



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 15/06/1998r.

Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa
Tel. 827 42 02
Fax 827 64 53

RPO/222159/98/V/ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz 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)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 228 § 3 i 4 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 5, poz. 32, Nr 24, poz. 110, Nr 43, poz. 189, z 1997 r. Nr 32, poz. 183, Nr 111, poz. 723, Nr 121, poz. 770) z art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a także z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175).

Uzasadnienie

1. Do Rzecznika Praw Obywatelskich nadchodzą skargi od obywateli, którzy jako spadkobiercy nie dokonali w przewidzianym przez prawo terminie czynności zachowawczych, w związku z czym z mocy prawa wygasło spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu będące przedmiotem spadkobrania. Skarżący w swoich listach kwestionują przyjęte w tym zakresie rozwiązania prawne wskazując, że naruszają one ich podstawowe prawa obywatelskie.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich skargi te zawierają słuszną krytykę stanu prawnego obowiązującego w zakresie dziedziczenia własnościowego prawa do lokalu.

2. Zgodnie z art. 223 § 1 Prawa spółdzielczego własnościowe prawo do lokalu jako ograniczone prawo rzeczowe jest prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji. Dziedziczenie własnościowego prawa do lokalu zostało jednak wyłączone z ogólnych regulacji prawnych obowiązujących w zakresie spadkobrania i poddane szczególnemu reżimowi prawnemu wynikającemu z przepisów art. 228 Prawa spółdzielczego. Stosownie do art. 228 § 1 Prawa spółdzielczego w razie śmierci członka spółdzielni, któremu przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jego spadkobierca powinien, w terminie jednego roku od dnia otwarcia spadku, przedstawić stwierdzenie nabycia spadku, a jeżeli postępowanie sądowe o to stwierdzenie nie zostało zakończone w tym terminie, złożyć dowód jego wszczęcia. Jeżeli spadkobierców jest kilku, powinni oni ponadto, w terminie trzech miesięcy od dnia uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, wskazać spadkobiercę, któremu własnościowe prawo do lokalu przypadło w wyniku działu spadku, lub przedstawić dowód wszczęcia postępowania o dział spadku. W tym ostatnim przypadku wskazanie spadkobiercy powinno nastąpić w terminie trzech miesięcy od dnia zakończenia postępowania działowego. Ponadto spadkobierca nie będący członkiem spółdzielni powinien złożyć deklarację członkowską wraz ze stwierdzeniem nabycia spadku, a gdy spadkobierców jest kilku -

wraz z dowodem, że przypadło mu własnościowe prawo do lokalu na mocy działu spadku (art. 228 § 2 Prawa spółdzielczego).

Z art. 228 § 3 Prawa spółdzielczego wynika, iż w razie niedopełnienia czynności zachowawczych przewidzianych w § 1 i 2 art. 228 lub odmowy przyjęcia w poczet członków spółdzielni, prawo do lokalu wygasa. Po wygaśnięciu własnościowego prawa do lokalu spadkobiercy uzyskują jedynie zgodnie z art. 229 § 1 Prawa spółdzielczego roszczenie w stosunku do spółdzielni o wypłatę równowartości tego prawa, która to równowartość (jak wskazują nadchodzące do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi) w wielu wypadkach w istotny sposób odbiega od wartości rynkowej lokalu. Z mocy art. 228 § 4 Prawa spółdzielczego przepisy § 1-3 art. 228 stosuje się także odpowiednio w razie śmierci jednego ze współmałżonków, którym wspólnie przysługiwało prawo do lokalu oraz w wypadku zapisu prawa do lokalu.

Wobec stosowania także do współmałżonka zmarłego członka spółdzielni mieszkaniowej przepisów art. 228 § 1-3 Prawa spółdzielczego, skutek prawny w postaci wygaśnięcia własnościowego prawa do lokalu ex lege następuje również, gdy ten współmałżonek nie dokona czynności zachowawczych. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy zgodnie z art. 215 § 2 Prawa spółdzielczego własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu wspólnie przysługiwało obojgu małżonkom.

