

# Komentarz prawny

## Rządowe programy wsparcia mieszkalnictwa młodych – część I

**Założenie własnej rodziny przez młodych ludzi wiąże się z nieodpartą koniecznością zaspokojenia potrzeby posiadania własnego mieszkania lub domu wolnostojącego. Powyższą potrzebę realizuje się w drodze zakupu lokum albo domu na rynkach pierwotnym albo wtórnym albo poprzez najem. Pierwsza droga często jest zdeterminowana zdolnością zaciągnięcia kredytu bankowego. Poruszyliśmy już kwestię Społecznej Agencji Najmu<sup>1</sup>, zaś dzisiaj artykułem rozpoczniemy cykl publikacji o tematyce instytucji wspierających zakup mieszkania albo domu. Jest to o tyle istotne, że coraz częściej słyszy się głosy o „mitycznym kredycie 2%” na mieszkanie od rządu.**

### I. Aktualny stan prawny

Według stanu na dzień opracowania artykułu (24.02.2023r.) w polskim porządku prawny obowiązuje Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym<sup>2</sup> (dalej jako „Ustawa mieszkaniowa 2021”). Powyższą regulację można nazwać pierwotną w stosunku do nowych, opartych na rządowych programach, instytucji wspierających mieszkalnictwo młodych ludzi. Ustawa mieszkaniowa 2021 wprowadziła

instytucję gwarantowanego kredytu mieszkaniowego, ustanowiła w tym celu Rządowy Fundusz Mieszkaniowy w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej jako „BGK”) oraz treść umowy uprawniającej bank komercyjny do udzielenia kredytu. Kredyt gwarantowany może być zaciągnięty jednokrotnie przez gospodarstwo rodzinne. Ponadto, ww. ustawa zawiera warunki jego udzielenia i spłaty, w tym tzw. spłaty rodzinnej, polegającej na dopłacie przez BGK na rzecz kredytobiorcy odpowiednio: 20 tys. zł. w sytuacji pojawienia się w rodzinie drugiego dziecka i 60 tys. zł. w sytuacji pojawienia się w rodzinie trzeciego albo kolejnego (czwartego, piątego etc.) dziecka<sup>3</sup>. W ramach gwarantowanego kredytu mieszkaniowego BGK zawiera umowę z bankiem komercyjnym, który następnie udziela kredytobiorcy kredytu, który pokrywa z niego część albo całość wydatków na nabycie mieszkania albo domu albo ich budowę. BGK udziela gwarancji pokrycia przez kredytobiorcę wkładu własnego we wnioskowanym kredycie, tym samym zwalniając go z obowiązku wyłożenia własnych środków<sup>4</sup>. Co istotne, w okresie spłaty udzielonej gwarancji, w nabytej albo zbudowanej nieruchomości nie jest możliwe prowadzenie działalności gospodarczej.

<sup>3</sup> tytułem przykładu, wariant 1: rodzina jest trzyosobowa, zaciąga kredyt, rodzi się drugie dziecko – otrzymuje 20 tys. zł. dopłaty. Wariant 2: jak wariant 1 + rodzi się trzecie dziecko – rodzina otrzymuje kolejne 60 tys. zł. dopłaty. Wariant 3: rodzice mają dwoje dzieci i biorą kredyt. Nie dostają dopłaty, ale gdy pojawi się trzecie dziecko – otrzymują 60 tys. dopłaty. Wariant 4: Rodzice mają troje dzieci i biorą kredyt. Nie dostają dopłaty, ale gdy pojawi się czwarte dziecko – otrzymują 60 tys. dopłaty,

<sup>4</sup> kwota poręczenia nie wyższa niż 100 tys. zł.; za udzielenie poręczenia kredytobiorca płaci na rzecz BGK prowizję w wysokości 1 % wartości kredytu,

<sup>1</sup> temat poruszony został w grudniowym numerze PMR Construction Insight: Poland (12/2022)

