

<p>Nazwa projektu (tytuł) Ustawa o kooperatywach mieszkaniowych</p> <p>Organ odpowiedzialny za opracowanie projektu Ministerstwo Rozwoju</p> <p>Osoba odpowiedzialna za opracowanie projektu Robert Nowicki, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Artur Polak, naczelnik Wydziału Wspierania Mieszkalnictwa w Departamencie Mieszkalnictwa, Ministerstwo Rozwoju, tel. 22 522 53 22, adres e-mail: Artur.Polak@mr.gov.pl Zuzanna Lulińska, starszy specjalista w Wydziale Wspierania Mieszkalnictwa w Departamencie Mieszkalnictwa, Ministerstwo Rozwoju, tel. 22 522 51 24, adres e-mail: Zuzanna.Lulinska@mr.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 09-04-2020</p> <p>Źródło: Narodowy Program Mieszkaniowy</p> <p>Nr w wykazie prac: UD 41</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 polityki mieszkaniowej na nowo powstające podmioty chcące działać w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Narodowy Program Mieszkaniowy łączy 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 na Forum Dialogu Mieszkaniowego w 2018 r., wskazana została przez środowisko interesariuszy potrzeba ukształtowania otoczenia prawnego dla umożliwienia rozwoju kooperatyw mieszkaniowych.

Kooperatywa mieszkaniowa powstaje w celu wspólnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jej członków. Rozwój tego typu inicjatyw może stanowić uzupełnienie działań mających na celu zwiększenie dostępności mieszkań oraz umożliwić samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych przez osoby, które są zainteresowane osobistym zaangażowaniem się w budowę własnego mieszkania. Kooperatywy są w tym sensie alternatywą dla zakupu mieszkania na rynku deweloperskim.

Obecne przepisy prawne nie odnoszą się do funkcjonowania kooperatyw mieszkaniowych. Z jednej strony umożliwia to swobodnie kształtowanie przez zainteresowanych formy działania w ramach istniejących przepisów (np. Kodeksu cywilnego). Dlatego w Polsce powstają kooperatywy mieszkaniowe, a część z nich zakończyła działalność sukcesem w postaci wybudowania nowego budynku mieszkalnego (kooperatywy we Wrocławiu, kooperatywy na Pomorzu, kooperatywa w Konstancinie-Jeziornej). Jednak w praktyce działania okazało się, że brak legalnej definicji utrudnia rozwój kooperatyw ze względu na np. brak dedykowanego produktu bankowego lub trudności we współpracy z samorządami gminnymi w ramach ubiegania się o nabycie gruntów należących do mieszkaniowego zasobu gminy.

Prawne uregulowanie koncepcji kooperatyw mieszkaniowych stwarza szansę na upowszechnienie tej formy realizacji inwestycji mieszkaniowych, tym samym na zwiększenie możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez osoby tworzące kooperatywy. Docelowo działalność kooperatyw mieszkaniowych przyczyni się do zwiększenia konkurencji na rynku mieszkaniowym, w ramach którego powinno współwystępować kilka odrębnych możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dostosowanych do potrzeb oraz potencjału dochodowego społeczeństwa.

Analiza doświadczeń związanych z funkcjonowaniem kooperatyw w kraju oraz za granicą wykazała, że wśród zalet prowadzenia inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem koncepcji kooperatyw mieszkaniowych można wymienić:

- 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 incydentalnego dotąd charakteru tego typu przedsięwzięć) doświadczenia kooperatyw wskazują, że możliwe jest zmniejszenie kosztów zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej w stosunku do przypadku 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.),

- pozytywny wpływ uczestnictwa w tworzeniu własnego budynku na jakość jego użytkowania i najbliższe otoczenie,
- budowa kapitału społecznego, budowa, poprzez wspólne uczestniczenie w projekcie, prawdziwej wspólnoty mieszkańców,
- lepsze zagospodarowanie terenów miejskich, możliwości zabudowy działek o niestandardowych kształtach i rozmiarach, niecieszących się dotychczas zainteresowaniem firm deweloperskich.

