



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

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

Warszawa, dnia 19 lipca 2000 r.

RPO/347242/00/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 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 207 zd. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 i Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 5, poz. 32, Nr 24, poz. 110 i Nr 43, poz. 189, z 1997 r. Nr 32, poz. 183, Nr 111, poz. 723, Nr 121, poz. 769 i poz. 770 oraz z 1999 r. Nr 40, poz. 399, Nr 60, poz. 636, Nr 77, poz. 874 i Nr 99, poz. 1151) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

- 2) art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 3) art. 216 Prawa spółdzielczego z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 4) art. 217 § 1 i 2, art. 238 § 3 Prawa spółdzielczego z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

I. Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 15 § 2 Prawa spółdzielczego członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnych, która odpowiada wymaganiom określonym w statucie, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ponadto w myśl art. 15 § 3 Prawa spółdzielczego statut może określać wypadki, w których dopuszczalne jest członkostwo osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych lub nie mających tej zdolności. Osoby takie nie mogą być członkami organów spółdzielni. W walnym zgromadzeniu spółdzielni biorą one udział poprzez swoich przedstawicieli ustawowych.

Pełna realizacja zasady wynikającej z art. 15 § 2 Prawa spółdzielczego w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych nie byłaby do pogodzenia z ochroną interesów prawnych osób, które w ogóle są pozbawione zdolności do czynności prawnych lub których zdolność prawna jest ograniczona. W tym przypadku bowiem zachodzi ścisły związek pomiędzy stosunkiem członkostwa a prawem majątkowym w postaci spółdzielczego prawa do lokalu. Stąd też art. 207 Prawa spółdzielczego przewiduje, że członkiem spółdzielni mieszkaniowej może być osoba ubezwłasnowolniona. Natomiast w razie nabycia prawa do lokalu mieszkalnego w drodze dziedziczenia lub na podstawie zapisu oraz w innych wypadkach określonych w statucie (art. 15 § 3 Prawa spółdzielczego), w poczet członków spółdzielni mieszkaniowej może być przyjęta także osoba małoletnia. Oznacza to, że osobie małoletniej ustawa zapewnia prawo uzyskania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej (które to

członkostwo w sposób nierozzerwalny związane jest ze spółdzielczym prawem do lokalu) tylko wtedy, gdy nabywa ona własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu w drodze dziedziczenia lub zapisu. W innych przypadkach możliwość uzyskania członkostwa przez osoby małoletnie, a tym samym możliwość bycia podmiotem własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu ustawa uzależnia od brzmienia statutu spółdzielni (art. 15 § 3 Prawa spółdzielczego).

W praktyce - jak wskazują skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich - regulacja zawarta w art. 207 zd. 2 Prawa spółdzielczego powoduje, że osoby małoletnie ze względu na nierozszerzenie w statutach spółdzielni katalogu przypadków uzasadniających przyjęcie tych osób w poczet członków spółdzielni, nie mogą nabyć własnościowego prawa do lokalu w drodze czynności prawnej (z reguły w drodze darowizny). Osoba małoletnia (o ile statut tego nie przewiduje) nie może także uzyskać przydziału własnościowego prawa do lokalu wówczas, gdy dziedziczy wkład budowlany w razie śmierci członka spółdzielni przed przydzieleniem lokalu (art. 229 § 2 Prawa spółdzielczego). W istocie więc przyjęte w omawianym zakresie rozwiązanie prawne ogranicza zdolność prawną osoby małoletniej (art. 8 k. c.) rozumianą jako możliwość bycia (stania się) podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego.

Co do zasady osobom fizycznym przysługuje zdolność prawna w zakresie z góry nie określonym, jednak nie wyklucza to istnienia sfery praw i obowiązków niedostępnych osobom fizycznym (por. M. Pazdan w : "Kodeks cywilny. Komentarz", t. I, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 1999, str. 61). Zawsze jednak wprowadzane ograniczenia muszą mieć uzasadnioną podstawę. Jak się wydaje omawiane ograniczenia w nabywaniu prawa majątkowego wprowadzone poprzez odwołanie się przez ustawodawcę do kryterium wieku osoby fizycznej oparte zostały na przekonaniu, iż uzasadnia je brak lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych tych osób (art. 11 i 12 k. c.) i wiążący się z tym brak

