

W Y R O K
z dnia 29 czerwca 2001 r.
Sygn. K. 23/00

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Janusz Trzcíński – przewodniczący
Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca
Andrzej Mączyński
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Marek Safjan

Joanna Szymczak – Protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 29 czerwca 2001 r. sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego 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; zm.: 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. 769 i poz. 770; z 1999 r. Nr 40, poz. 399, Nr 60, poz. 636, Nr 77, poz. 874, Nr 99, poz. 1151) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 2) art. 215 § 1 ustawy powołanej w punkcie pierwszym 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 ustawy powołanej w punkcie pierwszym z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
- 4) art. 217 § 1 i 2, art. 238 § 3 ustawy powołanej w punkcie pierwszym z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

o r z e k a:

1. Art. 215 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288; zm.: 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. 769 i poz. 770; z 1999 r. Nr 40, poz. 399, Nr 60, poz. 636, Nr 77, poz. 874, Nr 99, poz. 1151; z 2001 r. Nr 4, poz. 27) jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej

* Tekst sentencji opublikowano w Dz.U. Nr 69, poz. 724.

Polskiej oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2. Art. 216 ustawy powołanej w punkcie pierwszym jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 ustawy powołanej w punkcie pierwszym są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

ponadto postanawia:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; zm.: z 2000 r. Nr 48, poz. 552, Nr 53, poz. 638) umorzyć postępowanie w sprawie stwierdzenia niezgodności art. 207 zd. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288; zm.: 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. 769 i poz. 770; z 1999 r. Nr 40, poz. 399, Nr 60, poz. 636, Nr 77, poz. 874, Nr 99, poz. 1151; z 2001 r. Nr 4, poz. 27) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskutek wycofania wniosku w tym zakresie.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się 19 lipca 2000 r. z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego 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 ze zm.) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

2) art. 215 § 1 ustawy powołanej w punkcie pierwszym 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 ustawy powołanej w punkcie pierwszym z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,

4) art. 217 § 1 i 2, art. 238 § 3 ustawy powołanej w punkcie pierwszym z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił obszerną argumentację w odniesieniu do poszczególnych zarzutów.

Stwierdził, że art. 207 zd. 2 ustawy – Prawo spółdzielcze zapewnia osobie małoletniej prawo uzyskania członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej tylko wtedy, gdy nabywa ona własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu w drodze dziedziczenia lub zapisu. W innych przypadkach możliwość uzyskania członkostwa przez osoby małoletnie ustawa uzależnia od brzmienia statutu.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 15 § 2 prawa spółdzielczego członkiem spółdzielni może być każda osoba fizyczna o pełnej zdolności do czynności prawnej, 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 prawnej lub nie mających tej zdolności. Osoby takie nie mogą być członkami organów spółdzielni. W walnym zgromadzeniu biorą one udział przez swoich przedstawicieli ustawowych, nie istnieje zatem problem reprezentacji dziecka w czynnościach dotyczących jego spraw majątkowych.

W ocenie RPO 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 wypadku zachodzi bowiem – jak podkreśla wnioskodawca – ścisły związek pomiędzy stosunkiem członkostwa a prawem majątkowym w postaci spółdzielczego prawa do lokalu. Jeżeli statut spółdzielni nie rozszerza katalogu przypadków uzasadniających przyjęcie określonych podmiotów w poczet członków spółdzielni, osoba małoletnia nie będzie mogła np. nabyć własnościowego prawa do lokalu w drodze czynności prawnej (z reguły w drodze darowizny). W istocie więc przyjęte w art. 207 zd. 2 ustawy rozwiązanie ogranicza zdolność prawną osoby małoletniej rozumianą jako możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego.

Rzecznik Praw Obywatelskich podniósł, iż z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Wymieniona norma konstytucyjna przyznaje prawo do praw majątkowych każdej osobie fizycznej, a więc także osobom małoletnim. Ograniczenie tego prawa możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy zostaną spełnione ujęte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw. Owe przesłanki (poza przesłanką formalną) – w ocenie Rzecznika – nie zostały spełnione. Wprowadzenie ograniczenia w nabyciu prawa do lokalu mieszkalnego przez osoby małoletnie nie jest konieczne i nie pozostaje w związku z wartościami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie sposób doszukać się w szczególności ścisłego związku pomiędzy tymi ograniczeniami a koniecznością ochrony praw i wolności innych osób, w tym koniecznością ochrony praw spółdzielni mieszkaniowej, gdyż obowiązujące prawo w sposób należyty zabezpiecza ochronę jej interesów także wówczas, gdy podmiotem spółdzielczego prawa do lokalu jest osoba małoletnia. Dlatego też – w ocenie wnioskodawcy – art. 207 zd. 2 prawa spółdzielczego jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Drugi z zaskarżonych przepisów – art. 215 § 1 prawa spółdzielczego, statuuje zasadę jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu. Zgodnie z tą zasadą prawo do lokalu mieszkalnego może należeć tylko do jednej osoby albo do małżonków. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę, że już sama treść art. 215 § 1 wskazuje, że wspomniana zasada nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca odstąpił od niej także w art. 233 § 1 prawa spółdzielczego w odniesieniu do dziedziczenia prawa do domu jednorodzinnego. Dalszego osłabienia doznała zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu wskutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1999 r. (*sygn. K. 23/98*) stwierdzającego niezgodność 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. W dalszym ciągu jednak zasada wyrażona w art. 215 § 1 prawa spółdzielczego uniemożliwia nabycie w drodze czynności prawnej własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu przez kilka osób, a rozwiedzeni małżonkowie muszą dokonywać tzw. czynności zachowawczych pod groźbą wygaśnięcia przysługującego im spółdzielczego prawa do lokalu. Respektowanie zasady jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu skutkuje zatem ograniczeniem prawa do własności i innych praw majątkowych. Tymczasem – wywodzi Rzecznik Praw

Obywatelskich – z art. 64 ust. 1 Konstytucji nie można wyprowadzać wniosku, iż owe prawo jest ograniczone do możliwości nabywania praw majątkowych jednoosobowo.

Rozważając dopuszczalność ograniczenia prawa określonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji z uwagi na konieczność ochrony praw spółdzielni mieszkaniowej, Rzecznik Praw Obywatelskich odwołał się do uzasadnienia wskazanego wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Przypomniął, że zasada jednopodmiotowości ma na celu jedynie usprawnienie działania spółdzielni i że rezygnacja z tej zasady nie pociąga za sobą żadnych negatywnych skutków dla spółdzielni. Dlatego też, zdaniem Rzecznika, nie istniała konstytucyjnie uzasadniona potrzeba wprowadzenia ograniczenia w korzystaniu z prawa określonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca zwrócił również uwagę, że dalsze utrzymywanie zasady jednopodmiotowości w stosunku do wybranej kategorii podmiotów musi być oceniane z punktu widzenia zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Przyjął, że wspólną cechą istotną w omawianym zakresie jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni mieszkaniowej, zgodnie z celem działalności spółdzielni określonym w art. 204 ustawy. Zróżnicowanie sytuacji podmiotów charakteryzujących się tą cechą, tj. małżonka członka spółdzielni, spadkobiercy członka spółdzielni, osób ubiegających się o przydział, osób posiadających roszczenie określone w art. 221 prawa spółdzielczego i rozwiedzionych małżonków stanowi odstępstwo od zasady równego traktowania. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie zachodzą ukształtowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego warunki, pozwalające uznać, że takie zróżnicowanie pozostaje w zgodzie z Konstytucją RP. 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 – stwierdza Rzecznik – jej stosowanie może prowadzić do pozbawienia określonych osób prawa do mieszkania.

Odwołanie się w art. 215 § 1 prawa spółdzielczego do krytykowanej zasady nie ma również – w ocenie wnioskodawcy – charakteru proporcjonalnego. Nie istnieje też jakikolwiek 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.

