

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz o zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych stanowi propozycję regulacji na rzecz wzbogacenia zbioru możliwych sposobów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych o formułę kooperatywy mieszkaniowej. Dodatkowo stanowi realizację założenia zawartego 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 osoby działające w formule kooperatywy mieszkaniowej, jest inicjowanie procesu inwestycyjnego przez grupę przyszłych mieszkańców. Osoby te biorą również czynny udział w procesach decyzyjnych w ramach projektowania i realizacji inwestycji mieszkaniowej.

W Polsce powstało już kilka budynków, w przypadku których inwestorami były osoby działające w formule kooperatywy mieszkaniowej. 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 jest przeznaczony 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

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

angażowania się osób fizycznych o ograniczonych aktywach w działania promieszkaniowe. Wsparcie działań prowadzonych wspólnym wysiłkiem w ramach kooperatywy jako formuły 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 zbiurokratyzowany, 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 obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 czerwca 1999 r. (sygn. K 18/98), „polityka sprzyjająca zaspokajaniu 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 formule kooperatywy. 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 realizacji inwestycji w formule kooperatywy mieszkaniowej, 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 osoby dotąd działające w formule kooperatywy, stanowi barierę na

etapie ubiegania się o finansowanie kredytowe w bankach czy w dostępie 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 w kontekście omawianej formuły rozumie się realizowane przez członków kooperatywy (działających w ramach stosownej umowy stanowiącej podstawę współdziałania w formule kooperatywy mieszkaniowej) przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych członków tej kooperatywy oraz osób z nimi zamieszkujących polegające na: [1] nabyciu nieruchomości gruntowej i budowie co najmniej jednego budynku wielorodzinnego lub [2] nabyciu nieruchomości gruntowej i budowie zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub [3] nabyciu nieruchomości gruntowej zabudowanej co najmniej jednym budynkiem i przeprowadzeniu w tym budynku robót budowlanych (ostatnia opcja może być szczególnie istotna w przypadku potrzeby dokonania remontów lub przebudów np. na obszarze rewitalizacji).

Projekt nie wyklucza przy tym możliwości łączenia w ramach jednej inwestycji różnych typów przedsięwzięć ani ujmowania jako elementu inwestycji nabycia nieruchomości na potrzeby realizacji robót budowlanych wpisujących się w pojęcie tej inwestycji przed zawarciem umowy stanowiącej podstawę współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej.

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

W wyniku działania w formule kooperatywy w drugim przypadku powinny powstać łącznie co najmniej trzy lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne, w których nie wyodrębniono lokalu. W kontekście trzeciego przypadku należy natomiast zauważyć, że możliwe jest zarówno nabycie gruntu zabudowanego co najmniej jednym budynkiem wielorodzinnym jak i jednorodzinnymi. Po zakończeniu robót budowlanych powinny się na zakupionym gruncie znajdować łącznie co najmniej trzy lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne, w których nie wyodrębniono lokalu. Dopuszczalne są przy tym formy mieszane (np. budynek mieszkalny jednorodzinny z dwoma lokalami mieszkalnymi i budynek mieszkalny jednorodzinny, w którym nie wyodrębniono lokalu).

Aby nie wystąpił problem z jednoznacznym wskazaniem momentu zakończenia inwestycji mieszkaniowej, doprecyzowano ponadto, jak należy rozumieć to pojęcie. Zakończenie inwestycji w rozumieniu projektowanej ustawy następuje w dniu, w którym można przystąpić do użytkowania ostatniego budynku mieszkalnego objętego inwestycją mieszkaniową (w przypadku budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub budynku/budynków mieszkalnych wielorodzinnych), lub w dniu zakończenia robót budowlanych wskazanym w protokole odbioru końcowego dotyczącym odbioru ostatnich robót budowlanych, po zakończeniu których będą użytkowane lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne (w przypadku prowadzenia np. remontu).

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), ograniczenie możliwości korzystania z formuły do osób fizycznych, regulacje dotyczące wyodrębniania oraz zbywanie tych nieruchomości, w przypadku wygranej członków kooperatywy mieszkaniowej w przetargu, na rzecz wszystkich członków danej kooperatywy, ale również rozwiązania wprowadzające możliwość korzystania przez gminy z prawa odkupu w przypadku naruszenia przez członków kooperatywy np. 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 nabytej od gminy. 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.

Podstawowym przesądzeniem dotyczącym prowadzenia działalności w formule kooperatywy mieszkaniowej jest to, że członkowie kooperatywy współdziałają w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej. W projekcie wskazano dwie możliwości, z jakich może skorzystać grupa osób zainteresowanych działaniem w tej formule. Działalność taka może być 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 2020 r. poz. 1740, 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 ograniczane 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., sygn. 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 interesariuszy, upatrujących w formule kooperatywy formy elastycznej, otwartej na indywidualne potrzeby i możliwości finansowo-organizacyjne przyszłych właścicieli zasobu mieszkaniowego.

Umowę określającą zasady współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej zawiera się między co najmniej trzema stronami. (warunek ten nie dotyczy sytuacji, w której w okresie trwania umowy liczba stron zmniejszy się do dwóch w wyniku śmierci jednej ze stron).

Stroną umowy bez względu na jej rodzaj może być wyłącznie osoba fizyczna. Z dniem zawarcia tej umowy strony tej umowy stają się członkami kooperatywy mieszkaniowej³.

Kierując się tym, że okoliczności inicjowania działań w formule kooperatywy mieszkaniowej mogą się różnić w zależności od przypadku, w projekcie ustawy określono jedynie podstawowe elementy, jakie powinny zostać ustalone pomiędzy członkami kooperatywy mieszkaniowej w umowie kooperatywy mieszkaniowej. Rozwiązanie to ma pozwolić na jak największą elastyczność w zakresie kształtowania warunków współpracy między członkami kooperatywy, zapewniając jednak niezbędny zakres bezpieczeństwa w stosunkach między nimi. Po pierwsze, w umowie tej konieczne jest wskazanie stron umowy, a zatem osób fizycznych wchodzących w skład grupy działającej w formule kooperatywy (minimum trzech), przedmiotu inwestycji mieszkaniowej (rodzaje inwestycji zostały wymienione w projektowanym art. 2 ust. 1 pkt 1–3) oraz planowanej liczby lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w których nie wyodrębniono lokalu (jak jednak wcześniej wspomniano, projektowana ustawa nie wprowadza obowiązku, by inwestycją były objęte oba typy zasobów jednocześnie). Ponadto do decyzji członków kooperatywy mieszkaniowej pozostawiono takie kwestie jak: czas trwania umowy, zasady finansowania inwestycji (np. udział wkładów własnych i środków z kredytu, terminarz wpłat, finansowania pozyskania nieruchomości gruntowej), sposób prowadzenia spraw i podejmowania decyzji (czy potrzebny jest konsensus, czy decyzje będą podejmowane większością głosów), zasady reprezentacji (co jest istotne przy zawieraniu umów oraz 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 rozwiązania umowy, zasady rozliczenia inwestycji (w tym w kontekście nieruchomości nabytej przed zawiązaniem współpracy, a przeznaczonej pod roboty budowlane) oraz zasady dotyczące zmian składu osobowego (z zastrzeżeniem, że liczba stron umowy nie może być, poza przypadkiem śmierci członka, mniejsza niż trzy). Należy przy tym uwzględnić sytuację, gdy realizacja inwestycji się nie powiedzie.

³ Oznacza to m.in., że możliwość działania w formule kooperatywy mieszkaniowej na gruncie projektowanej ustawy i status członka kooperatywy mieszkaniowej dotyczy wyłącznie osób fizycznych będących stronami obowiązującej umowy kooperatywy mieszkaniowej albo umowy spółki cywilnej.

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 mieszkaniowej zasad dotyczących zaciągania zobowiązań, reprezentacji itp., wprowadza również np. obowiązek zawarcia umowy stanowiącej podstawę współdziałania (zarówno umowy kooperatywy mieszkaniowej jak i umowy spółki cywilnej) 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:

- wspólnym celem gospodarczym stron umowy spółki jest realizacja inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu projektowanej ustawy,
- umowa spółki zawiera postanowienia dotyczące przedmiotu inwestycji mieszkaniowej, planowanej liczby lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w których nie wyodrębniono lokalu (jak już wspomniano, projektowana ustawa nie wprowadza obowiązku, by inwestycją były objęte oba typy zasobów jednocześnie), 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),

- 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 i wyjątku związanego ze śmiercią strony). 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 mieszkaniowej albo umowy spółki cywilnej podejmują się działania/świadczenia we wspólnym celu gospodarczym. W stosunkach zewnętrznych występują więc *de facto* członkowie kooperatywy (osoby fizyczne będące stronami umowy kooperatywy mieszkaniowej albo stronami umowy spółki cywilnej) a nie kooperatywa jako zrzeszenie obdarzone przymiotem zdolności prawnej bez względu na to, czy podstawą tego działania/świadczenia jest umowa kooperatywy mieszkaniowej czy umowa spółki cywilnej. Oznacza to również, że kooperatywa nie będzie przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162).

Przedsiębiorcami będą członkowie kooperatywy mieszkaniowej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Członkowie kooperatywy mieszkaniowej nie będą jednak przedsiębiorcami tylko z tego tytułu, że zawarli umowę kooperatywy mieszkaniowej albo umowę spółki cywilnej działającej w celu gospodarczym motywowanym tą formułą. Umowy zawierane przez członka kooperatywy w ramach działania w formule kooperatywy (np. dotyczące finansowania inwestycji mieszkaniowej, zakupu materiałów budowlanych itd.) nie będą zawierane w związku z ewentualnie prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą czy zawodową pozostającą poza tą formułą. Oznacza to, że członkowie kooperatywy mieszkaniowej działający w ramach tej formuły będą spełniali przesłanki definicji konsumenta w rozumieniu art. 22¹ Kodeksu cywilnego, do umów przez nich zawieranych należy zatem stosować przepisy konsumenckie, jeżeli drugą stroną takiej umowy będzie przedsiębiorca.

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 2021 r. poz. 485) członków kooperatywy mieszkaniowej należy traktować jako „interesariuszy”, a zatem włączać w procesy partycypacji społecznej. Uregulowanie to związane jest ze wskazywaną w Krajowej Polityce Miejskiej⁴ rolę innowacyjnych form zaspokajania celów mieszkaniowych, w tym w formule kooperatywy mieszkaniowej, na obszarach zdegradowanych, na których planuje się odnowę. Specjaliści wskazują 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

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).

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.).

Zgodnie z proponowanymi przepisami niezwłocznie po zakończeniu inwestycji mieszkaniowej przez członków kooperatywy mieszkaniowej następuje wyodrębnienie lokali. W ten sposób, w związku z osiągnięciem celu działania w formule kooperatywy, 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. Po zakończeniu inwestycji mieszkaniowej dotyczącej budynków mieszkalnych jednorodzinnych w celu zniesienia współwłasności dokonuje się natomiast podziału nieruchomości polegającego na wydzieleniu dla poszczególnych współwłaścicieli budynków wraz z działkami gruntu. W przypadku inwestycji, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 możliwe jest zarówno wydzielenie lokali (w przypadku budynku dla dwóch lub więcej gospodarstw domowych), jak i dokonanie podziału w celu wyodrębnienia działki zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinym.

Ze względu na szczególną wartość, jaką oddolne inicjatywy mieszkaniowe mogą wnieść w zagospodarowanie przestrzeni w gminach, szerzej przedstawioną w innych częściach tego dokumentu oraz w OSR, w projekcie zawarto ponadto zasady zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach oddolnych inicjatyw mieszkaniowych. O nieruchomości te w ramach przetargu będą się mogły w związku z tym ubiegać grupy osób, których umownym lub statutowym celem działania jest samodzielne zaspokajanie własnych potrzeb mieszkaniowych, tj. potrzeb mieszkaniowych osób będących członkami grupy i osób z nimi zamieszkujących. Obok członków kooperatyw mieszkaniowych o nabycie nieruchomości będą mogły się starać nowe spółdzielnie mieszkaniowe (definicja inwestycji mieszkaniowej w ich przypadku odpowiada definicji inwestycji mieszkaniowej stosowanej w przypadku członków kooperatywy mieszkaniowej). Wydaje się, że formuła kooperatywy może się sprawdzić w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowych przez mniejszą liczbę osób, które w ramach tej formuły mogą osobiście uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących projektu oraz realizacji przedsięwzięcia. W przypadku większej liczby osób

(powyżej 10) bardziej efektywną formą organizacyjną może okazać się spółdzielnia mieszkaniowa. Z tego względu należy wspierać obie formuły rozwijania oddolnego budownictwa mieszkaniowego (tj. kooperatywy mieszkaniowe oraz działania nowych spółdzielni mieszkaniowych).

W kontekście możliwości ubiegania się o nabycie nieruchomości przez nowe spółdzielnie mieszkaniowe należy przypomnieć, że kwestie związane z zakładaniem spółdzielni, w tym spółdzielni mieszkaniowych, uregulowane zostały przepisami ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2021 r. poz. 648), zwanej dalej u.p.s. Zgodnie z art. 6 § 2 u.p.s. liczba założycieli spółdzielni nie może być mniejsza od dziesięciu, jeżeli założycielami są osoby fizyczne. Osoby zamierzające założyć spółdzielnię (założyciele) uchwalają statut spółdzielni (wymagana jest forma pisemna), potwierdzając jego przyjęcie przez złożenie pod nim swoich podpisów, oraz dokonują wyboru organów spółdzielni, których wybór należy w myśl statutu do kompetencji walnego zgromadzenia lub komisji organizacyjnej w składzie co najmniej trzech osób (art. 6 § 1 u.p.s.). Założyciele spółdzielni powinni znać i dobrze rozumieć treść przygotowanego statutu, bowiem na zebraniu założycielskim, statut przyjęty przez uchwałę muszą podpisać wszyscy członkowie założyciele spółdzielni. Statut powinien określać podstawowe informacje dotyczące działalności nowozakładanej spółdzielni, m.in. oznaczenie nazwy z dodatkiem „spółdzielnia” lub „spółdzielczy” i jej siedziby, przedmiot działalności spółdzielni, prawa i obowiązki członków, zasady zwoływania walnych zgromadzeń, obradowania na nich i podejmowania uchwał, zasady i tryb wyboru oraz odwoływania członków organów spółdzielni. Stosownie do art. 7 u.p.s. spółdzielnia podlega obowiązkowi wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Wniosek o wpis do rejestru powinien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu. Z chwilą wpisania spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego nabywa ona osobowość prawną (art. 11 § 1 u.p.s.). W postanowieniu z dnia 3 grudnia 1999 r. (sygn. akt I CKN 261/98) Sąd Najwyższy zaznaczył, że spółdzielnia nie istnieje ani przed uzyskaniem wpisu do rejestru, ani po wykreśleniu jej z rejestru, a co za tym idzie, w obu tych sytuacjach nie może ona uczestniczyć w obrocie jako podmiot wyposażony w zdolność prawną, tzn. zdolność bycia podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego. A zatem spółdzielnia może pojąć działalność gospodarczą dopiero po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w KRS.

W kontekście działania w formule kooperatywy mieszkaniowej należy natomiast zauważyć, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby członkowie kooperatywy realizowali inwestycję na nieruchomości stanowiącej własność prywatną lub pozyskanej od podmiotów publicznych innych niż gmina. Trzeba jednak wziąć pod uwagę możliwość, którą uwzględnia również Krajowa Polityka Miejska: 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 działającym w formule kooperatywy istotne wsparcie – nie tylko poprzez udostępnianie nieruchomości na preferencyjnych zasadach, ale także w zakresie organizacyjnym.

Nie bez znaczenia pozostaje to, że udostępnianie pod zabudowę mieszkaniową nieruchomości w miastach może być działaniem, które będzie przeciwdziałać wyludnieniu oraz suburbanizacji. Kreowanie przez samorząd warunków do zawiązywania się kooperatyw mieszkaniowych 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 członków kooperatyw mieszkaniowych 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.

Zbycie nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości w celu realizacji przez nabywcę nieruchomości inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu ustawowym następuje wyłącznie w drodze sprzedaży w formie przetargu pisemnego ograniczonego. Do tego przetargu mogą przystępować, jak wcześniej wspomniano, wyłącznie członkowie kooperatyw

mieszkaniowych oraz nowe spółdzielnie mieszkaniowe. Wykorzystanie tego rodzaju przetargu sprawia, że grupy osób działających 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 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.). 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.

Decydując o zbyciu nieruchomości w celu wsparcia realizacji takich inwestycji mieszkaniowych rada gminy może dodatkowo wyrazić zgodę na alternatywne rozliczenie ceny nieruchomości (całości lub części), rozłożenie tej ceny na raty lub udzielenie w przyszłości bonifikaty od tej ceny w przypadku spełnienia warunków ustawowych. Określane przez radę gminy zasady zbycia nieruchomości obejmują 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 wykonaniem prawa odkupu lub karami umownymi, a także wskazanie okresu spłaty rat nie krótszego niż 5 i nie dłuższego niż 20 lat od dnia zbycia nieruchomości (w przypadku dopuszczenia możliwości rozłożenia ceny na raty). Wprowadzenie obowiązku określenia tej materii ma na celu zapewnienie transparentności warunków współpracy między gminą a nabywcą nieruchomości. Określony ustawowo przedział czasu, na jaki może zostać rozłożona na raty cena nieruchomości, ma natomiast na celu wyważenie interesów samorządu gminnego (otrzymanie zapłaty za nieruchomość) i nabywcy (rozłożenie ciężaru nabycia nieruchomości). Zasady te będą zawierane w ogłoszeniu o przetargu. Ma to służyć zapewnieniu zainteresowanym przystąpieniem do przetargu informacji niezbędnych do oceny

możliwości inwestycyjnych związanych z daną nieruchomością oraz warunków wykorzystania nieruchomości.