możliwości osobistego uczestniczenia w walnym zgromadzeniu spółdzielni (por. art. 36 § 2 Prawa spółdzielczego) oraz okoliczność, iż przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych swoich członków i ich rodzin (art. 204 § 1 Prawa spółdzielczego). W związku z tym należy wskazać, iż obowiązujące prawo (art. 15 § 3 Prawa spółdzielczego) dopuszcza w odniesieniu do członków spółdzielni nie mających zdolności do czynności prawnych lub posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych udział ich w walnym zgromadzeniu przez swoich przedstawicieli ustawowych. Ponadto z mocy art. 98 § 1 k. r. o. zasadą jest, że rodzice jako przedstawiciele ustawowi mogą dokonywać czynności prawnych w imieniu i z bezpośrednim skutkiem dla dziecka. W istocie więc na gruncie obowiązującego prawa nie istnieje problem reprezentacji dziecka w czynnościach dotyczących jego spraw majątkowych. Wprowadzone art. 207 zd. 2 Prawa spółdzielczego ograniczenie w nabyciu prawa do lokalu mieszkalnego przez osoby małoletnie nie da się również w sposób przekonywujący uzasadnić celem działania spółdzielni mieszkaniowej tj. zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin. Co prawda z zasady potrzeby mieszkaniowe dzieci są zaspokajane w ramach wspólnego zamieszkiwania wraz z rodzicami, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu. Jednak po pierwsze, nie można wykluczyć wyjątków od tej zasady (małoletnie dzieci pozostałe po śmierci rodziców, które ubiegają się o nabycie spółdzielczego prawa do lokalu w innej drodze niż dziedziczenie lub zapis). Po drugie, aktualnie na realizację celu działania spółdzielni mieszkaniowej określonego w art. 204 § 1 Prawa spółdzielczego należy patrzeć także poprzez pryzmat zmian wprowadzonych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 419). Ustawa to zaś uchyliła art. 206 Prawa spółdzielczego, który przewidywał zakaz posiadania przez jedną osobę lub małżonków prawa do więcej niż jednego lokalu mieszkalnego (zakaz ten został utrzymany w art. 218a Prawa spółdzielczego wyłącznie w stosunku do spółdzielczego

lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego) i stworzyła stan prawny, w którym członkowi spółdzielni może przysługiwać więcej niż jedno własnościowe prawo do lokalu. Tym samym nie zawsze taki lokal mieszkalny przydzielony w ramach działalności spółdzielni mieszkaniowej musi bezpośrednio służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych członka.

Statutom spółdzielni z uwagi na fakt, iż nie przewidują one w innych przypadkach niż dziedziczenie lub zapis możliwości nabycia członkostwa przez osobę małoletnią nie można postawić zarzutu naruszenia przepisów Prawa spółdzielczego. Dlatego też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - sama regulacja zawarta w art. 207 zd. 2 Prawa spółdzielczego ograniczająca nabycie prawa do lokalu mieszkalnego przez osoby małoletnie do nabycia tego prawa w drodze dziedziczenia lub zapisu (o ile statut nie przewiduje innych wypadków nabycia) powinna być oceniana na tle konstytucyjnych standardów ochrony praw obywatelskich.

Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Wymieniona norma konstytucyjna w znaczeniu podmiotowym przyznaje każdemu bez wyjątku prawo do praw majątkowych. Pojęcie "każdy" odnosi się bowiem do praw człowieka a nie obywatela, a tym samym obejmuje swoim zakresem każdą osobę fizyczną. Przy czym chodzi tu wyłącznie o możliwość prawną nabywania owych praw majątkowych, a nie o możliwość faktyczną (np. ekonomiczną). Dlatego uznać należy, że wynikające z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP prawo do innych niż własność praw majątkowych (w tym prawo do nabywania tych praw) przysługuje w związku z tym każdemu, także osobom małoletnim. Prawo to może oczywiście podlegać ograniczeniu, lecz wyłącznie wówczas, gdy zostały spełnione ujęte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Przesłankami tymi są : ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, 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), a także zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

Na wstępie stwierdzić trzeba, iż spełniona została przesłanka formalna ograniczenia konstytucyjnego prawa polegająca na zachowaniu ustawowej formy ograniczenia. Statut spółdzielni może bowiem wyłącznie rozszerzyć możliwości nabycia prawa do lokalu mieszkalnego przez osoby małoletnie poprzez określenie dalszych wypadków nabycia tego prawa uzasadniających przyjęcie tych osób w poczet członków. Nie może natomiast wprowadzić dalej idących ograniczeń niż przewidziane art. 207 zd. 2 Prawa spółdzielczego.

