąpienia w stosunek najmu osób, które wykonywały opiekę nad najemcą na podstawie przewidzianej w Prawie lokalowym z 1974 r. umowy o jej sprawowanie, określającej wzajemne prawa i obowiązki stron, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż można mówić w tym przypadku o ekspektatywie. Opiekun, w razie zawarcia takiej umowy i sumiennego jej wykonywania a także zamieszkiwania z najemcą aż do jego śmierci, uzyskiwał gwarancję, że w razie śmierci najemcy wstąpi w stosunek najmu (OTK ZU nr 6/1996, poz. 52). W orzeczeniu tym podkreślono, że wprawdzie istotą tej umowy było sprawowanie opieki, to jednak towarzyszyła temu ważna funkcja motywacyjna. Z tego względu sytuacja osoby sprawującej opiekę nad najemcą miała charakter zgodnego z prawem oczekiwania na nabycie określonego prawa – ekspektatywy. Osoby zawierające w dobrej wierze, za zgodą organu administracji publicznej, i wykonujące umowy o sprawowanie opieki nad najemcą, miały podstawy do działania w zaufaniu do państwa i stanowionego przez nie prawa, w szczególności w zaufaniu, że w okresie wykonywania umowy stan prawny umożliwiający im wstąpienie w stosunek najmu po śmierci najemcy nie ulegnie zmianie znacząco pogorszającej ich sytuację. Dokonanie takiej zmiany naruszyło tym samym – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – trzy, pozostające we wzajemnym związku, zasady: demokratycznego państwa prawnego, pewności prawa

i ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony praw słusznie nabytych, w tym również ekspektatyw (*vide – ibidem*).

W powołanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wyraźnie jednak rozróżnił sytuację wyłączenia, wskutek zmiany stanu prawnego i braku stosownych regulacji intertemporalnych, możliwości wstąpienia w stosunek najmu osób, które podjęły się sprawowania dożywotniej opieki nad najemcą, od sytuacji rodzeństwa najemcy mieszkającego razem z nim, które – przez zmianę stanu prawnego – zostały takiej, uprzednio przewidzianej przez prawo, możliwości pozbawione. Posiadanie przez rodzeństwo cechy „osoby bliskiej” wynika bowiem z samego faktu pokrewieństwa i nie wiązało się z zaciągnięciem przez osobę zainteresowaną jakichkolwiek zobowiązań względem najemcy, w oczekiwaniu przyszłych korzyści prawnych, opartych na zaufaniu do stabilności prawa (*vide – ibidem*).

Istota przedstawionego w powołanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego rozróżnienia przejawia się więc, jak należy sądzić, w odmiennym źródle uprawnienia do wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy. O ile w przypadku pokrewieństwa źródłem tym jest stosunek „bliskości” istniejący pomiędzy najemcą a osobą uprawnioną do wstąpienia w stosunek najmu, o tyle w przypadku opiekuna była nim – w świetle wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r. – umowa o opiekę, a nie nadanie osobie podejmującej się opieki formalnego statusu osoby bliskiej.

Przedstawione stanowisko Trybunał Konstytucyjny powtórzył w wyroku z dnia 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02, dotyczącym ograniczenia kręgu krewnych uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy (OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 58). W rozstrzygnięciu tym Trybunał Konstytucyjny rozważał ewentualność przyjęcia istnienia ekspektatywy po stronie krewnego najemcy, który utracił przysługujące mu na mocy wcześniejszych uregulowań uprawnienie do wstąpienia w stosunek najmu, stwierdzając, że lokator przyjęty

do wspólności mieszkaniowej w wyniku realizacji przez najemcę jego własnego obowiązku alimentacyjnego nie ma żadnych uprawnień wobec wynajmującego (właściciela). Nie wobec właściciela zatem realizowałaby się ewentualna ekspektatywa, jako sytuacja prawnie chroniona. Nadto, jako osoba korzystająca z pochodnego prawa najemcy lokator nie ma także prawa skutecznego wobec tego ostatniego. Najemca może zaś własnym działaniem pozbawić lokatora prawa korzystania z mieszkania. Domaganie się przyjęcia do wspólnoty mieszkaniowej może być natomiast oparte na innym stosunku prawnym (np. mający swe źródło w prawie rodzinnym). Z tych względów nie jest możliwe konstruowanie prawnie chronionej ekspektatywy względem wynajmującego (*vide – ibidem*).

