

*Andrzej Mączyński*

## **Pojęcie i zakres działalności spółdzielni mieszkaniowej**

### **I**

Znaczenie społeczne przepisów regulujących problematykę spółdzielczości mieszkaniowej<sup>1</sup> jest uzasadnione tym, że liczba osób zajmujących lokale spółdzielcze jest porównywalna z liczbą osób zajmujących lokale na podstawie stosunku najmu, a zarazem znacznie większa od liczby osób będących właścicielami lokali lub położonych w miastach budynków. Podstawowym źródłem prawa w tej dziedzinie jest obecnie ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>2</sup>. Wraz z jej wydaniem przepisy dotyczące spółdzielni mieszkaniowych zostały po raz pierwszy zebrane w odrębnej ustawie.

Przypomnieć można, że wprawdzie spółdzielnie prowadzące działalność zmierzającą do dostarczenia swym członkom lokali nadających się do zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych powstawały na ziemiach polskich już pod koniec XIX wieku, ale ani obowiązujące wówczas prawa państw zaborczych<sup>3</sup>, ani wydana niedługo po odzyskaniu niepodległości

---

<sup>1</sup> Już od dawna ogół tych przepisów proponuje się nazywać „spółdzielczym prawem mieszkaniowym”; zob. S. Łęczycki, *Z zagadnień prawa mieszkaniowego*, PiP 1964, z. 1, s. 45; tenże, *Uwagi o społeczno-gospodarczych założeniach rozwoju spółdzielczego prawa mieszkaniowego*, PiP 1964, z. 11, s. 704.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 2; zm.: Dz.U. z 2001 r. Nr 57, poz. 601, Nr 154, poz. 1802, z 2002 r. Nr 240, poz. 2058.

<sup>3</sup> Wymienia je M. Gersdorf, [w:] M. Gersdorf, J. Ignatowicz, *Prawo spółdzielcze, Komentarz*, Warszawa 1966, s. 5.

ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach<sup>4</sup> nie zawierały przepisów przewidujących szczególną regulację dotyczącą takich spółdzielni. Nieliczne przepisy o tak określonym zakresie zastosowania pojawiły się w jej tekście dopiero później, w wyniku nowelizacji dokonanych w latach 1923 i 1934<sup>5</sup>. Nie zostały one jednak przeniesione do jednolitego tekstu<sup>6</sup>, ogłoszonego w następstwie gruntownej nowelizacji dokonanej w 1949 r. Rozporządzenie Prezydenta z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali<sup>7</sup> wydane zostało z myślą o spółdzielniach mieszkaniowych, ale żaden z przepisów nie ograniczał jego zastosowania tylko do lokali w budynkach spółdzielczych. Pierwsze wydane w okresie powojennym przepisy ustawowe odnoszące się do spółdzielni mieszkaniowych dotyczyły tylko wyłączenia spod publicznej gospodarki lokalami budynków należących do (niektórych) spółdzielni<sup>8</sup>. Jej istota polegała na tym, że lokal mógł być zajmowany tylko przez osobę, która uzyskała tzw. przydział, wydany przez właściwy organ administracji. Wyłączenie nie oznaczało swobody dysponowania lokalami w budynku będącym własnością spółdzielni. Charakterystycznym przykładem są art. 63 i 89 pr. lok. z 1959 r.<sup>9</sup>, które, nawiązując do regulacji przewidzianej w przepisach o publicznej gospodarce lokalami, przewidywały wydawanie przez zarząd spółdzielni mieszkaniowej przydziałów na rzecz osób uprawnionych do otrzymania przydziału od władzy kwaterunkowej. W gruncie rzeczy oznaczało to tylko przeniesienie kompetencji do wydania przydziału na inny organ.

---

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 111, poz. 733 ze zm.

<sup>5</sup> W 1923 r. dodano art. 71 ust. 3, zakazujący zmiany postanowień statutu dotyczących praw członków do mieszkania, co w 1934 r. zastąpiono wymaganiem kwalifikowanej większości 3/4 głosów. Również w 1934 r. dodano do art. 6 nowy ust. 2, zgodnie z którym „[s]tatut spółdzielni, mającej na celu dostarczanie członkom mieszkań, winien przewidywać tworzenie funduszu budowlanego, regulować prawa członków do mieszkań, oznaczyć zasady użytkowania mieszkań, oraz zasady wpłaty i zwrotu wkładów budowlanych. Za wkład budowlany uważa się sumy, wniesione przez członka na pokrycie kosztów związanych z budową”. Jednolity tekst tej ustawy: Dz.U. z 1934 r. Nr 55, poz. 495.

<sup>6</sup> Dz.U. z 1950 r. Nr 25, poz. 232.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 94, poz. 848 ze zm.; zob. też *Projekt rozporządzenia o własności lokali*, Przegląd Notarialny 1934, nr 17, s. 12-14.

<sup>8</sup> A. Mączyński, *Dawne i nowe instytucje polskiego prawa mieszkaniowego*, KPP 2002, z. 1, s. 71. W 1974 r. katalog lokali wyłączonych zamieszczono w prawie lokalowym.

<sup>9</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 1962 r. Nr 47, poz. 227.

Rozbudowana regulacja problematyki spółdzielczości mieszkaniowej znalazła się w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach<sup>10</sup>. Ustawa ta została wydana w okresie, gdy ówczesne władze dostrzegły w spółdzielczości dogodny instrument umożliwiający obciążenie osób ubiegających się o mieszkanie kosztami budowy i utrzymania mieszkań, przy zachowaniu sobie wpływu na ich rozdzielnictwo.

Ustawa z 1961 r. była realizacją koncepcji legislacyjnej, zakładającej, że pewne typy spółdzielni, wyodrębnione ze względu na specyficzny przedmiot ich działalności, wymagają stworzenia szczególnej regulacji, obejmującej przepisy ustawowe dotyczące tylko danego typu spółdzielni. Przyjęto ponadto, że powinny one być zamieszczone w tej samej ustawie, która zawiera przepisy dotyczące ogółu organizacji spółdzielczych. Do tych, zasługujących na szczególną regulację typów spółdzielni, ustawodawca zaliczył, oprócz rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni pracy, także „spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego”<sup>11</sup>. Jednak wbrew temu, czego można było oczekiwać, sugerując się zastosowaną w ustawie terminologią, przepisy dotyczące ostatnio wymienionych spółdzielni nie regulowały spraw związanych z prowadzonym przez nie budownictwem, ale przede wszystkim zajmowały się unormowaniem praw podmiotowych, przysługujących członkom spółdzielni do lokali znajdujących się w budynkach należących do spółdzielni, a także do budowanych przez nią domów jednorodzinnych. Nawiązując do wcześniej wydanych przepisów niższej rangi<sup>12</sup>, w ustawie tej przewidziano trzy typy spółdzielni budownictwa mieszkaniowego, a mianowicie: spółdzielnie mieszkaniowe (potocznie nazywane lokatorskimi), spółdzielnie budowlano-mieszkaniowe (potocznie nazywane własnościowymi) i spółdzielcze zrzeszenia budowy domów jednorodzinnych. To odróżnienie było związane z istnieniem szczególnych praw podmiotowych, mogących funkcjonować tylko w ramach organizacji spółdzielczych, a tym samym różniących się od praw podmiotowych przewidzianych w przepisach powszechnie obowiązujących.

---

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 12, poz. 61 ze zm.

<sup>11</sup> Art. 134-157 podzielone na cztery rozdziały, stanowiły dział III tytułu II części I tej ustawy. Przepisy te nie były nowelizowane.

<sup>12</sup> Uchwała Prezydium Rządu nr 269 z dnia 28 maja 1954 r. w sprawie spółdzielni mieszkaniowych i zadań spółdzielczości w zakresie budownictwa mieszkaniowego, MP Nr 59, poz. 792; uchwała Rady Ministrów nr 81 z dnia 15 marca 1957 r. w sprawie pomocy Państwa dla budownictwa ze środków własnych ludności, MP Nr 22, poz. 157.

zujących. Prawo do używania lokalu ustanawiane na rzecz członków spółdzielni dwóch pierwszych typów opatrzone niewyszukaną nazwą „spółdzielcze prawo do lokalu”, co wymagało uzupełnienia jej wskazaniem, czy chodzi o prawo związane z członkostwem w spółdzielni mieszkaniowej, czy spółdzielni budowlano-mieszkaniowej. To drugie prawo miało charakter prawa rzeczowego ograniczonego. Ustawa nie przewidywała możliwości ustanowienia odrębnej własności lokalu, natomiast dopuściła nabycie własności domu jednorodzinnego w związku z działalnością spółdzielczych zrzeseń budowy domów jednorodzinnych, zawiązywanych tylko na okres realizacji budowy takich domów. W praktyce domy takie były budowane i przez spółdzielnie „własnościowe”, ale ich członkowie nie nabywali własności, lecz prawo rzeczowe ograniczone. Zakres regulacji ustawowej wszystkich wymienionych praw był stosunkowo wąski, co powinno było zwiększać znaczenia regulacji przewidzianej w statutach poszczególnych spółdzielni. W świetle ówczesnych przepisów ustawowych statut był wprawdzie uchwalany przez założycieli spółdzielni, ale treść jego musiała być zgodna z tzw. zasadami statutowymi, uchwalonymi przez centralny związek spółdzielczy, przymusowo zrzeszający wszystkie spółdzielnie danego rodzaju<sup>13</sup>. Także założenie spółdzielni wymagało zgody centralnego związku, udzielanej po porozumieniu z prezydium właściwej rady narodowej. W praktyce znacznie większą rolę niż statuty odgrywały uchwały organów centralnego związku, formalnie adresowane tylko do organów zrzeszonych spółdzielni (a nie do ich członków), lecz stosowane przez te spółdzielnie bezpośrednio, tj. bez ich powtórzenia w statucie albo choćby w uchwale organu spółdzielni. Wskutek tego to nie ustawa i statut, ale akty pochodzące od organów centralnego związku były podstawowym regulatorem praw i obowiązków członków spółdzielni<sup>14</sup>.

Ustawa z 1961 r. przewidywała możliwości tworzenia innych spółdzielni budownictwa mieszkaniowego „według zasad ustalonych przez centralny związek”. Tę możliwość wykorzystano po dziesięciu latach obowiązywania ustawy, tworząc nowy typ spółdzielni, określony jako „spółdzielnia

---

<sup>13</sup> Zestawienie kolejno obowiązujących zasad statutowych A. Mączyński, *Podstawy prawne stosunków między spółdzielnią mieszkaniową i jej członkami*, Seminarium Prawa Spółdzielczego 1988, z. 3-4 (15-16), s. 18-19.

<sup>14</sup> M. Wierzbowski, *Akty normatywne organizacji spółdzielczych*, Warszawa 1977.

mieszkaniowa lokatorsko-własnościowa”. Jednocześnie zniesiono dotychczasowe spółdzielnie „lokatorskie”, nakazując im przekształcenie się w spółdzielnie nowego typu. Gdy chodzi o dotychczasowe spółdzielnie „własnościowe” – przekształcenia takiego im nie nakazano, ale zalecono jego dokonanie. Zmiany te zostały dokonane na drodze pozaustawowej, w następstwie wydania przez radę centralnego związku nowych zasad statutowych.<sup>15</sup> Istota nowego typu spółdzielni polegała na tym, że jej członkowie mogli uzyskać przydział lokalu albo na warunkach obowiązujących w spółdzielniach mieszkaniowych (lokatorskich), albo w spółdzielniach budowlano-mieszkaniowych. Zasady statutowe, a w ślad za nimi statuty poszczególnych spółdzielni, dopuściły także możliwość przekształcenia istniejącego już prawa „lokatorskiego” w prawo „własnościowe” na wniosek zainteresowanego członka spółdzielni. Należy podkreślić, że zmiany te nastąpiły niedługo po ustaleniu przez Radę Ministrów nowych zasad rozdzielnictwa mieszkań wybudowanych przez spółdzielnie, nakazujących im oddanie większej części tych mieszkań do dyspozycji organów administracji państwowej i zakładów pracy, czyli przydzielenia ich osobom wskazanym przez te podmioty<sup>16</sup>. Jednoczesne zaprzestanie budownictwa mieszkaniowego przez rady narodowe oraz zakłady pracy sprawiło, że w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego spółdzielczość stała się faktycznym monopolistą. Spowodowało to destabilizację uprawnień członków spółdzielni i monstrualne wydłużenie okresu dzielącego przyjęcie w poczet członków spółdzielni od otrzymania przydziału lokalu. Powstałe wkrótce potem tzw. wojewódzkie spółdzielnie mieszkaniowe<sup>17</sup> przejęły od dotychczasowych spółdzielni prowadzenie budownictwa oraz

---

<sup>15</sup> Uchwała nr 6 Rady CZSBM z dnia 10 kwietnia 1972 r. Informacje i Komunikaty CZSBM 1972, nr 7-8, poz. 24.

<sup>16</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 280 z dnia 10 grudnia 1971 r. w sprawie zasad przydziału mieszkań, MP Nr 60, poz. 297. Kategorie potrzeb mieszkaniowych i tryb ich zaspokajania przy przydziale mieszkań pozostających w dyspozycji rad narodowych i zakładów pracy określiło zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 18 stycznia 1972 r., analogiczne zagadnienie co do mieszkań pozostających w dyspozycji spółdzielni mieszkaniowych regulowały uchwały zarządu CZSBM; zob. W. Chrzaniowski, *Spółdzielcze prawo lokalowe w świetle perspektywistycznego programu mieszkaniowego*, PiP 1973, z. 5, 102-115.

<sup>17</sup> Uchwała nr 13 Rady CZSBM z dnia 26 czerwca 1975 r. liK nr 9, poz. 48; uchwała nr 26 Zarządu CZSBM z tej samej daty, tamże, poz. 49.

rejestrację osób ubiegających się o członkostwo spółdzielni (zwanych kandydatami). Przyjęta w poczet spółdzielni mieszkaniowej mogła być od tej pory tylko osoba skierowana przez spółdzielnię wojewódzką. Wszystkie te zmiany przekreśliły podstawowe założenia ruchu spółdzielczego, w tym dobrowolność członkostwa, równość praw członków spółdzielni oraz autonomię spółdzielni w stosunku do organów administracji państwowej.

Prawo spółdzielcze z dnia 16 września 1982 r.<sup>18</sup> zalegalizowało te przemiany. Ustawa ta jest wyrazem realizacji tej samej koncepcji legislacyjnej, na której oparta była ustawa z 1961 r., a systematyka jej przepisów jest identyczna z przyjętą w ustawie z 1961 r. Mianowicie, w pierwszej części prawa spółdzielczego zamieszczone zostały „przepisy wspólne” dotyczące ogółu spółdzielni oraz „przepisy szczególne dla spółdzielni produkcji rolnej, spółdzielni kółek rolniczych, spółdzielni pracy i spółdzielni mieszkaniowych”<sup>19</sup>, zaś w części drugiej – przepisy o związkach spółdzielczych oraz o Naczelnej Radzie Spółdzielczej. Idea zebrania w jednej tylko ustawie ogółu przepisów dotyczących różnego rodzaju organizacji spółdzielczych nie została zresztą zrealizowana z pełną konsekwencją, poza tą ustawą pozostały przepisy dotyczące np. spółdzielni rzemieślniczych i banków spółdzielczych.

Nazwa „spółdzielnia mieszkaniowa” na tle prawa spółdzielczego z 1982 r. uzyskała nowe, szersze niż poprzednie znaczenie, co łączyło się z odrzuceniem zróżnicowania trzech typów spółdzielni. Zachowało natomiast aktualność zróżnicowanie praw podmiotowych nabywanych przez członków spółdzielni mieszkaniowych. Ustawa regulowała mianowicie „spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego” (art. 213-217), występujące w dwóch odmianach: jako „lokatorskie prawo do lokalu” (art. 218-222) i „własnościowe prawo do lokalu” (art. 223-231), a nadto „prawo do domów jednorodzinnych i lokali mieszkalnych budowanych w celu przeniesienia ich własności na rzecz członków” (art. 232-237) oraz „spół-

---

<sup>18</sup> Dz.U. Nr 30, poz. 210. W ciągu swego ponad dwudziestoletniego obowiązywania ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana, a obecnie obowiązuje w tekście jednolitym, Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, także kilkakrotnie już nowelizowanym.

<sup>19</sup> Art. 204-239 podzielone na cztery rozdziały, stanowiły dział IV tytułu II części I tej ustawy.

dzielcze prawo do lokalu użytkowego”(art. 238)<sup>20</sup>. Zgodnie z art. 204 § 3, statut spółdzielni miał decydować o tym, w jakiej formie zaspokaja ona potrzeby mieszkaniowe swych członków. Wykluczone było istnienie spółdzielni czysto „lokatorskiej”, w praktyce dopuszczono istnienie spółdzielni czysto „własnościowej”, czyli nie mogącej ustanawiać lokatorskiego prawa do lokalu. O wyborze jednego z tych praw wedle art. 213 § 2 pr. spółdz. decydował wniosek członka spółdzielni, w praktyce różnymi sposobami narzucano członkom formę własnościową (np. przez tzw. wewnętrzny eksport mieszkań). Uregulowano ustawowo roszczenie o przekształcenie prawa lokatorskiego w prawo własnościowe, dopuszczając określenie w statucie okoliczności uzasadniających odmowę przekształcenia (art. 219), co wiązało się z tendencją do przeciwdziałania obrotowi mieszkaniami własnościowymi przez poddanie ich zbycia, a nawet dziedziczenia, różnego rodzaju ograniczeniom ustawowym i pozaustawowym.

Bez wdawania się w szczegóły można poprzestać na stwierdzeniu, że w świetle prawa spółdzielczego z 1982 r. sytuacja prawna członka spółdzielni, będącego podmiotem prawa lokatorskiego, była mniej korzystna od sytuacji najemcy lokalu, a sytuacja członka spółdzielni będącego podmiotem prawa własnościowego – mniej korzystna od sytuacji osoby będącej właścicielem lokalu<sup>21</sup>. Nie przewidziano możliwości przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu we własność lokalu, a milczenie ustawodawcy musiało być w ówczesnych realiach rozumiane jako niedopuszczalność dokonania takiego zabiegu. Problem, czy w celu ustanowienia na rzecz swych członków własności lokalu mieszkalnego spółdzielnia mogła budować tylko tzw. małe domy mieszkalne, czy także inne domy, nie był jednoznacznie rozstrzygnięty<sup>22</sup>.

Przepisy prawa spółdzielczego z 1982 r. nie podawały określenia występujących w tej ustawie pojęć lokalu mieszkalnego i lokalu użytko-

---

<sup>20</sup> Według terminologii prawa spółdzielczego z 1982 r. pojęcie lokalu użytkowego nie obejmowało garażu, a zgodnie z art. 239 § 1 zasady korzystania przez członków spółdzielni z garaży określić miał statut.

<sup>21</sup> Od początku lat 70-tych instytucja odrębnej własności lokalu była stopniowo „przywracana do łask”, najpierw tylko w budynkach państwowych, potem także prywatnych.

<sup>22</sup> A. M a c z y Ń s k i, *Powstanie odrębnej własności lokali w budynku spółdzielni mieszkaniowej*, [w:] *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej*, pr. zb., Kraków 1997, s. 96-98.

wego, co było uzasadnione zamieszczeniem definicji tych nazw w przepisach prawa lokalowego z 1974 r.<sup>23</sup> Przypomnieć trzeba, że podczas obowiązywania tej ustawy „lokale w domach spółdzielni budownictwa mieszkaniowego” były wyłączone z zakresu zastosowania przepisów o szczególnym trybie najmu, nie były natomiast wyłączone spod przepisów prawa lokalowego. Oczywiście do lokali będących przedmiotem spółdzielczego prawa do lokalu nie stosowały się te przepisy prawa lokalowego, które dotyczyły tylko stosunków najmu. To, że lokale spółdzielcze podlegały prawu lokalowemu miało znaczenie np. z punktu widzenia regulacji eksmisji (art. 1046 § 4 k.p.c.<sup>24</sup>). Lokali będących przedmiotem spółdzielczego prawa do lokalu dotyczyły zamieszczone w prawie lokalowym przepisy o zamianach lokali, wprowadzające tym samym co do prawa lokatorskiego odchylenie od regulacji nadającej mu charakter prawa niezwykłego. Kolejne nowelizacje prawa lokalowego zwiększały liczbę przepisów dotyczących lokali spółdzielczych<sup>25</sup>.

Spśród licznych nowelizacji prawa spółdzielczego z 1982 r. (nie wszystkie dotyczyły przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych) istotne znaczenie dla omawianej tu problematyki miała ustawa z dnia 25 października 1991 r.<sup>26</sup> Dopuściła ona możliwość obciążenia hipoteką praw rzeczowych ograniczonych, wynikających z dokonanego przez spółdzielnię mieszkaniową przydziału. Jednocześnie rozszerzono zamieszczony w art. 244 § 1 k. c. katalog tych praw, włączając do niego oprócz spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego i prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej<sup>27</sup>, pomijając prawo do lokalu mieszkalnego budowanego przez spółdzielnię

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r., Dz.U. Nr 14, poz. 84, obowiązująca do 1994 r. w jednolitym tekście Dz.U. z 1987 r. Nr 30, poz. 21 ze zm.

<sup>24</sup> Przepis ten, uchylony w 1994 r., brzmiał: „[e]gzekucję, której przedmiotem jest opróżnienie lokalu podlegającego przepisom prawa lokalowego, prowadzi się w trybie administracyjnym”.

<sup>25</sup> Co do relacji między przepisami prawa lokalowego i prawa spółdzielczego zob. A. Mączyński, *przyp.* 13, s. 12-15.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 496.

<sup>27</sup> W art. 244 k. c. została zastosowana inna terminologia: własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej. Wydanie w 2000 r. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie spowodowało zmiany tekstu tego przepisu.



w celu przeniesienia jego własności na członka, mimo że stosowane do niego miały być przepisy o prawie do domu jednorodzinnego. Liczne, ale nie dość przemyślane i w sumie raczej przypadkowe zmiany przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych wprowadziła nowelizacja prawa spółdzielczego dokonana ustawą z dnia 7 lipca 1994 r.<sup>28</sup> Zasadniczą wadą tej nowelizacji był brak harmonii z wydanymi niemal jednocześnie ustawami dotyczącymi własności lokali i najmu lokali mieszkalnych<sup>29</sup>.

## II

W tym stanie rzeczy uzasadnione było więc oczekiwanie wprowadzenia nowej regulacji problematyki spółdzielczości mieszkaniowej, jak również całokształtu problematyki prawa spółdzielczego. W nowych warunkach gospodarczo-społecznych wątpliwa jest potrzeba regulacji ustawowej problematyki, dotyczącej poszczególnych typów spółdzielni, zwłaszcza spółdzielni działających w dziedzinie rolnictwa. Jeżeli chodzi o spółdzielnie pracy i spółdzielnie mieszkaniowe, to włączenie regulujących je szczególnych przepisów do ustawy zawierającej przepisy dotyczące ogółu spółdzielni utrudnia – jak wskazuje doświadczenie – zapewnienie koniecznej spójności tej regulacji z regulacją przewidzianą w innych ustawach normujących daną dziedzinę życia (np. stosunki pracy i stosunki prawne związane z zajmowaniem lokali). Kwestionować można także istnienie odrębnych typów praw podmiotowych mających funkcjonować tylko w ramach spółdzielczości, wystarczające wydaje się zastosowanie tu regulacji dotyczącej takich powszechnie przyjętych i wypróbowanych w praktyce form korzystania z lokali, jak najem, służebność i własność.

W obecnym porządku konstytucyjnym spółdzielczość utraciła uprzywilejowaną pozycję, jaką miała w okresie Polski Ludowej, zgodnie z obowiązującą wówczas ideologią<sup>30</sup>. Co więcej, Konstytucja RP nawet nie

---

<sup>28</sup> Po tej nowelizacji w Dz.U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ogłoszony został jednolity tekst.

<sup>29</sup> Chodzi o ustawę z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. Nr 85, poz. 388 (obecnie Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903) oraz o ustawę z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. Nr 105, poz. 509.

<sup>30</sup> Zob. art. 16 (odpowiadający art. 11 pierwotnego tekstu) i art. 79 ust. 5 Konstytucji PRL, Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36.

wspomina o spółdzielniach, chociaż są w niej przepisy mówiące nie tylko o partiach politycznych, związkach i organizacjach zawodowych oraz o organizacjach pracodawców, ale także o stowarzyszeniach, zrzeszeniach i fundacjach (np. art. 12 i 59). Status prawny spółdzielni w świetle Konstytucji nie różni się niczym od statusu innych osób prawnych, nieporozumieniem jest więc mówienie o konstytucyjnie gwarantowanej autonomii i samodzielności spółdzielni, tym bardziej że art. 58 ust. 3 przewiduje ustawową regulację form nadzoru nad zrzeszeniami. Podstawowe założenia prawa mieszkaniowego znalazły wyraz w art. 75 Konstytucji<sup>31</sup>. Zgodnie z art. 75 ust. 1, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Artykuł 75 ust. 2 Konstytucji nakazuje ustawową regulację ochrony praw lokatorów, a żaden argument nie uzasadnia tezy, jakoby z zakresu użytego w tym przepisie pojęcia „lokator” miały być wyłączone osoby, którym przysługuje prawo do lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku spółdzielczym. Powoduje to konieczność rozszerzenia zakresu ustawowej regulacji w dziedzinie praw podmiotowych przysługujących członkom spółdzielni mieszkaniowych, tym bardziej że doświadczenia lat ubiegłych pokazały, jak iluzoryczne znaczenie mają gwarancje oparte na postanowieniach statutowych.

Dokonane w 2000 r. uregulowanie problematyki spółdzielczości mieszkaniowej w odrębnej ustawie można więc ocenić jako trafne posunięcie legislacyjne. Stosunek członkostwa spółdzielni mieszkaniowej wykazuje szereg swoistych cech, odróżniających go od stosunku członkostwa w spółdzielni każdego innego typu. Jedną z najistotniejszych różnic polega na odmiennym ukształtowaniu odpowiedzialności członka za zobowiązania spółdzielni. Do podstawowych zasad prawa spółdzielczego należy ograniczenie odpowiedzialności członka za zobowiązania spółdzielni tylko do wysokości zadeklarowanych udziałów. Ograniczenie to nie dotyczy członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy ponoszą (wobec spółdzielni, a nie wobec jej wierzycieli) pełną odpowiedzialność za zobowiązania

---

<sup>31</sup> A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, pr. zb., Warszawa 2003, s. 131-150.

spółdzielni<sup>32</sup>. Stosunek członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej z punktu widzenia zainteresowanej osoby ma praktyczne znaczenie tylko jako podstawa uzyskania prawa do lokalu umożliwiającego zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych tej osoby i jej rodziny.

Mimo że od daty wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>33</sup> upłynęło dopiero trzy lata, treść przewidzianej w niej regulacji jest odmienna od regulacji przewidzianej w tekście pierwotnym. Dokonane w tym okresie zmiany są następstwem różnych zdarzeń prawnych. Niedługo po jej wejściu w życie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym zakwestionowano (we wniosku grupy posłów i w odrębnym wniosku RPO) zgodność z Konstytucją kilku przepisów. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 maja 2001 r. (K 5/01)<sup>34</sup> jeden z zaskarżonych przepisów (art. 46) uznał za niezgodny w całości, inny (art. 47) w zakresie, w jakim odsyłał do pierwszego. Co do pozostałych, to nie negując, że regulacja przewidziana przez część z nich jest obciążona wadami, nie znalazł podstaw do uznania ich za niezgodne z Konstytucją. Zwraca uwagę zamieszczone w uzasadnieniu stwierdzenie, że przepisy dotyczące podziału spółdzielni nie tylko są zgodne z Konstytucją, ale że właśnie ich wejście w życie usunęło istniejący wcześniej stan niezgodności z nią. Podczas krótkiego okresu obowiązywania ustawa była nowelizowana ustawami z dnia 21 grudnia 2001 r.<sup>35</sup> i z dnia 19 grudnia 2002 r.<sup>36</sup> Znaczenie tej drugiej ustawy, obowiązującej od dnia 15 stycznia 2003 r., polega na tym, że wprowadza regulacje oparte na założeniach diametralnie odmiennych od tych, na których oparto unormowania przewidziane w tekście pierwotnym i przywracające uregulowania charakterystyczne dla spółdzielczości mieszkaniowej okresu Polski Ludowej. Jednym z przykładów jest uchylenie przepisu dopusz-

---

<sup>32</sup> Mimo przyjęcia zasady nieograniczonej odpowiedzialności członka spółdzielni mieszkaniowej za jej zobowiązania, ustawodawca nie przewidział instrumentów, za pomocą których członek ten mógłby przeciwdziałać niegospodarnej, a nawet naruszającej prawo działalności spółdzielni. Zatoroszczył się natomiast o interes członków organów spółdzielni, ograniczając zakres ich odpowiedzialności majątkowej za wyrządzone spółdzielni szkody.

<sup>33</sup> Ustawa weszła w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli w dniu 23 kwietnia 2001 r.

<sup>34</sup> OTK ZU, nr 4(42), poz. 531.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 1082.

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 240, poz. 2058.

czającego podział spółdzielni na żądanie członków, których prawa i obowiązki majątkowe są związane z wyodrębnioną organizacyjnie jednostką spółdzielni albo z częścią majątku spółdzielni, która nadaje się do takiego wyodrębnienia (mimo jego pozytywnej oceny w powołanym wyżej wyroku Trybunału Konstytucyjnego), co łączy się z wyłączeniem sporów o podział spółdzielni z drogi sądowej.

W obecnie obowiązującej wersji przepisy ustawy podzielone są na sześć rozdziałów. Pierwszy z nich, liczący 9 artykułów, grupuje przepisy ogólne. Zawierają one określenie spółdzielni mieszkaniowej i przedmiotu jej działalności, definicje niektórych pojęć występujących w dalszych przepisach, określają, kto może być członkiem spółdzielni mieszkaniowej, regulują obowiązki członków spółdzielni i podstawowe zasady jej gospodarki oraz wskazują sprawy, które powinny być uregulowane w statucie spółdzielni. Dalsze rozdziały przewidują regulacje dotyczące poszczególnych typów praw podmiotowych, których przedmiotem są lokale spółdzielcze. I tak, rozdział 2 zawiera przepisy normujące spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, rozdział 2<sup>1</sup> – spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, rozdział 3 – prawo odrębnej własności lokalu. W przedostatnim rozdziale zamieszczone zostały przepisy zmieniające niektóre przepisy kodeksu postępowania cywilnego, prawa spółdzielczego, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz kilku ustaw dotyczących problematyki mieszkaniowej. Ostatni rozdział zawiera przepisy przejściowe i końcowe.

Wejście w życie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych łączyło się z uchyleniem zawartych w nadal pozostającym w mocy prawie spółdzielczym szczególnych przepisów o spółdzielniach mieszkaniowych. Jednakże ze względu na to, że nowa ustawa wykluczyła ustanawianie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, nie przewidując jednak wygaśnięcia powstałych wcześniej praw tego typu, a tylko dopuszczając ich przekształcenie w prawo odrębnej własności lokalu na żądanie zainteresowanego członka spółdzielni, także po jej wejściu w życie pozostały w mocy zamieszczone w prawie spółdzielczym przepisy dotyczące spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu<sup>37</sup>. Potrzeba ich stosowania miała ustać

---

<sup>37</sup> Chodziło o art. 213 § 1, art. 215-217, 223, 224, 226-231, 232 § 4, art. 233, 235, 237, 238 § 3 pr. spółdz.

po dokonaniu przekształcenia wszystkich ustanowionych wcześniej praw tego typu w prawo odrębnej własności lokalu. Ustawa nowelizująca uchyliła te przepisy, gdyż po przywróceniu możliwości ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i wprowadzeniu regulujących to prawo przepisów do tekstu ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ich dalsze, tymczasowe obowiązywanie stało się zbędne. W ten sposób z tekstu prawa spółdzielczego wyeliminowano szczególne przepisy o zakresie zastosowania ograniczonym tylko do spółdzielni mieszkaniowych. Przypomnieć można, że próba zastąpienia wielokrotnie nowelizowanego prawa spółdzielczego z 1982 r. nową ustawą nie została uwieczniona powodzeniem wskutek nierozpatrzenia przez Sejm wniosku Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy z dnia 25 lipca 2001 r.<sup>38</sup>

### III

Stosunek ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych do nadal obowiązującego prawa spółdzielczego z 1982 r. został określony w art. 1 ust. 7, nakazującym stosowanie drugiej z wymienionych tu ustaw w zakresie nieuregulowanym w pierwszej. Oznacza to, że regulacje przewidziane w przepisach obu ustaw uzupełniają się. Ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych, zawierającą przepisy o węższym zakresie zastosowania, można traktować jako ustawę szczególną, licząc się jednak z tym, że przeważająca większość jej przepisów dotyczy spraw nieobjętych regulacją zawartą w przepisach prawa spółdzielczego, w związku z czym tylko niektóre z jej przepisów wyłączają zastosowanie przewidujących odmienną regulację przepisów prawa spółdzielczego.

Problem wzajemnego stosunku obu ustaw można zilustrować przykładem przepisów formułujących legalne definicje spółdzielni (art. 1 pr. spółdz.) i spółdzielni mieszkaniowej (art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Zgodnie z pierwszym z wymienionych przepisów, spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą i które może także prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swych członków i ich środowiska. W dalszych przepisach

---

<sup>38</sup> Rzeczpospolita z dnia 2 października 2001 r., s. C 3.

prawa spółdzielczego powiedziano ponadto, że spółdzielnia ma osobowość prawną, a jej członkami mogą być zarówno osoby fizyczne, jak i, o ile statut danej spółdzielni nie stanowi inaczej, osoby prawne. Legalna definicja spółdzielni mieszkaniowej, zamieszczona w art. 1 ust. 1, nie wyjaśnia znaczenia nazwy „spółdzielnia”, ale podaje cechy umożliwiające odróżnienie spółdzielni mieszkaniowej od innych spółdzielni. Cechy te dotyczą celu, któremu służy działalność spółdzielni, oraz sposobu jego realizacji.

Cel określony został jako zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków spółdzielni i ich rodzin. Z faktu odwołania się przez ustawodawcę do pojęcia potrzeb mieszkaniowych nie można wyprowadzać wniosku, jakoby członkiem spółdzielni mieszkaniowej nie mogła być osoba, która zaspokoiła już swoje potrzeby mieszkaniowe, ani że osoba taka nie może nabyć prawa do lokalu w budynku spółdzielczym<sup>39</sup>. Nie wymaga uzasadnienia, że potrzeby takie mają tylko osoby fizyczne<sup>40</sup>. Skoro jednak, zgodnie z art. 3 ust. 3, członkiem spółdzielni mieszkaniowej może być osoba prawna (o ile statut danej spółdzielni nie stanowi inaczej), to należałoby oczekiwać, że członkostwo to umożliwi tej osobie nabycie prawa do lokalu o innym niż mieszkalne przeznaczeniu. Omawiany przepis wyraźnie wyłącza możliwość przysługiwania osobie prawnej spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Sformułowanie jego nie uległo zmianie po wprowadzeniu do ustawy przepisów o spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu, którego przedmiotem może być także lokal o innym przeznaczeniu. Sprawa dopuszczalności przysługiwania osobie prawnej spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego jest w związku z tym otwarta.

Na uwagę zasługuje zamieszczona w art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych wzmianka o rodzinie. Dowodzi ona, że ustawodawca liczy się z tym, że potrzeby mieszkaniowe powinny być zaspokojone w stosunku do całej rodziny, a nie tylko osób indywidualnych. Rodzinny charakter prawa do lokalu mieszkalnego nie został należycie

---

<sup>39</sup> Takie wykorzystywanie, a właściwie nadużywanie zamieszczonego w art. 204 § 1-3 pr. spółdz. odwołania do potrzeb mieszkaniowych było powszechne w praktyce spółdzielczości mieszkaniowej w końcowym okresie PRL.

<sup>40</sup> Pojęcie potrzeb mieszkaniowych występuje także w art. 75 ust. 1 Konstytucji, który mówi o potrzebach mieszkaniowych obywateli.

rozwinęty w dalszych przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Sytuacji małżonków dotyczą art. 3 ust. 2, art. 9 ust. 5, art. 11 ust. 1, art. 13 i art. 14, o innych osobach zamieszkałych w lokalu nabytym od spółdzielni mówią art. 4 ust. 6, art. 7 ust. 1, art. 15, art. 17<sup>1</sup> ust. 5, 17<sup>9</sup> ust. 2, a także art. 17<sup>16</sup>.

„Inne potrzeby”, o których mówi art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nie zostały w jakikolwiek sposób określone w dalszych przepisach. Nie powiedziano w nich w szczególności, że chodzi tylko o takie potrzeby, do których zaspokojenia konieczna jest możliwość korzystania z odpowiedniego lokalu. W myśl art. 1 § 2 pr. spółdz., spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska. Przepis ten nie został wprawdzie powtórzony w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, ale możliwość prowadzenia przez spółdzielnię mieszkaniową działalności społecznej, oświatowej i kulturalnej znajduje potwierdzenie w treści art. 4 ust. 5 oraz w końcowej części art. 5 ust. 2 tej ustawy.

Środkiem realizacji podstawowego, wskazanego przez ustawę celu spółdzielni mieszkaniowej jest dostarczanie jej członkom samodzielnych lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych oraz lokali o innym przeznaczeniu. Lokale i domy dostarczane przez spółdzielnię jej członkom to – w świetle art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych – przedmioty służące zaspokojeniu potrzeb tych członków i ich rodzin. Można przyjąć, że dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych zmierza do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, natomiast dostarczanie lokali o innym przeznaczeniu ma służyć zaspokojeniu innych niż mieszkaniowe potrzeb członków spółdzielni i ich rodzin. Użyty w omawianym przepisie rzeczownik „dostarczanie” został zaczerpnięty z języka potocznego, chociaż na tej płaszczyźnie jego użycie nie jest chyba poprawne semantycznie, skoro lokal lub budynek może być raczej udostępniony niż dostarczony. W ujęciu prawnym przytoczone określenie ma oznaczać nawiązanie między spółdzielnią i jej członkiem stosunku prawnego, którego elementem jest prawo podmiotowe do lokalu lub domu.

Ustawa nie mówi jednak ogólnie o domach i lokalach, ale zacieśnia te pojęcia. Mówi ona mianowicie o dwóch kategoriach lokali, czyli o „samodzielnych lokalach mieszkalnych” oraz o „lokalach o innym przezna-

czeniu”, zaś nazwa „dom” została uzupełniona przez dodanie przymiotnika „jednorodzinny”.

W celu wyjaśnienia znaczenia dwóch pierwszych nazw art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych odsyła do przepisów ustawy o własności lokali<sup>41</sup>. Przepisy te określają cechy, jakie musi wykazywać lokal, aby mógł stanowić odrębną nieruchomość, a tym samym przedmiot odrębnej własności<sup>42</sup>. W tym kontekście w ustawie występują nazwy: „samodzielny lokal mieszkalny” i „lokal o innym przeznaczeniu”<sup>43</sup>.

Według art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali, samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych. W myśl art. 2 ust. 2 zd. 2 ustawy o własności lokali, lokal o innym przeznaczeniu to samodzielny lokal wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Te definicje ustawowe w pewnym zakresie posługują się kryterium o charakterze – można powiedzieć – fizycznym. Dotyczy to pojęcia izby oraz cechy polegającej na wydzieleniu trwałymi ścianami w obrębie budynku. Dalsza cecha, istotna dla odróżnienia lokalu mieszkalnego od lokalu o innym przeznaczeniu, ma charakter funkcjonalny. Jest ona związana z przeznaczeniem i wykorzystaniem danego lokalu. Odwołanie się w omawianych przepisach do cechy samodzielności zakłada, że oprócz lokali samodzielnych mogą istnieć lokale niesamodzielne. Należy zwrócić uwagę, że wprawdzie art. 2 ust. 1 ustawy o własności lokali posługuje się terminologią „samodzielny lokal mieszkalny” i „lokal o innym przeznaczeniu”, ale z art. 2 ust. 2 tej ustawy wynika jednoznacznie, że także lokal o innym przeznaczeniu musi wykazywać cechę samodzielności. Kierując się treścią art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, trzeba przyjąć, że tak samo przedstawia się sprawa na tle przepisów tej ustawy. Lokal, który nie spełnia kryterium

---

<sup>41</sup> Charakterystyczne, że definicje pojęć mających podstawowe znaczenie w sferze prawa lokalowego zostały obecnie zamieszczone w przepisach ustawy regulującej własność lokali, a nie – jak poprzednio – wśród przepisów dotyczących najmu lokali.

<sup>42</sup> E. D r o z d, *Lokal jako przedmiot regulacji ustawy o własności lokali*, Rejent 1994, nr 1, s. 45-66.

<sup>43</sup> Nazwa „lokal o innym przeznaczeniu” zastąpiła stosowaną dawniej nazwę „lokal użytkowy”.



samodzielności, nie może być nie tylko przedmiotem własności, ale także praw podmiotowych uregulowanych w przepisach o spółdzielniach mieszkaniowych<sup>44</sup>. Cecha samodzielności nie została ustawowo zdefiniowana. Gdy chodzi o lokal mieszkalny, zasadne wydaje się przyjęcie, że istotne jest to, aby lokal „sam” wystarczał do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, a więc aby używanie go w tym celu nie wymagało korzystania z pomieszczeń lub urządzeń znajdujących się w innym lokalu. To samo można odnieść do lokalu o innym przeznaczeniu, uwzględniając sposób, w jaki jest on wykorzystywany.

W art. 2 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych pojęciem lokalu mieszkalnego objęta została także „pracownia twórcy przeznaczona do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki”. Podobne rozszerzenie nie jest w naszym prawie nowością<sup>45</sup>. Obecnie spotykamy je także w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mówiącym o „lokalu będącym pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki”. Nie wydaje się, aby różnica sformułowań obu przepisów miała uzasadnienie w dążeniu do odmiennego wyznaczenia zakresu definiowanej nazwy.

Przykładem lokalu o innym przeznaczeniu jest m.in. garaż, czyli lokal przeznaczony do przechowywania pojazdu mechanicznego. Jak wiadomo, pomieszczenie takie może być częścią lokalu przeznaczonego na cele mieszkaniowe albo może znajdować się w odrębnym budynku lub zespole

---

<sup>44</sup> Dla porównania – zamieszczone w k.c. przepisy regulujące przedmiot najmu mówią po prostu o lokalu, pozostawiając stronom określenie, w jakim celu jest on wynajmowany. Tylko wyjątkowo ich zakres jest ograniczony do lokali mieszkalnych (art. 680<sup>1</sup>, art. 691). Przepisy te nie ustanawiają jednak zakazu wynajmowania lokalu niesamodzielnego ani części lokalu. Ustawa o ochronie praw lokatorów mówi o lokalu mieszkalnym, definiując go w art. 2 ust. 1 pkt 4 jako „lokal służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych”, ale nie wymaga, aby spełniał on kryterium samodzielności. Co więcej, z zakresu pojęcia „lokal” wyłącza ona lokale wymienione w końcowej części art. 2 ust. 1 pkt 4, co powoduje, że osoby zajmujące taki lokal nie korzystają z przewidzianej w tej ustawie ochrony. Wskazanej odmienności znaczeń, w jakich w przepisach prawnych używana bywa nazwa „lokal”, nie należy traktować jako wadliwości tych przepisów. Jest ona uzasadniona odmiennością funkcji, jaką pojęcie lokalu pełni w ramach poszczególnych regulacji.

<sup>45</sup> A. Mączyński, *Najem pracowni artystycznej*, [w:] *Studia z prawa gospodarczego i handlowego, Księga pamiątkowa ku czci profesora Stanisława Władyki*, Kraków 1996, s. 295-308.

budynków. Szczególne przepisy zamieszczone w ustawie dotyczą garaży wielostanowiskowych. Miejsca postojowe mogą być przedmiotem prawa, do którego stosuje się odpowiednio przepisy regulujące spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (art. 17<sup>19</sup>), albo prawa odrębnej własności, związanego z ułamkowym udziałem we współwłasności garażu (art. 27<sup>1</sup>).

W świetle ustawy o własności lokali, do lokalu (jako przedmiotu własności) mogą należeć inne pomieszczenia. Artykuł 2 ustawy o własności lokali w ust. 2 mówi o pomieszczeniach pomocniczych, a w ust. 4 o pomieszczeniach przynależnych, które mogą stanowić części składowe lokalu. To zróżnicowanie terminologiczne można zapewne uzasadnić tym, że pomieszczenia pomocnicze to pomieszczenia nie będące izbami, ale pozostające w związku przestrzennym z lokalem, natomiast pomieszczenia przynależne położone są poza lokalem i nie są z nim połączone (np. piwnica lub strych). Odesłanie wyrażone w art. 2 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych obejmuje także przepisy ustawy o własności lokali, dotyczące tych innych pomieszczeń. Jeżeli pomieszczenia takie znajdują się w budynku spółdzielczym, spółdzielnia powinna udostępnić je członkom na takich samych zasadach, na jakich korzystają oni z lokali.

Spółdzielnia mieszkaniowa może dostarczać nie tylko lokale, ale i domy, ale tylko domy jednorodzinne. Etymologicznie nazwa ta oznacza dom (budynek)<sup>46</sup> zajmowany w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez jedną rodzinę albo przeznaczony do zajmowania przez jedną rodzinę. Innymi słowy, budynek, w którym znajduje się tylko jeden lokal mieszkalny. Tak ujęte określenia domu jednorodzinnego nie przesadzają o tym, czy w danym budynku może znajdować się jeszcze lokal o innym przeznaczeniu. Definicja oficjalna domu jednorodzinnego, zamieszczona w art. 2 ust. 3 zd. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, nawiązując do pojęć potocznych, określa go jako „dom mieszkalny”, ale zarazem rozszerza zakres tej nazwy również na samodzielną część domu bliźniaczego lub szeregowego, podkreślając przy tym, że dom jednorodzinny jest przeznaczony przede wszystkim do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

---

<sup>46</sup> W świetle terminologii przyjętej w omawianej ustawie treść nazwy „budynek” nie obejmuje domu jednorodzinnego (zob. zwłaszcza art. 1 ust. 2 pkt 4).

#### IV

Artykuł 1 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych stanowi rozwinięcie regulacji wyrażonej w ust. 1. W sześciu kolejnych punktach określa on, co może być przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej. W istocie nie chodzi tu jednak o regulację dotyczącą przedmiotu działalności, ale o bliższe wyjaśnienie, w jaki sposób spółdzielnia realizować może zadanie dostarczenia swemu członkowi lokalu lub budynku. Zwraca jednak uwagę, że w przepisach tych na pierwszy plan wysunięte zostały określenia o charakterze faktycznym (budowanie, nabywanie, udzielanie pomocy), natomiast wskazanie form prawnych zaspokajania potrzeb mieszkaniowych pojawia się dopiero na drugim planie. Zastosowanie tego rodzaju redakcji trudno uzasadnić. Stan prawny nie uległby zmianie, gdyby w odpowiednich punktach pominięto sformułowania mówiące o budowaniu i nabywaniu, a określono tylko rodzaj nabywanego prawa.

Budowanie albo nabywanie przez spółdzielnię budynków (o którym mówi art. 1 ust. 2 w trzech pierwszych oraz w ostatnim punkcie) lub domów jednorodzinnych (art. 1 ust. 2 pkt 3) jest działaniem służącym zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych członków danej spółdzielni, jeżeli jest ono podejmowane w celu ustanowienia na ich rzecz prawa podmiotowego, z którego wynika uprawnienie do używania lokalu mieszkalnego znajdującego się w wybudowanym bądź nabytym przez spółdzielnię budynku, a ujmując rzecz krócej – w budynku będącym własnością spółdzielni.

Ustawa przewiduje trzy typy praw podmiotowych, których przedmiotem są takie lokale. Prawami tymi są: spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i prawo odrębnej własności lokalu. Te trzy prawa zostały unormowane, z różnym zresztą stopniem szczegółowości, w przepisach trzech rozdziałów zamieszczonych bezpośrednio po rozdziale grupującym przepisy ogólne. I tak, pierwszego z tych praw dotyczą art. 9-16, drugiego – art. 17<sup>1</sup>-17<sup>19</sup>, trzeciego – art. 18-27. Mówiąc najogólniej, w przepisach tych uregulowano kwestie dotyczące przedmiotu danego prawa, jego treści, sposobu powstania oraz wygaśnięcia. Kwestia opłat ponoszonych przez osoby, którym przysługuje jedno z praw do lokalu, uregulowana została w art. 4, zamieszczonym wśród przepisów ogólnych.

Przedmiot prawa lokatorskiego został określony najwężej – może nim być tylko lokal mieszkalny. Przedmiotem prawa własnościowego może być także lokal o innym przeznaczeniu, jak również miejsce postojowe w garażu wielostanowiskowym. Przepisy o prawie odrębnej własności lokalu stosuje się odpowiednio do ułamkowego udziału we współwłasności garażu wielostanowiskowego.

Artykuł 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje budowanie lub nabywanie przez spółdzielnię domów jednorodzinnych. Działania te mają na celu przeniesienie na rzecz członków własności tych domów. Ten kierunek działalności spółdzielni mieszkaniowej nie został bardziej szczegółowo uregulowany w dalszych przepisach. Ustawodawca uznał za wystarczające sformułowanie (w art. 2 ust. 3 zd. 2) nakazu stosowania do domów jednorodzinnych przepisów dotyczących lokali. Chodzi tu oczywiście o stosowanie odpowiednie. Należy przyjąć, że zakresem odesłania objęte są przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dotyczące prawa odrębnej własności lokalu. Skoro zaś art. 1 ust. 2, będący przepisem szczególnym dotyczącym tylko domów jednorodzinnych, mówi wyłącznie o przeniesieniu przez spółdzielnię własności takiego domu, to nie ma podstaw praktyka polegająca na przekazywaniu członkom spółdzielni takich domów na warunkach spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu

Także regulacja przewidziana w dwóch dalszych punktach art. 1 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych nie została rozwinięta w dalszych przepisach tej ustawy. Punkt 4 dotyczy udzielania pomocy członkom spółdzielni w budowaniu przez nich budynków mieszkalnych lub domów jednorodzinnych. Odpowiada on wcześniej obowiązującemu art. 204 § 2 pkt 4 pr. spółdz., który przewidywał udzielanie pomocy w budowie domów mieszkalnych. Działalność taka wychodzi poza zakres określony w art. 1 ust. 1 pr. spółdz. jako „dostarczanie” lokali lub domów.

Najwięcej wątpliwości wywołuje treść art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Podobnie jak trzy pierwsze punkty mówi on o budowaniu lub nabywaniu budynków, ale odmiennie określa cel tych działań. Chodzi o wynajmowanie lub sprzedaż znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych albo lokali o innym przeznaczeniu. Pojęcia wynajmowania i sprzedaży należy rozumieć w znaczeniu, jakie nadają tym pojęciom przepisy k.c., brak bowiem jakichkolwiek podstaw do przyjęcia

innego znaczenia. Chodzi tu więc o zawarcie przez spółdzielnię umowy określonego typu, czyli umowy najmu lub umowy sprzedaży. Odmienne niż w punktach poprzedzających – brak tu zastrzeżenia, że chodzi o umowy zawierane z osobami będącymi członkami danej spółdzielni. Musi to być rozumiane tak, że spółdzielnia może wynajmować lub sprzedawać lokale w wybudowanych albo nabytych przez siebie budynkach zarówno osobom będącym, jak też nie będącym jej członkami. Ta ostatnia możliwość wychodzi poza określenie celu spółdzielni mieszkaniowej, zamieszczone w art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Umowa sprzedaży pociąga za sobą nie tylko skutek obligacyjny, ale – z reguły – także skutek rzeczowy, polegający na przeniesieniu na kupującego własności rzeczy będącej przedmiotem sprzedaży. Zawierając taką umowę, spółdzielnia zobowiązuje się do ustanowienia odrębnej własności lokalu albo do przeniesienia takiego prawa, jeżeli zostało ono ustanowione już wcześniej. Gdyby możliwość ta miała dotyczyć tylko członków spółdzielni, to wobec obowiązywania art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych omawiany przepis byłby zbędny. Trzeba więc przyjąć, że chodzi w nim o ustanowienie odrębnej własności lokalu na rzecz osób nie będących członkami danej spółdzielni. W tekście ustawy brak wprawdzie zastrzeżenia, że przedmiotem sprzedaży mogą być tylko lokale, które nie są konieczne do realizacji podstawowego zadania, polegającego na zaspokojeniu potrzeb członków spółdzielni, ale z uwagi na treść art. 1 ust. 1 przyjęcie takiego ograniczenia wydaje się uzasadnione. Konsekwentnie takie samo stanowisko przyjmuje się co do umów najmu lokalu<sup>47</sup>.

Zarówno umowa najmu, jak i umowa sprzedaży są umowami odpłatnymi. Żaden przepis omawianej ustawy nie wspomina o możliwości zawierania przez spółdzielnię nieodpłatnych umów dotyczących lokali znajdujących się w budynkach spółdzielczych. Można w tym widzieć argument na rzecz tezy o niedopuszczalności zawierania przez spółdzielnie mieszkaniowe takich umów, chociaż z drugiej strony dopuszczenie takiej możliwości wydaje się w pewnych sytuacjach uzasadnione względami społecznymi. Brak także jasności co do kwestii, czy na podstawie art. 179 k.c. spółdzielnia mieszkaniowa może zrzec się własności nieruchomości.

---

<sup>47</sup> Pewnej szczególnej sytuacji dotyczy art. 53 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych.

Na podstawie art. 1 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych spółdzielnia ma obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie (raczej – należącymi do niej, bo pojęcie mienia obejmuje nie tylko prawa, których przedmiotem są nieruchomości) lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków. Pierwsza część tego przepisu jest jasna, bowiem w razie ustanowienia lokatorskiego lub własnościowego prawa do lokalu spółdzielnia nie traci własności nieruchomości, a podobnie przedstawia się sprawa w razie ustanowienia odrębnej własności lokalu, jeżeli nie ustanowiono jej co do wszystkich lokali w danej nieruchomości. Zbyt szeroko ujęta została natomiast część druga, dotycząca mienia nabytego przez członków spółdzielni na podstawie tej ustawy.

Statut spółdzielni określa, którą działalność spośród wymienionych w art. 1 ust. 2 i 3 prowadzi dana spółdzielnia (art. 1 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Na pierwszy rzut oka wydaje się, że może ona prowadzić działalność we wszystkich wskazanych kierunkach, ale może też ograniczyć jej zakres do niektórych, a nawet tylko jednego z nich. Taki wniosek w świetle dalszych przepisów ustawy o spółdzielniach okazuje się nietrafny. Po pierwsze, z mocy ustawy prawo o treści „mniej intensywnej” podlega na żądanie członka przekształceniu w prawo o treści „bardziej intensywnej”. I tak, lokatorskie prawo do lokalu może być przekształcone we własnościowe prawo do lokalu (art. 11<sup>1</sup>)<sup>48</sup> lub w prawo odrębnej własności lokalu (art. 12), a prawo własnościowe – w prawo odrębnej własności lokalu (art. 17<sup>14</sup>). Uprawnienie do przekształcenia przysługującego prawa wynika z ustawy i nie może być wyłączone postanowieniem statutu<sup>49</sup>. Może ono być realizowane także wtedy, gdy statut spółdzielni nie przewiduje ustanawiania prawa o treści „bardziej intensywnej”. Po drugie, wyłączenie działalności polegającej na zarządzaniu nieruchomością jest niedopuszczalne, skoro art. 1 ust. 3 nakłada na spółdzielnię obowiązek tej treści<sup>50</sup>. Po trzecie, nie jest zasadne poddanie

---

<sup>48</sup> Nie podlega przekształceniu prawo do lokalu w budynku wybudowanym ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (art. 11 ust. 6), zaś statut może ograniczyć możliwość przekształcenia prawa do lokalu w domu dla inwalidów, osób samotnych lub innym domu o specjalnym przeznaczeniu (art. 11 ust. 5).

<sup>49</sup> Potwierdza to treść przytoczonego wyżej art. 11 ust. 5, nie dotyczącego zresztą przekształcenia w prawo odrębnej własności lokalu.

<sup>50</sup> Sprawowanego przez spółdzielnię mieszkaniową zarządu nieruchomością dotyczy też art. 27.

statusowi spółdzielni mieszkaniowej spółdzielni zajmującej się wyłącznie budowaniem lub nabywaniem budynków w celu sprzedaży lub wynajmowania znajdujących się w nich lokali osobom nie będącym członkami tej spółdzielni; taka działalność wychodzi poza ramy wskazane w art. 1 ust. 1 ustawy o spółdzielniach.

W myśl art. 1 ust. 5 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, na podstawie umowy zawartej z właścicielem (lub współwłaścicielami nieruchomości) spółdzielnia mieszkaniowa może zarządzać inną nieruchomością niż nieruchomość, o której mowa w art. 1 ust. 3 tej ustawy.

Pod rządem przepisów poprzednio obowiązujących było wątpliwe, czy spółdzielnia mieszkaniowa może prowadzić inną działalność gospodarczą<sup>51</sup>. Tę kwestię rozstrzyga obecnie art. 1 ust. 6 ustawy o spółdzielniach, dopuszczając prowadzenie takiej działalności, jeżeli jest ona związana bezpośrednio z realizacją celu, o którym mowa w art. 1 ust. 1.

## V

Mimo szerokiego zakresu omawiana ustawa nie jest jedyną ustawą dotyczącą spółdzielczości mieszkaniowej. Kilka jej przepisów w określonych kwestiach szczegółowych odsyła do przepisów innych ustaw. Oprócz odsyłającego do prawa spółdzielczego art. 1 ust. 7 wskazać można art. 2 ust. 4 dotyczący wartości rynkowej lokalu, art. 3 ust. 4 dotyczący maksymalnej wysokości wpisowego, art. 4 ust. 8 dotyczący postępowania wewnątrzspółdzielczego, art. 6<sup>1</sup> ust. 8 dotyczący lokalu zamiennego, art. 16 ust. 1 dotyczący najmu lokalu, art. 17-13 dotyczący egzekucji, art. 24 dotyczący zaskarżenia uchwały walnego zgromadzenia oraz przepisy odsyłające do ustawy o własności lokali (art. 17<sup>10</sup>, art. 27). Zgodnie z art. 8, prawa i obowiązki członków spółdzielni mieszkaniowej określają postanowienia statutu. Mogłoby się więc wydawać, że ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych, inne ustawy, do których odsyłają jej przepisy, oraz statut – to wyłączna podstawa prawna działalności spółdzielni mieszkaniowej. Wniosek taki byłby błędny. Spółdzielnia mieszkaniowa, podobnie jak każda inna spółdzielnia, podlega wszystkim powszech-

---

<sup>51</sup> A. Mączyński, *Najem lokalu w budynku spółdzielni mieszkaniowej*, [w:] *Prace z prawa prywatnego, Księga pamiątkowa ku czci sędziego Janusza Pietrzykowskiego*, Warszawa 2000, s. 168-170.

nie obowiązującym przepisom, z wyjątkiem tych tylko, które z uwagi na swą treść nie odnoszą się do niej<sup>52</sup>.

W związku z tym zwięzłego omówienia wymaga stosowanie do spółdzielni mieszkaniowych przepisów regulujących ochronę praw lokatorów, zamieszczonych w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego<sup>53</sup>.

Wydanie tej ustawy stanowiło realizację powinności przewidzianej w art. 75 ust. 2 Konstytucji. Uzupełnia ona, a w określonym zakresie zmienia przepisy innych ustaw dotyczących problematyki praw lokatorów. Oczywistym nieporozumieniem jest traktowanie jej jako zbioru przepisów dotyczących tylko najmu, zapomniawszy, że zasadnicza regulacja stosunków najmu lokali zawarta jest obecnie w przepisach kodeksu cywilnego. W rozumieniu tej ustawy lokatorem jest każda osoba używająca lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności. Zakres pojęcia „lokator” obejmuje także osoby zajmujące lokale mieszkalne na podstawie spółdzielczego lokatorskiego lub własnościowego prawa do lokalu<sup>54</sup>. Dla tych osób szczególnie znaczenie mają przepisy tej ustawy, dotyczące trzech zagadnień.

Pierwszym z nich jest kwestia opłat za używanie lokalu. Kwestia ta uregulowana jest w art. 4, a także w art. 9 ust. 1 i art. 17<sup>1</sup> ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Oprócz tych przepisów w zakresie podwyższania opłat spółdzielnia mieszkaniowa podlega ograniczeniom określonym w art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przypomnieć tu wypada, że spółdzielnia może pobierać od swych członków tylko opłaty przewidziane w ustawie lub w statucie<sup>55</sup>.

Drugim zagadnieniem jest ochrona trwałości prawa do lokalu mieszkalnego. Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wygasa z chwilą ustania

---

<sup>52</sup> Por. skądinąd zbędny art. 2 pr. spółdz.

<sup>53</sup> Dz.U. Nr 72, poz. 733 ze zm.

<sup>54</sup> Nie było potrzeby przenoszenia do art. 6 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych unormowania przewidzianego w 10 ustawy o ochronie praw lokatorów.

<sup>55</sup> K. Z a w a d a, *Niedopuszczalność pobierania przez spółdzielnie mieszkaniowe opłat od umów o przeniesienie własnościowego prawa do lokalu*, [w:] *Studia z prawa cywilnego i gospodarczego, Księga pamiątkowa dedykowana profesor Czesławie Żuławskiej*, Kraków 2000, s. 249-256.



członkostwa w spółdzielni (art. 11 ust. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), a prawo własnościowe – z upływem sześciu miesięcy od ustania członkostwa z innych przyczyn niż śmierć członka (art. 17<sup>8</sup> tej ustawy), członkostwo zaś ustaje z inicjatywy spółdzielni w razie wykluczenia członka lub wykreślenia go z rejestru członków (art. 24 pr. spółdz.). Przyczyny wykluczenia i wykreślenia opisane zostały w prawie spółdzielczym bardzo ogólnie. Wprawdzie statut spółdzielni powinien określić je bliżej, ale w praktyce postanowienia statutowe nie wychodzą poza sferę ogólników. Sprawa ta, ze względu na oczywiste znaczenie prawa do mieszkania, powinna być uregulowana ustawowo, skoro możliwość jednostronnego rozwiązania stosunku najmu przez wynajmującego od dawna podlega daleko idącym ograniczeniom ustawowym. Wydając ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawodawca nie zrealizował jednak tego postulatu, dlatego niezwykle istotne znaczenie ma regulacja przewidziana w art. 11 ustawy o ochronie praw lokatorów, a zwłaszcza w ust. 8 tego artykułu. Z drugiej strony, art. 13 ustawy o ochronie praw lokatorów dopuszcza możliwość wygaśnięcia spółdzielczego prawa do lokalu bez ustania stosunku członkostwa, jeżeli wymaga tego ochrona praw innego lokatora.

Trzecie zagadnienie, nieuregulowane w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych, ale uregulowane w ustawie o ochronie praw lokatorów, to eksmisja z lokalu. Unormowania przewidziane w art. 14-17 ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczą także eksmisji z lokali w budynkach spółdzielczych.