<sup>2</sup> Dz.U. 2022 poz. 2008, ustawa weszła w życie w pełni w dniu 26.05.2022r.,

Następnym krokiem w ułatwieniach na rynku mieszkaniowym, adresowanych do młodych gospodarstw domowych, było uchwalenie Ustawy z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych<sup>5</sup> (dalej jako „Ustawa mieszkaniowa 2022r.”), która zacznie obowiązywać do 01.03.2023r. Regulacja ta w dalszym ciągu utrzymuje mechanizmy niwelujące problem posiadania przez kredytobiorcę własnych środków na wkład własny. Akt ww. modyfikuje gwarantowany kredyt mieszkaniowy w ten sposób, że górny limit gwarancji BGK składa się z dwóch warunków: nie więcej niż 200 tys. i 20 % wartości kredytu. Nazwa gwarantowany kredyt mieszkaniowy zmieni się na rodzinny kredyt mieszkaniowy. Ustawa mieszkaniowa 2022r. **wprowadza nową instytucję - kooperatywę mieszkaniową** i zasady zbycia nieruchomości należące do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowej (więcej o tych zagadnieniach w kolejnej części serii).

## II. Nieruchomości objęte Ustawą mieszkaniową 2021 i Ustawą mieszkaniową 2022

Nieruchomości objęte ww. aktami można scharakteryzować dwoma kryteriami – podmiotów / programów oraz rodzajów nieruchomości. Ustawy mieszkaniowe 2021 i 2022 dotyczą mieszkań i domów jednorodzinnych rynku pierwotnego lub wtórnego, powstających w ramach działalności deweloperów, Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej lub Towarzystw Budownictwa Społecznego lub spółdzielni mieszkaniowych. Środki kredytowe, uzyskane w ramach Ustaw mieszkaniowych 2021 i 2022, przeznacza się na: 1) budowę domu jednorodzinnego, 2) nabycie prawa własności lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, 3) nabycie prawa własności nieruchomości gruntowej lub jej części w celu budowy na niej domu jednorodzinnego, jeżeli zgodnie z miejscowym planem zabudowy albo wydaną decyzją o warunkach zabudowy na tej nieruchomości

<sup>5</sup> Dz.U. 2023 poz. 28,

możliwa jest taka budowa, 4) nabycie spółdzielczego prawa dotyczącego lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego tj.: spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu albo spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego albo ekspektatywa własności<sup>6</sup>.

## III. „Mityczny kredyt na 2%” na mieszkanie od rządu – o co chodzi ?

Zapowiadany na wstępie niniejszego artykułu „Mityczny kredyt na 2%” to kolejny program rządowy, którego treść normatywna zawarta jest w projekcie ustawy z dnia 31.01.2023r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (dalej jako „Projekt ustawy mieszkaniowa 2023”)<sup>7</sup>. Akt jest na etapie prac rządowych - opiniowania, planuje się jego wejście w życie początkiem II połowy 2023r. W założeniach projektodawcy można wyczytać, że celem Projektu ustawy mieszkaniowej 2023r. jest m. in. „*wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe związane z pozyskaniem pierwszego własnego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego zaspokajającego potrzebę mieszkaniową oszczędzającego*”, jak również „*w okresie dużej zmienności uwarunkowań makroekonomicznych, w tym utrzymywania się wysokich stóp procentowych, [celem jest- przyp. aut.] zwiększenie zdolności do zaciągnięcia i spłaty kredytów udzielanych w celu sfinansowania nabycia lub budowy pierwszego własnego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego zaspokajającego potrzebę mieszkaniową kredytobiorcy*”. Ponadto, projektodawca zauważa, że na polskim rynku kredytów hipotecznych małą popularnością cieszą się oferty kredytu opartego o stałą stopę procentową, oferty banków komercyjnych w tym zakresie są niewystarczające, jak również na niskim poziomie jest oferta stałego oprocentowania kredytu na dłuższą, niż pięcioletnia, perspektywę.

