

Warszawa, 21.02.2023 r.

Stanowisko ZPP w sprawie projektu ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (UD 479)

- W ocenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, projektowaną ustawę należy ocenić pozytywnie ze względu na jeden zasadniczy aspekt. Projekt zakłada bowiem odejście od długo promowanej koncepcji „państwa-budowniczego”, który staje się niejako deweloperem i zamiast kształtować ramy polityki mieszkaniowej staje się de facto jednym z uczestników tego rynku dla określonych grup społecznych. Projekt ten przełamuje niekorzystny trend w powyższym zakresie.
- Proponowana ustawa niesie jednak za sobą wiele ryzyk i daje dość mocne podstawy do uznania, że nie spełni swojego celu ani oczekiwań jakościowych czy ilościowych. W szczególności mowa tu o wzroście marż bankowych, wzroście cen nieruchomości czy zbyt małym zabezpieczeniu finansowania tego programu. Co więcej, istnieje również obawa, że limity minimalnego dochodu, które będą obliczane przez banki, spowodują, że niewiele osób, które spełniają jednocześnie kryterium wiekowe i kryterium braku mieszkania, będzie mogło złożyć wnioski o dopłatę.
- Istotnym problemem może być też nierówność w zakresie szans uczestników programu. Taka sytuacja może nastąpić, bowiem pierwsi uczestnicy skorzystają ze wszystkich dobrodziejstw jako pewne novum, natomiast po pewnym czasie rynek dostosuje się do poziomu dopłat poprzez podniesienie cen, przez co siła nabywcza poszukujących mieszkania staje się taka sama, jak przed wprowadzeniem programu.
- Pomimo dość pozytywnego stosunku ZPP w zakresie niniejszego programu i projektu ustawy w dyskursie publicznym ostatnimi czasy pojawiają się informacje o dalszych planach rządowych w zakresie polityki mieszkaniowej, które oceniamy negatywnie z uwagi na ich potencjalny wpływ na rynek mieszkań na wynajem.

POMOC PAŃSTWA W OSZCZĘDZANIU NA CELE MIESZKANIOWE

Na stronach Rządowego Centrum Legislacji w dniu 3 lutego 2023 r. w końcu, po licznych zapowiedziach opublikowano projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (UD 479). Celem powyższej regulacji jest stworzenie podstawy realizacji nowego rządowego programu „Pierwsze Mieszkanie”.

Projekt składa się w zasadniczej mierze z przepisów tworzących fundamenty do dwóch sposobów działania państwa w zakresie polityki mieszkaniowej po stronie konsumentów (kupujących): konta mieszkaniowego/lokaty mieszkaniowej oraz instrumentu kredytu mieszkaniowego z dopłatą państwa do rat – tzw. „bezpieczny kredyt 2%”.

Pierwsze rozwiązanie w postaci lokaty mieszkaniowej/konta mieszkaniowego zakłada określenie zasad systematycznego, wspieranego ze środków budżetu państwa, oszczędzania na cele mieszkaniowe co do zasady związanego z nabyciem lub budową pierwszego własnego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w ramach dedykowanego rachunku bankowego, zasad wsparcia tego oszczędzania oraz zasad dokonywania wypłat gromadzonych środków.

Do programu systematycznego oszczędzania będą mogły przystąpić osoby fizyczne, które nie posiadają i nie posiadały mieszkania (lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, jak również spółdzielczego prawa do lokalu) z kilkoma wyjątkami, np. gdy lokal nabyto po uruchomieniu konta/lokaty mieszkaniowej w drodze dziedziczenia lub dla rodzin z co najmniej dwójką dzieci posiadających jedno mieszkanie.

Konto Mieszkaniowe będzie mogło być prowadzone na rzecz oszczędzającego, który ukończył 13 rok życia o który w dniu zakładania konta nie miał ukończonych 45 lat. Okres oszczędzania na koncie będzie wynosił maksymalnie 10 lat – po tym czasie Konto będzie mogło zostać przekształcone w Lokatę, której okres prowadzenia co do zasady nie będzie mógł przekraczać 5 lat. W ramach powyższego instrumentu ustawodawca planuje również premie mieszkaniowe z budżetu państwa (podobne i analogiczne rozwiązanie jakie stosuje się w PPK) oraz zwolnienie z podatku dochodowego od zysków kapitałowych odsetek od zgromadzonych środków.

„Bezpieczny kredyt 2%” z kolei jak sama nazwa wskazuje mówi o dopłacie z budżetu państwa do rat kredytów przez pierwszy okres pierwszych dziesięciu lat, tak aby kredytobiorca de facto ponosił koszty

jedynie dwuprocentowego oprocentowania kredytu. Oczywiście, aby móc wziąć udział w programie, trzeba będzie spełnić dwa warunki: nieukończenie 45 roku życia oraz nieposiadanie nieruchomości z pewnymi wyjątkami, np. osoby, które nabyły nie więcej niż ½ udziału w mieszkaniu przy darowiźnie czy spadku i nie zamieszkiwały tam dłużej niż 12 miesięcy również będą kwalifikowały się do projektu.

W ocenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, projektowaną ustawę należy ocenić pozytywnie ze względu na jeden zasadniczy aspekt. Projekt zakłada bowiem odejście od długo promowanej koncepcji „państwa-budowniczego”, który staje się niejako deweloperem i zamiast kształtować ramy polityki mieszkaniowej staje się de facto jednym z uczestników tego rynku dla określonych grup społecznych. Projekt ten przełamuje niekorzystny trend w powyższym zakresie.

Niemniej jednak proponowana ustawa niesie za sobą wiele ryzyk i daje dość mocne podstawy do uznania, że nie spełni swojego celu ani oczekiwań jakościowych czy ilościowych. W szczególności mowa tu o wzroście marż bankowych, wzroście cen nieruchomości czy zbyt małym zabezpieczeniu finansowania tego programu. Co więcej, istnieje również obawa, że limity minimalnego dochodu, które będą obliczane przez banki, spowodują, że niewiele osób, które spełniają jednocześnie kryterium wiekowe i kryterium braku mieszkania, będzie mogło złożyć wniosek o dopłatę.

Istotnym problemem może być też nierówność w zakresie szans uczestników programu. Taka sytuacja może nastąpić, bowiem pierwsi uczestnicy skorzystają ze wszystkich dobrodziejstw jako pewne novum, natomiast po pewnym czasie rynek dostosuje się do poziomu dopłat poprzez podniesienie cen, przez co siła nabywcza poszukujących mieszkania staje się taka sama, jak przed wprowadzeniem programu.

OPINIA CO DO SZCZEGÓŁOWYCH ZAŁOŻEŃ PROJEKTU

Całkowitą nowością, która nie pojawiła się we wcześniejszych programach polityki mieszkaniowej państwa jest maksymalna kwota wkładu własnego, która została ustawiona na poziomie 200000 PLN. Generuje to jednocześnie maksymalną cenę za nieruchomość czyli 700000 PLN dla 1 osoby i 800000 PLN dla kredytu dla par i małżeństw, co należy uznać za racjonalnie ustaloną stawkę. Nabywca nieruchomości będzie miał przy tym dowolność, jeśli chodzi o jego standard i położenie – przy kupnie nie będzie obowiązywał limit ceny za metr kwadratowy. Kredyt będzie dotyczył mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym, co również należy uznać za pewien pozytyw.

Dopłata do rat kredytu mieszkaniowego będzie przysługiwać przez 10 lat. W trakcie dopłaty nie będzie można wynajmować mieszkań nabytego w ramach programu ani kupić kolejnej nieruchomości. Ponadto kredytu nie będzie można nadpłacać w pierwszych 3 latach. Powyższe ograniczenie nie może zostać uznane pozytywnie – okres 10 lat stanowi dość sporą ilość czasu, w trakcie której osoba korzystająca z projektu może natrafić na różne sytuacje życiowe – w tym zwiększenie zarobków czy przeznaczenie części oszczędności w inwestycję w nieruchomości. Należy zatem skrócić okres, o którym mowa powyżej. Również wymóg braku nadpłaty kredytu w ciągu pierwszych 3 lat wydaje się nieuzasadniony – w końcu jeżeli osoba fizyczna zyska środki do nadpłaty kredytu, to dlaczego państwo ma ograniczać ją w procesie zmniejszania jej poziomu zadłużenia?

