



MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

data:

znak sprawy:

telefon: 22 522 53 00

e-mail: sekretariat@miir.gov.pl

Według rozdzielnika

Dotyczy: opiniowania projektu ustawy o kooperatywach mieszkaniowych (UD529)

Szanowni Państwo,

działając na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 263) oraz art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2015 r. poz. 2029, z późn. zm.), w załączeniu przekazuję projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych.

Uprzejmie proszę o zaopiniowanie przedłożonego projektu ustawy w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego pisma.

Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia. W przypadku zgłoszenia uwag do projektowanych rozwiązań, proszę o ich przekazywanie (w tym w wersji edytowalnej) również na adres e-mail:

sekretariatDM@miir.gov.pl.

Z poważaniem

/podpisano elektronicznie/

Załączniki: Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych wraz z uzasadnieniem i oceną skutków regulacji

Otrzymują:

1. NSZZ „Solidarność”
2. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych
3. Forum Związków Zawodowych
4. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
5. Konfederacja „Lewiatan”
6. Związek Rzemiosła Polskiego
7. Związek Pracodawców Business Centre Club
8. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1146006.3014860.2250793
Nazwa dokumentu	DM-VI.0210.3.2019.ZL.8 do związków i pracodawców.pdf
Tytuł dokumentu	DM-VI.0210.3.2019.ZL.8 do związków i pracodawców
Sygnatura dokumentu	DM-VI.0210.3.2019
Data dokumentu	2019-06-07
Skrót dokumentu	68453D2B21DBF21BAA982CC733674435E76BF2DD
Wersja dokumentu	1.2
Data podpisu	2019-06-07 10:17:33
Podpisane przez	Artur Soboń; Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju Sekretarz Stanu

EZD 3.71.456.456.7711

Data wydruku: 2019-06-07

Autor wydruku: Lulińska Zuzanna (starszy specjalista)

U S T A W A

z dnia ... 2019 r.

o kooperatywach mieszkaniowych

Art. 1. Ustawa określa zasady tworzenia i działania kooperatyw mieszkaniowych oraz zasady nabywania przez członków kooperatyw mieszkaniowych nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości.

Art. 2. Kooperatywa mieszkaniowa jest dobrowolnym zrzeszeniem co najmniej trzech osób fizycznych współdziałających ze sobą wyłącznie w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych poprzez realizację przedsięwzięcia polegającego na:

- 1) nabyciu nieruchomości gruntowej i wybudowaniu na niej budynku mieszkalnego wielorodzinnego albo
- 2) nabyciu nieruchomości gruntowej i wybudowaniu na niej co najmniej trzech budynków mieszkalnych jednorodzinnych albo
- 3) nabyciu budynku oraz przeprowadzeniu w nim robót budowlanych, po których zakończeniu będą się w nim znajdowały się co najmniej trzy samodzielne lokale mieszkalne w rozumieniu art. 2 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2019 r. poz. 737)

– zwanego dalej „inwestycją mieszkaniową”.

Art. 3. Kooperatywa mieszkaniowa powstaje i działa na podstawie zawartego w formie pisemnej porozumienia wyrażającego wolę powstania kooperatywy, które określa:

- 1) nazwiska i imiona oraz adresy jej członków;
- 2) rodzaj inwestycji mieszkaniowej;
- 3) charakterystykę inwestycji mieszkaniowej;
- 4) czas trwania porozumienia;
- 5) zasady finansowania inwestycji mieszkaniowej;
- 6) sposób prowadzenia spraw i podejmowania decyzji;
- 7) zasady reprezentacji;
- 8) zasady rozwiązania porozumienia;
- 9) zasady rozliczenia inwestycji mieszkaniowej.

Art. 4. Kooperatywa mieszkaniowa może również powstać i działać w formie spółki cywilnej, jeżeli sporządzona w formie pisemnej umowa spółki wyraża wolę powstania kooperatywy i określa:

- 1) nazwiska i imiona oraz adresy współników – członków kooperatywy mieszkaniowej;
- 2) rodzaj inwestycji mieszkaniowej;;
- 3) charakterystykę inwestycji mieszkaniowej;
- 4) wkłady wnoszone przez każdego z członków kooperatywy mieszkaniowej oraz ich wartość;
- 5) udziały w zyskach i stratach;
- 6) zasady ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania;
- 7) sposób prowadzenia spraw i podejmowania decyzji;
- 8) zasady reprezentacji;
- 9) zasady wypowiedzenia udziału w spółce;
- 10) zasady rozwiązania spółki;
- 11) zasady rozliczenia inwestycji mieszkaniowej;
- 12) czas trwania spółki, jeżeli jest oznaczony.

Art. 5. Rada gminy może w drodze uchwały wskazać nieruchomości należące do gminnego zasobu nieruchomości przeznaczone do realizacji inwestycji mieszkaniowych przez kooperatywy mieszkaniowe, ustalając w tej uchwale:

- 1) wymagania dotyczące sposobu korzystania z tych nieruchomości oraz sankcje za ich nieprzestrzeganie;
- 2) warunki rozłożenia na raty ceny tych nieruchomości, w tym maksymalny okres ich spłaty, nie dłuższy niż 20 lat.

Art. 6. Sprzedaż nieruchomości, o której mowa w art. 5, następuje w drodze przetargu pisemnego ograniczonego.

Art. 7. 1. Cena nieruchomości, o której mowa w art. 5, może zostać zapłacona w całości albo rozłożona na raty.

2. Wierzytelność gminy w stosunku do nabywcy z tytułu rozłożenia ceny nieruchomości na raty podlega zabezpieczeniu, w tym przez ustanowienie hipoteki. Pierwsza rata podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości, a następne raty wraz z oprocentowaniem podlegają zapłacie w terminach ustalonych przez strony w umowie.

3. Rozłożona na raty niezapłacona część ceny nieruchomości podlega oprocentowaniu przy zastosowaniu stopy procentowej równej stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski.

4. Rada gminy może dopuścić w uchwale, o której mowa w art. 5, możliwość zastosowania stopy procentowej innej niż określona w ust. 3 i określić warunki jej stosowania.

5. W przypadku rozwiązania kooperatywy mieszkaniowej po dniu zakończenia inwestycji mieszkaniowej, rozłożona na raty niezapłacona część ceny nieruchomości podlega spłacie na dotychczasowych zasadach przez:

- 1) aktualnych właścicieli budynków mieszkalnych jednorodzinnych – w przypadku inwestycji mieszkaniowej, o której mowa w art. 2 pkt 2;
- 2) wspólnotę mieszkaniową po wyodrębnieniu wszystkich lokali mieszkalnych objętych inwestycją mieszkaniową – w pozostałych przypadkach.

6. Przez dzień zakończenia inwestycji mieszkaniowej rozumie się:

- 1) dzień, w którym można przystąpić do użytkowania ostatniego budynku mieszkalnego objętego inwestycją mieszkaniową – w przypadku inwestycji mieszkaniowej, z którą związany jest obowiązek zawiadomienia, o którym mowa w art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.¹⁾), lub obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, o którym mowa w art. 55 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane;
- 2) dzień zakończenia robót budowlanych wskazany w protokole odbioru końcowego, o którym mowa w art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – w pozostałych przypadkach.

Art. 8. 1. W przypadku nabycia nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości na zasadach określonych w art. 5 - 7:

- 1) nieruchomość gruntowa objęta inwestycją mieszkaniową nie może być wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej;
- 2) w budynku objętym inwestycją mieszkaniową nie wyodrębnia się innych lokali niż lokale mieszkalne;

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2018 r. poz. 1276, 1496 i 1669 oraz z 2019 r. poz. 51, 630, 695 i 730.

- 3) nie dokonuje się zmiany sposobu użytkowania budynku objętego inwestycją mieszkaniową lub lokalu mieszkalnego w tym budynku lub ich części w sposób uniemożliwiający zaspokajanie własnych potrzeb mieszkaniowych;
- 4) nie wynajmuje się budynku objętego inwestycją mieszkaniową lub lokalu mieszkalnego w tym budynku lub ich części innej osobie ani nie użycza tego budynku lub lokalu innej osobie, z wyjątkiem wynajęcia budynku lub lokalu mieszkalnego gminie.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, stawka czynszu najmu nie może przekroczyć stawki czynszu określonej zgodnie z art. 7c ustawy 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 2018 r. poz. 2321).

3. Ograniczenia, o których mowa w ust. 1, obowiązują do czasu całkowitej zapłaty ceny nieruchomości, przy czym nie krócej niż przez 10 lat od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej.

Art. 9. Kooperatywa mieszkaniowa, która realizuje inwestycję mieszkaniową na obszarze rewitalizacji, jest interesariuszem rewitalizacji w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1398 oraz z 2019 r. poz. 730).

Art. 10. W przypadku gdy gmina planuje sprzedaż nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej przez kooperatywę mieszkaniową jako działanie stanowiące przedsięwzięcie rewitalizacyjne, wykazuje to w gminnym programie rewitalizacji, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

Art. 11. W zakresie inwestycji mieszkaniowych członkowie kooperatywy mieszkaniowej w procesie budowlanym są inwestorem w rozumieniu art. 17 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Art. 12. Po zakończeniu inwestycji mieszkaniowej, o której mowa w art. 2 pkt 1 albo 3, dokonuje się zniesienia współwłasności nieruchomości, ustanawiając na rzecz osób tworzących kooperatywę mieszkaniową odrębną własność lokali w drodze umowy, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, lub orzeczenia sądu znoszącego współwłasność tej nieruchomości.

Art. 13. W zakresie nieuregulowanym w przepisach niniejszej ustawy, do nabywania przez członków kooperatywy mieszkaniowej nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 i 2348 oraz z 2019 r. poz. 270, 492 i 801).

Art. 14. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

ZA ZGODNOŚĆ POD WZGLĘDEM PRAWNYM,
LEGISLACYJNYM I REDAKCYJNYM

Dorota Chlebosz
Dyrektor Departamentu Prawnego
w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju
/podpisano podpisem elektronicznym/

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.

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

¹ 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

Miejska²⁾, 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.

²⁾ 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.

<p>Nazwa projektu (tytuł) Ustawa o kooperatywach mieszkaniowych</p> <p>Organ odpowiedzialny za opracowanie projektu Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju</p> <p>Osoba odpowiedzialna za opracowanie projektu Artur Soboń, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Artur Polak, naczelnik Wydziału Wspierania Mieszkalnictwa w Departamencie Mieszkalnictwa, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, tel. 22 522 53 22, adres e-mail: Artur.Polak@miir.gov.pl; Zuzanna Lulińska, starszy specjalista w Wydziale Wspierania Mieszkalnictwa w Departamencie Mieszkalnictwa, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, tel. 22 522 51 24, adres e-mail: Zuzanna.Lulinska@miir.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 06-06-2019</p> <p>Źródło: Narodowy Program Mieszkaniowy</p> <p>Nr w wykazie prac: UD 529</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W uchwale nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego pojawiła się koncepcja szerszego otwarcia na nowo powstające podmioty chcące działać w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Narodowy Program Mieszkaniowy łączył tego typu działania z rozwojem szeroko pojętej oddolnej spółdzielczości mieszkaniowej (działanie C. Programu). Prace koncepcyjne dotyczące kooperatyw mieszkaniowych toczyły się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2018 r., a ich zwieńczeniem była konferencja z udziałem zainteresowanych środowisk, która odbyła się 17 października 2018 r. Ponadto, w trakcie prac grup roboczych, jakie zostały wyodrębnione w ramach Forum Dialogu Mieszkaniowego w 2018 r. wskazana została przez środowisko interesariuszy potrzeba ukształtowania otoczenia prawnego dla umożliwienia rozwoju kooperatyw mieszkaniowych.

Kooperatywa mieszkaniowa jest to zrzeszenie grupy co najmniej trzech osób, która współdziała ze sobą w formule *non-profit*, w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych poprzez nabycie działki i wybudowanie na niej budynku mieszkalnego wielorodzinnego (ewentualnie – zespołu budynków jednorodzinnych lub nabycie istniejącego budynku i przeprowadzenie w nim robót budowlanych).

Rozwój tego typu inicjatyw może stanowić uzupełnienie działań mających na celu zwiększenie liczby mieszkań oraz umożliwi samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób, które są zainteresowane osobistym zaangażowaniem w budowę mieszkania. Kooperatywy są w tym sensie alternatywą dla zakupu mieszkania na rynku deweloperskim.

Do zalet koncepcji kooperatyw mieszkaniowych można zaliczyć:

- niższe koszty 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 (z zastrzeżeniem dotychczas incydentalnego charakteru tego typu przedsięwzięć) doświadczenia kooperatyw wskazują, że możliwe jest zmniejszenie kosztów zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej w stosunku do nabycia mieszkania na rynku deweloperskim o ok. 20-30%,
- dostosowanie budynku i mieszkań, a także najbliższego otoczenia do własnych potrzeb osób, które będą w budynku zamieszkiwać,
- możliwość „doboru” sąsiadów (rodzina, wspólne zainteresowania, światopogląd, wiek, dzieci w podobnym wieku itp.),
- uczestnictwo w tworzeniu własnego budynku z pewnością pozytywnie wpłynie na jakość jego użytkowania i dbałość o najbliższe otoczenie,
- budowa kapitału społecznego, poprzez wspólne uczestniczenie w projekcie, budowa prawdziwej wspólnoty mieszkańców,
- lepsze zagospodarowanie terenów miejskich, możliwości zabudowy działek o niestandardowych kształtach i rozmiarach, niecieszących się dotychczas zainteresowaniem firm deweloperskich.

Wady i ryzyka związane z tworzeniem kooperatyw:

- ryzyko przekroczenia zakładanych kosztów inwestycji oraz obniżenie jakości budynku, ze względu na brak fachowego przygotowania osób je realizujących; ryzyko to może być zredukowane, jeżeli wśród członków kooperatywy znajdują się osoby o fachowej wiedzy architektonicznej i budowlanej oraz doświadczeniu

w prowadzeniu inwestycji budowlanych;

- ryzyko upadłości kooperatywy, bez osiągnięcia jej celów – częste przypadki w dwudziestolecu międzywojennym, do którego odwołują się inicjatorzy koncepcji;
- inicjatywy są najczęściej jednorazowe – kooperatywa rozwiązuje się po osiągnięciu celu (wybudowaniu budynku), zaś nabyta wiedza i umiejętności nie są dalej wykorzystywane; ryzyko to może być zredukowane przez powołanie podmiotów gospodarczych, które prowadzą proces inwestycyjny i doradzają członkom różnych kooperatyw (tak jak Pomorska Kooperatywa Budowlana).
- konieczność posiadania przez członków kooperatywy odpowiednich zasobów finansowych; jest to również związane z brakiem produktów bankowych dostosowanych do tego typu budownictwa;
- członkowie kooperatyw są najczęściej osobami o odpowiednich dochodach, umożliwiającym samodzielny realizację budynków; nie jest to koncepcja mogąca wpłynąć na poważną redukcję aktualnych wyzwań polityki mieszkaniowej związanych z dostępnością mieszkań oraz deficytem mieszkaniowym (również ze względu na swoją niszowość – w ramach tej koncepcji realizowane są jedynie pojedyncze budynki o niewielkiej skali);
- możliwość wspierania kooperatyw ze środków publicznych jest ograniczona, m.in. przepisami dot. pomocy publicznej i przepisami dotyczącymi zadań samorządu terytorialnego.

Dokonane analizy prawne wykazały, że rozwój koncepcji kooperatyw mieszkaniowych nie może przebiegać w ramach aktualnego modelu spółdzielczości mieszkaniowej. W tym przypadku można mówić o tożsamości jedynie w zakresie dobrowolności zrzeszania się osób w ramach kooperatywy czy też w ramach spółdzielni, jak również ewentualnie w zakresie celu, tj. zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (por. spółdzielnie mieszkaniowe). Wydaje się natomiast, iż pomiędzy spółdzielnią a kooperatywą mieszkaniową istnieje zbyt wiele różnic, aby można było te pojęcia utożsamić, czy też uznać, że kooperatywa mieszkaniowa to tzw. „mała spółdzielnia”.

Do różnic tych zaliczyć można:

- 1) liczba członków – koncepcja spółdzielni (w tym mieszkaniowych) zakłada, że liczba członków jest zmienna i nieograniczona, w każdym momencie mogą do niej wstępować kolejne osoby, liczby tej nie można z góry określić np. w statucie, czy w drodze uchwały odpowiedniego organu. Natomiast koncepcja kooperatywy zakłada, że liczba należących do niej osób jest ograniczona i na późniejszym etapie realizacji inwestycji nie ma możliwości przystąpienia kolejnych osób (wymagałoby to m. in. zmiany projektu budynku);
- 2) jednorazowość przedsięwzięcia – celem kooperatywy jest wybudowanie określonego budynku dla określonej grupy osób. Po zakończeniu inwestycji automatycznie powstaje wspólnota mieszkaniowa, gdyż wszystkie lokale mieszkalne zostają wyodrębnione na własność. Co więcej powoływanie spółdzielni wyłącznie na potrzeby budowy jednego określonego budynku byłoby nieekonomiczne (np. koszty rejestracji spółdzielni w Krajowym Rejestrze Sądowym, powołanie organów, zapewnienie obsługi administracyjno-biurowej oraz prawnoksięgowej), jak również obciążone ogromnym formalizmem. Natomiast należy pamiętać, że założeniem kooperatywy jest ograniczenie kosztów jej istnienia wyłącznie do kosztów nabycia gruntu i budowy budynku, jak również jak najmniejsze sformalizowanie tego przedsięwzięcia, tak aby potencjalne osoby zachęcić do utworzenia kooperatywy, a nie zniechęcić, czy wręcz „odstraszyć” biurokacją;
- 3) prowadzenie działalności gospodarczej – ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2017 r. poz. 1560, z późn. zm.), dalej u.p.s., w art. 1 § 1 stanowi, że spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Zaznaczyć należy, iż spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego przy zapewnieniu korzyści członkom. Jeżeli spółdzielnia w ogóle nie rozpocznie prowadzenia działalności gospodarczej w ciągu roku od dnia zarejestrowania, może to być podstawą do wykreślenia spółdzielni z rejestru (art. 115 u.p.s.), natomiast zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej i nieprowadzenie jej przez rok jest przyczyną postawienia spółdzielni w stan likwidacji (art. 114 § 1 pkt 3 u.p.s.). W doktrynie utrwalony jest pogląd, iż organizacja nieprowadząca działalności gospodarczej nie jest spółdzielnią, mimo posiadania wszystkich innych cech charakterystycznych dla definicji spółdzielni. Jednocześnie zaznaczyć należy, iż w literaturze przedmiotu podnosi się, że prowadzenie przez spółdzielnię działalności gospodarczej nie oznacza, że musi ona prowadzić przedsiębiorstwo zarobkowe, może stanowić jedynie przedsiębiorstwo w znaczeniu funkcjonalnym. Niemniej jednak, należy pamiętać, że spółdzielnie mają majątek, który jest prywatną własnością jej członków, i w oparciu o ten majątek prowadzą działalność gospodarczą. Wydaje się, iż w przypadku kooperatywy trudno mówić o prowadzeniu przez nią działalności gospodarczej, chociażby w znaczeniu funkcjonalnym;
- 4) udziały i wpisowe – członek spółdzielni (od 9 września 2017 r. nie dotyczy to spółdzielni mieszkaniowych) obowiązany jest wnieść wpisowe i udziały. Ponadto uczestniczy on w pokrywaniu strat spółdzielni do wysokości zadeklarowanych udziałów (w przypadku spółdzielni mieszkaniowych członek nie uczestniczy w pokrywaniu strat spółdzielni w związku ze zniesieniem obowiązku wnoszenia udziałów). Koncepcja kooperatywy mieszkaniowej zakłada natomiast, że jej członkowie odpowiadają całym swoim majątkiem za powstałe zobowiązania, podobnie jak w przypadku wspólników spółki cywilnej.

Z uwagi na znaczące różnice pomiędzy kooperatywą mieszkaniową a spółdzielnią (w tym spółdzielnią mieszkaniową),

nie jest zasadnym wprowadzanie przepisów regulujących zagadnienie kooperatyw mieszkaniowych do u.p.s., czy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1222, z późn. zm.). Przeciwno tej koncepcji przemawia również okoliczność, iż już dziś pojawiają się opinie, że przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych są nieczytelne. Wprowadzenie do tego aktu prawnego dodatkowej instytucji w postaci kooperatywy mieszkaniowej mogłoby spowodować chaos w przepisach tej ustawy.

Eksperti z dziedziny mieszkalnictwa zgadzają się co do pozytywnego potencjału inwestycji realizowanych przez kooperatywy mieszkaniowe m.in. w zakresie poprawy jakości przestrzeni miejskich (inwestowanie na działkach nieatrakcyjnych dla masowych przedsięwzięć deweloperskich, indywidualny projekt architektoniczny) oraz budowy kapitału społecznego (nawiązywanie silnych więzi sąsiedzkich). Z uwagi na te cechy umożliwienie realizacji inwestycji przez kooperatywy może być szczególnie wartościowym narzędziem przy prowadzeniu procesów rewitalizacji, co zostało również zaznaczone w Krajowej Polityce Miejskiej.

Co więcej, tworzenie warunków do zawiązywania się kooperatyw oraz realizowania przez nie inwestycji mieszkaniowych w obszarach miejskich (także tych wymagających rewitalizacji) 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 zagęszczenia miasta bez uszczerbku dla jakości życia mieszkańców. Ma to znaczenie zwłaszcza w zderzeniu z istotnym problemem suburbanizacji (tzw. „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).

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

W projekcie przewiduje się sformułowanie definicji legalnej pojęcia „kooperatywa mieszkaniowa” i tym samym osadzenie takich podmiotów w porządku prawnym, co zostało przez środowisko interesariuszy wskazane jako działanie podstawowe dla umożliwienia rozwoju kooperatyw – ubiegania się o finansowanie inwestycji mieszkaniowej z banków czy współpracę z samorządami gminnymi. Ponadto wskazane zostaną formy, w jakich kooperatywa może zostać zawiązana (porozumienie o współpracy, spółka cywilna) oraz jakie kwestie muszą zostać obowiązkowo zawarte w umowie powołania kooperatywy.

W dokumentach powołujących kooperatywę, obok podstawowych danych dotyczących zaangażowanych osób, należy określić przedmiot i cel porozumienia, charakterystykę planowanej inwestycji; zaangażowanie i odpowiedzialność finansową poszczególnych członków kooperatywy, zasady prowadzenia i rozliczenia inwestycji oraz czas trwania porozumienia lub spółki.

Ze względu na szczególną wartość, jaką kooperatywy mogą wnieść w zagospodarowanie przestrzeni w gminach przewiduje się stworzenie szczególnych zasad przeznaczania działek gminnych pod inwestycje kooperatyw oraz zasady prowadzenia przetargów ograniczonych na takie nieruchomości. Zgodnie z projektem ustawy, gminy będą mogły m.in.:

- wyznaczać działki przeznaczone pod zabudowę przez kooperatywy mieszkaniowe;
- określać wymagania co do sposobu korzystania z działek przeznaczonych do zabudowy,
- rozkładać należności za nabycie gruntu na raty,
- uwzględniać współpracę z kooperatywami mieszkaniowymi w procesie rewitalizacji niektórych obszarów/budynków.

W przypadku nabycia przez kooperatywę nieruchomości gruntowej z zasobu nieruchomości gminnych przewiduje się wprowadzenie ograniczeń co do sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej oraz budynków. Nieruchomość nie może służyć prowadzeniu działalności gospodarczej, a lokale nie mogą zmienić swej funkcji na inną niż mieszkalna oraz nie mogą być wynajmowane. Zastrzeżenie to ma służyć realizacji założenia, że kooperatywy realizują inwestycje mieszkaniowe w formule *non-profit*.

Warto zaznaczyć, że na tym etapie prac projekt nie przewiduje instrumentu finansowego wsparcia funkcjonowania kooperatyw mieszkaniowych.

Przewidywane jest także powiązanie pojęcia kooperatywy mieszkaniowej z siatką pojęciową występującą w ustawie o rewitalizacji oraz ustawie – Prawo budowlane.

Projektowana regulacja ma w założeniu umożliwiać kształtowanie reguł funkcjonowania kooperatyw w sposób możliwie elastyczny – oddając rozstrzygnięcia dotyczące szczegółowych ustaleń do wypracowania przez samych zainteresowanych, co jest zgodne z ideą funkcjonowania kooperatyw jako dobrowolnych zrzeszeń powołanych do realizacji określonego celu (budowy budynku mieszkalnego).

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

FRANCJA

W 2014 r. do ustawy *Code de la construction et de l'habitation* (Kodeks budowlany i mieszkaniowy) wprowadzono ustawą w sprawie dostępu do mieszkań i odnowionej urbanistyki pojęcie *habitat participatif* (mieszkalnictwo partycypacyjne). Zostało ono zdefiniowane jako podejście obywatelskie, które umożliwia jednostkom kojarzenie, w stosownych przypadkach z osobami prawnymi, uczestnictwa w definiowaniu i projektowaniu ich domów i przestrzeni przeznaczonych do wspólnego użytku, do budowy lub nabycia jednej lub większej liczby nieruchomości przeznaczonych do ich zamieszkania oraz, w stosownych przypadkach, do zapewnienia późniejszego zarządzania budynkami wybudowanymi lub nabytymi. W dalszej części regulacji wskazano, że przed rozpoczęciem prac budowlanych walne zgromadzenie każdej spółki podlegającej przepisom tego przepisu, w celu budowy budynku zatwierdza techniczne i finansowe warunki wykonania oraz ustala podstawy, zgodnie z którymi różne elementy składające się na globalną cenę kosztów są rozdzielane między lokale, które mają zostać zbudowane, w celu ustalenia ceny każdego z nich. Każde przedsiębiorstwo musi również uzasadnić, przed rozpoczęciem jakichkolwiek prac budowlanych, zabezpieczenie pozwalające na zdobycie środków niezbędnych do ukończenia budowy, których charakter i warunki będą określone w rozporządzeniu Rady Państwa.

Jak wskazuje artykuł opublikowany przez Fundację Blisko pt. „Kooperatywa mieszkaniowa po francusku”: *Nowe słownictwo [habitat participatif – mieszkalnictwo partycypacyjne] idzie w parze z pewnymi współczesnymi trendami takimi, jak zwiększenie partycypacji obywatelskiej na różnych poziomach państwa lub dywersyfikacja podmiotów uczestniczących w rozwoju nowych form mieszkalnictwa (osoby prywatne, organizacje pozarządowe, specjaliści dziedziny budownictwa i mieszkalnictwa, decydenci publiczni). Zastosowanie tego terminu pozwoliło we Francji na uwidocznienie różnego typu inicjatyw zmierzających w tym samym kierunku. Kierunek ten wskazano na krajowym zjeździe mieszkalnictwa partycypacyjnego w 2010 roku w Strasburgu. Polega on na „poszukiwaniu alternatywnych rozwiązań do klasycznej produkcji mieszkań, polegających na umieszczeniu użytkownika w centrum procesu powstawania jego miejsca życia i procesu zarządzania nim” [Livre blanc de l'habitat participatif, Nice 2011, s. 7].*

WIELKA BRYTANIA – ANGLIA

W związku z obserwowanym kryzysem mieszkaniowym, którego przyczyn można szukać w kryzysie z początków XXI wieku, jak i we wpływie globalizacji, władze Wielkiej Brytanii podejmują różne działania, które mają zwiększyć dostępność mieszkań dla osób średnio-zarabiających. Okazuje się bowiem, że nawet ta grupa zarobkowa ma problem z zaspokojeniem swoich potrzeb mieszkaniowych.

Obecnie, w oparciu o przyjęte strategie i polityki mieszkaniowe stworzono szereg narzędzi, które mają służyć ułatwieniu nabycia mieszkania lub domu na własność (Right to Buy – prawo do kupienia). Wśród wdrażanych narzędzi wprowadzono także rozwiązanie pod nazwą „Right to Build” (prawo do zbudowania), a wraz z nim przepisy dotyczące dostępu do nieruchomości, gdzie mają zostać wzniesione budynki realizowane przez inwestorów indywidualnych dla zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.

Należy przy tym zauważyć, że w Wielkiej Brytanii jedynie ok. 12% budynków wznoszonych jest przez indywidualnych inwestorów (w Polsce ok. 50%, w Niemczech – ok. 60%).

W październiku 2016 r. weszły w życie przepisy ustawy *Self-build and Custom Housebuilding Act 2015* (zmienionej w 2016 r.), która reguluje kwestie związane z dostępem do uzbrojonych nieruchomości gruntowych dla osób i stowarzyszeń (grup osób), które są zainteresowane budową budynku mieszkalnego na własne potrzeby. Przepisy te nakładają na organy samorządowe obowiązek prowadzenia rejestru takich osób i grup oraz wydawanie pozwoleń na zagospodarowanie wolnych (i uzbrojonych) działek. Do rejestru mogą się wpisać osoby indywidualne, jak i grupy osób, działające wspólnie. Przepisy te nie wprowadzają przy tym rozróżnienia na budynki jednorodzinne i wielorodzinne.

W konsultacjach publicznych dotyczących tych przepisów, które odbyły się w 2014 r., strona rządowa wskazała, że rozwój samodzielnie realizowanych budynków mieszkalnych może wpłynąć pozytywnie na dostępność mieszkań a także poprawić jakość powstających zasobów. Dodatkowo wskazano, że takie rozwiązania dają szanse rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych, co jest szczególnie istotne w obliczu zdominowania rynku budowlanego przez kilka ogromnych przedsiębiorstw. Dodatkowo zwraca się uwagę, że budynki wznoszone przez inwestorów na własne potrzeby odznaczają się zastosowaniem bardziej nowoczesnych i efektywnych energetycznie rozwiązań technicznych, w odróżnieniu od nieruchomości wznoszonych w celach inwestycyjnych.

NIEMCY

Zaproponowana w przedmiotowym projekcie formuła kooperatywy mieszkaniowej odpowiada niemieckiemu rozwiązaniu, które funkcjonuje pod nazwą *Baugruppe* (grupa budowlana). Zawiązywanie grup budowlanych – złożonych z osób, które stanowią przyszłych mieszkańców – odbywa się w oparciu o umowę spółki cywilnej. Rozwiązania, które umożliwiają

realizację wspólnej inwestycji przez grupę budowlaną, kształtują się we współpracy z samorządem lokalnym i podmiotami (stowarzyszeniami), które specjalizują się w budownictwie oddolnym. Zaangażowanie samorządu polega na wskazaniu działek, na których możliwa jest realizacja budynku, natomiast stowarzyszenia tworzą platformy, gdzie osoby chcące zapisać się do grupy budowlanej mogą włączyć się do zawiązanej już grupy lub zaproponować nowy projekt, a także posiadają kontakty do architektów, inżynierów i firm budowlanych. Liderem przedsięwzięć budowlanych tego typu jest Berlin, w którym tradycja odbudowy i budowy budynków wielorodzinnych przez ich przyszłych mieszkańców sięga lat 70. XX wieku. Współcześnie idea budownictwa oddolnego odrodziła się w Berlinie w związku z wstrzymaniem funduszy na programy mieszkaniowe, kryzysem z 2008 r. oraz procesami związanymi z globalizacją, które mają wpływ na kształtowanie się cen nieruchomości (zmniejszanie dostępności cenowej mieszkań w miastach stanowiących centra globalne).

Jak wynika z powyższego w Berlinie realizacja inwestycji przez podmioty, jakimi są grupy budowlane, jest traktowana raczej jako wyzwanie organizacyjne (znalezienie kooperantów, nabycie odpowiedniej działki, dostęp do finansowania, przeprowadzenie procesu inwestycyjnego i budowlanego), niż jako zagadnienie prawne.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Gminy	2477	MSWiA	<ol style="list-style-type: none"> 1) możliwość wsparcia kooperatyw mieszkaniowych poprzez wskazanie działek pod zabudowę oraz kształtowania zasad sprzedaży gruntów, 2) korzyści płynące z silnych społecznych więzi lokalnych, 3) możliwość wykorzystania proponowanego narzędzia do przeciwdziałania suburbanizacji i wyludniania się miast oraz w procesach rewitalizacyjnych.
Gospodarstwa domowe	Obecnie działalność kooperatyw ma charakter niszowy. Z doświadczenia zachodnioeuropejskiego wynika, że jest to forma budownictwa mieszkaniowego przeznaczona na specyficzną grupę osób, mającej umiejętności i możliwości finansowe samodzielnej realizacji inwestycji mieszkaniowej. Z rozmów z praktykami, doświadczeń dotychczasowych kooperatyw i analizy stron internetowych wynika, że w pierwszym okresie funkcjonowania ustawy może ona dotyczyć ok. 50-100 kooperatyw (czyli ok. 500-1000 gospodarstw domowych) w ciągu 3-5 lat. Z czasem zainteresowanie tą formą, na zasadzie rozpowszechniania się dobrych przykładów, może rosnąć.	Analizy MIiR	<ol style="list-style-type: none"> 1) możliwość zaangażowania się w budowę własnego mieszkania i zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, 2) możliwość partnerskiej współpracy przy realizacji inwestycji z podmiotami publicznymi.

pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Źródła finansowania	Nie dotyczy.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Nie dotyczy.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Wykonawstwo prac budowlanych – przy zakładanej budowie budynków kilkumieszkańczych, do prowadzenia prac budowlanych będą zaangażowane raczej przedsiębiorstwa zatrudniające niewielką liczbę osób. Dotyczy to również pracowni architektonicznych.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poprzez zaangażowanie się w budowę własnego mieszkania, z szansą osiągnięcia kosztu ok. 20-30% niższego niż rynkowy. Możliwość partnerskiej współpracy przy realizacji inwestycji z podmiotami publicznymi.						
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	
--------------------------------------------------------------------------------------	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

X nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy
----------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

9. Wpływ na rynek pracy

Ze względu na potencjalnie niską skalę inwestycji (zwłaszcza w pierwszym okresie funkcjonowania ustawy), wpływ na rynek pracy będzie ograniczony, chociaż pozytywny. Może wzrosnąć popyt na usługi budowlano-montażowe oraz projektowe i architektoniczne, co dodatkowo wpłynie na wysokość zatrudnienia w tych segmentach.

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------

Omówienie wpływu	<p>Możliwość włączenia współpracy jednostek samorządu terytorialnego z nowymi podmiotami, jakimi będą kooperatywy mieszkaniowe, zwłaszcza przy prowadzonych procesach rewitalizacyjnych.</p> <p>Nowe przepisy będą pomocne w przełamaniu barier przy podejmowaniu inwestycji budowlanych przez osoby wykazujące determinację do zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.</p>
------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Nie dotyczy.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

A. Twardoch, *Oddolne budownictwo mieszkaniowe: potencjał i perspektywy*, [w:] *Mieszkalnictwo w Polsce. Dobre praktyki*, red. B. Audycka, M. Ruszkowska-Cieślak, Warszawa 2017, s. 58-78