<sup>6</sup> ekspektatywa polega na tym, że z osobą ubiegającą się o ustanowienie odrębnej własności lokalu spółdzielnia zawiera umowę o budowę lokalu. Umowa ta, zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności, powinna zobowiązywać strony do zawarcia, po wybudowaniu lokalu, umowy o ustanowienie odrębnej własności tego lokalu,

<sup>7</sup> wnioskodawcą projektu ustawy jest Ministerstwo Technologii i Rozwoju; treść aktu i pozostałych dokumentów dostępna jest na stronie Rządowego centrum legislacji pod numerem UD479.

Projekt ustawy mieszkaniowej 2023r. wprowadza kolejne, względem Ustaw mieszkaniowych 2021 i 2022, nowe instytucje, które oscylują głównie wokół kwestii oszczędzania na zakup mieszkania albo domu oraz zagwarantowania przez państwo (w domyśle BGK) stałego oprocentowania kredytu, a zatem stabilności jego spłaty. **Innymi słowy, o ile Ustawy mieszkaniowe 2021 i 2022 kładły punkt ciężkości na zniwelowanie problemu wkładu własnego, jako tamującego dostęp do kredytu hipotecznego, o tyle Projekt ustawy mieszkaniowej 2023 stawia na ułatwienia młodym rodzinom zgromadzenia środków na zakup albo budowę mieszkania albo domu oraz zagwarantowanie im bezpiecznych warunków spłaty kredytu.**

Cele Projektu ustawy mieszkaniowej 2023 planuje się osiągnąć poprzez wprowadzenie instytucji Konta mieszkaniowego, Lokaty mieszkaniowej oraz Kredytu bezpiecznego 2 %.

**W kolejnym artykule serii przyjrzymy się szczegółowym i najistotniejszym elementom instytucji kooperatywy mieszkaniowej z Ustawy mieszkaniowej 2021r oraz instytucjom z Projektu ustawy mieszkaniowej 2023: koncie mieszkaniowym, lokacie mieszkaniowej i bezpiecznemu kredytowi 2 %.**

Jan Akimenkow, aplikant radcowski  
Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych  
Miller, Canfield, W. Babicki, A. Chelchowski i Wspólnicy Sp.k.

# Legal opinion

## Government support programmes for first-time home buyers – part I

**Helping young families meet their housing needs – by renting or buying – is a major policy issue for any government. A few weeks ago we discussed a new instrument intended to support renters, called the Social Rental Agency<sup>1</sup>. This article is the first in a new series that will look at recent and planned measures and programmes designed to help young households buy a flat or house. The issue is all the more topical given the government's pledge to offer a 2% fixed-rate mortgage for first-time home buyers from mid-2023.**

### I. Existing legal framework

As of the time of writing (24 February 2023), the key existing piece of legislation is the Guaranteed Home Loan Act of 1 October 2021<sup>2</sup> (henceforth **Housing Act 2021**). All the subsequent government measures and programmes are based on it. Housing Act 2021 introduces the institution of guaranteed home loan (a home loan guaranteed by the government); establishes a Government Housing Fund (RFM) within Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), the state development bank, for such loans; and lays down a model agreement between BGK and commercial banks regarding the granting of guaranteed home loans to households.

<sup>1</sup> The article can be found in the December issue of PMR Construction Insight: Poland (12/2022)

<sup>2</sup> Journal of Laws 2022 item 2008. The law came fully into force on 26 May 2022.

In a guaranteed home loan, BGK guarantees to cover the downpayment for the borrower, up to a maximum of PLN 100,000 (€21,200). This means young households can buy a home with no savings<sup>3</sup>. Housing Act 2021 sets terms and conditions for the granting and repayment of such loans, including so-called Family Repayment, in which BGK provides PLN 20,000 (€4,230) towards loan repayment if the borrower household expands with a second child during the repayment period, and PLN 60,000 (€12,700) in the event of a third or subsequent (fourth, fifth) child<sup>4</sup>. An eligible household is entitled to one guaranteed home loan.

