



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

RPO/364522/01/V/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 827 62 61
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 3 kwietnia 2001 r.

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 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 2001 r. Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP,
- 2) art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 32 oraz z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- 3) art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Do mojego Biura wpływają bardzo liczne skargi dotyczące poszczególnych rozwiązań prawnych zawartych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Część tych skarg dotyczy art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Stosownie do treści tego przepisu większość właścicieli lokali w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, obliczana według liczby lokali, może podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków będą miały zastosowanie przepisy ustawy o własności lokali.

Dla oceny skutków prawnych, jakie w zakresie praw i obowiązków właścicieli lokali wywołuje uchwała podjęta w trybie art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych niezbędne jest zapoznanie się z ogólnymi regulacjami dotyczącymi praw i obowiązków osób mieszkających w budynkach zarządzanych obligatoryjnie (art. 1 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) przez spółdzielnie mieszkaniowe.

W zakresie obowiązków o charakterze finansowym decydujące znaczenie ma treść przepisów art. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Członkowie spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokali mieszkalnych, są obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości w częściach przypadających na ich lokale, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni oraz w zobowiązaniach spółdzielni z innych tytułów przez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu (art. 4 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Z kolei członkowie spółdzielni będący właścicielami lokali są obowiązani

uczestniczyć w wydatkach związanych z utrzymaniem ich lokali, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnych, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni oraz w zobowiązaniach spółdzielni z innych tytułów przez uiszczanie opłat zgodnie z postanowieniami statutu (art. 4 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Ponadto właściciele lokali nie będący członkami spółdzielni są obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z utrzymaniem ich lokali, eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości wspólnych oraz w innych kosztach zarządu tymi nieruchomościami na takich samych zasadach, jak członkowie spółdzielni. Są oni również obowiązani uczestniczyć w wydatkach związanych z eksploatacją i utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w określonych budynkach lub osiedlu, w części nie pokrytej pożytkami i innymi dochodami z tych nieruchomości (art. 4 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Wreszcie ci członkowie spółdzielni, którym przysługuje własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu z mocy art. 226 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.) zobowiązani są uczestniczyć w kosztach eksploatacji i utrzymania nieruchomości spółdzielczych oraz w zobowiązaniach spółdzielni z innych tytułów na zasadach określonych w statucie oraz przez uiszczanie opłat związanych z używaniem lokalu. Ponadto art. 4 ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakazuje wszystkim członkom spółdzielni partycypowanie w wydatkach związanych z działalnością społeczną, oświatową i kulturalną prowadzoną przez spółdzielnię. Właściciele lokali nie będący członkami mogą natomiast odpłatnie korzystać z takiej działalności na podstawie umów zawieranych ze spółdzielnią.

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że zasadą jest, iż osoby mieszkające w nieruchomościach zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe niezależnie od przysługującego im prawa oraz niezależnie od tego, czy są członkami tej spółdzielni, obowiązane są uczestniczyć nie tylko w wydatkach związanych z utrzymaniem ich lokali, lecz

także zobowiązane są uczestniczyć w wydatkach związanych z utrzymaniem nieruchomości spółdzielczych, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców (drogi osiedlowe, chodniki, latarnie, infrastruktura techniczna itp.). Na tle tej zasady należy też oceniać skutki rozwiązania przyjętego w art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Z treści art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika, że właściciele lokali (a więc zarówno ci będący członkami spółdzielni jak również nie będący członkami spółdzielni) mogą podjąć uchwałę, że w zakresie ich praw i obowiązków będą miały zastosowanie przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903). W szczególności w stosunku do właścicieli, którzy korzystając z uprawnienia zawartego w art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych podjęli uchwałę znajdzie więc zastosowanie art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali. Zgodnie z treścią powołanego art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali właściciel ponosi wydatki związane z utrzymaniem jego lokalu, jest obowiązany utrzymywać swój lokal w należyтым stanie, przestrzegać porządku domowego, uczestniczyć w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej, korzystać z niej w sposób nie utrudniający korzystania przez innych współwłaścicieli oraz współdziałać z nimi w ochronie dobra wspólnego. W istocie więc uchwała podejmowana na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych prowadzi w interesującym zakresie do ograniczenia obowiązków właścicieli (niezależnie od tego czy są oni czy też nie są członkami spółdzielni) do uczestniczenia w kosztach zarządu związanych z utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Stanowi to istotne ograniczenie obowiązków finansowych właścicieli podejmujących taką uchwałę. Inni właściciele, zarówno ci będący członkami spółdzielni (art. 4 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) jak i ci, którzy nie są członkami spółdzielni (art. 4 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych) zobowiązani są bowiem nie tylko uczestniczyć w typowych

kosztach zarządu nieruchomością wspólną lecz także w wydatkach związanych z utrzymaniem nieruchomości stanowiących mienie spółdzielni, które są przeznaczone do wspólnego korzystania przez osoby zamieszkujące w danym osiedlu.

1 Nie ulega żadnej wątpliwości, że również właściciele lokali, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o własności lokali w dalszym ciągu po podjęciu uchwały będą korzystali z tych nieruchomości (dróg, placów osiedlowych, oświetlenia, infrastruktury technicznej, itp.). Jednakże po podjęciu przez nich uchwały, o której mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych brak będzie podstaw do domagania się od nich uiszczenia dodatkowych opłat z tego tytułu. W istocie więc przypadające na nich wydatki zostaną pokryte przez innych członków spółdzielni mieszkaniowej oraz innych właścicieli lokali nie będących członkami spółdzielni.

Dlatego też w mojej ocenie art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych narusza zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z ukształtowanym w tym zakresie orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (m. in. orzeczenie z dnia 3 września 1996 r., sygn. akt K. 10/96, OTK z 1996 r., Nr 4, poz.33) wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Wprowadzane różnicowanie musi zatem mieć charakter racjonalnie uzasadniony, nie wolno go więc dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto różnicowanie musi mieć również charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów danej normy prawnej, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Wprowadzone przez ustawodawcę różnicowanie powinno także pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy też normami konstytucyjnymi. W szczególności

zróznicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może zostać uznane za zgodne z Konstytucją RP, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tej zasady.

Warunki powyższe nie zostały spełnione przez art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Nie sposób bowiem znaleźć uzasadnienie dla rozwiązania prawnego, które pozwala określonej grupie osób (w tym przypadku właścicieli lokali) na podjęcie uchwały ograniczającej ich obowiązki, a tym samym pozwala przerzucić te obowiązki na inne osoby. Zróznicowanie dopuszczone przez art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie ma również charakteru proporcjonalnego, gdyż prowadzi ono do naruszenia praw majątkowych innych osób będących członkami spółdzielni mieszkaniowych jak również do naruszenia praw majątkowych właścicieli lokali, o których mowa w art. 4 ust. 4 tej ustawy. Efektem tego zróznicowania jest więc naruszenie konstytucyjnie chronionej sfery praw innych osób (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Wreszcie omawiane zróznicowanie nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Nie do pogodzenia z tą zasadą jest bowiem sytuacja, w której członkowie spółdzielni jak również osoby wymienione w art. 4 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych po podjęciu przez właścicieli wskazanych w art. 25 ust. 1 tej ustawy uchwały o stosowaniu do nich w zakresie praw i obowiązków przepisów ustawy o własności lokali, będą ponosić określone wydatki za tych właścicieli.

Przedstawione powyżej uwagi uzasadniają wniosek, że art. 25 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z zasadą równości wobec prawa wynikającą z art. 32 Konstytucji RP oraz z zasadą sprawiedliwości społecznej określoną w art. 2 Konstytucji RP.

II. Przedmiotem krytyki wyrażanej w skargach jest także art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, który zdaniem skarżących eliminuje z procesu decyzyjnego mającego na celu utworzenie nowej spółdzielni tych członków spółdzielni, którzy nie są

właścicielami lokali i zajmują lokale w budynku spółdzielni na warunkach spółdzielczego (lokatorskiego bądź własnościowego) prawa do lokalu. Zarzuty zawarte w kierowanych do mnie w tym zakresie skargach uważam za uzasadnione.

Zgodnie z treścią art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych większość będących członkami spółdzielni właścicielami lokali w budynku lub w budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości może podjąć uchwałę o utworzeniu nowej spółdzielni, stosując odpowiednio przepisy o podziale spółdzielni, z wyjątkiem art. 108 § 1 ustawy - Prawo spółdzielcze. Oznacza to, iż do podziału spółdzielni w trybie art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy art. 108 § 2, art. 108a - 112 Prawa spółdzielczego. Wyłączone jest natomiast stosowanie w tym zakresie przepisów art. 108 § 1 Prawa spółdzielczego przewidujących, iż spółdzielnia może podzielić się na podstawie uchwały walnego zgromadzenia podjętej zwykłą większością głosów w ten sposób, że z jej wydzielonej części zostaje utworzona nowa spółdzielnia. Prowadzi to do wniosku, iż art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jako przepis szczególny wyłącza kompetencję walnego zgromadzenia do podjęcia uchwały o utworzeniu nowej spółdzielni. Większość, o której mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest ustalana bowiem wyłącznie spośród będących członkami spółdzielni " właścicieli lokali w budynku lub w budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości. Dlatego też pozostali członkowie spółdzielni nie będących właścicielami (np. ci z nich, którym przysługuje własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu, do którego z mocy art. 38 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ma zastosowanie ta ustawa), nawet wówczas gdy mieszkają w budynku wydzielanym z dotychczasowej spółdzielni, nie mają prawa głosu w sprawie podziału dokonywanego na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Zwrócić w tym miejscu trzeba uwagę, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób autonomiczny określa przedmiot działalności spółdzielni mieszkaniowych (art. 29 pkt 5 tej ustawy uchyla dotychczas obowiązujący w tym zakresie art. 204 Prawa spółdzielczego), nie zawiera ona natomiast nowej, skonstruowanej wyłącznie na potrzeby tej ustawy, definicji spółdzielni. Stąd też zgodnie z odesłaniem zawartym w art. 1 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w tym zakresie należy stosować ogólne zasady zawarte w Prawie spółdzielczym. Oznacza to, że w dalszym ciągu aktualność zachowała definicja wynikająca z treści art. 1 § 1 Prawa spółdzielczego, w myśl której spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. W literaturze przedmiotu (K. Pietrzykowski „Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów”, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1995, str. 6 - 14) podkreśla się w związku z powyższą definicją że spółdzielnia jest zrzeszeniem osób, a ponadto charakteryzuje się dobrowolnością zmiennym składem osobowym, zmiennym funduszem udziałowym oraz prowadzeniem wspólnej działalności gospodarczej w interesie członków.

W interesującym zakresie podstawowe znaczenie ma dobrowolny charakter zrzeszenia jakim jest spółdzielnia. Cecha ta jest przejawem autonomiczności podmiotów, które w sposób dobrowolny mogą założyć spółdzielnię, podzielić ją bądź postawić w stan likwidacji. Dobrowolność oznacza jednak również, iż każdy z członków zrzeszenia posiada prawo zabierania głosu w fundamentalnych sprawach dotyczących tego zrzeszenia, w tym także w sprawach dalszego kształtu organizacyjnego tego zrzeszenia. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że w zakresie określonym art. 25 ust. 2 Prawa spółdzielczego istotna część członków spółdzielni nie będących właścicielami lokali i mieszkająca w budynku lub budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości, została pozbawiona możliwości decydowania o przynależności do danego zrzeszenia. Przepis ten pozbawia bowiem tych

członków spółdzielni prawa głosu w sprawie utworzenia nowej spółdzielni. Zwrócić zaś trzeba uwagę, że ich prawo majątkowe (zarówno lokatorskie jak też własnościowe) może istnieć wyłącznie w ramach spółdzielni mieszkaniowej. Rezygnacja z członkostwa w nowo utworzonej spółdzielni powoduje w związku z tym wygaśnięcie tego prawa. Jeśli więc członek spółdzielni chce zachować przysługujące mu dotychczas spółdzielcze prawo, w stanie prawnym ukształtowanym art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych musi przystąpić do nowej spółdzielni, pomimo że nie mając prawa głosu nie miał żadnego wpływu na jej powstanie oraz na jej wewnętrzną organizację.

W świetle powyższych uwag art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych musi podlegać ocenie na tle gwarantowanej przez art. 58 ust. 1 Konstytucji RP wolności zrzeszania się. Wolność zrzeszania się wyłącza istnienie jakiegokolwiek formy przymusu zarówno co do założenia spółdzielni, jak też co do przystąpienia do niej i wystąpienia z niej. Podjęcie decyzji w tym zakresie powinno więc być pozostawione samej zainteresowanej osobie, która powinna podjąć tę decyzję kierując się własnymi preferencjami i ewentualnymi korzyściami ekonomicznymi. Tymczasem - jak już wskazano - w omawianym zakresie ustawodawca w ogóle wyłączył określony krąg osób z procesu decyzyjnego, pozbawiając je prawa głosu w sprawie przynależności do spółdzielni mieszkaniowej. Stąd też - w mojej ocenie - doszło do naruszenia gwarantowanej art. 58 ust. 1 Konstytucji RP wolności zrzeszania się.

Wprawdzie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przewiduje możliwość wprowadzenia ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. Jednakże ograniczenia te mogą być ustanawiane 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. Ponadto ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Dokonując zatem oceny rozwiązania zawartego w art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych z punktu widzenia konstytucyjnych warunków dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnej wolności na wstępie trzeba wskazać, iż został spełniony formalny warunek wprowadzenia tego ograniczenia. Zostało ono mianowicie wprowadzone w ustawie. Nie sposób jest jednak uzasadnić, iż za wprowadzeniem ograniczenia w zakresie wolności zrzeszania się przemawiała konieczność takiego ograniczenia jak również funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób). W szczególności nie występuje żaden związek pomiędzy wprowadzonym przez art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ograniczeniem konstytucyjnej wolności zrzeszania się i bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Nie można także odnaleźć ścisłego związku pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a koniecznością ochrony praw i wolności innych osób, w tym przede wszystkim członków spółdzielni będących właścicielami lokali. Wręcz przeciwnie, jedną z podstawowych zasad spółdzielczych (druga zasada spółdzielcza Międzynarodowego Związku Spółdzielczego) jest formuła „jeden członek - jeden głos”. W polskim prawie zasadę tę wyraża art. 36 § 3 Prawa spółdzielczego stanowiący, że każdy członek ma jeden głos bez względu na ilość posiadanych udziałów.

Dlatego też - w mojej ocenie - art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych narusza także konstytucyjną zasadę równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). W świetle przedstawionych powyżej uwag nie budzi bowiem wątpliwości korporacyjny charakter spółdzielni mieszkaniowych. Charakter ten przesądza o tym, że członkowie spółdzielni mają równe prawo głosu w walnym zgromadzeniu, bez względu na liczbę posiadanych udziałów (art. 36 § 3 Prawa

spółdzielczego). Odróżnia to spółdzielnię będącą w znaczeniu normatywnym (art. 1 § 1 Prawa spółdzielczego) zrzeszeniem osób w zasadniczy sposób od spółek prawa handlowego, w których siła głosu zazwyczaj zależy od liczby posiadanych udziałów bądź akcji.

Treść art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jednoznacznie wskazuje, iż przepis ten łamie ową zasadę równości członków, pozbawiając członków nie będących właścicielami lokali w budynku lub w budynkach położonych w obrębie danej nieruchomości prawa głosu w tak podstawowej dla każdego członka sprawie jaką jest sprawa przynależności do określonej spółdzielni mieszkaniowej.

Zgodnie zaś z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. akt K. 22/97, OTK 1997 r., Nr 3-4, poz. 41, wyrok z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K. 2/97, OTK 1997 r., Nr 5-6, poz. 72, wyrok z dnia 6 maja 1998 r., sygn. akt K. 37/97, OTK 1998 r., Nr 3, poz. 33) z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Tak więc wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących jak i faworyzujących.

Otóż skoro już ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie wyjątkowego rozwiązania (które to rozwiązanie samo budzi liczne wątpliwości prawne) polegającego na stworzeniu możliwości utworzenia nowej spółdzielni mieszkaniowej na bazie składników majątkowych w postaci budynku lub zespołu budynków położonych w obrębie danej nieruchomości, to decyzja w tym zakresie powinna być podejmowana przez wszystkich członków dotychczasowej spółdzielni posiadających lokale w tym budynku (zespole budynków). Stąd też cechami rękawicowymi w omawianym zakresie są : status członka spółdzielni mieszkaniowej oraz posiadanie lokalu w budynku lub w budynkach położonych w

obrębie danej nieruchomości. Jest oczywiste, iż cechami tymi charakteryzują się nie tylko właściciele lokali, lecz także osoby, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu.

Dlatego też art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadza odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów charakteryzujących się wymienionymi powyżej cechami. Odstępstwo to nie zawsze jest równoznaczne z zaistnieniem dyskryminacji. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (m. in. wyrok z dnia 12 maja 1998 r., sygn. akt U. 17/97, OTK 1998 r., Nr 3, poz. 34) odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, musi jednak zawsze znajdować uzasadnioną podstawę. Przede wszystkim musi mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest dana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Zróżnicowania nie wolno więc dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto zróżnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny, a zatem waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Zróżnicowanie musi także pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy też normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Przedstawione powyżej warunki, pozwalające na uznanie wprowadzonego do obrotu prawnego zróżnicowania podmiotów podobnych za zgodne z konstytucyjną zasadą równości, nie zostały spełnione w zakresie objętym wnioskiem. Przede wszystkim pozbawienie określonej grupy członków spółdzielni mieszkaniowej prawa głosu w bezpośrednio dotyczącej ich sprawie przynależności organizacyjnej nie służy realizacji celu ustawowego polegającego na tym, żeby sami członkowie spółdzielni bez wymaganej dotychczas kwalifikowanej większości głosów podejmowali decyzję o podziale spółdzielni na mniejsze organizacje spółdzielcze. Wprowadzone zróżnicowanie nie pozostaje także w odpowiedniej proporcji do

wagi interesów naruszanych w wyniku tego zróżnicowania. Efektem tego zróżnicowania jest bowiem naruszenie jednej z podstawowych wolności w demokratycznym państwie prawa tj. wolności zrzeszania się. Nie sposób również doszukać się jakiegokolwiek związku pomiędzy wprowadzonym przez art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zróżnicowaniem członków spółdzielni mieszkaniowej na posiadających prawo głosu w sprawie podziału spółdzielni i pozbawionych tego prawa, a koniecznością ochrony innych konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich.

Przedstawiona analiza prowadzi do wniosku, że art. 25 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dyskryminuje tych członków spółdzielni, którzy nie są właścicielami lokali, a tym samym jest niezgodny z art. 32 Konstytucji RP.

III. W myśl art. 39 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego i spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, w tym spółdzielcze prawo do garażu, spółdzielnia mieszkaniowa jest zobowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego :

- 1) spłaty wszystkich długów związanych z tym lokalem,
- 2) spłaty przypadającej na jego lokal części innych zobowiązań spółdzielni związanych z budową, a w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami.

