UZASADNIENIE

Projekt ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych stanowi propozycję regulacji na rzecz wzbogacenia zbioru możliwych sposobów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych o formułę kooperatywy mieszkaniowej. Dodatkowo stanowi realizację założenia zawartego w Narodowym Programie Mieszkaniowym[[1]](#footnote-1), który łączy tego typu działania z rozwojem szeroko pojętej oddolnej spółdzielczości mieszkaniowej (działanie C. Programu).

Tym, co wyróżnia budynki mieszkalne realizowane przez osoby działające w formule kooperatywy mieszkaniowej, jest inicjowanie procesu inwestycyjnego przez grupę przyszłych mieszkańców. Osoby te biorą również czynny udział w procesach decyzyjnych w ramach projektowania i realizacji inwestycji mieszkaniowej.

W Polsce powstało już kilka budynków, w przypadku których inwestorami były osoby działające w formule kooperatywy mieszkaniowej. Przy tego typu inwestycjach jest możliwe 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 jest możliwe obniżenie kosztów zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej w stosunku do nabycia mieszkania na rynku deweloperskim o ok. 20–30%. Należy jednak brać pod uwagę to, że ten model prowadzenia inwestycji jest przeznaczony raczej dla specyficznej grupy osób, mającej zazwyczaj odpowiednie umiejętności i możliwości finansowe do samodzielnej realizacji inwestycji mieszkaniowej, i z uwagi na swoją specyfikę nie stanowi odpowiedzi na wyzwania związane z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych np. osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Wprowadzenie rozwiązań prawnych uwzględniających specyfikę realizacji inwestycji mieszkaniowych w formule kooperatywy mieszkaniowej zwiększy możliwości oddolnego angażowania się osób fizycznych o ograniczonych aktywach w działania promieszkaniowe. Wprawdzie już w obecnym stanie prawnym jest możliwe podejmowanie tego typu inicjatyw, jednak można wskazać kilka czynników, które uniemożliwiają szerszy rozwój tej formuły, związanych z brakiem formalnego uregulowania kooperatyw w polskim prawodawstwie. Po pierwsze, brak dedykowanych kooperatywom przepisów zmniejsza bezpieczeństwo osób zainteresowanych działalnością w tej formule. Opracowanie odpowiednich zapisów umów wymaga znajomości prawa, może zatem umożliwiać np. jednej ze stron umowy, o większej świadomości prawnej, przeforsowanie zapisów, które np. stawiałyby w gorszej sytuacji pozostałych członków kooperatywy. Po drugie, brak regulacji dotyczących formuły kooperatywy mieszkaniowej zniechęca samorządy gminne do wspierania tego typu działań, jak to ma miejsce np. w analizowanych przypadkach w krajach zachodnioeuropejskich. Zdefiniowanie formuły i zasad, na których mogą współdziałać członkowie kooperatywy, pozwoli gminom na popieranie tego typu inicjatyw, zaś najwłaściwszym instrumentem w tym zakresie jest oferowanie członkom kooperatywy odpowiednich nieruchomości gruntowych. Doświadczenia w praktyce obrotu wskazują bowiem, że polskie samorządy angażują się w popieranie niestandardowych inicjatyw mieszkaniowych dopiero po stworzeniu niezbędnej podstawy regulacyjnej. Po trzecie, stworzenie przepisów dotyczących kooperatyw mieszkaniowych, w tym np. minimalnego zakresu regulacji umownych oraz wprowadzenie zasady odpowiedzialności solidarnej, ułatwi rozpoznanie kooperatyw mieszkaniowych przez sektor finansowy, w tym przede wszystkim przez banki, które mogłyby udzielać członkom kooperatyw kredytów na budowę domów/lokali mieszkalnych w tym systemie. Uregulowanie koncepcji kooperatywy mieszkaniowej pozwoli na stworzenie odpowiedniego produktu kredytowego, co było niecelowe (z punktu widzenia instytucji kredytowych) w sytuacji, kiedy do tej pory na rynku mogły funkcjonować różnego rodzaju umowy, na podstawie których realizowano inwestycje mieszkaniowe, które były zbliżone do zakresu działania kooperatyw mieszkaniowych.

Wsparcie działań prowadzonych wspólnym wysiłkiem w ramach kooperatywy jako formuły uproszczonej organizacyjnie, bardziej otwartej na indywidualne potrzeby oraz możliwości finansowe przyszłych właścicieli mieszkań (pozbawionej przy tym wielu ograniczeń, w tym organizacyjnych, napotykanych, z jednej strony, przez osoby działające w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych indywidualnie, z drugiej natomiast, przez hierarchiczne, mniej demokratyczne struktury, funkcjonujące w sposób sformalizowany i zbiurokratyzowany, bardziej kosztochłonny w zarządzaniu), wpisuje się ponadto bezpośrednio w realizację nałożonego na władze publiczne obowiązku wyrażonego w art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, tj. obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 czerwca 1999 r. (sygn. akt K. 18/98): „polityka sprzyjająca zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych może i powinna być realizowana przy pomocy różnego rodzaju instrumentów prawnych (np. przez odpowiednie ukształtowanie przepisów dotyczących udostępniania terenów budowlanych, kredytowania budownictwa mieszkaniowego i udzielania pomocy finansowej osobom podejmującym inwestycje budowlane), a decyzja o wyborze odpowiedniego środka należy do ustawodawcy”. Jednym z takich środków są rozwiązania prawne ułatwiające realizację inwestycji mieszkaniowych przez osoby działające w formule kooperatywy. Wdrożenie rozwiązań uwzględniających specyfikę omawianej formuły oraz doświadczenia grup samoorganizujących się w celu mieszkaniowym może przyczynić się do upowszechnienia idei samodzielnego działania przez osoby fizyczne z zamiarem poprawy swojej sytuacji mieszkaniowej, przy jednoczesnym uzupełnieniu instrumentarium dostępnych gminie działań podejmowanych w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz racjonalnym zagospodarowywaniu przestrzeni gminnych (w sensie mieszkaniowym i użytkowym).

Ponieważ projektowane regulacje w sposób szczególny będą kształtować reguły sprzedaży przez samorządy gminne zasobów nieruchomości w ramach przetargów ograniczonych, z możliwością zastosowania bonifikaty w cenie, należy odpowiedzieć na pytanie, czy ingerencja w konstytucyjną zasadę równości podmiotów wobec prawa (art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) spełnia kryterium proporcjonalnościwskazywane wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, tj. czy:

1. wprowadzone ograniczenie obiektywnie służy realizacji założonego celu?
2. jest niezbędne dla jego osiągnięcia?
3. nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem – czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego efektu?

Na wszystkie z tych pytań należy odpowiedzieć pozytywnie.

Ad 1. Celem ustawy jest umożliwienie realizacji inwestycji mieszkaniowych przez grupy obywateli współdziałających w celu samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. W szczególności instrumentem realizacji tego celu jest dostęp na preferencyjnych zasadach do nieruchomości gminnych (przetarg ograniczony, ew. bonifikata w cenie).

Ad 2. W przypadku braku ograniczenia podmiotów uczestniczących w przetargu można się spodziewać, że najwyższe oferty składałyby wyspecjalizowane podmioty działające na zasadach komercyjnych (w tym deweloperzy), co w praktyce uniemożliwiłoby konkurowanie o dostęp do nieruchomości gruntowych kooperatywom i nowo tworzonym spółdzielniom mieszkaniowym niedysponującym takim potencjałem finansowym i organizacyjnym, a jednocześnie stawiającym sobie za cel zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych swoich członków niższym kosztem niż dostępne alternatywy rynkowe.

Ad 3. Poświęcone dobro (w tym przypadku brak możliwości uczestnictwa podmiotów komercyjnych w przetargach na niektóre nieruchomości zbywane przez samorządy gminne) pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego celu, czyli możliwości funkcjonowania osób zaspokajających wspólnie potrzeby mieszkaniowe i realizowania przez nie inwestycji mieszkaniowych o koszcie niższym od rynkowego. Nie stanowi też znaczącego wyłomu w systemie gospodarowania nieruchomościami publicznymi, gdyż w trybie przetargu ograniczonego będą oferowane tylko niektóre, wyselekcjonowane przez gminy nieruchomości, uznane za optymalne z punktu widzenia realizacji celu regulacji. W przypadku pozostałych nieruchomości nadal obowiązują zasady umożliwiające udział w przetargach wszystkim podmiotom spełniającym warunki danego przetargu.

Konkludując, należy uznać, że wprowadzone rozwiązania są konieczne, adekwatne i proporcjonalne do realizacji celu, jakiemu mają służyć, realizując zarazem ustanowiony w art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Aby możliwe było rozpowszechnienie realizacji inwestycji w formule kooperatywy mieszkaniowej, jest konieczne, jak wskazano w ramach prekonsultacji (zakończonych konferencją zorganizowaną przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w dniu 17 października 2018 r.), osadzenie pojęcia kooperatywy mieszkaniowej w prawie związanym z gospodarką nieruchomościami i procesem inwestycyjnym. Brak tego pojęcia, jak wcześniej wspomniano, choć nie uniemożliwił realizacji inwestycji przez osoby dotąd działające w formule kooperatywy, stanowi barierę na etapie ubiegania się o finansowanie kredytowe w bankach czy w dostępie do nieruchomości gruntowych, w szczególności nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości. Kluczowe rozstrzygnięcia, jakie składają się na zaproponowaną formułę, wskazują, że:

* w formule tej działają osoby fizyczne (nie przedsiębiorstwa), co do zasady, w liczbie minimum trzech[[2]](#footnote-2), które są stronami umowy kooperatywy mieszkaniowej albo umowy spółki cywilnej zawartej zgodnie z wymaganiami określonymi ustawowo (art. 5),
* działanie w formule kooperatywy mieszkaniowej prowadzi do zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych członków kooperatywy, lub ich własnych lub przysposobionych dzieci, oraz osób z nimi zamieszkujących, zatem są to przedsięwzięcia inwestycyjne, których następstwem, co do zasady, nie będzie obrót nieruchomością i zysk, ale stworzenie miejsca do mieszkania i życia (art. 4); warto jednak podkreślić, że choć w ramach inwestycji będą mogły powstawać również inne niż mieszkania powierzchnie, głównie takie, które są bezpośrednio związane z domami/lokalami mieszkalnymi, jak np. miejsca garażowe, komórki lokatorskie, generalnie jednak przepisy projektu ograniczają wykorzystywanie formuły kooperatyw do działalności nastawionej na osiągnięcie zysku;
* w ramach działania w formule kooperatywy jest realizowana „inwestycja mieszkaniowa”, przy czym przez to pojęcie w kontekście omawianej formuły rozumie się realizowane przez członków kooperatywy (działających w ramach stosownej umowy stanowiącej podstawę współdziałania w formule kooperatywy mieszkaniowej) przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych członków tej kooperatywy, lub ich własnych lub przysposobionych dzieci, oraz osób z nimi zamieszkujących polegające na: [1] nabyciu nieruchomości gruntowej i budowie co najmniej jednego budynku wielorodzinnego lub [2] nabyciu nieruchomości gruntowej i budowie zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub [3] nabyciu nieruchomości gruntowej zabudowanej co najmniej jednym budynkiem i przeprowadzeniu w tym budynku robót budowlanych [ostatnia opcja może być szczególnie istotna w przypadku potrzeby dokonania remontów lub przebudów np. na obszarze rewitalizacji (art. 2)].

Odnosząc się do drugiej (i częściowo trzeciej) podniesionej kwestii, w wyniku uwag zgłoszonych na etapie prac Stałego Komitetu Rady Ministrów, projekt ustawy został w tym przedmiocie uzupełniony o rozwiązanie, które ma wzmocnić prodemograficzny i prorodzinny charakter instrumentu. Rozwiązanie to polega na rozszerzeniu regulacji, zgodnie z którą inwestycje mieszkaniowe są podejmowane w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków kooperatywy mieszkaniowej/spółdzielni mieszkaniowej i osób z nimi zamieszkujących, o dopuszczenie możliwości realizacji inwestycji również na rzecz własnego lub przysposobionego dziecka. Umożliwi to m.in. realizację inwestycji przez rodziców w oczekiwaniu np. na pełnoletność dziecka lub zakończenie przez nie edukacji.

Odnosząc się do trzeciej podniesionej kwestii, projekt nie wyklucza przy tym możliwości łączenia w ramach jednej inwestycji różnych typów przedsięwzięć ani ujmowania jako elementu inwestycji nabycia nieruchomości na potrzeby realizacji robót budowlanych wpisujących się w pojęcie tej inwestycji przed zawarciem umowy stanowiącej podstawę współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej, pod warunkiem że nabywca stanie się stroną tej umowy (art. 2). Warunek ten jest jednym z rozwiązań ograniczających ewentualne ryzyko wykorzystania regulacji przez podmioty działające komercyjnie.

W wyniku działania w formule kooperatywy w drugim przypadku (art. 2 ust. 1 pkt 2) powinny powstać łącznie co najmniej trzy lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne, w których nie wyodrębniono lokalu. W kontekście trzeciego przypadku (art. 2 ust. 1 pkt 3) należy natomiast zauważyć, że jest możliwe zarówno nabycie nieruchomości zabudowanej co najmniej jednym budynkiem wielorodzinnym, jak i jednorodzinnymi. Po zakończeniu robót budowlanych powinny się na zakupionej nieruchomości znajdować łącznie co najmniej trzy lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne, w których nie wyodrębniono lokalu. Dopuszczalne są przy tym formy mieszane (np. budynek mieszkalny jednorodzinny z dwoma lokalami mieszkalnymi i budynek mieszkalny jednorodzinny, w którym nie wyodrębniono lokalu).

W art. 2 ust. 3 w celu uporządkowania terminologii stosowanej w ustawie wskazano, że przez członków kooperatywy mieszkaniowej rozumie się strony umowy kooperatywy mieszkaniowej albo strony umowy spółki cywilnej, które określają zasady współdziałania członków kooperatywy w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej. Warto podkreślić, że ponieważ ustawa nie ustanawia nowej kategorii osoby prawnej, której cechą byłoby np. członkostwo, sformułowanie „członek kooperatywy” wprowadzone zostało jako upraszczające i porządkujące treść projektu.

W ww. ustępie w celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych określono również, że przez sprzedaż budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w którym nie wyodrębniono lokalu, rozumie się przeniesienie na nabywcę własności nieruchomości gruntowej wraz z tym budynkiem.

Aby nie wystąpił problem z jednoznacznym wskazaniem momentu zakończenia inwestycji mieszkaniowej, doprecyzowano ponadto, jak należy rozumieć to pojęcie (art. 3). Zakończenie inwestycji w rozumieniu projektowanej ustawy następuje w dniu, w którym można przystąpić do użytkowania ostatniego budynku mieszkalnego objętego inwestycją mieszkaniową (w przypadku budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub budynku/budynków mieszkalnych wielorodzinnych), lub w dniu zakończenia robót budowlanych wskazanym w protokole odbioru końcowego dotyczącym odbioru ostatnich robót budowlanych, po zakończeniu których będą użytkowane lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne (w przypadku prowadzenia np. remontu).

Niekomercyjny charakter działania w formule kooperatywy mieszkaniowej w przypadku pozyskiwania nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości gwarantuje nie tylko istota tej formuły, w tym cel współdziałania (tj. zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członków kooperatywy, względnie ich dzieci, i osób z nimi zamieszkujących), ograniczenie możliwości korzystania z formuły do osób fizycznych, regulacje dotyczące wyodrębniania, ograniczenia skali inwestycji oraz zbywanie tych nieruchomości, w przypadku wygranej członków kooperatywy mieszkaniowej w przetargu, na rzecz wszystkich członków danej kooperatywy, ale również rozwiązania wprowadzające możliwość korzystania przez gminy z prawa odkupu w przypadku naruszenia przez członków kooperatywy np. celu mieszkaniowego inwestycji lub uzgodnień odnośnie do skali inwestycji albo prawa pierwokupu w sytuacji sprzedaży nieruchomości lub utworzonego zasobu mieszkaniowego w określonym ustawowo okresie czy ograniczenia związane z możliwością uzyskania bonifikaty od ceny nieruchomości nabytej od gminy. Nie należy również zapominać, że to gmina, biorąc pod uwagę potencjalne przeznaczenie nieruchomości, będzie decydowała, w jakim trybie ma zostać zbyta nieruchomość, której jest właścicielem, aby zrealizowane zostały zasady racjonalnej gospodarki zasobami gminy i chronione były interesy wspólnoty samorządowej. Można zakładać, że pod inwestycje oddolnego budownictwa mieszkaniowego mogą być zatem kierowane nieruchomości o szczególnej charakterystyce, np. o ograniczonej powierzchni, nieatrakcyjnym dla podmiotów prowadzących działalność deweloperską położeniu, utrudniającej wykorzystanie przez gminę do realizacji innych zadań własnych. Warto również podkreślić, że gminy, zbywając grunty na rzecz członków kooperatyw lub spółdzielni, będą je zbywały w określonym ustawowo celu. Będą to zatem, zgodnie z celem ustawy, nieruchomości przeznaczone na cele, co do zasady, wyłącznie mieszkaniowe, co może wynikać np. z ustaleń planu miejscowego.

Podstawowym przesądzeniem dotyczącym prowadzenia działalności w formule kooperatywy mieszkaniowej jest to, że członkowie kooperatywy współdziałają w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej (art. 4). W projekcie wskazano dwie możliwości, z jakich może skorzystać grupa osób zainteresowanych działaniem w tej formule. Działalność taka może być zainicjowana i prowadzona na podstawie umowy kooperatywy mieszkaniowej albo umowy spółki cywilnej spełniającej wymagania określone w projektowanej ustawie (art. 5–9).

Pierwsze z tych rozwiązań pozwala na bardzo elastyczne ustalanie zasad współpracy między członkami kooperatywy. Drugie rozwiązanie jest zakorzenione w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360). Mimo że przepisy o spółce cywilnej mają, co do zasady, charakter dyspozytywny (tj. są normami względnie stosowanymi, mogą być zatem wyłączane lub ograniczane w umowie), w niektórych aspektach działania członków kooperatywy będą determinowane przez specyfikę prowadzenia działalności w formie regulowanej tymi przepisami. Charakter norm bezwzględnie obowiązujących mają w zakresie spółek cywilnych przepisy dotyczące odpowiedzialności solidarnej, współwłasności łącznej, rozwiązania spółki przez sąd oraz, częściowo, wypowiedzenia udziału (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 1998 r., sygn. akt I CKN 879/97). Wybór wspomnianych form działania osób zainteresowanych zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych własnym wysiłkiem (zamiast np. struktur, którym przyznana została osobowość prawna) stanowi ponadto odpowiedź na potrzeby zgłaszane przez samych interesariuszy, upatrujących w formule kooperatywy formy elastycznej, otwartej na indywidualne potrzeby i możliwości finansowo-organizacyjne przyszłych właścicieli zasobu mieszkaniowego.

Umowę określającą zasady współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej zawiera się między co najmniej trzema stronami [warunek ten nie dotyczy sytuacji, w której w okresie trwania umowy liczba stron zmniejszy się do dwóch w wyniku śmierci jednej ze stron (art. 5, art. 9)]. Stroną umowy bez względu na jej rodzaj może być wyłącznie osoba fizyczna. Możliwość działania w formule kooperatywy mieszkaniowej na gruncie projektowanej ustawy i status członka kooperatywy mieszkaniowej dotyczy wyłącznie osób fizycznych będących stronami obowiązującej umowy kooperatywy mieszkaniowej albo umowy spółki cywilnej.

Kierując się tym, że okoliczności inicjowania działań w formule kooperatywy mieszkaniowej mogą się różnić w zależności od przypadku, w projekcie ustawy określono jedynie podstawowe elementy, jakie powinny zostać ustalone między członkami kooperatywy mieszkaniowej w umowie kooperatywy mieszkaniowej w kontekście takiej formuły (art. 6). Rozwiązanie to ma pozwolić na jak największą elastyczność w zakresie kształtowania warunków współpracy między członkami kooperatywy, zapewniając jednak niezbędny zakres bezpieczeństwa w stosunkach między nimi. Po pierwsze, w umowie tej, poza elementami niezbędnymi z uwagi na charakter dokumentu, jakim jest umowa [np. wskazaniem stron umowy, a zatem w omawianym przypadku osób fizycznych wchodzących w skład grupy działającej w formule kooperatywy (minimum trzech)], jest konieczne wskazanie przedmiotu inwestycji mieszkaniowej (rodzaje inwestycji zostały wymienione w projektowanym art. 2 ust. 1 pkt 1−3) oraz planowanej liczby lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w których nie wyodrębniono lokalu (jak jednak wcześniej wspomniano, projektowana ustawa nie wprowadza obowiązku, aby inwestycją były objęte oba typy zasobów jednocześnie). Ponadto do decyzji członków kooperatywy mieszkaniowej pozostawiono takie kwestie, jak: czas trwania umowy, zasady finansowania inwestycji (np. udział wkładów własnych i środków z kredytu, terminarz wpłat, finansowania pozyskania nieruchomości gruntowej), sposób prowadzenia spraw i podejmowania decyzji (czy potrzebny jest konsensus, czy decyzje będą podejmowane większością głosów), zasady reprezentacji (co jest istotne przy zawieraniu umów oraz udziale w postępowaniu administracyjnym, np. przy ubieganiu się o pozwolenie na budowę), zasady rozwiązania umowy, zasady rozliczenia inwestycji (w tym w kontekście nieruchomości nabytej przed zawiązaniem współpracy, a przeznaczonej pod roboty budowlane) oraz zasady dotyczące zmian składu osobowego (z zastrzeżeniem, że liczba stron umowy nie może być, poza przypadkiem śmierci członka, mniejsza niż trzy). Należy przy tym uwzględnić sytuację, gdy realizacja inwestycji się nie powiedzie. Podobnie jak w przypadku współdziałania na podstawie umowy spółki cywilnej przyjęto, że odpowiedzialność członków kooperatywy działających na podstawie umowy kooperatywy mieszkaniowej będzie odpowiedzialnością solidarną. Przyczyni się to do zwiększenia bezpieczeństwa prawnego i ekonomicznego osób współdziałających w formule kooperatywy oraz podmiotów trzecich wchodzących w relacje prawne z członkami kooperatywy.

Poza przesądzeniem dotyczącym odpowiedzialności solidarnej projekt zawiera również inne przepisy zapewniające minimalny, ale niezbędny zakres bezpieczeństwa prawnego i ekonomicznego nie tylko członkom kooperatywy (odnosi się to m.in. do zasad finansowania i rozliczania inwestycji mieszkaniowej, w tym w kontekście dopuszczanej przez projektowaną ustawę możliwości modyfikacji zasady pokrywania wydatków za pośrednictwem rachunku powierniczego), ale także podmiotom zewnętrznym wchodzącym w relacje prawne z osobami działającymi w formule kooperatywy. W tym celu projekt, poza obowiązkiem uregulowania w umowie kooperatywy mieszkaniowej zasad dotyczących zaciągania zobowiązań, reprezentacji itp., wprowadza również np. obowiązek zawarcia umowy stanowiącej podstawę współdziałania (zarówno umowy kooperatywy mieszkaniowej, jak i umowy spółki cywilnej) w formie aktu notarialnego. Takie przesądzenie zapewni określony poziom publicznej i fachowej kontroli nad wspomnianym dokumentem, przyczyniając się do eliminowania postanowień niezgodnych z przepisami prawa i ukierunkowanych na działania stwarzające ryzyko naruszenia wynikających ze współpracy praw niektórych członków lub osób trzecich. Nie należy bowiem zapominać, że rolą notariusza, jako osoby zaufania publicznego, jest m.in. czuwanie nad zgodnością z prawem czynności zawieranej między stronami oraz nad należytym zabezpieczeniem praw i słusznych interesów stron oraz innych osób, dla których czynność ta może spowodować skutki prawne, a także udzielanie stronom niezbędnych wyjaśnień dotyczących dokonywanej czynności notarialnej. Notariusz może tym samym prewencyjnie zweryfikować zgodność umowy z prawem powszechnie obowiązującym oraz doradzić jej przyszłym stronom, czy dobrze zabezpiecza ona ich słuszne interesy i czy nie przyniesie im ona szkody lub czy nie pokrzywdzi wierzycieli[[3]](#footnote-3).

Osoby fizyczne mogą działać w formule kooperatywy mieszkaniowej również na podstawie umowy spółki cywilnej, o ile spełnia ona wymogi określone w projektowanej ustawie (art. 7). Jest to możliwe w przypadku, gdy poza wymogami ogólnymi dla współdziałania w formule kooperatywy łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

* wspólnym celem gospodarczym stron umowy spółki jest realizacja inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu projektowanej ustawy,
* umowa spółki zawiera postanowienia dotyczące przedmiotu inwestycji mieszkaniowej, planowanej liczby lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w których nie wyodrębniono lokalu (jak już wspomniano, projektowana ustawa nie wprowadza obowiązku, aby inwestycją były objęte oba typy zasobów jednocześnie), oraz wielkości udziałów stron w majątku wspólnym w przypadku rozwiązania spółki; umowa spółki powinna zawierać również inne postanowienia, które gwarantują zgodne z przepisami prawa i interesami stron ukształtowanie współpracy oraz bezpieczeństwo w obrocie prawnym (jak wspomniano, większość przepisów Kodeksu cywilnego w przedmiocie spółki ma charakter dyspozytywny; w związku z tym strony mogą ukształtować wzajemne relacje stosownie do potrzeb i możliwości, w wielu przypadkach również w sposób odmienny od norm kodeksowych),
* nazwa zawiera określenie „kooperatywa mieszkaniowa”.

Nie należy zapominać, że zmiana składu osobowego w spółce cywilnej jest dokonywana w drodze zmiany umowy spółki (przy zachowaniu warunku przyjętego w formule kooperatywy dotyczącego minimalnej liczby stron umowy i wyjątku związanego ze śmiercią strony). Strony w umowie mogą jednak, przykładowo, uregulować zasady wstępowania i występowania ze spółki lub przesądzić, zgodnie z dyspozycją art. 872 Kodeksu cywilnego, sytuację spadkobierców zmarłego wspólnika. Szczególnie istotne jest uregulowanie w postanowieniach umowy również kwestii rozliczenia między stronami w przypadku rozwiązania spółki. Dotyczy to również długów w obrocie z osobami trzecimi. Powinny być one pokrywane z majątku wspólnego w pierwszej kolejności. W przeciwnym razie grozi to ryzykiem, że wierzyciele będą występować z roszczeniami wobec dotychczasowych wspólników o najlepszej sytuacji finansowej.

Pomimo zalet współdziałania na podstawie umowy spółki cywilnej (w tym tych wynikających z wieloletniej obecności tej umowy w obrocie prawnym, a zatem jej rozpoznania w procesie stosowania prawa) istota koncepcji kooperatywy mieszkaniowej jako ruchu oddolnego, tworzonego przez osoby zainteresowane zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych w sposób, który umożliwi realizację indywidualnych celów mieszkaniowych przy zachowaniu również innych, nierzadko równie istotnych, celów (projekt architektoniczny dostosowany do potrzeb, wpływ na dobór sąsiadów itp.), już od czasu zaistnienia tej koncepcji w obrocie rynkowym przemawia za jak największą elastycznością zasad współpracy i maksymalnym odformalizowaniem procesu pozyskiwania mieszkania. Jest to istotne zwłaszcza w sytuacjach wymagających indywidualnego (ograniczonego do konkretnego przypadku) podejścia z uwagi np. na posiadane przez członków kooperatywy aktywa (w tym aktywa finansowe), możliwości zaangażowania się we współpracę i wniesienia różnych form szeroko rozumianego wkładu w inwestycję. Z tego względu jest zasadne uwzględnienie w projekcie takiej umowy, która będzie mogła być adaptowana nawet do takich niszowych, bardzo indywidualnie sparametryzowanych przypadków współpracy.

Jak wcześniej wspomniano, intencją projektodawcy nie jest powołanie nowego bytu organizacyjnego, a jedynie określenie ram prawnych współdziałania osób fizycznych w celu samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Kooperatywa mieszkaniowa jest tu postrzegana w kategoriach stosunku obligacyjnego, a nie określonej organizacji członków lub jednostki organizacyjnej. Projektowana regulacja nie przyznaje w związku z tym kooperatywie osobowości prawnej ani zdolności prawnej, upatrując podmiotu praw i obowiązków w poszczególnych członkach kooperatywy (w projekcie nie zawarto przepisu, który stanowi o przyznaniu kooperatywie osobowości lub zdolności prawnej). Przez pojęcie kooperatywy mieszkaniowej rozumie się tym samym grupę osób fizycznych, które na podstawie umowy kooperatywy mieszkaniowej albo umowy spółki cywilnej podejmują się działania/świadczenia we wspólnym celu gospodarczym. W stosunkach zewnętrznych występują więc *de facto* członkowie kooperatywy (osoby fizyczne będące stronami umowy kooperatywy mieszkaniowej albo stronami umowy spółki cywilnej), a nie kooperatywa jako zrzeszenie obdarzone przymiotem zdolności prawnej bez względu na to, czy podstawą tego działania/świadczenia jest umowa kooperatywy mieszkaniowej czy umowa spółki cywilnej. Oznacza to również, że kooperatywa nie będzie przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162, z późn. zm.). Przedsiębiorcami będą członkowie kooperatywy mieszkaniowej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

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

Rozwiązaniem, które obok wskazanych wcześniej rozwiązań ma przyczynić się do zabezpieczenia interesów stron umowy w różnych przypadkach obrotu, jest również obowiązek dołączania do umowy stanowiącej podstawę współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej oświadczeń potwierdzających, że strony mają świadomość, że do tej umowy nie będą miały zastosowania instrumenty ochrony przewidziane w przepisach ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym [(Dz. U. poz. 1177); art. 8]. Jest to przy tym jedno z kolejnych rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie ewentualnemu ryzyku komercyjnego wykorzystania formuły kooperatywy mieszkaniowej, w tym angażowania się w działania członków kooperatyw podmiotów profesjonalnych w celu obchodzenia w ramach prowadzonej działalności gospodarczej przepisów ww. ustawy. Teoretycznie bowiem można wskazać ryzyko, że kooperatywy mieszkaniowe będą w praktyce „zakładane” przez deweloperów, zaś członkowie kooperatywy nie będą wówczas chronieni przez takie instrumenty jak obowiązkowe rachunki powiernicze oraz Deweloperski Fundusz Gwarancyjny. Warto jednak zauważyć, że ww. ryzyko nie jest związane z wejściem w życie niniejszej ustawy, gdyż występuje również w obecnym stanie prawnym, a jednak – z informacji posiadanych przez projektodawcę – nie odnotowano tego typu przypadków obchodzenia przepisów regulujących działalność deweloperską. Dlatego, po analizach, zrezygnowano np. z wprowadzania przepisów karnych, zaś zaproponowany przepis nawiązuje do uregulowań art. 28 ww. ustawy. Osoby zainteresowane rozpoczęciem współpracy w formule kooperatywy mieszkaniowej będą miały dzięki temu dodatkową możliwość przeanalizowania warunków tej współpracy w relacji do możliwości, jakie oferuje tzw. ustawa deweloperska. Będą miały w związku z tym większą świadomość skutków, z jakimi wiąże się przystąpienie do współdziałania w kooperatywie, oraz możliwości zabezpieczenia swoich interesów.

W projekcie znalazły się także propozycje regulacji skutkujących włączeniem formuły kooperatywy mieszkaniowej do porządku pojęciowego innych ustaw. W kontekście ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485) członków kooperatywy mieszkaniowej należy traktować jako „interesariuszy”, a zatem włączać w procesy partycypacji społecznej (art. 34). Uregulowanie to jest związane ze wskazywaną w Krajowej Polityce Miejskiej[[4]](#footnote-4) rolą innowacyjnych form zaspokajania celów mieszkaniowych, w tym w formule kooperatywy mieszkaniowej, na obszarach zdegradowanych, na których planuje się odnowę. Specjaliści wskazują szereg korzyści, jakie może przynieść realizacja inwestycji w tej formule. Podkreślenia wymagają przede wszystkim korzyści społeczne związane z tworzeniem zaangażowanej wspólnoty sąsiedzkiej, która powstaje na długo przed zamieszkaniem w danym miejscu. Skutkiem tego jest wzrost poczucia bezpieczeństwa w miejscach, gdzie mieszkają osoby tworzące aktywną społeczność lokalną. Dodatkowo, jako że członkowie kooperatywy nie realizują masowych inwestycji mieszkaniowych, mogą, we współpracy z architektem, zagospodarować działki nieatrakcyjne dla deweloperów (zbyt małe, o nieregularnym kształcie) – stąd z takich przedsięwzięć płyną też korzyści przestrzenne. Istnieje ponadto możliwość, aby członkowie kooperatywy dokonywali interwencji w istniejących obiektach – np. realizując remont budynków mieszkalnych lub dostosowując do funkcji mieszkaniowej obiekty, które pełniły inne role (np. nieużywane obiekty przemysłowe, koszary itp.).

Zgodnie z proponowanymi przepisami niezwłocznie po zakończeniu inwestycji mieszkaniowej przez członków kooperatywy mieszkaniowej następuje wyodrębnienie lokali (art. 11). Wyodrębnienia dokonuje się na zasadach ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r. poz. 1048). Najczęstszym sposobem wyodrębnienia będzie w tym przypadku zawarcie w formie aktu notarialnego umowy o ustanowieniu odrębnej własności lokalu. Należy w tym kontekście przypomnieć, że do powstania tej własności jest niezbędny wpis do księgi wieczystej. W ten sposób, w związku z osiągnięciem celu działania w formule kooperatywy, po zakończeniu robót budowlanych, których przedmiotem jest budynek mieszkalny wielorodzinny, dotychczasowi członkowie kooperatywy mieszkaniowej stają się członkami wspólnoty mieszkaniowej jako właściciele samodzielnych lokali mieszkalnych. Po zakończeniu inwestycji mieszkaniowej dotyczącej budynków mieszkalnych jednorodzinnych w celu zniesienia współwłasności dokonuje się natomiast podziału nieruchomości polegającego na wydzieleniu dla poszczególnych współwłaścicieli budynków wraz z działkami gruntu (zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami następuje to na wspólny wniosek współwłaścicieli). W przypadku inwestycji, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 i 3, możliwe jest zarówno wyodrębnienie lokali (w przypadku budynku dla dwóch lub więcej gospodarstw domowych), jak i dokonanie podziału w celu wyodrębnienia działki zabudowanej budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym.

Ze względu na szczególną wartość, jaką oddolne inicjatywy mieszkaniowe mogą wnieść w zagospodarowanie przestrzeni w gminach, szerzej przestawioną w innych częściach tego dokumentu oraz w OSR, w projekcie zawarto ponadto zasady zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych w ramach oddolnych inicjatyw mieszkaniowych. O nieruchomości te w ramach przetargu będą się mogły w związku z tym ubiegać wyłącznie grupy osób, których umownym lub statutowym celem działania jest samodzielne zaspokajanie szeroko rozumianych własnych potrzeb mieszkaniowych, tj. potrzeb mieszkaniowych osób będących członkami grupy (ich dzieci) i osób z nimi zamieszkujących (art. 13). Obok członków kooperatyw mieszkaniowych o nabycie nieruchomości będą mogły się starać nowe spółdzielnie mieszkaniowe (definicja inwestycji mieszkaniowej w ich przypadku odpowiada definicji inwestycji mieszkaniowej stosowanej w przypadku członków kooperatywy mieszkaniowej). Wydaje się, że formuła kooperatywy może się sprawdzić w przypadku realizacji inwestycji mieszkaniowych przez mniejszą liczbę osób, które w ramach tej formuły mogą osobiście uczestniczyć w podejmowaniu decyzji dotyczących projektu oraz realizacji przedsięwzięcia. W przypadku większej liczby osób (powyżej 10) bardziej efektywną formą organizacyjną może okazać się spółdzielnia mieszkaniowa. Z tego względu należy wspierać obie formuły rozwijania oddolnego budownictwa mieszkaniowego (tj. kooperatywy mieszkaniowe oraz działania nowych spółdzielni mieszkaniowych).

W projekcie uregulowano ponadto przesłanki, jakie powinny zostać spełnione, aby dana – konkretna – grupa osób (tj. członkowie danej kooperatywy mieszkaniowej albo konkretna spółdzielnia mieszkaniowa) mogła ubiegać się o nabycie nieruchomości od gminy. Składając ofertę, członkowie kooperatywy mieszkaniowej muszą działać w ramach umowy określającej zasady współdziałania członków tej kooperatywy. Przesądzenie to ma na celu m.in. eliminowanie ryzyka działania osoby będącej członkiem kooperatywy mieszkaniowej w przetargu poza tą formułą, np. w celu nabycia nieruchomości wyłącznie we własnym interesie. Drugim wymogiem dla członków kooperatywy jest nieposiadanie prawa własności do innej nieruchomości wykorzystywanej już przez tę kooperatywę w ramach inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu projektowanej ustawy. Cel działania gmin w systemie, jakim jest wsparcie oddolnego budownictwa mieszkaniowego, powinien być bowiem, w ocenie projektodawcy, realizowany w pierwszej kolejności wskutek przeznaczania nieruchomości na działania tych osób lub podmiotów, które mierzą się z problemem braku nieruchomości pod inwestycję. W tę intencję wpisują się również wymagania stawiane poszczególnym spółdzielniom mieszkaniowym. Wymogi dla udziału w ich przypadku służą przy tym zapewnieniu, aby faktycznie realizowany był przyświecający działaniom gminy na gruncie projektowanych przepisów cel wspierania oddolnych inicjatyw mieszkaniowych, a zatem inwestycji mieszkaniowych podejmowanych przez grupy, które organizują się dopiero w celu realizacji tych inwestycji, aby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe osób współdziałających w danej grupie. W tym kontekście należy przypomnieć, że kooperatywy mieszkaniowej nie cechuje osobowość prawna. Współpraca między osobami fizycznymi jest nawiązywana na podstawie umowy w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej na potrzeby współdziałających i po realizacji tego celu ulega zakończeniu. Innymi słowy, nie jest przyczynkiem do zainicjowania regularnej działalności, tym bardziej regularnej działalności zarobkowej o zorganizowanym charakterze. Cechę organizowania się w celu zaspokojenia potrzeb swoich członków przypisać można również nowej spółdzielni mieszkaniowej, a zatem spółdzielni podejmującej się dopiero pierwszej inwestycji mieszkaniowej. Nie należy jednak zapominać, że spółdzielnia jest osobą prawną i prowadzi działalność gospodarczą. Realizacja inwestycji nie skutkuje zakończeniem jej działalności. Może podejmować przez lata kolejne inwestycje i inne dopuszczone prawem działania na rzecz swoich członków (w tym kolejnych członków). Regulacja ma natomiast wspierać oddolne zorganizowanie się w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej – w omawianym przypadku w formie spółdzielni, aby zwiększyć udział spółdzielni w rynku mieszkaniowym, a nie stanowić źródło uprzywilejowania tych podmiotów w praktyce rynkowej.

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

Wspólnym dla obu formuł działań promieszkaniowych warunkiem przystąpienia do przetargu jest złożenie oświadczenia, zgodnie z którym ewentualne nabycie nieruchomości będzie następowało w ramach inwestycji mieszkaniowej obejmującej lokale mieszkalne i budynki mieszkalne jednorodzinne, w których nie wyodrębniono lokalu, w liczbie nie większej niż wskazana w ofercie danego nabywcy. Jest to kolejne rozwiązanie, które ma zapobiegać komercyjnemu wykorzystaniu projektowanych rozwiązań, w tym w celu obchodzenia przepisów regulujących stosunki prawne między nabywcami mieszkań a podmiotami profesjonalnymi. Wzmocnienie powiązania inwestycji mieszkaniowej z celem współdziałania na rzecz zaspokojenia szeroko rozumianych własnych potrzeb mieszkaniowych przyczyni się tym samym również do ochrony celu działania gminy w systemie, a zatem tworzenia przyjaznego otoczenia dla oddolnych inicjatyw mieszkaniowych.

Przywołane przepisy (wraz z przepisami powiązanymi, jak przepis wprowadzający możliwość wykonania prawa odkupu z tytułu objęcia inwestycją większej niż wskazana w umowie zbycia nieruchomości gminnej liczby lokali/budynków czy przepis wyłączający w takim przypadku możliwość zastosowania bonifikaty) skutkują ograniczeniem liczby lokali/budynków bez wyodrębnionego lokalu do potrzeb wynikających ze współpracy w ramach grupy (na etapie ubiegania się o nieruchomość) oraz ze współpracy z gminą. Innymi słowy, mają na celu ograniczenie ryzyka wykorzystania nieruchomości nabywanej od gminy do tworzenia większego zasobu mieszkaniowego niż wynika to z własnych potrzeb mieszkaniowych członków grupy, a zatem np. tworzenia dodatkowego zasobu mieszkaniowego z przeznaczeniem na cele komercyjne (przy zastrzeżeniu, że gminie przysługuje prawo pierwokupu lokalu/budynku bez wyodrębnionego lokalu w przypadku przeznaczenia go do zbycia).

Projektowane przepisy wskazują wprost, jaka maksymalna liczba lokali/budynków bez wyodrębnionego lokalu może być objęta inwestycją mieszkaniową. W przypadku kooperantów będzie ona, na etapie składania oferty, a potem podpisywania umowy zbycia nieruchomości gminnej, nie większa niż suma liczby stron umowy stanowiącej podstawę współdziałania, której kopię dołącza się do oferty[[5]](#footnote-5), oraz liczby lokali/budynków objętych współpracą z gminą. Innymi słowy, liczba w zakresie zasobu wskazana w przywołanej umowie zbycia nieruchomości jest maksymalną liczbą lokali/budynków bez wyodrębnionego lokalu, jaka może być objęta daną inwestycją (z tego względu, w tym w celu ograniczenia konieczności zmiany tej umowy, wszelkie negatywne skutki przewidziane w projektowanej ustawie odnoszą się do objęcia inwestycją mieszkaniową zrealizowaną z wykorzystaniem nieruchomości nabytej od gminy większej łącznej liczby lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w których nie wyodrębniono lokalu, niż wskazana w umowie zbycia nieruchomości; tak ukształtowana regulacja nie wyklucza zatem możliwości realizacji mniejszej liczby w zakresie zasobu). Takie przesądzenie sprawia, że członkowie kooperatywy nie muszą decydować się na liczbę lokali równą liczbie stron umowy stanowiącej podstawę współdziałania. Jest to szczególnie istotne w przypadku, gdy stronami tej umowy są np. w ramach danego gospodarstwa domowego oboje małżonkowie. Kooperanci mogą zatem dostosować liczbę lokali do własnych potrzeb. Projekt nie wprowadza jednak przy tym obowiązku przystąpienia do kooperatywy przez oboje małżonków czy obie osoby pozostające faktycznie we wspólnym pożyciu.

W kontekście działania w formule kooperatywy mieszkaniowej należy zauważyć, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby członkowie kooperatywy realizowali inwestycję na nieruchomości stanowiącej własność prywatną lub pozyskanej od podmiotów publicznych innych niż gmina. Trzeba jednak wziąć pod uwagę możliwość, którą uwzględnia również Krajowa Polityka Miejska: aby zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu takich przedsięwzięć i rozpowszechnić je jako jedną z atrakcyjnych ścieżek do uzyskania własnego mieszkania, także jako element działań rewitalizacyjnych, samorządy mogą zapewnić działającym w formule kooperatywy istotne wsparcie – nie tylko przez udostępnianie nieruchomości na preferencyjnych zasadach, ale także w zakresie organizacyjnym.

Nie bez znaczenia pozostaje to, że udostępnianie pod zabudowę mieszkaniową nieruchomości w miastach może być działaniem, które będzie przeciwdziałać wyludnianiu oraz suburbanizacji. Kreowanie przez samorząd warunków do zawiązywania się kooperatyw mieszkaniowych oraz realizowania przez nie inwestycji mieszkaniowych na obszarach miejskich stanowi zachętę do tego, aby mieszkańcy nie wyprowadzali się na przedmieścia, ale zaspokajali potrzeby mieszkaniowe na obszarach śródmiejskich. W ten sposób, przy wykorzystaniu doświadczeń kooperatyw, może zostać wypracowany korzystny model (organizacyjny i przestrzenny) prowadzący do zagęszczania miasta bez uszczerbku dla jakości życia mieszkańców. Stanowiłoby to odpowiedź na problem „rozlewania się miast”, który generuje wysokie koszty dla samorządów (koszty rozbudowy infrastruktury sieciowej, konieczność zorganizowania infrastruktury społecznej) oraz skutkuje problemami natury środowiskowej (zanieczyszczenie powietrza, degradacja terenów przyrodniczych). W związku z powyższym udostępnianie nieruchomości pod realizację inwestycji mieszkaniowych przez członków kooperatyw mieszkaniowych wydaje się wartym wsparcia narzędziem rozwoju miast, w tym w procesach rewitalizacji. Dlatego też celem projektowanej regulacji jest również zachęcenie gmin do podejmowania współpracy z członkami kooperatyw tak, aby osiągać m.in. cele rewitalizacyjne w zakresie społecznym i przestrzennym.

Zbycie nieruchomości należącej do gminnego zasobu nieruchomości w celu realizacji przez nabywcę nieruchomości inwestycji mieszkaniowej w rozumieniu ustawowym następuje wyłącznie w drodze sprzedaży w formie przetargu pisemnego ograniczonego (art. 12). Do tego przetargu mogą przystępować, jak wcześniej wspomniano, przy spełnieniu wymogów ustawowych, wyłącznie członkowie kooperatyw mieszkaniowych oraz nowe spółdzielnie mieszkaniowe. Wybór tego rodzaju przetargu sprawia, że grupy osób działających w celu samodzielnego zaspokojenia szeroko rozumianych własnych potrzeb mieszkaniowych nie muszą konkurować o nieruchomości z podmiotami profesjonalnymi prowadzącymi działalność *stricte* deweloperską.

W wyniku uwag zgłoszonych na etapie prac Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt ustawy został uzupełniony o kolejne rozwiązanie, które ma wzmocnić prodemograficzny i prorodzinny charakter instrumentu. Rozwiązanie to polega na dopuszczeniu możliwości ograniczenia przez gminę katalogu podmiotów startujących w przetargu na nabycie nieruchomości do członków kooperatyw i spółdzielni mieszkaniowych, w składzie których co najmniej 2/3 członków na dzień złożenia oferty stanowią osoby, które ukończyły nie więcej niż 40 lat oraz:

* pozostają w związku małżeńskim lub wychowują co najmniej jedno własne lub przysposobione małoletnie dziecko lub
* samotnie wychowują co najmniej jedno własne lub przysposobione małoletnie dziecko.

Zgoda rady gminy na to ograniczenie nie będzie jednak obligatoryjnym elementem uchwały. Decyzja w tym zakresie będzie należała do rady gminy.

Wprowadzenie kolejnego rozwiązania ułatwiającego podjęcie decyzji o założeniu rodziny, posiadaniu dzieci lub rozwoju rodziny jest motywowane potrzebą zapewnienia młodym osobom/małżeństwom dodatkowych rozwiązań umożliwiających np. zamieszkanie w lokum niewspółdzielonym z rodzicami. Wielopokoleniowe zamieszkiwanie pod jednym dachem z rodzicami może utrudniać podjęcie decyzji o zawarciu związku małżeńskiego lub rozwoju rodziny. Ponadto oddolne budownictwo, a w szczególności formuła kooperatywy jako formuła otwarta na indywidualne potrzeby współdziałających, pozwala młodym rodzinom dostosować swoje miejsce życia do potrzeb wynikających z obecnych preferencji i planów związanych z dalszym rozwojem rodziny. Zasadne wydaje się zatem otwieranie instrumentarium polityk publicznych na kolejne działania pozwalające młodym osobom i rodzinom realizować swoje podstawowe potrzeby, do których należy m.in. samodzielne zamieszkanie.

Projektowana w art. 12 regulacja, określając sposób zbycia nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w celu realizacji na niej inwestycji mieszkaniowej w drodze sprzedaży w formie przetargu pisemnego ograniczonego, w ust. 3 wprowadza możliwość ograniczenia przetargu do członków kooperatyw mieszkaniowych i do spółdzielni mieszkaniowych, w których przynajmniej 2/3 członków na dzień złożenia oferty, stanowią osoby, które ukończyły nie więcej niż 40 lat oraz pozostają w związku małżeńskim lub wychowują co najmniej jedno własne lub przysposobione małoletnie dziecko albo samotnie wychowują co najmniej jedno własne lub przysposobione małoletnie dziecko. Przedmiotowy przepis, jakkolwiek fakultatywnie, w sposób szczególny będzie kształtować przebieg procesu wyłonienia nabywcy nieruchomości z zasobu gminnego przez preferencje dla kooperatyw mieszkaniowych i spółdzielni, których członkowie spełniają ww. warunki. Na jego podstawie będzie możliwe zbycie nieruchomości z gminnego zasobu po cenach rynkowych (bo zbycie odbywa się na podstawie operatu szacunkowego), ale bez dodatkowego zawyżania ceny gruntu, które mogłoby mieć miejsce w razie przystąpienia do przetargu developerów czy podmiotów komercyjnie zajmujących się obrotem nieruchomościami. Preferencje te należy potraktować jako ograniczenia z punktu widzenia konstytucyjnie chronionej zasady niedyskryminacji i równości wobec prawa, dlatego też dokonano oceny spełnia kryterium proporcjonalnościprojektowanej regulacji, wskazywanego wielokrotnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a więc odpowiedzi na następujące pytania, czy:

1. wprowadzone ograniczenie obiektywnie służy realizacji założonego celu?
2. jest niezbędne dla jego osiągnięcia?
3. nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem – czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego efektu?

Na wszystkie te pytania należy odpowiedzieć pozytywnie.

1. Czy wprowadzone ograniczenie obiektywnie służy realizacji założonego celu?

Głównym celem ustawy jest wsparcie realizacji inwestycji mieszkaniowych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków kooperatywy mieszkaniowej (własnych/ich dzieci/osób z nimi zamieszkujących) jako nowej formy realizacji inwestycji mieszkaniowych. Kooperatywa mieszkaniowa z założenia ma dać jej członkom możliwość przeprowadzenia inwestycji budowlanej w tzw. gospodarczy sposób, przez ograniczenie pewnych jej kosztów w związku z wykonywaniem części prac przez samych członków kooperatywy, i bez pokrywania marży zysku podwykonawcom czy deweloperowi. Kooperatywa mieszkaniowa będzie dodatkową zinstytucjonalizowaną formą realizacji inwestycji mieszkaniowej.

Drugim równie istotnym, a może nawet istotniejszym celem przepisu art. 12, jest wprowadzenie obiektywnego mechanizmu przeciwdziałania depopulacji, której skutki znacznie częściej dotykają średnie i małe miejscowości, najrzadziej wielkie zurbanizowane miasta o wyższym niż średnia dochodzie w gospodarstwach domowych.

Niską dzietność w Polsce należy rozpatrywać w aspekcie długoterminowym. Zwiększenie dzietności stanowi egzystencjonalne wyzwanie dalszego trwania państwa polskiego, jego rozwoju gospodarczego i stabilności systemu finansów publicznych. Dlatego działania podejmowane w tym zakresie powinny mieć szerokie spektrum oddziaływania i nie zamykać się tylko w aspektach socjalnych.

Z punktu widzenia zwiększenia dzietności w Polsce, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest jedną z istotniejszych i najczęściej podnoszonych, przez młodych Polaków i Polki, barier i przyczyn, z powodu których odraczają decyzję o kolejnym dziecku. Dane statystyczne pokazują, że 95% dzieci w Polsce rodzą matki, które mają nie mniej niż 20, a nie więcej niż 40 lat, dodatkowo należy zwrócić uwagę, że spośród wszystkich form życia rodzinnego, w których może pojawić się dziecko, największą dzietność w Polsce mają sformalizowane małżeństwa. Zatem dla podniesienia dzietności należy zapewnić młodym osobom (jak pokazują badania nie więcej niż 40-letnim) podejmującym decyzje prokreacyjne możliwość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na odpowiednim poziomie. Stabilne mieszkanie jest szczególnie potrzebne, aby rodziły się nie tylko pierwsze dzieci, ale także kolejne. Sytuacja młodych, nie tylko małżonków, w ww. przedziale wiekowym jest trudna nie tylko w sferze mieszkaniowej, ale także finansowej. Na ogół niezbyt duże możliwości finansowe tej grupy wynikają z ich sytuacji na rynku pracy, która jest jeszcze nieugruntowana, ich wynagrodzenia, najczęściej nie należą do wysokich, co wynika z naturalnie krótkiego stażu pracy oraz ograniczonego doświadczenia czy też formy świadczenia pracy, bowiem często pracują na umowach na czas określony lub umowach cywilno-prawnych, które dają ograniczone poczucie stabilności zatrudnienia i często ograniczają lub wręcz wykluczają możliwość pozyskania własnego mieszkania, również ze względu na ograniczoną możliwość uzyskania kredytu hipotecznego. Brak lub niewystarczająca ilość własnych środków pieniężnych na zakup lub budowę mieszkania czy domu na wolnym rynku jest bodźcem do poszukiwania alternatywnych rozwiązań gwarantujących własne mieszkanie po cenach niższych niż komercyjne, bo pozbawionych marż.

2. Czy wprowadzone ograniczenie jest niezbędne dla osiągnięcia założonego celu?

Preferencja polegająca na ewentualnym ograniczeniu przetargu do kooperatyw mieszkaniowych i spółdzielni mieszkaniowych, jeżeli 2/3 ich członków na dzień złożenia oferty stanowią osoby, które ukończyły nie więcej niż 40 lat oraz pozostają w związku małżeńskim lub wychowują co najmniej jedno własne lub przysposobione małoletnie dziecko lub samotnie wychowują co najmniej jedno własne lub przysposobione małoletnie dziecko, służy możliwości ograniczenia kosztów inwestycji przez nabycie gruntu z zasobów gminnych po cenach rynkowych, wynikających z operatu szacunkowego, nie zawyżonych ewentualnymi propozycjami ze strony deweloperów.

Warunki ukształtowane w ten sposób mają na celu potwierdzenie, że zastosowanie ograniczonego przetargu, jako odstępstwa od typowej formy zbycia nieruchomości z zasobu gminnego, dotyczy kooperatywy lub spółdzielni, której członkowie stanowią w wysokim stopniu jednorodną grupę osób (2/3 z nich spełnia ww. warunki), które nie mają zaspokojonych własnych potrzeby mieszkaniowych lub potrzeb ich dzieci własnych lub przysposobionych.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że członkami kooperatywy mogą być osoby w różnym wieku i sytuacji rodzinnej, przy czym jedynym warunkiem wspólnym jest chęć zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych członków, lub dzieci członków (własnych lub przysposobionych), czy osób z nimi zamieszkujących. Biorąc pod uwagę profil innych potencjalnych zainteresowanych nabyciem nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości, należało zastosować warunki, które zawężałyby możliwość skorzystania z zakupu nieruchomości z zasobu do podmiotów o szczególnych potrzebach, jakimi są bez wątpienia osoby samotnie wychowujące dzieci, oraz osoby, które realizują cel przyjmowanej regulacji, a mianowicie realnie zwiększają dzietność. Jak wskazują badania, osobami najchętniej podejmującymi decyzje prokreacyjne w zakresie urodzenia drugiego i kolejnego dziecka są małżonkowie do 40 roku życia.

3. Czy wprowadzone ograniczenie nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem – czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego efektu?

Trzeba podkreślić, że przedmiotowe rozwiązanie wprowadzane jest fakultatywnie i to rada gminy podejmie decyzję o zastosowaniu proponowanego rozwiązania. Zapewnia to radzie gminy elastyczne zarządzanie zasobem nieruchomości gminnych, który jest zróżnicowany. Co istotne powyższy przepis staje się realnym instrumentem dla rady gminy do oddolnego kształtowania sytuacji demograficznej – stając się instrumentem zapobiegającym depopulacji, która w sposób szczególny dotyka niektóre regiony czy gminy.

Przepis art. 12 ust. 3 stara się równoważyć siłę nabywczą developerów (przedsiębiorców), z reguły dysponujących większą siłą nabywczą w zakresie nabywania nieruchomości w atrakcyjnych lokalizacjach na wolnym rynku, z możliwościami członków kooperatyw, którzy zaspakajają własne/dzieci/osób z nimi zamieszkujących potrzeby mieszkaniowe.

W ocenie projektodawcy nieuwzględnienie preferencji dla kooperatyw i spółdzielni, których członkowie są osobami do 40 roku życia będącymi małżonkami lub osobami wychowującymi co najmniej jedno dziecko (własne/przysposobione) może spowodować, że ich udział w kooperatywach zostanie zmarginalizowany. Nieuwzględnienie preferencji dla małżeństw czy osób wychowujących dzieci jako członków kooperatyw mieszkaniowych czy spółdzielni mieszkaniowych może spowodować utratę bardzo istotnego mechanizmu zapobiegającego depopulacji czy wręcz utratę szansy na wzrost demograficzny Polski.

Dokonując powyższej analizy należy zauważyć, że z art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika pozytywny obowiązek państwa (władz państwowych) roztoczenia ochrony i opieki nad małżeństwem. Przywołany przepis ustawy zasadniczej stanowi, że małżeństwo – tak jak rodzina, macierzyństwo oraz rodzicielstwo – znajdują się zarówno pod ochroną, jak i opieką Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo z jednej strony obowiązane jest zatem chronić małżeństwo i rodzinę przed zagrożeniami dla jej istnienia oraz prawidłowego funkcjonowania, z drugiej zaś strony, roztaczając opiekę nad małżeństwem i rodziną, winno stworzyć system instytucjonalno-prawnego wsparcia i zachęt dla tworzenia i umacniania tych szczególnych więzi społecznych.

* Jak słusznie zauważa B. Banaszak: „*Generalnie rzecz ujmując, z art. 18 wypływają nałożone na władze publiczne obowiązki zabezpieczenia małżeństwa, rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa przed wszelkimi zagrożeniami dla ich normalnego funkcjonowania. Obowiązki te obejmują nie tylko odpieranie zagrożeń ze strony podmiotów zewnętrznych wobec rodziny (np. zagrożeń moralnych dla dzieci), lecz także podejmowanie przez organy państwowe odpowiednich działań w sferze społecznej i gospodarczej, prowadzenie przez nie polityki społecznej i gospodarczej wspierającej funkcjonowanie małżeństwa i rodziny oraz umacniającej więzi łączące małżonków i rodzinę. Działania te w świetle orzecznictwa TK polegają m.in. na: prowadzeniu odpowiedniej polityki podatkowej sprzyjającej rodzinom, tworzeniu prawa sprzyjającego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych rodziny, udzielaniu świadczeń socjalnych poprawiających bytową sytuację rodzin, ochronie praw małżonków w ich wzajemnych stosunkach. Należy przy tym podkreślić, że obowiązki władz publicznych wypływające z art. 18 odnoszą się do każdego małżeństwa i każdej rodziny na terytorium RP. Obejmują także rodziny cudzoziemców*”[[6]](#footnote-6).
* Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego: „*Nakaz wyrażony w art. 18 Konstytucji nie oznacza, że Konstytucja nakazuje traktować osobę mającą rodzinę inaczej (lepiej), niż osobę samotną. Przepis ten nakazuje natomiast podejmowanie przez państwo takich działań, które umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami*”[[7]](#footnote-7).

Wolą ustrojodawcy było uwzględnienie pewnego porządku zarówno logicznego, jak i chronologicznego, wynikającego z kolejności enumeracji wartości konstytucyjnych w art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Kolejność tę należy uznać za nieprzypadkową i tym samym wyznaczającą wyraźny kierunek prowadzenia polityki rodzinnej Rzeczypospolitej Polskiej. Normatywnego obowiązku ochrony małżeństwa oraz jego definicyjnego związku z rodziną, jako określających pewien model preferowany, w żadnym razie nie redukuje ani nie modyfikuje okoliczność, że nie każde małżeństwo wychowuje dzieci, jak również fakt, że niektóre dzieci znajdują się pod opieką rodzicielską konkubentów. Rolą organów władzy publicznej, szczególnie stanowiących prawo, jest bowiem zachęcanie do zawarcia i umacnianie instytucji małżeństwa, które jest naturalnym środowiskiem rozwoju rodziny. Co warte podkreślenia, na aktualność tej powinności nie może wpływać dynamika procesów społecznych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, co wyraźnie wskazał Trybunał Konstytucyjny, wśród wartości chronionych na poziomie ustrojowym wprowadza pewne zasady, w tym regulację art. 71, a mianowicie, że „prawodawca konstytucyjny wysuwa na pierwszy plan małżeństwo i rodzinę opartą na małżeństwie”. Art. 71 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje rodzinom wielodzietnym oraz niepełnym „prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”, przy czym należy to prawo zrównoważyć brzmieniem art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, na co zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny, który skonstatował, że „art. 18 jest wyrazem tej samej aksjologii, która inspirowała treść art. 71 Konstytucji” . Wykładnia art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej nie może zatem przekreślać faktu, że „rodzina i małżeństwo są wartościami, które zajmują szczególnie wysoką rangę w hierarchii wartości konstytucyjnych” ani w żadnym razie podważać konkluzji o pierwszoplanowej roli małżeństwa, do których prowadzi egzegeza art. 18 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trzeba również przywołać trafną opinię doktryny, że w świetle aksjologii art. 71 ust. 1 zd. drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonowanie rodziny w postaci niepełnej nie jest stanem, którego istnienie postuluje ustrojodawca [ten sam przepis mówi też o rodzinie wielodzietnej jako podmiocie szczególnej pomocy władz publicznych]. Obowiązek otoczenia małżeństwa ochroną i opieką wymaga ustanowienia na rzecz tej instytucji wyraźnych preferencji i – ujmując rzecz kolokwialnie – lepszego jej traktowania.

Z uwagi na powyższe zasady proponowane w projekcie ustawy rozwiązania dotyczące ukształtowania strony podmiotowej kooperatywy mieszkaniowej, tzn. że jej członkiem może być każda osoba fizyczna bez względu na wiek czy stan cywilny, nie dyskryminują nikogo. Z drugiej strony rozwiązanie proponowane w art. 12 ust. 3 stanowi preferencję dla kooperatywy lub spółdzielni mieszkaniowej, stosowaną fakultatywnie przez radę gminy jako narzędzie zabezpieczenia interesów grup objętych szczególną konstytucyjną ochroną.

W przypadku tego typu przetargów (tj. przetargów adresowanych do grup legitymujących się ww. udziałem osób o odpowiednim wieku i statusie rodzinnym) dodatkowym w stosunku do zwykłego trybu warunkiem przystąpienia do przetargu będzie złożenie oświadczenia o spełnieniu przez daną grupę przesłanki dotyczącej odpowiedniego udziału w grupie osób w wymaganym wieku i o wymaganym statusie rodzinnym.

Warto podkreślić, że ogólne zasady nabywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości są oparte na regulacjach zawartych w szczególności w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.). Oznacza to na przykład, że gmina może, oferując daną nieruchomość, stosować różne kryteria oceny ofert, nie ograniczając się jedynie do wysokości proponowanej ceny. Gminy mogą np. promować daną gęstość zabudowy, liczbę powstających lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, sposób zagospodarowania nieruchomości i jej otoczenia. Zbycie nieruchomości może jednak nastąpić, jak wspomniano, jedynie w drodze sprzedaży, co związane jest z obowiązującymi regulacjami w zakresie gospodarki nieruchomościami, które wykluczają oddawanie nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste na cele budownictwa mieszkaniowego.

Decydując o zbyciu nieruchomości w celu wsparcia realizacji oddolnych inwestycji mieszkaniowych, rada gminy może dodatkowo wyrazić zgodę na alternatywne rozliczenie ceny nieruchomości (całości lub części), rozłożenie tej ceny na raty lub udzielenie w przyszłości bonifikaty od tej ceny w przypadku spełnienia warunków ustawowych. Określane przez radę gminy zasady zbycia nieruchomości obejmują m.in. wymagania dotyczące inwestycji mieszkaniowej w zakresie nieuregulowanym aktami prawa miejscowego, istotne z punktu widzenia potrzeb gminy (w tym rozwojowych, przestrzennych, estetycznych itp.), z wyszczególnieniem tych, których niespełnienie skutkować będzie wykonaniem prawa odkupu lub karami umownymi, a także wskazanie okresu spłaty rat nie krótszego niż 5 i nie dłuższego niż 20 lat od dnia zbycia nieruchomości (w przypadku dopuszczenia możliwości rozłożenia ceny na raty). Wprowadzenie obowiązku określenia tej materii ma na celu zapewnienie transparentności warunków współpracy między gminą a nabywcą nieruchomości. Określony ustawowo przedział czasu, na jaki może zostać rozłożona na raty cena nieruchomości, ma natomiast na celu wyważenie interesów samorządu gminnego (otrzymanie zapłaty za nieruchomość) i nabywcy (rozłożenie ciężaru nabycia nieruchomości). Zasady te będą zawierane w ogłoszeniu o przetargu. Ma to służyć zapewnieniu zainteresowanym przystąpieniem do przetargu informacji niezbędnych do oceny możliwości inwestycyjnych związanych z daną nieruchomością oraz warunków wykorzystania nieruchomości.

W projekcie określono ponadto rodzaje dokumentów niezbędnych do załączenia do oferty przez przystępujących do przetargu, istotnych z punktu widzenia zapewnienia zgodności celu zbycia nieruchomości przez gminę z celem projektowanej ustawy oraz przeciwdziałania ryzyku wykorzystania tych nieruchomości poza formułą samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków grup i osób z nimi zamieszkujących bądź, w przypadku osób działających w formule kooperatywy mieszkaniowej – nabycia nieruchomości tylko przez część członków tej kooperatywy (art. 14). Należy podkreślić, że wskazane w art. 14 dokumenty uwzględniają specyfikę kooperatyw i spółdzielni mieszkaniowych, a także specyfikę przetargu organizowanego na zasadach projektu. Przystępujących do przetargu obowiązują również ogólne zasady ubiegania się o nabycie w trybie przetargowym nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości, określone przede wszystkim w przepisach regulujących gospodarowanie nieruchomościami publicznymi. W związku z tym warto zauważyć odesłanie do przepisów, o których mowa w art. 30.

W przypadku członków kooperatyw mieszkaniowych dokumenty te, obok oświadczenia (składanego w tej treści również w przypadku spółdzielni mieszkaniowych), zgodnie z którym w przypadku, gdy składający ofertę zostanie ustalony jako nabywca nieruchomości, nabycie nieruchomości następuje w ramach inwestycji mieszkaniowej obejmującej lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne, w których nie wyodrębniono lokalu, w łącznej liczbie nie większej niż wskazana w ofercie nabywcy tej nieruchomości, obejmują m.in.:

* oświadczenia (indywidualne lub zbiorowe) o spełnieniu przesłanek uprawniających do przystąpienia do przetargu,
* kopię umowy określającej zasady współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej oraz
* kopię dokumentu określającego przewidywaną wielkość udziału każdego z członków we współwłasności nabywanej nieruchomości.

W kontekście nowych spółdzielni mieszkaniowych należy zauważyć, że spółdzielnię mieszkaniową reprezentuje zarząd spółdzielni. Zasada ta wynika wprost z art. 48 u.p.s., zgodnie z którym to zarząd kieruje działalnością spółdzielni oraz reprezentuje ją na zewnątrz. To zatem członkowie zarządu spółdzielni składają oświadczenie o spełnianiu przez nią przesłanek uprawniających do przystąpienia do przetargu i co do zasady przedkładają także kopię dokumentu:

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

W przypadku gdy przetarg jest dodatkowo ograniczony do kooperatyw i spółdzielni mieszkaniowych, których przynajmniej 2/3 członków na dzień złożenia oferty stanowią osoby pozostające w związku małżeńskim lub wychowujące dziecko, które ukończyły nie więcej niż 40 lat, startujący w przetargu musi załączyć dodatkowo oświadczenia przynajmniej 2/3 członków kooperatywy lub spółdzielni, pozwalające na weryfikację spełnienia tego warunku.

W kontekście osób działających w formule kooperatywy mieszkaniowej projekt przewiduje przekazanie nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w trybie regulowanym omawianą ustawą wyłącznie na rzecz wszystkich członków danej kooperatywy [tj. wszystkich stron umowy stanowiącej podstawę współdziałania w omawianej formule (art. 15)]. Jest to kolejne rozwiązanie motywowane potrzebą zagwarantowania wykorzystania nieruchomości zgodnie z celem ustawowym oraz przeciwdziałania nadużyciom związanym np. z działaniem członka kooperatywy poza wolą lub wiedzą pozostałych członków kooperatywy.

Wprawdzie projektowana ustawa nie ingeruje bezpośrednio w sposób kształtowania szczegółowych postanowień umowy sprzedaży nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej, wskazuje jednak na konieczność zawarcia w tej umowie zarówno informacji motywowanych potrzebą wzmocnienia powiązania inwestycji mieszkaniowej z celem współdziałania na rzecz zaspokojenia szeroko rozumianych własnych potrzeb mieszkaniowych (tj. informacji o wskazanej w ofercie nabywcy nieruchomości planowanej łącznej liczbie objętych inwestycją mieszkaniową realizowaną z wykorzystaniem tej nieruchomości lokali mieszkalnych i budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w których nie wyodrębniono lokalu[[8]](#footnote-8)), jak i planowanego terminu zakończenia inwestycji [nie dłuższego niż 5 lat od dnia zbycia nieruchomości (art. 16)]. Termin zakończenia inwestycji powinien być określony w sposób możliwie elastyczny, aby uwzględniać potrzeby i możliwości stron oraz uwarunkowania procesu inwestycyjno-budowlanego. Może być przy tym przedłużony w trybie zmiany umowy, jeżeli nie mógł być dotrzymany z przyczyn niezależnych od nabywcy nieruchomości. W celu uniknięcia kolizji między wskazanym w projekcie maksymalnym terminem realizacji inwestycji mieszkaniowej a wynikającym z ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1208, z późn. zm.) obowiązkiem ustanowienia, pod rygorem ustania członkostwa, w terminie trzech lat od wpisania spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego na rzecz członków założycieli spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, prawa odrębnej własności lokalu albo podpisania umowy o budowę lokalu proponuje się przy tym, aby w przypadku inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez nową spółdzielnię mieszkaniową okresu od dnia zbycia nieruchomości przez gminę do dnia zakończenia tej inwestycji przez spółdzielnię nie wliczano do okresu, po upływie którego ustaje członkostwo założycieli w spółdzielni mieszkaniowej.

Rozwiązaniem, które umożliwia uwzględnienie w ramach współpracy gmin z grupami osób działających w celu samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych zróżnicowanych realiów funkcjonowania takich grup oraz potrzeb poszczególnych gmin w związku z prowadzeniem lokalnej polityki mieszkaniowej, jest możliwość zaliczania na poczet ceny nieruchomości nabywanej z gminnego zasobu nieruchomości (1) ceny lokalu lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego zbywanego gminie przez nabywcę bądź (2) należności za wynajem przez niego gminie takiego lokalu lub budynku, ustalanych w wysokości uwzględniającej limit ustawowy (art. 17). Zasady tego alternatywnego rozliczenia ceny są określane w umowie zbycia nieruchomości przy uwzględnieniu interesów obu stron umowy. Mogą być one jednak określone względnie ogólnie, wskutek czego możliwe będzie uwzględnienie w ramach współpracy między stronami np. sytuacji nagłego pogorszenia się sytuacji finansowej któregoś ze zobowiązanych do zapłaty lub wszystkich nabywców nieruchomości. Stawka czynszu naliczanego gminie nie może przekroczyć wysokości stawki czynszu określonej zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 377, z późn. zm.). Wprowadzenie alternatywnych możliwości rozliczenia między stronami umowy sprzedaży nieruchomości będzie skutkować, z jednej strony, ułatwieniem spłaty kosztów nabycia nieruchomości przez grupę osób działających w celu samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, z drugiej natomiast, zwiększeniem zasobu wykorzystywanego przez gminy do realizacji zadań własnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych lokalnej wspólnoty. Możliwość alternatywnego rozliczenia będzie wynikać już z decyzji rady gminy (gmina może zdecydować o sprzedaży danej nieruchomości tylko w przypadku rozliczenia części ceny np. w lokalu mieszkalnym zbytym gminie, może również dopuścić takie rozwiązanie jako jedną z możliwości rozliczenia; w tym drugim przypadku nabywca nieruchomości będzie miał większą elastyczność w uwzględnieniu w ramach oferty swojej sytuacji finansowej i potrzeb z niej wynikających). Mając na względzie możliwość wykorzystania przez gminę wynajmowanych od nabywcy nieruchomości lokali lub budynków w formule podnajmu, dokonano wyłączenia w kontekście tego przypadku przepisów art. 20 ust. 2b i 2c ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, z późn. zm.), przewidujących ograniczenia w zakresie zarządzania takim zasobem, w tym limity czynszowe. Zmiana ta stanowi konsekwencję wprowadzenia wyżej omówionego limitu dla czynszu uiszczanego przez gminę nabywcy nieruchomości.

Proponowane przepisy dotyczące rozłożenia płatności ceny nieruchomości na raty są w znacznej części wzorowane na przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami obowiązujących w odniesieniu do nieruchomości sprzedawanych w trybie bezprzetargowym (art. 18, art. 30). Regulacja ta ma również umożliwić zmniejszenie jednorazowego obciążenia nabywcy kosztami nabycia nieruchomości. Jak wspomniano, podlega ona jednak zastosowaniu tylko w przypadku nieruchomości, w odniesieniu do których rada gminy dopuściła możliwość rozłożenia ceny na raty. Wysokość stopy procentowej, co do zasady, będzie równa stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Rada gminy może jednak w celu wspierania oddolnych inicjatyw mieszkaniowych określić w uchwale niższą stopę procentową niż wskazana w projektowanej ustawie. Spłata ceny ma następować w równych ratach kapitałowych albo kapitałowo-odsetkowych, co ma zapobiegać ryzyku nadużyć np. przy przyznawaniu bonifikaty od ceny nieruchomości (np. ustalaniu początkowych rat w zaniżonej wysokości), co mogłoby skutkować niegospodarnym rozporządzeniem majątkiem publicznym.

W odniesieniu do zbytej nieruchomości gminie przysługuje ponadto, na zasadach projektowanej ustawy oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, prawo odkupu tej nieruchomości (art. 19). Wykonanie prawa odkupu może nastąpić w przypadku naruszenia promieszkaniowego celu przeznaczenia nieruchomości lub celu zaspokojenia szeroko rozumianych własnych potrzeb mieszkaniowych nabywcy, tj. w przypadku naruszenia wymagań dotyczących inwestycji mieszkaniowej, niezakończenia tej inwestycji w terminie lub wykorzystania nieruchomości niezgodnie z celem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków grupy (względnie ich dzieci) oraz osób z nimi zamieszkujących (w tym objęcia inwestycją większego zasobu niż wynikający z umowy zbycia nieruchomości). Rada gminy może ponadto określić szczegółowe zasady stosowania prawa odkupu w granicach wyznaczonych przez przepisy ustawowe.

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 (zgodnie z art. 16 ust. 2), 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.

Spółdzielnia mieszkaniowa, która na nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości zrealizuje inwestycję mieszkaniową, przy zachowaniu warunków ustawowych, i ustanowi na rzecz członków tej spółdzielni mieszkaniowej spółdzielcze lokatorskie prawa do lokali mieszkalnych objętych tą inwestycją będzie mogła ubiegać się o rozłożenie ceny zakupu gruntu na raty (art. 20 ust. 1). Co do zasady spółdzielnie będą mogły realizować ten sam katalog inwestycji co kooperatywy mieszkaniowe, z zastrzeżeniem, że w swoich działaniach będą musiały uwzględniać również przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, które mogą w tym zakresie wprowadzać dodatkowe reguły działania. Jednocześnie, ze względu na ograniczenia wynikające z ww. ustawy dotyczące konieczności rozliczenia kosztów inwestycji, w wyniku których przeniesiono na członków spółdzielni własność lokalu lub budynku, rozłożenie ceny nieruchomości zbywanej przez gminę na raty jest możliwe tylko przy ustanawianiu spółdzielczych lokatorskich praw do lokalu, gdzie za spłatę zobowiązania odpowiada spółdzielnia.

Ze względu na możliwość ubiegania się przez spółdzielnię w okresie spłaty rat o bonifikatę w cenie nabywanej nieruchomości gminnej, w art. 20 ust. 2 wprowadzono dodatkowe zastrzeżenie, że czynności wymienione w art. 23 ust. 5 pkt 5 lit. c–f (pozbawiające prawa do bonifikaty w cenie nieruchomości nabytej od gminy) wymagają zgody spółdzielni W przypadku bowiem, gdyby jakikolwiek spółdzielca wykonał jedną z ww. czynności, cała spółdzielnia traci prawo do bonifikaty. Ponadto odpowiednie organy spółdzielni ponoszą odpowiedzialność karną za prawidłowość oświadczenia o spełnieniu warunków do otrzymania bonifikaty. Ostatecznie o organie, który będzie wydawał zgodę na dokonanie wymienionych czynności, zadecydują członkowie spółdzielni w statucie spółdzielni (zgodnie z dyspozycją art. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych).

Zastrzeżenie to obowiązuje jednak tylko w okresie spłaty rat. Po tym okresie obowiązuje ogólny przepis art. 9 ust. 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym – co do zasady – wynajmowanie lub oddawanie w bezpłatne używanie przez członka całego lub części lokalu mieszkalnego nie wymaga zgody spółdzielni.

Przewiduje się również, że w momencie wybudowania przez spółdzielnię mieszkaniową na gruncie z gminnego zasobu nieruchomości i ustanowienia na rzecz członka spółdzielni mieszkaniowej spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu prawo to podlegać będzie regulacjom ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (art. 21). Członek spółdzielni będzie mógł, podobnie jak pozostali członkowie spółdzielni mieszkaniowej posiadający spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, ubiegać się o jego przekształcenie w prawo odrębnej własności stosownie do regulacji art. 12 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Jedyną różnicą, jaka winna się pojawić w umowie o ustanowieniu spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego wybudowanego na nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości, powinno być zastrzeżenie, że zawarcie umowy przeniesienia własności lokalu będzie możliwe nie wcześniej niż po zapłacie przez spółdzielnię mieszkaniową ceny nieruchomości nabytej z gminnego zasobu nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej.

Z uwagi na założenie, że podstawowym prawem ustanawianym na rzecz członka wobec lokalu wybudowanego przez spółdzielnię mieszkaniową na nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości jest spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, przewiduje się, że w przypadku wygaśnięcia tego prawa przed dniem zapłaty ceny tej nieruchomości spółdzielnia mieszkaniowa do dnia zapłaty tej ceny może ogłosić przetarg na ustanowienie spółdzielczego lokatorskiego prawa do tego lokalu (art. 22). Nie dotyczy to przypadku, gdy w spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu wstępują osoby bliskie członka (art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych). W sytuacji ogłoszenia przetargu przed dniem zapłaty ceny za nieruchomość z gminnego zasobu nieruchomości spółdzielnia mieszkaniowa zwraca osobie uprawnionej wniesiony wkład mieszkaniowy albo jego wniesioną część, zwaloryzowane według wartości rynkowej lokalu. Wkład ten nie może być jednak wyższy niż wkład mieszkaniowy uzyskiwany od członka spółdzielni mieszkaniowej obejmującego lokal mieszkalny w wyniku rozstrzygnięcia przetargu. W rozliczeniu tym nie uwzględnia się długu obciążającego członka spółdzielni mieszkaniowej z tytułu przypadającej na niego części zaciągniętego przez spółdzielnię mieszkaniową kredytu na sfinansowanie kosztów budowy danego lokalu wraz z odsetkami, o którym mowa w art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych. Roszczenie o zwrot wkładu mieszkaniowego albo jego wniesionej części staje się zaś wymagalne z dniem opróżnienia lokalu mieszkalnego, do którego spółdzielcze lokatorskie prawo wygasło. Projektodawca jednocześnie w tym przypadku zastrzegł możliwość ogłoszenia przez spółdzielnię mieszkaniową przetargu w celu ustanowienia odrębnej własności tego lokalu oraz, co się z tym wiąże, wypłacenia osobie uprawnionej (zwalniającej lokal) wartości rynkowej tego lokalu. Zastrzeżenie to jednak nie będzie dotyczyć sytuacji, gdy doszło do zapłaty ceny nieruchomości nabytej z gminnego zasobu. Spółdzielnia wówczas będzie mogła ogłosić przetarg na ustanowienie odrębnej własności tego lokalu, zaś termin na ogłoszenie przetargu będzie biegł od dnia zapłaty ceny tej nieruchomości.

Nabywanie nieruchomości gminnych z przeznaczeniem na oddolne inicjatywy mieszkaniowe na szczególnych zasadach, polegających m.in. na możliwości rozłożenia spłaty ceny nieruchomości na raty oraz stosowania alternatywnych form rozliczenia zobowiązań z tego tytułu, może być dodatkowo związane z możliwością uzyskania bonifikaty (art. 23). Taka bonifikata może być udzielona pierwszemu właścicielowi lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w którym nie wyodrębniono lokalu, obowiązanemu do spłaty części ceny nieruchomości. Ograniczenie katalogu podmiotów mogących ubiegać się o bonifikatę do pierwszego właściciela lokalu lub budynku (ewentualnie spadkobierców kooperanta) jest motywowane, po pierwsze, charakterem bonifikaty. Bonifikata nie jest bowiem wsparciem przyznawanym wyłącznie z tytułu tego, że nabywca nabył od gminy nieruchomość na raty (innymi słowy, nie jest pomniejszeniem obciążenia finansowego, które z mocy prawa należy się każdemu nabywcy uiszczającemu cenę na raty). Jest rodzajem nagrody za zachowanie istoty regulowanych rozwiązań, a jest nią współdziałanie dla samodzielnego zaspokojenia szeroko rozumianych własnych potrzeb mieszkaniowych (a zatem zorganizowanie się w celu mieszkaniowym członków grupy i utrzymanie tego celu przez dłuższy okres). Przyznanie bonifikaty jest zatem uzasadnione, jeżeli nabywcy podejmą dodatkowe wysiłki, niewymagane od nich w codziennej praktyce obrotu. Uzasadnia to też tezę, że bonifikata powinna być przyznawana przede wszystkim tym właścicielom, którzy podjęli trud zorganizowania się i współdziałania w celu mieszkaniowym własnym sumptem. Za ograniczeniem katalogu beneficjentów bonifikaty przemawia tym samym podstawowy cel rozwiązań zawartych w projektowanej ustawie, w tym istota współdziałania (tj. realizacja inwestycji, w zależności od formuły współpracy, w celu samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych własnego gospodarstwa domowego, względnie swoich dzieci, lub potrzeb mieszkaniowych własnych członków). Pozostawiając na marginesie kwestię prawa pierwokupu przysługującego gminie, należy zauważyć, że sprzedaż lokalu/budynku kolejnej osobie stanowiłaby działanie realizowane niezależnie od systemu oddolnego budownictwa mieszkaniowego, w zwykłych warunkach obrotu rynkowego (tj. niemotywowane istotą rozwiązania ustawowego – samodzielnym działaniem w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej na własne potrzeby). Sytuacja nowego właściciela w wielu przypadkach obrotu byłaby zatem sytuacją osoby, która nie ma już nic wspólnego np. z formułą kooperatywy (nie tylko nie podjęła ponadstandardowego w kontekście innych dostępnych na rynku możliwości uzyskania mieszkania zaangażowania w inwestycję, ale nierzadko również nie kierowała się przy zakupie intencjami przyświecającymi kooperantom, a wynikającymi z celu regulacji). Jedynym argumentem przemawiającym za przyznaniem takiej osobie bonifikaty byłoby w tym kontekście utrzymanie celu mieszkaniowego zasobu przez określony czas, jednak z uwagi na uzyskanie mieszkania w warunkach obrotu rynkowego, utrzymywanie przez nią tego celu nie różni się *de facto*, jak wyżej wskazano, od zwykłej praktyki rynkowej, czyli kupna mieszkania na rynku wtórnym.

Bonifikata jest udzielana pierwszemu właścicielowi zasobu (względnie spadkobiercy kooperanta), który nadal pozostaje właścicielem tego zasobu, w przypadku gdy spełnione zostaną warunki świadczące m.in. o zachowaniu celu inwestycji (zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych osób), realizacji inwestycji, co do zasady (wyjątek dotyczy spółdzielni mieszkaniowych z uwagi na ich specyfikę działania), w formule non-profit oraz nienastawionym na zysk użytkowaniu objętych nią budynków i lokali przez okres wskazany w projektowanej ustawie. Do tych warunków zaliczono poza warunkiem posiadania prawa własności zasobu: objęcie inwestycją liczby lokali/budynków nie większej niż wynikająca z umowy zbycia nieruchomości, zakończenie realizacji inwestycji mieszkaniowej przez nabywcę przed upływem 5 lat[[9]](#footnote-9) od daty sprzedaży nieruchomości przez gminę, spełnienie wymagań dotyczących inwestycji mieszkaniowej powiązanych z prawem odkupu przez gminę, niewykorzystywanie gruntu nabytego od gminy na prowadzenie działalności gospodarczej[[10]](#footnote-10) (wyjątek, jak wspomniano, dotyczy spółdzielni mieszkaniowych), niewyodrębnianie lokali innych niż mieszkalne[[11]](#footnote-11), niedokonywanie zmian sposobu użytkowania objętego wnioskiem o bonifikatę budynku, lokalu lub ich części w sposób, który uniemożliwiałby zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych oraz niewynajmowanie, niewydzierżawianie i nieużyczanie tego budynku, lokalu lub ich części (z wyłączeniem przypadku, gdy najemcą jest gmina, oraz przypadku, gdy dzierżawcą jest społeczna agencja najmu). Ograniczenia te są motywowane dbałością o racjonalne gospodarowanie majątkiem publicznym oraz ograniczaniem ryzyka wykorzystania majątku publicznego dla celów niezgodnych z intencją projektodawcy i uznania preferencyjnych zasad zbywania nieruchomości za niedozwoloną pomoc publiczną. Wyłączenie w tym kontekście warunku niewydzierżawiania zasobu w sytuacji współpracy ze społeczną agencją najmu jest uzasadniane faktem, że społeczna agencja najmu uczestniczy w realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej gminy (zawiera w tym zakresie stosowną umowę z gminą, a w części przypadków jest dodatkowo spółką gminną).

Odnosząc się w kontekście warunków, których spełnienie uprawnia do uzyskania bonifikaty, do problematyki wpływu działań właścicieli zasobu powstałego w ramach inwestycji mieszkaniowej członków kooperatywy mieszkaniowej na sytuację pojedynczego właściciela, poza przywołaną wcześniej intencją określającą charakter bonifikaty, jako uzasadnienie dla takiego wpływu należy wskazać fakt, że wpływ ten wynika z samej istoty formuły kooperatywy (to element określający konstrukcję kooperatywy jako dobrowolnie i oddolnie organizującej się grupy osób fizycznych, które wspólnie chcą zbudować swój własny dom). Jeżeli osoba fizyczna decyduje się na działanie w tej formule, a zatem nie tylko na wspólną realizację inwestycji z grupą innych osób fizycznych, ale również późniejsze wspólne zamieszkanie, to uwzględnia w swoich działaniach również wpływ na jej sytuację działań pozostałych kooperantów. Nie należy również zapominać, że każdy kooperant uczestniczy w uzgodnieniu projektu umowy, ma zatem wpływ na sposób ukształtowania relacji w ramach współdziałania i kluczowe decyzje dotyczące przyszłej inwestycji (ma takie same prawa jak pozostali uzgadniający projekt postanowień umowy).

Należy jednak zauważyć, że ze spełnienia warunku dotyczącego niewykorzystywania nieruchomości gruntowej do prowadzenia działalności gospodarczej zwolniono spółdzielnie mieszkaniowe, które, jak wynika z orzecznictwa sądowego dotyczącego charakteru działalności prowadzonej przez te spółdzielnie, w tym orzeczeń Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 2004 r. (sygn. akt II CK 53/03) oraz z dnia 9 marca 2017 r. (sygn. akt III CZP 69/16), są przedsiębiorcą, który zgodnie z art. 1 § 1 u.p.s. prowadzi wspólną działalność gospodarczą w interesie swoich członków.

Projektodawca nie wyłączył jednak w kontekście bonifikaty możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w lokalu mieszkalnym/budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym nie wyodrębniono lokalu, w przypadku gdy wskutek prowadzenia takiej działalności nie dojdzie do zmiany sposobu użytkowania lokalu (np. prowadzenie lekcji/szkoleń online, obsługa stron internetowych itp.). W przypadku prowadzenia takiej działalności bonifikata (w zakresie przypadającym na dany lokal lub budynek) udzielana jest jako pomoc *de minimis* na zasadach określonych w prawie Unii Europejskiej. Ze względu na specyfikę spółdzielni mieszkaniowych, o czym mowa w poprzednim akapicie, składając wniosek o bonifikatę, spółdzielnia powinna dołączyć do niego odpowiednie zaświadczenia lub oświadczenia członków spółdzielni pozwalające na weryfikację prawa zarówno do bonifikaty, jak i do pomocy publicznej.

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

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

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że wprawdzie w przypadku spełnienia przez wnioskodawcę warunków uprawniających do uzyskania bonifikaty od części ceny nieruchomości przypadającej na tego wnioskodawcę gmina będzie zobowiązana do udzielenia bonifikaty, to gmina *de facto* decyduje o włączeniu bonifikaty do modelu wsparcia realizacji oddolnych inwestycji mieszkaniowych. Fakultatywny charakter tego rozwiązania wynika, po pierwsze, z dobrowolności przeznaczania przez gminę nieruchomości pod realizację oddolnych inwestycji mieszkaniowych. Po drugie zaś, to rada gminy określa, czy cena danej nieruchomości będzie objęta możliwością rozłożenia na raty, a dodatkowo, czy dopuszcza ubieganie się w przypadku takiego rozłożenia o bonifikatę w razie spełnienia warunków ustawowych (gmina nie jest zobowiązana do stosowania bonifikaty w przypadku każdej sprzedaży nieruchomości objętej możliwością rozłożenia ceny na raty, może bowiem wskazać, że cena zostanie rozłożona na raty, ale nie wyrazić zgody na objęcie sprzedaży danej nieruchomości bonifikatą; informacja o wyrażonych przez radę gminy zgodach musi znaleźć się w ogłoszeniu o przetargu, dlatego przystępujący będzie dysponował wiedzą o tym, czy dana nieruchomość jest objęta stosowaniem bonifikaty, przed przystąpieniem do przetargu). Pomniejszenie wpływów gminy przez udzielenie bonifikaty zależy zatem od decyzji gminy, podejmowanej jednak na etapie wcześniejszym niż procedura przyznawania bonifikaty. Gmina może zrekompensować sobie jednak wsparcie udzielone na rzecz oddolnej inicjatywy mieszkaniowej grantem na infrastrukturę (udzielanym ze środków Funduszu Dopłat), który zgodnie ze zmianami proponowanymi w art. 31 przyznawany będzie również w związku z taką działalnością gminy.

Do wniosku o udzielenie bonifikaty wnioskodawca będzie zobowiązany dołączyć oświadczenie o spełnieniu wymogów do uzyskania wsparcia, podobnie jak inne oświadczenia przewidziane w projektowanej ustawie składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (art. 24). Takie przesądzenie ogranicza czasochłonność procedury udzielania wsparcia w kontekście weryfikacji spełnienia warunków przez organ wykonawczy gminy. Właściciel zasobu objętego inwestycją kooperatywy mieszkaniowej jest zobowiązany dodatkowo do przedstawienia kopii umowy określającej zasady współdziałania członków kooperatywy na dzień zakończenia inwestycji, która stanowi jeden z dokumentów stanowiących podstawę do ustalenia istnienia uprawnienia do ubiegania się o bonifikatę.

Na spółdzielnię mieszkaniową, której udzielono bonifikaty, nałożono obowiązek ponownego rozliczenia kosztów budowy (art. 25). Regulacja ta jest powiązana z obowiązkiem wynikającym z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, zgodnie z którym spółdzielnia zobowiązana jest do rozliczenia kosztów budowy w terminie 6 miesięcy od dnia oddania budynku do użytkowania. Niewywiązanie się przez spółdzielnię z obowiązku rozliczenia, o którym mowa w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, jest zagrożone na podstawie art. 273 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych karą grzywny wobec członków zarządów spółdzielni mieszkaniowych, pełnomocników albo likwidatorów. W związku z tym, że pierwotny koszt budowy lokalu przez spółdzielnię mieszkaniową musi być ustalony i rozliczony w ustawowo wskazanym terminie, projektodawca, uwzględniając art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, wskazał, że w przypadku udzielenia bonifikaty na rzecz spółdzielni, która wpłynie zdecydowanie na wysokość kosztów budowy, istnieje obowiązek ponownego rozliczenia kosztów budowy w terminie 3 miesięcy od daty udzielenia bonifikaty.

W projektowanej ustawie wprowadzono ponadto możliwość przekształcenia formuły kooperatywy mieszkaniowej w formułę spółdzielni mieszkaniowej, jeżeli w toku realizacji inwestycji mieszkaniowej członkowie kooperatywy uznają, że bardziej odpowiednia będzie druga formuła (art. 26). Ze względu 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).

Biorąc pod uwagę fakt, że projektowane przepisy określają korzystne warunki nabywania nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w celu realizacji inwestycji mieszkaniowych, w celu ochrony interesów gminy wprowadzono ponadto przepis uprawniający ją do korzystania, w okresie 20 lat od zbycia nieruchomości, z prawa pierwokupu, w przypadku gdy nieruchomość ta bądź lokal lub budynek objęty inwestycją realizowaną przez członków kooperatywy albo spółdzielnię mieszkaniową zostaną przeznaczone do sprzedaży (art. 27). Prawo pierwokupu dotyczy również udziału w zbywanej nieruchomości lub nieruchomości wydzielonej ze zbywanej nieruchomości.

Prawo pierwokupu, podobnie jak prawo odkupu, podlega ujawnieniu w księdze wieczystej w celu zapewnienia osobom trzecim i przyszłym właścicielom istotnych z punktu widzenia pewności obrotu prawnego informacji o statusie nieruchomości mogących bezpośrednio rzutować na podejmowane przez te osoby w kontekście danej nieruchomości decyzje (art. 28). Konieczne jest jednak w tym celu złożenie stosownego wniosku o wpis, który następuje na podstawie umowy sprzedaży nieruchomości gminnej.

W celu monitorowania efektów funkcjonowania mechanizmu wdrażanego na podstawie projektowanej ustawy określono obowiązki sprawozdawcze gminy związane z podejmowaniem działań na rzecz wspierania oddolnego budownictwa mieszkaniowego (art. 29). Obejmują one obowiązek informowania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa o podjętych przez rady gmin uchwałach oraz działaniach realizowanych w związku z tymi uchwałami.

Jak wcześniej wspomniano, gminy, które zbywają nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych z bonifikatą, będą mogły ubiegać się o grant na przedsięwzięcia infrastrukturalne udzielany na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (art. 33). Możliwość ta ma stanowić dodatkową zachętę dla gmin do wspierania oddolnych inicjatyw mieszkaniowych.

Projekt ustawy w art. 35 przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym (Dz. U. poz. 2133, z późn. zm.), zwanej dalej „zmienianą ustawą”. Ustawa ta określa warunki i zasady, na jakich jest udzielany i spłacany kredyt hipoteczny objęty gwarancją Banku Gospodarstwa Krajowego zastępującą udział własny kredytobiorcy (kredyt hipoteczny udzielany do wysokości 100% ceny zakupu mieszkania lub kosztów budowy domu jednorodzinnego). Na etapie spłaty gwarantowany kredyt mieszkaniowy jest objęty dedykowanym systemem finansowego wsparcia kredytobiorców wypłacanego w związku z urodzeniem dzieci, w formie tzw. spłaty rodzinnej (jednorazowe spłaty za kredytobiorcę części kapitału kredytu po urodzeniu się drugiego /20 tys. zł/ lub kolejnego dziecka /każdorazowo 60 tys. zł/).

Pierwszym celem proponowanych zmian jest dostosowanie warunków i zasad udzielania kredytów mieszkaniowych w ramach realizacji zmienianej ustawy do istotnych zmian, jakie zaszły w otoczeniu makroekonomicznym w stosunku do uwarunkowań występujących w okresie prac legislacyjnych prowadzonych w 2021 r. Biorąc pod uwagę wzrost oprocentowania kredytów (w okresie przygotowania założeń i uchwalania ww. ustawy historycznie niski poziom oprocentowania), wysoką inflację oraz wzrost kosztów w budownictwie mieszkaniowym (deficyty surowców i zasobów pracy), w art. 35 projektu ustawy zaproponowane zostały rozwiązania zwiększające możliwości skorzystania z rozwiązań zmienianej ustawy również przez tych kredytobiorców, którzy zdołali zaoszczędzić środki na wkład własny, połączone z:

1) promowaniem udzielania hipotecznych kredytów mieszkaniowych jako kredytów o stałej stopie procentowej lub okresowo stałej stopie procentowej;

2) poszerzeniem zakresu kredytobiorców objętych wsparciem w spłacie kredytu, w przypadku urodzenia się dziecka – pomoc nie tylko w przypadku, gdy zobowiązanie kredytowe zaciągane jest bez zaangażowania środków własnych lub z udziałem własnym nie większym niż 10%;

3) korektą wartości współczynników wyznaczających limity cen mieszkań w przeliczeniu na 1 m2 powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, do wysokości których może zostać udzielony gwarantowany kredyt mieszkaniowy, urealniającą przyjęte w 2021 r. limity. Zmiana ta uwzględnia skutki turbulencji gospodarczych związanych z wojną w Ukrainie.

Należy przy tym zaznaczyć, że przedstawiana korekta instrumentu kredytów mieszkaniowych udzielanych na podstawie zmienianej ustawy, stanowi odpowiedź na problemy odnoszące się do założeń, na jakich oparta została zmieniana ustawa i nie wykracza poza rolę i miejsce, jakie wprowadzone nią rozwiązania pełnią w instrumentach finansowania mieszkalnictwa. W szczególności proponowane zmiany nie prowadzą do redefinicji celów zmienianej ustawy, lecz mają zadanie zwiększenia jej efektywności. Po zmianach zmieniana ustawa w dalszym ciągu odpowiadać będzie jednocześnie na wyzwania polityki mieszkaniowej, jak i prorodzinnej, a nowe przepisy pomogą jedynie w skorzystaniu z jej rozwiązań szerszemu gronu kredytobiorców.

Podkreślenia wymaga przy tym wskazanie, że skala efektów i korzyści płynących z rozwiązań zmienianej ustawy zależeć będzie od korelacji z innymi instrumentami polityki państwa, w szczególności wpływającymi na wysokość rat kredytu oraz na poprawę zdolności kredytowej.

Drugim obszarem rozwiązań wprowadzanych w art. 35 jest ograniczenie bariery braku środków na wkład własny, z jaką może się spotkać członek kooperatywy mieszkaniowej posiadający zdolność kredytową, który ubiega się o kredyt finansujący jego udział w planowanej inwestycji mieszkaniowej kooperatywy. Wprowadzane przepisy pozwalają w tym kontekście osobie realizującej wspólne przedsięwzięcie w ramach kooperatywy mieszkaniowej skorzystać z kredytu udzielonego na ten cel na podstawie przepisów zmienianej ustawy, tworząc ważne uzupełnienie rozwiązań wprowadzających nową formułę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Skutkiem poszerzenia możliwości uzyskania kredytu mieszkaniowego na podstawie przepisów zmienianej ustawy przez członka kooperatywy mieszkaniowej będzie również, na etapie spłaty kredytu, możliwość uzyskania finansowego wsparcia w formie jednorazowej spłaty jego kredytu w przypadku urodzenia się dziecka w gospodarstwie domowym kredytobiorcy. W tym kontekście celem przepisów jest wzmocnienie już opisanych w uzasadnieniu rozwiązań będących wyrazem prodemograficznego i prorodzinnego charakteru regulacji dotyczących kooperatyw mieszkaniowych.

Pozostałe propozycje odnoszące się do zmienianej ustawy mają na celu:

1) zapewnienie spójności obowiązujących przepisów zmienianej ustawy z wprowadzaną formą oddolnej inicjatywy mieszkaniowej (zmiany związane z uwzględnieniem w zasadach udzielania gwarantowanych kredytów mieszkaniowych możliwości finansowania inwestycji kooperatywy mieszkaniowej zawarte zostały w art. 35 pkt 2 lit. b oraz pkt 4 lit. a projektowanej ustawy),

2) doprecyzowanie, zmianę lub rozwinięcie niektórych przepisów zmienianej ustawy w sposób uwzględniający wnioski i postulaty zgłaszane na etapie jej wdrożenia, w szczególności przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Mieszczące się w tej ostatniej grupie zmiany nie są konsekwencją wprowadzenia do systemu prawnego w Polsce kooperatyw mieszkaniowych, jak również nie należą one do rozwiązań wspierających osoby w spłatach kredytów mieszkaniowych z uwagi na gospodarcze skutki wojny w Ukrainie. Doprecyzowując zmienianą ustawę, będą one zapewniały jednoznaczne rozumienie jej przepisów oraz większą efektywność udzielanego na jej podstawie gwarantowanego kredytu mieszkaniowego, przyczyniając się również do poszerzenia dostępnych na rynku instrumentów finansowych o ofertę gwarantowanych kredytów mieszkaniowych dla członków kooperatyw mieszkaniowych.

Szczegółowe omówienie zmian wprowadzonych w art. 35 projektu ustawy.

W art. 35 pkt 1 projektu ustawy zawarta została propozycja korekty tytułu zmienianej ustawy, jak również kolejnych jej przepisów, polegająca na zastąpieniu określenia „gwarantowany” sformułowaniem „rodzinny”. W konsekwencji jest konieczne wprowadzenie zmienionego tytułu także w odesłaniu do tej ustawy znajdującym się w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2022 r. poz. 1613).

Przedmiotowa zmiana jest konsekwencją zaproponowanej w art. 35 pkt 3 i 6 projektowanej ustawy likwidacji warunku, zgodnie z którym udział własny kredytobiorcy zaciągającego kredyt mieszkaniowy nie może być wyższy od kwoty stanowiącej 10% wydatków, w celu pokrycia których jest on udzielany. Proponuje się, aby parametr ten zostałby zwiększony do 20%, a w przypadku kredytów udzielanych w ramach realizacji zmienianej ustawy jako kredyty hipoteczne o stałej stopie procentowej lub okresowo stałej stopie procentowej (co najmniej 5-letni okres, w którym zgodnie z umową stopa procentowa jest stała) maksymalnie nawet do 25% kwoty wydatków, w celu pokrycia których jest udzielany kredyt (więcej w dalszej części uzasadnienia).

W konsekwencji tych zmian systemem wsparcia kredytobiorców w formie spłat rodzinnych byłyby objęte również udzielane na podstawie przepisów zmienianej ustawy kredyty mieszkaniowe nieobjęte gwarancją Banku Gospodarstwa Krajowego, tj. kredyty z wkładem własnym mieszczącym się w przedziale 20%–25%. Rezygnacja z zasady powiązania możliwości skorzystania przez kredytobiorcę ze wsparcia z tytułu urodzenia dziecka z obowiązkiem zaciągnięcia kredytu z gwarancją Banku Gospodarstwa Krajowego, jako kredytu bez wkładu własnego lub z udziałem własnym nie większym niż 10%, pozwoli zwiększyć zakres korzystających z pomocy w formie spłat rodzinnych. Po wprowadzeniu zmian, jednak to nie gwarancja Banku Gospodarstwa Krajowego, ale forma wsparcia, jaką jest spłata rodzinna, będzie cechą definiującą kredyty udzielane na podstawie zmienianej ustawy. Uzasadnia to zmianę tytułu zmienianej ustawy z ustawy o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym na ustawę o rodzinnym kredycie mieszkaniowym (osoba, będąca jednoosobowym gospodarstwem domowym, zaciągając rodzinny kredyt mieszkaniowy również będzie uzyskiwała prawo do finansowego wsparcia w przyszłości, w przypadku założenia rodziny i urodzenia się dzieci).

Art. 35 pkt 2 projektu ustawy przewiduje zmiany oraz uzupełnienie definicji ustawowych. W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych, jakie mogą pojawić się w związku z zasadami udzielania i spłaty kredytów mieszkaniowych udzielanych w ramach realizacji zmienianej ustawy, w tym wątpliwościami, jakie może powodować wejście w życie regulacji dotyczących kooperatyw mieszkaniowych, projekt ustawy modyfikuje definicję domu jednorodzinnego (art. 35 pkt 2 lit. a). W zawartej w art. 2 pkt 3 zmienianej ustawy definicji proponuje się skreślenie sformułowania wskazującego na warunek wyodrębnienia wyłącznie jednego lokalu mieszkalnego. Wprowadzona zmiana nie zmienia zakresu celów kredytowania, które wynikają z definicji lokalu mieszkalnego sformułowanej w art. 2 pkt 8 zmienianej ustawy, w połączeniu z innymi warunkami wyznaczającymi możliwość udzielenia na podstawie przepisów zmienianej ustawy kredytu mieszkaniowego (wynika z nich m.in. brak możliwości sfinansowania kredytem dwóch wyodrębnionych lokali mieszkalnych). W pozostałym zakresie propozycje zmian w art. 2 zmienianej ustawy są konsekwencją już opisanych rozwiązań (wprowadzenie do ustawy definicji „inwestycji kooperatywy mieszkaniowej” oraz zmiana nazwy definiowanego pojęcia „gwarantowany kredyt mieszkaniowy” na „rodzinny kredyt mieszkaniowy”).

Przepisy art. 35 pkt 3 oraz pkt 6 lit. b projektu ustawy wprowadzają sygnalizowane już zmiany, w efekcie których udział własny kredytobiorcy zaciągającego kredyt mieszkaniowy na podstawie zmienianej ustawy będzie mógł być wyższy niż 10% kwoty finansowanych wydatków. Konsekwencją tej zmiany są również zawarte w tych przepisach zmiany dotyczące zakresu stosowania gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego, limitów kwot oraz procentowych wskaźników, jakie odnoszą się do tej gwarancji.

W obecnym stanie prawnym jedną z podstawowych zasad udzielania kredytów mieszkaniowych w ramach realizacji zmienianej ustawy, określających szczególny w stosunku do innych kredytów hipotecznych charakter tego produktu bankowego, jest możliwość udzielenia kredytu mieszkaniowego bez wymagań w zakresie minimalnej wysokości wkładu własnego kredytobiorcy. Wskazana obecnie w art. 3 ust. 3 pkt 1 zmienianej ustawy możliwość udzielenia kredytu mieszkaniowego bez wymagań w zakresie minimalnej wysokości wkładu własnego nie oznacza jednak, że w przypadku wyższej wartości finansowanego kredytem przedsięwzięcia pewien udział własny kredytobiorcy nie jest zupełnie wymagany na podstawie aktualnych przepisów. Wymóg taki nie wiąże się obecnie ze spełnieniem wymagań, jakie w tym zakresie na instytucje udzielające kredytów hipotecznych nakładają rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego w zbiorze rekomendacji S (*ratio legis* zasady wskazanej w art. 3 ust. 3 pkt 1 zmienianej ustawy), ale jest pochodną warunków określonych w art. 6 ust. 2–4 zmienianej ustawy, tzn. konsekwencją przepisów wskazujących wymagania brzegowe dotyczące maksymalnej kwoty gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego (100 tys. zł) oraz maksymalnej wysokości części kredytu objętego gwarancją Banku Gospodarstwa Krajowego (gwarancja odnosząca się do części kredytu finansującej wymagany na ogólnych zasadach wkład własny, jaki powinien wnieść kredytobiorca, nie może być niższa niż 10% finansowanych wydatków, a w połączeniu z udziałem własnym kredytobiorcy, nie może przekraczać 20%).

W ramach rozwiązań mających na celu lepsze dostosowanie warunków i zasad udzielania kredytów mieszkaniowych w ramach realizacji zmienianej ustawy do zmian, jakie zaszły w otoczeniu makroekonomicznym, przepisy art. 35 pkt 3 lit. a i b projektu ustawy modyfikują ww. warunki dotyczące maksymalnego udziału własnego kredytobiorcy.

Proponuje się, aby maksymalny wkład własny wynosił 20% całości finansowanych kredytem wydatków w przypadku kredytów, do których będzie stosowana gwarancja Banku Gospodarstwa Krajowego (mając na względzie regulacje rekomendacji S), a w przypadku kredytów udzielanych jako kredyty hipoteczne o stałej stopie procentowej lub okresowo stałej stopie procentowej, maksymalnie do 25% kwoty całości wydatków finansowanych kredytem. W przypadku kredytów hipotecznych o okresowo stałej stopie procentowej proponuje się również, aby przyjęte rozwiązanie odzwierciedlało kierowane do sektora bankowego regulacje rekomendacji S. Definicja ekspozycji kredytowej zabezpieczonej hipotecznie, oprocentowanej okresowo stałą stopą procentową, jaką w związku z regulacjami ostrożnościowymi formułuje rekomendacja S, definiuje taki kredyt jako ekspozycję kredytową zabezpieczoną hipotecznie, w przypadku której stopa procentowa ma stały poziom w pewnym okresie kredytowania, po którym jest ustalana na kolejny okres w nowej wysokości lub zastępowana jest stopą zmienną, a okres dla którego stopa procentowa ma stały poziom powinien wynosić minimum 5 lat. Powyższe warunki odnoszące się do maksymalnego udziału wkładu własnego kredytobiorcy w wysokości 20% lub 25% nie będą miały zastosowania w przypadku, gdy wkładem własnym kredytobiorcy będzie wyłącznie nieruchomość gruntowa. Wówczas rodzinny kredyt mieszkaniowy będzie mógł zostać udzielony, jeżeli łączna wysokość wkładu własnego kredytobiorcy i kredytu nie będzie wyższa niż 1 mln zł. Biorąc pod uwagę dynamikę wzrostu kosztów w budownictwie mieszkaniowym, w tym cen działek budowlanych, wartość gruntu stanowi stosunkowo dużą część wartości zabezpieczenia kredytu hipotecznego. Proponowane rozwiązanie umożliwi zatem udział w programie beneficjentom, którzy zamierzają wybudować dom jednorodzinny na własnej działce (przy pomocy finansowania środkami z kredytu), której wartość mogła stanowić barierę wynikającą z warunków określonych w ustawie.

Mając na względzie dopuszczony wyższy procentowy wkład własny kredytobiorcy dla kredytów udzielanych w ramach realizacji zmienianej ustawy, podwyższony zostanie również kwotowy limit wkładu własnego. Zmiana wskaźnika procentowego bez proporcjonalnego zwiększenia powiązanego z tym parametrem limitu kwotowego powodowałaby konieczność zmniejszenia kwoty kredytu, jakiego mógłby udzielić bank dla kredytów o wkładzie własnym wyższym niż 10%. W przypadku kredytów udzielanych z gwarancją Banku Gospodarstwa Krajowego proponowane podwyższenie ze 100 tys. zł do 200 tys. zł maksymalnej kwoty wkładu własnego jest proporcjonalne do zwiększenia dla tych kredytów wskaźnika maksymalnego wkładu własnego z obecnych 10% do 20%. Dla kredytów o udziale własnym przekraczającym 20% będzie to natomiast zmiana neutralna z punktu widzenia gwarancji udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach zmienianej ustawy, z uwagi na brak stosowania do tych kredytów gwarancji. Udzielane w ramach zmienianej ustawy kredyty o stałej lub okresowo stałej stopie procentowej i wskaźniku LtV wyższym niż 80% będą zgodne z ogólnymi zasadami rekomendacji S, nie wymagając tym samym stosowania gwarancji spłaty części kredytu (zgodnie z dodanym w art. 3 ustawy z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym nowym ust. 3b, gwarancja Banku Gospodarstwa Krajowego będzie miała zastosowanie wyłącznie do kredytów udzielanych z wkładem własnym nieprzekraczającym 20%). Rozwinięcie ww. zmian odnoszących się do gwarancji zostało zawarte w art. 35 pkt 6 lit. b projektu ustawy. Przepis ten modyfikuje wartości brzegowe dotyczące łącznej wysokości części kredytu objętej gwarancją wraz z wkładem własnym kredytobiorcy (kwota nie wyższa niż 200 tys. zł, nieprzekraczająca 20% wydatków finansowanych rodzinnym kredytem mieszkaniowym).

Proponowane powyżej zmiany zwiększą atrakcyjność instrumentu wprowadzonego zmienianą ustawą z punktu widzenia osób, które zdołały zaoszczędzić środki na wymagany wkład własny. Ograniczały one będą ryzyko, że dotychczasowe rozwiązania będą skłaniały gospodarstwa domowe do nadmiernego zadłużania się, co w warunkach wysokich stóp procentowych może powodować trudności w spłacie kredytu. Jednocześnie nadal zostanie zachowane wsparcie kredytobiorców nieposiadających wkładu własnego, w formie gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego (w przypadku kredytów, w których kredytobiorca nie zgromadził środków na wkład własny lub wkład własny jest niewielki, nie spełniając ogólnych wymagań rekomendacji S).

Celem wprowadzanej zmiany jest takie uelastycznienie przepisów, aby osoby dysponujące oszczędnościami wyższymi niż 10% wartości nabywanego mieszkania mogły w pełni wykorzystać te środki do jego zakupu w ramach instrumentu wprowadzonego zmienianą ustawą. Po zmianach gwarancję będzie można uzyskać na takim poziomie, jaki jest faktycznie niezbędny do udzielenia kredytu. Przykładowo osoba, która zgromadzi środki o wartości 14% nabywanego mieszkania, nie będzie musiała sztucznie obniżać wnoszonego wkładu własnego, tylko będzie mogła go w pełni wykorzystać, otrzymując gwarancję w brakującym do uzyskania tego kredytu wymiarze 6%. Zrówna to dostęp do systemu spłat rodzinnych, pozwalając na skorzystanie z niego zarówno przez kredytobiorców, którzy posiadając wysoką zdolność kredytową nie zdołali zaoszczędzić środków na wymagany wkład własny, jak i przez kredytobiorców, którzy dysponując często niższymi dochodami, środki takie zgromadzili i dla których są one niejednokrotnie warunkiem uzyskania kredytu (z uwagi na zdolność kredytową).

W okresie relatywnie wysokich rat kapitałowo-odsetkowych związanych ze wzrostem oprocentowania i inflacją ww. propozycje poszerzą również grupę rodzin zaciągających kredyt hipoteczny, którym urodziło się dziecko, objętych pomocą w spłacie kredytu. W warunkach zawirowań gospodarczych, spowodowanych wojną w Ukrainie, jest bowiem uzasadnione w znacznie większym stopniu niż to miało miejsce w okresie uchwalenia zmienianej ustawy, aby rodzina stojąca przed decyzją zaciągnięcia kredytu na jedyne własne mieszkanie mogła zakładać uzyskanie wsparcia w spłacie kredytu hipotecznego w przypadku urodzenia się dziecka nie tylko w przypadku, gdy zobowiązanie kredytowe zaciągane jest bez zaangażowania środków własnych lub z udziałem własnym nie większym niż 10%.

Ponadto proponowane zmiany dotyczące udzielanych kredytów mieszkaniowych, w ramach realizacji zmienianej ustawy, będą wspierały proces wprowadzania do oferty całego sektora bankowego bardziej bezpiecznych dla kredytobiorców mieszkaniowych kredytów hipotecznych o stałej stopie procentowej lub okresowo stałej stopie procentowej. Zgodnie z nową rekomendacją S, oferowane klientom detalicznym mieszkaniowe kredyty hipoteczne o stałej stopie procentowej lub okresowo stałej stopie procentowej mają stanowić obowiązkowo część oferty kredytowej instytucji udzielających kredytów hipotecznych. Po zmianach instrument wprowadzonych zmienioną ustawą kredytów mieszkaniowych będzie wspierał proces, którego celem jest zwiększenie stopnia korzystania przez osoby zaciągające kredyty mieszkaniowe z bardziej bezpiecznych dla kredytobiorców kredytów hipotecznych o stałej stopie procentowej lub okresowo stałej stopie procentowej.

W pozostałym zakresie celem zmian proponowanych w art. 35 pkt 3 lit. b projektu jest określenie warunków udzielenia rodzinnego kredytu mieszkaniowego, w sytuacji gdy wkład własny kredytobiorcy stanowi nieruchomość gruntowa, a także wykluczenie ryzyka zmiany waluty udzielanego w ramach realizacji zmienianej ustawy kredytu mieszkaniowego w trakcie jego spłaty, co było celem wprowadzenia warunku wskazanego w art. 3 ust. 3 pkt 2 zmienianej ustawy. Zgodnie z tym przepisem jednym z warunków, jakie powinien spełniać kredyt hipoteczny objęty na podstawie ww. ustawy gwarancją Banku Gospodarstwa Krajowego, jest udzielenie tego kredytu w walucie polskiej. Przyjęte w tym zakresie rozwiązanie ma zabezpieczać kredytobiorcę przed ryzykiem wpływu kursów walut na zmianę wysokości raty spłaty kredytu mieszkaniowego lub zmianę pozostającej do spłaty kwoty tego kredytu.

Ponieważ w aktualnym stanie prawnym zmieniana ustawa określa wyłącznie kwalifikowaną walutę, w jakiej ma być udzielany objęty jej przepisami kredyt mieszkaniowy, w celu zapewnienia, że tak określona zasada neutralności kursowej będzie miała zastosowanie w całym okresie spłaty kredytu mieszkaniowego, a nie wyłącznie w okresie jego udzielenia, w projekcie proponuje się wyłączenie stosowania do udzielanych w ramach realizacji zmienianej ustawy kredytów mieszkaniowych przepisu art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1027, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem w przypadku umowy o kredyt hipoteczny w walucie obcej bank – na wniosek kredytobiorcy – jest obowiązany po spełnieniu pewnych warunków dokonać zmiany waluty umowy na inną walutę. Obowiązek ten występuje po stronie banku, w przypadku gdy kredytobiorca, według stanu na dzień dokonania ostatniej oceny zdolności kredytowej dotyczącej kredytu, uzyskuje w tej walucie większość swoich dochodów, większość posiadanych środków finansowych lub innych aktywów wycenianych jest w tej walucie lub waluta ta jest walutą państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w którym konsument miał miejsce zamieszkania w dniu zawarcia umowy o kredyt hipoteczny (lub w którym ma miejsce zamieszkania w dniu złożenia wniosku). Zaproponowane wyłączenie stosowania art. 6 ust. 2 jest w tym kontekście zasadne, ponieważ w pewnych przypadkach umowa udzielanego w ramach realizacji zmienianej ustawy kredytu mieszkaniowego, jako kredytu udzielanego zawsze w walucie polskiej, może zostać, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 23 ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami, uznana za umowę o kredyt hipoteczny w walucie obcej w rozumieniu tej ustawy. Przypadki te będą odnosiły się do tych kredytów mieszkaniowych, których kredytobiorcą jest prowadzący gospodarstwo domowe poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W art. 35 pkt 4 projektu ustawy poza zmianą uwzględniającą możliwości udzielania kredytu w ramach realizacji zmienianej ustawy nowej grupie kredytobiorców, jaką są członkowie kooperatyw mieszkaniowych (lit. a), proponuje się podniesienie o 0,1 pkt procentowego wartość współczynników wyznaczających limity cen mieszkań w przeliczeniu na 1 m2 powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, do wysokości których zgodnie z przepisami zmienianej ustawy może zostać udzielony kredyty mieszkaniowy (lit. b). Proponowana zmiana bierze pod uwagę rosnące koszty energii, okresowe ograniczenia podaży materiałów budowlanych i deficyty na rynku pracy w sektorze budowlanym, powodowane wojną w Ukrainie, tj. wysoką inflację i dynamikę wzrostu kosztów w budownictwie mieszkaniowym w okresie od uchwalenia zmienianej ustawy. Proponuje się, aby określony w art. 4 ust. 2 zmienianej ustawy współczynnik dla rynku pierwotnego był ustalony na poziomie 1,4 /obecnie 1,3/, zaś dla rynku wtórnego na poziomie 1,3 /obecnie 1,2/. Proponowana korekta będzie miała charakter jednorazowy i urealniający. Z uwagi na przesunięcia czasowe między datą ogłaszania i obowiązywania wskaźników wartości odtworzeniowej a okresem, do którego te dane się odnoszą (dane opierają się na raportowanych do Głównego Urzędu Statystycznego informacjach o kosztach budowy oddawanych do użytkowania mieszkań w budownictwie wielorodzinnym, a więc obejmują wstecz ok. 2-letni okres realizacji inwestycji), zmiany wysokości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, ogłaszane w najbliższych kwartałach, nie będą odzwierciedlały skokowych wzrostów wywołanych wojną w Ukrainie. W przypadku oceny, że ustąpiły przesłanki uzasadniające urealnienie wartości wskaźników ustawowych, parametry te będą mogły zostać skorygowane i ponownie obniżone – zgodnie z art. 4 ust. 3 zmienianej ustawy. Rada Ministrów posiada bowiem uprawnienie do określenia w drodze rozporządzenia niższej wysokość współczynników, mając na względzie bieżące ceny transakcyjne i ofertowe na rynku lokali mieszkalnych, zmianę poziomu kosztów budowy lokali mieszkalnych oraz ograniczanie ryzyka działań spekulacyjnych, mogących skutkować nieuzasadnionym wzrostem cen tych lokali.

W związku z proponowanym zwiększeniem możliwości wykorzystania wsparcia w formie spłat rodzinnych również przez te gospodarstwa domowe, które zdołały zaoszczędzić środki na wkład własny w kwocie nawet 25% finansowanych wydatków, w art. 35 pkt 5 lit. a projektu proponuje się utrzymać obecny zakres stosowania wyjątku od zasady, zgodnie z którą osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o gwarantowany kredyt mieszkaniowy nie mogą posiadać prawa własności lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego oraz nie może przysługiwać im spółdzielcze prawa do takiego lokalu lub domu. W aktualnym stanie prawnym rodziny mające co najmniej 2 dzieci mogą uzyskać na podstawie zmienianej ustawy kredyt mieszkaniowy również w przypadku posiadania mieszkania (nie więcej niż jednego). Dodatkowo w przypadku rodzin posiadających w czasie udzielenia kredytu 2, 3 lub 4 dzieci powierzchnia użytkowa tego drugiego mieszkania nie może przekraczać limitu wskazanego w zmienianej ustawie, wynoszącego odpowiednio 50 m2, 75 m2 i 90m2.

Proponuje się, aby po zmianach rozwiązanie to było nadal stosowane wyłącznie w odniesieniu do kredytobiorców zaciągających kredyt na obecnie obowiązujących zasadach zmienianej ustawy, tj. zaciągających mieszkaniowy kredyt hipoteczny bez wkładu własnego lub z udziałem własnym kredytobiorcy nieprzekraczającym 10% kwoty finansowanych wydatków. Uzasadnieniem obowiązującego wyjątku od ustawowej zasady nieposiadania przez kredytobiorcę innego własnego mieszkania w odniesieniu do rodzin z co najmniej 2 dzieci jest relatywnie trudniejsza sytuacja rodzin z dziećmi, które do czasu nabycia lub wybudowania mieszkania lepiej dostosowanego do potrzeb rodziny wielodzietnej powinny mieć zapewnioną możliwość zaspokajania potrzeby mieszkaniowych bez konieczności zbycia obecnego mieszkania – nie mając środków na wkład własny w kwocie pozwalającej uzyskać kredyt.

Drugą zmianą proponowaną w art. 35 pkt 5 projektu ustawy (lit. b) jest liberalizacja warunku, zgodnie z którym osoby wchodzące w skład gospodarstwa domowego ubiegającego się o kredyt mieszkaniowy na podstawie zmienianej ustawy nie mogą posiadać prawa własności lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz nie mogą przysługiwać im spółdzielcze prawa do takiego lokalu lub domu. Ponadto w okresie 5 lat poprzedzających złożenie wniosku o kredyt nie mogły one dokonać zbycia ww. praw w drodze darowizny, w przypadku gdy beneficjentami tego przeniesienia byłyby osoby korzystające ze zwolnienia od podatku z tytułu darowizny (to ostatnie ograniczenie ma zapobiegać pozornemu przenoszeniu własności na osoby bliskie jedynie w celu skorzystania z instrumentu kredytowego dającego prawo do spłat rodzinnych). Proponuje się, aby w okresie 5 lat poprzedzających złożenie wniosku o kredyt, dokonanie darowizny na rzecz osoby zaliczanej do I albo II grupy podatkowej nie było objęte obecnym ograniczeniem, jeżeli przedmiotem darowizny jest udział we współwłasności lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego nie większy niż 50%, a osoba obdarowana posiadała wcześniej udział w tej współwłasności. Darowizna części ułamkowej prawa do mieszkania, nie większej niż ½, na rzecz drugiego współwłaściciela będącego rodziną jest najczęściej związana z pozyskaniem części ułamkowej prawa w drodze spadku i przekazania w drodze darowizny tego prawa innemu spadkobiercy w rodzinie. W takim przypadku wykluczenie możliwości udzielenia kredytu mieszkaniowego na podstawie przepisów zmienianej ustawy w okresie 5 lat od dokonania takiej czynności jest nieuzasadnione.

W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych sygnalizowanych w procesie wdrażania zmienianej ustawy, które odnosiły się do udzielania spłaty rodzinnej, w przypadkach kredytów wypłacanych w transzach, jeżeli powiększenie się gospodarstwa domowego kredytobiorcy nastąpiło w okresie po podpisaniu umowy kredytowej, ale przed uruchomieniem pełnej kwoty kredytu, w art. 35 w pkt 7 lit. b oraz w pkt 8 lit. a projektu ustawy zaproponowano zmiany uwzględniające sytuację takich kredytobiorców. Biorąc pod uwagę, że w ww. przypadkach urodzenie dziecka następowałoby przed pełnym uruchomieniem kredytu, tj. w okresie, w którym kredytobiorca nie rozpoczął jeszcze spłaty kapitału, dla uniknięcia interpretacji, zgodnie z którą ww. kredytobiorcy nie są wyłączeni z możliwości uzyskania spłaty rodzinnej, w art. 7 ust. 1 pkt 3 zmienianej ustawy doprecyzowano, że jednym z warunków uzyskania spłaty rodzinnej jest powiększenie się gospodarstwa domowego kredytobiorcy o drugie albo kolejne dziecko po dniu udzielenia kredytu mieszkaniowego. Biorąc również pod uwagę, że w tych przypadkach barierą dla uzyskania spłaty rodzinnej mogłaby okazać się zasada określona obecnie w art. 8 ust. 1 pkt 2 zmienianej ustawy, zgodnie z którą zlecenie spłaty rodzinnej – uruchamiające proces wypłaty środków przez Bank Gospodarstwa Krajowego – powinno zostać złożone przez kredytobiorcę nie później niż rok, licząc od dnia powiększenia się gospodarstwa domowego. zaproponowano, aby spłata rodzinna była dokonywana na zlecenie kredytobiorcy składane w terminie roku od pierwszego uruchomienia środków udzielonego zgodnie ze zmienianą ustawą kredytu mieszkaniowego. Proponowana zmiana uwzględnia, że pierwsze uruchomienie środków, w przypadku części kredytów uruchamianych w transzach, mogłoby następować w dłuższym okresie niż rok od zawarcia umowy kredytowej. Ponadto art. 7 ust. 1 został uzupełniony o dodatkowe warunki dokonania przez Bank Gospodarstwa Krajowego spłaty rodzinnej, tj. brak ogłoszenia w stosunku do kredytobiorcy upadłości (upadłość osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej ogłoszona na podstawie przepisów tytułu V części trzeciej ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 1520)) oraz brak dokonania przedterminowej spłaty części rodzinnego kredytu mieszkaniowego.

Zmiany zaproponowane w art. 35 pkt 7 lit. b oraz pkt 8 lit. a projektowanej ustawy należą do zmian mających charakter ogólny, tj. nie odnoszą się one wyłącznie do rodzinnych kredytów mieszkaniowych, które będą udzielane członkom kooperatywy mieszkaniowej. Z uwagi na szczególny charakter inwestycji mieszkaniowych kooperatyw mieszkaniowych, ich uwzględnienie w tym kontekście jest jednak dodatkowym uzasadnieniem projektowanych zmian. Kredyt udzielony na inwestycję członkowi kooperatywy mieszkaniowej będzie uruchamiany przede wszystkim w transzach, przy czym okres od uruchomienia pierwszej transzy kredytu do rozpoczęcia spłaty rat kapitałowych przez kredytobiorcę może być dłuższy niż analogiczny okres związany np. z inwestycją deweloperską.

W art. 35 pkt 7 lit. c i d projektu ustawy proponuje się uzupełnienie warunków niezbędnych dla dokonania przez Bank Gospodarstwa Krajowego spłaty rodzinnej o dodatkowe warunki, zgodnie z którymi wobec kredytobiorcy nie została ogłoszona upadłość, a także brak możliwości w okresie 3 lat od dnia udzielenia kredytu mieszkaniowego dokonania przez kredytobiorcę przedterminowej spłaty części kredytu, z wyjątkiem przypadku, w którym przedterminowa spłata dotyczy części kredytu objętej gwarancją Banku Gospodarstwa Krajowego lub jest związana z już uzyskaną inną spłatą rodzinną. Celem wprowadzenia tej zmiany jest ograniczenie przypadków, w których kredyt mieszkaniowy, udzielony na warunkach zmienianej ustawy, będzie zaciągany przez kredytobiorców, którzy nie borykają się z problemem niewystarczających środków na wkład własny (jako osoby spłacające jednorazowo część kredytu niezwłocznie lub w niedługim czasie po zawarciu umowy kredytowej), zaciągając „chwilowo” wyższy kredyt wyłącznie w celu znalezienia się w systemie spłat rodzinnych (której to pomocy są pozbawione osoby zaciągające kredyty mieszkaniowe na odpowiednio niższe kwoty, z większym wkładem własnym i poza instrumentem zmienianej ustawy).

Pozostałe projektowane przepisy zmieniające ustawę z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym mają charakter doprecyzowujący i należą do nich:

* wskazanie sposobu postępowania banku kredytującego w przypadku, w którym zlecenie spłaty rodzinnej nie może zostać przekazane do Banku Gospodarstwa Krajowego z uwagi na niespełnienie części warunków (w art. 35 pkt 8 lit. b projektowanej ustawy proponuje się, aby w art. 8 ust. 4 zmienianej ustawy został wprowadzony obowiązek poinformowania kredytobiorcy o odmowie realizacji zlecenia przez bank kredytujący w przypadku, w którym do końca kwartału kalendarzowego, w którym złożone zostało zlecenie spłaty rodzinnej, nie jest spełniony warunek wskazany w art. 7 ust. 2 zmienianej ustawy, tj. kredytobiorca nie spłacił kredytu w kwocie skutkującej wygaśnięciem gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego – bez spełnienia tego warunku zlecenie spłaty rodzinnej nie może zostać zrealizowane, jednak aktualnie ustawa nie wskazuje sposobu, w jakim bank powinien dokonać odmowy);
* zmiany wpływające na sprawność obsługi spłat rodzinnych, przewidujące dopuszczenie wprost w zmienianej ustawie trybu przekazywania do Banku Gospodarstwa Krajowego zleceń tych spłat w formie elektronicznej oraz wskazanie, że dokumenty składane przez kredytobiorcę wraz ze zleceniem spłaty rodzinnej do banku kredytującego przekazywane są do Banku Gospodarstwa Krajowego wyłącznie, jeśli Bank Gospodarstwa Krajowego będzie o to wnioskował (skoro bank kredytujący weryfikuje kompletność złożonych zleceń, dalsze przekazywanie do Banku Gospodarstwa Krajowego dokumentacji nie jest zasadne). Rozwiązania te, których wprowadzenie bezpośrednio w zmienianej ustawie postulował Bank Gospodarstwa Krajowego, operacyjnie zaangażowany w jej realizację, wprowadzone zostałyby przez nadanie nowego brzmienia art. 8 ust. 5 zmienianej ustawy (art. 35 pkt 8 lit. b projektowanej ustawy) oraz dodanie ust. 5a i 5b w art. 8 zmienianej ustawy (art. 35 pkt 8 lit. c projektowanej ustawy);
* wskazanie bezpośrednio w art. 8 ust. 6 zmienianej ustawy (art. 35 pkt 8 lit. d projektowanej ustawy), że dniem dokonania spłaty rodzinnej będzie dzień otrzymania środków przez bank kredytujący, przez dokonane wg stanu na ten dzień zaliczenie otrzymanych środków na poczet spłaty kapitału kredytu mieszkaniowego. Przepis obecnie obowiązujący wskazuje 30-dniowy termin, w jakim Bank Gospodarstwa Krajowego jest zobowiązany dokonać spłaty rodzinnej po otrzymaniu od banku kredytującego zlecenia kredytobiorcy. Obecnie obowiązujące brzmienie w ocenie Banku Gospodarstwa Krajowego budzi wątpliwości interpretacyjne;
* możliwość wykorzystania, zgodnie z dodawanym ust. 12 w art. 8 zmienianej ustawy (art. 35 pkt 8 lit. e projektowanej ustawy), w ramach dochodzenia roszczeń z tytułu należnych, a niedokonanych przez kredytobiorców zwrotów spłat rodzinnych, w przypadkach wynikających obecnie z ustawy, odpowiednich rozwiązań wynikających z ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Z uwagi na nałożone na Bank Gospodarstwa Krajowego powiązane ze sobą zadania dotyczące udzielania gwarancji spłaty kredytu oraz udzielania spłat rodzinnych w ramach jednego instrumentu, możliwość wprowadzenia jednolitych rozwiązań wykorzystywanych w procesie dochodzenia ewentualnych roszczeń z obu ww. tytułów jest propozycją postulowaną przez Bank Gospodarstwa Krajowego jako rozwiązanie najbardziej efektywne.

Przepis art. 36 projektu uwzględnia przypadki kredytobiorców, którym został udzielony gwarantowany kredyt mieszkaniowy przed wejściem w życie zmian dotyczących zmiany umowy kredytu przez podwyższenie wkładu własnego kredytobiorcy oraz wcześniejszej spłaty części kredytu do wysokości odpowiadającej temu podwyższeniu. Proponuje się, aby osoby takie otrzymały uprawnienie do ww. czynności bez jakichkolwiek dodatkowych opłat, w sposób zgodny z obowiązującym po dniu 1 stycznia 2023 r. brzmieniem zmienianej ustawy, w drodze aneksu umowy kredytowej dokonanego na wniosek kredytobiorcy, złożony w terminie do dnia 31 marca 2023 r. (dotyczy kredytów udzielonych przed 1 stycznia 2023 r.).

Zgodnie z art. 37 i art. 38 w przypadkach, w których wniosek o udzielenie kredytu zostanie złożony przez kredytobiorcę w bieżącym 2022 r. i nie zostanie rozpatrzony przed 1 stycznia 2023 r. oraz gdy zlecenie dokonania spłat rodzinnych zostało złożone przed dniem wejścia w życie niniejszego projektu ustawy, stosuje się przepisy zmienianej ustawy, modyfikujące wymagania dotyczące wkładu własnego.

Przewiduje się, że w większości przepisy projektowanej ustawy wejdą w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Ponieważ ustawa wprowadza nowe rozwiązania i nie wiąże wejścia w życie przepisów dotyczących kooperatyw mieszkaniowych z konkretną datą albo zdarzeniem, zaproponowano podstawowy termin wejścia w życie aktu normatywnego, wynikający z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Wyjątkiem od 14-dniowej *vacatio legis* będzie część przepisów projektowanej ustawy (art. 31, art. 32 i art. 35–38), z którymi w głównej mierze będzie wiązała się zmiana formuły instrumentu „gwarantowanych kredytów mieszkaniowych” na instrument „rodzinnych kredytów mieszkaniowych”. Proponuje się, aby ww. przepisy weszły w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. Dłuższy okres *vacatio legis* jest związany m.in. z koniecznością wdrożenia przez Bank Gospodarstwa Krajowego i banki kredytujące rozwiązań, jakie wprowadzi w zakresie rodzinnych kredytów mieszkaniowych nowelizacja zmienianej ustawy. Proponowana dzienna data wejścia w życie przepisów wynika z charakteru instrumentów wsparcia realizowanych na podstawie zmienianej ustawy, jaką jest pomoc w zaciągnięciu i spłacie kredytów mieszkaniowych kierowana do indywidualnych gospodarstw domowych (jeśli to możliwe zmiana istotnych warunków zmienianej ustawy z początkiem roku jest wskazana).

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

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

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

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

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

Stosownie do art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt ustawy został zamieszczony w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Zgodnie z art. 5 tej ustawy oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji.

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

1. Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego. [↑](#footnote-ref-1)
2. Warunek dotyczący minimalnej liczby osób działających w formule kooperatywy mieszkaniowej nie jest stosowany w przypadku, gdy zmniejszenie liczby osób współpracujących do dwóch w toku działania w tej formule jest spowodowane śmiercią członka kooperatywy. [↑](#footnote-ref-2)
3. Na taką rolę notariusza zwracała również uwagę Rada Legislacyjna, przedstawiając opinię do jednej z wcześniejszych wersji projektu. [↑](#footnote-ref-3)
4. Uchwała nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. poz. 1235). [↑](#footnote-ref-4)
5. Liczba ta jest zatem niezależna od późniejszych zmian umowy stanowiącej podstawę współdziałania członków kooperatywy mieszkaniowej. [↑](#footnote-ref-5)
6. B. Banaszak, komentarz do art. 18, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis, Nb. 7. [↑](#footnote-ref-6)
7. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 maja 2005 r., K 16/04, OTK-A 2005/5/51; zob. również: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK-A 2011/3/22. [↑](#footnote-ref-7)
8. Jak wcześniej wspomniano, inwestycja mieszkaniowa nie musi jednak obejmować obu tych rodzajów zasobu mieszkaniowego. W konsekwencji również informacja odnosi się jedynie do rodzaju zasobu obejmowanego inwestycją. [↑](#footnote-ref-8)
9. W przypadku spełnienia wymogów ustawowych bonifikata będzie mogła zostać przyznana nawet przed upływem okresu 5 lat od daty sprzedaży (np. w przypadku rozłożenia ceny nieruchomości na raty na okres 5 lat). [↑](#footnote-ref-9)
10. Oznacza to, że nabyta nieruchomość gminna nie może być przeznaczona np. do wykorzystania pod komercyjne miejsca parkingowe, skład itp. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ograniczenie to nie wyłącza jednak możliwości przeznaczenia części powierzchni użytkowej na pomieszczenia służące wspólnemu użytkowi przyszłych właścicieli, np. siłownię, świetlicę czy suszarnię. Pomieszczenia te mogą bowiem funkcjonować jako część nieruchomości wspólnej. [↑](#footnote-ref-11)