Kolejny z zaskarżonych przepisów – art. 216 prawa spółdzielczego dotyczy tzw. czynności zachowawczych, od których uzależniono byt przysługującego rozwiedzionym małżonkom spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego. Przepis ten wprowadza przymus podziału przysługującego rozwiedzionym małżonkom prawa majątkowego oraz sankcję w postaci wygaśnięcia tego prawa na podstawie uchwały spółdzielni. W ocenie wnioskodawcy przymus ten nie jest wprowadzony w celu zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych lecz służy realizacji formalnej zasady wymienionej w art. 215 prawa spółdzielczego. Wskazana regulacja stoi w sprzeczności z zasadą ochrony praw majątkowych. Takim prawem w omawianym zakresie jest niewątpliwie własnościowe prawo do lokalu. Nie ulega przy tym 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. Zdaniem wnioskodawcy, w świetle konstytucyjnej zasady równej ochrony praw majątkowych, rozwiedzionym małżonkom powinna przysługiwać taka sama ochrona jaką zagwarantowano, w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, podmiotom uprawnionym do dziedziczenia własnościowego prawa do lokalu.

Ostatnie z zakwestionowanych przepisów art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 prawa spółdzielczego wprowadzają, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, daleko idące

ograniczenia w sferze korzystania przez członka spółdzielni z przysługującego mu spółdzielczego prawa do lokalu, w szczególności własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego. Po pierwsze, wynajmowanie (oddanie w bezpłatne używanie) takiego lokalu jest dopuszczalne dopiero po zamieszkaniu członka w lokalu. Po drugie, wynajęcie całego lokalu wymaga zgody spółdzielni, przy czym obowiązujące przepisy pozostawiają spółdzielni całkowitą dowolność w tym zakresie. Fakt oddania lokalu spółdzielczego w najem bez zgody spółdzielni może prowadzić do sankcji w postaci wykluczenia członka ze spółdzielni, a tym samym do wygaśnięcia przysługującego mu spółdzielczego prawa do lokalu. Dlatego też wymóg określony w art. 217 § 1 i 2 oraz w art. 238 § 3 prawa spółdzielczego należy, zdaniem wnioskodawcy, oceniać na tle konstytucyjnej zasady ochrony praw majątkowych, przy czym ochrona ta powinna być maksymalnie zbliżona do ochrony właściwej dla prawa własności. Tymczasem własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu podlega w omawianym zakresie dalej idącym ograniczeniom niż prawo własności. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił przy tym uwagę, że wprowadzenie powyższych ograniczeń nie było konieczne w świetle przesłanek wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ochronę praw spółdzielni w wystarczającym stopniu gwarantują obowiązujące przepisy, a okoliczność, że lokal nie jest osobiście zajmowany przez członka spółdzielni, nie ma wpływu na skuteczność zabezpieczenia interesów spółdzielni. W konsekwencji Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do wniosku, że obowiązywanie ograniczeń przewidzianych przepisami art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze jest sprzeczne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 31 października 2000 r. przedstawił następujące stanowisko:

– przepisy art. 207 zd. 2 i art. 216 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.) są niezgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

– przepisy art. 215 § 1, art. 217 § 1 i 2 i art. 238 § 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.) są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny odniósł się do poszczególnych zarzutów sformułowanych we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich. Uznał za trafny pogląd, iż regulacja wynikająca z art. 207 zd. 2 prawa spółdzielczego – bez racjonalnych podstaw – ogranicza uprawnienia małoletnich w sposób naruszający konstytucyjną zasadę, wyrażoną w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił, że brak zdolności do czynności prawnych nie oznacza braku zdolności prawnej, gdyż tą każdy człowiek posiada od dnia urodzenia. Wprawdzie zdolność prawna może być ograniczona, ale w analizowanym przypadku nie daje się ustalić racjonalnych przesłanek tego ograniczenia, tym bardziej, że ustawodawca dopuścił możliwość uzyskania członkostwa przez małoletniego, który nabył lokal spółdzielczy w drodze dziedziczenia lub zapisu testamentowego.

Prokurator Generalny za trafny uznał również zarzut niezgodności art. 216 prawa spółdzielczego z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jego zdaniem, wprowadzenie przymusowego podziału przysługującego rozwiedzionym małżonkom prawa majątkowego, pod rygorem wygaśnięcia spółdzielczego prawa do lokalu, stanowi wyłom w ogólnych zasadach rządzących w polskim systemie prawnym stosunkami majątkowymi małżonków. Prokurator Generalny przypomniał, że zbliżoną w swej restrykcyjnej treści regulację prawną dotyczącą dziedziczenia własnościowego prawa do lokalu, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z konstytucją. Prokurator Generalny zwrócił przy tym uwagę, że istniejące po stronie rozwiedzionych małżonków prawo należy

do tej samej kategorii praw majątkowych, do których należy prawo osób uzyskujących je w drodze dziedziczenia i zasługuje na podobną ochronę.

Pozostałe z zakwestionowanych przepisów, Prokurator Generalny uznał za zgodne przepisami Konstytucji RP. Dokonując oceny art. 215 prawa spółdzielczego podkreślił, że w świetle obowiązujących założeń normatywnych członkostwo w spółdzielni może należeć do jednej osoby. Z tego względu związane z członkostwem spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego zostało ukształtowane w zasadzie jako prawo jednopodmiotowe. Wyjątek dotyczy jedynie małżonków i nie może – w ocenie Prokuratora Generalnego – uzasadniać poglądu o niekonstytucyjności samej zasady jednopodmiotowości. Zasada ta wynika bowiem z odrębności spółdzielczości mieszkaniowej. Zgodnie z art. 204 § 1 ustawy “przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin”. Przyznanie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego kilku osobom byłoby zatem sprzeczne z podstawowym celem spółdzielczości mieszkaniowej, skoro realizacja tego celu polega na nabyciu – przez członka spółdzielni – prawa podmiotowego umożliwiającego zamieszkanie w spółdzielczym lokalu mieszkalnym.

W rozważaniach dotyczących art. 217 § 1 i § 2 ustawy – Prawo spółdzielcze Prokurator Generalny nawiązał do charakteru spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako ograniczonego prawa rzeczowego. Podkreślił, że ograniczone prawo rzeczowe jest ze swej istoty prawem majątkowym na rzeczy cudzej i chociażby z tego powodu możliwość ingerencji ustawodawcy w uprawnienia, jedynie zbliżone swoim charakterem do prawa własności, jest większa. Wszelkie ograniczenia dysponowania własnościowym prawem do spółdzielczego lokalu winny być oceniane w zależności od charakteru ograniczenia i jego rodzaju. Wymóg zasiedlenia przez członka spółdzielni przydzielonego lokalu przed jego wynajęciem lub oddaniem go w bezpłatne użytkowanie – zdaniem Prokuratora Generalnego – jest zgodny z celem działalności spółdzielni, tj. zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych członka spółdzielni. W razie zmiany sytuacji osobistej członka spółdzielni może on ten lokal wynająć po uzyskaniu zgody spółdzielni. Ten dodatkowy warunek jest zrozumiały – stwierdza Prokurator Generalny, jeśli zważyć że społeczność spółdzielcza może być zainteresowana kto i w jakim celu przejmuje lokal, który przestał już zaspokajać potrzeby mieszkaniowe członka. Brak ostrych kryteriów uzasadniających odmowę wyrażenia zgody na wynajęcie lub oddanie w bezpłatne użytkowanie lokalu, nie stanowi przeszkody w ocenie przez organ rozstrzygający ewentualny spór, czy odmowa nie stanowi nadużycia prawa przez spółdzielnię. W konkluzji Prokurator Generalny stwierdził, że ograniczenia wynikające z art. 217 § 1 i 2 ustawy – Prawo spółdzielcze nie godzą w istotę spółdzielczego prawa do lokalu i – w zasadzie – nie uniemożliwiają członkowi spółdzielni dysponowania lokalem. Kwestionowany przepis zobowiązuje go jedynie do spełnienia określonych warunków wynikających z członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej. Tego rodzaju utrudnienie nie wydaje się być dostatecznym uzasadnieniem zarzutu niekonstytucyjności. Z tych samych względów Prokurator Generalny uznał art. 238 § 3 prawa spółdzielczego za zgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