Powyższe zasady z mocy art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stosuje się odpowiednio do najemców pracowni istniejących w dniu wejścia w życie ustawy, wykorzystywanych przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, a także do najemców garaży lub lokali o innym przeznaczeniu, jeżeli nakłady na budowę takiego lokalu, garażu lub pracowni w pełnym zakresie poniósł najemca, choćby nawet nie był członkiem spółdzielni, lub ponieśli je jego poprzednicy prawni.

Sens rozwiązania zawartego w art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych polega na tym, aby właścicielami pracowni, garaży oraz innych lokali niż lokale mieszkalne stanowiących dotychczas własność spółdzielni mieszkaniowych zostali ci najemcy, którzy w przeszłości ponieśli pełne koszty budowy. Osoby te dotychczas posiadały wyłącznie status najemcy, pomimo że wspomniane pracownie, garaże i lokale zostały wybudowane z ich środków własnych. Ten stan rzeczy ukształtowany jeszcze przed przemianami ustrojowymi w Polsce, naruszał zasadę ekwiwalentności świadczeń stron umowy. Dlatego też ustawodawca zdecydował się w omawianym zakresie zrównoważyć poniesione przez wskazaną grupę obywateli nakłady przyznając im wobec spółdzielni roszczenie o przeniesienie na ich rzecz własności pracowni, garaży i lokali.

Jednakże w art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ustawodawca przyznał w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych roszczenie o przeniesienie własności również tym najemcom pracowni, którzy nie ponieśli lub jedynie częściowo ponieśli nakłady na ich budowę. Z art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wynika bowiem, że przepisy art. 12 i 46 tej ustawy stosuje się odpowiednio do najemców pracowni istniejących w dniu wejścia w życie ustawy i wykorzystywanych przez twórcę do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, jeżeli najemcy nie spełniają warunku określonej w art. 39 ust. 3.

Pomijając praktyczne trudności, jakie mogą wystąpić przy realizacji art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (nawet bowiem odpowiednie stosowanie art. 12 i 46 ustawy może być mocno wątpliwe w sytuacji, gdy najemca zgodnie z istotą dotychczas łączącego go ze spółdzielnią stosunku najmu nie wniósł wkładu mieszkaniowego), zwrócić trzeba uwagę, że zainteresowani najemcy na uprzywilejowanych zasadach mogą uzyskać odrębną własność lokalu stanowiącego przedmiot najmu. W żadnym bowiem przypadku wpłata różnicy, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy (a więc różnicy pomiędzy wartością rynkową prawa odrębnej własności lokalu a wartością zwaloryzowanego wkładu mieszkaniowego i spłat, o

których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy) nie może przekraczać kwoty stanowiącej 3% aktualnej wartości rynkowej prawa własności lokalu (art. 46 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Gdyby więc nawet przyjąć, iż stosując odpowiednie wymienione powyżej przepisy należy obliczać ową różnicę biorąc pod uwagę również ewentualne niepełne nakłady na budowę pracowni (jeśli takie w ogóle wystąpiły po stronie najemcy), to i tak prowadzi to do jednoznacznego wniosku, że treść art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nakazuje spółdzielni mieszkaniowej przeniesienie prawa własności pracowni na rzecz najemcy za cenę niższą od wartości rynkowej tej pracowni.

W związku z powyższym w kierowanych do mnie skargach pojawiają się zarzuty, że postanowienia art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyznając omawianej grupie najemców prawo do nabycia pracowni za kwotę niższą od jej wartości rynkowej naruszają sferę konstytucyjnie chronionego prawa własności spółdzielni mieszkaniowej. Tym samym rozwiązanie to godzi również w prawa członków zrzeszonych w spółdzielniach mieszkaniowych, gdyż zgodnie z art. 3 Prawa spółdzielczego majątek spółdzielni jest prywatną własnością ich członków.

W mojej ocenie zarzuty powyższe są uzasadnione. Art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych w sposób bezpośredni wkracza w sferę konstytucyjnie (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) chronionego prawa własności. Definicję tego prawa zawiera art. 140 k. c. stanowiący, iż w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. W istocie zaś omawiany art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wyłączył swobodę rozporządzania przez spółdzielnię mieszkaniową przedmiotem jej prawa własności, nakazując spółdzielni przenieść własność pracowni na rzecz określonej osoby oraz za cenę nie wyższą niż określona

w ustawie. Prowadzi to do wniosku, iż wprowadzone art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności - prawa do rozporządzania rzeczą oraz osiągania dochodów z rzeczy. W praktyce zastosowanie art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych może przynieść spółdzielni wyłącznie straty, pracownia musi bowiem zostać sprzedana za cenę niższą od jej wartości rynkowej.

Wprowadzone przez art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych ograniczenia w sferze prawa własności należy oceniać na tle konstytucyjnej zasady ochrony własności. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do własności. Natomiast art. 64 ust. 2 Konstytucji RP daje gwarancję ochrony tego prawa. Prawo własności tak jak większość chronionych konstytucyjnie praw może podlegać ograniczeniom, lecz tylko wtedy, gdy są spełnione wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP łączne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Do tych przesłanek należy : ustawowa forma ograniczenia, istnienie konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wartości, zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Niewątpliwie w omawianym zakresie została spełniona formalna przesłanka ograniczenia konstytucyjnego prawa polegająca na zachowaniu ustawowej formy ograniczenia. Istnieje również związek pomiędzy wprowadzonym ograniczeniem a prawami i wolnościami innych osób, w tym przypadku prawami najemców pracowni istniejących w dniu wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i wykorzystywanych przez twórców do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Prawa tych najemców jako prawa majątkowe również podlegają ochronie konstytucyjnej. Zachodzi zatem potrzeba ustalenia poprzez odwołanie się do zasady proporcjonalności, czy istniała w omawianym zakresie

konieczność tak radykalnego i bardzo głębokiego ograniczenia przysługującego spółdzielni mieszkaniowej prawa własności ze względu na potrzebę ochrony praw tych najemców.

W przypadku uregulowanym art. 39 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyznanie roszczenia najemcom jest usprawiedliwione tym, że ponieśli oni pełne koszty budowy zajmowanych lokali. Ingerencja ustawodawcy ma więc w tym przypadku przywrócić zachwiany w przeszłości stan równowagi pomiędzy świadczeniem tych osób, a świadczeniem spełnionym ze strony spółdzielni mieszkaniowej. Brak jest natomiast takiego uzasadnienia w stosunku do osób, o których mowa w art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Wskazać trzeba, iż obowiązujące przepisy prawa zawierają daleko idące gwarancje ochrony praw najemców pracowni. Stosownie do art. 3 ust. 2 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.) w rozumieniu tej ustawy lokalem mieszkalnym jest również pracownia wynajęta twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Skoro pracownia musi być traktowana w świetle obowiązującego prawa jako lokal mieszkalny, to w konsekwencji wynajmujący może wypowiedzieć najem wyłącznie z powodu zajścia jednej z ważnych przyczyn enumeratywnie wskazanych w art. 32 ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Obowiązujące prawo zapewnia więc wyjątkową trwałość najmu pracowni. Uzasadnia to z kolei wniosek, że nie istnieje konieczność dalej idącej ochrony praw najemców pracowni, w tym ochrony za pomocą tak szczególnego środka, jakim jest roszczenie o przeniesienie prawa własności wynajmowanej pracowni za cenę odbiegającą od jej rzeczywistej wartości.

Dokonując ingerencji w sferę prawa własności, której istotę stanowi nakazanie podmiotowi prawa prywatnego przeniesienia określonych składników jego majątku na rzecz innego podmiotu, ustawodawca musi kierować się nie budzącymi wątpliwości przesłankami. Tymczasem z treści art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie wynika, dlaczego

ustawodawca postanowił uprzywilejować wymienionych w tym przepisie najemców kosztem członków spółdzielni mieszkaniowej.

Przedstawione uwagi prowadzą w konsekwencji do wniosku, że art. 47 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

/-/ Andrzej Zoll