|  |  |
| --- | --- |
| **Nazwa projektu**Ustawa o rozliczaniu ceny lokali w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości**Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące**Ministerstwo Rozwoju **Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu** Robert Krzysztof Nowicki - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju**Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu**Katarzyna Szpot-Prusak – główny specjalista w Wydziale Wspierania Mieszkalnictwa i Analiz w Departamencie Mieszkalnictwa, tel. 22 522-53-31, e-mail: katarzyna.szpot-prusak@mr.gov.plArtur Polak – naczelnik Wydziału Wspierania Mieszkalnictwa i Analiz w Departamencie Mieszkalnictwa, tel. 22 522-53-22,e-mail: artur.polak@mr.gov.plW zakresie dofinansowania infrastruktury towarzyszącejWiktoria Machnik – naczelnik Wydziału Budownictwa Społecznego w Departamencie Mieszkalnictwa, e-mail: wiktoria.machnik@mr.gov.pl | **Data sporządzenia19.05.2020****Źródło:** InneWnioski z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego**Nr w wykazie prac** UD91 |
| **OCENA SKUTKÓW REGULACJI** |
| 1. **Jaki problem jest rozwiązywany?**
 |
| Głównym celem polityki mieszkaniowej w Polsce w perspektywie do 2030 r., określonym w *uchwale nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego*, jest zwiększenie w Polsce do 2030 r. liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców do poziomów osiąganych przeciętnie w krajach Unii Europejskiej. Wzrost ten powinien być spowodowany przez znaczne zwiększenie podaży mieszkań, zarówno w segmencie rynkowym (budownictwo deweloperskie na sprzedaż i wynajem, budownictwo indywidualne) jak i segmencie społecznym (budownictwo komunalne, budownictwo towarzystw budownictwa społecznego, budownictwo spółdzielcze), otwartym na możliwości finansowe gospodarstw domowych o niskich i przeciętnych dochodach. W przypadku gospodarstw o niskich i przeciętnych dochodach wspomniany cel łączy się z drugim celem Programu, jakim jest zlikwidowanie do 2030 r. kolejek gospodarstw domowych oczekujących w Polsce na najem mieszkania gminnego.W latach 2015-2019 nastąpił znaczący wzrost liczby mieszkań oddawanych do użytkowania. W 2015 r. oddano do użytkowania 147,2 tys. mieszkań, zaś w 2019 r. 207,2 tys. mieszkań (wzrost o 40,7%). Za wzrost ten odpowiadał jednak sektor deweloperski oraz indywidualne budownictwo domów jednorodzinnych, czyli segmenty dostępne dla osób o wyższych dochodach, dysponujących środkami finansowymi lub posiadających zdolność kredytową. W sektorze społecznym liczba nowo budowanych mieszkań wzrosła tylko nieznacznie, z 4,5 tys. w 2015 r. do 4,6 tys. w 2019 r. (2,2%). W przypadku budownictwa rynkowego jednym z najważniejszych czynników ograniczających dalszy wzrost podaży rynkowej jest dostępność gruntów budowlanych. Czynnik ten został zidentyfikowany przez inwestorów przed rozpoczęciem epidemii COVID-19, której skutki sektorowe nie są jeszcze znane. Można jednak mieć nadzieję, że ewentualny kryzys na rynku budownictwa mieszkaniowego nie będzie tak gwałtowny jak w innych sektorach gospodarki, których działalność została administracyjnie znacznie ograniczona lub zawieszona. W przypadku budownictwa dostępnego problem zbyt niskiej podaży wynikał przede wszystkim z zaniedbania procesów inwestycyjnych w sektorach, których wsparcie w ostatnich latach przed rozpoczęciem realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego zostało znacznie zmniejszone. Spowodowało to konieczność zainicjowania nowych modeli inwestycyjnych, których efekty – ze względu na długość cyklu inwestycyjno-budowlanego – pojawiają się zawsze z kilkuletnim opóźnieniem. Mowa tu o nowym (zainicjowanym w 2016 r.) segmencie budownictwa na wynajem z opcją docelowego nabycia własności realizowanym przez spółkę PFR Nieruchomości S.A., jak również o budownictwie komunalnym (realizowanym bezpośrednio przez samorządy gminne) i społecznym czynszowym (realizowanym przez towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe i spółki gminne). W przypadku tych ostatnich sektorów problemem jest niska skłonność gmin do angażowania się w bezpośrednie procesy inwestycyjne prowadzące do uzyskania zasobu mieszkań, które mogłyby być następnie wynajmowane członkom społeczności lokalnej spełniającym określone przez gminy warunki, w tym warunki dochodowe.Wobec zmniejszającej się dostępności i zwiększających się cen rynkowych nieruchomości gruntowych deweloperzy sięgają po coraz mniej atrakcyjne działki, które wymagają kilkuletniego przygotowania technicznego (np. zapewnienia podstawowej infrastruktury technicznej) oraz formalnego (szczególnie na obszarach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego). Problemem są również istniejące ograniczenia w obrocie gruntami, mające na celu m.in. ochronę gruntów rolnych. Ponadto, tereny przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe cechują się niskim dostępem do podstawowych urządzeń infrastruktury społecznej, a ich zapewnienie jest bardzo kosztowne z punktu widzenia możliwości inwestycyjnych samorządów gminnych.W świetle przedstawionych wyżej wyzwań stojących przed władzami publicznymi w związku z realizacją konstytucyjnego obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym wskazanych wyżej celów Narodowego Programu Mieszkaniowego, uzasadnione jest wdrożenie kolejnych rozwiązań prawnych służących ograniczeniu barier w pozyskiwaniu przez inwestorów nieruchomości na cele mieszkaniowe lub inne cele inwestycyjne towarzyszące realizacji polityki mieszkaniowej państwa. Ułatwienie dostępu do nieruchomości o potencjale inwestycyjnym może przyczynić się również do szybszego ograniczenia negatywnego wpływu pandemii COVID-19 na działalność inwestycyjną w Polsce.  |
| 1. **Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt**
 |
| Projektowana ustawa ma na celu rozszerzenie instrumentów realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego i realizację powiązanych ze sobą celów:1. zwiększenia podaży mieszkań ogółem,
2. zwiększenia podaży mieszkań dostępnych cenowo.

**Podstawowym rozwiązaniem jest określenie zasad zbywania w przetargach nieograniczonych nieruchomości gruntowych gmin oraz Krajowego Zasobu Nieruchomości (za pośrednictwem gmin) z możliwością rozliczenia części ceny nieruchomości w formie mieszkań (lub innych powierzchni, które mogłyby być wykorzystane przez gminę np. na działalność użyteczności publicznej).** Warto zauważyć, że gminy dysponują w tym zakresie pokaźnym potencjałem w formie zasobu gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (cykliczne opracowanie pt. „Gospodarka mieszkaniowa”) w 2018 r. w zasobie gmin znajdowało się 28 308,6 ha gruntów pod budownictwo mieszkaniowe (8,5% więcej niż w 2015 r.), z czego ok. 45,2% powierzchni była uzbrojona. *Grunty znajdujące się w zasobie gruntów pod budownictwo mieszkaniowe w latach 2015 i 2018 (w ha).*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **2015** | **2018** |
| **Grunty ogółem** | **26 095,6** | **28 308,6** |
| - uzbrojone | 12 356,2 | 12 806,9 |
| w tym |
| budownictwo wielorodzinne | 5 608,1 | 6 021,9 |
| - uzbrojone | 3 077,6 | 3 637,9 |
| budownictwo jednorodzinne | 20 487,5 | 22 286,7 |
| - uzbrojone | 9 278,6 | 9 169,0 |

W 2018 r. gminy przekazały inwestorom 874,6 ha gruntów ze swojego zasobu pod budownictwo mieszkaniowe (9,7% więcej niż w 2015 r.). Największą łączną powierzchnię gruntów przekazano pod budownictwo jednorodzinne (81,7%). Wśród inwestorów najwięcej gruntów zostało przekazanych osobom fizycznym (69,2%) oraz spółkom i innym (25,3%). Struktura inwestorów nie uległa istotnym zmianom na przestrzeni ostatnich lat. Należy jednak zauważyć, że zmniejszył się udział spółdzielni mieszkaniowych na korzyść TBS-ów.*Grunty przekazane inwestorom pod budownictwo mieszkaniowe w latach 2015 i 2018 (w ha).*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **2015** | **2018** |
| **Grunty ogółem** | **797,2** | **874,6** |
| - budownictwo wielorodzinne | 143,9 | 160,1 |
| - budownictwo jednorodzinne | 653,3 | 714,5 |
| z czego budownictwo |
| - spółdzielcze | 9,3 | 1,9 |
| - komunalne | 20,1 | 26,4 |
| - TBS-owskie | 9,4 | 19,4 |
| - osób fizycznych | 617,2 | 605,5 |
| - spółek i innych | 141,2 | 221,4 |

Pełną inwentaryzację gruntów Skarbu Państw z potencjałem mieszkaniowym przeprowadził Krajowy Zasób Nieruchomości. Wstępnej analizie poddano blisko pół miliona działek, z czego wyselekcjonowano ok. 500, wykazujących największy mieszkaniowy potencjał inwestycyjny. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. KZN wytypował pod inwestycje potencjalnie 126 nieruchomości gruntowych zlokalizowanych na terenie 79 miejscowości, a łączna powierzchnia tych działek wyniosła ponad 1,1 tys. ha. Jest to wprawdzie poziom wielokrotnie niższy od potencjału gruntowego samorządów gminnych, należy jednak podkreślić, że w większości są to grunty, które mogą być zabudowane budynkami wielorodzinnymi, co zwiększa ich potencjał, jeżeli chodzi o możliwą liczbę wybudowanych mieszkań.W podstawowym modelu przewidzianym w projekcie ustawy inwestor (nabywca nieruchomości od gminy) budowałby budynek (ewentualnie remontował/przebudowywał budynek istniejący) i przekazywał część mieszkań samorządowi gminnemu. Gmina mogłaby te mieszkania zachować w swoim zasobie (jako mieszkania komunalne) lub wnieść je do spółek gminnych (np. towarzystw budownictwa społecznego) lub państwowych. W ten sposób bez samodzielnego prowadzenia skomplikowanego i czasochłonnego procesu inwestycyjnego gmina uzyskiwałaby zasób mieszkaniowy, który mógłby być przeznaczony na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty lokalnej. Warto podkreślić, że mieszkania na wynajem uzyskane w ramach inwestycji realizowanej z wykorzystaniem nieruchomości nabytej zgodnie z projektowaną ustawą będą mogły być objęte dopłatami do czynszu na zasadach określonych w *ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania* (Dz. U. z 2020 r. poz. 551).Projektowana ustawa dopuszcza również inne formy inwestowania z wykorzystaniem nieruchomości gminnych, np. uzyskiwanie przez gminy mieszkań położonych w innych lokalizacjach lub uzyskiwanie powierzchni niemieszkalnych (np. pod działalność wychowawczą, zdrowotną, kulturalną itp.). Wskutek występowania w danym budynku mieszkań o różnym charakterze (na sprzedaż, najem komercyjny, najem społeczny, najem komunalny) uzyskiwano by na danym obszarze korzystny *social mix* i zapobiegano by tworzeniu się zjawiska gettoizacji, współistniejącego często na obszarach z budynkami *stricte* komunalnymi. Zgodnie z projektowaną ustawą nieruchomości oferowane przez gminę muszą być położone na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub musi być wydana dla takiej nieruchomości decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Istotnie przyspiesza to proces inwestycyjny i zmniejsza niepewność potencjalnych inwestorów co do możliwości zagospodarowania danej nieruchomości. Zapisy projektowanej ustawy wprowadzają dodatkowo zachęty do inwestowania na terenach poddawanych rewitalizacji oraz zachęcają do prowadzenia prac remontowych w budynkach zabytkowych.Reasumując, proponowane w projektowanej ustawie rozwiązanie powiększa zakres instrumentów polityki mieszkaniowej gminy i umożliwia elastyczne stosowanie różnych from wsparcia mieszkalnictwa. W przypadku inwestorów (nabywców nieruchomości od gminy) zwiększa natomiast dostępność nieruchomości pod budownictwo i docelowo zwiększa podaż nowo budowanych mieszkań. Wstępne szacunki potencjalnych inwestorów oraz doświadczenia zagraniczne i analizy dotyczące udziału ceny gruntów w kosztach inwestycji mieszkaniowej wskazują, że w zależności od lokalizacji i potencjału inwestycyjnego danego gruntu, gminy mogłyby uzyskiwać ok. 5-20% wybudowanych w danym budynku mieszkań. Warto podkreślić, że gminy mogą przeznaczać swoje nieruchomości na cele inwestycyjne już obecnie, na podstawie ogólnych zasad gospodarowania gruntami gminnymi. W praktyce jednak możliwości te pozostają nie w pełni wykorzystane. Projektowana ustawa ma zachęcić samorządy lokalne do szerszego wykorzystywania instrumentów wsparcia budownictwa mieszkaniowego z wykorzystaniem zasobu nieruchomości gminnych oraz nadania całemu procesowi transparentnego charakteru. Na konieczność opracowania takiej regulacji zwracają uwagę zarówno samorządy jak i potencjalni inwestorzy. Dodatkowo ustawa wprowadza instrumenty mające na celu zachęcenie gmin do inwestowania w budownictwo mieszkaniowe oraz w infrastrukturę techniczną i społeczną towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu. Z jednej strony gminom zaangażowanym w programy mieszkaniowe zostanie zaproponowany 10-procentowy grant na pokrycie części kosztów inwestycji infrastrukturalnej. Z drugiej strony gminy realizujące programy mieszkaniowe będą preferowane przy naborze wniosków na inne programy rządowe wspierające samorządy w budowie dróg gminnych, zapewnianiu przewozów autobusowych oraz pomocy osobom niepełnosprawnym.  |
| 1. **Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?**
 |
| **Francja***Ustawa o solidarności i odnowie miast z 2000 r.* (*la loi no 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*) nałożyła na gminy, których liczba ludności wynosi co najmniej 1 500 na obszarze zurbanizowanym Paryża i 3 500 na pozostałym terytorium kraju, a także na aglomeracje lub związki międzygminne (EPCI) zamieszkiwane przeze więcej niż 50 tys. osób (w tym co najmniej jedna gmina przez więcej niż 15 tys.), obowiązek osiągnięcia minimum 20% udziału mieszkań społecznych w całym zasobie mieszkaniowym. *Ustawą z 18 stycznia 2013 r. o mobilizacji gruntów publicznych na cele mieszkaniowe i wzmocnieniu zobowiązań w zakresie budowy mieszkań społecznych* (*la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social*) próg ten (z wyjątkami) został podniesiony do 25%. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje karami finansowymi.Oprócz tego przepisy francuskiego *Kodeksu budowlano-mieszkaniowego* (*Code de la construction et de l'habitation*) zobowiązują gminy do planowania strategicznego i przestrzennego sprzyjającego osiągnięciu miksu społecznego. Podejście to jest efektem m.in. negatywnych konsekwencji budowy dużych osiedli mieszkań społecznych na obrzeżach miast, które sprzyjały wykluczeniu ich mieszkańców i powodowały nawarstwianie się problemów społecznych w tych miejscach.Aby wypełnić nałożone na nie obowiązki, gminy sporządzają lokalne programy mieszkaniowe (*le programme local de l'habitat* – PLH), w których przeprowadzają diagnozę sytuacji mieszkaniowej na swoim obszarze, szacują zapotrzebowanie na różne rodzaje mieszkań, a także planują w sześcioletniej perspektywie działania, które mają zapewnić osiągnięcie założonych celów.Ustalenia PLH należy uwzględnić w lokalnym planie urbanistycznym (*plan local d'urbanisme* – PLU), w którym mogą zostać wyznaczone lokalizacje przeznaczone na realizację budownictwa społecznego. Na gruntach w granicach tych stref określony odsetek powierzchni użytkowej wybudowanych mieszkań musi zostać przeznaczony na dostępne mieszkania na wynajem. Dotyczy to również gruntów prywatnych.Inwestor (deweloper), chcący zrealizować inwestycję mieszkaniową na tego typu terenie, może:* określoną wymogami PLU część mieszkań wynajmować samodzielnie jako mieszkania społeczne;
* odsprzedać proporcjonalną część gruntu instytucji zapewniającej mieszkania społeczne (HLM);
* skorzystać ze sprzedaży w przyszłym stanie realizacji (VEFA) – wymaganą część mieszkań odsprzedać gminie (lub HLM), podczas gdy pozostałe lokale mogą zostać sprzedane na normalnych zasadach sprzedaży deweloperskiej;
* określoną wymogami PLU część mieszkań przekazać w użytkowanie lub wynająć HLM.

Właściciel gruntu może również skorzystać z „prawa do porzucenia”. W tym wypadku gmina ma rok na podjęcie decyzji o zakupie zgłoszonej nieruchomości i dwa lata na zapłatę ustalonej ceny. Jeżeli gmina oraz właściciel nieruchomości nie dojdą do porozumienia, decyzję o wykupie gruntu może podjąć sędzia wywłaszczeniowy.Wspomniana wcześniej ustawa z 2013 r. o mobilizacji gruntów publicznych, wraz aktami (dekretami) wykonawczymi, wprowadziła także możliwość sprzedaży gruntów państwowych na cele mieszkaniowe po obniżonej cenie z nawet 100-procentową bonifikatą, w zależności od tego, jaka część inwestycji przeznaczona będzie na mieszkania społeczne, a także w zależności od lokalnych uwarunkowań takich jak: finansowa sytuacja kupującego, wielkość zasobu mieszkań społecznych na danym terenie – w szczególności w odniesieniu do wymogu minimum 25% mieszkań społecznych, oraz rodzaju tych mieszkań, ale także np. od stanu nieruchomości czy tego, czy wymaga poniesienia nakładów finansowych.Zakupu gruntu z bonifikatą nie mogą dokonać przedsiębiorcy prywatni. Są one przeznaczone dla podmiotów takich jak gminy, związki międzygminne (EPCI) czy organizacje HLM.**Irlandia**Na podstawie przepisów części V *ustawy o planowaniu i rozwoju z 2000 r.* (*Part V of* *the Planning and Development Act*) samorząd lokalny (hrabstwo, miasto, obszar łączny hrabstwo i miasto) jako władza planistyczna sporządza co 6 lat plan rozwoju. Plan rozwoju określa ogólną strategię właściwego planowania i zrównoważonego rozwoju. W takim planie m.in. wyznaczane są strefy przeznaczone pod określony typ zabudowy. Obowiązkiem władzy planistycznej jest także zawarcie w planie rozwoju strategii mieszkaniowej, w ramach której szacuje się zapotrzebowanie na mieszkania społeczne i dostępne na obszarze objętym planem. Na podstawie tych szacunków władze powinny zapewnić przeznaczenie odpowiedniej powierzchni stref przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Mogą one wskazać konkretny odsetek – maksymalnie 10% , potrzebny do zapewnienia pożądanej liczby mieszkań społecznych i dostępnych. W ten sposób władze lokalne mają prawo zakupić 10% lokali w nowych inwestycjach realizowanych przez deweloperów (dziewięć lub więcej lokali) z przeznaczeniem na mieszkania społeczne lub do 10% gruntów (większych niż 0,1 ha) przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe według „istniejącej wartości użytkowej”. Zawarcie umowy z gminą na przekazanie lokali lub części gruntu gminie może być warunkiem uzyskania pozwolenia planistycznego. Gmina może także wskazać uprawniony podmiot, taki jak stowarzyszenie mieszkaniowe – Approved Housing Body (AHB), będące niezależną organizacją non-profit – na rzecz którego nastąpi transfer mieszkań/gruntu.Władze lokalne mogą również wynająć od dewelopera przysługującą im część mieszkań lub skorzystać z alternatywnych rozwiązań, np. kupna lokali w innej lokalizacji.Ministerstwo Mieszkalnictwa, Planowania i Samorządu Lokalnego Irlandii, odpowiedzialne za regulacje w tym zakresie, jako korzyści wskazuje, oprócz możliwości poszerzenia zasobu mieszkań społecznych i dostępnych, że mechanizm ten pozwala na zróżnicowanie dostępnego zasobu tego typu, zapobiega koncentrowaniu mieszkań społecznych i problemów ich mieszkańców w jednym miejscu oraz pozwala na budowanie zrównoważonej społeczności, podkreślając również pozytywne skutki mieszanych stref zamieszkania.Z 44 654 mieszkań społecznych wybudowanych w latach 2002-2011 5 721 mieszkań (ok. 13%) stanowiły lokale pozyskane od deweloperów na mocy *Part V*. W 2015 r. w ten sposób pozyskano ponad 1 000 mieszkań.Jednocześnie jednak pewne wątpliwości budzą efekty związane z włączeniem społecznym. W obawie przed koniecznością obniżania cen ze względu na niechęć kupujących mieszkania po cenie rynkowej do zamieszkiwania w sąsiedztwie najemców mieszkań społecznych, część deweloperów (dopóki było to możliwe) wolała zamiast lokali mieszkalnych przekazać gminie wkład finansowy. Jednocześnie rosnące ceny mieszkań, szczególnie w dużych miastach, takich jak Dublin, sprawiają, że władze lokalne preferują w niektórych przypadkach alternatywne rozwiązanie i zakupienie mieszkań po niższej cenie, ale w gorszej lokalizacji.Do wad tego systemu, głównie z punktu widzenia dewelopera, należy wydłużony proces inwestycyjny – deweloper musi porozumieć się z gminą, co do sposobu wypełnienia swoich zobowiązań i kosztów oraz zawrzeć odpowiednią umowę. Proces negocjacyjny zajmuje nawet do kilku miesięcy.Dla władz lokalnych problemem bywają koszty utrzymania (czynsze w mieszkaniach społecznych często są niewystarczające do pokrycia zobowiązań z tego tytułu). Trudnością jest również zaplanowanie zmian wielkości zasobu, ponieważ to, ile mieszkań przybędzie, zależy od aktywności deweloperów na rynku.**USA**Inwestorzy prywatni mogą, zgodnie z przepisami *ustawy o reformie podatkowej z 1986 r.* (*Tax Reform Act of 1986*), otrzymać federalną ulgę podatkową (*Low-Income Housing Tax Credit* – LIHTC) jako zachętę do dokonywania inwestycji w niedrogie mieszkania na wynajem. Inwestycja musi jednak spełniać określone warunki:* min. 40% mieszkań musi być oferowanych jako dostępne, tj. o czynszach (wraz z innymi opłatami) nieprzekraczających 30% dochodów zamieszkujących w nich gospodarstw domowych;
* niedrogie dostępne mieszkania mogą być oferowane osobom nieprzekraczającym określonego progu dochodowego, ustalanego w odniesieniu do mediany dochodu na danym obszarze;
* mieszkania muszą spełniać kryteria dostępności – być wynajmowane na preferencyjnych warunkach przez 30 lat.

W zamian przez okres 10 lat inwestor może korzystać z ulgi podatkowej, przy czym dotyczy ona tylko tej części zasobu, która wynajmowana jest jako niedrogie dostępne mieszkania.9% ulgi jest przyznawane kwalifikującym się projektom w drodze konkurencyjnego procesu za pośrednictwem państwowych agencji finansowania budownictwa mieszkaniowego. Kryteria przyznawania aktualizowane są co roku w ramach Planu Kwalifikowanego Przydziału, który określa priorytety i kryteria punktacji, przygotowywanego przez każdy ze stanów. W ramach tych planów poszczególne stany mogą ustalić np. przedłużenie okresu dostępności do 50 lat, przeznaczenie części ulg podatkowych wyłącznie na projekty o określonych cechach, priorytety lokalizacji czy przyznawanie dodatkowych punktów za spełnienie norm zrównoważonego budownictwa ekologicznego.Projekty, które otrzymują co najmniej 50% finansowania poprzez obligacje zwolnione z podatku, kwalifikują się do 4% ulgi. Od 1986 r., od kiedy ulga funkcjonuje, oddano do użytku prawie 3 miliony niedrogich dostępnych mieszkań. Budowa w tym systemie cieszy się dużą popularnością (czasem nawet 100% mieszkań podlega wynajmowi na preferencyjnych zasadach) – zgłaszanych jest więcej projektów niż możliwości przyznania ulgi. Daje to możliwość kształtowania rodzaju i lokalizacji mieszkań przez władze.Jako zaletę ulg podatkowych przedstawia się także minimalizowanie nakładów państwa przy jednoczesnym pobudzaniu inwestycji prywatnych. Jednocześnie jednak mieszkania te dostępne są tylko okresowo – po wymaganym okresie mogą trafić na rynek. Mimo regulowanych czynszów są one też często zbyt drogie dla osób o najniższych dochodach. Proces przyznawania ulg z kolei stwarza ryzyko promowania segregacji rasowej i tworzenia obszarów koncentracji ubóstwa. Przykładowo, znane są przypadki w Nowym Jorku, gdzie deweloperzy tworzyli osobne wejścia do części budynku, w której znajdowały się niedrogie dostępne mieszkania– tzw. *poor door*.Warto również zauważyć, że wykorzystanie tego typu instrumentów jest możliwe na rynku, na którym funkcjonuje duża grupa deweloperów specjalizujących się w budowie budynków i ich długoletniej eksploatacji na zasadach najmu. |
| 1. **Podmioty, na które oddziałuje projekt**
 |
| **Grupa** | **Wielkość** | **Źródło danych**  | **Oddziaływanie** |
| Gminy | 2477 | MSWiA | 1. Określenie zasad oferowania w przetargach nieograniczonych nieruchomości gminnych w zamian za uzyskanie mieszkań lub powierzchni użytkowych.
2. Zwiększenie możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i przeciętnych dochodach.
3. Możliwość uzyskania dofinansowania w wysokości do 10% kosztów inwestycji w infrastrukturę społeczną lub techniczną towarzyszącą mieszkalnictwu.
4. Preferencyjne traktowanie gmin inwestujących w budownictwo mieszkaniowe przy rozdziale środków na realizację innych zadań gminnych współfinansowa-nych przez państwo.
 |
| Inwestorzy (deweloperzy, towarzystwa budownictwa społecznego, spółdzielnie mieszkaniowe, inni) | Deweloperzy – ok. 2000 Towarzystwa budownictwa społecznego – 243Spółdzielnie mieszkaniowe – 4 706 | analizy własne UOKiKMinisterstwo RozwojuGUS, Rocznik Statystyczny 2019 (uwzględniono podmioty działające w formie spółdzielni zarejestrowane w rejestrze REGON w ramach grup „Budownictwo” oraz „Obsługa rynku nieruchomości”) | Możliwość realizacji inwestycji budowlanych (przede wszystkim mieszkaniowych) na nieruchomościach należących dotąd do samorządów gminnych w zamian za przekazanie gminie części powierzchni mieszkalnej lub użytkowej.  |
| Krajowy Zasób Nieruchomości | 1 | - | Możliwość wykorzystania nieruchomości Skarbu Państwa do realizacji inwestycji mieszkaniowych, w wyniku których powstaną mieszkania na wynajem dostępne dla osób o niskich lub średnich dochodach. |
| Bank Gospodarstwa Krajowego | 1 | - | Obsługa (jako operator Funduszu Dopłat) programu dofinansowania infrastruktury społecznej lub technicznej towarzyszącej mieszkalnictwu. |
| 1. **Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji**
 |
| W ramach procesu prekonsultacyjnego (spotkania, wymiana korespondencji) w okresie styczeń-kwiecień 2020 r., założenia projektu zostały ocenione m.in. przez Polski Związek Firm Deweloperskich, Unię Metropolii Polskich, Krajowy Zasób Nieruchomości oraz Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy. Część zgłaszanych uwag i wniosków została uwzględniona w projekcie. Projekt ustawy zostanie przekazany do konsultacji publicznych do wybranych podmiotów zrzeszających potencjalnych inwestorów na rynku budownictwa mieszkaniowego. Kluczowym partnerem w realizacji ustawy będą samorządy gminne. Projekt bezpośrednio trafi do następujących podmiotów:1. Bank Gospodarstwa Krajowego
2. Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
3. Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości
4. Fundacja Blisko
5. Fundacja Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego
6. Fundacja Habitat for Humanity Polska
7. Fundacja im. Stefana Batorego
8. Fundacja Republikańska
9. Instytut Gospodarki Nieruchomościami
10. Instytut Jagielloński
11. Instytut Rozwoju Miast i Regionów
12. Instytut Sobieskiego
13. Instytut Spraw Publicznych
14. Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej
15. Izba Projektowania Budowlanego
16. Komitet Architektury i Urbanistyki Polskiej Akademii Nauk
17. Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości
18. Kongres Ruchów Miejskich
19. Krajowa Izba Gospodarcza, Komitet ds. Nieruchomości
20. Krajowa Izba Gospodarki Nieruchomościami
21. Krajowa Organizacja Rzeczoznawców Majątkowych
22. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa
23. Krajowe Stowarzyszenie Profesjonalistów Rynku Nieruchomości
24. Krajowy Zasób Nieruchomości
25. Ogólnopolska Izba Gospodarki Nieruchomościami
26. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Firm Budowlano-Wykończeniowych
27. Ogólnopolskie Stowarzyszenie Licencjonowanych Zarządców Nieruchomości „Ekspert”
28. PFR Nieruchomości S.A.
29. Polska Federacja Organizacji Zarządców, Administratorów i Właścicieli Nieruchomości
30. Polska Federacja Rynku Nieruchomości
31. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych
32. Polska Izba Budownictwa
33. Polska Izba Gospodarcza Towarzystw Budownictwa Społecznego
34. Polska Izba Inżynierów Budownictwa
35. Polska Izba Nieruchomości Komercyjnych
36. Polska Izba Rzeczoznawstwa Majątkowego
37. Polska Unia Właścicieli Nieruchomości
38. Polski Fundusz Rozwoju S.A.
39. Polski Związek Firm Deweloperskich
40. Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa
41. Polski Związek Pracodawców Budownictwa
42. Polskie Stowarzyszenie Budownictwa Ekologicznego
43. Powszechne Towarzystwo Ekspertów i Doradców Rynku Nieruchomości
44. Polskie Towarzystwo Mieszkaniowe
45. Polskie Towarzystwo Rzeczoznawców Majątkowych
46. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”
47. Stowarzyszenie Budowniczych Domów i Mieszkań
48. Stowarzyszenie Ekspertów Rynku Nieruchomości
49. Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji
50. Stowarzyszenie Nowoczesne Budynki
51. Stowarzyszenia Profesjonalistów Rynku Nieruchomości Polski Centralnej
52. Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych „POLONIA”
53. Stowarzyszenie Tebeesów Polski Południowej i Zachodniej
54. Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości na Wynajem „Mieszkanicznik”
55. Stowarzyszenie Zachodniopomorskie Tebeesy
56. Unia Metropolii Polskich
57. Unia Miasteczek Polskich
58. Unia Spółdzielców Mieszkaniowych w Polsce
59. Związek Banków Polskich
60. Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
61. Związek Miast Polskich
62. Związek Powiatów Polskich
63. Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych Rzeczypospolitej Polskiej
64. Związek Zawodowy Budowlani

Zgodnie z wymogami wynikającymi z Regulaminu pracy Rady Ministrów projekt zostanie opublikowany w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce *Rządowy Proces Legislacyjny*. Termin wyznaczony na konsultacje publiczne będzie wynosił co najmniej 21 dni od dnia otrzymania projektu. Projekt zostanie również przekazany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. |
| 1. **Wpływ na sektor finansów publicznych**
 |
| Ceny stałe z 2020 r.  | Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł] |
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | *Łącznie (0-10)* |
| **Dochody ogółem** | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| budżet państwa | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| JST | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **Wydatki ogółem** | - | **18** | **22,5** | **26** | **31,4** | **32,7** | **34,1** | **35,4** | **36,8** | **38,1** | **39,5** | **314,5** |
| budżet państwa | - | 18 | 22,5 | 26 | 31,4 | 32,7 | 34,1 | 35,4 | 36,8 | 38,1 | 39,5 | 314,5 |
| *w tym dopłaty do czynszu* | - | - | - | *0,5* | *1,4* | *2,7* | *4,1* | *5,4* | *6,8* | *8,1* | *9,5* | *38,5* |
| *w tym dofinansowanie infrastruktury* | - | *18* | *22,5* | *25,5* | *30* | *30* | *30* | *30* | *30* | *30* | *30* | *276* |
| JST | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **Saldo ogółem** | - | **-18** | **-22,5** | **-26** | **-31,4** | **-32,7** | **-34,1** | **-35,4** | **-36,8** | **-38,1** | **-39,5** | **-314,5** |
| budżet państwa | - | -18 | -22,5 | -26 | -31,4 | -32,7 | -34,1 | -35,4 | -36,8 | -38,1 | -39,5 | -314,5 |
| *w tym dopłaty do czynszu* | - | - | - | *-0,5* | *-1,4* | *-2,7* | *-4,1* | *-5,4* | *-6,8* | *-8,1* | *-9,5* | *-38,5* |
| *w tym dofinansowanie infrastruktury* | - | *-18* | *-22,5* | *-25,5* | *-30* | *-30* | *-30* | *-30* | *-30* | *-30* | *-30* | *-276* |
| JST | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Źródła finansowania  | Dopłaty do czynszuFundusz Dopłat ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego, w ramach środków przeznaczonych na realizację programu dopłat do czynszu („Mieszkanie na Start”), określonych w rozdziale 6 *ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania*.Dofinansowanie infrastrukturyFundusz Dopłat ulokowany w Banku Gospodarstwa Krajowego, w ramach środków przeznaczonych na wsparcie samorządów gminnych określonych w *ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń* (Dz. U. z 2020 r. poz. 508)*.* |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | Dopłaty do czynszuPrzedstawione obliczenia powstały przy założeniu, że pierwsze mieszkania budowane w systemie zaproponowanym w projektowanej ustawie powstaną w 2023 r. (ze względu na ok. 2-3 letni cykl budowy budynków wielorodzinnych oraz dodatkowo poprzedzający okres uzgodnień formalnych). Zakłada się, że gminy uzyskają ok. 10% budowanych mieszkań, zaś ich liczba będzie wynosić:2023 r. – 1000 (z czego 100 dla gmin),2024 r. – 2000 ( z czego 200 dla gmin),od 2025 r. – 3000 rocznie (z czego 300 rocznie dla gmin).Dodatkowo zakłada się, że wszystkie mieszkania uzyskane przez gminę będą objęte dopłatami do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start”. Dotychczasowe doświadczenia z realizacją programu nie pozwalają na wyciągnięcie statystycznie istotnych wniosków. Natomiast widoczne jest, że mieszkania mają przeciętnie ok. 40-50 m2 i zamieszkują w nich małżeństwa wychowujące najczęściej 1 lub 2 dzieci. Zakładając przeciętne dofinansowanie dla rodziny 2+2 lub 2+2 zamieszkującej w mieszkaniu o powierzchni ok. 50 m2 i koszcie budowy mieszkania wynoszącym ok. 5 tys. zł/m2, przeciętne miesięczne dofinansowanie do czynszu wyniesie ok. 375 zł. Dofinansowanie infrastrukturyZałożono, że dofinansowanie obejmie rocznie (od 2021 r.): * 15 inwestycji realizowanych w ramach programu budownictwa społecznego (szacunek Banku Gospodarstwa Krajowego),
* 25 inwestycji realizowanych w ramach programu wsparcia budownictwa dla najuboższych (szacunek Banku Gospodarstwa Krajowego),
* 10 inwestycji w 2023 r., 20 inwestycji w 2024 r. i 30 inwestycji rocznie od 2025 r. w przypadku wprowadzanego projektowaną ustawą programu „Grunt za Mieszkanie”, przy założeniu, że przeciętna inwestycja obejmie 50 mieszkań, zaś gmina skorzysta z dofinansowania kosztów infrastruktury w przypadku 50% inwestycji,
* 10 inwestycji w 2021 r., 15 inwestycji rocznie w latach 2022-2023, 30 rocznie inwestycji od 2024 r. w przypadku programu dopłat do czynszu „Mieszkanie na Start”, przy założeniu, że przeciętna inwestycja obejmie 50 mieszkań, zaś gmina skorzysta z dofinansowania kosztów infrastruktury w przypadku 50% inwestycji.

Zgodnie z analizami BGK, opartymi na doświadczeniach z realizacją poprzedniego programu wsparcia infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu (preferencyjne kredyty udzielane do 2009 r.), przyjęto, że przeciętny koszt inwestycji wyniesie 3 mln zł, więc przeciętne dofinansowanie wyniesie 300 tys. zł. |
| 1. **Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe**
 |
| Skutki |
| Czas w latach od wejścia w życie zmian | 0 | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | *Łącznie (0-10)* |
| W ujęciu pieniężnym(w mln zł) | duże przedsiębiorstwa | - | - | - | - | - | - | - |
| sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | - | - | - | - | - | - | - |
| rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | - | - | - | 0,5 | 2,7 | 9,5 | 38,5 |
| W ujęciu niepieniężnym | duże przedsiębiorstwa | - |
| sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | Ze względu na wykonywanie prac budowlano-montażowych realizowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej oraz towarzyszącej infrastruktury głównie przez sektor małych i średnich przedsiębiorstw, mogą być one beneficjentem zwiększonego wolumenu zamówień ze względu na powstanie nowych mieszkań na nieruchomościach udostępnianych na zasadach przewidzianych w projekcie ustawy. |
| osoby starsze i osoby niepełnosprawne | Projektowana ustawa przewiduje, że nabór do mieszkań wybudowanych w ramach ustawy i przekazanych do dyspozycji gminy będzie się odbywał na podstawie katalogu określonego w *ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania*. Wśród kryteriów do wyboru określających pierwszeństwo najmu dla danej kategorii osób znajdują się m.in.: osoby w wieku powyżej 65 lat oraz osoby niepełnosprawne.Zachęty dla gmin do angażowania się w działania służące realizacji polityki mieszkaniowej państwa, przewidujące preferencje przy łączeniu działalności promieszkaniowej z innymi formami działania przez gminy na rzecz lokalnej wspólnoty, mogą stanowić dodatkowe narzędzie przyczyniające się do polepszania sytuacji osób niepełnosprawnych. |
| rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe  | Gospodarstwa domowe, poza samym faktem uzyskania mieszkania na wynajem, w tym z opcją docelowego nabycia pełnej własności, będą beneficjentem dopłat do czynszu przyznawanych w ramach programu „Mieszkanie na Start”. |
| Niemierzalne |  | - |
|  | - |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń  | Obliczenia przedstawione w tabeli bazują na założeniach opisanych w pkt 6 OSR, związanych z dopłatami do czynszu oraz dofinansowaniem infrastruktury towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu.  |
| 1. **Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu**
 |
| ☒ nie dotyczy |
| Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności). | ☐ tak☐ nie☐ nie dotyczy |
| ☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy☐ inne: … | ☐ zwiększenie liczby dokumentów☐ zwiększenie liczby procedur☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy☐ inne:  |
| Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.  | ☐ tak☐ nie☐ nie dotyczy |
| Komentarz: - |
| 1. **Wpływ na rynek pracy**
 |
| Ze względu na potencjalne wygenerowanie nowych inwestycji mieszkaniowych na nieruchomościach udostępnianych na zasadach opisanych w projekcie ustawy, możliwy jest pozytywny wpływ na rynek pracy. Z jednej strony pozytywny wpływ obejmie zatrudnienie w sektorze budownictwa (w firmach realizujących nowe inwestycje mieszkaniowe oraz inwestycje infrastrukturalne), z drugiej strony zwiększenie zasobu mieszkań na wynajem pozytywnie wpłynie na możliwości migracji w celu poszukiwania pracy.  |
| 1. **Wpływ na pozostałe obszary**
 |
| ☐ środowisko naturalne☒ sytuacja i rozwój regionalny☐ inne: … | ☐ demografia☒ mienie państwowe | ☐ informatyzacja☐ zdrowie |
| Omówienie wpływu | **Sytuacja i rozwój regionalny**Zwiększenie przez gminy możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnych. Poprawa sytuacji terenów rewitalizowanych oraz stanu technicznego budynków zabytkowych. Zwiększenie możliwości realizacji inwestycji społecznych i technicznych towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu. **Mienie państwowe**Możliwość efektywnego wykorzystania gruntów należących do Skarbu Państwa (w zasobach Krajowego Zasobu Nieruchomości) na cele mieszkaniowe.  |
| 1. **Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego**
 |
| Ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2021 r. Nowe inwestycje mogą być realizowane w ciągu kilku miesięcy, po przeprowadzeniu przez gminy przetargów na zasadach opisanych w projektowanej ustawie. Ze względu na cykl inwestycyjno-budowlany pierwsze wybudowane mieszkania pojawią się ok. 2023 r. W przypadku inwestycji infrastrukturalnych mogą być one realizowane od początku funkcjonowania ustawy, a więc od 2021 r. |
| 1. **W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**
 |
| Przedstawiany projekt realizuje Narodowy Program Mieszkaniowy, w ramach którego określono m.in. następujące cele:1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych. Docelowo do roku 2030 liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wysokość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej. Oznacza to wzrost tego wskaźnika z obecnego poziomu 363 do 435 mieszkań na 1000 osób.
2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową. Docelowo do roku 2030 samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy. Według stanu na koniec 2014 r. na najem mieszkania gminnego oczekiwało 165,2 tys. gospodarstw domowych.

Efekty działań podejmowanych w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego są corocznie prezentowane przez Ministra Rozwoju w Sprawozdaniu, które jest przedstawiane Radzie Ministrów do końca I kwartału roku następującego po roku sprawozdawczym.  |
| 1. **Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**
 |
| - |

#