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 samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków grup i osób z nimi zamieszkujących bądź, w przypadku osób działających w formule kooperatywy mieszkaniowej – nabycia nieruchomości tylko przez część członków tej kooperatywy. W kontekście przystępowania do przetargu nowych spółdzielni mieszkaniowych należy zauważyć, że spółdzielnię mieszkaniową reprezentuje zarząd spółdzielni. Zasada ta wynika wprost z art. 48 u.p.s., zgodnie z którym to zarząd kieruje działalnością spółdzielni oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Zarząd spółdzielni w ramach niezbędnych dokumentów przedkłada oświadczenie o spełnianiu przez nią warunków, iż:

- spółdzielnia nie posiada i nie posiadała nieruchomości ani udziałów w nieruchomości,
- spółdzielnia nie zrealizowała ani nie jest w trakcie realizacji inwestycji mieszkaniowej ani innego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego oraz
- członkami spółdzielni są wyłącznie osoby fizyczne.

Dodatkowo zarząd spółdzielni w ramach dokumentów niezbędnych do załączenia do oferty przez przystępujących do przetargu zobowiązany będzie do przedłożenia kopii dokumentu:

- określającego przewidywaną wielkość udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnej związanych z odrębną własnością każdego lokalu mieszkalnego oraz
- poświadczającego umocowanie osób przystępujących do przetargu do działania w imieniu spółdzielni mieszkaniowej.

W kontekście osób działających w formule kooperatywy mieszkaniowej projekt przewiduje przekazanie nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w trybie regulowanym omawianą ustawą wyłącznie na rzecz wszystkich członków danej kooperatywy (tj. wszystkich stron umowy stanowiącej podstawę współdziałania w omawianej formule). 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.

Wprawdzie projektowana ustawa nie ingeruje bezpośrednio w sposób kształtowania szczegółowych postanowień umowy sprzedaży nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej, wskazuje jednak na konieczność zawarcia w tej umowie planowanego terminu zakończenia inwestycji (nie dłuższego niż 5 lat od dnia zbycia nieruchomości). Termin ten powinien być określony w sposób możliwie elastyczny, by uwzględnić potrzeby i możliwości stron oraz uwarunkowania procesu inwestycyjno-budowlanego. W celu uniknięcia kolizji pomiędzy wskazanym w projekcie maksymalnym terminem realizacji inwestycji mieszkaniowej a wynikającym z ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1208) obowiązkiem ustanowienia, pod rygorem ustania członkostwa, w terminie trzech lat od wpisania spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego na rzecz członków założycieli spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, prawa odrębnej własności lokalu albo podpisania umowy o budowę lokalu proponuje się, że w przypadku inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez nową spółdzielnię mieszkaniową okresu od dnia zbycia nieruchomości przez gminę do dnia zakończenia tej inwestycji przez spółdzielnię nie wlicza się do okresu, po upływie którego ustaje członkostwo założycieli w spółdzielni mieszkaniowej.

Rozwiązaniem, które umożliwia uwzględnienie w ramach współpracy gmin z grupami osób działających w celu samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych 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 nabywcę bądź (2) należności za najem przez niego gminie takiego lokalu lub budynku, ustalanych w wysokości uwzględniającej limit ustawowy. Stawka czynszu naliczanego gminie nie może 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 osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 r. poz. 508, z późn. zm.). Wprowadzenie alternatywnych możliwości rozliczenia między stronami umowy sprzedaży nieruchomości będzie skutkować, z jednej strony, ułatwieniem spłaty kosztów nabycia nieruchomości przez grupę osób działających w celu samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, z drugiej natomiast, zwiększeniem zasobu wykorzystywanego przez gminy do realizacji zadań własnych

w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej wspólnoty. Możliwość alternatywnego rozliczenia będzie wynikać już z decyzji rady gminy (gmina może zdecydować o sprzedaży danej nieruchomości tylko w przypadku rozliczenia części ceny np. w lokalu mieszkalnym zbytym gminie, może również dopuścić takie rozwiązanie jako jedną z możliwości rozliczenia; w tym drugim przypadku nabywca nieruchomości będzie miał większą elastyczność w uwzględnieniu w ramach oferty swojej sytuacji finansowej i potrzeb z niej wynikających). Mając na względzie możliwość wykorzystania przez gminę wynajmowanych od nabywcy nieruchomości lokali lub budynków w formule podnajmu, dokonano wyłączenia w kontekście tego przypadku przepisów art. 20 ust. 2b i 2c ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611, z późn. zm.), przewidujących ograniczenia w zakresie zarządzania takim zasobem, w tym limity czynszowe. Zmiana ta stanowi konsekwencję wprowadzenia wyżej omówionego limitu dla czynszu uiszczanego przez gminę nabywcy nieruchomości.

Proponowane przepisy dotyczące rozłożenia płatności ceny nieruchomości na raty są w znacznej części wzorowane na przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami obowiązujących w odniesieniu do nieruchomości sprzedawanych w trybie bezprzetargowym. Regulacja ta ma również umożliwić zmniejszenie jednorazowego obciążenia nabywcy kosztami nabycia nieruchomości. Jak wspomniano, podlega ona jednak zastosowaniu tylko w przypadku nieruchomości, w odniesieniu do których rada gminy dopuściła 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 zbytej nieruchomości gminie przysługuje ponadto, na zasadach projektowanej ustawy oraz Kodeksu cywilnego, prawo odkupu tej nieruchomości w przypadku naruszenia wymagań dotyczących inwestycji mieszkaniowej lub niezakończenia

tej inwestycji w terminie wskazanym w umowie albo przedłużonym lub wykorzystania nieruchomości niezgodnie z celem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków grupy oraz osób z nimi zamieszkujących. Rada gminy może ponadto określić szczegółowe zasady stosowania prawa odkupu w granicach wyznaczonych przez przepisy ustawowe.

Spółdzielnia mieszkaniowa, która na nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości wybuduje co najmniej jeden budynek mieszkalny wielorodzinny lub wybuduje budynki mieszkalne jednorodzinne, przy zachowaniu warunków ustawowych i ustanowi na rzecz członków tej spółdzielni mieszkaniowej spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali mieszkalnych objętych tą inwestycją będzie mogła ubiegać się o rozłożenie ceny zakupu gruntu na raty.

Przewiduje się również, że w momencie wybudowania przez spółdzielnię mieszkaniową na gruncie z gminnego zasobu nieruchomości i ustanowienia na rzecz członka spółdzielni mieszkaniowej spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu prawo to podlegać będzie regulacjom ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Członek spółdzielni będzie mógł, podobnie jak pozostali członkowie spółdzielni mieszkaniowej posiadający spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, ubiegać się o jego przekształcenie w prawo odrębnej własności stosownie do regulacji art. 12 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Jediną różnicą, jaka winna się pojawić w umowie o ustanowieniu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego wybudowanego na nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości, winno być zastrzeżenie, że zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu będzie możliwe nie wcześniej niż po zapłacie przez spółdzielnię mieszkaniową ceny nieruchomości nabytej z gminnego zasobu nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 19 ust. 2 projektu).

Z uwagi na założenie, że podstawowym prawem ustanawianym na rzecz członka wobec lokalu wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową na nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości jest spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego przewiduje się, że w przypadku wygaśnięcia tego prawa przed dniem zapłaty ceny tej nieruchomości spółdzielnia mieszkaniowa do dnia zapłaty tej ceny może ogłosić przetarg na ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do tego lokalu. Nie dotyczy to przypadku, gdy

w spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wstępują osoby bliskie członka (art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych).

W sytuacji ogłoszenia przetargu przed dniem zapłaty ceny za nieruchomość z gminnego zasobu nieruchomości spółdzielnia mieszkaniowa zwraca osobie uprawnionej wniesiony wkład mieszkaniowy albo jego wniesioną część, zwaloryzowane według wartości rynkowej lokalu. Wkład ten nie może być jednak wyższy niż wkład mieszkaniowy uzyskiwany od członka spółdzielni mieszkaniowej obejmującego lokal mieszkalny w wyniku rozstrzygnięcia przetargu. W rozliczeniu tym nie uwzględnia się długu obciążającego członka spółdzielni mieszkaniowej z tytułu przypadającej na niego części zaciągniętego przez spółdzielnię mieszkaniową kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego albo jego wniesionej części staje się zaś wymagalne z dniem opróżnienia lokalu mieszkalnego, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło.

Projektodawca jednocześnie w tym przypadku zastrzegł możliwość ogłoszenia przez spółdzielnię mieszkaniową przetargu w celu ustanowienie odrębnej własności tego lokalu oraz co się z tym wiąże wypłacenie osobie uprawnionej (zwalniającej lokal) wartości rynkowej tego lokalu.

Zastrzeżenie to jednak nie będzie dotyczyć sytuacji, gdy doszło do zapłaty ceny nieruchomości nabytej z gminnego zasobu. Spółdzielnia wówczas będzie mogła ogłosić przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu, zaś termin na ogłoszenie przetargu będzie biegł od dnia zapłaty ceny tej nieruchomości.

Nabywanie nieruchomości gminnych na oddolne inicjatywy mieszkaniowe 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 m.in. o zachowaniu celu inwestycji (zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych osób), realizacji inwestycji, co do zasady (wyjątek dotyczy spółdzielni mieszkaniowych z uwagi na ich specyfikę działania), w formule non-profit oraz

nienastawionym na zysk użytkowaniu objętych nią budynków i lokali przez okres wskazany w projektowanej ustawie. Do tych warunków zaliczono: zakończenie realizacji inwestycji mieszkaniowej przez nabywcę 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 (wyjątek, jak wspomniano, dotyczy spółdzielni mieszkaniowych), niewyodrębnianie lokali innych niż mieszkalne⁷, niedokonywanie zmian sposobu użytkowania objętego wnioskiem o bonifikatę budynku, lokalu lub ich części w sposób, który uniemożliwiałby zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych oraz niewynajmowanie, niewydzierżawianie i nieużyczanie tego budynku, lokalu lub ich części (z wyłączeniem przypadku, gdy najemcą jest gmina, oraz przypadku, gdy dzierżawcą jest społeczna agencja najmu). 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. Obowiązują przy tym każdorazowego właściciela danego lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Wyłączenie w tym kontekście warunku niewydzierżawiania zasobu w sytuacji współpracy ze społeczną agencją najmu jest uzasadniane faktem, że SAN uczestniczy w realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej gminy (zawiera w tym zakresie stosowną umowę z gminą, a w części przypadków jest dodatkowo spółką gminną).

Należy jednak zauważyć, że ze spełnienia warunku dotyczącego niewykorzystywania nieruchomości gruntowej do prowadzenia działalności gospodarczej zwolniono spółdzielnie mieszkaniowe, które, jak wynika z orzecznictwa sądowego dotyczącego charakteru działalności prowadzonej przez te spółdzielnie, w tym orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2004 r. (sygn. akt II CK 53/03) oraz z dnia 9 marca 2017 r. (sygn. akt III CZP

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.

69/16) są przedsiębiorcą, który zgodnie z art. 1 § 1 u.p.s. prowadzi wspólną działalność gospodarczą w interesie swoich członków.

Właściciel lokalu mieszkalnego/budynku mieszkalnego jednorodzinnego objętego inwestycją mieszkaniową członków kooperatywy albo spółdzielni mieszkaniowej może wystąpić do organu wykonawczego gminy z wnioskiem o udzielenie bonifikaty po upływie co najmniej 2/3 okresu spłaty ceny nieruchomości i spłacie co najmniej 2/3 ceny tej nieruchomości przypadającej na właściciela tego lokalu albo budynku. Bonifikata jest udzielana w wysokości niezapłaconej części ceny przypadającej na właściciela tego lokalu albo budynku (oznacza to m.in., że im później po przekroczeniu 2/3 okresu spłaty wnioskodawca o bonifikatę wystąpi, tym mniejszą procentowo bonifikatę uzyska). Projekt przewiduje jednak możliwość wystąpienia z wnioskiem wcześniej, jeśli zostaną spełnione dodatkowe warunki ustawowe, a mianowicie:

- od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej upłynęło co najmniej 5 lat,
- należności przypadające na właściciela tego lokalu albo budynku z tytułu rozłożenia ceny nieruchomości na raty były spłacane terminowo,
- wnioskodawca uiścił różnicę pomiędzy sumą spłaconych przez właściciela tego lokalu albo budynku należności z tytułu rozłożenia ceny nieruchomości objętej inwestycją mieszkaniową na raty a kwotą odpowiadającą 2/3 części ceny przypadającej na właściciela tego lokalu albo budynku.

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 oddolnych inwestycji mieszkaniowych. Fakultatywny charakter tego rozwiązania wynika, po pierwsze, z dobrowolności przeznaczania przez gminę nieruchomości pod realizację oddolnych inwestycji mieszkaniowych. Po drugie zaś, to rada gminy określa, czy cena danej nieruchomości będzie objęta możliwością rozłożenia na raty, a dodatkowo, czy dopuszcza ubieganie się w przypadku takiego rozłożenia o bonifikatę w razie spełnienia warunków ustawowych (gmina nie jest zobowiązana do stosowania bonifikaty w przypadku każdej sprzedaży nieruchomości objętej możliwością rozłożenia ceny na raty, może bowiem wskazać, że cena zostanie rozłożona na raty, ale nie wyrazić zgody na objęcie sprzedaży

danej nieruchomości bonifikatą; informacja o wyrażonych przez radę gminy zgodach musi znaleźć się w ogłoszeniu o przetargu, dlatego przystępujący będzie dysponował wiedzą o tym, czy dana nieruchomość jest objęta stosowaniem bonifikaty, przed przystąpieniem do przetargu). Pomniejszenie wpływów gminy poprzez udzielenie bonifikaty zależy zatem od decyzji gminy, podejmowanej jednak na etapie wcześniejszym niż procedura przyznawania bonifikaty.

Na spółdzielnię mieszkaniową, której udzielono bonifikaty, nałożono obowiązek ponownego rozliczenia kosztów budowy. Regulacja ta jest powiązana z obowiązkiem wynikającym z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym spółdzielnia zobowiązana jest do rozliczenia kosztów budowy w terminie 6 miesięcy od dnia oddania budynku do użytkowania. Niewywiązanie się przez spółdzielnię z obowiązku rozliczenia, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zagrożone jest na podstawie art. 27³ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych karą grzywny wobec członków zarządów spółdzielni mieszkaniowych, pełnomocników albo likwidatorów. W związku z tym, że pierwotny koszt budowy lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową musi być ustalony i rozliczony w ustawowo wskazanym terminie, projektodawca, uwzględniając art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, wskazał, że w przypadku udzielenia bonifikaty na rzecz spółdzielni, która wpłynie zdecydowanie na wysokość kosztów budowy, istnieje obowiązek ponownego rozliczenia kosztów budowy w terminie 3 miesięcy od daty udzielenia bonifikaty.

W projektowanej ustawie wprowadzono ponadto możliwość przekształcenia formuły kooperatywy mieszkaniowej w formułę spółdzielni mieszkaniowej, jeżeli w toku realizacji inwestycji mieszkaniowej członkowie kooperatywy uznają, że bardziej odpowiednia będzie druga formuła. Ze względu na fakt, że założenie spółdzielni mieszkaniowej wiąże się z koniecznością dopełnienia wielu warunków formalnych, możliwa jest sytuacja, że w przypadku wystawienia przez gminę do sprzedaży atrakcyjnej nieruchomości, potencjalni zainteresowani mogą najpierw „założyć” kooperatywę, nabyć nieruchomość w przetargu, a następnie przekształcić się w spółdzielnię, nie tracąc praw nabytych w związku z uczestnictwem w tym przetargu (np. prawa do bonifikaty).

Biorąc pod uwagę fakt, że projektowane przepisy określają korzystne warunki nabywania nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, 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 albo spółdzielnię mieszkaniową zostaną przeznaczone do sprzedaży. Prawo pierwokupu, podobnie jak prawo odkupu i związanie warunkami bonifikaty w razie dopuszczenia przez radę gminy jej udzielania, podlega ujawnieniu w księdze wieczystej w oparciu o przepis ustawy 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. Konieczne jest jednak w tym celu złożenie stosownego wniosku o wpis.

Gminy, które zbywają nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych z bonifikatą, będą mogły ubiegać się o grant na przedsięwzięcia infrastrukturalne udzielany w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń. Możliwość ta ma stanowić dodatkową zachętę dla gmin do wspierania oddolnych inicjatyw mieszkaniowych.

Przewiduje się, że przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Mając na względzie charakter proponowanej regulacji, służącej w szczególności wprowadzeniu do systemu prawa nowej formuły współdziałania w celu mieszkaniowym, nie jest możliwe podjęcie alternatywnych w stosunku do proponowanego środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Projektowana regulacja będzie wpływać na działalność przedsiębiorców, w tym mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych dla przedsiębiorców, w tym oceny wpływu na

mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.). W związku z powyższym nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w tych przepisach.

Stosownie do art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Zgodnie z art. 5 tej ustawy 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 udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt nie podlegał dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.