

## 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 Mieszkaniowym<sup>1</sup>, 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.

W Polsce powstało już kilka budynków, w których inwestorami były 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 zmniejszenie kosztów zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej w stosunku do nabycia mieszkania na rynku deweloperskim o ok. 20–30%. Należy jednak brać pod uwagę, że ten model realizacji inwestycji przeznaczony jest raczej dla specyficznej grupy osób, mającej odpowiednie umiejętności i możliwości finansowe do samodzielnej realizacji inwestycji mieszkaniowej i z uwagi na swoją specyfikę nie stanowi odpowiedzi na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych np. osób zagrożonych wykluczeniem.

Aby możliwe było rozpowszechnienie tej formy realizacji inwestycji, w ramach prekonsultacji (zakończonych konferencją zorganizowaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w dniu 17 października 2018 r.), wskazano potrzebę stworzenia definicji kooperatywy mieszkaniowej i osadzenia jej w prawie związanym z gospodarką nieruchomościami i procesem inwestycyjnym. Brak takiej definicji, choć nie uniemożliwił realizacji inwestycji przez kilka kooperatyw, stanowi istotną 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 znajdują się w zaproponowanej definicji wskazują, że:

- w kooperatywie mieszkaniowej zrzeszone są osoby fizyczne (nie przedsiębiorstwa),
- działanie kooperatywy mieszkaniowej prowadzi do zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, zatem nie są to przedsięwzięcia inwestycyjne, których następstwem

---

<sup>1</sup> Uchwała Nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu mieszkaniowego.

będzie obrót nieruchomością i zysk, ale stworzenie miejsca do mieszkania i życia (działalność *non-profit*),

- w wyniku działania kooperatywy realizowana jest „inwestycja mieszkaniowa”, przy czym pod pojęciem tym możliwe są trzy rodzaje przedsięwzięć – budowa budynku wielorodzinnego, budowa zespołu budynków jednorodzinnych albo prowadzenie robót budowlanych w istniejącym budynku (ostatnia opcja może być szczególnie istotna w przypadku remontów lub przebudów np. na terenie rewitalizacji), przy czym w każdym przypadku w wyniku działania kooperatywy powinny powstać przynajmniej trzy lokale mieszkalne w budynku wielorodzinnym lub zespół trzech domów jednorodzinnych.

W dalszej części projektu wskazano dwie możliwości, z jakich może skorzystać grupa osób chcących stworzyć kooperatywę mieszkaniową. Wskazano, że kooperatywa mieszkaniowa może zostać utworzona i działać na podstawie porozumienia (regulującego zasady współpracy pomiędzy członkami kooperatywy) lub umowy spółki cywilnej. Pierwsze z tych rozwiązań pozwala na bardzo elastyczne ustalanie zasad współpracy między członkami kooperatywy mieszkaniowej. Drugie rozwiązanie jest zakorzenione w przepisach Kodeksu Cywilnego, co oznacza, że pewne reguły współpracy wynikają z przepisów, a nie tylko z wzajemnych ustaleń członków kooperatywy. Prawdopodobnie ta druga forma może ułatwić również zewnętrzne finansowanie inwestycji (np. przez banki komercyjne).

Kierując się tym, że okoliczności utworzenia kooperatyw mieszkaniowych mogą się różnić, w projekcie ustawy określono jedynie elementy porozumienia lub umowy, jakie powinny zostać ustalone. Rozwiązanie to ma pozwolić na jak największą elastyczność dla powstających kooperatyw co do warunków współpracy jej członków. W związku z powyższym do decyzji członków kooperatywy mieszkaniowej pozostają takie kwestie jak: czas trwania porozumienia, zasady finansowania inwestycji (np. udział wkładów własnych i udział środków z kredytu, terminarz wpłat), zasady rozporządzania udziałami (np. w przypadku rezygnacji z członkostwa w kooperatywie), sposób prowadzenia spraw i podejmowania decyzji (czy potrzebny jest konsensus, czy decyzje będą podejmowane większością), zasady reprezentacji (co istotne jest przy zawieraniu umów czy udział w postępowaniu administracyjnym np. przy ubieganiu się o pozwolenie na budowę) czy zasady rozliczenia inwestycji. Istotną kwestią jest także ustalenie zasad rozwiązania porozumienia. Należy przy tym uwzględnić sytuację, gdy z udziału w kooperatywie mieszkaniowej chcą się wycofać pojedyncze osoby lub realizacja inwestycji się nie powiedzie.

Kolejnym elementem, który został uregulowany w projekcie są zasady sprzedaży gruntów gminnych na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowej przez kooperatywę mieszkaniową. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie aby kooperatywa realizowała swoją inwestycję na działkach stanowiących własność prywatną czy na gruntach pozyskanych od podmiotów innych niż gmina. Należy jednak wziąć pod uwagę, co uwzględnia również Krajowa Polityka

Miejska<sup>2)</sup>, że *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.*

Projekt wskazuje, że gmina zainteresowana rozwojem na swoim terenie kooperatyw mieszkaniowych, jako formy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, może w formie uchwały rady gminy określić zasady współpracy z kooperatywami mieszkaniowymi. W proponowanym przepisie zostały wymienione kwestie, które muszą zostać uregulowane w uchwale. W uchwale należy określić nieruchomości przeznaczone pod zabudowę przez kooperatywy mieszkaniowe i sformułować wymagania co do sposobu korzystania z tych nieruchomości. Dodatkowo, w uchwale należy określić, jakie sankcje mogą grozić za wykorzystanie nieruchomości w sposób niezgodny z uchwałą (zasadami korzystania z nieruchomości). Mając za cel umożliwienie gminom kształtowania warunków nabywania nieruchomości przez kooperatywy mieszkaniowe, w uchwale gmina będzie określała warunki rozłożenia zapłaty za nieruchomość na raty oraz warunki stosowania stóp procentowych obowiązujących dla tych spłat. Wskazanie w projektowanej ustawie zakresu problematyki, którą ma rozstrzygać uchwała rady gminy ma na celu zapewnienie transparentności warunków współpracy między kooperatywami a gminą oraz ma służyć temu, by gmina mogła wykorzystać taką współpracę np. do realizacji celów społecznych.

W odniesieniu do zasad sprzedaży działek gminnych kooperatywie mieszkaniowej, wskazano zasady prowadzenia przetargu. Określono, że przetarg jest ograniczony – skutkować ma to tym, że w przetargu na działki wskazane pod zabudowę mieszkaniową realizowaną przez kooperatywy mieszkaniowe, gmina ma mieć możliwość określenia wymagań co do nabywców. Organizowanie takiego przetargu sprawia, że kooperatywy nie muszą konkurować o grunty z firmami deweloperskimi. Warto podkreślić, że generalne zasady nabywania gruntów należących do mieszkaniowego zasobu gminy są oparte na regulacjach zawartych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Oznacza to na przykład, że gmina może oferując daną nieruchomość stosować różne kryteria ceny 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.

Projekt przewiduje przekazanie działki jedynie poprzez sprzedaż, co związane jest z obowiązującymi regulacjami, które wykluczają oddawanie nieruchomości na użytkowanie wieczyste w przypadku zabudowy mieszkaniowej.

---

<sup>2)</sup> Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M. P. z 2015 r. poz. 1235)

Zaproponowany przepis dotyczący rozłożenia płatności na raty jest wzorowany na przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami w odniesieniu do nieruchomości sprzedawanych w trybie bezprzetargowym. Regulacja taka ma umożliwić zmniejszenie jednorazowego obciążenia kooperatywy mieszkaniowej kosztami nabycia nieruchomości gruntowej, przy czym wysokość stóp procentowych będzie określana we wspomnianej wyżej uchwale rady gminy.

W projektowanej ustawie przewiduje się, że kooperatywa, po zakończeniu budowy będzie ulegać rozwiązaniu, stąd też w projekcie zamieszczony jest przepis, który określa, kto jest odpowiedzialny za spłatę zobowiązań wobec gminy, gdy zapłata za nieruchomość odbywa się w ratach (maksymalnie w okresie 20 lat). I tak w przypadku budowy zespołu budynków jednorodzinnych zobowiązanymi są właściciele tych budynków, a w przypadku lokali mieszkalnych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym – wspólnota mieszkaniowa. Zastrzeżenie dotyczące stosowania tego przepisu, sprowadza się do sytuacji, gdy inwestycja będzie zakończona. W innym bowiem przypadku wspólnota nie zostanie stworzona (analogicznie nie będziemy mieli do czynienia z właścicielami budynków jednorodzinnych), a zobowiązanie nadal będzie dotyczyło członków kooperatywy.

W kolejnym przepisie projekt ustawy wprowadza ograniczenia w odniesieniu do sposobu użytkowania nieruchomości gruntowej i budynków, które powstaną w wyniku działalności kooperatywy mieszkaniowej. Przepis wskazuje, że nabyta nieruchomość nie może służyć do prowadzenia działalności gospodarczej, a wyodrębnione lokale służyć mają zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Dodatkowo wskazano, że ani budynek, ani poszczególne lokale nie mogą być wynajmowane ani użyczane (ograniczenie to nie dotyczy jednak wynajmu dla gminy, przy czym stawka czynszu najmu nie może przekroczyć stawki czynszu określonej w przepisach ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń). Wprowadzone ograniczenia dotyczą wyłącznie obiektów, które powstaną na gruntach sprzedanych przez gminę i obowiązują przez 10 lat od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej (lub przez okres spłaty zobowiązań wobec gminy). Zaproponowany przepis odpowiada założeniu, że inwestycje mieszkaniowe kooperatywy mieszkaniowej powstają i są wykorzystywane w formule *non-profit* i co do zasady służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków kooperatywy.

Kolejne przepisy służą uwzględnieniu działań kooperatyw mieszkaniowych na terenach, gdzie prowadzona jest rewitalizacja (w rozumieniu przepisów ustawy o rewitalizacji). Przepis ten związany jest ze wskazaną w Krajowej Polityce Miejskiej rolą innowacyjnych form zaspokajania celów mieszkaniowych, w tym kooperatyw mieszkaniowych na obszarach zdegradowanych, na których planuje się odnowę. Ponadto specjaliści wskazują na szereg korzyści, jakie można uzyskać w związku z realizacją inwestycji w tej formule. Przede wszystkim wskazuje się korzyści społeczne związane z tworzeniem zaangażowanej wspólnoty sąsiedzkiej, która tworzy się na długo przed momentem zamieszkania w danym

miejscu. Korzyścią taką jest przede wszystkim wzrost poczucia bezpieczeństwa w miejscach, gdzie mieszkają osoby tworzące aktywną społeczność lokalną.

Dodatkowo, jako że kooperatywy nie realizują masowych inwestycji mieszkaniowych, mogą w związku z tym, we współpracy z architektem, zagospodarować działki nieatrakcyjne dla deweloperów (zbyt małe, o nieregularnym kształcie) – stąd też płyną korzyści przestrzenne z takich przedsięwzięć. Dodatkowo, istnieje możliwość aby kooperatywy dokonywały interwencji w istniejących obiektach – np. realizując remont budynków mieszkalnych lub dostosowując do funkcji mieszkaniowej obiekty, które pełniły inne role (np. w nieużywanych obiektach przemysłowych, koszarach itp.).

Udostępnianie pod zabudowę mieszkaniową nieruchomości w miastach może być działaniem, które będzie przeciwdziałać wyludnianiu oraz przeciwdziałać suburbanizacji. Kreowanie przez samorząd warunków do zawiązywania się kooperatyw oraz realizowania przez nie inwestycji mieszkaniowych w obszarach miejskich, stanowi zachętę do tego, by mieszkańcy nie wyprowadzali się na przedmieścia, ale realizowali swoje 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 gruntów pod zabudowę mieszkaniową dla kooperatyw mieszkaniowych zdaje się wartym wsparcia narzędziem rozwoju miast, w tym w procesach rewitalizacji. Dlatego też projektowana regulacja ma zachęcić gminy do współpracy z kooperatywami tak, by m.in. osiągać cele rewitalizacyjne w zakresie społecznym i przestrzennym.

W projekcie znalazły się także propozycje regulacji dotyczące włączenia pojęcia kooperatywy mieszkaniowej do porządku pojęciowego występującego w innych ustawach. I tak w kontekście ustawy o rewitalizacji „kooperatywę mieszkaniową” należy traktować jako „interesariusza”, a zatem i włączać w procesy partycypacji społecznej. Natomiast w procesie inwestycyjnym, regulowanym przepisami ustawy – Prawo budowlane, członkowie kooperatywy stanowią „inwestora”, co skutkuje nałożeniem jasno określonych obowiązków w ramach procesu realizacji inwestycji mieszkaniowej.

W obrębie regulacji dotyczących rewitalizacji, w projekcie zawarto propozycję, aby gminy były zobowiązane do włączenia do gminnego programu rewitalizacji działań dotyczących sprzedaży gruntów na potrzeby realizacji inwestycji mieszkaniowej przez kooperatywy mieszkaniowe. Skutkiem tego rozwiązania ma być to, żeby sprzedaż gruntów publicznych, która może odbywać się na korzystnych warunkach, została w sposób przemyślany osadzona w zbiorze działań, które służą realizacji celów rewitalizacji.

Zaproponowana regulacja wskazuje, że po zakończeniu budowy następuje zniesienie współwłasności nieruchomości oraz wyodrębnienie lokali mieszkalnych. W ten sposób, po zakończeniu budowy kooperatywa ulega rozwiązaniu, a następnie jej członkowie stają się członkami wspólnoty mieszkaniowej, jako właściciele samodzielnych lokali mieszkalnych.

Przewiduje się, że przepisy projektowanej ustawy weszłyby w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

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. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.), dlatego też projekt rozporządzenie nie podlega procedurze notyfikacji.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej. Ustawa nie wymaga przedstawiania go 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 lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248, z późn. zm.) 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 zostanie umieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.