3. Określone w art. 228 § 1 Prawa spółdzielczego terminy do przeprowadzenia czynności zachowawczych (termin jednoroczny i trzymiesięczny) są terminami prekluzyjnymi, co oznacza, iż czynność dokonana po upływie tych terminów jest pozbawiona skutków prawnych. Oznacza to, że niedochowanie przez spadkobierców powyższych terminów powoduje wygaśnięcie wchodzącego do spadku własnościowego prawa do lokalu.

Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu (M. Gersdorf, J. Ignatowicz "Prawo spółdzielcze. Komentarz" Warszawa 1985, s. 470) "...terminy określone w art. 228, a zwłaszcza zasadniczy termin roczny, biegną a tempore facti, a nie a tempore stientiae, dlatego ujemne następstwa ich niezachowania występują także wtedy, gdy spadkobierca (żaden ze spadkobierców) nie podjął czynności zachowawczych z tej

przyczyny, że o otwarciu spadku nie wiedział." Podobne poglądy wyrażane są także w orzecznictwie sądowym. Dla przykładu, w wyroku z dnia 26 marca 1996 r. (sygn. akt I ACr 106/96, Wokanda 1997 Nr 5, poz. 44) Sąd Apelacyjny w Katowicach stwierdził, że niezachowanie terminu określonego w art. 228 Prawa spółdzielczego powoduje ujemne następstwa dla spadkobierców członka spółdzielni także wtedy, gdy żaden ze spadkobierców nie podjął czynności zachowawczych z tej przyczyny, że o otwarciu spadku nie wiedział. Nawet więc w razie niezachowania powyższych terminów z przyczyn niezależnych od spadkobiercy prawo do lokalu wygasa.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy art. 228 § 3 i 4 Prawa spółdzielczego, które w sytuacji niedokonania przez spadkobierców czynności zachowawczych przewidują skutek prawny w postaci wygaśnięcia własnościowego prawa do lokalu będącego przedmiotem spadkobrania, naruszają Konstytucję RP.

4. Z art. 21 ust. 1 Konstytucji RP wynika, iż Rzeczpospolita Polska chroni prawo dziedziczenia. W myśl zaś art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prawo dziedziczenia przysługuje każdemu.

Na poziomie ustawodawstwa zwykłego ochrona prawa dziedziczenia realizowana jest przede wszystkim w przepisach Kodeksu cywilnego. Przepisy te wiążą nabycie spadku przez spadkobiercę ze zdarzeniem prawnym, jakim jest śmierć osoby fizycznej (art. 925 k. c.). Oznacza to, że z chwilą śmierci spadkodawcy spadkobierca wchodzi z mocy prawa w ogół praw i obowiązków należących do spadku. Co prawda nabycie owych praw i obowiązków nie ma charakteru definitywnego, jako że spadkobierca może spadek odrzucić (art. 1012 k. c.) lub może zostać uznany za niegodnego (art. 928 k. c.). Jednak w pierwszym przypadku wyłączenie z dziedziczenia jest wyrazem woli samego spadkobiercy, w drugim zaś wynika z konstytutywnego orzeczenia sądowego, u którego podstaw leży bezprawne działanie spadkobiercy. Tymczasem w zakresie objętym wnioskiem pozbawienie prawa dziedziczenia określonego składnika masy spadkowej (mieszkania), który dodatkowo jest najistotniejszym składnikiem tej masy z punktu widzenia interesów życiowych rodziny, następuje z mocy samego prawa.

Zgodnie z klauzulą zawartą w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te dodatkowo nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W świetle powołanej klauzuli zasadą jest swoboda obywateli w korzystaniu z ich konstytucyjnych praw, natomiast wyjątek stanowi ograniczenie tych praw.