Ustalenia te Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w wyroku z dnia 9 września 2003 r., sygn. akt SK 28/03, w którym podkreślono, że wstąpienie w stosunek najmu jest instytucją wyjątkową, przede wszystkim ze względu na to, że istotą jej jest dokonujące się niezależnie od woli właściciela przekształcenie dotychczasowego prawa osoby zamieszkującej w lokalu w silniejsze prawa do zajmowania tegoż lokalu (*op. cit.*).

Niezależnie od powyższych ustaleń trzeba także zwrócić uwagę, iż rozumienie pewności prawa jako pewności tego, że w oparciu o obowiązujące przepisy obywatel może ukształtować swoje stosunki życiowe, jest zbyt ogólne i mogłoby prowadzić do wniosku, iż każda zmiana prawa prowadziłaby do zarzutu naruszenia wskazanej zasady i zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zastrzeżenie to jest o tyle istotne w kontekście przedmiotu pytania prawnego, że sama instytucja wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy wiąże się z głęboką ingerencją w prawo własności właściciela lokalu mieszkalnego. Jej uzasadnieniem są ważne względy społeczne, których aktualność jest jednak w dużym stopniu związana z polityką mieszkaniową państwa, przyjętą w tej mierze strategią i stopniem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli. Ustawodawca, który w omawianej materii

posiada przecież znaczną swobodę regulacyjną, może zatem modyfikować szczegółowe rozwiązania w zakresie instytucji wstąpienia w stosunek najmu po zmarłym najemcy, uwzględniając przy tym fakt, iż instytucja ta sama w sobie nie jest konieczna w świetle Konstytucji, zachowując konsekwencję w swych działaniach.

Sąd pytający wskazał, że kwestionowane unormowanie zawarte w art. 691 § 5 k.c. narusza zasadę równości, bezzasadnie różnicując sytuację prawną jednego ze współnajemców i osób stale z nim zamieszkujących w przypadku śmierci najemcy, uniemożliwiając wstąpienie w stosunek najmu osobom uprawnionym (wspólnie zamieszkującym) po śmierci jednego ze współnajemców lokalu. W zakresie zarzutu naruszenia statuowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości Sąd nawiązał do poglądów doktryny prawa cywilnego.

Istotnie, zaskarżony przepis art. 691 § 5 k.c. wielokrotnie krytykowano. Zdaniem G. Koziela, z przepisu tego wynika „nierówne traktowanie skutków śmierci jedynego najemcy i jednego ze współnajemców w zakresie wyłączenia stosowania przepisów art. 691 § 1 – 4 k.c.” (tenże, teza 18 do art. 691, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część szczególna*, Andrzej Kidyba [red.], LEX, 2014). Jako różnicujący ochronę interesów mieszkaniowych w ramach tej samej kategorii lokatorów (najemców i współnajemców, którzy również mają status prawny najemców) oceniła art. 691 § 5 k.c. E. Bończak-Kucharczyk (Ewa Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy – Kodeks cywilny*, [w:] *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, LEX nr 8571/2011). Nieco inaczej, choć również krytycznie ocenia zaskarżoną regulację M. Gutowski, wedle którego „różnicowanie w art. 691 k.c. skutków śmierci najemcy i współnajemcy lokalu mieszkalnego wywołuje zastrzeżenie, nie jest bowiem uzasadnione odmienne traktowanie interesów mieszkaniowych osób z kręgu rodziny jedynego najemcy i każdego ze współnajemców” (*vide* – tenże, teza 6 do art. 691, [w:] *Kodeks*

cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450 – 1088, Legalis/2016, podobnie Helena Ciepła, teza 2 do art. 691, [w:] Gerard Bieniek, Helena Ciepła, Stanisław Dmowski, Jacek Gudowski, Krzysztof Kołakowski, Marek Sychowicz, Tadeusz Wisniewski, Czesława Żuławska, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania. Tom 2*, Warszawa 2009, s. 395 oraz Janina Panowicz-Lipska, *Najem...*, *op. cit.*, s. 94, która dodatkowo podkreśla, że trudno wskazać ratio legis nowego art. 691 § 5 k.c., zwłaszcza że poprzedzające regulacje nie były kwestionowane, a uzasadnienie rządowego projektu u.o.p.l., która jest źródłem nowelizacji, nie zawiera na ten temat wzmianki). Podkreślano wreszcie aksjologiczny kontekst zaskarżonej regulacji. Postulat wzmocnienia ochrony interesu wynajmującego (przez zmniejszenie liczby potencjalnych sukcesorów najmu mieszkania) winien bowiem ustąpić przed ochroną osób bliskich wszystkim współnajemcom (*vide* – Mirosław Nazar, *Ochrona...*, *op. cit.*).

Powołane stanowiska nie zostały szerzej uzasadnione, a nadto nie wszystkie z przytoczonych poglądów oparto na w pełni trafnych spostrzeżeniach. W szczególności nie sposób uznać za istotne – w kontekście oceny zaskarżonej regulacji na płaszczyźnie konstytucyjnej zasady równości – stwierdzeń, że kwestionowany przepis nierówno traktuje „skutki śmierci jedynej najemcy i jednego ze współnajemców”, czy „interesy mieszkaniowe najemców i współnajemców”. Istotę zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa należy wobec tego upatrywać w nierównym traktowaniu lokatorów (domowników najemcy lokalu mieszkalnego) w przypadku śmierci najemcy, z którym łączy ich stosunek określony w art. 691 § 1 i 2 k.c. Zgodnie z art. 691 § 5 k.c. wstąpienie w stosunek najmu jest dla tych osób wyłączone, jeśli po śmierci najemcy pozostał przy życiu współnajemca (lub współnajemcy).

W piśmiennictwie reprezentowane jest jednak również odmienne stanowisko. Zdaniem M. Bednarek, intencją ustawodawcy było doprowadzenie do sytuacji, by w razie śmierci jednego ze współnajemców cały lokal przypadł pozostałym współnajemcom lokalu mieszkalnego a możliwość wstąpienia

w stosunek najmu dotyczyła jedynie domowników ostatniego z „pierwotnych” współnajemców. Takie rozstrzygnięcie ustawodawcy miało postawić tamę możliwości „rozrastania” się liczby osób uprawnionych z tytułu najmu do tego samego mieszkania. Jak zauważyła M. Bednarek, uregulowanie art. 691 § 5 k.c. odpowiada w istocie statusowi prawnemu domowników, których prawa są pochodne od praw najemcy i – *de facto* – od nich zależne. Najemca ma przecież zawsze możliwość „pozbycia” się domowników. Ich zamieszkiwanie w lokalu mieszkalnym jest w gruncie rzeczy uzależnione od woli najemcy – osoby, której przysługuje do owego lokalu prawo o charakterze majątkowym, wynikające z węzła obligacyjnego łączącego najemcę w właścicielem. Ograniczenia w tym zakresie mogą wynikać przede wszystkim w przypadku wykonywania przez najemcę obowiązku alimentacyjnego, przybierającego postać dostarczenia mieszkania domownikowi. Jak podkreśliła M. Bednarek, domownik, który nie wstępuje w stosunek najmu, utrzymuje swój dotychczasowy status, nie wzmacniając swej pozycji zarówno wobec współnajemcy, jak i wobec właściciela mieszkania. Od woli żyjącego współnajemcy (tak jak za życia drugiego współnajemcy) uzależnione jest bowiem to, czy domownicy nadal będą korzystać z cudzego mieszkania, czy też będą musieli postarać się o zaspokojenie swych potrzeb mieszkaniowych w inny sposób. Trzeba też dostrzec, iż jeżeli pośród domowników zmarłego współnajemcy znajdują się osoby uprawnione do świadczeń alimentacyjnych również ze strony pozostałego przy życiu współnajemcy, wówczas żyjący współnajemca będzie zobowiązany – na podstawie przepisów k.r.i.o. – zapewnić mieszkanie także tym osobom.

Jak podkreśliła M. Bednarek, nietrafny jest zarzut, iż rozwiązanie przewidziane w art. 691 § 5 k.c. różnicuje ochronę interesów mieszkaniowych w obrębie tej samej kategorii lokatorów i nie zapewnia w jednakowym zakresie ochrony wszystkim osobom bliskim wszystkim współnajemców. W zapatrywaniach tych pomija się bowiem istotną okoliczność, jaką stanowi wyjątkowy charakter instytucji wstąpienia w stosunek najmu. Nie jest to

instytucja stanowiąca jeden ze „zwykłych” sposobów nabywania praw podmiotowych do lokali mieszkalnych. „Zwykłą” drogą jest zawarcie umowy najmu z wynajmującym. Zapomina się bowiem – jak podnosi M. Bednarek – że wzmocnienie praw domowników jednego ze współnajemców wskutek wstąpienia przez nich w stosunek najmu pozostaje w kolizji z już istniejącymi prawami podmiotowymi pozostałych współnajemców (*vide* – Małgorzata Bednarek, *Prawo do mieszkania...*, *op. cit.*).

Jak wiadomo, zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w obrębie określonej klasy. Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez jakichkolwiek różnicowań faworyzujących bądź dyskryminujących. Podmioty różniące się od siebie mogą być natomiast traktowane odmiennie. Trybunał Konstytucyjny wymaga wskazania cechy istotnej, która przesądza o wyróżnieniu porównywalnych podmiotów uznanych za podobne lub odmienne. Z kolei stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza różnicowanie), uzasadnia postawienie pytania, czy takie różnicowanie jest dopuszczalne. Należy jednocześnie pamiętać, że w określeniu cechy istotnej, pozwalającej na zidentyfikowanie kręgu adresatów do której odnosi się dana norma prawna, konieczne jest wskazanie tych elementów określających sytuację prawną, które są prawnie relewantne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161). Zasada równości wobec prawa wymaga jednocześnie zasadności kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania sytuacji określonych podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 24 i z dnia 23 listopada 2004 r., sygn. akt P 15/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 108).

Uwzględniając powyższe można więc przyjąć, iż w razie śmierci najemcy (wspólnajemcy) lokalu mieszkalnego sytuacja prawna domowników, których prawa do zamieszkiwania w tym lokalu mają charakter pochodny od praw najemcy (wspólnajemcy), nie jest identyczna w przypadku najmu i wspólnajmu. W pierwszej sytuacji powstaje bowiem kolizja pomiędzy wartością, jaka jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (co ma istotny egzystencjalny, a nie majątkowy aspekt) a prawem o charakterze ściśle majątkowym, przysługującym właścicielowi lokalu mieszkalnego. W drugiej – rozstrzygnięcia wymaga ponadto kolizja z uprawnieniami wspólnajemcy, które – mimo majątkowego charakteru prawa najmu – należy również oceniać w aspekcie egzystencjalnym – jako służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. W tym kontekście zróżnicowanie sytuacji prawnej domowników po śmierci najemcy lokalu mieszkalnego na podstawie kryterium posiadania prawa najmu do tego lokalu przez inną osobę (inne osoby) jest w pełni uzasadnione.

Należy w tym miejscu raz jeszcze podkreślić, iż istotą unormowania zawartego w art. 691 § 1 k.c. jest polepszenie sytuacji domownika zmarłego najemcy lokalu mieszkalnego, co następuje przez wzmocnienie i utrwalenie jego tytułu do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym. Skutkiem wyłączenia stosowania tego przepisu na podstawie zaskarżonego art. 691 § 5 k.c. jest natomiast utrzymanie statusu domownika lokalu mieszkalnego, jako prawa pochodnego względem uprawnień przysługujących najemcy tego lokalu.

Z tych względów należy uznać, że art. 691 § 5 k.c. jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

W pytaniu prawnym Sąd pytający wskazał, jako wzorzec kontroli art. 32 Konstytucji. Przepis ten obejmuje dwa ustępy, z których pierwszy formułuje zasadę równości wobec prawa, zaś w ustępie 2, stanowiącym, że „[n]ikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”, mowa jest o zakazie dyskryminacji. W odniesieniu

do tego zarzutu Sąd nie przedstawił jednak uzasadnienia, co sprawia, że postępowanie w zakresie wzorca kontroli z art. 32 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072) w związku z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U., poz. 2074).

Z tych względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego