

UZASADNIENIE

Projekt *ustawy o kooperatywach mieszkaniowych* stanowi propozycję regulacji na rzecz wzbogacenia zbioru możliwych sposobów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Dodatkowo stanowi realizację koncepcji zawartej w Narodowym Programie Mieszkaniowym¹, który łączy tego typu działania z rozwojem szeroko pojętej oddolnej spółdzielczości mieszkaniowej (działanie C. Programu).

Tym, co wyróżnia budynki mieszkalne realizowane przez kooperatywy mieszkaniowe, jest inicjowanie procesu inwestycyjnego przez grupę przyszłych mieszkańców. Przyszli mieszkańcy biorą również czynny udział w procesach decyzyjnych podczas projektowania i realizacji inwestycji mieszkaniowej.

W Polsce powstało już kilka budynków, w przypadku których inwestorami były osoby tworzące kooperatywy mieszkaniowe. Przy tego typu inwestycjach możliwe jest ograniczenie kosztów zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych (przy założeniu, że inwestycja przebiegnie zgodnie z planem), spowodowane tym, że część prac członkowie kooperatyw wykonują we własnym zakresie i nie płacą marży zysku podwykonawcom i deweloperom. Dotychczasowe doświadczenia kooperatyw wskazują, że możliwe jest obniżenie kosztów zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej w stosunku do nabycia mieszkania na rynku deweloperskim o ok. 20–30%. Należy jednak brać pod uwagę to, że ten model prowadzenia inwestycji przeznaczony jest raczej dla specyficznej grupy osób, mającej zazwyczaj odpowiednie umiejętności i możliwości finansowe do samodzielnej realizacji inwestycji mieszkaniowej i z uwagi na swoją specyfikę nie stanowi odpowiedzi na wyzwania związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych np. osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Wprowadzenie rozwiązań prawnych uwzględniających specyfikę realizacji inwestycji mieszkaniowych w formule kooperatywy mieszkaniowej zwiększy możliwości oddolnego angażowania się osób fizycznych o ograniczonych aktywach w działania promieszkaniowe. Wsparcie działań prowadzonych wspólnym wysiłkiem w ramach kooperatywy jako formy uproszczonej organizacyjnie, bardziej otwartej na indywidualne potrzeby oraz możliwości finansowe przyszłych właścicieli mieszkań (pozbawionej przy tym wielu ograniczeń, w tym organizacyjnych, napotykanych, z jednej strony, przez osoby działające w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych indywidualnie, z drugiej natomiast, przez hierarchiczne, mniej demokratyczne struktury, funkcjonujące w sposób sformalizowany i biurokratyzowany, bardziej kosztochłonny w zarządzaniu) wpisuje się ponadto bezpośrednio w realizację nałożonego na władze publiczne obowiązku wyrażonego w art. 75 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, tj. obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym popierania działań

¹ *Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.*

obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 czerwca 1999 r. (sygn. K 18/98), „polityka sprzyjająca zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych może i powinna być realizowana przy pomocy różnego rodzaju instrumentów prawnych (np. przez odpowiednie ukształtowanie przepisów dotyczących udostępniania terenów budowlanych, kredytowania budownictwa mieszkaniowego i udzielania pomocy finansowej osobom podejmującym inwestycje budowlane), a decyzja o wyborze odpowiedniego środka należy do ustawodawcy.”. Jednym z takich środków są rozwiązania prawne ułatwiające realizację inwestycji mieszkaniowych przez osoby działające w kooperatywie. Wdrożenie rozwiązań uwzględniających specyfikę omawianej formuły oraz doświadczenia grup samoorganizujących się w celu mieszkaniowym może przyczynić się do upowszechnienia idei samodzielnego działania przez osoby fizyczne z zamiarem poprawy swojej sytuacji mieszkaniowej, przy jednoczesnym uzupełnieniu instrumentarium dostępnych gminie działań podejmowanych w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz racjonalnym zagospodarowywaniu przestrzeni gminnych (w sensie mieszkaniowym i użytkowym).

Aby możliwe było rozpowszechnienie tej formy realizacji inwestycji, konieczne jest, jak wskazano w ramach prekonsultacji (zakończonych konferencją zorganizowaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w dniu 17 października 2018 r.), osadzenie pojęcia kooperatywy mieszkaniowej w prawie związanym z gospodarką nieruchomościami i procesem inwestycyjnym. Brak tego pojęcia, choć nie uniemożliwił realizacji inwestycji przez dotąd powołane kooperatywy, stanowi barierę na etapie ubiegania się o finansowanie kredytowe w bankach czy dostęp do nieruchomości gruntowych, w szczególności nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości. Kluczowe rozstrzygnięcia, jakie składają się na zaproponowaną formułę, wskazują, że:

- w formule tej działają osoby fizyczne (nie przedsiębiorstwa), co do zasady, w liczbie minimum trzech², które są stronami umowy kooperatywy mieszkaniowej albo umowy spółki cywilnej zawartej zgodnie z wymaganiami określonymi ustawowo,
- działanie w formule kooperatywy mieszkaniowej prowadzi do zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych członków kooperatywy oraz osób z nimi zamieszkujących, zatem są to przedsięwzięcia inwestycyjne, których następstwem nie będzie obrót nieruchomością i zysk, ale stworzenie miejsca do mieszkania i życia (działalność *non-profit*),
- w ramach działania w formule kooperatywy realizowana jest „inwestycja mieszkaniowa”, przy czym przez to pojęcie rozumie się jeden z trzech rodzajów przedsięwzięć – nabycie nieruchomości i [1] budowę budynku wielorodzinnego, [2]

² Warunek dotyczący minimalnej liczby osób działających w formule kooperatywy mieszkaniowej nie jest stosowany w przypadku, gdy zmniejszenie liczby osób w toku działania w tej formule jest spowodowane śmiercią członka kooperatywy.

budowę zespołu budynków jednorodzinnych lub [3] prowadzenie robót budowlanych w istniejącym budynku (ostatnia opcja może być szczególnie istotna w przypadku potrzeby dokonania remontów lub przebudów np. na obszarze rewitalizacji); w wyniku działania w formule kooperatywy powinny powstać co najmniej trzy lokale mieszkalne³; projekt nie wyklucza przy tym możliwości łączenia w ramach jednej inwestycji różnych typów przedsięwzięć.

Niekomercyjny charakter działania w formule kooperatywy mieszkaniowej w przypadku pozyskiwania nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości gwarantuje nie tylko cel współdziałania (tj. zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członków kooperatywy i osób z nimi zamieszkujących) i procedura zbywania tych nieruchomości na rzecz wszystkich członków kooperatywy, ale również rozwiązania wprowadzające możliwość korzystania przez gminy z prawa odkupu w przypadku naruszenia przez członków kooperatywy celu mieszkaniowego inwestycji albo prawa pierwokupu w sytuacji sprzedaży nieruchomości lub utworzonego zasobu mieszkaniowego w określonym ustawowo okresie czy ograniczenia związane z możliwością uzyskania bonifikaty od ceny nieruchomości. Nie należy również zapominać, że pod tego typu inwestycje mogą być kierowane nieruchomości o szczególnej charakterystyce, np. o ograniczonej powierzchni, nieatrakcyjnym dla podmiotów prowadzących działalność deweloperską położeniu, utrudniającej wykorzystanie przez gminę do realizacji innych zadań własnych.

W projekcie wskazano dwie możliwości, z jakich może skorzystać grupa osób zainteresowanych działaniem w formule kooperatywy mieszkaniowej. Działalność taka może zostać zainicjowana i prowadzona na podstawie umowy kooperatywy mieszkaniowej albo umowy spółki cywilnej spełniającej wymagania określone w projektowanej ustawie.

Pierwsze z tych rozwiązań pozwala na bardzo elastyczne ustalanie zasad współpracy między członkami kooperatywy. Drugie rozwiązanie jest zakorzenione w przepisach *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, z późn. zm.). Mimo że przepisy o spółce cywilnej mają, co do zasady, charakter dyspozytywny (tj. są normami względnie stosowanymi, mogą być zatem wyłączone lub ograniczone w umowie), w niektórych aspektach działania członków kooperatywy będą determinowane przez specyfikę prowadzenia działalności w formie regulowanej tymi przepisami. Charakter norm bezwzględnie obowiązujących mają w zakresie spółek cywilnych przepisy dotyczące odpowiedzialności solidarnej, współwłasności łącznej, rozwiązania spółki przez sąd oraz, częściowo, wypowiedzenia udziału (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1998 r., I CKN 879/97). Wybór wspomnianych form działania osób zainteresowanych zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych własnym wysiłkiem (zamiast np. struktur, którym przyznana została osobowość prawna) stanowi ponadto odpowiedź na potrzeby zgłaszane przez samych

³ Wyjątek stanowi w tym kontekście trzeci rodzaj przedsięwzięcia, w przypadku którego z uwagi na charakter działań po zakończeniu robót budowlanych w budynku powinny się znajdować co najmniej trzy samodzielne lokale mieszkalne.

interesariuszy, upatrujących w formule kooperatywy formy elastycznej, otwartej na indywidualne potrzeby i możliwości finansowo-organizacyjne przyszłych właścicieli zasobu mieszkaniowego.

Kierując się tym, że okoliczności zawierania kooperatyw mieszkaniowych mogą się różnić w zależności od przypadku, w projekcie ustawy określono jedynie podstawowe elementy, jakie powinny zostać ustalone pomiędzy zainteresowanymi w umowie kooperatywy mieszkaniowej. Z jednej strony, rozwiązanie to ma pozwolić na jak największą elastyczność w zakresie kształtowania warunków współpracy między członkami tworzonej kooperatywy, zapewniając jednocześnie niezbędny zakres bezpieczeństwa w stosunkach między stronami. Po pierwsze, w umowie tej konieczne jest wskazanie stron umowy, a zatem osób wchodzących w skład grupy działającej w formule kooperatywy (minimum 3), przedmiotu inwestycji mieszkaniowej (rodzaje inwestycji zostały wymienione w projektowanym art. 3 ust. 2) oraz planowanej liczby lokali mieszkalnych (a w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych również planowanej liczby budynków). Ponadto do decyzji członków kooperatywy mieszkaniowej pozostawiono takie kwestie jak: czas trwania umowy (który może być powiązany z terminem zakończenia inwestycji), zasady finansowania inwestycji (np. udział wkładów własnych i środków z kredytu, terminarz wpłat), sposób prowadzenia spraw i podejmowania decyzji (czy potrzebny jest konsensus, czy decyzje będą podejmowane większością), zasady reprezentacji (co jest istotne przy zawieraniu umów czy udziale w postępowaniu administracyjnym np. przy ubieganiu się o pozwolenie na budowę), zasady ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania (w przypadku uzgodnienia zasad innych niż odpowiedzialność solidarna), zasady rozliczenia inwestycji czy zasady dotyczące zmian składu osobowego (z zastrzeżeniem, że liczba członków nie może być, poza przypadkiem śmierci członka, mniejsza niż 3). Należy przy tym uwzględnić sytuację, gdy realizacja inwestycji się nie powiedzie.

Z drugiej strony, projekt zawiera przepisy zapewniające minimalny, ale niezbędny zakres bezpieczeństwa prawnego i ekonomicznego nie tylko członkom kooperatywy (m.in. przez obowiązek zawarcia w postanowieniach umowy zasad ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania zaciągnięte w obrocie prawnym w ramach działalności członków kooperatywy mieszkaniowej w przypadku, gdy odpowiedzialność za te zobowiązania nie jest solidarna, oraz zasad finansowania i rozliczania inwestycji mieszkaniowej, w tym w kontekście dopuszczanej przez projektowaną ustawę możliwości modyfikacji zasady dotyczącej pokrywania wydatków za pośrednictwem rachunku powierniczego), ale również podmiotom zewnętrznym wchodzącym w relacje prawne z osobami działającymi w formule kooperatywy. W tym celu projekt, poza obowiązkiem uregulowania w umowie kooperatywy zasad dotyczących zaciągania zobowiązań, reprezentacji itp., wprowadza również obowiązek zawarcia umowy w formie aktu notarialnego. Takie przesądzenie zapewni określony poziom publicznej i fachowej kontroli nad wspomnianym dokumentem, przyczyniając się do eliminowania postanowień niezgodnych z przepisami prawa i ukierunkowanych na działania stwarzające ryzyko naruszenia wynikających ze współpracy praw niektórych członków lub osób trzecich.

Osoby fizyczne mogą działać w formule kooperatywy mieszkaniowej również na podstawie umowy spółki cywilnej spełniającej wymogi określone ustawowo. Jest to możliwe w przypadku, gdy łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- stronami umowy spółki są co najmniej 3 osoby (warunek ten nie dotyczy sytuacji, w której w okresie trwania spółki liczba stron zmniejszy się w wyniku śmierci jednej z nich),
- wspólnym celem gospodarczym stron umowy spółki jest realizacja inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu projektowanej ustawy,
- umowa spółki zawiera postanowienia dotyczące przedmiotu planowanej inwestycji mieszkaniowej, planowanej liczby lokali mieszkalnych (a w przypadku inwestycji mieszkaniowej polegającej na budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych również planowanej liczby budynków) oraz wielkości udziałów stron w majątku wspólnym w przypadku rozwiązania spółki; umowa spółki powinna zawierać również inne postanowienia, które gwarantują zgodne z przepisami prawa i interesami stron ukształtowanie współpracy oraz bezpieczeństwo w obrocie prawnym (jak wspomniano, większość przepisów *Kodeksu cywilnego* w przedmiocie spółki ma charakter dyspozytywny; w związku z tym strony mogą ukształtować wzajemne relacje stosownie do potrzeb i możliwości, w wielu przypadkach również w sposób odmienny od norm kodeksowych),
- umowę zawiera się w formie aktu notarialnego,
- nazwa zawiera określenie „kooperatywa mieszkaniowa”.

Nie należy zapominać, że zmiana składu osobowego w spółce cywilnej dokonywana jest w drodze zmiany umowy spółki (przy zachowaniu warunku przyjętego w formule kooperatywy dotyczącego minimalnej liczby stron umowy). Strony w umowie mogą jednak, przykładowo, uregulować zasady wstępowania i występowania ze spółki lub przesądzić, zgodnie z dyspozycją art. 872 *Kodeksu cywilnego*, sytuację spadkobierców zmarłego współnika. Szczególnie istotne jest uregulowanie w postanowieniach umowy również kwestii rozliczenia między stronami w przypadku rozwiązania spółki. Dotyczy to również długów w obrocie z osobami trzecimi. Powinny być one pokrywane z majątku wspólnego w pierwszej kolejności. W przeciwnym razie grozi to ryzykiem, że wierzyciele będą występować z roszczeniami wobec dotychczasowych współników o najlepszej sytuacji finansowej.

Jak wcześniej wspomniano, intencją projektodawcy nie jest powołanie nowego bytu organizacyjnego, a jedynie określenie ram prawnych współdziałania osób fizycznych w celu samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Kooperatywa mieszkaniowa jest tu postrzegana w kategoriach stosunku obligacyjnego a nie określonej organizacji członków lub jednostki organizacyjnej. Projektowana regulacja nie przyznaje w związku z tym kooperatywie osobowości prawnej ani zdolności prawnej, upatrując podmiotu praw

i obowiązków w poszczególnych członkach kooperatywy (w projekcie nie zawarto przepisu, który stanowi o przyznaniu kooperatywie osobowości lub zdolności prawnej). Przez pojęcie kooperatywy mieszkaniowej rozumie się tym samym grupę osób fizycznych, które na podstawie umowy kooperatywy albo umowy spółki podejmują się działania/świadczenia we wspólnym celu gospodarczym. W stosunkach zewnętrznych występują więc *de facto* członkowie kooperatywy (strony umowy kooperatywy albo strony umowy spółki) a nie kooperatywa jako zrzeszenie obdarzone przymiotem zdolności prawnej bez względu na to, czy podstawą tego działania/świadczenia jest umowa kooperatywy czy umowa spółki. Oznacza to również, że kooperatywa nie będzie przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 *ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, z późn. zm.). Przedsiębiorcami będą członkowie kooperatywy w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Kolejnym elementem, który został uregulowany w projekcie, są zasady sprzedaży nieruchomości gminnych na potrzeby inwestycji mieszkaniowej podejmowanej przez członków kooperatywy mieszkaniowej. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby kooperatywa realizowała inwestycję na nieruchomości stanowiącej własność prywatną czy pozyskanej od podmiotów innych niż gmina. Należy jednak wziąć pod uwagę możliwość, którą uwzględnia również Krajowa Polityka Miejska⁴: *aby zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu takich przedsięwzięć i rozpowszechnić je jako jedną z atrakcyjnych ścieżek do uzyskania własnego mieszkania, także jako element działań rewitalizacyjnych, samorządy mogą zapewnić kooperatywom istotne wsparcie – nie tylko poprzez udostępnianie gruntów na preferencyjnych zasadach, ale także w zakresie organizacyjnym.*

Rada gminy wyraża zgodę na sprzedaż nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości na potrzeby inwestycji realizowanej w formule kooperatywy mieszkaniowej w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków kooperatywy i osób z nimi zamieszkujących w drodze uchwały podejmowanej na zasadach ogólnych, tj. na podstawie *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.). Projekt określa jednak, jakie kwestie powinny zostać przesądzone w uchwale, by ukształtowane zostały jasne zasady pozyskiwania i wykorzystania nieruchomości przez członków kooperatywy zainteresowanych podjęciem współpracy z gminą. Gmina powinna wskazać w uchwale m.in. wymagania dotyczące inwestycji mieszkaniowej w zakresie nieuregulowanym aktami prawa miejscowego, istotne z punktu widzenia potrzeb gminy (w tym rozwojowych, przestrzennych, estetycznych itp.), z wyszczególnieniem tych, których niespełnienie skutkować będzie karami umownymi lub zastosowaniem prawa odkupu, a także przesądzić o dopuszczalności rozłożenia ceny nieruchomości na raty (a w przypadku dopuszczenia takiej możliwości, wskazać okres spłaty rat nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 20 lat od dnia zbycia nieruchomości członkom kooperatywy). Wprowadzenie obowiązku

⁴ *Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej* (M. P. z 2015 r. poz. 1235).

określenia tej materii w uchwale rady gminy ma na celu zapewnienie transparentności warunków współpracy między kooperatywami a gminą. Określony ustawowo przedział czasu, na jaki może zostać rozłożona na raty cena nieruchomości, ma natomiast na celu wyważenie interesów samorządu gminnego (otrzymanie zapłaty za grunt) i kooperatyw (rozłożenie ciężaru nabycia nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową).

W odniesieniu do zasad zbywania nieruchomości gminnych członkom kooperatywy mieszkaniowej wskazano, że zbywanie nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości będzie następować wyłącznie w drodze sprzedaży w formie przetargu pisemnego ograniczonego. Do tego przetargu mogą przystępować wyłącznie członkowie kooperatyw mieszkaniowych. Wykorzystanie tego rodzaju przetargu sprawia, że członkowie kooperatywy działający w celu samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie muszą konkurować o nieruchomości z firmami deweloperskimi. Warto podkreślić, że ogólne zasady nabywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości są oparte na regulacjach zawartych w *ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 i 284). Oznacza to, na przykład, że gmina może, oferując daną nieruchomość, stosować różne kryteria oceny ofert, nie ograniczając się jedynie do wysokości proponowanej ceny. Gminy mogą np. promować daną gęstość zabudowy, liczbę powstających lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, sposób zagospodarowania nieruchomości i jej otoczenia. Zbycie nieruchomości może jednak nastąpić, jak wspomniano, jedynie w drodze sprzedaży, co związane jest z obowiązującymi regulacjami w zakresie gospodarki nieruchomościami, które wykluczają oddawanie nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa mieszkaniowego.

W projekcie określono ponadto rodzaje dokumentów niezbędnych do załączenia do oferty przez przystępujących do przetargu, istotnych z punktu widzenia zapewnienia zgodności celu zbycia nieruchomości przez gminę z celem projektowanej ustawy oraz przeciwdziałania ryzyku wykorzystania tych nieruchomości poza formułą kooperatywy mieszkaniowej. Wskazano także obowiązek zawarcia w ogłoszeniu o przetargu zasad zbycia nieruchomości (w tym tych określonych w uchwale rady gminy, dotyczących np. wymagań odnośnie do inwestycji mieszkaniowej). Ma to służyć zapewnieniu zainteresowanym przystąpieniem do przetargu informacji niezbędnych do oceny możliwości inwestycyjnych związanych z daną nieruchomością oraz warunków wykorzystania nieruchomości.

Projekt przewiduje przekazanie nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w trybie regulowanym omawianą ustawą wyłącznie na rzecz wszystkich członków danej kooperatywy mieszkaniowej. Jest to kolejne rozwiązanie motywowane potrzebą zagwarantowania wykorzystania nieruchomości zgodnie z celem ustawowym oraz przeciwdziałania nadużyciom związanym np. z działaniem członka kooperatywy poza wolą lub wiedzą pozostałych członków.

Rozwiązaniem, które umożliwia uwzględnienie w ramach współpracy gmin z kooperatywami zróżnicowanych realiów funkcjonowania takich grup oraz potrzeb poszczególnych gmin

w związku z prowadzeniem lokalnej polityki mieszkaniowej, są możliwości zaliczania na poczet ceny nieruchomości nabywanej z gminnego zasobu nieruchomości (1) ceny lokalu lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego zbywanego gminie przez członków kooperatywy mieszkaniowej bądź (2) należności za najem przez nich gminie takiego lokalu lub budynku, ustalanych w wysokości uwzględniającej limit ustawowy. Stawka czynszu naliczanego gminie nie może bowiem przekroczyć wysokości stawki czynszu określonej zgodnie z *ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń* (Dz. U. z 2020 r. poz. 508). Wprowadzenie alternatywnych możliwości rozliczenia między stronami umowy sprzedaży nieruchomości będzie skutkowało, z jednej strony, ułatwieniem spłaty kosztów nabycia nieruchomości przez członków kooperatywy, z drugiej natomiast, zwiększeniem zasobu wykorzystywanego przez gminy do realizacji zadań własnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej wspólnoty. Możliwość alternatywnego rozliczenia może wynikać już z uchwały rady gminy (np. gmina może zdecydować o sprzedaży danej nieruchomości tylko w przypadku rozliczenia części ceny np. w lokalu mieszkalnym zbytym gminie). Może być również konsekwencją sytuacji finansowej członków kooperatywy i znajdować odzwierciedlenie w ofercie przystępujących do przetargu.

Proponowane przepisy dotyczące rozłożenia płatności ceny nieruchomości na raty są w znacznej części wzorowane na przepisach *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* obowiązujących w odniesieniu do nieruchomości sprzedawanych w trybie bezprzetargowym. Regulacja ta ma również umożliwić zmniejszenie jednorazowego obciążenia członków kooperatywy mieszkaniowej kosztami nabycia nieruchomości. Jak wspomniano, podlega ona jednak zastosowaniu tylko w przypadku nieruchomości, w odniesieniu do których rada gminy dopuściła w uchwale możliwość rozłożenia ceny na raty. Wysokość stopy procentowej, co do zasady, będzie równa stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Rada gminy może jednak w celu wspierania oddolnych inicjatyw mieszkaniowych określić w uchwale niższą stopę procentową niż wskazana w projektowanej ustawie. Spłata ceny ma następować w równych ratach kapitałowych albo kapitałowo-odsetkowych, co ma zapobiegać ryzyku nadużyć przy przyznawaniu bonifikaty od ceny nieruchomości (np. ustalaniu początkowych rat w zaniżonej wysokości), co mogłoby skutkować niegospodarnym rozporządzeniem majątkiem publicznym.

W odniesieniu do nieruchomości nabytej przez członków kooperatywy mieszkaniowej z gminnego zasobu nieruchomości gminie przysługuje ponadto, na zasadach projektowanej ustawy oraz *Kodeksu cywilnego*, prawo odkupu tej nieruchomości w przypadku naruszenia wymagań dotyczących inwestycji mieszkaniowej określonych w uchwale rady gminy lub niezakończenia tej inwestycji lub wykorzystania nieruchomości niezgodnie z celem mieszkaniowym. Rada gminy może ponadto określić w uchwale szczegółowe zasady stosowania prawa odkupu w granicach wyznaczonych przez przepisy ustawowe. Aby nie wystąpił problem z jednoznacznym wskazaniem momentu zakończenia inwestycji

mieszkaniowej, doprecyzowano ponadto, jak należy rozumieć ten termin. Zakończenie inwestycji w rozumieniu projektowanej ustawy następuje w dniu, w którym można przystąpić do użytkowania budynku (w przypadku budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub budynku mieszkalnego wielorodzinnego) lub w dniu zakończenia robót budowlanych (w przypadku prowadzenia np. remontu).

Nabywanie przez członków kooperatywy nieruchomości gminnych na szczególnych zasadach, polegających m.in. na możliwości rozłożenia spłaty ceny nieruchomości na raty oraz stosowania alternatywnych form rozliczenia zobowiązań z tego tytułu, może być dodatkowo związane z możliwością uzyskania bonifikaty. Taka bonifikata może być udzielona zobowiązanemu do spłaty części ceny nieruchomości w przypadku, gdy spełnione zostaną warunki świadczące o zachowaniu celu mieszkaniowego, realizacji inwestycji przez członków kooperatywy mieszkaniowej i w formule *non-profit*, nienastawionym na zysk użytkowaniu objętych nią budynków i lokali przez okres wskazany w projektowanej ustawie. Do tych warunków zaliczono: zakończenie realizacji inwestycji mieszkaniowej przez członków kooperatywy przed upływem 5 lat⁵ od daty sprzedaży nieruchomości przez gminę, spełnienie wymagań dotyczących inwestycji mieszkaniowej powiązanych z prawem odkupu przez gminę, niewykorzystywanie nieruchomości gruntowej nabytej od gminy na prowadzenie działalności gospodarczej⁶, niewyodrębnianie lokali innych niż mieszkalne⁷, niedokonywanie zmian sposobu użytkowania budynków, lokali lub ich części w sposób, który uniemożliwiłoby zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych oraz niewynajmowanie i nieużyczanie tych budynków, lokali lub ich części innym osobom (z wyłączeniem przypadku, gdy najemcą jest gmina). Rada gminy może ponadto określić w uchwale rady gminy dodatkowe warunki, których spełnienie obok warunków ustawowych będzie uprawniało do uzyskania bonifikaty. Przy ocenie spełniania tych dodatkowych wymogów gmina będzie mogła brać jednak pod uwagę wyłącznie te warunki, które były określone w uchwale w dniu zakupu nieruchomości przez członków kooperatywy (przesądzenie to ma chronić zobowiązanych przed nakładaniem na nich dodatkowych wymogów w wyniku późniejszych zmian uchwały). Ograniczenia te są motywowane dbałością o racjonalne gospodarowanie majątkiem publicznym oraz ograniczaniem ryzyka wykorzystania majątku publicznego dla celów niezgodnych z intencją projektodawcy i uznania preferencyjnych zasad zbywania nieruchomości za niedozwoloną pomoc publiczną.

⁵ W przypadku spełnienia wymogów ustawowych bonifikata będzie mogła zostać przyznana nawet przed upływem okresu 5 lat od daty sprzedaży (np. w przypadku rozłożenia ceny nieruchomości na raty na okres 5 lat).

⁶ Mając na względzie kierunki kształtowania praw i obowiązków w dziedzinie prawa przedsiębiorców, projektodawca nie wykluczył jednak z możliwości uzyskania bonifikaty osób podejmujących tzw. małą działalność gospodarczą.

⁷ Ograniczenie to nie wyłącza jednak możliwości przeznaczenia części powierzchni użytkowej na pomieszczenia służące wspólnemu użytkowi przyszłych właścicieli, np. siłownię, świetlicę czy suszarnię. Pomieszczenia te mogą bowiem funkcjonować jako część nieruchomości wspólnej.

Omawiane ograniczenia nie będą jednak obowiązywały w odniesieniu do zasobów objętych działaniami rewitalizacyjnymi prowadzonymi na terenie gminy (już na etapie realizacji inwestycji mieszkaniowej przez członków kooperatywy lub po zakończeniu działań inwestycyjnych w tej formule). Wyłączenie właścicieli takich zasobów z obowiązku spełnienia niektórych wymogów warunkujących przyznanie bonifikaty jest podyktowane wagą rewitalizacji dla życia lokalnej wspólnoty. Wpisuje się ponadto bezpośrednio w ideę kooperatywy jako formuły opartej na takich wartościach jak: dobro sąsiedzkie, tworzenie bezpiecznej i funkcjonalnej przestrzeni do życia czy racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Korzyści płynące z włączania członków kooperatyw w realizację celów rewitalizacji uzasadniają przyznanie takim działaniom pierwszeństwa przed działaniami motywowanymi dbałością o stan majątku publicznego.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że wprawdzie w przypadku spełnienia przez wnioskodawcę warunków uprawniających do uzyskania bonifikaty od części ceny nieruchomości przypadającej na tego wnioskodawcę gmina będzie zobowiązana do udzielenia bonifikaty, to gmina *de facto* decyduje o włączeniu bonifikaty do modelu wsparcia realizacji inwestycji w formule kooperatywy mieszkaniowej. Fakultatywny charakter tego rozwiązania wynika, po pierwsze, z dobrowolności przeznaczania przez gminę nieruchomości pod realizację inwestycji mieszkaniowych w formule kooperatywy. Po drugie zaś, to rada gminy określa w uchwale, czy cena danej nieruchomości będzie objęta możliwością rozłożenia na raty, a w konsekwencji również możliwością ubiegania się o bonifikatę. Pomniejszenie wpływów gminy poprzez udzielenie bonifikaty zależy zatem od decyzji gminy, podejmowanej jednak na etapie wcześniejszym niż procedura przyznawania bonifikaty. Przepisy projektowanej ustawy w zakresie sprzedaży nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości stanowią *lex specialis* w stosunku do *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. W związku z powyższym w odniesieniu do kwestii, które w projekcie nie są regulowane w sposób szczegółowy, należy stosować odpowiednio przepisy ustawy podstawowej dla omawianej dziedziny spraw. Biorąc pod uwagę fakt, że projektowane przepisy określają korzystne warunki nabywania przez członków kooperatyw mieszkaniowych nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości, w celu ochrony interesów gminy wprowadzono ponadto przepis uprawniający ją do korzystania, w okresie 20 lat od zbycia nieruchomości, z prawa pierwokupu w przypadku, gdy nieruchomość ta bądź lokal lub budynek objęty inwestycją realizowaną przez członków kooperatywy zostanie przeznaczony do sprzedaży przez nowego właściciela. Prawo pierwokupu, podobnie jak prawo odkupu, podlegają ujawnieniu w księdze wieczystej w celu zapewnienia osobom trzecim i przyszłym właścicielom istotnych z punktu widzenia pewności obrotu prawnego informacji o statusie nieruchomości, mogących bezpośrednio rzutować na podejmowane przez te osoby w kontekście danej nieruchomości decyzje.

Kolejne przepisy służą uwzględnieniu działań kooperatyw mieszkaniowych jako takich na terenach, gdzie prowadzona jest rewitalizacja. Uregulowania te związane są z podkreślaną w Krajowej Polityce Miejskiej rolą innowacyjnych form zaspokajania celów mieszkaniowych, w tym w formule kooperatywy mieszkaniowej, na obszarach

zdegradowanych, na których planuje się odnowę. Specjaliści wskazują, jak wspomniano, na szereg korzyści, jakie może przynieść realizacja inwestycji w tej formule. Podkreślenia wymagają przede wszystkim korzyści społeczne związane z tworzeniem zaangażowanej wspólnoty sąsiedzkiej, która powstaje na długo przed zamieszkaniem w danym miejscu. Skutkiem tego jest wzrost poczucia bezpieczeństwa w miejscach, gdzie mieszkają osoby tworzące aktywną społeczność lokalną. Dodatkowo, jako że członkowie kooperatywy nie realizują masowych inwestycji mieszkaniowych, mogą, we współpracy z architektem, zagospodarować działki nieatrakcyjne dla deweloperów (zbyt małe, o nieregularnym kształcie) – stąd z takich przedsięwzięć płyną też korzyści przestrzenne. Istnieje ponadto możliwość, by członkowie kooperatywy dokonywali interwencji w istniejących obiektach – np. realizując remont budynków mieszkalnych lub dostosowując do funkcji mieszkaniowej obiekty, które pełniły inne role (np. nieużywane obiekty przemysłowe, koszary itp.).

Udostępnianie pod zabudowę mieszkaniową nieruchomości w miastach może być działaniem, które będzie przeciwdziałać wyludnieniu oraz suburbanizacji. Kreowanie przez samorząd warunków do zawiązywania się kooperatyw oraz realizowania przez nie inwestycji mieszkaniowych na obszarach miejskich stanowi zachętę do tego, by mieszkańcy nie wyprowadzali się na przedmieścia, ale zaspokajali potrzeby mieszkaniowe na obszarach śródmiejskich. W ten sposób, przy wykorzystaniu doświadczeń kooperatyw, może zostać wypracowany korzystny model (organizacyjny i przestrzenny) prowadzący do zagęszczania miasta bez uszczerbku dla jakości życia mieszkańców. Stanowiłoby to odpowiedź na problem „rozlewania się miast”, który generuje wysokie koszty dla samorządów (koszty rozbudowy infrastruktury sieciowej, konieczność zorganizowania infrastruktury społecznej) oraz skutkuje problemami natury środowiskowej (zanieczyszczenie powietrza, degradacja terenów przyrodniczych). W związku z powyższym udostępnianie nieruchomości pod realizację inwestycji mieszkaniowych przez kooperatywy mieszkaniowe wydaje się wartym wsparcia narzędziem rozwoju miast, w tym w procesach rewitalizacji. Dlatego też celem projektowanej regulacji jest również zachęcenie gmin do podejmowania współpracy z członkami kooperatyw tak, aby m.in. osiągać cele rewitalizacyjne w zakresie społecznym i przestrzennym.

W ramach regulacji dotyczących rewitalizacji w projekcie zawarto również przepis, zgodnie z którym gminy zobowiązane będą do włączenia do gminnego programu rewitalizacji działań dotyczących sprzedaży nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowej przez członków kooperatywy mieszkaniowej. Skutkiem tego rozwiązania ma być to, by sprzedaż nieruchomości publicznych, która może odbywać się na korzystnych warunkach, została w sposób przemyślany osadzona w zbiorze działań służących realizacji celów rewitalizacji.

W projekcie znalazły się także propozycje regulacji skutkujących włączeniem formuły kooperatywy mieszkaniowej do porządku pojęciowego innych ustaw. W kontekście *ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1398, z późn. zm.) członków kooperatywy mieszkaniowej należy traktować jako „interesariuszy”, a zatem włączać w procesy partycypacji społecznej. W procesie inwestycyjnym, regulowanym

przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.), członkowie kooperatywy stanowią natomiast „inwestora”, co skutkuje nałożeniem na nich jasno określonych obowiązków w ramach procesu realizacji inwestycji mieszkaniowej.

Zgodnie z proponowanymi przepisami niezwłocznie po zakończeniu inwestycji mieszkaniowej przez członków kooperatywy mieszkaniowej następuje wyodrębnienie lokali mieszkalnych. W ten sposób, po zakończeniu robót budowlanych, których przedmiotem jest budynek mieszkalny wielorodzinny, „kooperatywa” ulega rozwiązaniu, a jej dotychczasowi członkowie stają się członkami wspólnoty mieszkaniowej jako właściciele samodzielnych lokali mieszkalnych.

W celu upowszechnienia idei kooperatyw mieszkaniowych i zachęcenia społeczeństwa do zrzeszania się z zamiarem samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, w projekcie wprowadzono ponadto dodatkową (obok bonifikaty w cenie zakupu nieruchomości od gminy) formę wsparcia w postaci ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych. Od podstawy podatku będzie można odliczyć odsetki od kredytu zaciągniętego przez osobę fizyczną (członka kooperatywy) w związku z realizacją inwestycji przez członków kooperatywy mieszkaniowej.

Wprowadzenie ulgi podatkowej opartej na spłacie odsetek od kredytu ma na celu:

- wykluczenie ze wsparcia budżetowego osób najzamożniejszych, które mogą sobie pozwolić na realizację inwestycji mieszkaniowej bez wsparcia kredytowego,
- zachęcenie banków komercyjnych do przedstawienia odpowiedniej oferty kredytowej adresowanej do członków kooperatyw mieszkaniowych (brak takiej oferty jest obecnie wskazywany jako jedna z przeszkód rozwoju idei kooperatyw mieszkaniowych).

Przewiduje się, że przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przepisów dotyczących ulgi podatkowej, które zgodnie z wymogami systemowymi wejdą w życie z początkiem 2021 r.

Mając na względzie charakter proponowanej regulacji nie jest możliwe podjęcie alternatywnych w stosunku do proponowanego środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), dlatego też projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej. Ustawa nie wymaga przedstawiania jej organom i instytucjom Unii Europejskiej w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia. W szczególności regulacja nie

mieści się w zakresie przedmiotowym zagadnień podlegających konsultacjom z Europejskim Bankiem Centralnym, zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. (98/415/WE) w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z 03.07.1998, s. 42).

Zgodnie z art. 5 ustawy dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), projekt ustawy został umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.