

Bartłomiej Kugacz

Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych jako przykład działania państwa w przestrzeni polityki mieszkaniowej

Streszczenie

Artykuł dotyczy instytucji kooperatywy mieszkaniowej, będącej odpowiedzialnością ze strony państwa na wciąż rosnące zapotrzebowanie wśród społeczeństwa na lokale mieszkalne. Praca skupia się na przedstawieniu pojęcia kooperatyw mieszkaniowych oraz węzłowych postanowień wynikających z treści projektowanej ustawy odnoszącej się do instytucjonalizacji przedmiotowej kooperatywy w systemie prawa polskiego. Artykuł zmierza do przedstawienia oraz opisanie proponowanych przez projektodawcę sposobów powstania takiej kooperatywy oraz udziału gminy w procesie jej realizacji.

1. Wstęp

Jednym z najważniejszych obowiązków państwa jest działanie w zakresie polityki mieszkaniowej. Dyrektywa ta wyrażona jest w art. 75 ust. 1 Konstytucji¹, który, co należy podkreślić, nie gwarantuje każdemu obywatelowi mieszkania przez państwo, ale konstytuuje obowiązek działania władz publicznych w kierunku prowadzenia polityki mającej na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli². Przepis ten ma charakter programowy; w swojej treści zawiera propozycje sposobów realizacji postulatu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez władze publiczne, które powinny przeciwdziałać bezdomności oraz wspierać rozwój budownictwa socjalnego i popierać obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Polityka sprzyjająca zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych powinna być realizowana przy pomocy różnego rodzaju instrumentów prawnych takich jak odpowiednie ukształtowanie przepisów dotyczących udostępniania terenów budowlanych, kredytowania

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 75.

budownictwa mieszkalnego i udzielania pomocy finansowej osobom podejmującym się trudu inwestycji budowlanej³. Wyrazem potrzeby dostarczenia nowego instrumentu mającego wspierać oddolnie obywateli aspirujących do posiadania własnego domu bądź mieszkania jest inicjatywa w zakresie wprowadzenia do warstwy normatywnej instytucji kooperatyw mieszkaniowych. Ich idea polega na budowie bądź rewitalizacji budynku mieszkalnego przez osoby fizyczne bez udziału podmiotu profesjonalnego, jakim są deweloperzy. Przedsięwzięcie to stanowić ma wyjście dla osób nieposiadających znacznych zasobów finansowych pozwalających na inwestycję w postaci zakupu mieszkania czy domu, zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. Wobec takich założeń propozycja projektodawcy w zakresie instytucjonalizacji kooperatyw mieszkaniowych może okazać się dobrym rozwiązaniem dla osób mających potrzebę kształtowania własnego otoczenia w sposób spersonalizowany, a zarazem generujący oszczędności.

Niniejszy artykuł na celu ma omówienie proponowanego przez rząd Projektu ustawy o kooperatywach mieszkaniowych⁴ jako propozycji nowego sposobu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Praca dąży do przedstawienia idei budownictwa w formule kooperatywy oraz syntetycznego omówienia proponowanych przez polskiego projektodawcę rozwiązań legislacyjnych w zakresie tworzenia kooperatyw mieszkaniowych.

2. Idea kooperatyw

Kooperatywa mieszkaniowa, nazywana również formą partycypacji budownictwa mieszkaniowego, nie stanowi *novum* na gruncie prawnym ani urbanistycznym. Przedsięwzięcia takie realizowane są już w innych krajach członkowskich UE czy OECD, takich jak Francja, Wielka Brytania czy Niemcy. Kooperatywy mieszkaniowe mają charakter nieindywidualnego budownictwa społecznego i stanowią - obok modelu publicznego, ukierunkowanego na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w sposób zinstytucjonalizowany oraz deweloperskiego ukierunkowanego na zysk⁵ - jedną z form budownictwa mieszkalnego.

³Wyrok TK z 7.6.1999 r., K 18/98, OTK 1999, nr 5, poz. 95.

⁴ Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz o zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych z 21.07.2021 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12349301/12804301/12804302/dokument513986.pdf>, dalej jako „Projekt ustawy o kooperatywach” lub „Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych”.

⁵ M. Kutypa, D. Wójcik, K. Piotrowski, *Kooperatywy mieszkaniowe jako forma partycypacyjnego budownictwa mieszkaniowego*, <https://habitat.pl/files/kooperatywy/Kooperatywy%20mieszkaniowe%20jako%20forma%20partycypacyjnego%20budownictwa%20mieszkaniowego.pdf>, [Dostęp: 22.8.2021 r.]

Kooperatywa mieszkaniowa opiera się na długiej historii współpracy międzyludzkiej poczynając od osadnictwa pierwotnego, w którym to człowiek był zarazem architektem, inwestorem oraz mieszkańcem przedsięwzięcia realizowanego wspólnie z innymi członkami wspólnot plemiennych, a w późniejszych czasach cechowych czy wyznaniowych, jak klasztor⁶. Współcześnie kooperatywa oprócz zaspakajania wyłącznie potrzeb jej członków spełniać ma również kilka istotnych z punktu widzenia społeczeństwa oraz samorządu miejskiego funkcji w zakresie m.in organizacji społeczno-przestrzennej miasta.

Dzięki współpracy interesariuszy w formule kooperatywy osoby zainteresowane taką inwestycją mogą przede wszystkim zamieszkać w środowisku znanych im osób, co skutkować może podwyższonym poczuciem bezpieczeństwa oraz solidarności sąsiedzkiej. Z kolei z perspektywy samorządów poprzez realizację inwestycji mieszkaniowych na obszarach miejskich kooperatywa mieszkaniowa może przyczynić się do zahamowania postępującej w coraz szybszym tempie suburbanizacji miast, której skutkiem jest coraz większe „rozlewanie się” obszarów miejskich. Proces ten negatywnie wpływa na budżet samorządowy z uwagi na coraz rozleglejszą infrastrukturę drogową, elektryczną oraz wodno-kanalizacyjną generującą coraz większe wydatki. Eksperti z dziedziny mieszkalnictwa zgadzają się co do potencjału inwestycji realizowanych w przedmiotowej formule kooperatywy z uwagi na możliwość poprawy jakości przestrzennej miast poprzez wykorzystanie na ten cel terenów mało atrakcyjnych dla deweloperów oraz możliwości prowadzenia procesów rewitalizacyjnych na szerszą skalę, które jest pożądane w świetle Krajowej Polityce Miejskiej⁷.

3. Spółdzielnia mieszkaniowa a kooperatywa

3.1. Konstytucyjny charakter spółdzielczości

Spółdzielczość na ziemiach polskich korzeniami sięga lat dwudziestych XX wieku, kiedy to na mocy ustawy o spółdzielniach z 29.10.1920 r.⁸ spółdzielnia znalazła się w strukturze

⁶ P. Ząbek, *Nowe kooperatywne modele mieszkaniowe*, https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/28110/file/suwFiles/ZabekP_NoweKooperatywne.pdf, [Dostęp: 22.8.2021 r.].

⁷ *Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12332757/12680409/12680410/dokument445192.pdf>; <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjnych/r55111,Projekt-ustawy-o-kooperatywach-mieszkaniowych.html> [Dostęp: 12.9.2021 r.].

⁸ Ustawa o spółdzielniach (Dz. U. Nr 111, poz. 733 ze zm.)

polskiego prawa cywilnego, poddanego w owym czasie poddane konsolidacji poprzez syntezę systemów prawa cywilnego państw zaborczych. Przepisy statuujące spółdzielczość w II Rzeczypospolitej Polskiej nie posiadały oparcia ani w treści Konstytucji z 17.03.1921⁹, ani Ustawy Konstytucyjnej z 23.04.1935 r.¹⁰.

Współcześnie, co istotne, sytuacja wygląda nieco podobnie, ponieważ spółdzielczość również nie została wyartykułowana w treści Ustawy Zasadniczej¹¹ *expressis verbis*. Nie oznacza to jednak, że ustrojodawca nie dostrzegł, że tworzenie i działalność spółdzielni posiada wymiar konstytucyjny, czego przykładem są te artykuły Konstytucji, na mocy których można dokonać rekonstrukcji konstytucyjnego charakteru spółdzielni. Do takich przepisów zaliczyć należy art. 58 Konstytucji, który zapewnia każdemu zarówno obywatelowi jak i innej osobie znajdującej się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej wolność zrzeszania się. Choć przywołany artykuł został umieszczony w dziale II Konstytucji, nie oznacza to wyłączenia spod kontroli Ustawy Zasadniczej ochrony zrzeszeń nie mających politycznego charakteru. Dlatego też działalność spółdzielni, będących zgodnie z definicją legalną, dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób, nie jest wyłączona spod gwarancji przepisów Konstytucji. Z kolei art. 12 Konstytucji swoim zakresem obejmuje wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji wymienionych w treści niniejszego przepisu, ale również inne dobrowolne zrzeszenia, w tym spółdzielnie. Należy również wspomnieć o art. 75 ust. 1 Konstytucji, który wskazuje, że władze publiczne zobligowane są do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli i popierania działań ich zmierzających do uzyskania własnego mieszkania¹².

3.2. Różnice między spółdzielnią a kooperatywą

W świetle definicji legalnej ujętej w art. 1 § 1 ustawy – Prawo spółdzielcze¹³ spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, która w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Należy podkreślić, że spółdzielnia jest korporacją,

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej z 17.3.1921 r. Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

¹⁰ Ustawa Konstytucyjna z 23.4.1935 r. Dz.U. 1935, Nr 30, poz. 227.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹² Wyrok TK z 29.05.2001 r., K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87.

¹³ Ustawa z 16.9.1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 648 z późn. zm.).

czyli zrzeszeniem osób, mającym na celu realizację wspólnych zadań określonych w statucie¹⁴. Z kolei kooperatywa konstrukcyjnie opierać się ma na umowie o kooperatywie mieszkaniowej bądź umowie spółki cywilnej. Spółka cywilna według *opinio communis* w obecnym stanie prawnym nie jest przedsiębiorcą, nie ma też statusu niepełnej osoby prawnej o czym świadczy art. 33¹ Kodeksu cywilnego¹⁵, a to z uwagi na fakt, że żaden przepis prawa nie przyznaje spółce cywilnej zdolności prawnej¹⁶.

Konstrukcja prawna spółdzielni mieszkaniowych - w przeciwieństwie do kooperatywy - dopuszcza zmiany składu osobowego. Członkostwo w spółdzielni mieszkaniowej powstaje poprzez złożenie deklaracji członkowskiej przez ubiegającą się o to osobę¹⁷, która po zatwierdzeniu złożonej deklaracji w drodze uchwały właściwego organu spółdzielni zostaje przyjęta w poczet członków spółdzielni¹⁸. Projekt ustawy o kooperatywach zakłada z kolei, że należąca do niej liczba osób jest z góry określona oraz ograniczona postanowieniami umowy. Oznacza to, że na późniejszym etapie realizacji inwestycji przystąpienie kolejnych osób do współdziałania w formule kooperatywy może być ograniczone, skoro stosunek prawny ustanawiający kooperatywę może nie przewidywać możliwości osobowego jej rozszerzenia a to między innymi z uwagi na to, że takie rozszerzenie wiązałoby się z koniecznością zmiany początkowego projektu budynku.

Zasadniczą różnicą między spółdzielniami a kooperatywami jest jednorazowość przedsięwzięcia członków kooperatywy, które zakłada realizację przedsięwzięć mających na celu zaspokojenie indywidualnych potrzeb mieszkaniowych inwestorów oraz potrzeb mieszkaniowych osób z nimi zamieszkujących. Powyższe odróżnia ten model budownictwa od budownictwa w formie spółdzielczej, skoro powołanie spółdzielni mieszkaniowej wyłącznie na potrzeby budowy jednego budynku byłoby nieekonomiczne (m.in. koszty rejestracji w KRS czy obsługi prawnej takiego podmiotu).

W przeciwieństwie do spółdzielni mieszkaniowej organizacja kooperatyw polegać ma na odformalizowaniu jej w zakresie wewnętrznego, jak i zewnętrznego zarządzania, które będzie kształtowane na mocy postanowień zawartych w umowie między interesariuszami. System podejmowania decyzji w spółdzielni mieszkaniowej ma bardziej

¹⁴ A. Stefaniak [w:] *Komentarz do ustawy - Prawo spółdzielcze* [w:] *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, wyd. XIV, Warszawa 2018, art. 1.

¹⁵ Ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), dalej jako „k.c.”.

¹⁶ W. J. Katner, *Prawo Gospodarcze i Handlowe*, Warszawa 2020, s.114-115

¹⁷ Członkiem spółdzielni mogą być osoby fizyczne o pełnej zdolności do czynności prawnych, które odpowiadają wymaganiom określonym w statucie, chyba że ustawa stanowi inaczej.

¹⁸ Wyrok SN z 2.10.2014 r., IV CSK 748/13, LEX nr 1548265.

złożony charakter, o czym świadczyć może pluralizm organów decyzyjnych, których funkcje precyzuje treść ustawy¹⁹.

4. Forma prawna kooperatyw mieszkaniowych

Jak wskazuje się w treści Projektu ustawy o kooperatywach mieszkaniowych utworzenie kooperatywy mieszkaniowej zachodzić ma na podstawie jednej z dwóch proponowanych przez projektodawcę umów tj. umowy o kooperatywę bądź umowy spółki cywilnej²⁰.

4.1. Umowa o kooperatywę

Projekt aktu zawiera minimalne postanowienia konstytuujące umowę kooperatywy, którą powoływać ma do życia stosunek prawny między inwestorami. W doktrynie prawa cywilnego przez umowę rozumie się doniosłą prawnie czynność konwencjonalną podmiotu prawa cywilnego, której treść określa przynajmniej w podstawowym zakresie konsekwencje tego zdarzenia²¹. Z tego punktu widzenia istotne jest przybliżenie obowiązkowych elementów umowy kooperatywy.

Projekt ustawy o kooperatywach wskazuje, że umowa określająca zasady współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej ma być zawarta w formie aktu notarialnego między co najmniej trzema stronami. Wybór formy aktu notarialnego podyktowany jest zwiększeniem bezpieczeństwa oraz wiarygodności współdziałających inwestorów w stosunku do potencjalnych instytucji świadczących usługi finansowe. Wymagana liczba trzech stron jest warunkiem *sine qua non* umowy kooperatywy mieszkaniowej. Jeżeli liczba stron umowy określającej zasady współdziałania członków kooperatywy ulegnie zmniejszeniu do dwóch, z upływem sześciu miesięcy od dnia, w którym nastąpiło zmniejszenie liczby stron, umowa ta wygaśnie, chyba że przed upływem wyżej określonego terminu liczba zainteresowanych znowu osiągnie minimum trzech. Jak zostało wskazane w Projekcie ustawy o kooperatywach, zmniejszenie liczby stron umowy podczas jej realizacji w wyniku śmierci jednej z nich nie zniweczy całego przedsięwzięcia.

¹⁹ Ustawa z 16.9.1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 648).

²⁰ *Uzasadnienie projektu ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz o zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych* <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12349301/12804307/12804308/dokument513996.pdf>, [dostęp: 24.09.2021 r.]

²¹ A. Herbet, *Spółka Cywilna. Konstrukcja Prawna*, Warszawa 2008, s.199

Podkreślić należy, że umowę określającą współdziałanie w zakresie kooperatywy mogą zawrzeć wyłącznie osoby fizyczne.

Umowa o kooperatywę jako jedna z dwóch form (obok spółki cywilnej) prowadzenia przedsięwzięcia inwestycyjnego pozwolić ma na elastyczne kształtowanie zasad współpracy między zainteresowanymi. Dyspozytywność wielu przepisów projektowanej ustawy w zakresie kształtowania postanowień umowy o kooperatywę zbliża je charakterem do norm regulujących spółkę cywilną (art. 860 i n. k.c.).

Jak zostało wskazane w uzasadnieniu do Projektu ustawy o kooperatywach w umowie tej obligatoryjnie uregulowane powinny być następujące elementy, które zapewnić mają minimum bezpieczeństwa między interesariuszami przedmiotowej inwestycji. Umowa określać ma strony umowy, przedmiot umowy, czyli budowę niekomercyjnych lokali mieszkalnych, nie ukierunkowanych na zysk oraz niezależniających swojego bytu od ekwiwalentu pieniężnego, bądź towarowego²². Treść umowy określać będzie musiała również liczbę planowanych lokali mieszkaniowych bądź budynków jednorodzinnych wchodzących w zakres inwestycji. Projektodawca zastrzegł również, że umowa o kooperatywę mieszkaniową zawierać ma postanowienia określające czas trwania umowy i zasady finansowania inwestycji, w zakresie której projektodawca przyznaje swobodę wyboru sposobu finansowania przedsięwzięcia ze środków własnych lub kredytów bankowych. Projektowana ustawa o kooperatywach przyznaje zainteresowanym swobodę kształtowania terminarza wpłat i finansowania pozyskania nieruchomości gruntowej niezbędnej do realizacji celu umowy. Z kolei zasady ponoszenia odpowiedzialności za zobowiązania interesariuszy mogą przybrać postać odpowiedzialności solidarnej, jednak reżim formy odpowiedzialności może zostać przez zainteresowanych ukształtowany w sposób odmienny.

Projekt ustawy o kooperatywach zastrzega, że w umowie zawarte muszą być postanowienia odnoszące się do sposobu prowadzenia spraw oraz reprezentacji kooperatywy, czyli kwestii związanych z podległością kompetencyjną jej członków w zakresie prowadzenia spraw i podejmowania decyzji związanych z przedsięwzięciem. Wspomnieć należy również o tym, że projektodawca wymaga, aby w umowie zawarte były postanowienia w przedmiocie zasad rozwiązania takiej umowy oraz przystąpienia i odstąpienia od jej postanowień.

Kooperatywa mieszkaniowa, według intencji projektodawcy, powinna być postrzegana w kategoriach stosunku obligacyjnego, a nie określonej organizacji członków czy jednostki organizacyjnej. W formule tej, podobnie jak spółce cywilnej, osobowość prawną, jak i zdolność

²² *Wielki Słownik Języka Polskiego PWN*, Warszawa 2018, s. 398

prawną będą mieli wyłącznie członkowie tejże kooperatywy (z racji bycia osobami fizycznymi).

4.2. Kooperatywa jako spółka cywilna

Jak wspomniano, treść Projektu ustawy o kooperatywach uwzględnia możliwość wyboru przez zainteresowanych formy prawnej kooperatywy. W przypadku wyboru drugiej z proponowanych formy współpracy, tzn. spółki cywilnej, zainteresowani będą musieli w umowie spółki cywilnej zawrzeć także postanowienia właściwe dla umowy kooperatywy oraz zachować formę aktu notarialnego i zachować minimalną liczbę stron - członków przedsięwzięcia.

Wybór działania w formie spółki cywilnej daje interesariuszom szeroki zakres swobody w przedmiocie kształtowania postanowień umownych. Kodeksowa regulacja spółki cywilnej przewiduje wiele przepisów o charakterze dyspozytywnym z zastrzeżeniem kilku wyjątków mających charakter przepisów *ius cogens* określających m.in zasady odpowiedzialności, dotyczących udziałów wspólników, zasady rozwiązania i wystąpienia wspólników ze spółki cywilnej²³. Pokrywającym się elementem umów spółki cywilnej i kooperatywy jest m.in wspólny cel, który musi być określony w treści umowy. W obydwu przypadkach cel rozumiany jest w sposób podmiotowy. Określać ma motyw działania interesariuszy, jakim jest wspólne przedsięwzięcie budowlane, które przyjmuje postać realizacji inwestycji mieszkaniowej. Projekt przewiduje, że członkowie kooperatywy działający w formie spółki cywilnej mają określić w umowie spółki przedmiot inwestycji mieszkaniowej obejmującej planowaną liczbę lokali lub budynków oraz wielkość udziałów stron umowy w majątku w przypadku rozwiązania spółki. Przedmiotem dążenia zarówno interesariuszy, jak i wspólników spółki cywilnej w przedmiocie kooperatywy mieszkaniowej, jest dokonanie czynności faktycznej jednorazowej, jaką jest budowa lub remont budynku.

5. Partycypacja gminy w kooperatywie

Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych umieszcza gminę w centralnym miejscu w zakresie wsparcia realizacji omawianej instytucji. Projektowana regulacja przyznaje możliwość zbycia nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości w celu

²³ Wyrok SN z 5.11.1998 r., I CKN 879/97, LEX nr 277833.

wsparcia projektowanej instytucji kooperatywy. Gminy w zakresie gospodarowania gruntami związane są ustawą o gospodarce nieruchomościami²⁴. Artykuł 24 ustawy stanowi o gminnym zasobie nieruchomości i określa zadania w zakresie tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej²⁵. Gmina powinna zbywać nieruchomości, których nie może wykorzystać do realizacji własnych potrzeb. Dlatego też projektodawca kooperatywy mieszkaniowej nadał jej charakter niekomercyjnego przedsięwzięcia skierowanego do osób fizycznych, co ma pozwolić interesariuszom na nabycie nieruchomości gruntowej od gminy w drodze sprzedaży w formie przetargu pisemnego ograniczonego. Uczestnikami przetargu mogą być wyłącznie członkowie kooperatywy mieszkaniowej, którymi zgodnie z projektem ustawy są wyłącznie osoby fizyczne. Ścisłe określenie w projekcie ustawy o kooperatywach stron umowy, zawężające je do wyłącznie osób fizycznych, przy jednoczesnym niekomercyjnym charakterze inwestycji, należy uznać za zabieg słuszny. Eliminuje on bowiem zagrożenie nadużyć ze strony deweloperów będących przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą jako osoby fizyczne. Ich działalność ukierunkowana jest jednak na zaspokojenie potrzeb osób trzecich, a nie na własnych potrzeb lokalowych które, w świetle projektu, stanowić ma główny cel ustawy.

Niekomercyjny charakter działania w formule kooperatywy będzie odzwierciedlony m.in. w sposobie nabycia, wyodrębnienia oraz zbycia nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości, który przejawiać się ma w udziale decyzyjnym rady gminy w procesie przyznania takiej nieruchomości zainteresowanym. Jeżeli gmina zdecyduje się zbyć taką nieruchomość, zgodnie z projektowanymi regulacjami ustawy o kooperatywach, może rozłożyć cenę takiej nieruchomości na raty. Okres spłaty rat nie będzie mógł być jednak krótszy niż 5 lat i dłuższy niż 20 lat od zbycia nieruchomości przez gminę na rzecz interesariuszy. Gmina posiadać będzie również prawo odkupu takiej nieruchomości w przypadku naruszenia przez interesariuszy np. zasad niekomercyjnego charakteru tejże inwestycji. Projekt ustawy o kooperatywach przyznaje jednocześnie gminie dyskrecyjne uprawnienia do określania zasad zbycia nieruchomości należących do jej zasobu. Będzie mogła kształtować m.in. wymagania dotyczące inwestycji mieszkaniowych nieuregulowanych w aktach prawa miejscowego w zakres których wchodzić będzie także możliwość skorzystania przez gminę z prawa odkupu, stosowania kar umownych oraz kształtowania ich wysokości. Gmina będzie

²⁴ Ustawa z 21.8.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.).

²⁵ E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2018, art. 24.

miała również możliwość określenia okresu spłaty rat, na które ewentualnie może zostać rozłożony koszt nabytego przez inwestorów gruntu.

Jak zostało wskazane przez Habitat for Humanity Poland obecnie proponowane rozwiązania projektu ustawy o kooperatywach stwarzają zagrożenie nadużyć ze strony gmin, które poprzez uchwały mogą stawiać wysokie wymagania oraz nakładać wysokie kary umowne na inwestorów. Może to w konsekwencji oznaczać, że instytucja kooperatyw mieszkaniowych będzie mało atrakcyjna ekonomicznie na tle innych rozwiązań socjalnych²⁶. *De lege ferenda* postulować można zatem dopracowanie przepisów i uściślenie postanowień odnoszących się m.in do wysokości kar umownych czy precyzyjnego określenia w ustawie wymagań, jakie będzie można stawiać potencjalnym inwestorom przez gminy.

Projekt ustawy o kooperatywach przewiduje również udogodnienie dla potencjalnych inwestorów w postaci bonifikat, z której skorzystać będą mogli właściciele budynków, bądź mieszkań objętych formuła kooperatyw. Warunkiem uzyskania bonifikaty przez interesariuszy będzie upływ 2/3 okresu spłaty ceny nabytej nieruchomości oraz spłata 2/3 ceny przypadającej na wnioskodawcę. Bonifikata przyznawana będzie na wniosek, przez organ wykonawczy gminy, jeżeli przed upływem wyżej określonego okresu od dnia zakończenia inwestycji upłynęło co najmniej 5 lat lub należności związane z inwestycją, które zostały rozłożone na raty były spłacane terminowo, bądź została uiszczona różnica pomiędzy sumą spłaconych przez właściciela inwestycji z tytułu rozłożenia ceny na raty a kwotą odpowiadającą 2/3 ceny nieruchomości przypadającej na tego właściciela. Z kolei organ wykonawczy gminy udziela bonifikaty w przypadkach, gdy inwestycja została ukończona przed upływem 5 lat od dnia zbycia nieruchomości przez gminę oraz w razie spełnienia wymagań gminy wskazanych w uchwale. Projektodawca zastrzega, że do dnia złożenia wniosku, o którym mowa wyżej, bądź sytuacji, gdy organ wykonawczy gminy udzieli bonifikaty, nieruchomość taka nie może być wykorzystywana w celach komercyjnych. Bonifikata, zgodnie z Projektem ustawy o kooperatywach, liczona będzie od ceny nieruchomości w wysokości niezapłaconej części ceny przypadającej na zainteresowanego właściciela.

Należy jednak zaznaczyć, w ślad za opinią wyrażoną przez Związek Powiatów Polskich²⁷, że opcja udzielania bonifikaty powinna być rozszerzona również na inwestorów, którzy uścili całą cenę nieruchomości w momencie jej nabycia, a nie tylko, jak przewiduje

²⁶ Fundacja Habitat for Humanity, *Stanowisko Fundacji Habitat for Humanity Poland w sprawie projektu ustawy o kooperatywach mieszkaniowych skierowanego do konsultacji publicznych dnia 20 kwietnia 2020 roku*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12332757/12680409/12680412/dokument448822.pdf>, [dostęp: 12.9.2021 r.]

²⁷ *Uwagi Związku Powiatów Polskich* <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12332757/12680409/12680412/dokument448842.pdf>, [dostęp: 24.9.2021 r.]

Projekt ustawy, przysługuje osobom, które cenę nieruchomości mają rozłożoną na raty. Takie podejście, jak zostało wskazane w projekcie bez uzasadnienia różnicuje nabywców uiszczających całą cenę w momencie nabycia oraz nabywców uiszczających cenę w ratach.

6. Wnioski

Koncepcja kooperatywy mieszkaniowej jako oddolnej inicjatywy z zakresu budownictwa mieszkalnego o charakterze niekomercyjnym zawarta została w Narodowym Programie Mieszkaniowym²⁸ jako jeden z instrumentów mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Wprowadzenie takiego rozwiązania zwiększyć ma możliwość oddolnego angażowania osób fizycznych o ograniczonym kapitale majątkowym w działania promieszkaniowe.

Instytucjonalizacja kooperatywy mieszkaniowej w polskim prawie jest zabiegiem słusznym. Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych pozwala na ustrukturyzowanie tego rodzaju przedsięwzięć, dzięki czemu kooperatywy będą mogły zdobywać m.in finansowanie stając się „partnerami” dla banków²⁹. Idea oddolnego budownictwa mieszkalnego w zaproponowanej formule redukować ma koszty związane w szczególności z marżą pobieraną przez deweloperów oraz, z uwagi na fakt, że część prac wykonywanych będzie przez członków kooperatywy we własnym zakresie, wydatki budowlane. Zmniejszenie kosztów budowy oraz całego przedsięwzięcia inwestycyjnego przełożyć się może na rozpowszechnienie się tego typu inicjatyw, a w przyszłości zaprocentować jako realna alternatywa dla budownictwa deweloperskiego.

Jak zostało wskazane, Projekt ustawy o kooperatywach wymaga w kilku aspektach doprecyzowania w toku dalszych prac legislacyjnych. Między innymi projektodawca powinien skonkretyzować uprawnienia gmin, którym przyznaje się szerokie możliwości w zakresie kształtowania warunków, na jakich mają działać interesariusze kooperatywy. Wątpliwości budzi również kwestia przyznawania bonifikat, których wysokość może w niektórych przypadkach przekroczyć możliwości finansowe gminy i która, wobec tego, powinna być relatywizowana do możliwości finansowych danej gminy³⁰.

²⁸ *Narodowy Program Mieszkaniowy* przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą Nr 115/2016 z 27.9.2016r. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy>, [dostęp: 27.09.2021 r.]

²⁹ J. Skuła, *Będzie łatwiej zbudować wspólny dom*, *Gazeta Prawna* nr 149, 4.8.2021 r.

³⁰ *Uwagi Związku Powiatów Polskich*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12332757/12680409/12680412/dokument448842.pdf>, [dostęp: 27.9.2021 r.]

Inicjatywa oddolnego budownictwa daje zainteresowanym szerokie możliwości elastycznego kształtowania własnej przestrzeni życiowej oraz dopasowania jej do indywidualnych potrzeb. Aktywizacja społeczeństwa w zakresie budownictwa przy zapewnieniu odpowiednich warunków formalno-prawnych okazać się może realną alternatywą dla budownictwa deweloperskiego oraz idealnym rozwiązaniem dla osób nieposiadających wystarczających środków finansowych na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych.

Summary

Draft law on housing cooperatives as an example of state action in the housing policy

The article describes the institution of a housing cooperative as the state's response to the ever-growing demand for housing among the population. The paper focuses on the concept of a housing cooperative and analyzes key provisions of the proposed act relating to the institutionalization of the co-operative in Polish law. The aim of the paper is to present and describe the proposed regulations on cooperatives as well as the participation of the municipality in the process of realization of the investment.

Bartłomiej Kugacz

Student IV roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; członek zarządu Studenckiego Koła Prawa Pracy UMK, ORCID: 0000-0003-3451-407X

Bibliografia

1. E. Bończak-Kucharczyk [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2018, art. 24.
2. M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 75.
3. A. Herbet, *Spółka Cywilna. Konstrukcja Prawna*, Warszawa 2008
4. W. J. Katner, *Prawo Gospodarcze i Handlowe*, Warszawa 2020
5. M. Kutypa, D. Wójcik, K. Piotrowski, *Kooperatywy mieszkaniowe jako forma partycypacyjnego budownictwa mieszkaniowego*,

- <https://habitat.pl/files/kooperatywy/Kooperatywy%20mieszkaniowe%20jako%20forma%20partycypacyjnego%20budownictwa%20mieszkaniowego.pdf>, [dostęp: 22.8.2021 r.]
6. J. Skuła, *Będzie łatwiej zbudować wspólny dom*, *Gazeta Prawna* nr 149, 4.8.2021 r.
 7. A. Stefaniak [w:] Komentarz do ustawy - Prawo spółdzielcze [w:] *Prawo spółdzielcze. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych. Komentarz*, wyd. XIV, Warszawa 2018, art. 1.
 8. P. Ząbek, *Nowe kooperatywne modele mieszkaniowe*, https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/28110/file/suwFiles/ZabekP_No%20weKooperatywne.pdf, [dostęp: 22.8.2021 r.].
 9. *Wielki Słownik Języka Polskiego PWN*, Warszawa 2018
 10. Fundacja Habitat for Humanity, *Stanowisko Fundacji Habitat for Humanity Poland w sprawie projektu ustawy o kooperatywach mieszkaniowych skierowanego do konsultacji publicznych dnia 20 kwietnia 2020 roku*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12332757/12680409/12680412/dokument448822.pdf>, [dostęp: 12.9.2021 r.]
 11. Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz o zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych z 21.07.2021 r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12349301/12804301/12804302/dokument513986.pdf>
 12. Uzasadnienie projektu ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz o zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych (dalej projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych), <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12349301/12804307/12804308/dokument513996.pdf>, [dostęp: 24.09.2021 r.]
 13. *Uwagi Związku Powiatów Polskich* <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12332757/12680409/12680412/dokument448842.pdf>, [dostęp: 24.9.2021 r.]
 14. *Narodowy Program Mieszkaniowy* przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą Nr 115/2016 z 27.9.2016r. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/narodowy-program-mieszkaniowy>, [dostęp: 27.09.2021 r.]

15. *Uwagi Związku Powiatów Polskich,*
<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12332757/12680409/12680412/dokument448842.pdf>, [dostęp: 27.9.2021 r.]
16. Wyrok TK z 7.6.1999 r., K 18/98, OTK 1999, nr 5, poz. 95.
17. Wyrok TK z 29.05.2001 r., K 5/01, OTK 2001, nr 4, poz. 87.
18. Wyrok SN z 2.10.2014 r., IV CSK 748/13, LEX nr 1548265.
19. Wyrok SN z 5.11.1998 r., I CKN 879/97, LEX nr 277833.