

Ewa Bończak-Kucharczyk

Spółdzielnie mieszkaniowe

Komentarz



praktyczne komentarze



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Ewa Bończak-Kucharczyk

Spółdzielnie mieszkaniowe

Komentarz

Ewa Bończak-Kucharczyk

Spółdzielnie mieszkaniowe

Komentarz

Warszawa 2008



Oficyna
a Wolters Kluwer business

Wydawca:
Adam Choiński

Redakcja:
Monika Kwiatkowska

Korekta:
Mariusz Kulan

Skład, łamanie:
JustLuk, Łukasz Drzewiecki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008

ISBN: 978-83-7526-557-6

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	15
Rozdział 1	
Cele i zadania prac legislacyjnych roku 2000, 2001 oraz 2002	17
1.1. Wcześniejsze regulacje prawne dotyczące spółdzielni mieszkaniowych.....	17
1.2. Cele i założenia ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych prac nad ustawodawstwem spółdzielczym prowadzonych w latach 1998–2001.....	22
1.3. Cele nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonanej w 2002 r.	31
1.4. Cele nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonanej w 2005 r.	35
1.5. Cele nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych dokonanej w 2007 r.	36
Rozdział 2	
Znaczenie i stosowanie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych	39
2.1. Cele i zadania spółdzielni mieszkaniowej.....	39
2.2. Lokal i dom w rozumieniu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.....	48
2.2.1. Definicja lokalu w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych.....	48

2.2.2.	Definicja i podstawowe cechy lokalu w świetle ustawy o własności lokali i ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.....	52
2.2.3.	Ustanawianie odrębnej własności lokali	66
2.2.4.	Konsekwencje ustanowienia odrębnej własności lokali – nieruchomości wspólna	71
2.2.5.	Stosowanie w spółdzielniach mieszkaniowych definicji lokalu zawartej w ustawie o ochronie praw lokatorów	89
2.2.6.	Określenie pojęcia osoby bliskiej dla potrzeb spółdzielni mieszkaniowych	92
2.3.	Członkowie spółdzielni mieszkaniowej	95
2.3.1.	Członkostwo i rodzaje członków spółdzielni mieszkaniowej	95
2.3.2.	Wpisowe, udział i wkłady.....	106
2.4.	Specyficzne relacje między członkiem a spółdzielnią w spółdzielniach mieszkaniowych	110
2.4.1.	Opłaty.....	110
2.4.2.	Obowiązki majątkowe członków dysponujących spółdzielczym prawem do lokalu	111
2.4.3.	Obowiązki majątkowe właścicieli lokali	121
2.4.4.	Obowiązki członków oczekujących na ustanowienie przez spółdzielnię praw do lokali.....	133
2.4.5.	Ewidencje związane z opłatami wnoszonymi na rzecz spółdzielni mieszkaniowej	135
2.4.6.	Solidarna odpowiedzialność innych osób za wnoszenie opłat	139
2.4.7.	Terminy wnoszenia opłat i zmiana ich wysokości.....	142
2.4.8.	Podwyższanie opłat przez spółdzielnię mieszkaniowe w świetle ustawy o ochronie praw lokatorów.....	148
2.5.	Specyficzne zasady gospodarki spółdzielni mieszkaniowych.....	159
2.5.1.	Przeznaczenie pożytków i przychodów	159
2.5.2.	Niektóre zasady gospodarki spółdzielni mieszkaniowej	166

2.5.3. Fundusz remontowy spółdzielni mieszkaniowej oraz fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej w spółdzielni mieszkaniowej.....	178
2.6. Inne obowiązki osób używających lokali objętych działaniem ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych	184
2.7. Konsekwencje wygaśnięcia tytułu prawnego do lokalu	194
2.7.1. Obowiązek opróżnienia lokalu po wygaśnięciu tytułu prawnego	194
2.7.2. Eksmisja byłych lokatorów	201
2.7.3. Używanie lokalu przez byłych lokatorów bez tytułu prawnego	208
2.7.4. Wykonywanie wyroków eksmisyjnych	212
2.8. Znaczenie statutów spółdzielni mieszkaniowych	219
2.8.1. Obowiązkowa zawartość statutów spółdzielni mieszkaniowych w świetle ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych	219
2.8.2. Zawartość statutów i uprawnienia członków spółdzielni mieszkaniowych w świetle rozdziału 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych	221
2.8.3. Zawartość statutów spółdzielni mieszkaniowych w świetle prawa spółdzielczego	232
2.9. Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego.....	235
2.9.1. Treść spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego	235
2.9.2. Ustanowienie lokatorskiego prawa do lokalu – umowa o budowę lokalu i wkład mieszkaniowy	243
2.10. Wygaśnięcie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu i zwrot wkładu mieszkaniowego.....	252
2.11. Zamiana lokatorskiego prawa do lokalu na własnościowe prawo do lokalu.....	264
2.11.1. Warunki przekształcenia prawa lokatorskiego we własnościowe i koszty przekształcenia.....	264
2.11.2. Wcześniej obowiązujące ograniczenia możliwości przekształcenia praw lokatorskich we własnościowe	276
2.12. Zamiana lokatorskiego prawa do lokalu na własność	278

2.12.1. Warunki nabycia własności mieszkania lokatorskiego	278
2.12.2. Koszty przeniesienia własności lokalu na członka przez spółdzielnię.....	288
2.12.3. Ograniczenia w możliwości przekształcenia praw lokatorskich we własność.....	292
2.12.4. Szczególna sytuacja mieszkań spółdzielczych wybudowanych przy użyciu kredytu ze środków krajowego funduszu mieszkaniowego	293
2.13. Wyjątkowe warunki przekształcenia praw lokatorskich we własnościowe lub we własność na podstawie ustawy o pomocy państwa.....	295
2.14. Konsekwencje ustania małżeństwa lub śmierci małżonka dla lokatorskiego prawa do lokalu.....	298
2.14.1. Wspólność małżeńska lokatorskiego prawa do lokalu i jej ustanie	298
2.14.2. Skutki rozwodu.....	301
2.14.3. Skutki śmierci małżonka.....	305
2.14.4. Sytuacja domowników	307
2.15. Konsekwencje likwidacji lub upadłości spółdzielni mieszkaniowej dla lokatorskiego prawa do lokalu.....	314
2.16. Inne regulacje prawne dotyczące lokatorskiego prawa do lokalu.....	319
2.17. Spółdzielcze własnościowe prawa do lokali po wejściu w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.....	320
2.17.1. Wygaszanie własnościowych praw do lokali	320
2.17.2. Ograniczone prawa rzeczowe do lokali spółdzielczych	329
2.17.2.1. Treść spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego.....	329
2.17.2.2. Umowa o budowę lokalu w celu ustanowienia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.....	356
2.17.2.3. Ekspektatywa spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu.....	367

2.17.2.4. Własnościowe prawo do lokalu w przypadku likwidacji spółdzielni.....	370
2.17.2.5. Prawo do miejsc postojowych w garażach wielostanowiskowych i do garaży wolno stojących	375
2.17.2.6. Prawo do domów jednorodzinnych i lokali mieszkalnych budowanych w celu przeniesienia ich własności na rzecz członków	377
2.17.3. Zamiana własnościowych praw do lokali na własność	385
2.18. Ustanawianie odrębnej własności lokalu w spółdzielniach mieszkaniowych.....	395
2.18.1. Ustanawianie odrębnej własności lokali w drodze umowy w świetle ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych	395
2.18.2. Rozwiązanie umowy o budowę lokalu	405
2.18.3. Ustanawianie własności lokalu w wyniku umowy o budowę lokalu i w innych przypadkach.....	408
2.18.4. Członkostwo właścicieli lokali w spółdzielni mieszkaniowej	424
2.19. Ekspektatywa odrębnej własności lokalu w spółdzielniach mieszkaniowych.....	426
2.20. Szczególne uprawnienia właścicieli lokali w spółdzielniach mieszkaniowych.....	429
2.20.1. Prawo zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia	429
2.20.2. Likwidacja i przywrócenie możliwości podejmowania decyzji w ważnych sprawach dotyczących własnej nieruchomości	431
2.21. Kres działania ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych	438
2.22. Szczególne uprawnienia niektórych najemców do nabycia własności lokali w spółdzielni mieszkaniowej.....	442
2.23. Szczególne uprawnienia osób pozbawionych własności przez ustawę o spółdzielniach i ich związkach.....	458
2.24. Odrębna własność lokali w spółdzielniach mieszkaniowych	463
2.24.1. Stosowanie przepisów ustawy o własności lokali w spółdzielniach mieszkaniowych.....	463

2.24.2. Sprawowanie przez spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomością wspólną w oparciu o art. 27 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.....	470
---	-----

Rozdział 3

Dostosowanie innych ustaw do zmian wprowadzonych ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych	484
3.1. Zmiany prawa spółdzielczego	484
3.1.1. Zmiany w zakresie podziału spółdzielni.....	484
3.1.2. Inne zmiany prawa spółdzielczego	499
3.2. Zmiany innych ustaw	530

Rozdział 4

Wdrażanie ustawy i przechodzenie do nowego stanu prawnego w świetle przepisów przejściowych ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.....	539
4.1. Regulacja stanów prawnych gruntów	539
4.2. Spółdzielnia mieszkaniowa jako właściciel nieruchomości	557
4.3. Obowiązki organów spółdzielni związane z wejściem w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych	561
4.3.1. Podziały i scalenie nieruchomości	561
4.3.2. Oznaczanie poszczególnych lokali.....	573
4.3.3. Procedury podejmowania uchwały określającej przedmiot odrębnej własności lokali	597
4.4. Zmiany hipoteki na nieruchomościach spółdzielni mieszkaniowych w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali	606
4.5. Wyjątkowe zasady i przypadki przenoszenia własności lokali przez spółdzielnię mieszkaniową na osoby fizyczne	623
4.6. Konsekwencje niewykonania przez spółdzielnię mieszkaniową obowiązków związanych z wejściem w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych	627
4.7. Zmiany praw członków do mieszkań rotacyjnych	634
4.8. Przepisy karne.....	636
4.9. Inne zmiany.....	641
4.9.1. Zmiany statutów spółdzielni mieszkaniowych.....	641

4.9.2. Wejście w życie przepisów ustaw o spółdzielniach mieszkaniowych.....	644
Rozdział 5	
Problemy prawne i praktyczne, jakie mogą wystąpić w związku z realizacją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych po nowelizacji tej ustawy dokonanej w czerwcu 2007 r.....	646
Akty Prawne i Orzeczenia	667
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych.....	667
Fragmenty ustawy z dnia 19 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw	712
Fragmenty ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz niektórych innych ustaw	713
Fragmenty ustawy z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw	715
Fragmenty ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze	722
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r. Sygn. K. 23/98	765
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001 r. Sygn. SK 15/00	779
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2001 r. Sygn. K. 5/01	788
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2001 r. Sygn. K. 23/00	808
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 2004 r. Sygn. akt K 32/03	832
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2005 r. Sygn. akt K 42/02	853
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2005 r. Sygn. akt P 11/05.....	873
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 2006 r. Sygn. akt K 51/05	888

WYKAZ SKRÓTÓW

Źródła prawa

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.),
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.),
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. Nr 9, poz. 59 z późn. zm.),
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.),
- pr. geod. – ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.),
- pr. lok. – ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe (tekst jedn. Dz. U. z 1987 r. Nr 30, poz. 165 z późn. zm.),
- pr. sp. – ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.),
- u.g.n. – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.),
- u.k.w.h. – ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1361 z późn. zm.),

- u.o.p.l. – ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.),
- u.n.l.m. – ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 z późn. zm.),
- u.f.p.b.m. – ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.),
- pr. aut. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.),
- u.p.p.s.k. – ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115 z późn. zm.),
- u.z.p.z.b. – ustawa z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567 z późn. zm.),
- u.s.m. – ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1116 z późn. zm.),
- u.w.l. – ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 z późn. zm.).

WSTĘP

Celem tej książki jest przybliżenie czytelnikom przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zmian zachodzących w niej oraz w innych aktach prawnych dotyczących spółdzielni mieszkaniowych – przede wszystkim w ustawie z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, a także konsekwencji wyroków Trybunału Konstytucyjnego związanych z tymi ustawami.

Niniejsza publikacja nie jest więc typowym komentarzem do ustawy, ponieważ dzięki omówieniu przepisów innych aktów prawnych szerzej obrazuje sytuację, w jakiej działają obecnie spółdzielnie mieszkaniowe, a także unaocznia zmiany tej sytuacji, jakie nastąpiły w ostatnich sześciu latach.

Książka przeznaczona jest nie tylko dla prawników, ale przede wszystkim dla osób stale związanych z funkcjonowaniem spółdzielni mieszkaniowych – członków rad i zarządów spółdzielni, jak i dla zwykłych członków spółdzielni. Odzwierciedlony stan prawny jest aktualny na koniec sierpnia 2007 r.

Autorka ma nadzieję, że niniejsze opracowanie okaże się przydatne w rozwiązywaniu problemów napotykanym w codziennej praktyce.

Ewa Bończak-Kucharczyk

Rozdział 1

CELE I ZADANIA PRAC LEGISLACYJNYCH ROKU 2000, 2001 ORAZ 2002

1.1. WCZEŚNIEJSZE REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH

Historię ustawodawstwa spółdzielczego rozpoczęła w Polsce ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach (Dz. U. Nr 111, poz. 733, oraz tekst jedn. Dz. U. z 1934 r. Nr 55, poz. 495 i tekst jedn. Dz. U. z 1950 r. Nr 25, poz. 232), która nie zawierała szczególnych przepisów na temat spółdzielni mieszkaniowych i obowiązywała aż do 1961 r., jednak w kształcie zasadniczo zmienionym na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych. W tym okresie kwestie specyficzne dla funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych regulowane były przede wszystkim w statutach spółdzielni. Od 1954 r. obowiązywała też dodatkowo uchwała Prezydium Rządu Nr 269 z 28 maja 1954 r. w sprawie spółdzielni mieszkaniowych i zadań spółdzielczości w zakresie budownictwa mieszkaniowego (M.P. Nr 59, poz. 792). Zawierała ona załącznik w postaci wzorcowych statutów, w tym wzorcowy statut spółdzielni budowlano-mieszkaniowej uchwalony przez Centralny Związek Spółdzielczy.

Żaden z tych aktów nie określał, jakie prawo przysługuje członkowi spółdzielni mieszkaniowej do mieszkania, którego koszt budowy został w całości pokryty przez członka. Dopiero uchwała Rady Mini-

strów Nr 81 z 15 marca 1957 r. w sprawie pomocy Państwa dla budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności (M.P. Nr 22, poz. 157) wprowadzała trzy typy spółdzielni: mieszkaniowe (w istocie lokatorskie), budowlano-mieszkaniowe i spółdzielcze zrzeszenia budowy domów jednorodzinnych, ale także i ta uchwała nie określała praw do lokali w dwóch pierwszych rodzajach spółdzielni.

Nowy rozdział w ustawodawstwie spółdzielczym otwiera ustawa z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61; z 1974 r. Nr 47, poz. 281), w której także znajdujemy trzy typy spółdzielni o charakterze mieszkaniowym – spółdzielnie mieszkaniowe (lokatorskie), spółdzielnie budowlano-mieszkaniowe (własnościowe) oraz spółdzielcze zrzeszenia budowy domów jednorodzinnych. W każdym z wymienionych typów spółdzielni inaczej ukształtowane zostały prawa do lokali. W spółdzielniach lokatorskich członkowi przysługiwało prawo obligacyjne, niezbywalne i niepodlegające egzekucji. W spółdzielniach budowlano-mieszkaniowych członek dysponował ograniczonym prawem rzeczowym, zbywalnym i przechodzącym na spadkobierców oraz podlegającym egzekucji. W ostatnim przypadku członek stawał się właścicielem domu jednorodzinnego z chwilą przeniesienia przez zrzeszenie własności domów na poszczególnych członków po zakończeniu budowy. Nie można jednak było znaleźć w tej ustawie rozwiązania odpowiedniego dla tych spółdzielni funkcjonujących w okresie międzywojennym, które ustanowiły odrębną własność lokali w budynkach wielolokalowych na rzecz swoich członków na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 94, poz. 848)¹.

Ustawa z 1961 r. na dłuższy czas ukształtowała zasady funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Lokale mieszkalne w domach wielolokalowych nie mogły stać się własnością członków, lecz pozostawały w

¹ Można jedynie było na podstawie uchwały walnego zgromadzenia w sprawie zmiany statutu (podjętej większością $\frac{3}{4}$ głosów przekształcić spółdzielnię zajmującą się zarządzaniem częściami nieruchomości stanowiącymi współwłasność właścicieli lokali w spółdzielnię budowlaną mieszkaniową. Powodowało to utratę odrębnej własności lokali i nabycie w zamian przez członków ograniczonych praw do tych samych lokali i wymagało zgody wszystkich członków, którym przysługiwała odrębna własność lokali.

stawały własnością spółdzielni. Prawo do lokalu stanowiącego własność spółdzielni mogło przysługiwać tylko członkowi spółdzielni i tylko jednej osobie lub małżonkom. Każdy mógł być członkiem tylko jednej spółdzielni mieszkaniowej i mogło mu przysługiwać prawo do tylko jednego lokalu spółdzielczego.

Rażąca na tym tle wydawała się nierówność uprawnień członków w spółdzielniach budowlano-mieszkaniowych i w spółdzielczych zrzeszeniach budowy domów jednorodzinnych, ponieważ w obu przypadkach członkowie pokrywali pełne koszty budowy, ale w pierwszym przypadku nie uzyskiwali w zamian własności (tak jak w drugim), lecz jedynie ograniczone prawo rzeczowe. Często kwestionowano także inne rozwiązania dotyczące własnościowego prawa do lokalu, m.in. dotyczące zabezpieczenia praw spadkobierców, ograniczenia praw osób małoletnich, zabezpieczenia praw małżonków dysponujących wspólnym majątkiem.

Podstawowe rozwiązania ustawy z 1961 r. dotyczące spółdzielni mieszkaniowych i spółdzielczych praw do lokali mieszkalnych kontynuowała ustawa z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.). Zamiast trzech typów spółdzielni mieszkaniowych wprowadzała ona jednak jeden typ, gdyż od dnia jej wejścia w życie jedna spółdzielnia mogła zarówno przydzielać członkom mieszkania lokatorskie, jak i mieszkania własnościowe, a także budować domy jednorodzinne i lokale w domach wielolokalowych, których własność przenoszona była po zakończeniu budowy na członków. Utrzymane jednak zostały prawie wszystkie wcześniej ukształtowane zasady funkcjonowania spółdzielczych praw do lokali.

Ponadto ustawa z 1982 r. zniósła zakaz przynależności do więcej niż jednej spółdzielni mieszkaniowej i umożliwiła obojgu małżonkom członkostwo w spółdzielni w sytuacji, gdy spółdzielcze prawo do lokalu przysługuje tylko jednemu z nich. Jednocześnie wprowadziła przymusową własność majątkową małżeńską spółdzielczego prawa do lokalu przydzielonego dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodziny w czasie trwania małżeństwa i zwiększyła ograniczenia w zakresie dziedziczenia własnościowego prawa do lokalu.

Mimo przemian ustrojowych i gospodarczych Polski, przepisy omawianej ustawy w części dotyczącej spółdzielni mieszkaniowych nie zostały w latach dziewięćdziesiątych zasadniczo zmienione.

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz ustaw o księgach wieczystych i hipotece, Prawo spółdzielcze, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo lokalowe (Dz. U. Nr 115, poz. 496) wprowadziła m.in. możliwość zakładania ksiąg wieczystych dla ograniczonych praw rzeczowych do lokali spółdzielczych oraz możliwość obciążania tych praw hipoteką.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 90, poz. 419; z 1995 r. Nr 5, poz. 25) m.in. umożliwiła posiadanie przez jedną osobę lub małżonków ograniczonych praw rzeczowych do kilku lokali spółdzielczych, umożliwiła określanie w statucie wielkości przydzielanego przez spółdzielnię lokalu oraz umożliwiła wynajmowanie lokali mieszkalnych przez spółdzielnię, w tym wynajmowanie lokali osobom prawnym. Oprócz tego rozszerzała uprawnienia członków, którym przysługiwały spółdzielcze prawa do lokali użytkowych i powodowała, że prawa członków do garaży stały się spółdzielczymi prawami do lokali użytkowych. Ponadto na nowo definiowała wkład mieszkaniowy i uściślała zasady przekształcania lokatorskiego prawa we własnościowe.

Pozostawiono bez zmian konstrukcję przydziału lokalu, zasadę, że spółdzielcze prawo do lokalu może należeć tylko do jednej osoby lub do małżonków, zasadę przymusowej wspólności majątkowej małżonków oraz ograniczenia w zakresie wynajmowania lokali mieszkalnych przez członków bądź oddawania takich lokali w bezpłatne używanie, a także ograniczenia w zakresie zbywania i dziedziczenia własnościowego prawa do lokali i ograniczenia praw osób małoletnich.

Z krytyką spotykały się w tym czasie przepisy ogólne dotyczące wszystkich spółdzielni, jako niedostosowane do specyfiki spółdzielni mieszkaniowych oraz do aktualnych warunków gospodarczych i społecznych, a także zbyt mało chroniące prawa członków spółdzielni mieszkaniowych, zwłaszcza w przypadku konfliktu między członkiem a spółdzielnią lub przedstawicielami organów spółdzielni.

Na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych narastała sygnalizowana przez różne środowiska potrzeba bardziej radykalnych zmian prawa spółdzielczego i stosunków w spółdzielniach mieszkaniowych. Wyrazem tej potrzeby były zarówno projekty ustaw wnoszone do Sejmu w latach 1994–1996, jak i trzy poselskie propozycje kompleksowych regulacji prawnych dotyczących spółdzielni mieszkaniowych, jakie wniesiono do Sejmu w 1998 r.², a także liczne propozycje zmian niektórych tylko przepisów ustawy z 1982 r.

Jako podstawę dalszych prac wybrano wówczas projekt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, którego pierwotna konstrukcja różniła się jednak znacznie od uchwalonej ostatecznie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. Przede wszystkim tym, że projekt pierwotny przewidywał przekształcenie ograniczonych praw rzeczowych do lokali spółdzielczych we własność z mocy prawa (a nie jak ostatecznie przyjęto, na wniosek osoby zainteresowanej), a także przyznawał z mocy prawa własność lokali tym, którzy pokryli pełne koszty budowy lokali używanych przez siebie na podstawie innych tytułów prawnych niż spółdzielcze prawa do lokali.

Pierwotna wersja projektu likwidowała ograniczone prawa rzeczowe i prowadziła do radykalnego uregulowania (na rzecz spółdzielni) stanu prawnego użytkowanych przez spółdzielnie mieszkaniowe gruntów, na których wybudowano budynki mieszkalne. W trakcie prac sejmowych projekt ten ulegał daleko idącym modyfikacjom, m.in. ze względu na negatywne stanowisko rządu. Niestety był też przedmiotem ostrej walki politycznej, która sprawiła, że radykalna zmiana konstrukcji projektu ustawy nastąpiła dopiero w trakcie drugiego czytania, wobec czego poważne prace mające na celu nadanie nowym propozycjom właściwego kształtu toczyły się już po drugim czytaniu i musiały dotyczyć jedynie poprawek wniesionych w drugim czytaniu. Poprawki te były bardzo liczne, lecz podporządkowane różnym koncepcjom, w części ze sobą sprzeczne oraz często niedopracowane.