Druga część klauzuli dopuszczającej ograniczenia wolności i praw jednostki dotyczy natomiast materialnych przesłanek ograniczeń. Owe przesłanki - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - nie zostały spełnione przez art. 207 zd. 2 Prawa spółdzielczego. Wprowadzone tym przepisem ograniczenia w nabywaniu spółdzielczego prawa do lokalu przez osoby małoletnie nie były bowiem - jak już wskazano powyżej - konieczne i nie pozostają one w związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W szczególności nie występuje jakikolwiek związek pomiędzy tymi ograniczeniami i bezpieczeństwem państwa, porządkiem publicznym, ochroną środowiska, zdrowia i moralności publicznej. Nie sposób doszukać się również ścisłego związku pomiędzy wprowadzonymi ograniczeniami a koniecznością ochrony praw i wolności innych osób, w tym koniecznością ochrony praw spółdzielni mieszkaniowej. Obowiązujące prawo w sposób należyty zabezpiecza ochronę wierzycieli takich jak spółdzielnia mieszkaniowa w stosunku do podmiotu spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego także wówczas, gdy podmiotem tym jest osoba małoletnia. Spółdzielnia dysponuje bowiem wkładem stanowiącym finansowy ekwiwalent spółdzielczego prawa do lokalu. Dlatego też - zdaniem Rzecznika Praw

Obywatelskich - art. 207 zd. 2 Prawa spółdzielczego jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

II. Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego może należeć tylko do jednej osoby albo do małżonków. Zasadę tę określa się jako zasadę jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu. Łączy się ona niewątpliwie ściśle z przyjętą przez Prawo spółdzielcze koncepcją że członkostwo w spółdzielni może przynależeć tylko do jednego podmiotu. Jednakże w sferze odnoszącej się do praw majątkowych wskazana zasada pozostaje w opozycji do reguły, iż majątkowe prawa cywilne należą do praw podzielnych - a więc, że mogą one przysługiwać w sposób jednakowy kilku osobom.

Zwrócić jednak trzeba uwagę, że wspomniana zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu nie ma charakteru bezwzględnego. Już z samej treści art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego wprowadzającego ową zasadę wynika w sposób jednoznaczny, że nie stosuje się jej do małżonków. Jak słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu (M. Gersdorf, J. Ignatowicz "Prawo spółdzielcze. Komentarz", Wyd. Prawnicze, Wyd. Spółdzielcze, Warszawa 1985, str. 391) jest to wyjątek o szczególnym znaczeniu, w praktyce występuje on bowiem częściej niż sama zasada. Ponadto ustawodawca w art. 233 § 1 Prawa spółdzielczego odstąpił od zasady jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu w odniesieniu do dziedziczenia prawa do domu jednorodzinnego. W myśl bowiem tego przepisu, jeżeli prawo do domu jednorodzinnego przeszło na kilku spadkobierców, powinni oni, w terminie jednego roku od dnia otwarcia spadku, wyznaczyć spośród siebie pełnomocnika w celu dokonywania czynności prawnych związanych z wykonywaniem tego prawa, włącznie z zawarciem w ich imieniu umowy o przeniesienie własności domu. W razie bezskutecznego upływu tego terminu, na wniosek spadkobierców lub spółdzielni, sąd w

postępowaniu nieprocesowym wyznaczy przedstawiciela. Wówczas też pełnomocnik (przedstawiciel) uprawniony jest do udziału w walnym zgromadzeniu.

Do dalszego osłabienia stosowania zasady jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu doszło w wyniku orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 lutego 1999 r. (sygn. akt K. 23/98, OTK z 1999 r., Nr 2, poz. 25) niezgodności art. 228 § 3 Prawa spółdzielczego z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 21 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 1 Protokołu Nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Bezpośrednim wynikiem tego wyroku było uchwalenie ustawy z dnia 21 października 1999 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 99, poz. 1151) nadającej nowe brzmienie art. 228 Prawa spółdzielczego. Stosownie do tego nowego brzmienia, jeżeli własnościowe prawo do lokalu przeszło na kilku spadkobierców, przepis art. 233 § 1 stosuje się odpowiednio.

Przedstawiony powyżej stan prawny pozwala na ogólne stwierdzenie, że obecnie omawiana zasada jednopodmiotowości nie ma zastosowania do małżonków oraz w przypadku dziedziczenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (domu jednorodzinnego). W dalszym ciągu jednak stosuje się ją w innych przypadkach. Jej stosowanie powoduje, że nie jest możliwe nabycie w drodze czynności prawnej własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu przez kilka osób, w dalszym też ciągu rozwiedzeni małżonkowie muszą dokonywać tzw. czynności zachowawczych pod groźbą wygaśnięcia przysługującego im spółdzielczego prawa do lokalu (art. 216 Prawa spółdzielczego). Istniejący w tym zakresie stan prawny budzi zasadniczy sprzeciw doktryny (por. K. Pietrzykowski "Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów", Wyd. Prawnicze, Warszawa 1995, str. 177).

Nie ulega w związku z tym wątpliwości, że zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu z jednej strony głęboko ingeruje w będącą wartością konstytucyjną sferę ochrony ukształtowanych już praw majątkowych, z drugiej zaś strony

uniemożliwia nabywanie tych praw w drodze czynności prawnej w sytuacji, gdy po stronie nabywcy występuje kilka osób. Stąd też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - dalsze obowiązywanie tej zasady musi być poddane ocenie z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony praw obywatelskich.

Art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego powinien być oceniany w szczególności na tle art. 64 ust. 1 Konstytucji RP. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Przy czym - jak już wskazywano powyżej - określenie "prawo do praw majątkowych" oznacza wyłącznie możliwość nabywania tych praw. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP nie można zaś wyprowadzić wniosku, iż owe prawo jest ograniczone do możliwości nabywania praw majątkowych jednoosobowo. Wniosek taki byłby tym bardziej nieuprawniony, że większość praw majątkowych może przysługiwać łącznie kilku osobom. Prowadzi to do stwierdzenia, że wyrażona w art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego zasada jednopodmiotowości prawa majątkowego (w tym przypadku spółdzielczego prawa do lokalu) nie ma konstytucyjnego umocowania. Stwierdzenie to nie przesądza jednak jeszcze o niekonstytucyjności rozwiązania zawartego w art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego. Ustawodawca ma bowiem możliwość wprowadzenia ograniczeń w sferze konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, musi to jednak uczynić zachowując szczególny reżim wynikający z klauzuli zawartej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przepis ten określa rzeczywisty zakres wolności i praw obywatelskich, bowiem o istocie treści wolności lub prawa decyduje dopuszczalne jej ograniczenie. Ograniczenie konstytucyjnego prawa określonego art. 64 ust. 1 Konstytucji RP byłoby więc dopuszczalne jedynie wówczas, gdyby było konieczne z uwagi na potrzebę ochrony dóbr wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i gdyby tego celu nie można było osiągnąć za pomocą innych środków. W zakresie objętym wnioskiem rozważać można wyłącznie czy wprowadzenie do obrotu prawnego art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego było konieczne ze

