

WYROK

z dnia 9 września 2003 r.

Sygn. akt SK 28/03***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Janusz Niemcewicz – przewodniczący

Marian Grzybowski

Andrzej Mączyński – sprawozdawca

Jerzy Stępień

Marian Zdyb,

protokolant: Dorota Raczkowska-Paluch,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących, Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 9 września 2003 r., skarg konstytucyjnych:

- 1) Janusza Buczka o zbadanie zgodności art. 8 ust. 1 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. 20, 21, 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji,
- 2) Doroty Czerwińskiej o zbadanie zgodności art. 8 ust. 1 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, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 i Nr 162, poz. 1119, z 1999 r. Nr 111, poz. 1281, z 2000 r. Nr 3, poz. 46, Nr 5, poz. 67, Nr 83, poz. 946, Nr 88, poz. 988, Nr 95, poz. 1041 i Nr 122, poz. 1317 oraz z 2001 r. Nr 4, poz. 27 i Nr 32, poz. 386):

– w zakresie, w jakim wyłącza wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego osoby, która w chwili śmierci najemcy miała tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego, jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 20 i art. 21 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– w zakresie, w jakim nie przewiduje wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego zstępnych rodzeństwa najemcy tego lokalu, jest zgodny z art. 32, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 25 września 2003 r. w Dz. U. Nr 167, poz. 1636.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 11 czerwca 2002 r., uzupełnionej pismem z 3 lipca i 10 października 2002 r., Janusz Buczek wniósł o stwierdzenie, że art. 8 ust. 1 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.; dalej: ustawa o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych) jest niezgodny z art. 20, 21, 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Janusz Buczek wniósł do Sądu Rejonowego pozew o ustalenie stosunku najmu lokalu, którego najemcą był jego ojciec. W wyroku z 15 października 2001 r. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy Wydział III Cywilny (III C 1024/01) oddalił powództwo. Sąd w uzasadnieniu stwierdził, że w dacie śmierci najemcy powodowi służył tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego, a zatem nie została spełniona jedna z przesłanek określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Sąd Okręgowy w Warszawie Wydział Cywilny Odwoławczy w wyroku z 19 lutego 2002 r. (V Ca 174/02) oddalił apelację Jana Buczka od powyższego wyroku Sądu Rejonowego. Sąd Okręgowy w Warszawie postanowieniem z 26 kwietnia 2002 r. (V Ca 174/02) odrzucił kasację skarżącego na podstawie art. 393 k.p.c. ze względu na wartość przedmiotu zaskarżenia.

Skarżący oparł uzasadnienie skargi konstytucyjnej na następujących argumentach:

Art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przez wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu osób, które w dacie śmierci najemcy miały tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego, narusza zasadę równości. Osoby te są bowiem gorzej traktowane niż spadkobiercy osoby, której przysługiwało spółdzielcze prawo do lokalu.

Zakwestionowany przepis narusza także prawo dziedziczenia, gdyż faktycznie uniemożliwia przejęcie przez spadkobierców dotychczasowego najemcy mieszkania, nie tylko na własność, ale także do użytkowania. Jest to niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Konsekwencją stosowania art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest dramatyczne pogorszenie sytuacji mieszkaniowej starających się o mieszkanie komunalne – przez zagrożenie eksmisją. Stanowi to naruszenie art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Zaskarżona regulacja stanowi niedostateczną ochronę prawa dziedziczenia, a w konsekwencji także prawa własności, co narusza art. 21 Konstytucji. Uniemożliwienie nabycia tego mieszkania przez osoby najbliższe wobec zmarłego na własność jest sprzeczne z art. 20 Konstytucji.

Rygoryzm art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych eliminuje powszechną zasadę rozstrzygania spraw według stanu prawnego obowiązującego w dacie orzekania przez sąd. Skarżący w dacie zgonu ojca posiadał tytuł prawny do innego mieszkania, którego zrzekł się przed wydaniem wyroku sądu rejonowego w sprawie z powództwa o ustalenie stosunku najmu.

2. W skardze konstytucyjnej z 7 stycznia 2003 r., uzupełnionej pismem z 14 marca 2003 r., Dorota Czerwińska wniosła o stwierdzenie, że art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 32, 33, 64 ust. 1 i 2 i art. 75 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 934 k.c.

Postanowieniem z 8 maja 2003 r. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 36 ust. 3 w zw. z art. 49 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o Trybunale Konstytucyjnym), odmówił nadania dalszego biegu tej skardze w zakresie odnoszącym się do zgodności art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z art. 33 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ten zarzut ma charakter oczywiście bezzasadny. Art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie wprowadza różnicowania praw kobiet i mężczyzn w zakresie wstąpienia w stosunek najmu, dlatego nie ulega wątpliwości, że między zaskarżoną regulacją a wskazanym wzorcem konstytucyjnym, gwarantującym równe prawa kobiet i mężczyzn, nie zachodzi żaden związek normatywny.

Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Przedmiotowy lokal mieszkalny został przydzielony decyzją Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Skierniewicach z 10 stycznia 1959 r. Władysławowi Lesieckiemu. Oprócz najemcy do zamieszkiwania w tym lokalu były uprawnione jego trzy córki: Krystyna, Maria i Barbara Lesieckie. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Administracja Domów Mieszkalnych w Skierniewicach 5 stycznia 1959 r. zawarło umowę o najem lokalu mieszkalnego z Władysławem Lesieckim. Po śmierci Władysława Lesieckiego w lokalu pozostały dwie córki: Krystyna i Maria Lesieckie. Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Administracja Domów Mieszkalnych w Skierniewicach 5 marca 1960 r. zawarło umowę o najem przedmiotowego lokalu mieszkalnego z Krystyną Lesiecką. W 1961 r. Maria Lesiecka wyprowadziła się z tego lokalu, a na jej miejsce wprowadziła się Wiesława Irena Karbowski, córka Władysława Lesieckiego, nie ujęta w decyzji o przydziale lokalu, ponieważ w tym czasie mieszkała z mężem. Skarżąca Dorota Czerwińska zamieszkiwała w tym lokalu od urodzenia ze swoją matką, córką Wiesławy Ireny Karbowski, i tam była zameldowana. W 1984 r. matka skarżącej ponownie wyszła za mąż i wyprowadziła się. W lokalu pozostała skarżąca ze swoją babką (Wiesławą Ireną Karbowski zmarłą 3 marca 1990 r.) i siostrą babki – Krystyną Lesiecką, która zmarła 20 października 2002 r. Dorota Czerwińska wniosła do Sądu Rejonowego pozew o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu lokalu, którego najemcą była siostra jej babki ze strony matki. W wyroku z 27 kwietnia 2001 r. Sąd Rejonowy w Skierniewicach Wydział I Cywilny (IC 170/2000) oddalił powództwo. Sąd w uzasadnieniu stwierdził, że powódka nie jest uprawniona do wstąpienia w stosunek najmu, ponieważ jest wnuczką rodzeństwa najemcy, a zstępni rodzeństwa nie zostali wymienieni w art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym w dacie śmierci najemcy tj. 20 października 2000 r. Sąd Okręgowy w Łodzi III Wydział Cywilny w wyroku z 13 grudnia 2001 r. oddalił apelację Doroty Czerwińskiej od powyższego wyroku Sądu Rejonowego, a postanowieniem z 2 kwietnia 2002 r. odrzucił jej kasację (III Ca 1180/01). Postanowieniem z 10 lipca 2002 r. Sąd Najwyższy oddalił zażalenie skarżącej na postanowienie Sądu Okręgowego w Łodzi z 2 kwietnia 2002 r. (II CZ 59/02).

Skarżąca oparła uzasadnienie skargi konstytucyjnej na następujących argumentach:

Literalne odczytanie art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych przez sądy rozstrzygające w sprawie skarżącej zadecydowało o tym, że mimo spełnienia warunku zamieszkiwania w lokalu z najemcą do dnia jego śmierci i nieposiadania tytułu prawnego do zajmowania innego lokalu mieszkalnego, skarżąca nie może wstąpić w stosunek najmu, gdyż jako zstępna rodzeństwa najemcy nie może być zaliczona do kręgu osób wymienionych w tymże przepisie. Znamienne jest, że w sytuacji gdyby była inna kolejność zgonów w opisanym stanie faktycznym: tzn. najpierw zmarłaby najemczyni – siostra babki skarżącej, a dopiero potem babka skarżącej, to wówczas babka skarżącej jako siostra zmarłej najemczyni wstąpiłaby w stosunek najmu, zaś po jej śmierci

w stosunek najmu wstąpiłaby jej wnuczka – skarżąca. Zgodnie bowiem z art. 934 k.c. w przypadku, gdy którekolwiek z rodzeństwa spadkodawcy nie dożyło otwarcia spadku pozostawiając zstępnych, udział spadkowy, który by mu przypadł, przypada jego zstępny. Oznacza to, że zstępni rodzeństwa należą do kręgu spadkobierców ustawowych, tymczasem pomija ich art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Zaskarżony przepis narusza zasadę równości wszystkich wobec prawa (art. 32 Konstytucji), przez to, iż przyznaje uprawnienie do wstąpienia w stosunek najmu osobie, która pozostaje faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą, a jednocześnie pozbawia tego uprawnienia osobę nie tylko spokrewnioną z najemcą, ale należącą do kręgu jego spadkobierców ustawowych.

