

Kooperatywy mieszkaniowe jako innowacyjne rozwiązanie na polskim rynku nieruchomości

Dr EWELINA BADURA

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,
Katedra Prawa Nieruchomości i Prawa Podatkowego, Instytut Prawa

DOI: <https://doi.org/10.24132/ZCU.NADEJE.2022.1-8>

Keywords:

nieruchomość, kooperatywa, budownictwo, mieszkanie, zasób, miasto

Wstęp

W dniu 6 września 2022 r. Rada Ministrów na posiedzeniu przyjęła projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych z dnia 21 lipca 2021 r.¹ Projekt ten został przedłożony przez ministra rozwoju i technologii. Celem projektu jest ułatwienie prowadzonych w Polsce inwestycji w formule kooperatywy mieszkaniowej. Projekt ma także upowszechnić kooperatywy mieszkaniowe jako formy realizacji inwestycji mieszkaniowych, a przez to ma przyczynić się do zwiększenia dostępności mieszkań. Kooperatywa mieszkaniowa nie jest zupełnie nową formułą na rynku mieszkaniowym w Polsce.² W projektowanym kształcie ma jednak umożliwić prowadzenie inwestycji nowego budynku mieszkalnego przez grupę przyszłych mieszkańców. Projekt ustawy określa zasady współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej oraz

¹ Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych z dnia 21 lipca 2021 r., Druk nr 2627, dostęp dnia 28.10. 2022 r. In: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. © 2023 [cit. 27. 11. 2022]. Dostępne z: <<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2627>>.

² DOBRZAŃSKI, W. *Kooperatywy mieszkaniowe: wskazówki praktyczne*. Warszawa, 1921, s. 4 i n.

zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych.

W założeniu autorów, projekt ma obejmować więcej podmiotów, dobrowolnie zrzeszonych, realizujących własne cele mieszkaniowe i ma się odnosić nie tylko do kooperatyw mieszkaniowych, ale również do nowo zakładanych spółdzielni mieszkaniowych. Osoby te biorą czynny udział w procesach decyzyjnych w ramach projektowania i realizacji danej inwestycji mieszkaniowej.

Kooperatywa mieszkaniowa

Jak wynika z przedmiotowego projektu ustawy, członkowie kooperatywy mieszkaniowej współdziałają w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 4). Ich zasady współpracy szczegółowo określa umowa kooperatywy mieszkaniowej, która jest zawierana w formie aktu notarialnego. Umowę taką zawierają co najmniej trzy osoby fizyczne. Mogą one także współdziałać na podstawie umowy spółki cywilnej. Jeżeli umowa kooperatywy mieszkaniowej nie stanowi inaczej, strony tej umowy ponoszą odpowiedzialność solidarną za zobowiązania związane z realizacją inwestycji mieszkaniowej.³

W projekcie ustawy przewidziano możliwość przekształcenia formuły kooperatywy mieszkaniowej w formułę spółdzielni mieszkaniowej, jeżeli w toku realizacji inwestycji mieszkaniowej członkowie kooperatywy uznają, że bardziej odpowiednia będzie druga formuła (art. 26). Z uwagi na fakt, że założenie spółdzielni mieszkaniowej wiąże się z koniecznością dopełnienia wielu warunków formalnych, jest możliwa sytuacja, że w przypadku wystawienia przez gminę do sprzedaży atrakcyjnej nieruchomości, potencjalni zainteresowani mogą najpierw „założyć” kooperatywę, nabyć nieruchomość w przetargu, a następnie przekształcić się w spółdzielnię, nie tracąc praw nabytych w związku z uczestnictwem w tym przetargu, np. prawa do bonifikaty.⁴

Można wyróżnić dwa podstawowe typy kooperatyw: kooperatywę społeczną i kooperatywę profesjonalną. Podstawowe różnice polegają na kwestiach społecznych oraz sposobie prowadzenia inwestycji. Kooperatywy społeczne stanowią oddolny ruch osób fizycznych, gdzie sami zainteresowani podejmują

³ STRZELCZYK, R. *Prawo nieruchomości*. wyd. 6. Miękka: C.H. Beck, 2019, s. 1 i n.

⁴ PEISERT, A. *Ku nowym formom życia społecznego: tradycje polskiego kooperatywnego mieszkaniowego: wybór tekstów, wybór i opracowanie*. Warszawa: Oficyna Naukowa, 2019, s. 147 i n.

się wszystkich prac związanych z organizowaniem i prowadzeniem działalności kooperatywy. Czasami nawet samodzielnie budują domy.

W założeniu kooperatywa mieszkaniowa ma powodować ograniczenie kosztów powstania budynku mieszkalnego, ponieważ część prac członkowie kooperatyw będą wykonywać we własnym zakresie, a tym samym nie będą płacić marży zysku podwykonawcom i deweloperom.

Inwestycja mieszkaniowa

Inwestycja mieszkaniowa została zdefiniowana w art. 2 projektu ustawy jako, realizowane przez członków kooperatywy mieszkaniowej lub przez spółdzielnię mieszkaniową, przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków tej kooperatywy mieszkaniowej lub członków tej spółdzielni mieszkaniowej, oraz osób z nimi zamieszkujących. Przedsięwzięcie to może polegać na nabyciu nieruchomości gruntowej i wybudowaniu na niej co najmniej jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub nabyciu nieruchomości gruntowej i wybudowaniu na niej budynków mieszkalnych jednorodzinnych, jeżeli łączna liczba samodzielnych lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w których nie wyodrębniono lokalu, jest większa niż dwa. Przewiduje się, że w ramach realizacji inwestycji mieszkaniowej będzie możliwe nabycie nieruchomości gruntowej zabudowanej co najmniej jednym budynkiem oraz przeprowadzenie robót budowlanych. Stanowi to istotną opcję w przypadku potrzeby dokonania remontu lub przebudowy, np. na obszarze rewitalizacji. Po zakończeniu robót częściami składowymi nabytego gruntu będą budynek lub budynki obejmujące lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne, w których nie wyodrębnia się lokalu w łącznej liczbie większej niż dwa. Poprzez nabycie nieruchomości gruntowej rozumie się również nabycie nieruchomości gruntowej przed dniem zawarcia umowy określającej zasady współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej. Sprzedaż nieruchomości członkom kooperatywy mieszkaniowej następuje na rzecz wszystkich stron umowy określającej zasady współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej. W myśl art. 9, w przypadku gdy liczba stron umowy określającej zasady współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej zmniejszy się do dwóch, umowa wygasa po upływie 6 miesięcy od dnia, w którym nastąpiło zmniejszenie, chyba że przed upływem tego terminu liczba stron umowy zwiększy się do co najmniej trzech.

Wskazanie nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości może obejmować tereny stanowiące w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego tereny zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej. Zgodnie z art. 20 w okresie 20 lat od dnia zbycia nieruchomości gminie przysługuje prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży tej nieruchomości, jej części, lokalu lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w którym nie wyodrębniono lokalu, objętych inwestycją mieszkaniową realizowaną z wykorzystaniem tej nieruchomości. Prawo odkupu i pierwokupu podlegać ma ujawnieniu w księdze wieczystej.⁵

Korzyści dla członków kooperatyw – bonifikata

W celu zachęcenia do podejmowania działań w formie kooperatywy mieszkaniowej oraz upowszechnienia idei kooperatyw mieszkaniowych, projekt zakłada wprowadzenie określonych ulg dla tych inwestycji. Nabywanie przez członków kooperatywy nieruchomości gminnych ma być dodatkowo związane z możliwością uzyskania bonifikaty.

W przypadku wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty pierwszy właściciel lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w którym nie wyodrębniono lokalu, objętych inwestycją mieszkaniową zrealizowaną z wykorzystaniem nieruchomości, której dotyczy ta zgoda, może wystąpić do organu wykonawczego gminy z wnioskiem o udzielenie bonifikaty po upływie co najmniej 2/3 okresu spłaty ceny tej nieruchomości i spłacie co najmniej 2/3 ceny nieruchomości przypadającej na właściciela tego lokalu albo budynku.

Przewidziano także, że właściciel lokalu miałby możliwość wystąpienia z wnioskiem o udzielenie bonifikaty przed upływem ww. okresu, jeżeli od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej upłynęło co najmniej 5 lat oraz należności przypadające na właściciela tego lokalu albo budynku z tytułu rozłożenia ceny nieruchomości na raty były spłacane terminowo. Ponadto, właściciel musiałby zapłacić różnicę między sumą spłaconych przez właściciela tego lokalu albo budynku należności z tytułu rozłożenia ceny nieruchomości na raty, a kwotą odpowiadającą 2/3 ceny tej nieruchomości przypadającej na właściciela tego lokalu albo budynku.

⁵ KAŻMIERCZYK, A. – BADURA, E. (red.). *Własność lokali. Teraźniejszość i perspektywy*. Warszawa: C.H. Beck, 2021, s. 3 i n.

Dodatkowo, wymaga się, aby do dnia złożenia wniosku o bonifikatę: nieruchomości gruntowa nie była wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, a w budynku objętym inwestycją mieszkaniową zrealizowaną z wykorzystaniem nieruchomości nie wyodrębniono innych lokali niż lokale mieszkalne. Nie można też dokonać zmiany sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub ich części w sposób uniemożliwiający zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Nie ma również możliwości wynajmu lokalu mieszkalnego albo budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub ich części, z wyjątkiem najmu lokalu albo budynku gminie. Lokal mieszkalny albo budynek mieszkalny jednorodzinny lub ich części, z wyjątkiem wydzierżawienia lokalu albo budynku społecznej agencji najmu, nie mogły być wydzierżawione, a także nie użyczono lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Zakładane korzyści dla przyszłych mieszkańców to przede wszystkim niższe koszty budowy oraz eksploatacji mieszkań, które szacuje się na ok. 20–30 %, ponieważ dotychczasowe doświadczenia kooperatyw wskazują, że jest możliwe obniżenie kosztów zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej w stosunku do nabycia mieszkania na rynku deweloperskim o ok. 20–30 %. Plusem ma być też brak obsługi deweloperskiej, zysku dewelopera, podział kosztów wspólnych: projektu, uzgodnień, przyłączy, instalacji, obsługi części wspólnych). Inna zaleta to bezpieczniejsze środowisko mieszkaniowe, a więc grupa sąsiedzka staje się społecznością, jeszcze zanim zasiedli budynek, a więzi sąsiedzkie wytwarzają się w procesie przygotowania inwestycji oraz podczas budowy. Niewątpliwą korzyścią związaną z uczestnictwem w kooperatywie mieszkaniowej byłyby też możliwości personalizacji przestrzeni życia, czyli wpływ na formę i układ mieszkania, na części wspólne inwestycji.⁶

Korzyści dla miasta

Realizacja polityki mieszkaniowej w formie przedmiotowych kooperatyw mieszkaniowych to także korzyści dla miasta. Jedną z nich to wyższa jakość powstającej zabudowy, bowiem proces projektowy oraz budowlany kontrolowane są

⁶ ZIELIŃSKI, J. *Atlas dawnej architektury ulic i placów Warszawy: Śródmieście historyczne. T. 14, Nowowiejska – Francesco Nullo*. Warszawa: Biblioteka Towarzystwa Opieki Nad Zabytkami, 2008, s. 7 i n.

bezpośrednio przez inwestorów, którymi byłiby mieszkańcy.⁷ Gmina mogłaby mieć również wpływ na proces projektowy, formę i jakość w odniesieniu do nieruchomości, których zabudowa przez deweloperów może budzić protesty społeczne, zabudowa lub adaptacja terenów problemowych. Kooperatywy mieszkaniowe to dla miasta także zwiększenie aktywności społecznej w danej dzielnicy. Przeznaczając działki dla kooperatyw na preferencyjnych warunkach władze lokalne mają możliwość wymagać od grup większego zaangażowania w rozwój. Gminy mogłyby też osiągnąć wyższą efektywność wykorzystania infrastruktury, a więc może być to sposób na dogęszczanie miast jak niewielkie grupy budowlane, które byłyby w stanie zagospodarować trudne, niewielkie nieruchomości, których zabudowa nie byłaby opłacalna dla deweloperów komercyjnych. Mogą też przyczynić się do bardziej zwartej zabudowy na małych działkach, a tym samym mniejsze straty ciepła, ograniczenie niskiej emisji, ochrona terenów otwartych.

Zgodnie z art. 16 ust. 2, co do zasady gmina ma 5 lat na wykonanie prawa odkupu, co jest zgodne z ogólną zasadą określoną w Kodeksie cywilnym. Jednak bieg tego terminu rozpoczyna się po dniu upływu terminu zakończenia inwestycji mieszkaniowej. Jeżeli termin na zakończenie inwestycji został przedłużony, to pięcioletni termin biegnie od dnia następującego po dniu wyznaczonym jako przedłużony termin. Prawo odkupu stosuje się również do zbycia udziału w nieruchomości oraz nieruchomości wydzielonej z nieruchomości zbywanej z zasobu gminnego.

Inna korzyść dla gminy to możliwość pozyskania lokali mieszkalnych w formie sprzedaży lub wynajmu gminie lokali w ramach rozliczenia ceny nieruchomości zbywanej z gminnego zasobu, a także zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gminy. Gminy mogłyby też uzyskać granty, zbywając nieruchomości z gminnego zasobu w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych z bonifikat. Przewidziano bowiem granty na przedsięwzięcia infrastrukturalne, co ma być dodatkową zachętą dla gmin do wspierania oddolnych inicjatyw mieszkaniowych (art. 5c ust. 1 pkt 6 dodany ww. ustawą do ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń).

⁷ WIKTORSKA-ŚWIĘCKA, A. - DYBAŁ, M. - JANUS, A. - MIŚNIAKIEWCZ, A. - TIMLER, P. *Współtworzenie usług w obszarze mieszkalnictwa senioralnego w Polsce, ProPoLab - od marzeń do rzeczywistości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2020, s. 13 i n.

Zakończenie

Co prawda w obecnym stanie prawnym możliwe jest podejmowanie tego typu inicjatyw, bez wątpienia jednak wprowadzenie rozwiązań prawnych uwzględniających specyfikę realizacji inwestycji mieszkaniowych w formule kooperatywy mieszkaniowej zwiększy możliwości oddolnego angażowania się osób fizycznych o ograniczonych aktywach w działania promieszkaniowe.

Można jednak wskazać kilka czynników, które mogą uniemożliwić szerszy rozwój kooperatyw mieszkaniowych, związanych z brakiem formalnego uregulowania kooperatyw w polskim prawodawstwie. Pozyskiwanie gruntów niezbędnych do realizacji kooperatyw mieszkaniowych może okazać się problematyczne. Trudności może powodować konkurowanie przez gminy z deweloperami w przetargach, lub też zbyt drogie nieruchomości pod inwestycje lub nieruchomości, które nie są odpowiednie np. z uwagi na to, że są za małe lub niedopuszczające zabudowy wielorodzinnej. Oferowane grunty mogą być nieatrakcyjne lokalizacyjnie, słabo skomunikowanych, co może też mieć wpływ na małe zainteresowanie projektem. Projekt ustawy w obecnym kształcie nie przewiduje też instrumentu finansowego w celu wsparcia funkcjonowania kooperatyw mieszkaniowych.

Gminy mogą też nie chcieć, w obecnych warunkach gospodarczych, wykorzystywać zarezerwowanych terenów o znacznej powierzchni, ponieważ mogą uznać, że jest to nieracjonalne z punktu widzenia gospodarowania zasobem gminy. Gminy mogą uznać za celowe wykorzystanie tych terenów w przypadku poprawy koniunktury i zwiększenia środków inwestycyjnych na program pozyskiwania lokali mieszkalnych, a więc na budownictwo mieszkaniowe.

Utrata środków na kontynuowanie inwestycji naraża powodzenie przedsięwzięcia oraz możliwość uzyskania przez gminę ceny sprzedaży. Dodatkowo, maksymalny 20 – letni okres rozłożenia spłaty ceny nabycia wydaje się być zbyt długi. W świetle pozbywania się z zasobu gminy majątku zasadne jest zabezpieczenie szybszego uzyskania zapłaty i optymalnym okresem zakończenia spłaty w przypadku rozłożenia ceny nabycia na raty wydaje się być okres 10–15 lat. Prawo pierwokupu i odkupu ze strony gmin wymaga wydatkowania środków finansowych, trudno jest założyć ich wydatkowanie w perspektywie kilkunastu lat. Może też pojawić się trudność w wyegzekwowaniu zakończenia inwestycji przez członków kooperatywy, a więc możliwość wykorzystania regulacji jako formy lokaty kapitału, zakupu nieruchomości bez zamiaru rozpoczęcia inwestycji.

Projekt ustawy w żaden sposób nie ogranicza członkostwa w kooperatywie wyłącznie do osób, które nie posiadają żadnego tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, czy budynku, zaspokajającego ich potrzeby mieszkaniowe, rozważenia wymaga zasadność realizacji projektu pod kątem pomocy mieszkaniowej ze strony gminy w szerokim rozumieniu tego pojęcia. Ponadto, obowiązek udzielenia bonifikaty w przypadku spełnienia wymienionych w ustawie przesłanek, narzucenie udzielania bonifikat będzie miało negatywny wpływ na sytuację finansową gminy. Niektóre ze wskazanych ryzyk i problemów może zostać ograniczona lub wyeliminowana w toku prac nad projektem ustawy.

Abstract

Housing cooperatives as an innovative solution on the Polish real estate market

The first works on the act on housing cooperatives appeared in mid-2019. Work on the project of the then Ministry of Investment and Development was interrupted by the election calendar. The second attempt took place in 2020 (draft act of April 9, 2020 on housing cooperatives). The project is part of the concept contained in the National Housing Program. During the consultations, a number of comments and opinions were received. According to, inter alia, The original draft of the Government Legislation Center contained the statutory privilege of cooperatives over other entities operating in the field of housing construction. For this reason, it was necessary to prepare a new draft act on housing cooperatives and the rules for the sale of real estate belonging to the municipal real estate resource in order to support the implementation of housing investments, which appeared on July 21, 2021. on a voluntary association of people who pursue their housing goals. The project relates not only to housing cooperatives, but also to newly established housing cooperatives.