względu na potrzebę ochrony praw spółdzielni mieszkaniowej. W związku z tym należy odwołać się do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r. (sygn. akt K. 23/99), w którym na tle rozpoznawania sprawy dziedziczenia własnościowego prawa do lokalu Trybunał zwrócił uwagę, iż zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu ma na celu jedynie usprawnienie działania spółdzielni i że rezygnacja z tej zasady nie pociąga za sobą żadnych negatywnych skutków dla spółdzielni (zwłaszcza w zakresie ochrony praw spółdzielni jako wierzyciela). Dlatego też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - nie istniała w omawianym zakresie konstytucyjnie uzasadniona potrzeba wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z prawa określonego art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, co oznacza, iż art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Ponadto - jak już wskazano - obecnie w istocie regułą jest, że nie stosuje się zasady jednopodmiotowości. Stąd też jej dalsze utrzymywanie w stosunku do wybranej kategorii podmiotów musi być oceniane z punktu widzenia zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną powinny być traktowane równo, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak też i faworyzujących. Oceniając daną regulację prawną z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości należy więc przede wszystkim ustalić, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa. Taką cechą istotną w omawianym zakresie jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni mieszkaniowej zgodnie z celem działalności spółdzielni określonym w art. 204 Prawa spółdzielczego. Cechą tą charakteryzują się nie tylko małżonek członka spółdzielni oraz spadkobiercy członka spółdzielni, lecz również osoby ubiegające się o przydział spółdzielczego prawa do lokalu, osoby posiadające roszczenie określone art. 221 Prawa

spółdzielczego, a także rozwiedzeni małżonkowie. Jednakże w odniesieniu do tej ostatniej kategorii podmiotów zachowanie wynikające z art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego wymogu jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu oznacza odstępstwo od zasady równego traktowania. Odstępstwo to nie zawsze jest równoznaczne z istnieniem dyskryminacji. Stąd też niezbędna jest dodatkowo ocena kryterium, na podstawie którego ustawodawca dokonał zróżnicowania. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego zasady równości odstępstwo od równego traktowania podmiotów podobnych jest dopuszczalne, musi jednak zawsze znajdować uzasadnioną podstawę. Możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP warunki, na jakich może dojść do odstępstwa od zasady równości Trybunał Konstytucyjny wskazał m. in. w wyroku z dnia 12 maja 1998 r. (sygn. akt U. 17/97, OTK z 1998 r., Nr 3, poz. 34). Stosownie do tych warunków zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, a więc musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Zróżnicowania nie wolno więc dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Ponadto zróżnicowanie musi mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji prawnej adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Wreszcie zróżnicowanie musi pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad pozostających w ścisłym związku z zasadą równości jest zasada sprawiedliwości społecznej wyrażona w art. 2 Konstytucji RP. Zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może więc zostać uznane za zgodne z Konstytucją RP, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej. Zostaje ono

natomiast uznane za dyskryminację, jeżeli nie znajduje uzasadnienia w zasadzie sprawiedliwości społecznej.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich określone przez Trybunał Konstytucyjny warunki, umożliwiające uznanie utrzymanego w stosunku do ściśle określonego kręgu podmiotów wymogu jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu za zgodny z Konstytucją RP, nie zostały spełnione w zakresie objętym wnioskiem. Regulacja zawarta w art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego nie służy bowiem realizacji podstawowego celu działalności spółdzielni mieszkaniowej jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin. W skrajnych przypadkach jej stosowanie może prowadzić do pozbawienia określonych osób prawa do mieszkania (przede wszystkim rozwiedzionych małżonków - art. 216 Prawa spółdzielczego, ale też małoletnie rodzeństwo występujące po śmierci rodziców z roszczeniem z art. 221 Prawa spółdzielczego o przyjęcie do spółdzielni i o przydział lokatorskiego prawa do lokalu - tylko bowiem jednemu z nich zgodnie z zasadą jednopodmiotowości może przypaść to prawo).

Odwołanie się w art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego do krytykowanej zasady nie ma również charakteru proporcjonalnego. W skrajnych przypadkach - jak już wskazano - może bowiem prowadzić wyłącznie z przyczyn formalnych do pozbawienia prawa do mieszkania wbrew dyrektywie konstytucyjnej wynikającej z art. 75 Konstytucji RP. Nie istnieje też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - jakkolwiek uzasadniony związek pomiędzy zróżnicowaniem wynikającym z treści art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego a zasadą sprawiedliwości społecznej. Wręcz przeciwnie, w imię pełnej realizacji tej zasady ustawodawca powinien zrezygnować z dalszego utrzymywania zasady jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że zaskarżony art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego jest także niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

