

22 kwietnia 1997 r.

RPO/233212/97/V/ST

Trybunał Konstytucyjny

W A R S Z A W A

W n i o s e k
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.)

w n o s z ę o

stwierdzenie niezgodności art. 47 pkt 3 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.) skreślającego art. 691 k.c. w części dotyczącej wygaśnięcia stosunku najmu lokalu mieszkalnego w razie braku osób bliskich zmarłego najemcy uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu z:

- 1) art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych

stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 826 ze zm.),

- 2) art. 71 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od właścicieli budynków mieszkalnych (w tym także gmin) dotyczące sprzecznego z Konstytucją ograniczenia ich praw na skutek wprowadzenia przez kwestionowany przepis możliwości dziedziczenia najmu lokali mieszkalnych objętych ustawą o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zarzutom podnoszonym w kierowanych do Rzecznika skargach nie można odmówić racji.

Przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych problematyka wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy lokalu mieszkalnego była regulowana przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. - Prawo lokalowe (Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz 165 ze zm.) oraz przepisem art. 691 k.c. Prawo lokalowe definiowało pojęcie osoby bliskiej najemcy, natomiast wspomniany art. 691 k.c. określał przesłanki uprawniające osobę bliską najemcy do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po jego śmierci.

W świetle art. 691 k.c. obowiązującego do dnia wejścia w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych tj. do dnia 12 listopada 1994 r., w razie śmierci najemcy mieszkania osoby bliskie najemcy, które stale z nim mieszkały aż do chwili jego śmierci, wstępowały w stosunek najmu,

natomiast w przypadku braku osób bliskich uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu, stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasał.

Przedstawione regulacje utraciły swoją moc wraz z wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. W szczególności art. 47 pkt 3 tej ustawy uchylił art. 691 k.c. Obecnie obowiązujący art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych stanowi, że w razie śmierci najemcy, jego zstępni, wstępni, pełnoletnie rodzeństwo oraz osoba, która pozostawała we wspólnym pożyciu małżeńskim z najemcą mieszkający z nim stale do chwili śmierci, wstępują w stosunek najmu lokalu, chyba że się tego prawa zrzekną wobec wynajmującego, przy czym w stosunek najmu nie wstępują osoby, które w chwili śmierci najemcy miały tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego.

W uchwałach z dnia 16 maja 1996 r. (sygn. akt III CZP 46/96 opubl. OSNC z 1996 r., z. 7-8, poz. 104), z dnia 16 maja 1996 r. (sygn. akt III CZP 40/96) oraz z dnia 19 lipca 1996 r. (sygn. akt III CZP 77/96) Sąd Najwyższy stwierdził, że jeżeli nie ma osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, najem ten podlega dziedziczeniu. Sąd Najwyższy przyjął, że najem jako prawo majątkowe, nie związane ściśle z osobą najemcy podlega dziedziczeniu (art. 922 § 1 k.c.).

Art. 8 ustawy jako *lex specialis* wyłącza stosowanie omawianych przepisów Kodeksu cywilnego tylko wówczas, gdy istnieją osoby bliskie wymienione w tym przepisie, uprawnione do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy. W takiej sytuacji osoby te z pominięciem spadkobierców wstępują z mocy samego prawa w stosunek najmu lokalu mieszkalnego. Natomiast art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie reguluje sytuacji, w której nie ma osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy. Pod rządami poprzednio obowiązującego w tym zakresie art. 691 k.c., w razie braku takich osób, stosunek najmu wygasał. Obecnie art. 8 ustawy

o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych nie zawiera takiej regulacji. Należy zgodzić się z Sądem Najwyższym, iż w takim przypadku do najmu jako prawa majątkowego znajdują zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące dziedziczenia. Oznacza to zaś, że w praktyce prawo najmu lokalu mieszkalnego w drodze dziedziczenia może nabyć osoba, która nigdy nie mieszkała z najemcą.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - przepis art. 47 pkt 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych skreślający art. 691 k.c. w części dotyczącej wygaśnięcia stosunku najmu lokalu mieszkalnego w razie braku osób bliskich narusza konstytucyjną zasadę ochrony własności wyrażoną w art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym. Jest bowiem oczywiste, iż stworzenie przez ustawodawcę prawnej możliwości dziedziczenia najmu lokalu mieszkalnego w istotny sposób ogranicza korzystanie przez właścicieli budynków mieszkalnych (lokali mieszkalnych) z przysługującego im prawa własności. Ograniczenie to jest tym bardziej dotkliwe, gdyż dotyczy przede wszystkim właścicieli budynków mieszkalnych poddanych w przeszłości reżimowi prawnemu publicznej gospodarki lokalami. Osoby te zostały pozbawione podstawowego uprawnienia, wynikającego z prawa własności, jakim jest prawo swobodnego decydowania o sposobie korzystania z rzeczy. Mając na względzie trudną sytuację mieszkaniową, będącą następstwem ogromnych zniszczeń w mieniu nieruchomym, wprowadzono system najmu wynikającego z decyzji administracyjnej, połączony z reglamentacją czynszu, w sposób uniemożliwiający właścicielowi budynku pobieranie pożytków cywilnych z nieruchomości.