Prowadzenie inwestycji mieszkaniowych z wykorzystaniem formuły kooperatyw mieszkaniowych może się wiązać również z ryzykami, spośród których należy wskazać:

- 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, bądź gdy kooperatywy korzystają z fachowego doradztwa w tym zakresie, oferowanego np. przez samorządy gminne lub organizacje wspierające oddolne inicjatywy mieszkaniowe,
- ryzyko rozwiązania kooperatywy bez osiągnięcia jej celów, szczególnie dotkliwe przy zaawansowanym etapie inwestycji,
- inicjatywy są najczęściej jednorazowe – kooperatywa rozwiązuje się po osiągnięciu celu (wybudowaniu budynku), zaś nabyta wiedza i umiejętności nie są zazwyczaj dalej wykorzystywane; ryzyko to może być zredukowane przez powołanie podmiotów (rynkowych, publicznych, społecznych), które oferują pomoc w prowadzeniu procesu inwestycyjnego i doradzają członkom różnych kooperatyw,
- 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 samodzielnie 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 niszczość – w ramach tej koncepcji realizowane są zazwyczaj pojedyncze budynki o niewielkiej skali),
- możliwość wspierania kooperatyw ze środków publicznych jest ograniczona, m.in. przepisami dotyczącymi 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, do której kooperatywy są najbardziej zbliżone. 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. zaspokojenia 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) liczbę 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 przystąpienie kolejnych osób do udziału w przedsięwzięciu może być czasami utrudnione (np. w przypadku, gdy zmiany składu osobowego kooperatywy nie przewiduje stosunek prawny łączący strony bądź gdy zmiana składu osobowego polegałaby na takim jego rozszerzeniu, które wiązałoby się z koniecznością 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 formalizmem. 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” biurokracją;
- 3) prowadzenie działalności gospodarczej – *ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze* (Dz. U. z 2020 r. poz. 275 i 568), 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 2018 r. poz. 845, 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 zagęszczania miasta bez uszczerbku dla jakości życia mieszkańców. Ma to znaczenie zwłaszcza w zderzeniu z 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 ustawy określono pojęcie „kooperatywa mieszkaniowa”, poprzez zdefiniowanie umowy kooperatywy mieszkaniowej oraz określenie zakresu jej obowiązkowych postanowień. Tym samym osadzono takie podmioty 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 zostały formy, w jakich kooperatywa może zostać zawiązana (umowa kooperatywy mieszkaniowej, umowa spółki cywilnej) oraz jakie kwestie muszą zostać obowiązkowo zawarte w umowie powołującej kooperatywę.

Kooperatywa mieszkaniowa może być tworzona w formie umowy kooperatywy mieszkaniowej albo umowy spółki cywilnej. Jest zrzeczeniem co najmniej trzech osób, które współdziałają w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (własnych i osób z nimi zamieszkujących) poprzez nabycie nieruchomości gruntowej i wybudowanie na niej budynku mieszkalnego wielorodzinnego (ewentualnie – zespołu budynków jednorodzinnych) albo nabycie prawa do gruntu wraz z budynkiem i przeprowadzenie w tym budynku robót budowlanych.

W dokumentach powołujących kooperatywę, obok podstawowych danych dotyczących zaangażowanych osób, należy określić m.in. przedmiot i cel współdziałania, podstawowe parametry planowanej inwestycji, zaangażowanie i odpowiedzialność finansową poszczególnych członków kooperatywy, zasady prowadzenia i rozliczenia inwestycji oraz czas trwania umowy.

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

- oferować na sprzedaż nieruchomości należące do gminnego zasobu nieruchomości pod inwestycje mieszkaniowe realizowane przez kooperatywy mieszkaniowe,
- określać wymagania co do inwestycji w zakresie nieuregulowanym innymi aktami prawa miejscowego,
- korzystać z prawa odkupu (w sytuacji naruszenia wymagań dotyczących inwestycji mieszkaniowej) oraz prawa pierwokupu (w przypadku sprzedaży nieruchomości, budynku lub lokalu przez dotychczasowego właściciela w okresie 20 lat od dnia sprzedaży przez gminę nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości członkom kooperatywy),
- rozkładać należności za nabycie nieruchomości na raty i stosować bonifikaty od ceny nieruchomości w przypadku zgodnego z warunkami określonymi w ustawie (oraz dodatkowymi, w przypadku ich określenia w uchwale rady gminy) korzystania z nieruchomości, budynków i lokali objętych inwestycjami,
- uzyskać zwrot części ceny sprzedawanej członkom kooperatywy nieruchomości w formie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych utworzonych przez kooperatywę lub w drodze wynajmu tych lokali lub budynków od kooperatywy, rozszerzając tym samym zasób mieszkaniowy służący realizacji zadań własnych gminy,
- uwzględniać współpracę z kooperatywami mieszkaniowymi w procesie rewitalizacji niektórych obszarów/budynków.

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).

W celu wsparcia tego typu inicjatyw oraz jednocześnie zachęcenia sektora bankowego do zaoferowania odpowiedniego produktu kredytowego, zdecydowano się zaoferować członków kooperatyw możliwość skorzystania z ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych (odliczenie od podstawy opodatkowania odsetek spłacanych w związku z zaciągniętym kredytem na realizację inwestycji w ramach kooperatyw mieszkaniowych).

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 nieruchomości pod inwestycje mieszkaniowe oraz kształtowania zasad wykorzystania tych nieruchomości,2) korzyści płynące z silnych społecznych więzi lokalnych,3) możliwość wykorzystania proponowanego narzędzia do przeciwdziałania suburbanizacji i wyludniania się miast oraz w procesach rewitalizacyjnych,4) możliwość wykorzystania proponowanych rozwiązań do zwiększenia zasobu mieszkaniowego służącego realizacji

			zadań własnych gminy bez konieczności angażowania dodatkowych środków finansowych na realizację inwestycji mieszkaniowych dzięki możliwości nabywania lub wynajmowania lokali i budynków tworzonych przez kooperatywy.
Gospodarstwa domowe	<p>Obecnie działalność kooperatyw ma charakter niszowy. Z doświadczenia zachodnio-europejskiego wynika, że jest to forma budownictwa mieszkaniowego przeznaczona dla specyficznej grupy osób, mającej umiejętności i możliwości finansowe do samodzielnej realizacji inwestycji mieszkaniowej.</p> <p>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.</p>	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, w tym dostęp do gruntów gminnych.
Banki udzielające kredytów	598 (30 banków komercyjnych, 535 banków spółdzielczych oraz 33 oddziały instytucji kredytowych)	KNF, luty 2020 r.	Zyskanie bardziej wiarygodnego partnera z uwagi na nawiązywanie stosunków prawnych z nazwaną w polskim systemie prawa grupą klientów zaangażowanych w zbiorową realizację przedsięwzięcia budowlanego. Możliwość szerszego oferowania usługi rachunku powierniczego.
Architekci	ok. 11 000	Izba Architektów RP	Możliwość współpracy z kooperatywami mieszkaniowymi przy projektowaniu i realizacji budynków „szytych na miarę”.
Główny Urząd Statystyczny	1	-	Włączenie do statystyki publicznej budownictwa realizowanego przez kooperatywy mieszkaniowe.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W ramach pre-konsultacji w dniu 18 października 2018 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przeprowadzono konferencję interesariuszy w celu zbadania opinii i doświadczeń związanych z problematyką realizowania inwestycji mieszkaniowych przez kooperatywy mieszkaniowe. Na konferencji pojawiły się osoby zaangażowane w realizację inwestycji przez kooperatywy mieszkaniowe, ekspertka z Politechniki Śląskiej oraz przedstawiciele m.in. BGK, Związku Banków Polskich, Związku Rewizyjnego Spółdzielni Mieszkaniowych RP, Departamentu Mieszkalnictwa d. MIiR i departamentów MSWiA odpowiedzialnych za sprawy służb mundurowych. Dodatkowo, swoje stanowisko przekazał Wydział Architektury i Budownictwa UM Wrocławia (odpowiadający za realizację modelowego osiedla Nowe Żerniki).

Pierwsza wersja ustawy została skierowana przez d. Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju do konsultacji publicznych (z 21-dniowym terminem na odpowiedź) do następujących podmiotów:

1. Bank Gospodarstwa Krajowego
2. Związek Banków Polskich
3. Unia Metropolii Polskich
4. Związek Miast Polskich
5. Związek Powiatów Polskich
6. Unia Miasteczek Polskich
7. Instytut Rozwoju Miast i Regionów
8. Wydział Architektury Politechniki Śląskiej
9. Polska Izba Inżynierów Budownictwa
10. Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej
11. Komitet Architektury i Urbanistyki Polskiej Akademii Nauk
12. Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP
13. Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce
14. Polska Izba Gospodarcza Towarzystw Budownictwa Społecznego
15. Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy
16. Stowarzyszenie Tebeesów Polski Południowej i Zachodniej
17. Kongres Ruchów Miejskich
18. Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki
19. Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości na Wynajem „Mieszkanicznik”
20. Polska Federacja Zarządców Nieruchomości
21. Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości
22. Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości
23. Krajowa Izba Gospodarcza, Komitet ds. Nieruchomości
24. Krajowa Izba Gospodarki Nieruchomościami
25. Krajowe Stowarzyszenie Profesjonalistów Rynku Nieruchomości
26. Ogólnopolska Izba Gospodarki Nieruchomościami
27. Polska Federacja Organizacji Zarządców, Administratorów i Właścicieli Nieruchomości
28. Polska Federacja Rynku Nieruchomości
29. Polskie Stowarzyszenie Doradców Rynku Nieruchomości
30. Wydział Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Wrocławia
31. Fundacja Habitat for Humanity Polska
32. Instytut Sobieskiego
33. Instytut Jagielloński
34. Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
35. Instytut Spraw Publicznych
36. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”
37. Fundacja im. Stefana Batorego
38. Fundacja Blisko
39. Kooperatywa Pomorze
40. Polski Związek Firm Deweloperskich
41. Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa
42. Izba Projektowania Budowlanego
43. Związek Zawodowy Budowlani
44. Polski Związek Pracodawców Budownictwa
45. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw

W toku konsultacji publicznych 9 podmiotów (tj. Polska Izba Inżynierów Budownictwa, Związek Banków Polskich, Izba Architektów RP, Habitat for Humanity Poland, Wydział Architektury Politechniki Śląskiej, Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy, Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce, Kooperatywa Pomorze, Marek Nowak) zgłosiło 50 uwag do projektu. Dotyczyły one w szczególności następujących obszarów:

- definicji kooperatywy mieszkaniowej i formalnych podstaw jej działania,
- zasad odpowiedzialności za zobowiązania nabywców nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości,
- ograniczeń w zakresie użytkowania nieruchomości nabytych przez członków kooperatywy z gminnego zasobu nieruchomości oraz budynków i lokali objętych inwestycjami mieszkaniowymi realizowanymi z wykorzystaniem tych nieruchomości, w tym w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej,
- zasad rozliczania ceny nieruchomości pochodzącej z gminnego zasobu nieruchomości, w tym możliwości dokonywania takiego rozliczenia poprzez zbycie gminie części lokali lub budynków objętych inwestycją,
- możliwości wprowadzenia instrumentu finansowego dedykowanego kooperatywom,
- oceny skutków regulacji projektu.

Projekt ustawy uwzględnia szereg propozycji zgłoszonych w ramach konsultacji publicznych. Został w szczególności zmodyfikowany o następujące zmiany:

- doprecyzowanie przepisu regulującego zasady odpowiedzialności za spłatę ceny nieruchomości po rozwiązaniu kooperatywy mieszkaniowej,
- wprowadzenie możliwości uzyskania bonifikaty od ceny nieruchomości w przypadku spełnienia warunków w zakresie użytkowania nieruchomości nabytych przez członków kooperatywy z gminnego zasobu nieruchomości oraz budynków i lokali objętych inwestycjami mieszkaniowymi realizowanymi z wykorzystaniem tych nieruchomości,
- wprowadzenie możliwości rozliczenia ceny nieruchomości pochodzącej z gminnego zasobu nieruchomości poprzez zbycie gminie niektórych lokali lub budynków objętych inwestycją mieszkaniową lub w drodze najmu przez gminę takich lokali lub budynków.

Ze względu na znaczące różnice pomiędzy pierwotnym projektem ustawy opracowanym w d. Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju a aktualnym projektem, dokument zostanie ponownie skierowany do konsultacji publicznych, uwzględniających listę podmiotów, które brały udział w ramach pierwszych konsultacji.

Pierwszy projekt ustawy uzyskał pozytywną rekomendację Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wobec znacznych zmian w stosunku do pierwotnego projektu, dokument zostanie ponownie skierowany do rozpatrzenia przez KWRiST.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											Łącznie (0-10)	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Dochody ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wydatki ogółem		0,8	1,6	2,3	3,1	3,7	4,4	5,1	5,7	6,4	6,9	39,8	
budżet państwa		0,4	0,8	1,2	1,6	1,9	2,3	2,6	2,9	3,3	3,6	20,5	
JST		0,4	0,8	1,1	1,5	1,8	2,1	2,5	2,8	3,1	3,3	19,3	
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Saldo ogółem		-0,8	-1,6	-2,3	-3,1	-3,7	-4,4	-5,1	-5,7	-6,4	-6,9	-39,8	
budżet państwa		-0,4	-0,8	-1,2	-1,6	-1,9	-2,3	-2,6	-2,9	-3,3	-3,6	-20,5	
JST		-0,4	-0,8	-1,1	-1,5	-1,8	-2,1	-2,5	-2,8	-3,1	-3,3	-19,3	
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Źródła finansowania	Utracone dochody podatkowe budżetu państwa oraz budżetów gmin i powiatów.												

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Założenia do obliczenia efektów funkcjonowania ulgi podatkowej w PIT: <ul style="list-style-type: none"> - liczba beneficjentów nabywających prawo do ulgi w danym roku: 500, - koszt 1 m² pow. mieszkania: 4 597 zł/m² (dane GUS za IV kwartał 2019 r.), - przeciętna powierzchnia mieszkania: 60 m², - roczna stopa oprocentowania kredytu (4%), - okres kredytowania (25 lat), - udział jst w PIT: 48,41% (gminy 38,16%, powiaty 10,25%).
--	---

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 2019 r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	0,8	1,6	2,3	3,7	6,9	39,8
		-	-	-	-	-	-	-
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. Potencjalnie projekt może mieć pozytywne wpływać również na sytuację osób starszych i niepełnosprawnych. W ramach realizacji inwestycji mieszkaniowej można uwzględnić sytuację tych grup już na etapie koncepcji architektoniczno-budowlanej, dostosowując np. wjazdy, szerokość otworów drzwiowych, szerokość spoczników schodowych, rozkład pomieszczeń, materiały wykończeniowe itp.						
Niemierzalne	-	-						

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"/> X 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"/> X nie dotyczy
-	

9. Wpływ na rynek pracy

Ze względu na potencjalnie niską skalę inwestycji (zwłaszcza w pierwszym okresie funkcjonowania projektowanej 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	Możliwość włączenia współpracy jednostek samorządu terytorialnego z kooperatywami mieszkaniowymi w przestrzeń działań gmin, zwłaszcza przy prowadzonych procesach rewitalizacyjnych. Nowe przepisy będą pomocne w przełamaniu barier przy podejmowaniu inwestycji budowlanych przez osoby wykazujące determinację do samodzielnego zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.
------------------	---

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

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, przyjmując, że przeciętny budynek będzie liczyć 10 mieszkań) w ciągu 3-5 lat. Z czasem zainteresowanie tą formą, na zasadzie rozpowszechniania się dobrych przykładów, może rosnąć.

Ministerstwo zamierza przeprowadzić odpowiednią akcję informacyjną, która ma dotrzeć zarówno do osób potencjalnie zainteresowanych tworzeniem kooperatyw, jak również do samorządów gminnych i banków. Zakłada się również stworzenie i upowszechnianie wzorów dokumentów, na podstawie których mogą być powołane kooperatywy.

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

Projektodawca nie zakłada osiągnięcia odrębnych celów ilościowych. Działanie ma się wpisać w całość instrumentarium polityki mieszkaniowej państwa, którego celem – określonym w Narodowym Programie Mieszkaniowym – jest osiągnięcie do 2030 r. wskaźnika 435 mieszkań na 1000 mieszkańców (według szacunkowych danych na koniec grudnia 2019 r., wskaźnik ten wynosi ok. 385,6).

Minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w terminie do 31 marca przedstawia Radzie Ministrów roczną informację o realizacji działań w ramach Programu.

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

-