III. W bezpośrednim związku z zakwestionowanym w pkt II niniejszego wniosku art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego pozostaje art. 216 Prawa spółdzielczego. Zgodnie z jego treścią po ustaniu małżeństwa wskutek rozvodu lub unieważnienia małżeństwa małżonkowie powinni w terminie jednego roku zawiadomić spółdzielnię, któremu z nich przypadło spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, albo przedstawić dowód wszczęcia postępowania sądowego o podział tego prawa. Małżonek nie będący członkiem spółdzielni powinien ponadto złożyć deklarację członkowską w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym przypadło mu prawo do lokalu. Jeżeli zaś małżonkowie nie dokonają powyższych czynności, spółdzielnia wyznaczy im w tym celu dodatkowy termin, nie krótszy niż sześć miesięcy, uprzedzając o skutkach, jakie może spowodować jego niezachowanie. Po bezskutecznym upływie tego terminu spółdzielnia może podjąć uchwałę o wygaśnięciu spółdzielczego prawa do lokalu.

Wskazane przepisy uzależniają w istocie dalszy byt przysługującego rozwiedzionym małżonkom spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego od dokonania przez te osoby tzw. czynności zachowawczych. Jedyna zmiana wprowadzona w tym zakresie ustawą z dnia 21 października 1999 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 99, poz. 1151) polega na tym, że obecnie w razie niedokonania czynności zachowawczych przez rozwiedzionych małżonków podjęcie przez spółdzielnię uchwały o wygaśnięciu przysługującego im prawa nie ma charakteru obligatoryjnego, lecz jest fakultatywne. Zmiana ta nie może jednak mieć wpływu na ocenę rozwiązania przyjętego w art. 216 Prawa spółdzielczego, skoro z przyczyn czysto formalnych (potrzeba zachowania zasady jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu) prowadzi ono w dalszym ciągu do możliwości wygaśnięcia prawa majątkowego jakim jest spółdzielcze prawo do lokalu.

W związku z powyższym - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - art. 216 Prawa spółdzielczego należy poddać ocenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnej zasady

ochrony praw majątkowych wymienionej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. W wyroku z dnia 13 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K. 36/98, OTK z 1999 r., Nr 3, poz. 40) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepis ten nie tylko "...nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywnego powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczyć." Tymczasem w omawianym zakresie art. 216 Prawa spółdzielczego wprowadza przymus podziału przysługującego rozwiedzionym małżonkom prawa majątkowego, którego niezrealizowanie zagrożone jest sankcją w postaci wygaśnięcia tego prawa. Przymus ten nie jest zaś wprowadzony w celu zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych, lecz wyłącznie służy realizacji formalnej zasady wymienionej w art. 215 § 1 Prawa spółdzielczego. Prowadzi to do wniosku, że art. 216 Prawa spółdzielczego w odniesieniu do rozwiedzionych małżonków nie zapewnia należytej ochrony prawa majątkowego jakim jest spółdzielcze prawo do lokalu

Ponadto z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Gwarancja równej ochrony praw majątkowych powinna być odnoszona do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Takim prawem w omawianym zakresie jest niewątpliwie własnościowe prawo do lokalu. Tymczasem aktualnie obowiązujące przepisy nie zapewniają równej ochrony tego prawa. Po korektach wprowadzonych w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dostatecznej ochronie podlega to prawo jedynie w przypadku dziedziczenia. Ochrona taka nie jest natomiast zapewniona w odniesieniu do sytuacji, gdy przysługuje ono wspólnie rozwiedzionym małżonkom (art. 216 Prawa spółdzielczego), gdyż w tym przypadku konsekwencją

niedokonania czynności zachowawczych przez rozwiedzionych małżonków może być podjęcie przez spółdzielnię uchwały o wygaśnięciu prawa. Nie ulega zaś wątpliwości, że istniejące po stronie rozwiedzionych małżonków prawo należy do tej samej kategorii praw majątkowych, do których należy prawo osób uzyskujących je w wyniku spadkobrania. Stąd też spełniona jest w omawianym zakresie przesłanka stosowania art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, którą jest porównywalność sytuacji danej kategorii podmiotów ze względu na wyróżnione prawnie relewantne cechy, w tym wypadku, ze względu na dysponowanie takim samym prawem majątkowym. Nie istnieją zaś w analizowanej sytuacji - na co wskazano powyżej - wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP względy, które przemawiałyby za odstępniem od konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych. W związku z tym art. 216 Prawa spółdzielczego jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

IV. Jak już wspomniano ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw uchyliła art. 206 Prawa spółdzielczego przewidujący zakaz posiadania przez jedną osobę lub małżonków prawa do więcej niż jednego własnościowego lokalu mieszkalnego. W dalszym jednak ciągu w obrocie prawnym pozostają przepisy art. 217 § 1 i 2 Prawa spółdzielczego. Zgodnie z ich treścią wynajmowanie lub oddawanie w bezpłatne używanie części lub całości przydzielonego lokalu mieszkalnego jest dopuszczalne dopiero po zamieszkaniu członka w tym lokalu. Wynajęcie lub oddanie w bezpłatne używanie całego lokalu mieszkalnego wymaga ponadto zgody spółdzielni. Również art. 238 § 3 Prawa spółdzielczego przewiduje, iż członek, któremu przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, może ten lokal w całości lub części wynająć albo oddać w bezpłatne używanie tylko za zgodą spółdzielni. Swoista niekonsekwencja ustawodawcy w tym zakresie została dostrzeżona w literaturze przedmiotu. Jak wskazuje K. Pietrzykowski (w : "Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów", Wyd. Prawnicze, Warszawa 1995, str. 176-177) "...w pełni uzasadnione jest też uchylenie art. 206, który

przewidywał zakaz posiadania przez jedną osobę lub małżonków prawa do więcej niż jednego lokalu mieszkalnego. Jednakże niezrozumiałe jest w związku z tym pozostawienie bez zmian art. 217, który uzależnia wynajęcie lub oddanie w bezpłatne używanie całego lokalu członka od zamieszkiwania w przydzielonym lokalu oraz od zgody spółdzielni. Sprawia to, że zniesienie zakazu określonego w art. 206 w praktyce może okazać się iluzoryczne."

Powołane przepisy art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 Prawa spółdzielczego wprowadzają niewątpliwie daleko idące ograniczenia w sferze korzystania przez członka spółdzielni z przysługującego mu spółdzielczego prawa do lokalu, w szczególności własnościowego prawa do lokalu. Po pierwsze, wynajmowanie (oddanie w bezpłatne używanie) takiego lokalu mieszkalnego jest dopuszczalne dopiero po zamieszkaniu członka w lokalu. Po drugie, wynajęcie całego lokalu (oddanie w bezpłatne używanie) wymaga zgody spółdzielni. Przy czym ustawa nie określa nawet w przybliżeniu, kiedy spółdzielnia może odmówić wyrażenia takiej zgody. Obowiązujące w tym zakresie przepisy pozostawiają więc spółdzielni całkowitą dowolność decydowania o wyrażeniu zgody na wynajem (oddanie w bezpłatne używanie) lokalu. Sytuacja prawna członka spółdzielni mieszkaniowej, nawet wówczas, gdy przysługuje mu własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu, jest więc w tym zakresie o wiele gorsza niż sytuacja najemcy lokalu mieszkalnego. Z art. 14 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.) wynika bowiem, że umowa podnajmu lokalu w całości lub jego części albo oddania w bezpłatne używanie wymaga zgody wynajmującego wyrażonej na piśmie, jednakże wynajmujący nie może zgody odmówić bez uzasadnionej przyczyny. Oznacza to, że w razie braku zgody wynajmującego najemca może przed sądem domagać się jej wyrażenia. Sąd zaś uznając, że odmowa wyrażenia przez wynajmującego zgody na zawarcie umowy podnajmu lub użyczenia lokalu, nie znajduje uzasadnionej przyczyny, zobowiązuje wynajmującego do wyrażenia takiej zgody, z zastrzeżeniem, że prawomocne orzeczenie sądu

zastąpi tę zgodę (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 1999 r., sygn. akt III CKN 127/98, OSNC 1999, Nr 6, poz. 122). Możliwości takiej nie ma natomiast członek spółdzielni mieszkaniowej, przepisy prawa nie określają bowiem w ogóle, kiedy zgoda na wynajem (oddanie w bezpłatne używanie) lokalu powinna być wyrażona.