3. Zarządzeniem Przewodniczącego Składu Orzekającego Trybunału Konstytucyjnego z 8 marca 2001 r., na podstawie § 24 ust. 4 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, powołany został biegły prof. dr hab. Krzysztof Pietrzykowski, w celu wydania na piśmie opinii dotyczącej przesłanek obowiązywania w prawie spółdzielczym zasady jednopodmiotowości praw członkowskich. W pisemnej opinii zwrócono między innymi uwagę, że zasada jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu utraciła charakter zasady ustrojowej. “Pozostała jednym z reliktywów gospodarki

nakazowo-rozdzielczej w spółdzielczym prawie mieszkaniowym” i ma znaczenie techniczno-organizacyjne. Jej dalsze obowiązywanie rodzi niekorzystne konsekwencje w sferze praw majątkowych, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu pozostaje bowiem nadal jedynym w obszarze polskiego prawa cywilnego prawem majątkowym, zbywalnym, podlegającym dziedziczeniu oraz egzekucji, które nie może być przedmiotem wspólności (z wyjątkiem małżeńskiej wspólności majątkowej). Jednocześnie biegły podkreślił, że w dotychczasowych wypowiedziach doktryny oraz orzecznictwie zasada jednopodmiotowości jest kwestionowana wyłącznie w odniesieniu do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Nie budzi natomiast zastrzeżeń w zakresie, w jakim odnosi się do prawa lokatorskiego jako prawa korporacyjnego, ściśle związanego z członkostwem w spółdzielni.

4. Pismem z 29 marca 2001 r. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich o zajęcie stanowiska odnośnie zakresu przedmiotowego wniosku w związku z wejściem w życie z dniem 24 kwietnia 2001 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27).

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 30 kwietnia 2001 r. cofnął wniosek w stosunku do art. 207 zd. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.), z uwagi na utratę mocy obowiązującej tego przepisu. Jednocześnie wnioskodawca zwrócił uwagę, że zmiany wynikające z ustawy z 15 grudnia 2000 r., dotyczące pozostałych zaskarżonych przepisów mają w istocie charakter porządkowy. Dostosowują one przepisy ustawy – Prawo spółdzielcze do stanu prawnego powstałego w związku z wejściem w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Ograniczenia wynikające z art. 215 § 1, art. 216, art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze zostały utrzymane w stosunku do własnościowego prawa do lokalu.

II

Na rozprawie 29 czerwca 2001 r. przedstawiciel Rzecznika Praw Obywatelskich podtrzymał, w stosunku do art. 215 § 1, art. 216, art. 217 § 1 i 2 oraz art. 238 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze, argumentację przedstawioną we wniosku. Jednocześnie potwierdził fakt wycofania wniosku w zakresie stwierdzenia niezgodności art. 207 zd. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, powołując się na pisemne stanowisko, podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich o niezgodności art. 216 ustawy – Prawo spółdzielcze z przepisami Konstytucji. Natomiast ograniczenia wynikające z pozostałych zakwestionowanych przepisów – w ocenie przedstawiciela Prokuratora Generalnego – nie wzbudzają zastrzeżeń natury konstytucyjnej.

Przedstawiciel Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wniósł o uznanie zakwestionowanych przepisów ustawy – Prawo spółdzielcze za zgodne z konstytucyjnym standardem prawa do własności. Wskazał, że ustawodawca z uwagi na charakter własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu ma możliwość wprowadzenia ograniczeń, które uznaje za niezbędne. Ograniczenia te wynikają ze szczególnej konstrukcji rozwiązań ustrojowych w spółdzielczości oraz z faktu, że zasoby spółdzielcze powstawały przede wszystkim w oparciu o środki budżetowe. Chociaż są to ograniczenia przejściowe, to jednak w aktualnych realiach społecznych znajdują swoje uzasadnienie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zakwestionowanych przepisów Trybunał Konstytucyjny sprecyzował zakres przedmiotowy wniosku w związku z wejściem w życie, z dniem 24 kwietnia 2001 r., ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27). Na mocy art. 29 pkt 5 tej ustawy został m.in. uchylony art. 207 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.). Uprawnienie osób małoletnich w zakresie przyjmowania w poczet członków spółdzielni reguluje obecnie art. 3 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (rozdział 1 “Przepisy ogólne”). W związku z utratą mocy obowiązującej art. 207 ustawy – Prawo spółdzielcze, Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 30 kwietnia 2001 r. cofnął wniosek w tym zakresie. Mając na względzie, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym opiera się na zasadzie dyspozycyjności, postępowanie w zakresie badania zgodności art. 207 zd. 2 z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zostało umorzone.

Kolejne zakwestionowane przepisy: art. 215 § 1, art. 216, art. 217 § 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.) otrzymały nowe brzmienie i w aktualnym stanie prawnym odnoszą się tylko do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W swoich rozważaniach Trybunał Konstytucyjny pominie zatem kwestie ograniczeń dotyczących spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, wynikających z przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27). Ostatni zakwestionowany przepis – art. 238 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze, zachował swoje dotychczasowe brzmienie.

2. Przechodząc do oceny merytorycznej przepisów, w pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny zbadał zgodność art. 215 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze z art. 32 w zw. z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Przepis art. 215 § 1 ustawy wyraża zasadę jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu. Na mocy ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych art. 215 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze otrzymał następujące brzmienie: “Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu może należeć tylko do jednej osoby albo do małżonków”. Cytowany przepis, w nowym brzmieniu odnosi się zatem tylko do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. W odniesieniu do spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu zasadę jednopodmiotowości wyraża art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27).

Zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego po raz pierwszy została sformułowana w ustawie z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz.U. Nr 12, poz. 61 ze zm.; art. 138 zd. 1) i łączyła się z przyjętą przez nasze ówczesne ustawodawstwo zasadą, według której członkostwo w spółdzielni należeć może tylko do jednego podmiotu. Następnie została przejęta przez ustawę z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze.

Nie ulega wątpliwości, że powstanie własnościowego prawa do lokalu jest powiązane z członkostwem w spółdzielni. Należy podzielić pogląd, że stanowi ono w momencie nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu “niezbędną kwalifikację podmiotową po stronie uprawnionego z tytułu własnościowego prawa do lokalu”. W tym miejscu nawiązując do elementów konstrukcyjnych praw rzeczowych ograniczonych, wypada podkreślić, że kwalifikacja ta tworzy nowy, nie będący immanentną cechą innych ograniczonych praw rzeczowych, stosunek względny między członkiem spółdzielni i samą spółdzielnią jako odrębnymi podmiotami (Adam Jedliński,

Własnościowe prawo do lokalu jako ograniczone prawo rzeczowe, PiP, z. 4 z 1998 r., s. 48).

Argument, iż zasada jednopodmiotowości jest konsekwencją obowiązywania zasady jednoosobowego członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej (art. 213 § 1 prawa spółdzielczego) traci na znaczeniu wobec rozwiązań przyjętych w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, gdzie oddzielono status członkostwa od prawa odrębnej własności lokalu. Art. 23 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje, że jeżeli prawo odrębnej własności lokalu należy do kilku osób, członkiem spółdzielni może być tylko jedna z nich, chyba że przysługuje ono wspólnie małżonkom. Ustanowienie odrębnej własności lokalu może nastąpić na rzecz małżonków albo osób wskazanych przez członka spółdzielni, które wspólnie z nim ubiegają się o ustanowienie tego prawa (art. 21 ust. 2 ustawy).

Czy wobec tego związek członkostwa i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego musi pozostać nierozzerwalny? Sama ustawa – Prawo spółdzielcze stanowi w tym zakresie wyjątki, występujące w praktyce częściej aniżeli sama zasada. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przydzielonego w czasie trwania małżeństwa należy wspólnie do obojga małżonków (art. 215 § 2 ustawy), nawet wówczas gdy jeden z małżonków nie jest członkiem spółdzielni. Z drugiej strony członkami spółdzielni mogą być oboje małżonkowie, choćby spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przysługiwało tylko jednemu z nich (art. 215 § 5).

W art. 215 § 1 ustawy dopuszczono przynależność spółdzielczego własnościowego prawa do obojga małżonków. Również art. 228 § 3 prawa spółdzielczego (w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 października 1999 r. zmieniającej ustawę z dnia 14 grudnia 1999 r.; Dz.U. Nr 99, poz. 1151), wskazuje na możliwość odstępstwa od zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Spadkobiercy własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu oraz spadkobiercy domu jednorodzinnego zobligowani są jedynie do wyznaczenia spośród swego grona, w terminie jednego roku od dnia otwarcia spadku, pełnomocnika w celu dokonywania czynności prawnych związanych z wykonywaniem tych praw. W razie bezskutecznego upływu wskazanego terminu, na wniosek spadkobierców lub spółdzielni, sąd – w postępowaniu nieprocesowym, wyznaczy przedstawiciela (art. 233 ust. 1 ustawy). Własnościowe prawo do lokalu może zatem obecnie bezterminowo przysługiwać jednej lub kilku osobom i to niezależnie od tego, czy uzyskują oni członkostwo w spółdzielni.

Również praktyka dowiodła, że zasada jednopodmiotowości nie może ograniczać innych, wynikających z uregulowań prawnych zasad. W uchwale z 11 stycznia 1996 r., sygn. III CZP 191/95 Sąd Najwyższy uznał, że “darowizna spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu dokonana przez małżonków może być odwołana, także po śmierci jednego z darczyńców, przez drugiego małżonka z powodu rażącej niewdzięczności; nie stoi temu na przeszkodzie zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu wyrażona w art. 215 § 1 prawa spółdzielczego”. J. Ignatowicz w glosie do tej uchwały stwierdził, iż istota problemu nie sprowadza się do zagadnienia, czy darowizna jest odwołalna, lecz do pytania, czy w wypadku odwołania takiej darowizny zwrot darowizny może nastąpić w drodze przeniesienia na darczyńcę ułamkowego udziału w podarowanym prawie. Gdyby z przepisów o jednopodmiotowości prawa własnościowego wynikało, że zwrot w naturze nie jest dopuszczalny, to miałyby to takie tylko znaczenie, że odwołana darowizna podlegałaby zwrotowi w postaci jej równowartości (OSP, z. 6/1996, poz. 111). Rozważając przedstawiony problem glosator uznał, że w świetle całokształtu przepisów ustawy – Prawo spółdzielcze, ustawodawca zdaje się traktować zasadę jednopodmiotowości w sposób dość liberalny, godząc się na odstępstwo od zasady tam, gdzie w praktyce konieczne jest uwzględnienie praw natury

zasadniczej. Tak oceniono prawo do odwołania darowizny w zderzeniu z zasadą jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu jako zasadą o charakterze techniczno-organizacyjnym. Co więcej w głosie wyrażono pogląd, że “wątpliwości wzbudza – zwłaszcza w obecnych naszych warunkach gospodarczo-ustrojowych – sama zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, ogranicza ona bowiem, bez wyraźnej potrzeby właściwą dla stosunków cywilnoprawnych zasadę swobody ich kształtowania przez zainteresowane osoby”.

Rozważana zasada jednopodmiotowości – podobnie jak inne zasady prawa cywilnego – doznaje wyjątków ustawowych. Nie wyłącza to oczywiście możliwości traktowania art. 215 § 1 prawa spółdzielczego jako przepisu *iuris cogentis*, skoro nie dopuszcza on możliwości przyjęcia odmiennego rozwiązania w umowie stron. Bezwzględny charakter przepisu powoduje jednak, że orzecznictwo Sądu Najwyższego, jak i innych sądów, sprowadzało się do podejmowania prób rozszerzania katalogu ustawowych wyjątków, albo do stosowania tego przepisu zgodnie z regułą *dura lex sed lex*, z mniej lub bardziej wyraźną krytyczną oceną tego przepisu.

Należy przypomnieć, że także Trybunał Konstytucyjny odniósł się w sposób krytyczny do regulacji wynikającej z art. 215 § 1 prawa spółdzielczego w uzasadnieniu wyroku z 25 lutego 1999 r. w sprawie K. 23/98. Stwierdził, że zasada jednopodmiotowości nie usprawiedliwia zastosowania tak drastycznych ograniczeń w prawie dziedziczenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, zwłaszcza że zasada ta nie posiada konstytucyjnego umocowania i służy ochronie administracji spółdzielczej. Trybunał Konstytucyjny zgodził się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego, wyrażonym w sprawie K. 23/98, iż wykonywanie podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowych nie wymaga, aby spółdzielcze prawo do lokalu należało tylko do jednej osoby. Trybunał Konstytucyjny wyraził przy tym pogląd, że podtrzymywanie zasady jednopodmiotowości w odniesieniu do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie znajduje w tym stanie rzeczy uzasadnienia (OTK ZU Nr 2/1999, s. 176).

3. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu pozostaje w opozycji do obowiązującej w sferze praw majątkowych reguły, iż majątkowe prawa cywilne należą do praw podzielnych – a więc mogą przysługiwać w sposób jednakowy kilku osobom. Konsekwencją przyjętej konstrukcji jest naruszenie art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Poglądu wnioskodawcy nie podzielił Prokurator Generalny, stwierdzając, że zasada ta wynikająca z odrębności spółdzielczości mieszkaniowej jest konsekwencją założenia, że członkostwo w spółdzielni może należeć do jednej osoby. Przyznanie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego kilku osobom byłoby zatem sprzeczne z podstawowym celem spółdzielczości mieszkaniowej, którym jest zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin. W związku z tą argumentacją Prokuratora Generalnego należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawa z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych uchyliła w odniesieniu do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego przepis określający cel spółdzielni mieszkaniowej. Niezasadne jest aktualnie wywodzenie zakresu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako ograniczonego prawa rzeczowego z nieobowiązującego przepisu określającego cele spółdzielczości mieszkaniowej, stanowiącej organizacyjną formę realizacji przez obywateli swoich interesów.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że po wejściu w życie ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, spółdzielnia nie może ustanawiać spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych, spółdzielczych praw do

lokali użytkowych, w tym garaży, ani praw do miejsc postojowych (art. 37 ustawy). Ustawodawca uznał, iż cel spółdzielczości mieszkaniowej (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych) może być realizowany w ramach lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu i odrębnej własności lokali, przy czym – jak już wspomniano – zasada jednoosobowego członkostwa nie stoi na przeszkodzie ustanowieniu prawa odrębnej własności lokalu na rzecz kilku osób.

Dalsze funkcjonowanie zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego w obecnych warunkach gospodarczo-ekonomicznych ogranicza zdaniem Trybunału Konstytucyjnego prawa majątkowe obywateli. W sytuacji gdy spółdzielczość mieszkaniowa utraciła pozycję quasi-monopolistyczną w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oraz została włączona – przynajmniej w zakresie finansowania budownictwa mieszkaniowego – do systemu gospodarki rynkowej, rozważana zasada utraciła charakter zasady ustrojowej.

Jak słusznie podniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zasada jednopodmiotowości uniemożliwia nabycie kilku osobom, w drodze czynności prawnej własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Z praktycznego punktu widzenia możliwe jest nabycie lokalu ze środków kilku osób, ale w świetle przepisów prawa spółdzielczego spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu uzyska tylko członek spółdzielni. Rygoryzm jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu wzbudza w związku z tym uzasadnioną krytykę. Zwraca się przy tym uwagę, że w interesie spółdzielni i jej członków, jest tworzenie podstawy do właściwego wykorzystania zasobów spółdzielni. I tak np. uznaje się, że z punktu widzenia nowej idei prawa spółdzielczego, tj. zasady “otwartych drzwi”, nie ma żadnych racji prawnych czynienia bariery w nabywaniu spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego przez spółkę cywilną (A. Oleszko, *Nabycie w drodze czynności prawnej spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego przez wspólników spółki cywilnej*, Rejent, nr 10/1999, s. 39). Wydaje się, że podobne racje mogą przemawiać za możliwością nabywania, na zasadzie współwłasności, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego przez osoby fizyczne inne niż małżonkowie.

Taka koncepcja wydaje się tym bardziej uzasadniona, że w art. 213 ustawy – Prawo spółdzielcze zostały skreślone §§ 2-4. Art. 213 § 2 ustawy przewidywał, że członek spółdzielni mieszkaniowej w zależności od wniesionego wkładu (mieszkaniowego lub budowlanego) i zgłoszonego wniosku może uzyskać spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego: lokatorskie albo własnościowe. Nowa ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie przewiduje już możliwości nabycia od spółdzielni mieszkaniowej własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu, a spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego powstaje wskutek zawarcia umowy (art. 9 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Jak wskazują powyższe uregulowania, dążeniem ustawodawcy było ukształtowanie własności lokalu na zasadach prawa cywilnego. Stąd przewidziana w nowej ustawie o spółdzielniach możliwość ustanawiania na rzecz kilku osób odrębnej własności lokali bez żadnych ograniczeń, chociaż członkiem spółdzielni może być tylko jedna z nich (art. 21 ust. 2 i art. 23 ust. 1 ustawy). W obecnych warunkach gospodarczych nie ma powodów, dla których własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu, mające charakter prawa zbywalnego i dziedzicznego, podlegałoby restrykcjom wynikającym z zasady jednopodmiotowości. Fakt, iż jest to prawo należące do kategorii ograniczonych praw rzeczowych nie uzasadnia istnienia tego rodzaju ograniczeń.

4. Zasada jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu najpoważniejsze kontrowersje wzbudza w kontekście praw już ukształtowanych. Jako przykład ograniczenia prawa własności przez tę zasadę Rzecznik Praw Obywatelskich

podaje sytuację rozwiedzionych małżonków, którzy w porównaniu ze spadkobiercami członka spółdzielni znaleźli się w gorszej sytuacji.

Artykuł 215 ust. 1 prawa spółdzielczego wymaga skonfrontowania z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Rozumienie zasady równości ma w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jednoznaczną treść. Oznacza ono w szczególności nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (np. *wyroki z: 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU Nr 3-4/1997; 18 stycznia 2000 r., sygn. K. 17/99, OTK ZU Nr 1/2000, poz. 4; 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00, OTK ZU Nr 8/2000, poz. 297*). Jako cechę istotną Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych w ramach spółdzielni mieszkaniowej. Cechą taką charakteryzują się nie tylko małżonkowie oraz spadkobiercy członka spółdzielni, ale i inne osoby ubiegające się wspólnie o przydział spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzał, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać ich dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP, ale odstępianie od zasady równości musi mieć charakter wyjątkowy i być odpowiednio uzasadnione (*wyrok z 12 maja 1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU Nr 3/1998*). Jeżeli więc kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania. Wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach.

Argumenty te muszą:

– po pierwsze, mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (*orzeczenie z 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, s. 141*).

– po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.

– po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (np. *orzeczenie z 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 93*). Jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z innymi zasadami konstytucji lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje odpowiedniego podtrzymania w takich zasadach. Trzeba jednak pamiętać, że związek z zasadą równości zasad konstytucyjnych innych, niż zasady sprawiedliwości nie zawsze musi być tak oczywisty i ścisły (*wyrok z 18 grudnia 2000 r., sygn. K. 10/00, OTK ZU Nr 8/2000, s. 1450*).

Na tle przedmiotowej sprawy kryterium zróżnicowania stanowi zasada jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu. Powoduje, że wspólne nabycie takiego prawa możliwe jest tylko w przypadku określonych podmiotów (małżonków oraz

spadkobierców). W świetle kryteriów, o których była wcześniej mowa, zróżnicowanie sytuacji podmiotów wyrażających chęć wspólnego nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Wykonanie podstawowego celu spółdzielni mieszkaniowych nie wymaga aby spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu należało do jednej osoby, chociaż – jak dowodzi praktyka – pozwala spółdzielni na usprawnienie jej działalności. Dążenie do usprawnienia i uproszczenia działań spółdzielni nie może jednak prowadzić do naruszenia obowiązującego prawa oraz norm konstytucyjnych. Trudno przy tym wskazać inne wartości konstytucyjne uzasadniające wprowadzenie tak daleko idących ograniczeń w swobodzie nabywania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego na zasadzie współwłasności. Obowiązujący system prawa zapewnia bowiem ochronę praw spółdzielni w sposób wystarczający. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 215 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze pozostaje w sprzeczności z art. 32 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

5. Możliwość nabywania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu tylko jednoosobowo przez członka spółdzielni lub przez małżonków, ogranicza – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – bez konstytucyjnie uzasadnionej potrzeby, prawo do nabywania praw majątkowych. Z art. 64 ust. 1 Konstytucji nie można bowiem wyprowadzić wniosku, iż “prawo do praw majątkowych” oznacza możliwość nabywania tych praw jednoosobowo.

Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Prawo podmiotowe to konkretne uprawnienie przysługujące jednostce. Rodzi ono m.in. obowiązek władz publicznych podejmowania konkretnych działań umożliwiających realizację tego prawa. Należy przez to rozumieć także gwarantowanie możliwości uzyskiwania własności na tych samych zasadach przez podmioty charakteryzujące się tymi samymi cechami prawnie relevantnymi, to znaczy należącymi do kategorii podmiotów wyróżnionych przez pewną ich cechę prawnie istotną. Artykuł 215 § 1 prawa spółdzielczego ogranicza możliwość nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu na zasadzie współwłasności (np. przez współników spółki cywilnej, rodzeństwo). W świetle konstrukcji jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu, członkiem spółdzielni może być tylko jedna osoba, a w konsekwencji spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu może przysługiwać tylko jednej osobie (ewentualnie małżonkom).

Na treść spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu jako ograniczonego prawa do lokalu składają się dwa podstawowe uprawnienia: prawo do korzystania z przydzielonego członkowi lokalu oraz prawo do rozporządzania swoim prawem. Przepis art. 215 § 1 prawa spółdzielczego ogranicza prawo do rozporządzania swoim prawem, przez to że dopuszcza zbycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu tylko jednej osobie (ewentualnie małżonkom). Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu pozostaje zatem jedynym w obszarze polskiego prawa cywilnego prawem majątkowym – w dodatku zbywalnym, podlegającym dziedziczeniu oraz egzekucji, które nie może być przedmiotem wspólności (z wyjątkiem wspólności małżeńskiej). Traktując badaną normę jako ograniczenie innego niż własność prawa majątkowego, należy rozważyć czy ograniczenie w nabywaniu spółdzielczego prawa do lokalu na zasadzie współwłasności jest dopuszczalne w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, skoro zgodnie z art. 64 ust. 1 Konstytucji “każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności

wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. Rozważenia wymaga zatem kwestia zastosowania art. 31 ust. 3 Konstytucji do ograniczania innych niż własność praw majątkowych. Biorąc pod uwagę, że spółdzielcze prawo do lokalu jest prawem rzeczowym ograniczonym odmienności w zakresie ochrony mogą być formułowane ze względu na naturę tego prawa. Ustawodawca wprowadzając zachowuje swobodę kształtowania treści poszczególnych praw majątkowych, ale nie oznacza to całkowitej dowolności w ograniczaniu kręgu podmiotów uprawnionych z tytułu danego prawa. Ograniczenia muszą być związane z charakterem danego prawa i kształtowane z respektowaniem zasady proporcjonalności.

Granice ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności wyznacza zasada proporcjonalności oraz koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności. Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy gdy są konieczne w demokratycznym państwie nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela.

Tak też treść zasady proporcjonalności jest formułowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. *orzeczenie z 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94*, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12, *wyrok z 28 czerwca 2000 r., K. 34/99*, OTK ZU Nr 5/2000, s.796).

Dokonując oceny art. 215 § 1 prawa spółdzielczego trudno wskazać interes publiczny uzasadniający konieczność oparcia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego na zasadzie jednopodmiotowości. Jak już zwracano uwagę interesy spółdzielni, zwłaszcza jako wierzyciela, mogą być zaspokojone w ramach obowiązującego prawa. Ograniczenia w nabywaniu spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego na zasadzie współwłasności nie uzasadnia także cel działania spółdzielni. Przeciwnie, w warunkach gospodarki rynkowej racjonalne jest gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi spółdzielni w sposób, który umożliwi osiąganie jak najlepszych wyników ekonomicznych. Wymóg jednopodmiotowości niewątpliwie ogranicza krąg nabywców mieszkań spółdzielczych. Należy spodziewać się, że osoba przeznaczająca środki na zakup mieszkania oczekuje, że jej prawa zostaną ujawnione w akcie notarialnym, a w określonych przypadkach także w księdze wieczystej. Tymczasem wpis uprawnionego do własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego w dziale II księgi wieczystej musi być zgodny z zasadą jednopodmiotowości. Gdyby więc kilka osób postanowiło przeznaczyć wspólne środki na zakup własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, to w istocie możliwe jest zabezpieczenie praw majątkowych tylko jednej z nich.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie można wskazać konstytucyjnej podstawy ograniczenia korzystania z prawa określonego w art. 64 ust. 1 Konstytucji i tym samym należy uznać art. 215 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze za niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

6. W bezpośrednim związku z regulacją wynikającą z art. 215 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze pozostaje art. 216 prawa spółdzielczego. Zgodnie z tym przepisem, po ustaniu małżeństwa wskutek rozvodu lub unieważnienia, małżonkowie powinni w terminie jednego roku zawiadomić spółdzielnię, któremu z nich przypadło spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, albo przedstawić dowód wszczęcia

postępowania sądowego o podział tego prawa. Małżonek nie będący członkiem spółdzielni powinien złożyć deklarację członkowską w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym przypadło mu prawo do lokalu. Jeżeli małżonkowie nie dokonają czynności, o których mowa, 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.

W uchwale z 29 września 1987 r. (*III CZP 53/87*), Sąd Najwyższy uznał, że nie dokonanie przez byłych małżonków w terminie jednego roku – przewidzianego w art. 216 § 1 prawa spółdzielczego – obowiązku, nie uprawnia spółdzielni do podjęcia uchwały o wygaśnięciu spółdzielczego prawa do lokalu, bez wyczerpania trybu przewidzianego w § 2 tego przepisu, tj. bez wyznaczenia im dodatkowego, nie krótszego niż trzy miesiące (aktualnie 6 miesięcy) terminu do dokonania powyższych czynności. Podjęcie uchwały o wygaśnięciu spółdzielczego prawa do lokalu bez wyczerpania trybu przewidzianego w art. 216 § 2 prawa spółdzielczego może wchodzić w grę jedynie w razie istnienia podstaw do przyjęcia, że dokonanie czynności przez byłych małżonków lub jedno z nich po znacznym przekroczeniu terminu naruszałoby w konkretnych okolicznościach zasady współżycia społecznego.

Jednocześnie Sąd Najwyższy stwierdził, że przewidziany w § 1 art. 216 prawa spółdzielczego obowiązek byłych małżonków pozostaje w ścisłym związku z wyrażoną w art. 215 § 1 tego prawa zasadą, iż spółdzielcze prawo do lokalu może należeć tylko do jednej osoby albo do małżonków, w świetle której niedopuszczalne jest, by prawo to (poza okresem przejściowym) należało do kilku osób. Ponieważ celem przepisu nie jest pozbawienie byłych małżonków prawa do lokalu mieszkalnego, ale jedynie uporządkowanie stanu prawnego, obowiązek byłych małżonków określono jako powinność. Zakreślając przy tym terminy do dokonania przewidzianych w § 1 art. 216 prawa spółdzielczego powinności, nie opatrzone ich sankcjami bezpośrednio, lecz przeciwnie zastosowanie sankcji w postaci podjęcia uchwały o wygaśnięciu spółdzielczego prawa do lokalu wyraźnie uzależniono od uprzedniego wyznaczenia przez spółdzielnię dodatkowego terminu i od uprzedzenia o skutkach, jakie może spowodować niezachowanie tego terminu dodatkowego, a nie terminów określonych w samej ustawie (§ 2).

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że cel art. 216 prawa spółdzielczego, a mianowicie zapobieganie temu, by małżonkowie nie utracili prawa do lokalu tylko na skutek nieudolności, czy też nieznajomości przepisów, rysuje się w sposób szczególnie jaskrawy w stosunku do byłych małżonków, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, a więc ograniczone prawo rzeczowe, czyli prawo zbliżone, z ekonomicznego przynajmniej punktu widzenia, do prawa własności. Absolutnie nie do przyjęcia jest, by byli małżonkowie mogli utracić to prawo na skutek swojej nieporadności i nieznajomości przepisów, zwłaszcza, że z istoty stosunku członkostwa wynika obowiązek spółdzielni dbałości o interesy członków (*OSNC*, z. 1 z 1989 r., poz. 13).

Zwrócenie uwagi na wzmożoną ochronę uprawnień wynikających z przysługiwania własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu nabiera szczególnego znaczenia, skoro aktualnie art. 216 prawa spółdzielczego dotyczy tylko tego prawa. Jako ograniczone prawo rzeczowe powinno być ono chronione według ogólnej zasady ochrony tych praw, określonej w art. 251 kc.

Chociaż celem art. 216 jest – jak wywiódł Sąd Najwyższy, zapobieganie temu by małżonkowie nie utracili prawa do lokalu, to jednak podjęcie stosownej uchwały przez spółdzielnię, po wyczerpaniu wymaganego trybu, a nawet bez jego wyczerpania – jak

wynika z drugiej tezy uchwały, skutkuje wygaśnięciem spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Oznacza to utratę własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu i zwrot rozwiedzionym małżonkom jedynie wkładu budowlanego na warunkach określonych w art. 229 ustawy – Prawo spółdzielcze. Wyłaconą na tych zasadach równowartość spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu nie odpowiada wartości rynkowej lokalu mieszkalnego.

Analiza przyjętych rozwiązań, dotyczących spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, prowadzi do wniosku, że ustawodawca dążąc do rozstrzygnięcia kwestii praw do lokalu byłych małżonków – zdecydował się na przyjęcie rozwiązania o najdalej idących skutkach z punktu widzenia praw tych osób. Co prawda przepis ten został złagodzony, gdyż na mocy nowelizacji przepisów prawa spółdzielczego wydłużono termin dodatkowy z trzech miesięcy do sześciu, a wygaśnięcie spółdzielczego prawa do lokalu następuje nie automatycznie, ale na podstawie uchwały spółdzielni, podlegającej kontroli sądowej. Niemniej jednak przewidziana w art. 216 prawa spółdzielczego możliwość pozbawienia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu stanowi zasadniczy wyłom w ogólnych zasadach rządzących w polskim systemie prawnym stosunkami majątkowo-malżeńskimi, które nie znają obowiązku małżonków dokonywania podziału majątku pod rygorem jego utraty. Przyczyną takiej konstrukcji prawnej jest przestrzeganie reguły, że wyjątek od zasady jednopodmiotowości dotyczy tylko małżonków i nawet przejściowe odstępstwo od tej zasady wymaga ograniczenia w czasie. Nieuregulowanie po rozwodzie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w oznaczonym terminie skutkuje uchwałą o wygaśnięciu tego prawa. Takie rozwiązanie nie może być uznane za zgodne z konstytucyjną zasadą ochrony własności i innych praw majątkowych. Podobnie jak w przypadku art. 228 § 3 ustawy, należy stwierdzić, że realizacja zasady jednopodmiotowości nie usprawiedliwia ograniczeń w prawie własności.

Zgodnie z art. 215 § 2 ustawy – Prawo spółdzielcze, spółdzielcze prawo do lokalu przydzielonego obojgu małżonkom lub jednemu z nich w czasie trwania małżeństwa, dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodziny, należy wspólnie do obojga małżonków bez względu na istniejące między nimi stosunki majątkowe. Jeżeli między małżonkami istnieje rozdzielność majątkowa, do wspólności spółdzielczego prawa do lokalu, w kwestiach nie uregulowanych w przepisach niniejszego artykułu, przepisy o wspólności ustawowej stosuje się odpowiednio.

Wprowadzenie w art. 215 § 2 prawa spółdzielczego rozwiązania o charakterze szczególnym – w stosunku do unormowań zawartych w art. 32 i art. 33 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – ogranicza stosowanie tych ostatnich przepisów. Odmiennosc uregulowań w tym zakresie wskazuje na szczególne potraktowanie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego. Odrębność powołanych uregulowań nie może jednak prowadzić do utraty prawa majątkowego w postaci ograniczonego prawa rzeczowego. Racjonalny ustawodawca nie może stwarzać sytuacji prawnych, które uniemożliwiają zachowanie prawa majątkowego z przyczyn formalnych, bez konstytucyjnie uzasadnionych podstaw. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca zobowiązując małżonków do dokonania podziału majątku, pod rygorem wygaśnięcia spółdzielczego prawa do lokalu, przekroczył granice dopuszczalnej ingerencji, stosując środki ochrony nieproporcjonalne do wagi chronionych interesów spółdzielni. To czy podział majątku został dokonany nie wpływa na zakres roszczeń jakie może skierować spółdzielnia do osób faktycznie korzystających z lokalu. Jak wykazał Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 23/98, obowiązujące przepisy prawne w sposób wystarczający chronią prawa spółdzielni w zakresie dochodzenia wierzytelności (OTK ZU Nr 2/1999, s. 174).

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji wskazuje na podmiotową równość ochrony własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Przepis ten powoduje, że

wszystkie prawa majątkowe podlegają ochronie i że ochrona ta ma być równa dla wszystkich (tj. nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa). Przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale 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 prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tą ograniczać (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU Nr 3/1999, s. 240*). Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego jako ograniczone prawo rzeczowe, jest bez wątpienia prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji i tym samym podlega ochronie.

Jak podkreślił Rzecznik Praw Obywatelskich, gwarancja ochrony wynikająca z art. 64 ust. 2 Konstytucji powinna odnosić się do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. Dopiero zróżnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinuje zróżnicowanie zakresu ich ochrony. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu będąc ograniczonym prawem rzeczowym (art. 223 § 1 zd. 2, a także art. 244 kc) jest prawem zbywalnym, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji. Prawo takie ze swej istoty jest prawem na rzeczy cudzej, toteż różnice pomiędzy ochroną tego prawa, a ochroną prawa własności nie są wykluczone. Trybunał Konstytucyjny nie znalazł jednak podstaw by w zakresie podziału majątku wspólnego małżonków obowiązywały inne zasady niż te, które dotyczą prawa własności.

Co więcej, jak słusznie zauważa wnioskodawca, taka sama ochrona powinna przysługiwać osobom dziedziczącym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i rozwiedzionym małżonkom, którym spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu przysługiwało wspólnie w czasie małżeństwa. Sytuacja tych dwóch kategorii osób jest porównywalna. Niedochowanie terminów wyznaczonych do dokonania czynności zachowawczych nie może skutkować wygaśnięciem praw majątkowych, a przymusowego podziału majątku nie może uzasadniać konieczność realizacji zasady jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 228 § 3 prawa spółdzielczego: “Jeżeli własnościowe prawo do lokalu przeszło na kilku spadkobierców, przepis art. 233 ust. 1 stosuje się odpowiednio”. Ten ostatni przepis odnosi się do dziedziczenia domów jednorodzinnych w spółdzielni. Z ekonomicznego punktu widzenia, własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego wykazuje podobieństwo do odrębnej własności lokalu, spełnia bowiem taką samą funkcję społeczno-gospodarczą.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, pogląd o potrzebie nadania spółdzielczemu własnościowemu prawu do lokalu mieszkalnego możliwie szerokiej treści, podobnie jak to czyni ustawodawca co do uprawnień właściciela, jest w pełni uzasadniony. Tezę taką sformułował Sąd Najwyższy już w wyroku z 4 kwietnia 1969 r. na tle obowiązujących wówczas przepisów ustawy z 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach. Sąd Najwyższy stwierdził, że przysługujące członkom spółdzielni budowlano-mieszkaniowych prawa do lokalu, zwane spółdzielczymi prawami do lokalu, spełniają społeczną i ekonomiczną rolę własności domów jednorodzinnych. Zadaniem więc spółdzielni budownictwa mieszkaniowego jest zapewnienie członkom – ze względu na rozmiary ich wkładu finansowego – pozycji zbliżonej do tej, w jakiej znajdują się właściciele domów jednorodzinnych (*I CR 161/69, OSNC, z. 5 z 1970 r., poz. 81*).

Oceniając art. 216 prawa spółdzielczego z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji należy stwierdzić, że wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia nie znajdują konstytucyjnego uzasadnienia. Wprowadzenie ograniczenia w zakresie korzystania z

własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego ustanowione zostały w drodze ustawy, to jednak nie są konieczne z uwagi na zachowanie bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ani ze względu na ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Powodem przyjęcia zaskarżonej regulacji było raczej dążenie do tego by spółdzielnia miała możliwość uregulowania stanu prawnego lokalu i zadysponowania nim w przypadku wygaśnięcia spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego. Spełnienie przez byłych małżonków określonych wymogów miało zapewne służyć także realizacji wyrażonej w art. 215 § 1 ustawy zasady jednopodmiotowości spółdzielczego prawa do lokalu. W przypadku spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, tak dalece posunięta ingerencja ustawodawcy w prawa majątkowe obywateli, powodowana jedynie względami formalnymi, nie zasługuje na akceptację w świetle art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Cel, który chciał osiągnąć ustawodawca, nie mieści się bowiem w katalogu celów, których osiągnięcie upoważnia do ograniczania, a tym bardziej pozbawiania praw obywatelskich.

7. Zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 217 § 1 i 2 ustawy – Prawo spółdzielcze przewiduje obowiązek uzyskania zgody spółdzielni mieszkaniowej na wynajęcie lub oddanie w bezpłatne używanie całego lokalu mieszkalnego, przy czym wynajmowanie lub oddawanie w bezpłatne użytkowanie części lub całości przydzielonego lokalu mieszkalnego jest dopuszczalne dopiero po zamieszkaniu członka w tym lokalu. W związku z wejściem w życie ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych należy stwierdzić, że zakwestionowana regulacja dotyczy tylko spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (por. art. 9 ust. 7 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych).

Zasadniczą treścią tego prawa jest przysługujące członkom spółdzielni prawo używania przydzielonych im lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących własność spółdzielni (art. 213 § 1 prawa spółdzielczego). Jednakże własnościowe prawo do lokalu, w odróżnieniu od lokatorskiego prawa do lokalu jest prawem zbywalnym, dziedzicznym i podlegającym egzekucji. Na treść własnościowego prawa do lokalu składa się nie tylko prawo do korzystania z przydzielonego członkowi lokalu ale również prawo do rozporządzania nim.

Silniejszą ochronę własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego uzasadnia fakt, że członek spółdzielni obowiązany jest uczestniczyć w kosztach budowy, eksploatacji i utrzymania nieruchomości spółdzielczych przez wniesienie wkładu budowlanego na zasadach określonych w umowie i statucie, w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal oraz przez uiszczanie opłat związanych z użytkowaniem lokalu (art. 226 § 1 prawa spółdzielczego). Warto zauważyć, że np. w świetle ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903) jedyne zastrzeżenia odnośnie korzystania z lokalu dotyczą obowiązku utrzymywania lokalu w należytym stanie i przestrzegania porządku domowego. W zakresie nie uregulowanym ustawą, do własności lokali stosuje się przepisy kodeksu cywilnego (art. 13 ustawy).

Zgodnie z postanowieniami art. 223 § 1 i art. 217 § 1 i 2 prawa spółdzielczego, członkowi spółdzielni przysługuje dalej idące prawo do zbycia spółdzielczego własnościowego lokalu mieszkalnego, a nie przysługuje mu, bez zgody spółdzielni prawo wynajmowania lub oddania lokalu w bezpłatne użytkowanie.

Należy mieć przy tym na uwadze, że zgodnie 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.), podnajem lub oddanie w bezpłatne używanie lokalu wymaga zgody

wynajmującego, “jednakże wynajmujący nie może zgody odmówić bez uzasadnionej przyczyny”.

W świetle tej regulacji stwierdzić można, że prawo najemcy, a więc prawo o charakterze obligacyjnym jest w tym zakresie lepiej chronione niż ograniczone prawo rzeczowe. Spółdzielnia odmawiając zgody na wynajęcie lub oddanie w bezpłatne używanie lokalu może to czynić arbitralnie bez podania przyczyn odmowy.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek uzyskania zgody na wynajem stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w ukształtowane prawa majątkowe członków spółdzielni. Spółdzielnia jako zrzeszenie samorządne powinna mieć swobodę w kształtowaniu praw i obowiązków członków spółdzielni w zakresie, który ich interesów bezpośrednio dotyczy. Przepis art. 217 prawa spółdzielczego jest przepisem *iuris cogentis* i nie pozostawia miejsca na statutowe uregulowanie sprawy dopuszczalności wynajmowania lokali. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku z 21 maja 2001 r., iż na tle wykładni systemowej, a także biorąc pod uwagę podstawowe założenia ochrony własności przyjęte w regulacjach konstytucyjnych, nie może ulegać wątpliwości, że w przypadku kolizji interesów związanych z ochroną własności spółdzielczej i prawami związanymi z ochroną własnościowego prawa do lokalu, nie ma podstaw do przyznania bezwzględnego pierwszeństwa własności spółdzielczej. Inne stanowisko prowadzić by musiało do wniosku, że społeczna własność grupowa, tak jak w poprzedniej formacji ustrojowej, korzysta z uprzywilejowanej pozycji i ze szczególnych środków ochrony (*sygn. SK 15/00*).

Przyjęta konstrukcja przepisu art. 217 § 1 i 2 prawa spółdzielczego nie odpowiada prezentowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tezie, że ustawodawca powinien dostosowywać przepisy prawa spółdzielczego do nowych warunków społeczno-ekonomicznych, zwłaszcza wynikających z wprowadzenia reguł gospodarki rynkowej.

Nie można też pomijać faktu, że na mocy nowelizacji przepisów prawa spółdzielczego z 7 lipca 1994 r., jednej osobie może przysługiwać kilka własnościowych spółdzielczych praw do lokali. Można zatem przypuszczać, że niejednokrotnie nabycie kolejnego lokalu łączy się z zamiarem jego wynajęcia, w związku z tym warunek “zamieszkania” w lokalu, określony w art. 217 § 1 ustawy, wydaje się być w aktualnych warunkach nieracjonalny zwłaszcza, że w stosunku do spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu utracił moc przepis art. 204 ustawy – Prawo spółdzielcze, określający jako cel spółdzielczości mieszkaniowej “zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni i ich rodzin”.

Ponadto należy stwierdzić, że przepis art. 217 ustawy, który stanowi, że wynajęcie lub oddanie w bezpłatne użytkowanie części lub całości przydzielonego mieszkania dopiero po zamieszkaniu członka w tym lokalu, traci swoje zastosowanie w wyniku wejścia w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Obecnie spółdzielnie nie mogą przydzielać własnościowych spółdzielczych praw do lokalu, a więc nie może powstać sytuacja wynajęcia lub oddania w bezpłatne użytkowanie spółdzielczego lokalu własnościowego przed zamieszkaniem w nim członka.

Przyjęte w ustawie ograniczenie w korzystaniu z lokalu mieszkalnego przyznanego na zasadach własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu nie znajduje ponadto uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych i z tego względu art. 217 § 1 i 2 ustawy prawo spółdzielcze należy uznać za niezgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

8. Do podobnej konkluzji prowadzi analiza art. 238 § 3 ustawy – Prawo spółdzielcze. Zgodnie z tym przepisem członek, któremu przysługuje spółdzielcze prawo

do lokalu użytkowego, może ten lokal w całości lub w części wynająć albo oddać w bezpłatne użytkowanie tylko za zgodą spółdzielni.

Spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego jest prawem rzeczowym ograniczonym. Artykuł 238 § 1 prawa spółdzielczego przewidywał, że spółdzielnia mieszkaniowa może lokale użytkowe przydzielać członkom (osobom fizycznym lub prawnym) lub wynajmować zgodnie z postanowieniami statutu. Z chwilą przydziału powstaje spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, jako ograniczone prawo rzeczowe, do którego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu. Przepis ten został uchylony na podstawie art. 29 pkt 17 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Zgodnie z jej art. 1 ust. 2 pkt 2 przedmiotem działalności spółdzielni może być także budowanie lub nabywanie budynków w celu ustanowienia na rzecz członków odrębnej własności znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu. Członkowie spółdzielni nie będą mogli zatem uzyskiwać spółdzielczego prawa do lokalu użytkowego. Przepis art. 238 § 3 prawa spółdzielczego ma zastosowanie do lokali użytkowych przydzielonych na podstawie ustawy Prawo spółdzielcze. Skreślenie § 1 w art. 238 ustawy nie zmienia faktu, że spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego jest ograniczonym prawem rzeczowym i jako takie podlega ochronie w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Jak to już wielokrotnie podkreślano ochrona ograniczonego prawa rzeczowego jako prawa majątkowego powinna być maksymalnie zbliżona do ochrony odpowiedniej dla prawa własności. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji nie ma podstaw do ustanawiania ograniczeń w swobodzie wynajmowania (oddawania w bezpłatne używanie) lokalu użytkowego. Rozważając poszczególne wartości ujęte w tym przepisie, należy przypuszczać, że motywem wprowadzenia omawianych ograniczeń był interes osób trzecich, tj. spółdzielni oraz innych członków. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wartości te są wystarczająco chronione na podstawie innych uregulowań ustawy bądź postanowień statutowych. W konsekwencji należy uznać, że przepis art. 238 § 3 prawa spółdzielczego pozostaje w sprzeczności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.