² Były to: projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo spółdzielcze wniesiony przez posłów SLD (druk sejmowy nr 315), projekt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wniesiony przez posłów UW i AWS (druk sejmowy nr 407) oraz projekt ustawy o uregulowaniu stosunków własnościowych w spółdzielniach mieszkaniowych wniesiony przez posłów AWS (druk sejmowy nr 399).

Stąd liczne niedociągnięcia widoczne w ostatecznym kształcie ustawy, których nie udało się wyeliminować, mimo wysiłków, jakie włożył Senat w jej poprawianie.

Propozycje zmian przepisów dotyczących spółdzielni nie ograniczały się zresztą do spółdzielni mieszkaniowych i do wspomnianych wcześniej projektów ustaw. Do łaski marszałkowskiej wpływały bowiem również inne projekty ustaw mające w sposób kompleksowy uregulować zasady funkcjonowania wszystkich spółdzielni, a nie tylko mieszkaniowych. Na uwagę zasługują tu przede wszystkim projekty ustaw mających zastąpić całe dotychczasowe prawo spółdzielcze lub część ogólną ustawy z 1982 r. Ostatecznie w dniu 25 lipca 2001 r. została uchwalona przez parlament ustawa o spółdzielniach, która jednak nie weszła w życie z powodu weta prezydenta zgłoszonego już po zaprzestaniu prac przez Sejm III kadencji.

1.2. CELE I ZAŁOŻENIA USTAWY O SPÓŁDZIELNIACH MIESZKANIOWYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH PRAC NAD USTAWODAWSTWEM SPÓŁDZIELCZYM PROWADZONYCH W LATACH 1998–2001

Ostateczny kształt ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych uchwalonej 15 grudnia 2000 r. odzwierciedlał przekonanie, że ustawodawstwo spółdzielcze powinno składać się z ustawy podstawowej, mającej zastosowanie do wszystkich spółdzielni i charakter konstytucji spółdzielczej (nazywanej też przez niektórych ustawą matką), oraz z kilku ustaw zawierających przepisy szczególne dotyczące różnych rodzajów spółdzielni (mieszkaniowych, pracy, rolniczych etc.).

Ustawa o charakterze ogólnym, nad którą prace wkrótce rozpoczęto, miała zastępować ogólne przepisy ustawy z 1982 r. Prawo spółdzielcze, a pierwszą spośród pozostałych ustaw spółdzielczych miała być ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych.

Zakładano, że spółdzielnie mieszkaniowe w istotny sposób różnią się od innych spółdzielni. Powstają w innym celu, nie po to, by prowadzić działalność gospodarczą w interesie członków, lecz po to,

by zaspokajać ich potrzeby mieszkaniowe. Także majątek spółdzielni mieszkaniowych służy przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a nie działalności gospodarczej. Członkowie spółdzielni mieszkaniowych ponoszą inne obciążenia niż członkowie pozostałych spółdzielni, wpłacają niewystępujące w innych spółdzielniach wkłady budowlane i mieszkaniowe i łączy ich ze spółdzielnią mieszkaniową inny typ stosunków niż w spółdzielniach powstałych w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Z tych względów uznano, że spółdzielnie mieszkaniowe „zasługują” na odrębną ustawę, która poświęcona będzie właśnie kwestiom, które w innych typach spółdzielni nie występują.