Wskazać w tym miejscu należy, iż na treść własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu składa się używanie lokalu (art. 213 § 1 Prawa spółdzielczego), prawo to jest również prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców oraz podlega egzekucji (art. 223 § 1 Prawa spółdzielczego). W swej treści wspomniane prawo jest więc niewątpliwie zbliżone do prawa własności. W wyroku z dnia 25 lutego 1999 r. (sygn. akt K. 23/98, OTK 1999 r., Nr 2, poz. 25) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż "...treść ograniczonego prawa rzeczowego takiego jak spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, powinna być interpretowana w taki sposób, aby jego ochrona zbliżała się do ochrony przewidzianej dla prawa własności." Tymczasem zakres uprawnień przysługujących członkom spółdzielni mieszkaniowych i standardy ich ochrony są oczywiście niższe niż te, które przysługują najemcom. Fakt oddania lokalu spółdzielczego w najem (bezpłatne używanie) bez zgody spółdzielni może ponadto prowadzić do uruchomienia sankcji spółdzielczej w postaci wykluczenia członka ze spółdzielni, a tym samym wygaśnięcia przysługującego mu spółdzielczego prawa do lokalu. Dlatego też - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - ustanowiony przepisami art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 Prawa spółdzielczego wymóg wynajmowania lub oddawania w bezpłatne używanie lokalu dopiero po zamieszkaniu członka w lokalu jak też wymóg każdorazowego uzyskiwania zgody spółdzielni należy oceniać na tle konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis ten wyraża ogólną zasadę ochrony praw majątkowych. Przy czym w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym należy brać pod uwagę, iż ochrona ta powinna być maksymalnie zbliżona do ochrony właściwej dla prawa własności.

Analizując z tego punktu widzenia przyjęte w omawianym zakresie rozwiązania prawne należy zauważyć, iż w przypadku właściciela lokalu prawo do rozporządzania tym lokalem (w tym do wynajmowania bądź oddawania w bezpłatne używanie) nie jest ograniczone wymogiem uzyskiwania zgody ze strony innego podmiotu. Nie jest również ograniczone wymogiem uprzedniego zamieszkania przez właściciela w tym lokalu. Niewątpliwie więc własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu podlega w tym zakresie dalej idącym ograniczeniom niż prawo własności. Sam fakt wprowadzenia tego typu ograniczenia nie uzasadnia jednak jeszcze zarzutu naruszenia Konstytucji. Niezbędne jest bowiem wykazanie, iż wprowadzając wspomniane ograniczenie ustawodawca nie spełnił formalnych bądź materialnych wymogów określonych art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W omawianym zakresie zostało spełnione formalne kryterium ograniczenia konstytucyjnego prawa polegające na zachowaniu formy ustawowej przy wprowadzaniu ograniczenia. Nie został natomiast spełniony - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - aspekt materialny ograniczenia. Co prawda zachodzi związek pomiędzy wprowadzonymi przez zaskarżone przepisy art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 Prawa spółdzielczego ograniczeniami a ochroną praw spółdzielni mieszkaniowej. Spółdzielnia bowiem jest zainteresowana tym, aby regularnie były uiszczane należności za lokal będący przedmiotem spółdzielczego prawa do lokalu. Jednakże wprowadzenie tego typu ograniczenia nie było konieczne. Cel ten bowiem w sposób oczywisty może być osiągnięty bez konieczności każdorazowego uzyskiwania przez członka spółdzielni zgody na jego wynajem bądź oddanie w bezpłatne używanie . To przecież w dalszym ciągu na członku spółdzielni ciąży obowiązek uiszczania opłat eksploatacyjnych za wynajęty (oddany w bezpłatne używanie) lokal. Spółdzielnia posiada również w ostateczności możliwość zaspokojenia swoich roszczeń w tym zakresie z wkładu wniesionego przez członka. Dla dochodzenia tych roszczeń nie ma więc znaczenia okoliczność, czy lokal jest zajmowany osobiście przez członka spółdzielni czy

też przez osobę, której członek oddał lokal w najem. Stąd też należy wyprowadzić wniosek, iż wprowadzenie ograniczeń przewidzianych przepisami art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 Prawa spółdzielczego nie było konieczne, co uzasadnia - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - zarzut niezgodności tych przepisów z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z powyższych względów wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll