



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-102(5)/08

Warszawa, 3 lipca 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (druk nr 480).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rady Ministrów do poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (druk nr 480)*

Program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, realizowany w oparciu o przepisy *ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu mieszkania* (przepisy ustawy weszły w życie w dniu 26 października 2006 r. – Dz. U. Nr 183, poz. 1354 z późn. zm.), stanowi jeden z elementów realizacji konstytucyjnych uprawnień władz publicznych do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, jak również wspierania działań obywateli dążących do pozyskania własnego mieszkania. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym pomoc państwa udzielana w ramach ww. programu ma formę dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych zaciąganych m.in. na nabycie własnego mieszkania, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, zakup lub budowę domu jednorodzinnego. Dopłaty do oprocentowania – w równowartości 50% odsetek naliczonych wg kalkulacyjnej stopy oprocentowania zbliżonej do rynkowych stóp oprocentowania kredytów mieszkaniowych – obowiązują w okresie pierwszych 8 lat spłaty kredytu mieszkaniowego.

Zakładanym celem wprowadzenia ww. instrumentu wsparcia było umożliwienie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez średniozamożne rodziny (małżeństwa niezależnie od posiadania dzieci lub osoby samotnie wychowujące dzieci), które przy udziale okresowego wsparcia ze strony państwa będą zdolne do zakupu mieszkania lub domu i spłaty zaciągniętego na ten cel kredytu hipotecznego. Wsparcie skierowane zostało do małżeństw (obydwoje małżonkowie są stronami umowy kredytu) oraz do osób samotnie wychowujących dzieci, przy czym tak zdefiniowana grupa adresowania programu miała stanowić wyraz prorodzinnej polityki państwa. Ponadto program został skierowany do osób, których potrzeby mieszkaniowe nie są jeszcze zaspokojone w chwili ubiegania się o kredyt – a więc do osób, które w dniu zawarcia umowy kredytu preferencyjnego nie posiadają własnego mieszkania (w tym również spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego). Względny wykluczeniem objęto osoby zamieszkujące lokal jako najemcy lub na podstawie prawa spółdzielczego lokatorskiego – osoby te muszą zobowiązać się do rezygnacji (w ciągu 6 miesięcy od nabycia własności mieszkania lub domu, na finansowanie którego został udzielony kredyt preferencyjny) z dotychczas zajmowanego lokalu, poprzez rozwiązanie umowy najmu albo doprowadzenie do wygaśnięcia spółdzielczego lokatorskiego prawa.

Kredyty udzielane są w walucie polskiej (brak ryzyka zmiany kursu walut), na mieszkanie lub dom jednorodzinny o powierzchni odpowiednio do 75 m² i 140 m², przy czym kwota przysługujących dopłat jest określana w odniesieniu do powierzchni normatywnej: 50 m² w przypadku lokalu mieszkalnego i 70 m² w przypadku domu jednorodzinnego. W przypadku kryterium maksymalnej ceny/kosztu lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego uprawniających do skorzystania z kredytu preferencyjnego przyjęty został limit, równy 1,3 średniej arytmetycznej dwóch ostatnio ogłoszonych przez wojewodów wartości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla poszczególnych województw (ogłaszany na okresy 6 miesięczne

odrębnie dla miasta wojewódzkiego oraz reszty województwa stosownie do art. 2 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego)¹.

Przedłożony z inicjatywy poselskiej **projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania**, zawarty w **druku sejmowym nr 480**, przewiduje wprowadzenie zmian, które – zgodnie z oceną autorów projektu – pozwolą wyeliminować istniejące bariery realizacji programu, zwiększając skalę akcji kredytowej objętej pomocą państwa. W projekcie nowelizacji przewiduje się:

- 1) poszerzenie katalogu adresatów finansowego wsparcia o bezdzietne osoby samotne (zmiana w art. 3 ust. 1);
- 2) podniesienie powierzchniowej podstawy wymiaru przysługującej dopłaty (powierzchnia bazowa) z 50 m² do 75 m² w przypadku lokalu mieszkalnego oraz z 70 m² do 140 m² w przypadku domu jednorodzinnego (zmiana w art. 8 ust. 1).

W związku z proponowaną zmianą dotyczącą poszerzenia zakresu beneficjentów programu w projekcie nowelizacji proponuje się również zmianę tytułu ustawy, poprzez nadanie mu brzmienia: „ustawa o finansowym wsparciu państwa w nabywaniu własnego mieszkania”.

Odnosząc się do propozycji zawartych w przedłożeniu poselskim należy na samym wstępie podkreślić, że program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych z założenia stanowić miał uzupełnienie tych instrumentów wsparcia polityki mieszkaniowej, które są ukierunkowane na wsparcie niższych grup dochodowych, zdolnych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych co do zasady w segmencie mieszkań na wynajem (lokale socjalne, społeczne budownictwo czynszowe). Rozważany program wsparcia był przy tym wyłącznie instrumentem interwencyjnym, którego celem nie jest kierowanie pomocy państwa „do wszystkich” i „na wszystko”. Zawarte w uzasadnieniu porównywanie rozwoju programu do całej akcji kredytowej na rynku mieszkaniowym świadczyć może, że projektodawcy zdają się nie dostrzegać tego faktu, zaś same propozycje zawarte w przedłożonym projekcie nowelizacji wskazywać mogą na uznanie rozwoju akcji kredytowej w ramach programu preferencyjnych kredytów mieszkaniowych za cel sam w sobie.

Specyfika powiązania programu z segmentem mieszkań własnościowych wymagała od ustawodawcy określenia takich rozwiązań, które nie będą zastępowały instrumentów w pełni rynkowych oraz nie będą zwalniały z wysiłku finansowego tych osób, które przy wykorzystaniu ogólnych rozwiązań systemowych (przykładem obniżona stawka VAT) są zdolne do samodzielnego ponoszenia kosztów związanych z zakupem lub budową własnego

¹ W dotychczasowym okresie realizacji programu ustawa o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania podlegała jednej nowelizacji. Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 136, poz. 955) skorygowała górny limit ceny/kosztów budowy mieszkania lub domu jednorodzinnego, uprawniający do zaciągnięcia kredytu z prawem do dopłat, do wysokości 1,3 wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla poszczególnych województw (wzrost o 30% pierwotnego parametru ustawy).

mieszkania. W przypadku rozważanego programu wsparcia rolę tę pełnić mają wprowadzone przez ustawodawcę kryteria cenowo-kosztowe i powierzchniowe, określone zasady wymiaru maksymalnego wsparcia, jak również ograniczenia podmiotowe (brak mieszkania, wyłącznie wieloosobowe gospodarstwa domowe), które to warunki w połączeniu zapewniać miały – przy braku ustawowych ograniczeń w zakresie maksymalnego poziomu dochodów beneficjenta – kierowanie pomocy do grup społecznych o średnim poziomie dochodów i związanych z tym ograniczonych aspiracjach mieszkaniowych.

Ad 1)

Kwestia poszerzenia kręgu odbiorców finansowego wsparcia o jednoosobowe gospodarstwa domowe była rozważana w trakcie prac parlamentarnych nad pierwotnym projektem ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, prowadzonych w 2006 roku. Sprzeciwiający się tej propozycji projektodawca (ówczesny rząd) stał na stanowisku, że program preferencyjnych kredytów mieszkaniowych winien być instrumentem zgodnym z polityką prorodzinną państwa, będąc wyłącznie formą wsparcia rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Rozwiązanie to, w powiązaniu z warunkiem nie posiadania w momencie podpisania umowy kredytowej tytułu prawnego do nieruchomości mieszkaniowej, miało zapewnić co do zasady objęcie pomocą państwa tych rodzin, dla których mieszkanie czy dom finansowany kredytem preferencyjnym stanowić miało „pierwsze własne mieszkanie”². Jak już wskazano powyżej, z warunkiem ograniczającym możliwość zaciągnięcia kredytu przez gospodarstwa co najmniej dwuosobowe korespondowały kryteria powierzchniowe, stanowiące jeden z podstawowych elementów właściwego adresowania programu – w przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych ustawowych ograniczeń powierzchni maksymalnej nie dałoby się przecież określić sformułowaniem „ograniczonego standardu”.

Rząd jest przeciwny bezwarunkowemu poszerzeniu kręgu beneficjentów programu o osoby samotne, zgodnie z propozycją zawartą w projekcie poselskim. Zastrzeżenia związane z nieuzasadnionym pozbawieniem prawa do wsparcia jednoosobowych gospodarstw domowych uzależniającego założenie rodziny od ustabilizowania swojej sytuacji mieszkaniowej, zasługują natomiast na rozważenie. W ocenie rządu wprowadzenie ewentualnej zmiany poszerzającej zakres beneficjentów programu o osoby samotne powinno jednak zostać powiązane ze spełnieniem przez nowych odbiorców wsparcia dodatkowych warunków gwarantujących właściwe adresowanie programu, eliminujących zagrożenie kierowania wsparcia do gospodarstw domowych, których potrzeby mieszkaniowe są już zaspokojone (w odróżnieniu od obecnego zakresu beneficjentów ustawy w przypadku jednoosobowych gospodarstw domowych warunków zamiany mieszkania na większe nie jest uzasadnieniem dla udzielenia wsparcia) lub dla których ustawowe limity powierzchni górnej

² Doświadczenia i wyniki ponad rocznej akcji kredytowej (styczeń 2007 r. - połowa maja 2008 r.) potwierdziły trafność założeń, zgodnie z którymi wsparcie kierowane było do młodych rodzin. Kredyty preferencyjne są zaciągane głównie przez ludzi młodych, w przedziale wiekowym od 20 do 35 lat (kredyty udzielane w tym przedziale stanowią 96% ogólnej liczby udzielonych kredytów preferencyjnych) i są przeznaczane na finansowanie inwestycji o niewysokim metrażu – w przypadku lokali mieszkalnych jest to przeciętnie od ok. 48 do ok. 59 m².

nie są wyrazem warunku „ograniczonego standardu”. Rozwiązaniem takim mogłoby być wprowadzenie dla jednoosobowych gospodarstw domowych warunku zakupu lub budowy „pierwszego mieszkania”, jako możliwości uzyskania wsparcia przez młode osoby wchodzące dopiero na rynek mieszkaniowy.

Ad 2)

Limit powierzchni bazowej, będącej podstawą obliczenia maksymalnej skali wsparcia, jest parametrem ustawowym mającym zapewnić efektywne wykorzystywanie środków publicznych i stanowić o subsydiarnym charakterze programu. Ustawodawca przyjął, że wsparcie państwa, pochodzące w całości ze środków publicznych, uzyskają w maksymalnej wysokości wyłącznie te inwestycje, których przedmiotem jest zakup/budowa mieszkania o powierzchni do 50 m² lub domu o powierzchni do 70 m². Powierzchnia bazowa została przy tym uznana wyłącznie za parametr uwzględniany w kalkulacji maksymalnego poziomu wsparcia, nie wpływając na sztuczne ograniczanie powierzchni finansowanych mieszkań. Te ostatnie, zgodnie z indywidualnymi preferencjami beneficjenta programu, mogą nawet osiągać poziom odpowiadający przeciętnym powierzchniom mieszkań oddawanych do użytkowania na rynku mieszkaniowym.

Rząd jest przeciwny podniesieniu powierzchniowej podstawy wymiaru przysługującej dopłaty, zgodnie z propozycją zawartą w projekcie poselskim. Propozycja zrównania parametru powierzchni bazowej z górnymi limitami powierzchni użytkowej mieszkania lub domu jednorodzinnego nie jest rozwiązaniem efektywnym (te same efekty rzeczowe przy znacząco wyższych środkach publicznych) i narusza systemowe rozwiązania będące podstawą uzasadnionego adresowania programu. Ocena skutków budżetowych związanych z wprowadzeniem proponowanej zmiany nie została przeprowadzona rzetelnie, zaś przyjęte założenie, zgodnie z którym proponowana zmiana dotyczy jednej z podstawowych obecnie barier w skutecznej realizacji programu wsparcia nie zostało poparte przekonującym uzasadnieniem.

Biorąc powyższe pod uwagę, **Rząd jest przeciwny wprowadzeniu propozycji zmian zawartych w przedłożonym z inicjatywy poselskiej projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (druk sejmowy nr 480).**