Wskazać trzeba jednocześnie, iż należy oczekiwać, że rynek dostosuje ceny do możliwości podaźowych i siły nabywczej ze strony popytowej.

Finalnie problemem może być też zbyt małe zabezpieczenie finansowania tego programu – przy zbyt małej puli środków na cały rok, kwota zabezpieczona w programie może być wykorzystana w okresie krótszym niż założony i spowoduje zastopowanie jego realizacji.

ZPP sugeruje zatem, aby w dalszych pracach nad projektem uwzględniono pewne zabezpieczenia mogące uchronić założenia programu przed wymienionymi wyżej ryzykami.

DALSZE PLANU RZĄDU W SPRAWIE POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Pomimo dość pozytywnego stosunku ZPP w zakresie niniejszego programu i projektu ustawy w dyskursie publicznym ostatnimi czasy pojawiają się informacje o dalszych planach rządowych w zakresie polityki mieszkaniowej, które również wymagają komentarza oraz jasnego i negatywnego stanowiska ze strony Związku Przedsiębiorców i Pracodawców.

W przestrzeni publicznej pojawiały się dotychczas następujące doniesienia:

- podniesienie podatku PCC z 2 do 6 proc.;
- wprowadzenie ograniczenia polegającego na tym, że fundusze inwestycyjne zajmujące się kupowaniem nieruchomości oraz osoby fizyczne, które posiadają już określoną liczbę

mieszkań, będą mogły kupić nowy lokal dopiero po upływie 12 miesięcy od zakupu poprzedniego mieszkania;

- ograniczenia co do osób fizycznych i prawnych dotkną tych osób, które mają już 5 mieszkań albo 315 metrów kwadratowych powierzchni mieszkalnej;
- definicja „lokalu mieszkalnego” w projekcie ustawy miałyby zostać zdefiniowana w taki sposób, że jako lokal mieszkalny zaliczono mieszkanie oraz segment w budynku szeregowym, ale już nie dom;
- brak możliwości przekazania zakupionych mieszkań w darowiźnie (np. dzieciom);
- weryfikacja liczby mieszkań będzie się odbywać poprzez składane przed notariuszem oświadczenie pod odpowiedzialnością karną;
- nabycie mieszkania częściej niż raz do roku będzie możliwe za uprzednią zgodą właściwego ministra.

Narzucając ograniczenia na proces sprzedaży nieruchomości, ograniczamy ich obrót z obu stron (popytowej i podażowej), ale przede wszystkim wypychamy kapitał z kraju, które ostatecznie nie jest jeszcze dostatecznie dokapitalizowany. Ograniczając możliwość obrotu nieruchomościami w kontekście osób prawnych (funduszy), ale przede wszystkim prywatnych inwestorów będących osobami fizycznymi, rząd niejako zachęca ich do lokowania kapitału na rynkach zagranicznych.

Co więcej, zakaz nabycia nowej nieruchomości przez 12 miesięcy od zakupu poprzedniego mieszkania znacznie zmniejszy płynność tego rynku. Odczują to wszyscy – kupujący, sprzedający, deweloperzy, rynek pierwotny, wtórny itd. Paradoksalnie również będzie mogło to dotyczyć rynku wynajmu, wszakże gdy okaże się, że osoba fizyczna (wynajmujący) posiada 5 mieszkań albo 315 metrów kwadratowych powierzchni mieszkalnej to pomimo posiadanego kapitału nie będzie mogła wykorzystać go w danym okresie czasu i poszuka innych, szybciej dostępnych alternatyw.

Bardzo dużo zależeć będzie również od definicji legalnych – przede wszystkim mowa tu o zdefiniowaniu pojęć „lokal mieszkalny” i „powierzchnia mieszkalna”. Z informacji medialnych wynika bowiem, że do lokalu mieszkalnego zaliczać się będą mieszkania oraz segment w budynku szeregowym, ale już nie dom. Zatem analogicznie powierzchnią mieszkalną będzie musiała być powierzchnia mieszkania lub segmentu w budynku szeregowym. Powoduje to więc, że regulacje te w niniejszym zakresie (jeżeli

okażą się prawdziwe) będą bardzo „dziurawe” – w takim stanie prawnym właściciele 10 domów będą mogli dokupić jeszcze „na raz” 5 mieszkań i 3 domy, a właściciele 5 mieszkań na zakup kolejnego będą czekali przez 12 miesięcy od nabycia ostatniego (oczywiście w tym czasie będą mogli kupić dom, albo nawet 5 – byle starczyło na to kapitału).

Jak informuje portal money.pl potencjalny przepis w tym pierwszym aspekcie miały brzmieć: „Do limitów, o których mowa w ust. 1, wlicza się lokale mieszkalne oraz powierzchnię użytkową lokali mieszkalnych, które nabywca zbył w okresie 12 miesięcy w drodze darowizny, chyba że darowizna ta dotyczyła udziałów w prawie własności lokalu mieszkalnego, w którym obdarowany posiadał już udziały¹”. Przepis ten ma służyć obchodzeniu zakazu i ograniczeń, o których mowa w całym artykule i rzeczywiście to robi. Przy okazji również likwiduje jakikolwiek obrót rodzinny, który dopuszcza nawet bardzo restrykcyjna ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego w przedmiocie nieruchomości rolnych.

Finalnie, właściciele nieruchomości, będą mieli obowiązek składania oświadczenia notariuszowi na temat liczby posiadanych mieszkań. Za złożenie nieprawdziwego oświadczenia grozi im odpowiedzialność karna z art. 233 Kodeksu karnego. Problem w tym, że rządowy projekt nie przewiduje jednocześnie żadnej możliwości weryfikacji informacji podawanych notariuszowi. Dodatkowo sankcja karna wydaje się tutaj środkiem zdecydowanie nieproporcjonalnym do zamierzonych efektów – wizja kary pozbawienia wolności do lat 3 w żadnym stopniu nie jest adekwatna do czynu w postaci oświadczenia, w którym wskazuje się, że ma się dwa mieszkania zamiast trzech, pomijając dalsze rozważania w zakresie np. stopnia społecznej szkodliwości takiego działania.

PODSUMOWANIE

Jak zostało zaznaczone na wstępie, projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe daje pewne narzędzia czy propozycje, które stanowią pewne nowości w zakresie polityki mieszkaniowej, zatem z oceną ich skuteczności należy się wstrzymać. Oczywiście istnieją tutaj też pewne ryzyka, które można ograniczyć, ale raczej nie jest możliwa ich likwidacja. Dlatego też Związek Przedsiębiorców i Pracodawców ocenia umiarkowanie pozytywnie projekt, szczególnie doceniając chęć

¹ <https://www.money.pl/podatki/nowy-podatek-od-mieszkan-rzad-uderzy-nie-tam-gdzie-planowal-6858736418761312a.html>



odejścia od koncepcji „państwa-budowniczego”. Oczywiście apelujemy o dalsze konsultacje i pewne doprecyzowanie poszczególnych przepisów czy rozwiązań.

Obok tego pragniemy również zwrócić uwagę, tym razem z jasno negatywnym wydźwiękiem, na dalsze dyskutowane działania, które pojawiają się w informacjach medialnych. Propozycje ograniczeń w zakupie mieszkań czy wprowadzania definicji, w których lokal mieszkalny to część bliźniaka, ale już nie dom, są nieracjonalne prawnie i ekonomiczne. Stanowią również niewspółmierne ograniczenie i zrażają prywatnych inwestorów. Zamiast tego, polityka mieszkaniowa państwa powinna skupić się raczej na zagadnieniu wynajmu mieszkań oraz zmianę ustawy o ochronie lokatorów i ustawy o najmie lokali mieszkaniowych, które niewspółmierne ograniczają tę formę obrotu nieruchomościami.