Takie założenie było równoznaczne z przyjęciem, że nowa ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie będzie regulowała tego, co wspólne dla wszystkich spółdzielni, a więc np. tego, czym w ogóle jest spółdzielnia, jak się ją zakłada i rejestruje, jakie są podstawowe prawa i obowiązki członków, jakie są i jak działają organy (władze) spółdzielni, jak wyglądają w spółdzielni mechanizmy kontrolne i postępowanie wewnątrzspółdzielcze, jak się spółdzielnię likwiduje, dzieli itp. Takie kwestie miała bowiem regulować ustawa o charakterze ogólnym. Przyjęto zatem, że podstawy funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych zawarte będą w dwóch ustawach – w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych i w ustawie ogólnej (o spółdzielniach).

Zakładano ponadto, że aktualny kształt ustawodawstwa spółdzielczego nie jest korzystny dla członków spółdzielni mieszkaniowych, a obowiązujące przepisy niezbyt dobrze chronią prawa członków, ułatwiając narastanie w spółdzielniach (zwłaszcza dużych) negatywnych zjawisk, takich jak brak wpływu członków na działanie spółdzielni, anonimowość organów (władz) spółdzielni dla większości członków, wyalienowany od rzesz członkowskich sposób działania organów spółdzielni, brak kontroli członków nad sprawami finansowymi spółdzielni (i kosztami ponoszonymi przez spółdzielnię), niedostateczna w praktyce odpowiedzialność członków organów spółdzielni za nieprawidłowości lub nadużycia.

Krytykowano też dominację spółdzielni nad członkami (w rzeczywistości najczęściej dominację zarządu spółdzielni), zwłaszcza łatwość w pozbawieniu członka prawa do lokalu (poprzez pozbawienie

go członkostwa) oraz słabą pozycję członka w sporach z własną spółdzielnią, korzystającą z fachowej (opłacanej przecież przez członków) obsługi prawników, którzy z kolei często wykorzystują przeciw członkom mankamenty i luki obowiązujących przepisów.

Dostrzegano też konieczność dokonania większych i szybszych przeobrażeń w spółdzielczości mieszkaniowej oraz to, że przeobrażeń tych nie ułatwia niski poziom wiedzy prawnej członków spółdzielni oraz fakt, że większość z nich nie zna nawet statutu swojej spółdzielni. Zostali bowiem członkami spółdzielni nie z własnego wyboru, ale dlatego, że była to jedyna dostępna dla nich droga uzyskania dachu nad głową. Więc większość z nich nigdy nie była spółdzielcami z prawdziwego zdarzenia, a niektórzy traktują własną spółdzielnię jak twór obcy, całkowicie zewnętrzny, a nawet wrogi.

Zwracano też uwagę na szybkie tempo przemian gospodarczych w Polsce, w tym na szybki rozwój rynku nieruchomości, na konieczność wprowadzenia dalszych ułatwień w rozwoju tego rynku oraz konieczność usuwania barier w sprawnym obrocie lokalami mieszkalnymi. Taką barierą wydawała się zbyt duża różnorodność tytułów prawnych do lokalu, w tym występujące tylko w spółdzielniach mieszkaniowych ograniczone prawa rzeczowe do mieszkalnych lokali spółdzielczych, których zbycie uzależnione było od woli spółdzielni (od przyjęcia nabywcy w poczet członków). Podkreślano także, że zniesienie tego prawa byłoby wskazane także i z tego powodu, że wydaje się ono niesprawiedliwe wobec członków, którzy, aby to prawo uzyskać, opłacili pełny koszt wybudowania swoich lokali. Gdyby sami prowadzili budowę, zamówili budowę lokalu u dewelopera lub nawet budowali w spółdzielni dom jednorodzinny albo szeregowy, zostaliby właścicielami domu lub mieszkania, za którego budowę zapłacili. Tymczasem nabywając od spółdzielni mieszkaniowej własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, mimo opłacenia pełnych kosztów budowy tego lokalu, stawali się jedynie jego użytkownikami, gdyż lokal ten pozostawał własnością spółdzielni. (Przy okazji podnoszono też, iż wbrew tym faktom, część członków spółdzielni dysponujących ograniczonymi prawami rzeczowymi żywi przekonanie, że są właścicielami swoich mieszkań spółdzielczych).