W myśl art. 140 k.c. granice własności określają wprawdzie ustawy i zasady współżycia społecznego. Oznacza to, iż prawo własności nie może być traktowane jako prawo absolutne. Podkreślał to w wielu swoich orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny. Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca może w sposób dowolny

kształtować treść prawa własności. Zgodzić się należy z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w orzeczeniu z dnia 28 maja 1991 r. (sygn. akt K. 1/96 opubl. OTK z 1991 r., poz. 4), że granice treści prawa własności oraz zakres jego ochrony muszą mieć swoją podstawę w przepisach ustawy zasadniczej, w szczególności w zasadzie dobra ogółu (interesu ogólnego), korespondujących ze stanem stosunków społeczno-gospodarczych. W istocie też takie rozumienie zakresu ochrony prawa własności znalazło swój wyraz w art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175). Z ust. 2 art. 1 Protokołu Nr 1 wynika, iż przepis ten pozwala państwu na regulację korzystania z mienia. Według wskazanej normy jednak ograniczenie korzystania z mienia może się odbywać jedynie w interesie ogólnym albo dla zapewnienia uiszczania podatków, innych należności lub kar pieniężnych.

Szczególne znaczenie dla oceny zgodności z art. 7 przepisów konstytucyjnych normy prawnej zezwalającej na dziedziczenie prawa najmu lokalu mieszkalnego ma okoliczność, czy norma ta została wprowadzona do obrotu prawnego w interesie ogólnym. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich na pytanie to należy odpowiedzieć negatywnie. Przepis art. 8 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, który ma na celu ochronę prawa do mieszkania osób bliskich najemcy, które z nim zamieszkiwały aż do chwili jego śmierci nie powinien być kwestionowany. Służy on niepogarszaniu sytuacji mieszkaniowej osób pozostałych w mieszkaniu po śmierci najemcy. Jest więc konsekwencją regulacji zawartej w art. 79 ust. 1 przepisów konstytucyjnych, stosownie do której małżeństwo, macierzyństwo i rodzina znajdują się pod opieką i ochroną Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie leży natomiast w interesie ogólnym regulacja pozwalająca (w stanie permanentnego "głodu" mieszkaniowego) na uzyskanie w drodze dziedziczenia prawa do mieszkania przez osoby nie będące takimi członkami rodziny zmarłego najemcy i często - jak wskazuje praktyka - posiadające już inny lokal.

Naruszenie art. 7 przepisów konstytucyjnych jest tym bardziej dotkliwe, że dotyczy w dużej mierze właścicieli budynków mieszkalnych objętych w przeszłości publiczną gospodarką lokalami, która i tak bardzo ograniczyła prawo własności.

Stworzona przez ustawodawcę możliwość dziedziczenia najmu lokali mieszkalnych powinna być również oceniana na tle zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Z art. 4 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych wynika, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy. W tym celu gmina tworzy mieszkaniowy zasób i utrzymuje go na poziomie umożliwiającym zaspokojenie potrzeb rodzin o niskich dochodach, a także w przypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale zamienne lub socjalne (art. 5 ust. 2 ustawy).

Wywiązanie się przez jednostki samorządu terytorialnego ze wskazanych obowiązków, wobec długiej kolejki osób oczekujących na mieszkania z zasobów komunalnych, wymaga więc m.in. odzyskiwania mieszkań, które były już poprzednio zasiedlone przez najemców. Jednakże - jak już wskazano - w wypadku śmierci najemcy mieszkania komunalnego, przy jednoczesnym braku osób bliskich uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu, najem nie wygasa, lecz podlega dziedziczeniu na ogólnych zasadach. Może więc oznaczać to, iż raz zasiedlone przez najemcę mieszkanie, praktycznie zostanie wyłączone z mieszkaniowego zasobu gminy. Przy czym, o ile osoba ubiegająca się o mieszkanie z zasobów komunalnych musi wykazać się niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi i niskim dochodem, to warunki te nie dotyczą ewentualnego spadkobiercy.

Prowadzi to do wniosku, że przepis art. 47 pkt 3 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych w zakwestionowanej części jest niezgodny również z art. 71 ust. 2 Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym stanowiącym, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną

odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Przepis ten bowiem w istocie w niedopuszczalny sposób ogranicza wykonywanie przez gminy zadania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej o niskich dochodach.

Dlatego też z przytoczonych względów wnoszę, jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński