

Uchwała z dnia 5 lipca 2002 r., III CZP 36/02

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster (przewodniczący)

Sędzia SN Mirosław Bączyk

Sędzia SN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Katarzyny Z. przeciwko Gminie Miasta S. o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 5 lipca 2002 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Iwony Kaszczyszyn, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Słupsku postanowieniem z dnia 5 kwietnia 2002 r.:

„Czy dla oceny zasadności powództwa o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu, dokonywanej przez sąd po wejściu w życie 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) przesądzające znaczenie mają przesłanki wymagane przez przepisy obowiązujące w dacie śmierci najemcy, czy też w oparciu o treść art. 27 pkt 1 ustawy, przepisy tejże ustawy ?”

podjął uchwałę:

Przepis art. 691 k.c. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 71, poz. 733) nie ma zastosowania dla oceny przesłanek wstąpienia w stosunek najmu po najemcy zmarłym przed wejściem w życie tej ustawy.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 8 stycznia 2002 r. Sąd Rejonowy w Słupsku ustalił, że powódka wstąpiła w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, położonego w S. przy ul. P. nr 16 m. 1, po ojcu zmarłym w dniu 13 września 2000 r. Ustalono, że ojciec powódki był najemcą tego lokalu. W lutym 2000 r. powódka przeprowadziła się z dziećmi – bez wiedzy i zgody pozwanej Gminy Miasta S. – do spornego lokalu i

sprawowała opiekę nad ojcem. Wyremontowała ten lokal i miała w nim swoje centrum życiowe, zarówno w chwili śmierci ojca, jak i w dniu orzekania przez sąd. W dniu 28 lipca 2000 r. Gmina Miasta S. i Jarosław Z. – wówczas mąż powódki – zawarli umowę najmu lokalu mieszkalnego, położonego w S. przy ul. B. nr 1 m. 13. Małżeństwo powódki z Jarosławem Z. zostało rozwiązane przez rozwód wyrokiem Sądu Okręgowego w Słupsku z dnia 19 lutego 2001 r.

Sąd Rejonowy, uwzględniając powództwo, podniósł, że zgodnie z art. 27 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 – dalej "u.ochr.pr.lok."), ustawa ta znajduje również zastosowanie do stosunków prawnych powstałych przed jej wejściem w życie, czyli przed dniem 10 lipca 2001 r. Oceniając przesłanki wstąpienia w stosunek najmu, należy zatem zastosować art. 691 § 1 k.c. w brzmieniu nadanym tą ustawą, a w tym przepisie – w przeciwieństwie do art. 8 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (jedn. tekst: Dz.U. 1998 r. Nr 120, poz. 787 ze zm. – dalej "u.naj.lok.") – nie zawarto zastrzeżenia, aby osoba ubiegająca się o ustalenie wstąpienia w stosunek najmu nie miała tytułu prawnego do innego lokalu.

Rozpoznając apelację pozwanej Gminy, Sąd Okręgowy przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne o treści sformułowanej na wstępie uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Istota zagadnienia prawnego przedstawionego do rozstrzygnięcia sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy do oceny skutków prawnych śmierci najemcy odnośnie do wstąpienia w stosunek najmu stosuje się przepisy obowiązujące w chwili śmierci najemcy (art. 8 u.naj.lok.), czy też obowiązujący w chwili orzekania art. 691 k.c. po zmianie dokonanej przez art. 26 u.ochr.pr.lok. Sąd pierwszej instancji, mając na względzie treść art. 27 ust. 1 u.ochr.pr.lok. w brzmieniu „ustawa niniejsza znajduje również zastosowanie do stosunków prawnych przed dniem jej wejścia w życie”, uznał, że dla oceny skutków prawnych wstąpienia w stosunek najmu miarodajny jest przepis art. 691 k.c. także wówczas, gdy śmierć najemcy nastąpiła przed wejściem w życie ustawy o ochronie praw lokatorów. Sąd drugiej instancji wyraził wątpliwość, czy treść art. 27 ust. 1 u.ochr.pr.lok. daje podstawę do odstąpienia od zasady *lex retro non agit*, znajdującej normatywny wyraz w art. 3 k.c.

Należy zaznaczyć, że analogiczne zagadnienie – jak w przedstawionym pytaniu prawnym – wystąpiło już pod rządem art. 55 ust.1 u.naj.lok. Przepis ten stanowił, że przepisy ustawy stosuje się do najmu nawiązanego przed dniem jej wejścia w życie, z uwzględnieniem przepisów niniejszego rozdziału. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 15 września 1995 r., III CZP 113/95 (OSNC 1995, nr 12, poz. 178) stwierdził, że przepisy powołanej wyżej ustawy nie mają zastosowania do oceny przesłanek wstąpienia w stosunek najmu po najemcy zmarłym przed wejściem w życie tej ustawy. Analizując art. 55 ust. 1 tej ustawy, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że zgodnie z generalną zasadą nieretroakcji wyrażoną w art. 3 k.c., nowa ustawa obowiązuje na przyszłość i jej mocy obowiązującej nie należy rozciągać na okresy poprzedzające jej wejście w życie, chyba że co innego wynika z jej brzmienia lub celu. Brzmienie przepisów zamieszczonych w rozdziale 8 u.naj.lok. ani tym bardziej ujęcie przepisu art. 8 tej ustawy nie wskazują na to, aby przepis ten miał działać z mocą wsteczną. W świetle treści art. 691 k.c. wstąpienie w stosunek najmu następowało z mocy prawa, a orzeczenie sądu miało jedynie charakter deklaratoryjny, ocena więc skutków prawnych zdarzeń zaistniałych przed wejściem w życie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, z którymi wiąże się wstąpienie w stosunek najmu, musi być dokonywana przy zastosowaniu przepisów dotychczasowych.

Powołane orzeczenie Sądu Najwyższego nie może mieć jednak znaczenia przesądzającego dla prawidłowej wykładni art. 27 ust. 1 u.ochr.pr.lok. W uchwale z dnia 15 września 1995 r. Sąd Najwyższy powołał się m.in. na ochronę praw nabytych. Uchwała została podjęta w sytuacji, w której zgodnie z przepisami starego prawa określona osoba wstępowała *ex lege* w stosunek najmu, według zaś nowych przepisów nie było to możliwe (chodziło o wstąpienie w stosunek najmu wnuka najemcy, który wprawdzie mieszkał z nim stale do chwili jego śmierci, lecz miał tytuł prawny do zajmowania innego lokalu). W niniejszej sprawie mamy do czynienia z inną sytuacją, zgodnie bowiem art. 8 u.naj.lok. powódka nie mogłaby wstąpić *ex lege* w stosunek najmu, gdyż miała tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego. Okoliczność ta nie ma znaczenia na gruncie obowiązującego art. 691 k.c., gdyż posiadanie tytułu prawnego do zamieszkiwania w innym lokalu nie stanowi już przesłanki negatywnej.

Przedstawione przez Sąd Okręgowy zagadnienie prawne wiąże się ściśle z problemami prawa międzyczasowego. Zgodnie z powszechnie akceptowanym

poglądem, skutki zdarzeń prawnych (a takim zdarzeniem jest śmierć najemcy) powstałych pod rządem dawnego prawa należy oceniać według przepisów dotychczasowych (por. np. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 1990 r., III CZP 24/90, OSNCP 1991 nr 2-3, poz. 18 i z dnia 29 listopada 1991 r., III CZP 123/91, OSNCP 1992, nr 6, poz. 101). Tę podstawową regułę wyraża art. 3 k.c. Zasada *lex retro non agit* oznacza, że nowa ustawa obowiązuje dopiero od chwili wyjścia w życie, to zaś upoważnia do stwierdzenia, iż nowa ustawa nie powinna zmieniać ocen prawnych dokonanych pod rządem dawnego prawa. Wymaga tego ochrona bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania podmiotów prawa do państwa, co m.in. oznacza, aby ustalone już prawa i obowiązki tych podmiotów nie uległy zmianom, zwłaszcza zmianom niekorzystnym.

Tak rozumiana zasada *lex retro non agit* nie ma charakteru bezwzględnego, gdyż art. 3 k.c. stanowi, że wyjątki mogą wynikać z brzmienia ustawy lub jej celu. Należy zatem rozważyć, czy brzmienie lub cel ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów nie upoważniają do przyjęcia odstępstwa od zasady *lex retro non agit*.

Jeżeli chodzi o brzmienie ustawy, a w szczególności treść art. 27 ust. 1 u.ochr.pr.lok., to należy stwierdzić jednoznacznie, że brzmienie tego przepisu nie daje podstaw do odstąpienia od zasady wyrażonej w art.3 k.c. Zawarta w art. 27 ust. 1 ustawy reguła, że „ustawa niniejsza znajduje również zastosowanie do stosunków prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie” oznacza tylko tyle, iż stosunki prawne powstałe pod rządem ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i istniejące w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, podlegać będą nowej ustawie od daty wejścia jej w życie. Jest to więc tzw. retrospektywność, a nie retroaktywność ustawy. Jest ona powszechnie przyjmowana, gdy chodzi o zasadę bezpośredniego działania nowej ustawy w odniesieniu do stosunków prawnych o charakterze ciągłym.

Pozostaje zatem do rozważenia, czy cel ustawy o ochronie praw lokatorów nie uzasadnia odstępstwa od zasady *lex retro non agit*. Przyjmując, że cel ustawy może uzasadniać taki wyjątek, co nieraz jest kwestionowane jako niezgodne z Konstytucją, należy mocno zaakcentować to, iż wnioskowanie o retroaktywności przepisu z celu ustawy musi być bardzo ostrożne. Dał temu wyraz Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 czerwca 1999 r., I CKN 63/98 (OSNC 2000, nr 1, poz. 14) stwierdzając m.in. że przy wnioskowaniu z celu przepisów prawa cywilnego o ich

mocy wstecznej należy zachować dużą ostrożność, zawsze, w razie wątpliwości, dając pierwszeństwo zasadzie *lex retro non agit* oraz normom prawa międzyczasowego, jeżeli istnieją i dają się zastosować.

Także w doktrynie wskazuje się, że odstępianie od zasady *lex retro non agit* musi wynikać z ustawy w sposób niewątpliwy. Jeżeli retroaktywność ustawy nie wynika wyraźnie z jej brzmienia, to można ją ustalić wówczas, gdy stanowi konieczny wniosek z analizy tego, co ustawodawca chciał osiągnąć, wydając odnośny przepis.

W tym kontekście z celu ustawy o ochronie praw lokatorów trudno wyprowadzić wniosek o mocy wstecznej art. 691 § 1 k.c. Cel ustawy można rozumieć szerzej lub wężiej, przy czym oba warianty nie wykluczają się nawzajem: cel szerszy to cel ustawy jako całości, cel węższy to cel konkretnego przepisu.

Trzeba zwrócić uwagę, że podstawowym celem ustawy jest – jak wskazuje jej nazwa – ochrona praw lokatorów. Nawet jeżeli cel ten, co jednak wątpliwe, przenieść na cel nowelizacji kodeksu cywilnego, to trzeba zauważyć, że art. 691 § 1 k.c. w istocie nie dotyczy praw lokatorów, lecz rozstrzyga kwestię losów prawa najmu w przypadku śmierci lokatora. Można więc co najwyżej stwierdzić, że służy ochronie interesów osób bliskich, które dopiero w efekcie zastosowania art. 691 § 1 k.c. staną się lokatorami (najemcami). Trudno więc wprowadzenie art. 691 § 1 k.c. uznać za ściśle związane z ogólnym motywem legislacyjnym leżącym u podstaw ustawy o ochronie praw lokatorów.

Rozważając natomiast problem, czy wniosek o retroakcji wynika z celu art. 691 § 1 k.c., należy zauważyć, że różnica między nowym (art. 691 § 1 k.c.) a starym uregulowaniem (art. 8 u.naj.lok.) sprowadza się do odmiennego ujęcia przesłanek wstąpienia w stosunek najmu w razie śmierci najemcy. Inaczej określono krąg osób uprawnionych oraz zrezygnowano z negatywnej przesłanki posiadania tytułu do zajmowania innego lokalu. Oczywiście, z założenia nowe prawo ma być prawem lepszym, bardziej adekwatnym do istniejących potrzeb, a więc można uznać, że *ex definitione* rozwiązanie zawarte w art. 691 k.c. jest lepsze niż przyjęte uprzednio w art. 8 u.naj.lok. Trudno jednak z pewnością wytoczyć przeciwko art. 8 u.naj.lok. argumenty, które skłaniałyby do akceptacji wniosku, że przepis ten powinien być wyeliminowany z porządku prawnego tak dalece, jak to tylko możliwe. Decydujące znaczenie dla zmiany stanu prawnego miały względy

polityki społecznej, a nie negatywna jego ocena z punktu widzenia zasad współżycia społecznego czy poczucia prawnego i etycznego uczciwych obywateli.

Jeżeli więc uznać, że art. 8 u.naj.lok. nie był rozwiązaniem trafnym, to nie jest to wystarczającą podstawą do przyjęcia retroaktywnego skutku nowego uregulowania, wypada bowiem zwrócić uwagę, że nawet jeżeli – co jak wskazano jest wątpliwe – retroaktywność przepisu wiązać z celem ustawy, to odstępianie od zasady *lex retro non agit* musi wynikać z ustawy w sposób niewątpliwy. Trudno zaś uznać, że cel regulacji art. 691 § 1 k.c. wymagania to spełnia.

Z tych względów podjęto uchwałę o treści, jak na wstępie.