******

Warszawa, 26 sierpnia 2021 r.

**Opinia**

dotyczy: *projektu ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz o zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych z 18.08.2021 r.*

**W projekcie brakuje odpowiedzi na prawidłowo zdiagnozowane problemy rynku**

**Business Centre Club z aprobatą przyjął koncepcję wprowadzenia ułatwień w realizacji prywatnych inwestycji mieszkaniowych na własne potrzeby oraz popieranie spółdzielczych form budownictwa.**

**W *projekcie ustawy o kooperatywach mieszkaniowych oraz o zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych* zabrakło jednak odpowiedzi na prawidłowo zdiagnozowane problemy rynku: brak mieszkań oraz domów mieszkalnych w przystępnych cenach, a w samych przepisach jest szereg nieścisłości i usterek.**

**Projekt wymaga dalszych prac, zwłaszcza gruntownego i ponownego przeanalizowania jego założeń. Podkreślamy, że instytucja kooperatywy mieszkaniowej miałaby sens i mogłaby mieć istotne znaczenie, gdyby została znacząco zliberalizowana w stosunku do kształtu zaproponowanego w projekcie, np. poprzez umożliwienie realizacji inwestycji w formie kooperatywy nie tylko dla minimum 3 osób fizycznych, ale też dla innych podmiotów (na zasadach podobnych do funkcjonujących wcześniej Towarzystw Budownictwa Społecznego).**

W uzasadnieniu projektu czytamy, że zasadniczy cel to wsparcie realizacji inwestycji mieszkaniowych, w tym realizacja założenia zawartego w Narodowym Programie Mieszkaniowym (uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego. Zdaniem BCC, tworzenie nowych rodzajów podmiotów gospodarczych może nie być adekwatnym środkiem polityki mieszkaniowej. Problemem są bowiem wysokie (wciąż rosnące) koszty i stopień skomplikowania inwestycji mieszkaniowych, a nie forma ich realizacji. Przypominamy, że cele Narodowego Programu Mieszkaniowego wprost dotyczą rozwoju spółdzielczych form budownictwa (w rozumieniu prawa spółdzielczego), a nie tworzenia nowych bytów prawnych o charakterze zbliżonym do spółki cywilnej (jednak o znacznie ograniczonej elastyczności), do czego w praktyce mógłby sprowadzić się projekt o kooperatywach mieszkaniowych.

BCC krytycznie ocenia uzasadnienie projektu, które w znacznej części zawiera polityczną deklarację, zamiast konkretnych danych i odwołań do badań, które mogłyby być poparciem stawianych tez. Uzasadnienie sformułowano w formie ciągłego wywodu, bez odwołania do poszczególnych jednostek redakcyjnych projektu, co sprawia wrażenie „oderwania” od części merytorycznej, w której wskazujemy na poniższe zapisy:

* **brak definicji legalnej kooperatywy mieszkaniowej (art. 2, art. 4 projektu) –** projekt nie zawiera legalnej definicji kooperatywy mieszkaniowej, przez co zdaniem BCC funkcjonowanie takiego podmiotu w praktyce będzie utrudnione. Kooperatywa mieszkaniowa jest opisywana od strony przedmiotowej, tj. działalności w ramach przedsięwzięcia [*Członkowie kooperatywy mieszkaniowej współdziałają w celu realizacji inwestycji mieszkaniowej.* Inwestycją mieszkaniową jest natomiast w rozumieniu projektu (zgodnie z art. 2 ust. 1) […] *realizowane przez członków kooperatywy mieszkaniowej albo przez spółdzielnię mieszkaniową przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane służące zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych członków tej kooperatywy mieszkaniowej albo członków tej spółdzielni mieszkaniowej, oraz osób z nimi zamieszkujących, polegające na: 1) nabyciu nieruchomości gruntowej i wybudowaniu na niej co najmniej jednego budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub 2) nabyciu nieruchomości gruntowej i wybudowaniu na niej budynków mieszkalnych jednorodzinnych, jeżeli łączna liczba samodzielnych lokali mieszkalnych* […] *zwanych dalej „lokalami mieszkalnymi”, lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w których nie wyodrębniono lokalu, jest większa niż dwa, lub 3) nabyciu nieruchomości gruntowej zabudowanej co najmniej jednym budynkiem oraz przeprowadzeniu robót budowlanych, po zakończeniu których częściami składowymi nabytego gruntu będą budynek lub budynki obejmujące: a) lokale mieszkalne lub b) budynki mieszkalne jednorodzinne, w których nie wyodrębniono lokalu – w łącznej liczbie większej niż dwa.*],
* **brak podmiotowości i odrębności prawnej kooperatywy mieszkaniowej (art. 1 – 10 projektu)** – kooperatywy mieszkaniowe mają w założeniu stanowić specyficzny rodzaj ograniczonych spółek cywilnych, lub zgoła wprost spółki cywilne osób fizycznych, konkretnego przeznaczenia. W projekcie nie przewidziano wyposażenia takiej kooperatywy nie tylko w osobowość prawną, ale nawet w zdolność prawną [*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*.] Zdaniem BCC, lepsze byłoby wprowadzenie chociażby nowego rodzaju umowy nazwanej lub dodanie pojedynczych przepisów do norm regulujących spółkę cywilną (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.)) przez wprowadzenie specyficznej spółki cywilnej – kooperatywy mieszkaniowej. Nowy byt prawny o niedookreślonych cechach i bez odrębności prawnej (będący de facto umową cywilnoprawną osób fizycznych), będzie mniej atrakcyjny niż już istniejące konstrukcje prawne, chociażby spółdzielnie o podobnym przeznaczeniu,
* **wymóg uczestnictwa co najmniej trzech osób fizycznych w kooperatywie mieszkaniowej (art. 5 i art. 8 projektu)** – zdaniem BCC, o ile inwestycje mieszkaniowe nie byłyby realizowane przez dewelopera w postaci fikcyjnej kooperatywy mieszkaniowej, z obejściem przepisów prawa (o czym poniżej), zebranie i organizacja co najmniej trzech osób, nieprowadzących działalności gospodarczych, które miałyby zawrzeć skomplikowaną umowę i ponieść znaczne koszty na ryzykowną inwestycję wydaje się wysoce nieprawdopodobne. Przy takiej konstrukcji kooperatywy mieszkaniowej pozostanie ona faktycznie niewykorzystana w obrocie rynkowym, w szczególności jako wysoce ryzykowny wehikuł inwestycyjny. Wymóg udziału trzech osób jest arbitralny i nieuzasadniony. Naszym zdaniem, niezrozumiałe jest rozróżnienie przypadków zmniejszenia liczby członków kooperatywy wskutek śmierci członka kooperatywy oraz wskutek jakichkolwiek innych okoliczności oraz okoliczności ewentualnego wygaśnięcia umowy,
* **założenia ekonomiczne kooperatywy mieszkaniowej** –wątpliwy wydaje się również interes gospodarczy deklarowany w projekcie w tworzeniu kooperatywy. Po pierwsze, kooperatywa mieszkaniowa miałaby ograniczać koszty realizacji inwestycji (przy czym wyłącznie *przy założeniu, że inwestycja przebiegnie zgodnie z planem)*. Mając na uwadze, że kooperatywy mieszkaniowe miałyby być tworzone ze swojej istoty przez nieprofesjonalistów, którzy nie zajmują się na co dzień budownictwem, lecz przez osoby fizyczne planujące zaspokoić własne potrzeby mieszkaniowe, założenie takie wydaje się daleko posunięte. Pominięto okoliczność, że w przypadku dużych podmiotów (na przykład deweloperów) oszczędności wynikają właśnie ze skali inwestycji i silnej pozycji rynkowej. Inwestycje realizowane w niewielkich rozmiarach i przez małe grupy prawdopodobnie będą zatem efektywnie droższe w realizacji. Takie założenie mogłoby być uzasadnione, gdyby zgodzić się z fragmentem uzasadnienia: *część prac członkowie kooperatyw wykonują we własnym zakresie i nie płacą marży zysku podwykonawcom i deweloperom.* Wymóg ani postulat nie są odzwierciedlone w projekcie. BCC ocenia, że to kolejne daleko idące założenie, które rozminie się z rzeczywistością i nie odpowie na rzeczywiste potrzeby rynku i obrotu. Projekt nie przewiduje również regulacji skutecznie zapobiegających wykorzystaniu nieruchomości nabytej w ramach kooperatywy w celach komercyjnych,
* **ryzyko obejścia prawa – przepisów deweloperskich – poprzez kooperatywę mieszkaniową –** zaproponowana konstrukcja prawna kooperatywy mieszkaniowej może stanowić sposób na obejście chociażby przepisów tzw. ustawy deweloperskiej (Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1805 z późn. zm.), zapewniającej liczne mechanizmy ochronne dla nabywców lokali. Łatwa do wyobrażenia jest sytuacja, w której deweloper zajmujący się profesjonalnie realizacją kameralnych inwestycji, oferować będzie produkt inwestycyjny w postaci pakietu: udziału w umowie kooperatywy mieszkaniowej i jednocześnie zawieranej umowy generalnego wykonawstwa przez dewelopera (projekt nie stoi na przeszkodzie takim konstrukcjom). W ten sposób z dewelopera zdjęta zostałaby odpowiedzialność (w tym ekonomiczna i prawna) jako inwestora (tę rolę przejęliby finalni nabywcy) a deweloper i tak mógłby osiągnąć założone cele finansowe minimalizując własne ryzyka związane z procesem budowlanym. Mając na uwadze obecną sytuację na rynku nieruchomości (zwłaszcza nieruchomości mieszkalnych) i swoistą „chłonność” rynku na wszelkie nowe inwestycje, nawet obniżonej jakości, taka konstrukcja zdaniem BCC wydaje się prawdopodobna, a jednocześnie całkowicie wypaczałaby zawarty cel regulacji,
* **zbywanie nieruchomości przez gminę na rzecz kooperatyw mieszkaniowych (Art. 11 - 13 projektu)** –według BCC zdecydowanie negatywnie należy ocenić zaproponowaną regulację dotyczącą możliwości ograniczenia przez gminę zbycia nieruchomości do kooperatyw mieszkaniowych oraz spółdzielni mieszkaniowych. Taka regulacja w pierwszej kolejności powinna znaleźć się w przepisach o gospodarce nieruchomościami lub w przepisach ustrojowych o samorządzie gminnym, a nie wustawie szczególnej. Taka regulacja stanowi istotne naruszenie zasad konkurencji i dostępu do rynku. W sposób całkowicie arbitralny i dowolny gminy mogłyby bowiem pomijać w przetargach na sprzedaż nieruchomości inne podmioty prowadzące działalność komercyjną,
* **prawo odkupu gminy (art. 17 projektu)** – BCC krytycznie ocenia obligatoryjne zastrzeżenie prawa odkupu nieruchomości przez gminę. Pomijając wcześniejsze uwagi odnośnie do ewentualnego prawa pierwokupu, zastrzeżenie obligatoryjnego prawa odkupu jest środkiem nieproporcjonalnym. Z jednej strony prawo odkupu znacząco zmniejszy wartość oraz atrakcyjność nieruchomości nim obciążonej, utrudniając jej ewentualne dalsze zbycie przez właściciela. Nadto, samo prawo odkupu miałoby być uzależnione od spełnienia wymagań określonych przez radę gminy w odpowiedniej uchwale. Tym samym, potencjalnie gmina mogłaby zastrzec szerokie prawo odkupu nieruchomości z pokrzywdzeniem inwestorów inwestycji mieszkaniowej,
* **bonifikata (art. 21 projektu)** – ta możliwość i regulacja zasługuje na aprobatę. Szczegółowe rozwiązania są jednak zbyt skomplikowane, trudno zrozumiałe i drobiazgowe. W praktyce może to utrudnić udzielanie bonifikat (lub też – patrząc z przeciwnej perspektywy – ułatwić uchylanie się od ich udzielania). W szczególności negatywnie ocenić należy w opinii BCC ustanowione przesłanki udzielenia bonifikaty, które mogą być uznane za zbyt wymagające i zbyt daleko idące: wymóg braku prowadzenia działalności gospodarczej na nieruchomości (co mogło przecież mieć miejsce z wielu powodów niesprzecznych z ideą kooperatywy mieszkaniowej), wymóg braku wyodrębnienia lokali niemieszkalnych (co wszak przekreśliłoby możliwość wyodrębnienia komórek lokatorskich lub garażu podziemnego), wymóg braku najmu/dzierżawy/użyczenia (które mogą być niesprzeczne z zaspokajaniem własnych potrzeb mieszkaniowych – np. najem/dzierżawa/użyczenie części lokalu w którym dana osoba zamieszkuje). Szczególnie ostatni zapis, tj. zakaz użyczenia, jawi się jako nadmiernie surowy i formalny.

Kontakt:

****

**dr Łukasz Bernatowicz**

wiceprezes BCC

ekspert BCC ds. infrastruktury, prawa budowlanego i zamówień publicznych

tel. 502 066 619, e-mail: [lukasz.bernatowicz@bcc.org.pl](mailto:lukasz.bernatowicz@bcc.org.pl)

**Emil Muciński**

rzecznik, dyrektor Instytutu Interwencji Gospodarczych

Business Centre Club

tel. 602 571 395 e-mail: [emil.mucinski@bcc.org.pl](mailto:emil.mucinski@bcc.org.pl); [instytut@bcc.org.pl](mailto:instytut@bcc.org.pl)

***Business Centre Club*** *powstał pod koniec XX w., w 1991 roku. Jest prestiżowym Klubem przedsiębiorców i największą w kraju ustawową organizacją indywidualnych pracodawców. Grupa BCC składa się z Klubu BCC, Związku Pracodawców BCC i Studenckiego Forum BCC. Członkowie BCC zatrudniają ponad 400 tys. pracowników, obroty firm sięgają 20 miliardów złotych a siedziby rozlokowane są w blisko 250 miastach. Na terenie całej Polski działają 22 loże regionalne. Do BCC należą przedstawiciele wszystkich branż, międzynarodowe korporacje, instytucje finansowe i ubezpieczeniowe, firmy telekomunikacyjne, najwięksi polscy producenci, uczelnie wyższe, koncerny wydawnicze i znane kancelarie prawne. Członkami Klubu są także prawnicy, dziennikarze, naukowcy, wydawcy, lekarze, wojskowi i studenci. BCC koncentruje się na działaniach na rzecz rozwoju gospodarki i pomocy przedsiębiorcom, jest ustawowym członkiem Rady Dialogu Społecznego. Koordynatorem wszystkich działań BCC jest Marek Goliszewski.*

*Kontakty prasowe:* [*https://www.bcc.org.pl/strefa\_eksperta/kontakty-do-ekspertow*](https://www.bcc.org.pl/strefa_eksperta/kontakty-do-ekspertow)*, więcej:* [*https://www.bcc.org.pl/*](https://www.bcc.org.pl/) *oraz:* [*https://www.facebook.com/businesscentreclub*](https://www.facebook.com/businesscentreclub)