Ponadto ustalenie wstąpienia w stosunek najmu należy do kategorii spraw o prawa majątkowe, dlatego też podlega równej dla wszystkich ochronie prawnej, wynikającej z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W sprawach o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu, gdy powodem jest osoba spokrewniona z najemcą, co więcej – należącą do kręgu jego spadkobierców ustawowych, nie można abstrahować od wartości społecznych wspólnoty rodzinnej. Ogólne trudności ekonomiczne i mieszkaniowe nie powinny prowadzić do takich rozwiązań, które otwierają drogę do dehumanizacji wspólnot rodzinnych przez ich dezintegrację.

Art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie tylko nie sprzyja zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, ale w sytuacjach takich, jak sytuacja skarżącej, może prowadzić do bezdomności. Powoduje to niezgodność tego przepisu z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

3. Zarządzeniem z 13 czerwca 2003 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zdecydował o łącznym rozpoznaniu skarg konstytucyjnych Janusza Buczka i Doroty Czerwińskiej ze względu na ich tożsamość przedmiotową.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 25 lipca 2003 r. w związku ze skargami konstytucyjnymi Janusza Buczka i Doroty Czerwińskiej stwierdził, że art. 8 o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych jest zgodny z art. 21, 32, 64 i art. 75 ust. 1 i nie jest niezgodny z art. 20 Konstytucji. Ponadto wniósł o umorzenie postępowania dotyczącego zgodności art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z art. 934 k.c., bowiem wydanie orzeczenia w tej części jest niedopuszczalne (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym).

Prokurator Generalny oparł uzasadnienie swego stanowiska na następujących argumentach:

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji wszyscy są wobec prawa równi i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W myśl wykładni tej zasady, dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Odstępstwa od zasady równości mogą być dopuszczalne, jeżeli znajdują uzasadnienie w argumentach racjonalnych, proporcjonalnych i znajdujących oparcie w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Samo odstępstwo od równego traktowania nie prowadzi jeszcze do uznania wprowadzających je przepisów za niekonstytucyjne. O dyskryminacji można by mówić dopiero w sytuacji, gdyby wprowadzone przez art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i

dotatkach mieszkaniowych zróżnicowanie miało charakter arbitralny, nieproporcjonalny i nieuzasadniony. Z taką sytuacją nie mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie.

Ustawodawca – mając na względzie ustrojowo-konstytucyjną zasadę ochrony własności – pominął, wśród kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu, zstępnych rodzeństwa (przypadek Doroty Czerwińskiej) oraz posiadających tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego (przypadek Janusza Buczka). Wstępowanie bowiem w stosunek najmu wielu najemców oznacza faktyczne pogorszenie sytuacji prawnej wynajmującego, ponieważ oddala się perspektywa odzyskania możliwości dysponowania lokalem.

Ocena, czy ustawodawca w sposób najbardziej słuszny i celowy uregulował normowaną kwestię wstąpienia w stosunek najmu, pozostaje poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienie to należy do sfery objętej swobodą przysługującą organowi władzy ustawodawczej, której członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną przed wyborcami za sposób i efekty korzystania z kompetencji prawotwórczych.

Nieuzasadniony jest również zarzut skarżących, że art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych narusza prawo własności (art. 21 i art. 64 Konstytucji).

Z punktu widzenia konstytucyjnej ochrony praw wynajmującego art. 64 Konstytucji wymaga, gdy idzie o kształtowanie kręgu osób uprawnionych do sukcesji w najem po zmarłym najemcy, zachowania proporcjonalności w kształtowaniu ochrony lokatora. W przeciwieństwie bowiem do lokatora – wywodzącego swój tytuł do władania lokalem z prawa najemcy (uprawnienie pochodne), chronionego na poziomie ustawowym i bez wskazania w Konstytucji poziomu ochrony, wynajmujący jest chroniony, w tym konflikcie interesów, na poziomie konstytucyjnym – uprawnieniem, z którego wynika roszczenie.

Nietrafny jest także zarzut niezgodności art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z art. 75 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 75 Konstytucji jest przepisem programowo określającym politykę państwa, w zakresie „zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli”. Nie jest przepisem wskazującym standard realizacji tej polityki ani – tym bardziej – dającym roszczenie konkretnym osobom. Jest to przepis zadaniowy, nie kreujący konkretnego konstytucyjnego uprawnienia na rzecz osób, które są zdania, iż prowadzona polityka ochrony lokatorów – poprzez unormowania ustawowe (w tym także art. 8 ustawy) – daje im zbyt nikły standard ochrony.

Wzorzec kontroli przywołany przez Janusza Buczkę – art. 20 Konstytucji – nie pozostaje w niezbędnym związku treściowym z zakwestionowanym art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Jeżeli chodzi o zarzut Doroty Czerwińskiej, że kwestionowany art. 8 ustawy jest także niezgodny z art. 934 k.c., Trybunał nie jest właściwy do badania relacji norm „w poziomie” tj. norm wyrażonych w przepisach aktów normatywnych tego samego rzędu. Z tego względu, wydanie orzeczenia w tej części jest niedopuszczalne.

5. Sejm, w piśmie swego Marszałka z 3 września 2003 r., przedstawił wyjaśnienia w sprawie wnosząc o orzeczenie zgodności zakwestionowanego przepisu ze wskazanymi przez skarżących zasadami konstytucyjnymi. Jednocześnie stwierdził, że w zakresie badania zgodności art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z art. 934 k.c. postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Uzasadnienie stanowiska Sejmu zostało oparte na następujących argumentach:

Jeżeli chodzi o zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji należy podkreślić, że zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego. W określonych sytuacjach dopuszczalne jest różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Odstępstwa od tej zasady są dopuszczalne, jeżeli znajdują uzasadnienie w argumentach racjonalnych i proporcjonalnych, znajdujących oparcie w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych. Z brakiem równości mielibyśmy do czynienia w sytuacji, w której kwestionowany przepis nie wywahałby interesów stron, był nieuzasadniony z punktu widzenia społecznego.

Skarżący porównuje sytuację prawną spadkobierców członków spółdzielni mieszkaniowych z sytuacją prawną spadkobierców zmarłych najemców. Porównywać można jedynie regulację sytuacji prawnej osób bliskich stale zamieszkujących ze zmarłym członkiem spółdzielni i sytuację osób bliskich stale zamieszkujących z najemcą. W tym przypadku należy stwierdzić, że podmioty posiadające daną cechę wspólną zostały odmiennie potraktowane. Jednakże stwierdzenie tej odmienności nie przesądza o naruszeniu zasady równości. Niezbędna jest ocena przyjętego kryterium zróżnicowania, ustalenia cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej adresatów. Przy porównaniu regulacji odnoszącej się do wstąpienia w stosunek najmu i nabycia roszczenia o przydział prawa do lokalu spółdzielczego zwraca uwagę przede wszystkim odmienny charakter prawa. Cechą uzasadniającą ponadto odmiennie potraktowanie obu sytuacji prawnych jest konieczność ochrony praw wynajmującego, dla którego w warunkach daleko idącej ochrony praw najemców, była to często jedyna możliwość odzyskania posiadania mieszkania. Za takim uregulowaniem przemawiała zatem konstytucyjna wartość, jaką jest ochrona własności.

Zarzut sprzeczności art. 8 ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych z konstytucyjnym prawem do dziedziczenia należy uznać za bezprzedmiotowy. Skarżący na podstawie tego przepisu domagał się ustalenia istnienia stosunku najmu. Podstawą, na jakiej skarżący dochodzi wstąpienia w stosunek najmu, nie jest okoliczność spadkobrania, gdyż możliwość tę art. 8 wykluczał. Przepis ten dawał uprawnienia osobom bliskim, stale zamieszkującym ze zmarłym najemcą, bez względu na to, czy są one czy nie, jego spadkobiercami. Jeżeli natomiast chodzi o ochronę praw wynajmującego – art. 64 Konstytucji wymaga, aby kształtowanie kręgu osób uprawnionych do sukcesji przy najmie po zmarłym najemcy, pozostawało w proporcji do praw wynajmującego. Wynajmujący jest chroniony zasadami konstytucyjnymi, natomiast lokator wywodzi swój tytuł do władania lokalem z prawa najemcy (uprawnienie pochodne) i jest to ochrona przewidziana jedynie na poziomie ustawowym.

Ustawodawca pominął w kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu także zstępnych rodzeństwa. Rozszerzenia kręgu osób, które mogą wstępować w stosunek najmu zmierzałoby nieuchronnie do pogorszenia sytuacji prawnej wynajmującego, ponieważ oddala się perspektywa odzyskania możliwości dysponowania lokalem. Ustawodawca kształtując krąg uprawnionych osób musiał uwzględnić także interes wynajmującego.

Ustawodawca w tym zakresie musi tak formułować przepisy, aby uwzględnione były typowe z punktu widzenia społecznego sytuacje życiowe. Jednocześnie musi być w sposób proporcjonalny zabezpieczony interes wynajmujących – właścicieli tych mieszkań i w odpowiednich proporcjach wyważony interes najemców.

W zakresie niezgodności zaskarżonego przepisu z zasadą zawartą w art. 20 Konstytucji należy uznać, że zasada ta nie pozostaje w związku z zaskarżonym przepisem w kontekście skargi i jej uzasadnienia.

Podnoszenie przez skarżącego, że w konsekwencji zrzeczenia się tytułu prawnego do mieszkania nie ma obecnie gdzie mieszkać, nie może świadczyć o naruszeniu przez

zaskarżoną regulację jego praw konstytucyjnych, w tym art. 75 Konstytucji. Art. 75 Konstytucji jest przepisem programowo określającym praktykę państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Nie jest przepisem wskazującym standard realizacji tej polityki, czy też dającym roszczenie konkretnym osobom. Jest to przepis zadaniowy, nie kreujący konkretnego konstytucyjnego uprawnienia na rzecz osób, które uważają, że zaproponowane standardy są niewystarczające z ich punktu widzenia.

6. Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w postanowieniu z 8 września 2003 r. umorzył postępowanie ze skargi konstytucyjnej Doroty Czerwińskiej w zakresie zgodności art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych z art. 934 Kodeksu cywilnego ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Trybunał Konstytucyjny orzeka jedynie w sprawach, których przedmiotem jest badanie zgodności norm różnego rzędu w hierarchicznie zbudowanym systemie prawnym.

II

Podczas rozprawy przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

Pełnomocnik Janusza Buczka stwierdził, że głównym zarzutem skargi jest naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji przez zróżnicowanie sytuacji prawnej osób zamieszkałych z najemcą i osób zamieszkałych z członkiem spółdzielni mieszkaniowej. Jednakże uchylił się od wskazania takich regulacji prawa spółdzielczego, które uzasadniałyby ten zarzut.

Pełnomocnik skarżącej Doroty Czerwińskiej stwierdził, że przedmiotem skargi nie jest cały art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, ale jedynie art. 8 ust. 1 tej ustawy.

III

Trybunał Konstytucyjny ustalił i zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji i art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym skarga konstytucyjna może dotyczyć niezgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na którego podstawie sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o określonych w Konstytucji wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny rozpoznawanych w niniejszej sprawie skarg konstytucyjnych konieczne jest ściśle określenie przedmiotu zawartych w nich zarzutów.

W skardze konstytucyjnej Janusza Buczka zakwestionowany został art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, natomiast w skardze Doroty Czerwińskiej wskazano art. 8 tejże ustawy w całości, zatem łącznie z jego ust. 2. Jednakże podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącej Doroty Czerwińskiej był art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Także z uzasadnienia tej skargi wynika jednoznacznie, że skarżąca kieruje postawione zarzuty przeciwko tej części art. 8 ustawy. Ponadto pełnomocnik skarżącej podczas rozprawy w ten właśnie sposób sprecyzował przedmiot skargi. Z tych względów przedmiotem niniejszej sprawy jest jedynie art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Określając zakres przedmiotowy postępowania, należy uwzględnić to, że z uzasadnienia obu skarg wynika, iż w żadnej z nich nie kwestionuje się przewidzianej w zaskarżonym przepisie istoty konstrukcji wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, a tylko jej pewne elementy. I tak Janusz Buczek kwestionuje wyłączenie wstąpienia przez osobę, która w chwili śmierci najemcy miała tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego, natomiast Dorota Czerwińska – wyłączenie zstępnych rodzeństwa najemcy.

Przedmiotem kontroli jest treść normatywna wynikająca z tekstu kwestionowanego przepisu obowiązującego w chwili śmierci najemcy. Pierwotny tekst art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych został zastąpiony nowym tekstem z chwilą wejścia w życie 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; dalej: ustawa zmieniająca z 1997 r.). Przepis w tym właśnie zmienionym brzmieniu mógł – z uwagi na obowiązującą regulację intertemporalną – stanowić podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia, którego wydanie spowodowało wniesienie skargi konstytucyjnej. Na problem intertemporalny zwrócił uwagę tylko jeden z sądów orzekających w sprawie skarżących.

Trzeba także wziąć pod uwagę, że zakwestionowany w niniejszej sprawie art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych został uchylony przez 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 ze zm.; dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów). Przepis ten znajduje jednak nadal zastosowanie do rozstrzygania konkretnych spraw, które toczą się lub mogą być wszczęte przed sądami powszechnymi, jeżeli przedmiotem sprawy jest wstąpienie w stosunek najmu po śmierci najemcy, który zmarł w okresie obowiązywania tego przepisu. Wywoływał on bowiem w określonych okolicznościach bezpośrednio skutek prawny w postaci wstąpienia określonych osób w stosunek najmu w razie śmierci najemcy. Ocena, czy skutek taki istotnie wystąpił, powinna więc być dokonywana na podstawie przepisów obowiązujących w chwili śmierci najemcy, pomimo późniejszego ich uchylenia. Nie zachodzą zatem przesłanki, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

2. Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy konieczna jest analiza charakteru prawnego uregulowanej w kwestionowanym przepisie instytucji wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po śmierci dotychczasowego najemcy. Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest założenie, w myśl którego w obecnych realiach społeczno-gospodarczych celem i funkcją stosunku najmu lokalu mieszkalnego jest – z punktu widzenia najemcy – zaspokojenie jego potrzeb mieszkaniowych. Zgodnie z art. 659 § 1 k.c. (a także art. 20 ust. 1 i art. 6 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych) to właśnie najemca ma (i miał) prawo używania rzeczy i to jego obciąża obowiązek płacenia czynszu. Potrzeba posiadania mieszkania (lokalu, który stanowi główne miejsce pobytu danej osoby) jest jedną z elementarnych (podstawowych) potrzeb człowieka. Potrzeba ta ma charakter osobisty, co powoduje, że wprawdzie na treść stosunku najmu lokalu mieszkalnego składają się prawa i obowiązki o charakterze majątkowym, ale z uwagi na szczególny charakter potrzeb, których zaspokojeniu służyć ma ten stosunek, aspekt majątkowy schodzi w tym przypadku na dalszy plan. Okoliczność ta ma wpływ także na ukształtowanie sukcesji tych praw i obowiązków po śmierci najemcy. To samo odnosi się i do innych stosunków prawnych, których przedmiotem jest lokal służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych.

Wprawdzie najem jest dwustronnym stosunkiem prawnym między wynajmującym i najemcą, jednak w praktyce określony lokal mieszkalny służy zaspokojeniu potrzeb tylko

jednej osoby (samego najemcy) jedynie w sporadycznych i wyjątkowych sytuacjach. Przeważnie razem z najemcą mieszkają jego małżonek i dzieci, a często również inne osoby połączone z najemcą więzami rodzinnymi lub zbliżonymi do rodzinnych, a także osoby obce na podstawie różnych odpłatnych lub nieodpłatnych tytułów prawnych. Wszystkie te osoby mają zasadniczo jedynie pochodny i zależny od tytułu prawnego najemcy tytuł prawny do zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, będącym przedmiotem stosunku najmu, choć uwzględnić tu należy wyjątkowy na tym tle status małżonka najemcy (na tle ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych – art. 7, a obecnie – art. 680¹ k.c.)

Najemca (w odróżnieniu od właściciela) lokalu mieszkalnego nie ma pełnej swobody w udostępnianiu innym osobom lokalu w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych. Z umowy najmu wynika uprawnienie do korzystania z „rzeczy cudzej”, zaś zakres tego uprawnienia najemcy – podobnie jak innych uprawnień i obowiązków – zależy od treści umowy („umówionego użytku”) i przepisów ustaw, zarówno bezwzględnie obowiązujących, jak i – co do kwestii w tekście umowy nie uregulowanych – względnie obowiązujących, zaś dopiero w sytuacji braku regulacji umownej i ustawowej – zasad współżycia społecznego i ustalonych zwyczajów (art. 56 k.c.). W świetle uregulowań ustawowych dopuszczalność przyjęcia do lokalu innej osoby wymaga w zasadzie zgody wynajmującego. Obecnie nie dotyczy to sytuacji, gdy chodzi o osobę, względem której najemca obciążony jest obowiązkiem alimentacyjnym (art. 688² k.c.). Przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych krąg osób uprawnionych do zamieszkiwania razem z najemcą określała decyzja administracyjna o przydziale lokalu mieszkalnego (np. art. 34 i 41 ustawy z dnia 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe, Dz. U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227 oraz art. 37 w zw. z art. 9 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe, Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 ze zm.). Było to następstwem obowiązywania zasady, w myśl której władze państwowe są kompetentne do decydowania o sposobie wykorzystania ogółu istniejących zasobów mieszkaniowych, także tych, które znajdują się w budynkach będących własnością prywatną. Konsekwencją tej zasady było określenie w przepisach kręgu osób uprawnionych do uzyskania przydziału i do korzystania z przydzielonego lokalu, a także określenie maksymalnej wielkości przydzielonego lokalu za pomocą tzw. norm zaludnienia. Osoby mające zamieszkać w jednym lokalu były wymieniane w treści decyzji o przydziale. Jedną z wad regulacji przyjętej w ustawie o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych był brak przepisu dotyczącego tej kwestii.

Zakończenie stosunku najmu powoduje obowiązek zwrotu jego przedmiotu (art. 675 § 1 k.c.), a więc opuszczenia i opróżnienia lokalu oraz wydania go wynajmującemu. Jeżeli w wyniku wypowiedzenia lub rozwiązania umowy albo nadejścia terminu końcowego stosunek najmu zakończył się (ustał), osoby zamieszkujące razem z najemcą automatycznie tracą uprawnienie do zajmowania lokalu (art. 668 § 2 k.c.), istnienie ich pochodnego prawa uzależnione bowiem jest od istnienia prawa najemcy. Winny zatem opuścić lokal mieszkalny razem z byłym najemcą. W ten sposób przysługujące tym osobom uprawnienie do zamieszkiwania w danym lokalu podlega ograniczeniom czasowym.

W razie śmierci osoby fizycznej jej prawa i obowiązki majątkowe wchodzą w skład spadku i podlegają dziedziczeniu (art. 922 § 1 k.c.), a zatem przechodzą na osoby będące testamentowymi lub ustawowymi spadkobiercami. Ustawodawca wyłączył tę ogólną regulację w przypadku najmu lokalu mieszkalnego. Prawa i obowiązki najemcy takiego lokalu nie wchodzą w skład spadku, ale przechodzą na inne osoby wskazane w przepisie szczególnym. Ze względu na datę śmierci najemców przepisem miarodajnym dla spraw, w których wniesiono skargi konstytucyjne był art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali

mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w brzemieniu nadanym przez ustawę zmieniającą z 1997 r. Wymienione w tym przepisie osoby „wstępują w stosunek najmu”, co oznacza, że stają się one najemcami lokalu, który był wynajęty zmarłemu najemcy. Dochodzi w ten sposób do zmiany przysługujących im uprawnień, zamiast przysługującego im dotychczas pochodnego, ograniczonego czasowo i skutecznego tylko wobec najemcy uprawnienia do zamieszkania uzyskują one prawo podmiotowe skuteczne nie tylko wobec wynajmującego, ale i wobec osób trzecich (art. 690 k.c.). Zastosowanie takiej konstrukcji prawnej sprawia ponadto, że odnosi się do nich szczególna regulacja ograniczająca wysokość czynszu najmu lokali przydzielonych niegdyś w drodze decyzji administracyjnej (zob. art. 56 ust. 2 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a obecnie art. 28 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). Ustawodawca uzależnił bowiem zastosowanie tej regulacji nie od okoliczności dotyczących osoby aktualnego najemcy, ale od tego, w jaki sposób nawiązał się stosunek najmu.

3. W skargach konstytucyjnych Doroty Czerwińskiej i Janusza Buczka jako wzorce kontroli zakwestionowanego przepisu wskazano art. 20, 21, 32, art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Rozpatrując zarzuty naruszenia tych przepisów Trybunał Konstytucyjny w niniejszym składzie podzieliła poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu wyroku Trybunału z 1 lipca 2003 r. (P 31/02). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 26 pkt 12 w związku z art. 39 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (czyli przepisy przywracające do kodeksu cywilnego art. 691, który dotyczy wstąpienia w stosunek najmu), w zakresie, w jakim dokonują zwięźnia kręgu osób wstępujących w stosunek najmu po zmarłym najemcy w porównaniu z przepisami poprzednio obowiązującymi, czyli z kwestionowanymi w niniejszej sprawie, są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji. Argumentacja, którą w tamtej sprawie posłużył się Trybunał Konstytucyjny, może być wykorzystana i w tej sprawie, ponieważ między przedmiotem obydwu spraw występuje wyraźne podobieństwo. Podobieństwo to polega przede wszystkim na tym, że oba przepisy regulujące skutki śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w zakresie jego praw i obowiązków wynikających ze stosunku najmu przyjęły konstrukcję automatycznego wstąpienia w stosunek najmu. Różnica z kolei dotyczy kryteriów wyznaczających krąg osób wstępujących w najem. W przepisie poddanym kontroli w niniejszym postępowaniu zastosowana została formuła wyliczenia (przez wskazanie stosunków prawnych między najemcą a osobą wstępującą), zaś w tekście obowiązującego obecnie art. 691 k.c. podobne wyliczenie zostało uzupełnione ogólnym odesłaniem do przepisów określających zakres podmiotowy obowiązku alimentacyjnego, zamieszczonych – jak wiadomo – w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym.

4. Uzasadniając zarzut naruszenia prawa dziedziczenia, określonego w art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, skarżący Janusz Buczek wskazuje cały art. 21, zarówno ust. 1, jak i 2, ale uzasadnienie skargi nie zawiera zarzutów dotyczących unormowanej w art. 21 ust. 2 instytucji wywłaszczenia. Wzorzec ten jest przy tym ewidentnie nieadekwatny dla oceny kwestionowanego przepisu.

Oparwszy się na swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa dziedziczenia jest bezzasadny.

W wyroku pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2001 r. (P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5), w którego uzasadnieniu dokonano wykładni art. 64 ust. 1 w zw. z art. 21 ust. 1 Konstytucji, stwierdzono m. in., iż pojęcie dziedziczenia na tle przepisów Konstytucji powinno być rozumiane w znaczeniu szerszym od przyjętego w

przepisach księgi czwartej obowiązującego obecnie kodeksu cywilnego, gdzie oznacza ono określony sposób przejścia praw i obowiązków majątkowych przysługujących osobie fizycznej do chwili jej śmierci na inną osobę lub osoby. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego użycie tego terminu w Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje przyjęcie w przepisach ustawowych konstrukcji spadku rozumianego jako ogół praw i obowiązków majątkowych stanowiących przedmiot dziedziczenia ukształtowanego jako sukcesja generalna. Konstytucja nie wypowiada się na temat mechanizmu wstąpienia następców prawnych zmarłej osoby fizycznej w prawa i obowiązki, które przysługiwały jej do chwili śmierci.

Związek łączący konstytucyjne kategorie własności i dziedziczenia uzasadnia, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, obowiązywanie nakazu uwzględniania woli właściciela jako podstawowego czynnika rozstrzygającego o tym, komu mają w razie jego śmierci przypaść przedmioty tworzące jego majątek (o tzw. swobodzie testowania zob. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25, s. 167). Oznacza to, że konstytucyjna gwarancja dziedziczenia dotyczy w pierwszej kolejności właściciela, któremu zapewnić należy swobodę wskazania osoby lub osób, na które przejdzie prawo własności. Prawa dziedziczenia nie można natomiast rozumieć jako stworzenia członkom najbliższej rodziny zmarłego „automatycznego” uprawnienia do nabycia własności po osobie zmarłej. Konsekwencją tego założenia jest objęcie ochroną konstytucyjną przede wszystkim osób wskazanych przez spadkodawcę jako jego następcy prawni. Regulacja ustawowa określająca krąg spadkobierców ustawowych ma charakter subsydiarny wobec swobody testowania, będącej jednym z istotnych elementów prawa własności. Ustawodawca dysponuje znacznym stopniem swobody, zarówno, jeśli chodzi o krąg spadkobierców, jak i określenie sposobu przejścia własności i innych praw majątkowych w sytuacji braku rozrządzenia testamentowego. W powołanym wyżej wyroku z 31 stycznia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również wyraźnie, że inne niż własność prawa majątkowe mogą, ale nie muszą, być ukształtowane jako prawa dziedziczne, a więc nie gasnące w chwili śmierci osoby fizycznej będącej podmiotem danego prawa.

Rozstrzygnięcie ustawodawcy przyjęte w art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych ma – co do zasady – swoje konstytucyjne uzasadnienie. Przejście praw i obowiązków wynikających ze stosunku najmu w taki sposób, jaki opisany został w art. 922 i nast. k.c., w obecnych realiach stałoby w pewnej kolizji ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem i celem najmu lokalu mieszkalnego oraz dyrektywami wynikającymi z art. 75 Konstytucji. Jak już wspomniano, aspekt osobisty (zaspokojenie elementarnej potrzeby życiowej) przeważa w tym przypadku nad aspektem majątkowym. Najem lokalu mieszkalnego nie jest bezpośrednio związany z interesem ekonomicznym najemcy i osób z nim zamieszkałych. Stąd w warunkach istniejącego deficytu mieszkań traktowanie go jak „typowego” prawa majątkowego nie jest w pełni uzasadnione.

Przepisy kodeksu cywilnego dotyczące dziedziczenia uzależniają przejście praw i obowiązków majątkowych w przypadku śmierci osoby fizycznej na określone osoby w pierwszej kolejności od woli spadkodawcy, a w drugiej – od określonego bliskiego stosunku o charakterze prawnorodzinnym między spadkodawcą a spadkobiercą (spadkobiercami). Kryteria te są zupełnie niezależne od zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób zainteresowanych, dlatego zasadniczy mechanizm dziedziczenia mógłby prowadzić do sytuacji, gdy w wyniku dziedziczenia i ewentualnie późniejszego działu spadku lokal będący przedmiotem najmu przypadałoby osobom posiadającym już tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego, natomiast osoby, mieszkające dotychczas

wraz z najemcą, ale nie będące spadkobiercami, musiałyby opuścić ten lokal najpóźniej po upływie trzymiesięcznego terminu określonego w art. 923 k.c.

Patrząc na to zagadnienie z innego punktu widzenia stwierdzić należy, że ustawodawca dokonał w kwestionowanym przepisie rozstrzygnięcia kolizji interesów spadkobierców najemcy i niektórych osób z różnych przyczyn bliskich najemcy i dlatego stale mieszkających z nim razem do chwili jego śmierci. Należy przy tym podkreślić, iż nie zawsze są to kategorie rozłączne. Porównując zakres ochrony interesów obu tych grup stwierdzić należy, że ustawodawca nie naruszył konstytucyjnie chronionych praw spadkobierców i nie można z uwagi na wyłączenie najmu lokalu mieszkalnego spod regulacji art. 922 § 1 k.c. mówić o ich dyskryminacji. Niewątpliwie prawo najmu lokalu ma pewną wartość ekonomiczną, ale jego podstawowe znaczenie polega na zaspokojeniu potrzeb o charakterze osobistym, dlatego uzasadnione jest rozstrzygnięcie wspomnianej kolizji na rzecz określonych osób bliskich zamieszkałych wspólnie z najemcą, a nie na rzecz spadkobierców najemcy.

5. Dalsze zarzuty skarżących dotyczą naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w części gwarantującej ochronę praw majątkowych.

Art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji poręczają możliwość nabywania praw majątkowych oraz ochronę już istniejących i przysługujących określonej osobie praw majątkowych. Przepisy te nie nakazują jednak, aby ustawodawca każde z przewidzianych przez porządek prawny praw majątkowych ukształtował jako prawo, którego istnienie nie podlega ograniczeniu czasowemu. W przepisach tych nie można widzieć podstawy roszczenia o nabycie konkretnego prawa majątkowego. Uprawnienie do zamieszkiwania w lokalu najemcy, wynikające ze stosunku prawnego łączącego daną osobę z najemcą, jest prawem pochodnym i zależnym od prawa najemcy, a więc „słabszym” i w zasadzie istniejącym dopóty, dopóki istnieje prawo przysługujące najemcy. Art. 923 k.c. przyznaje osobom bliskim zamieszkałym wspólnie ze spadkodawcą uprawnienie do korzystania w zakresie dotychczasowym z mieszkania i urządzenia domowego przez określony ustawowo czas po śmierci spadkodawcy. Przepis ten chroni wymienione w nim osoby przed koniecznością natychmiastowego opuszczenia zajmowanego mieszkania, dając im czas konieczny dla ułożenia ich spraw mieszkaniowych. Natomiast w przepisie o wstąpieniu w stosunek najmu po śmierci najemcy nie chodzi o ochronę przysługującego uprawnienia, ale w istocie o uzyskanie innego prawa podmiotowego, samoistnego, bardziej trwałego i podlegającego ochronie *erga omnes* (art. 690 k.c.). Art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji mogą być podstawą ochrony pewnych praw osób stale zamieszkujących wraz z najemcą, ale nie mogą być traktowane jako podstawa do domagania się zastąpienia przysługującego im pochodnego tytułu prawnego nieporównanie silniejszym i trwalszym prawem najmu. Wskazane przepisy Konstytucji nie gwarantują nikomu polepszenia jego sytuacji majątkowej, mogą zapewniać co najwyżej jej nie pogorszenie, o ile nie ogranicza to konstytucyjnie chronionych praw innych osób.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że ze względu na obowiązujące ograniczenia możliwości jednostronnego rozwiązania stosunku najmu przez wynajmującego (art. 31 i 32 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a obecnie art. 11 i 12 ustawy o ochronie praw lokatorów) każdy przypadek wstąpienia w stosunek najmu ogranicza uprawnienia wynajmującego (właściciela) i to w sposób w zasadzie trwały. Dodatkowo wstąpienie w stosunek najmu oznacza „petryfikację” obowiązywania zasad dotyczących maksymalnej wysokości czynszu w lokalach, w których najem nawiązał się kiedyś na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale (por. wyżej pkt 2). Poza tym często zdarza się tak, że w miejsce jednego najemcy w stosunek najmu wstępuje kilka osób, a to dlatego, że zgodnie z

treścią kwestionowanego przepisu w stosunek najmu wstępują wszystkie osoby spełniające określone w nim kryteria. Sprawa przedstawia się w ten sposób niezależnie od tego, czy wszystkie te osoby wystąpiły z powództwem o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu. Dodatkowo pogarsza to perspektywę odzyskania przez właściciela możliwości dysponowania należącym do niego lokalem. W praktyce często chodzi o lokal, który przed laty został przydzielony najemcy w drodze decyzji administracyjnej, a zatem bez – a nawet wbrew – woli właściciela. Tak więc wstąpienie w stosunek najmu powinno być oceniane z punktu widzenia kolizji praw wynajmującego (którym najczęściej jest właściciel lokalu) oraz praw osób zamieszkałych z najemcą w chwili jego śmierci.

Traktując wstąpienie w stosunek najmu (w związku ze wskazanymi wyżej regulacjami ustawowymi) jako ingerencję w prawo własności, należy przyjąć, iż ingerencja taka musi posiadać odpowiednią legitymację (podstawę) konstytucyjną. Podstawy takiej nie może stanowić art. 75 Konstytucji. Żadna osoba nie ma opartego na Konstytucji roszczenia o dostarczenie jej lokalu mieszkalnego, skierowanego przeciwko państwu (władzom publicznym). Tym bardziej obowiązkiem udostępnienia określonym osobom lokalu mieszkalnego Konstytucja nie obciąża osób prywatnych. Zatem przepis ustawowy, przyznający komuś takie prawo, skuteczne wobec innej osoby prawa prywatnego, musi mieć podstawę w konieczności ochrony wartości objętych ochroną konstytucyjną.

Art. 75 ust. 1 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Przez zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych można rozumieć taką sytuację, gdy lokal zajmowany przez określoną osobę spełnia pewne minimalne warunki umożliwiające „bytowanie” w warunkach godnych człowieka. Konstytucja wskazuje na pewien „poziom podstawowy” i z oczywistych przyczyn nie może odnosić się do zapewnienia obywatelom takich lokali mieszkalnych, które w pełni odpowiadałyby ich osobistym dążeniom i celom życiowym. Konstytucja oparta jest ponadto na założeniu, że działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych są zadaniem osób bezpośrednio zainteresowanych, zaś władze publiczne mają jedynie stworzyć warunki sprzyjające powodzeniu tych działań.

Odpowiednio ukierunkowana polityka może być przez władze publiczne realizowana w różny sposób, także przez przyjęcie określonych rozwiązań ustawowych. Ustrojodawca celowo pozostawił tu władzom publicznym szeroką możliwość wyboru środków realizacji „polityki mieszkaniowej”, które winny być dostosowane do sytuacji społeczno-gospodarczej i możliwości finansowych państwa i innych podmiotów prawa publicznego (przede wszystkim gmin – zob. art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, a obecnie art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów). Skoro art. 75 określa obowiązki władz publicznych, to nie odnosi się od zasadniczo do powinności innych podmiotów. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych widzieć można od strony negatywnej, tj. jako zachowanie dotychczasowych uprawnień i możliwości faktycznego korzystania z mieszkania, oraz od strony pozytywnej, tj. jako umożliwienie nabycia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego i zamieszkania we własnym mieszkaniu. Konstytucja wyraża przykładowo pewne formy „polityki mieszkaniowej” w postaci przeciwdziałania bezdomności (aspekt negatywny) oraz wspierania budownictwa socjalnego i popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (aspekt pozytywny). Nakaz przeciwdziałania bezdomności nie może być jednak rozumiany w ten sposób, że nikt, kto zamieszkał w jakimś lokalu, nie może być z niego usunięty. Także wyrażony w art. 75 ust. 2 Konstytucji nakaz ustawowej regulacji ochrony praw lokatorów nie uzasadnia konieczności przyjęcia przez ustawodawcę konstrukcji wstąpienia w prawa i obowiązki zmarłego lokatora przez wszystkie mieszkające z nim osoby.

Poza tym zaskarżony przepis oceniać należy w zestawieniu z ograniczeniami dotyczącymi wypowiedzenia umowy najmu lokalu mieszkalnego przez wynajmującego. Gdyby ograniczeń takich nie było, kwestionowana regulacja mogłaby być uznawana za ingerencję nadmierną i nieuzasadnioną. Wyłączając spod działania przepisu o wstąpieniu w stosunek najmu osoby mające tytuł prawny do innego lokalu, ustawodawca wyszedł z uzasadnionego założenia, że pozycja osoby zamieszkującej ze zmarłym najemcą nie wymaga ochrony w sytuacji, gdy osoba ta ma możliwość zamieszkania w innym lokalu. Ponieważ za uzasadnione uznać należy, że ochrona najemcy względem wynajmującego (np. ograniczenie dopuszczalności wypowiedzenia umowy najmu oraz eksmisji) zależy od tego, czy najemca może zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe w innym lokalu, do którego ma tytuł prawny, zarówno samoistny jak pochodny, za uzasadnione uznać należy również wyłączenie od możliwości nabycia uprawnień najemcy osób, które nie wymagają ochrony przed bezdomnością.

Jeżeli chodzi o ukształtowanie kręgu osób wstępujących w stosunek najmu, to trzeba pamiętać, 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 prawo do zajmowania tegoż lokalu. Zmienia się w ten sposób podstawa prawna zajmowania lokalu, co oznacza daleko idące ograniczenie praw właściciela do dysponowania swoim lokalem. Ustawowe ograniczenie prawa własności jest dopuszczalne, ale musi znajdować podstawę aksjologiczną w wartościach wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Dlatego to właśnie rozszerzanie przez ustawodawcę kręgu osób wstępujących w stosunek najmu po śmierci najemcy mogłoby być ocenione jako niekonstytucyjne. Ustawową regulację wstąpienia w stosunek najmu trzeba rozpatrywać przede wszystkim z punktu widzenia kolizji praw właściciela oraz praw majątkowych przysługujących innym osobom. Od 1994 r. widoczna jest tendencja do stopniowego ograniczania kręgu osób wstępujących w najem. Jest to konsekwencją dostrzeżenia przez ustawodawcę (i orzecznictwo SN) konieczności harmonizowania w tym zakresie interesu właściciela i interesu lokatora (nawet nie najemcy). Ostatnim – jak dotychczas – etapem tej ewolucji jest przywrócony do k.c. art. 691. Przepis ten określając krąg osób wstępujących w najem odwołuje się do kryterium polegającego na tym, że fakt wspólnego zamieszkiwania z najemcą był realizacją ciążącego na nim obowiązku alimentacyjnego. Unormowanie to przeszło pozytywnie test konstytucyjności w powołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2003 r.

Wbrew rozpowszechnionemu mniemaniu konstytucyjnej podstawy instytucji wstąpienia w stosunek najmu nie można upatrywać w zasadzie ochrony dobra rodziny (art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji). Z przepisów tych, jak również z prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego (art. 47 Konstytucji), wynika jedynie, że każdy, kto posiada tytuł prawny do lokalu, winien mieć możliwość przyjęcia do swojego mieszkania swego małżonka i dzieci, czyli osób tworzących tzw. małą rodzinę (o przydatności pojęcia „małej rodziny” w dziedzinie prawa mieszkaniowego zob. Z. Radwański, *Najem mieszkań a grupa rodzinna* [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa-Poznań 1979, s. 284). Oczywiście jest, że uprawnienie do wspólnego zamieszkiwania jest ściśle związane z istnieniem odpowiednio silnych więzi rodzinnych. Wspólne zamieszkiwanie łączy się w szczególności z prawem rodziców do wychowania dzieci (art. 48 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, z szeroko pojętej ochrony rodziny i życia rodzinnego wynika generalny nakaz umożliwienia osobie, posiadającej tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, wykorzystywania go w celu zapewnienia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych także jej małżonka, dzieci i innych członków najbliższej rodziny, w stosunku do których osoba mająca tytuł do lokalu jest obciążona obowiązkiem przyjęcia

ich do tego lokalu w ramach realizacji obowiązku alimentacyjnego. Oznacza to w szczególności, że ustawodawca jest uprawniony do nakazania wynajmującemu znoszenia faktu zamieszkiwania takich osób wraz z najemcą (por. art. 688² k.c.). Z samego istnienia więzów rodzinnych nie wynika natomiast uprawnienie do uzyskania tytułu prawnego do lokalu przysługującego osobie zmarłej przez pozostałych przy życiu członków jej rodziny, szczególnie jeżeli uzyskanie takiego tytułu łączyłoby się z ograniczeniem praw przysługujących właścicielowi lokalu. Podkreślić należy, że tytuł prawny do lokalu mieszkalnego przysługuje określonym osobom, a nie rodzinie jako takiej. Rodzina nie ma bowiem osobowości prawnej, nie może być odrębnym podmiotem praw i obowiązków, zwłaszcza o wymiarze majątkowym. Nie może wobec tego nabyć prawa do zajmowania lokalu, tytuł prawny przysługiwać może tylko indywidualnie oznaczonym osobom.

6. W niniejszej sprawie stan faktyczny, na którego tle zostały wniesione skargi konstytucyjne, wskazuje na jeszcze jeden problem związany z zakresem kwestionowanej regulacji. Jak już to zauważył Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie P. 31/02, ustawodawca ani w przeszłości, ani obecnie nie zdecydował się na zróżnicowanie regulacji wstąpienia w stosunek najmu w zależności o d tego, czy chodzi o publiczny, czy prywatny zasób mieszkaniowy. Do roku 1994 instytucja wstąpienia w najem lokalu kształtowała się pod wpływem kazuistycznego ujęcia kręgu osób bliskich w przepisach prawa lokalowego. Oznaczało to praktyczną aprobatę ujęcia „wstąpienia w najem” jako instrumentu umożliwiającego nabycie prawa do lokalu, z wyłączeniem w rozważanym zakresie konieczności harmonizacji z własnym interesem wynajmującego. Ten ostatni interes był bowiem widziany nie jako interes wynajmującego, będącego dysponentem-właścicielem, lecz jako interes dysponenta-organu państwowego, zobowiązanego do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności. Takie ujęcie nie sprzyjało idei proporcjonalności rozłożenia ciężarów i ryzyk oraz wyważenia uprawnień między wynajmującym i sukcesorami prawnymi najemcy, ani wąskiemu kształtowaniu kręgu wstępujących w najem po śmierci najemcy. Tym tłumaczyć należy przyznawanie szerokiej ochrony prawnej sukcesorom najemcy w praktyce sądowej na tle art. 691 k.c., gdzie nawet w wypadku czysto „prywatnej” umowy najmu nie dostrzegano potrzeby starannego wyważenia w rozważanym interesie interesów wynajmującego i sukcesorów najemcy. Od 1994 r. w zakresie najmu lokali z zasobu publicznego akcentuje się tendencję komercjalizacji i poddania go instrumentom cywilnoprawnym (przekształcenie dotychczasowych stosunków z innych źródeł w najem na czas nieoznaczony). Dlatego też od tego momentu stopniowo ograniczano ustawowy krąg wstępujących w stosunek najmu. Była to jednak znów regulacja uniwersalna, dotycząca zarówno lokali z zasobów publicznych, jak i prywatnych. Zakres kręgu uprawnionych odpowiadał tu jednak większym stopniu, niż miało to miejsce poprzednio, postulatowi uwzględnienia interesu właściciela-wynajmującego kosztem potencjalnych wstępujących-sukcesorów najemcy. Zmiana wprowadzona przez ustawę o ochronie praw lokatorów poszła w tym kierunku jeszcze dalej, pełniej chroniąc wynajmującego-właściciela (znów bez względu na to, czy lokal należy do zasobu prywatnego czy publicznego). W okresie szerokiego kształtowania się (normatywnego i orzeczniczego) kręgu sukcesorów najemcy, uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy, *ratio legis* tego ujęcia kształtowała się pod wpływem świadomości obowiązku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności, co było obowiązkiem władzy publicznej, wówczas jednak realizowanym na rachunek prywatnych właścicieli mieszkań. Po 1994 r. następuje w tym zakresie zmiana aksjologii, powodująca zmianę normatywną w ujęciu kręgu osób wstępujących w najem po śmierci najemcy.

W sprawach, których dotyczą obie rozpatrywane skargi, chodzi o lokale w budynkach będących przedmiotem własności komunalnej. Nie wdając się w głębsze rozważania na temat zróżnicowania regulacji wstąpienia w stosunek najmu w przypadku zasobu publicznego i zasobu prywatnego należy zwrócić uwagę na charakter mieszkaniowego zasobu gminy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1993 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), a także art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (obecnie art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów) do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. W celu realizacji tych zadań gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy (art. 5 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz art. 20 ustawy o ochronie praw lokatorów). Zasób ten ma charakter celowy, a jego wykorzystanie jest podporządkowane określonym warunkom. Wynajmowanie lokali wchodzących w skład takiego zasobu podlega szczególnym zasadom. W szczególności rada gminy obowiązana jest określić kryteria wyboru osób, z którymi w pierwszej kolejności powinny być zawierane umowy najmu lokali objętych tym zasobem, zaś wielkość zasobu powinna umożliwiać zaspokojenie potrzeb „rodzin o niskich dochodach” (art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych; obecnie art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym pojęcie „rodziny” zostało zastąpione pojęciem „gospodarstwa domowego”). Regulacja art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wprowadza w tym zakresie wyłom, gdyż wstąpienie w najem po śmierci najemcy jest niezależne od spełnienia kryteriów wymaganych do uzyskania mieszkania komunalnego. A zatem jeżeli w stosunek najmu po śmierci dotychczasowego najemcy wstąpi osoba nie spełniająca tych kryteriów, to tym samym zmniejszy się zasób lokali mieszkalnych przeznaczony do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób spełniających te kryteria.

7. Ocena podniesionego przez skarżącego zarzutu naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji) wymaga zestawienia konstrukcji przyjętej w przepisach dotyczących najmu z regulacją przyjętą w przepisach normujących inne stosunki prawne, których przedmiotem jest lokal mieszkalny, a zwłaszcza te, które związane są z członkostwem spółdzielni mieszkaniowej, gdyż skarżący powołuje się na zróżnicowanie w tym zakresie.

Punktem wyjścia dla oceny zarzutu nierównego traktowania jest stwierdzenie, iż zasadniczo w razie śmierci osoby, mającej prawo podmiotowe do lokalu, prawo to przechodzi na jej spadkobierców niezależnie od tego, czy mieszkali z osobą uprawnioną czy nie. Ukształtowanie prawa do lokalu jako prawa dziedzicznego jest związane z tym, że aspekt majątkowy tego prawa jest „ważniejszy” lub „równoważny” aspektowi zaspokojenia przez posiadanie mieszkania osobistych potrzeb określonych osób. Tak jest w przypadku własności nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym i odrębnej własności lokalu mieszkalnego. Także spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest dziedziczne i może przejść na kilku spadkobierców. Obowiązujące jeszcze niedawno istotne ograniczenia dziedziczenia tego prawa uznane zostały przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją (zob. wyrok z 25 lutego 1999 r., K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25 oraz wyrok z 21 maja 2001 r. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). Również i w tym przypadku istotny jest aspekt majątkowy, związany z koniecznością wniesienia przed ustanowieniem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu wkładu budowlanego, stanowiącego w założeniu równowartość kosztów budowy przypadających na dany lokal.

Natomiast gdy chodzi o spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, to konsekwentnie utrzymuje się analogiczna, choć stopniowo rozwijana, regulacja (kolejno: art. 140 ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach, Dz. U. Nr 12, poz. 61 ze zm.; art. 221 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.; obecnie art. 15 ustawy o z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27 ze zm.). Dotyczy ona wszystkich przypadków wygaśnięcia prawa lokatorskiego, w tym – wygaśnięcia jako skutku śmierci uprawnionego członka spółdzielni (art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). W razie śmierci członka spółdzielni, który zajmował lokal na podstawie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu, ustaje stosunek członkostwa spółdzielni, prawo do lokalu wygasa, zaś małżonek, dzieci i inne osoby bliskie zamieszkałe razem z byłym członkiem nabywają roszczenie o przyjęcie do spółdzielni i o zawarcie umowy o ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu (art. 15 ust. 2). Roszczenie to podlega ograniczeniu czasowemu i może być zrealizowane tylko przez jedną z tych osób (art. 15 ust. 4), zatem pozostałe osoby, mimo spełnienia wymagań określonych przez ustawę, nie mogą nabyć prawa do lokalu, w którym dotychczas zamieszkiwały. Przedstawiona regulacja ma związek z tzw. zasadą jednopodmiotowości, ocenioną przez Trybunał Konstytucyjny na tle nieobowiązujących już przepisów prawa spółdzielczego z 1982 r. jako niezgodna z Konstytucją (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2001 r., K 23/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 124), ale mimo to przyjętą w przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 9 ust. 5 dotyczący spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu). Zgodnie z orzecznictwem SN przedmiotem nowoustanawianego prawa nie musi być ten sam lokal, w którym mieszkał zmarły członek spółdzielni wraz z rodziną. Oceniając tę regulację trzeba uwzględnić, że nabycie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu jest uzależnione od wniesienia wkładu mieszkaniowego, co w z ekonomicznego punktu widzenia stanowi obciążenie całej rodziny, a to uzasadniałoby oczekiwanie, że regulacja uprawnień członków tej rodziny będzie dla nich korzystniejsza od regulacji uprawnień członków rodziny zmarłego najemcy lokalu, który nie ponosił żadnych kosztów budowy lokalu i tylko w części pokrywał koszty jego utrzymania.

Służebność mieszkania (będąca prawem rzeczowym ograniczonym, a więc „silniejszym” niż najem) gaśnie z chwilą śmierci uprawnionego (art. 299 k.c.). Można jednak umówić się, że po śmierci uprawnionego będzie przysługiwała jego dzieciom, rodzicom i małżonkowi (art. 301 § 2 k.c.), ale nie innym osobom. Nabycie przez te osoby prawa służebności mieszkania, przysługującego uprzednio osobie zmarłej, zależy zatem od umowy między osobą mającą służebność mieszkania i właścicielem nieruchomości obciążonej. Należy podkreślić, że krąg osób mogących w tym trybie uzyskać służebność mieszkania, różni się od kręgu osób, które osoba mająca służebność mieszkania może przyjąć do tego mieszkania (art. 301 § 1 k.c.).

Jak widać z tego przeglądu możliwość nabycia w drodze dziedziczenia prawa do lokalu przedstawia się różnie w zależności od tego, jakiego typu prawo przysługiwało spadkodawcy. Nabycie prawa do lokalu w drodze dziedziczenia jest przy tym co do zasady obciążone podatkiem od spadków i darowizn, natomiast przepisy o tym podatku nie dotyczą wstąpienia w stosunek najmu lokalu (zob. art. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz. U. z 1997 r. Nr 16, poz. 89 ze zm.). Należy podkreślić, że przepisy dotyczące żadnego z omawianych praw (własność, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, służebność mieszkania) nie przewidują regulacji zapewniającej osobom dotychczas zamieszkałym w lokalu będącym przedmiotem tego stosunku prawnego automatycznego nabycia takiego prawa do lokalu, jakie przysługiwało zmarłemu lokatorowi.

Skarżący powołuje się na dyskryminację następców prawnych (spadkobierców najemcy) w porównaniu ze statusem następców prawnych osób posiadających spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Elementarne różnice w istocie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu oraz uprawnień z tytułu stosunku najmu czynią ten zarzut nieuzasadnionym. Jak już wskazano, ze spółdzielczym prawem do lokalu łączy się obowiązek pokrycia całości lub części kosztów budowy tego lokalu oraz pokrywania kosztów jego utrzymania, co uzasadnia inne traktowanie osób bliskich zmarłemu członkowi spółdzielni mieszkaniowej. Podstawą ich roszczeń są bowiem wcześniej poniesione wydatki, które z reguły faktycznie obciążały wszystkich członków rodziny. Poza tym pamiętać należy, iż zgodnie z art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych celem takiej spółdzielni jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych nie tylko członków spółdzielni, ale i ich rodzin.

Umowa najmu z założenia powinna przynosić dochód wynajmującemu, natomiast spółdzielnie mieszkaniowe mają udostępniać swoim członkom lokale mieszkalne na zasadzie bezwynikowej działalności gospodarczej (art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Podkreśla to sama nazwa należności lokatora: „czynsz” w przypadku najemcy i „opłata” w przypadku członków spółdzielni mieszkaniowej. Widać więc wyraźnie, że status prawny osoby, której przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, jest w znacznym stopniu odmienny od pozycji prawnej najemcy, a to uzasadnia także odmienne uregulowanie kwestii przejścia praw i obowiązków osób zmarłych i dalej idącą ochronę osób, które zamieszkiwały razem z członkiem spółdzielni. W każdym razie sytuacji prawnej obu wskazanych kategorii osób nie można zestawiać na jednej płaszczyźnie w zakresie przejścia uprawnień do lokalu w przypadku śmierci osoby uprawnionej do jego zajmowania. Dodatkowo wziąć należy pod uwagę, iż w przypadku członków spółdzielni obok aspektu czysto „mieszkaniowego” (przejścia tytułu prawnego do zajmowania lokalu) występuje również aspekt czysto majątkowy (przejście roszczenia o wkład budowlany lub mieszkaniowy). Nie ma to w zasadzie miejsca (z wyjątkiem ewentualnego roszczenia o zwrot kaucji mieszkaniowej) w przypadku przejścia praw i obowiązków najemcy. Wszystkie te elementy razem wzięte powodują, że w przypadku śmierci najemcy sytuacja jest jakościowo inna niż w przypadku śmierci osoby posiadającej spółdzielcze prawo do lokalu. Dlatego uzasadnione jest przyjęcie regulacji, która zapewniłaby członkom rodziny spółdzielcy dalej idące uprawnienia do mieszkania niż członkom rodziny najemcy lokalu.

Należy tu podkreślić, iż formalnie rzecz biorąc, sytuacja prawna osób bliskich zamieszkałych z najemcą w momencie jego śmierci jest pod wieloma względami korzystniejsza od sytuacji osób mieszkających w lokalu będącym przedmiotem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Ci drudzy nie przejmują praw zmarłego z mocy prawa, ale muszą dokonać stosownych czynności zachowawczych (także w postępowaniu sądowym), poza tym przysługuje im roszczenie o ustanowienie prawa do lokalu przez spółdzielnię, przy czym roszczenie to może zrealizować tylko jeden z uprawnionych i to niekoniecznie co do tego lokalu, w którym dotychczas zamieszkuje. Oznacza to, że nie tylko nie można mówić o dyskryminacji osób bliskich zamieszkałych razem z najemcą, ale można nawet zastanawiać się, czy pozycja prawna tych osób nie jest nadmiernie uprzywilejowana w stosunku do osób mieszkających wspólnie z osobą, mającą inny niż najem tytuł prawny do lokalu mieszkalnego.

8. O ile skarżący porównuje sytuację spadkobiercy najemcy lokalu mieszkalnego z sytuacją spadkobiercy osoby mającej dziedziczne prawo do tego lokalu, o tyle skarżąca opiera swój zarzut na porównaniu sytuacji osób objętych kręgiem wyznaczonym przez kwestionowany przepis. Skarżąca dopatruje się naruszenia zasady równości także w tym,

że w myśl kwestionowanego przepisu osoba spokrewniona z najemcą, należąca do kręgu jego spadkobierców ustawowych, nie może wstąpić w stosunek najmu, podczas gdy osoba pozostająca jedynie faktycznie we wspólnym pożyciu małżeńskim z takiej możliwości korzysta.

Rozpatrując zarzut naruszenia zasady równości przez porównanie sytuacji osoby spokrewnionej z najemcą z sytuacją konkubenta najemcy, należy zauważyć, że w tym zakresie swej treści art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie był podstawą orzeczenia w indywidualnej sprawie skarżącej. Ponadto trudno byłoby przeprowadzić porównanie tak określonych kategorii osób ze względu na brak cechy istotnej, gdyż inny jest status prawny członków rodziny najemcy, a inny – status jego konkubenta. Skarżąca opiera swój zarzut nie tyle na naruszeniu konstytucyjnej zasady równości, ale raczej na twierdzeniu, że skoro ustawodawca przyznaje określone uprawnienie konkubentowi najemcy, to tym bardziej powinien przyznać takie uprawnienie osobom spokrewnionym z najemcą. Art. 32 ust. 1 Konstytucji nie jest jednak właściwym wzorcem dla oceny tak ujętego zarzutu. Z zaliczenia przez ustawodawcę konkubenta do kręgu osób wstępujących po śmierci najemcy w stosunek najmu nie można wywodzić argumentu o konieczności przyznania takiego uprawnienia innym osobom.

Niezależnie od powyższego stwierdzenia, Trybunał Konstytucyjny uważa za celowe stwierdzenie, że przewidziane w art. 8 ust. 1 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (a obecnie w art. 691 § 1 k.c.) wyliczenie osób wstępujących w stosunek najmu jest nacechowane wyraźną niespójnością. W pierwszym rzędzie obejmuje ono osoby, wobec których najemca obciążony był obowiązkiem zapewnienia mieszkania, a nawet przyjęcia ich do swego mieszkania. Istnienie przysługującego tym osobom uprawnienia do zamieszkania wraz z najemcą sprawia, że wynajmujący nie może sprzeciwić się ich zamieszkaniu wspólnie z najemcą, a zarazem uzasadnia „przedłużenie” tego uprawnienia na czas po śmierci najemcy. Zupełnie inaczej przedstawia się sprawa konkubenta. Konkubent nie ma żadnego uprawnienia do zamieszkania w tym lokalu, skutecznego wobec najemcy, a tym bardziej wobec wynajmującego. Najemca nie może skutecznie żądać od wynajmującego wyrażenia zgody na przyjęcie konkubenta do wynajętego lokalu. Oczywistą niekonsekwencją jest więc regulacja przyznająca mu pozycję najemcy w razie śmierci jego dotychczasowego partnera. Takie ukształtowanie sytuacji prawnej konkubenta nie znajduje uzasadnienia aksjologicznego w treści art. 18 Konstytucji.

9. Zasadność sformułowanego przez skarżącego zarzut naruszenia zasady orzekania według stanu prawnego z dnia orzekania (zarzut rygoryzmu prawnego) nie może być oceniany przez Trybunał Konstytucyjny z uwagi na to, że skarżący nie wskazał przepisów Konstytucji, które byłyby podstawą sformułowania takiej zasady jako normy konstytucyjnej. Oczywiste jest, że nie wynika ona z przepisów dotyczących ochrony własności i dziedziczenia.

Zasada, na którą powołuje się skarżący, ma charakter zasady ustawowej (art. 316 § 1 k.p.c.). Z tej przyczyny nie może być wzorcem kontroli dla innych równorzędnych rozwiązań ustawowych. Odnosi się ona tylko do ustalonego stanu faktycznego, a nie dotyczy kwestii związanych ze zmianą stanu prawnego, uregulowanych w miarodajnych normach prawa międzyczasowego.

Należy tu podkreślić, że zarzut skarżącego nie dotyczy kwestii intertemporalnych związanych ze zmianą miarodajnych przepisów. Skarżący uznaje jedynie, że utrata tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy, ale przed wydaniem orzeczenia przez sąd pierwszej instancji powinna być traktowana tak, jakby zainteresowany w chwili śmierci najemcy nie miał takiego tytułu. Jednakże rozwiązanie

przyjęte przez ustawodawcę nie jest czymś wyjątkowym. Tam, gdzie istnienie określonych okoliczności wywołać ma *ipso iure* skutki prawne, z reguły przyjmuje jeden moment czasowy, kiedy okoliczności te muszą istnieć, aby oznaczony skutek nastąpił. Orzeczenie sądu ma w takim przypadku charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, zatem późniejsze zmiany stanu faktycznego (ani prawnego) nie mogą przekreślać skutków prawnych, który już wystąpiły. Branie pod uwagę stanu faktycznego i prawnego z daty śmierci najemcy jest więc logiczną konsekwencją przyjęcia modelu wstąpienia w stosunek najmu z mocy prawa w chwili śmierci najemcy, a nie z mocy orzeczenia sądowego, a więc w chwili uprawomocnienia się tego orzeczenia. Nie powinna także mieć miejsca sytuacja odwrotna, tj. możliwość wywołania skutków prawnych, które w określonej chwili nie wystąpiły, przez działania późniejsze. Tego rodzaju regulacja, której w istocie domaga się skarżący, stanowiłaby naruszenie zasady, w myśl której czynności prawne wywołują skutki prawne na przyszłość, a nie z mocą wsteczną. Jeżeli wstąpienie w stosunek najmu ma następować z chwilą śmierci najemcy, to za niedopuszczalne uznać należy uzależnianie go od faktów (zrzeczenia się prawa do innego lokalu), które będą miały miejsce później. Kwestionowane przez skarżącego rozwiązanie jest więc logiczne i spójne z przyjętym założeniem, że wstąpienie w stosunek najmu ma miejsce w chwili śmierci najemcy, a nie w momencie wydania orzeczenia przez sąd. Należy podkreślić, iż przyjęcie takiego założenia uzasadnia wskazany wyżej cel samej instytucji wstąpienia w stosunek najmu. Przyjęcie sugerowanego przez skarżącego rozwiązania oznaczałoby w praktyce, że określonej osobie przysługuje prawo wyboru mieszkania (tytułu prawnego do jednego z dwóch mieszkań): albo zachowa ona tytuł dotychczasowy, albo się go zrzeknie i wstąpi w prawa najemcy, z którym zamieszkiwała w momencie śmierci tego ostatniego. Sytuowałoby to tę osobę w bardzo korzystnej sytuacji, a wstąpienie w stosunek najmu byłoby nie tyle ochroną przed bezdomnością, ale możliwością poprawy swoich warunków mieszkaniowych lub sytuacji materialnej, co nie znajduje uzasadnienia w treści art. 75 Konstytucji.

Wprawdzie twierdzić można, że zaskarżony przepis ma charakter rygorystyczny i wyklucza możliwość następczej „konwalidacji” wstąpienia poprzez zrzeczenie się posiadanego w chwili śmierci najemcy tytułu prawnego do zajmowania innego lokalu. Jednak, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rygoryzm ten jest uzasadniony konstrukcją wstąpienia w stosunek najmu z mocy prawa i nie jest w żadnym razie nadmierny. Kwestie nabycia i posiadania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego są tak istotne, iż można wymagać od każdego zainteresowanego dołożenia należytej staranności zarówno jeśli chodzi o zapoznanie się z obowiązującym stanem prawnym, jak i odpowiednie uregulowanie spraw osobistych i majątkowych. Należy podkreślić, że w przypadku skarżącego nie można mówić o zaskoczeniu nowymi przepisami, bowiem od chwili wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych do dnia śmierci ojca skarżącego upłynęło ponad 5 lat.

10. Jeśli chodzi o zarzut naruszenia art. 20 Konstytucji, to w niniejszej sprawie przepis ten nie może być adekwatnym wzorcem kontroli. Dotyczy on społecznej gospodarki rynkowej, stanowiącej ustrój gospodarczy RP i podkreśla rolę własności prywatnej jako jednej z podstaw tego ustroju. W niniejszej sprawie nie chodzi o ochronę prawa własności, bowiem zaskarżony przepis dotyczy uprawnienia do zamieszkania pochodnego od prawa najemcy lokalu. Z kontekstu sprawy wynika, że skarżącemu chodzi o to, że uzyskanie statusu najemcy lokalu, którego najemcą był jego zmarły ojciec, umożliwiłoby mu następnie nabycie na korzystnych warunkach własności tego lokalu, stanowiącego obecnie mienie komunalne. Tego typu możliwość nie korzysta z gwarantowanej konstytucyjnie ochrony. Przypomnieć należy, że zmniejszenie liczby lokali

stanowiących mieszkaniowy zasób gminy może ograniczać gminę w zakresie realizacji obowiązku zaspakajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, spełniających kryteria uzasadniające otrzymanie lokalu wchodzącego w skład tego zasobu.

Zważywszy powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.