Formalną podstawę ograniczeń wolności i praw jednostki może stanowić jedynie ustawa. Warunek ten został spełniony w omawianym zakresie. Nie można natomiast uznać, że regulacje przewidujące wygaśnięcie będącego przedmiotem spadkobrania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu odpowiadają regule proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Regulacje zawarte w art. 228 § 3 i 4 Prawa spółdzielczego nie są bowiem konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Nie są także konieczne dla ochrony wolności i praw innych osób. W istocie mają one na celu jedynie ułatwienie działania spółdzielni w zakresie realizacji zasady jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu. Tego rodzaju celu nie dopuszcza jednak art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W świetle art. 223 § 1 Prawa spółdzielczego oraz art. 244 § 1 k. c. własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego jest ograniczonym prawem rzeczowym, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności (art. 251 k. c.). Oznacza to - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - że zakres ochrony tego prawa wyznacza także treść przepisów art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP dotyczących ochrony własności. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 4 grudnia 1990 r. (sygn. akt K. 12/90, OTK 1990, poz. 7) prawami, którym należy zapewnić ochronę najdalej idącą są te, które dotyczą podstawowych potrzeb osobistych. Niewątpliwie taką potrzebą realizowaną w tym przypadku w postaci własnościowego prawa do lokalu

mieszkalnego jest również potrzeba zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez osoby bliskie zmarłego członka spółdzielni. Tymczasem w omawianym zakresie realizacja tej potrzeby została uzależniona dodatkowo od obowiązku przeprowadzenia określonych czynności. Uchybienie terminom wskazanym w art. 228 Prawa spółdzielczego powoduje zaś automatyczne wygaśnięcie prawa do mieszkania. Skoro zaś przepisy art. 228 § 3 i 4 Prawa spółdzielczego prowadzą do unicestwienia własnościowego prawa do lokalu, to tym samym godzą one także w istotę prawa własności w rozumieniu konstytucyjnym. Dlatego też zakwestionowane przepisy w zakresie ochrony prawa własności pozostają w kolizji z art. 21 ust. 1 i 64 ust. 1 i 3 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

5. Objęte wnioskiem przepisy art. 228 § 3 i 4 Prawa spółdzielczego naruszają również art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Stosownie do treści powołanego art. 1 każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Powyższe postanowienia nie naruszają jedynie prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych. W omawianym przypadku chodzi jednak nie o uregulowanie sposobu korzystania z własności, a o pozbawienie własności.

Z praktyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że pojęcie "własności" użyte w art. 1 Protokołu Nr 1 obejmuje nie tylko prawo własności w ścisłym znaczeniu tego słowa, lecz także ograniczone prawa rzeczowe, prawa spadkowe, a nawet wymagalne prawa obligacyjne. Uzasadnia to ocenę kwestionowanych przepisów na tle art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji. Przepis ten przewiduje dwa warunki pozbawienia własności : warunek celowości, zgodnie z którym pozbawienie własności jest dopuszczalne jedynie dla potrzeb użyteczności

publicznej oraz warunek legalności, zgodnie z którym pozbawienie takie jest dopuszczalne tylko na warunkach przewidzianych w ustawie oraz zasadach prawa międzynarodowego. W omawianym przypadku został spełniony tylko warunek drugi. Wygaśnięcie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu następuje bowiem z mocy ustawy. Nie został natomiast spełniony - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - warunek pierwszy, skoro żaden racjonalny interes publiczny nie przemawia za wygaśnięciem własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Wręcz przeciwnie, w związku z dyrektywą art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, w interesie publicznym leży prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Realizacji tej dyrektywy nie służą zaś przepisy przywidujące wygaśnięcie prawa do lokalu mieszkalnego zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe rodziny. Prowadzi to do wniosku, że przepisy art. 228 § 3 i 4 Prawa spółdzielczego naruszają także art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W związku z powyższym wnoszę, jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński