

1 Spółdzielnie mieszkaniowe w nowym otoczeniu społeczno-gospodarczym

Teodor Skotarczak, Monika Śpiewak-Szyjka

1.1. | Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce

Potrzeby mieszkaniowe w Polsce były i są nieporównywalne w stosunku do innych społeczeństw, bowiem w wyniku działań wojennych społeczeństwo polskie poniosło ogromne straty, co skutkowało w następnych okresach podejmowanymi próbami ich sukcesywnego zaspokajania. Jednocześnie po wojnie istniała struktura społeczna, w której znaczna część mieszkańców kraju była zatrudniona w rolnictwie. W wyniku przeobrażeń społecznych i realizacji rozwoju gospodarczego kraju poprzez rozwój przemysłu, szczególnie ciężkiego, nastąpiła zmiana struktury społecznej, której skutkiem była migracja ludności wiejskiej do miasta [Drozd-Jaśniewicz, 2011, s. 61].

Historię ustawodawstwa spółdzielczego rozpoczęła w Polsce ustawa z dnia 29 października 1920 roku o spółdzielniach [Dz.U. z 1920 r., nr 111, poz. 733], która nie zawierała szczególnych przepisów na temat spółdzielni mieszkaniowych i obowiązywała aż do 1961 roku (zmieniona na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX wieku). W tym okresie kwestie specyficzne dla funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych regulowane były przede wszystkim w ich statutach. W czasie wojny spółdzielnie mieszkaniowe prowadziły swoją statutową działalność w różnym zakresie. W 1944 roku w Lublinie odbył się I Kongres Spółdzielczości, na którym została złożona deklaracja poparcia dla nowych władz. Okres powojenny w gospodarce mieszkaniowej to przejmowanie przez państwo kontroli nad zasobem mieszkaniowym, w tym m.in. upaństwowienie mienia opuszczonego oraz ograniczenie własności prywatnej do pięciu izb. W latach 1945–1950 spółdzielnie odtwarzały swoje za-

soby i budowały nowe. Oddano do użytku 43,5 tys. mieszkań spółdzielczych, w tym ok. 2,5% to izby w zasobach spółdzielczych.

Zahamowanie rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej nastąpiło wraz z powołaniem przy Ministerstwie Odbudowy Zakładu Osiedli Robotniczych (26 kwietnia 1948 roku). Odebrano tym samym spółdzielniom mieszkaniowym prawo do inwestowania, które uzyskał ZOR. Konsekwencją była również centralna dystrybucja mieszkań [Foryś, Nowak, 2012, s. 26].

Od 1954 roku obowiązywała też uchwała Prezydium Rządu 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 ww. aktów nie określał jednak, jakie prawo przysługuje członkowi spółdzielni mieszkaniowej do mieszkania, którego koszt budowy został w całości pokryty przez członka. Dopiero uchwała Rady Ministrów z 15 marca 1957 roku w sprawie pomocy państwa dla budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności [M.P. nr 22, poz. 157] wprowadziła trzy typy spółdzielni: mieszkaniowe (lokatorskie), budowlano-mieszkaniowe i spółdzielcze zrzeszenia budowy domów jednorodzinnych.

W latach 1957–1958 pojawiły się pierwsze spółdzielnie mieszkaniowe. Rok 1959 zapoczątkował dalsze rozszerzanie wpływu państwa na spółdzielczość mieszkaniową [Bończak-Kucharczyk, 2003, s. 11].

W latach sześćdziesiątych XX wieku podjęto próbę zwiększenia efektywności i wolumenu budownictwa mieszkaniowego. Okres ten charakteryzował się głównie tym, że wprowadzono technologie wielkopłytowe, a szczególnie charakterystyczna była budowa mieszkań z kuchniami bez okien. Nowy rozdział w ustawodawstwie spółdzielczym otwiera ustawa z dnia 17 lutego 1961 roku o spółdzielniach i ich związkach [Dz.U. nr 12, poz. 61 ze zm.], która również wprowadziła trzy rodzaje spółdzielni o charakterze mieszkaniowym jak powyższa uchwała, jednak w każdym typie spółdzielni mieszkaniowej inaczej zostały ukształtowane prawa do lokali.

W spółdzielniach lokatorskich członkowi przysługiwało prawo obligacyjne, niezbywalne i niepodlegające egzekucji. W spółdzielniach budowlano-mieszkaniowych członek dysponował ograniczonym prawem rzeczowym, zbywalnym, 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.

Ustawa z 1961 roku na dłuższy czas ukształtowała zasady funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych. Lokale mieszkalne w domach wielolokalowych nie mogły się stać własnością członków, bowiem pozostawały 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 tylko do jednego lokalu spółdzielczego [Bończak-Kucharczyk, 2003, s. 11].

W następnym okresie, tzw. gierkowskim, budownictwo mieszkaniowe realizowane w zasadniczej mierze przez spółdzielczość mieszkaniową opierało się na prefabrykacji. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy z dnia 22 lipca 1952 roku w art. 67 pkt 5 stanowiła, iż „w trosce o dobro rodziny Polska Rzeczpospolita Ludowa dąży do poprawy sytuacji mieszkaniowej, przy współudziale obywateli rozwija i popiera różne formy budownictwa mieszkaniowego, a szczególnie budownictwa spółdzielczego, oraz dba o racjonalną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi” [Dz.U. nr 33, poz. 232]. Przepis powyższy obowiązywał do 1976 roku. Spółdzielczość mieszkaniowa współuczestniczyła i realizowała programy rządowe, będąc ich głównym beneficjentem w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

Na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku inwestycje spółdzielcze stanowiły ponad połowę liczby budowanych mieszkań ogółem i trzy czwarte liczby mieszkań realizowanych w ramach budownictwa uspołecznionego [Andrzejewski, 1987, s. 188]. W okresie tym budownictwo spółdzielcze było więc podstawową formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności.

W czerwcu 1982 roku rząd przyjął „Założenia programowe budownictwa mieszkaniowego do roku 1990 wraz ze zmianami niektórych zasad polityki mieszkaniowej”. Przyjęto, że skrócenie drogi do pozyskania mieszkania można uzyskać poprzez zwiększenie zaangażowania obywateli w budowę własnego mieszkania przy ścisłym współdziałaniu państwa, władz terenowych i zakładów pracy. Uznano, iż rola państwa powinna polegać przede wszystkim na tworzeniu warunków o charakterze organizacyjnym, prawnym oraz gospodarczym dla działań indywidualnych obywateli, spółdzielni mieszkaniowych, zespołów pracowniczych i młodzieżowych, zakładów pracy i władz terenowych. Założenia polityki mieszkaniowej mające na celu zwiększenie udziału środków własnych ludności w finansowaniu budownictwa spowodowały zmianę stosowanych zasad wsparcia finansowego ze strony państwa. Największą pomoc finansową mogły uzyskać spółdzielnie oraz członkowie spółdzielni na budowę mieszkań lokatorskich, a w następnej kolejności na mieszkania typu

własnościowego. Zgodnie z warunkami obowiązującymi w 1983 roku w przypadku mieszkań lokatorskich wkład własny wynosił 10% kosztów budowy, pozostała zaś część finansowana była w 40% z kredytu długoterminowego o okresie spłaty do 60 lat i w 50% z dotacji. W przypadku mieszkań własnościowych wkład własny wynosił 20%, a kredyt 80% kosztów budowy. Okres spłaty kredytu wynosił 50 lat, jednakże w przypadku spłacenia kredytu przed zasiedleniem przysługiwała dotacja w wysokości 20% kosztów budowy. Kredyt oprocentowany był w wysokości 1% w skali roku. Również budownictwo jednorodzinne od roku 1983 zostało objęte dogodniejszymi warunkami finansowania, polegającymi na przedłużeniu okresu spłaty kredytów i obniżeniu oprocentowania [Drozd-Jaśniewicz, 2011, s. 63].

Realnym przejawem zapoczątkowanych zmian było wdrożenie nowego systemu ekonomiczno-finansowego i zasad gospodarki finansowej, a także uchwalenie nowej ustawy z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze [Dz.U. z 2003 r., nr 188, poz. 1848]. Rozwiązania zawarte w ustawie utrzymały organizację ruchu spółdzielczego w formie centralnych związków i Naczelnej Rady Spółdzielczej. Jednakże stosownie do postanowień tej ustawy związek spółdzielczy był samorządną organizacją spółdzielczą. Istotna zmiana nastąpiła więc już w definicji związku spółdzielczego, w której wprowadzono określenie samorządności. Jego utworzenie następowało z inicjatywy organizacji spółdzielczych (spółdzielni i ich związków) wyrażonej w uchwałach walnych zgromadzeń (zjazdów delegatów) tych organizacji. Celem związku spółdzielczego było zapewnienie zrzeszonym w nim organizacjom spółdzielczym pomocy w ich działalności statutowej. Związki wspierały w szczególności działalność spółdzielni i współdziałały w tym zakresie z administracją terenową, samorządową i państwową. Związek spółdzielczy niebędący centralnym związkiem miał obowiązek zrzeszania się we właściwym dla niego centralnym związku spółdzielczym oraz w inne związki spółdzielcze [Drozd-Jaśniewicz, 2011, s. 64–65]. Ponadto ustawa ta zamiast trzech typów spółdzielni mieszkaniowych wprowadziła jeden rodzaj, bowiem od dnia jej wejścia w życie jedna spółdzielnia mogła przydzielać członkom zarówno mieszkania lokatorskie, jak i mieszkania własnościowe, a także budować domy jednorodzinne i lokale w domach wielolokalowych, których własność przenoszona była na członków po zakończeniu budowy. Zniosła też 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 w celu zaspokojen-

nia potrzeb mieszkaniowych rodziny w czasie trwania małżeństwa i zwiększyła ograniczenia dotyczące dziedziczenia własnościowego prawa do lokalu.

Mimo przemian ustrojowych i gospodarczych, jakie dokonały się w Polsce, przepisy ustawy z 1982 roku nie zostały w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku zasadniczo zmienione. Ustawa z dnia 25 października 1991 roku 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 roku o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz o zmianie niektórych innych ustaw [Dz.U. nr 90, poz. 419 ze zm.] m.in. umożliwiła posiadanie przez jedną osobę lub małżonków ograniczonych praw rzeczowych do kilku lokali spółdzielczych, umożliwiła określanie w statucie wielkości przydzielonego przez spółdzielnię lokalu oraz umożliwiła wynajmowanie lokali mieszkalnych przez spółdzielnię, w tym wynajmowanie lokali osobom prawnym. Oprócz tego rozszerzyła uprawnienia członków, którym przysługiwały spółdzielcze prawa do lokali użytkowych, i uregulowała kwestie związane z prawami członków do garaży, które z mocy ustawy stały się spółdzielczymi prawami do lokali użytkowych.

W latach dziewięćdziesiątych z krytyką spotkały się przepisy ogólne dotyczące wszystkich spółdzielni jako niedostosowane do specyfiki spółdzielni mieszkaniowych oraz niedostosowane 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 [Bończak-Kucharczyk, 2003, s. 13].

W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku został wprowadzony program wspierania budownictwa, polegający na udzielaniu przez państwo kredytów preferencyjnych na budowę lokali mieszkalnych o umiarkowanym czynszu. Zasady udzielania kredytów zostały uregulowane w ustawie z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego [Dz.U. z 2013 r., poz. 255]. Zgodnie z postanowieniami ustawy kredyty na budownictwo społeczne mogły być udzielane TBS na budowę mieszkań pod wynajem oraz spółdzielniom mieszkaniowym na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane mające na celu budowę mieszkań lokatorskich. Kredyty mogły być udzielane na finansowanie do 70% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjnego. Finansowanie budowy mieszkań lokatorskich odbywało

się za pomocą środków z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego [Drozd-Jaśniewicz, 2011, s. 74–75].

Zasadnicze zmiany dotyczące rozwoju mieszkalnictwa w przepisach konstytucyjnych wprowadziła Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Zgodnie z art. 75 obowiązującej konstytucji władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Ochronę praw lokatorów określa ustawa. Transformacja ustrojowa, w tym zmiany konstytucyjne uwolniły spółdzielczość z realizacji programów rządowych, jednocześnie spółdzielczość mieszkaniowa nie została w konstytucji wymieniona jako podmiot, który powinien te potrzeby zaspokoić. Przepisy te były wynikiem urynkowania gospodarki, w tym również mieszkalnictwa, oraz zmian ustrojowych.

Nawiązując do powyższego, należy też wskazać wymienione w ustawie z 1982 roku formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni:

- lokatorskie spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego,
- własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego,
- prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej.

Kolejne zmiany w spółdzielczości mieszkaniowej przyniosła ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych [Dz.U. z 2013 r., poz. 1222], która była później wielokrotnie nowelizowana.

Ustawa ta, według wielu autorów, od samego początku zawierała rozwiązania wadliwe, niezgodne z Konstytucją RP, a skutkujące pozbawieniem spółdzielni majątku na mocy rozwiązań ustawowych, bez prawa decyzji organów statutowych. Jedną z regulacji był art. 37, który stanowił, iż po wejściu w życie ustawy spółdzielnia mieszkaniowa nie może ustanawiać spółdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych, spółdzielczych praw do lokali użytkowych, w tym garaży, ani praw do miejsc postojowych w wielostanowiskowych lokalach garażowych. Wprowadzono także możliwość nabycia na własność lokatorskich mieszkań przez członków spółdzielni na warunkach określonych w ustawie. Założeniem wprowadzenia spółdzielczych własnościowych i spółdzielczych lokatorskich praw do lokali było zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych różnych grup społecznych o zróżnicowanym statusie materialnym. Osoby posiadające środki finansowe nabywały spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, wnosząc pełną równowartość kosztów wybudowania lokalu, natomiast osoby nieposiadające takich środków wносиły wyłącznie wkład mieszkaniowy, stanowiący różnicę pomiędzy kosztami budowy lokalu

a pomocą finansową państwa przekazaną na budowę. Przy czym założeniem było, iż osoba posiadająca lokatorskie prawo do lokalu nigdy nie stanie się jego właścicielem. Wprowadzenie więc możliwości nabycia tego lokalu za kwotę symboliczną stanowiło naruszenie konstytucyjnej zasady równości obywateli. Ponadto obowiązek przeniesienia własności lokalu na pisemne żądanie członka spowodował znaczne uszczuplenie majątku spółdzielni poprzez konieczność wyprowadzenia z majątku spółdzielni lokali wyodrębnionych. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 maja 2001 roku uznał omawiany przepis za niekonstytucyjny [Drozd-Jaśniewicz, 2011, s. 78–79].

Proces ustanowienia odrębnej własności lokalu rozpoczyna się od złożenia przez zainteresowanego stosownego wniosku, a kończy podpisaniem umowy ze spółdzielnią o przeniesienie własności lokalu w formie aktu notarialnego i wpisem do księgi wieczystej.

I tak, art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi, iż na pisemne żądanie członka, któremu przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielnia jest obowiązana zawrzeć z tym członkiem umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu przez niego:

- spłaty przypadającej na jego lokal części kosztów budowy będących zobowiązaniami spółdzielni, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego wraz z odsetkami,

- spłaty nominalnej kwoty umorzenia kredytu lub dotacji w części przypadającej na jego lokal, jeżeli spółdzielnia skorzystała z pomocy podlegającej odprowadzeniu do budżetu państwa uzyskanej ze środków publicznych lub z innych środków,

- spłaty zadłużenia z tytułu opłat za używanie lokalu.

Zgodnie z tą ustawą na pisemne żądanie członka lub osoby niebędącej członkiem spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, spółdzielnia mieszkaniowa jest obowiązana zawrzeć umowę przeniesienia własności lokalu po dokonaniu:

- spłaty przypadających na ten lokal części zobowiązań spółdzielni związanych z budową, w tym w szczególności odpowiedniej części zadłużenia kredytowego spółdzielni wraz z odsetkami,

- spłaty zadłużenia z tytułu opłat za korzystanie z lokalu.

Jeśli chodzi o przekształcenie spółdzielczych własnościowych praw do lokalu, to koszty, jakie poniosą posiadacze tych praw, obejmują:

- zawarcie aktu notarialnego,

- założenie księgi wieczystej oraz dokonanie do niej wpisu.