Thus, it works as follows: BGK enters into an agreement with a commercial bank, authorising it to extend guaranteed home loans to households; the commercial bank grants such loans to eligible households, with BGK guaranteeing the downpayment; the households use the borrowed money to cover part or all of the costs of buying or building a home.

Importantly, until the BGK guarantee expires, no business activity is allowed to be conducted in the property purchased or built using the loan.

In 2022 the ruling coalition took another legislative step to help young families satisfy their housing needs: the Act of 4 November 2022 on housing co-ops and on rules concerning the disposal of properties from a commune's real estate stock<sup>5</sup> (henceforth **Housing Act 2022**) will come into effect on 1 March 2023.

<sup>3</sup> BGK charges a commission equal to 1% of the loan amount.

<sup>4</sup> By way of illustration: Case 1: a family with one child obtains a guaranteed home loan, then a second child is born – the family gets PLN 20,000 (€4,230) towards repayment from BGK; Case 2: the family from Case 1 expands with another, third child – the family gets PLN 60,000 (€12,700) towards repayment from BGK; Case 3: a family with two children obtains a guaranteed home loan, then a third child is born – the family gets PLN 60,000 (€12,700) towards repayment from BGK; Case 4: A family with three children obtains a guaranteed home loan, then a fourth child is born – the family gets PLN 60,000 (€12,700) towards repayment from BGK.

<sup>5</sup> Journal of Laws 2023 item 28.

Housing Act 2022 slightly modifies the guaranteed home loan, in that it changes the cap on BGK guarantees from “up to a maximum of PLN 100,000 (€21,200)” to “up to a maximum of PLN 200,000 (€42,400) and not more than 20% of the loan amount”. It also renames the guaranteed home loan into the family home loan. Its key features, however, are a **new institution** called **the housing co-op**, and new rules concerning the disposal of properties from a commune’s real estate stock to support housing projects. We will discuss these issues in a subsequent article of our series.

## II. Eligible properties under Housing Act 2021 and Housing Act 2022

The provisions of Housing Act 2021 and Housing Act 2022 cover new-build and resale flats and houses built by developers, not-for-profit housing associations (TBS, SIM), or housing cooperatives.

The guaranteed home loan / family home loan can be used to 1) build a single-family house, 2) purchase a flat or single-family house, 3) purchase a land plot with the aim of building a single-family house on it, provided that such construction is permitted by the local spatial development plan, or by a decision on land development and management conditions; 4) purchase a cooperative member’s right to a flat or single-family house (i.e., tenancy, tenant-ownership, or an expectative of ownership).<sup>6</sup>

## III. „2% fixed-rate mortgage from the government”

“2% fixed-rate mortgage from the government” is the popular name of another programme that the government began to talk about in late 2022 and which it wants to introduce this year. On 31 January a draft legislative proposal was unveiled, titled the Act on state support for home savings (henceforth **Draft Housing Act 2023**)<sup>7</sup>. It is currently

<sup>6</sup> In an expectative of ownership, the cooperative and the buyer enter into an agreement for the construction of a flat or house. This agreement, which must be in writing to be valid, should commit both parties to enter into an agreement establishing a separate title to premises once the flat or house is built.

<sup>7</sup> The ministry putting forward the proposal is the Ministry of Technology and Development. The text of the draft bill and other related documents are available on the Government Legislation Centre (RCL)’s website under the identification number UD479.

at the interdepartmental consultation stage and **is planned to come into effect at the beginning of the second half of 2023**.

The explanatory memorandum to Draft Housing Act 2023 states that its purpose is “to support households in saving regularly for their first home (flat or house) that will satisfy their housing needs,” and “to strengthen the capacity to obtain and repay a home loan for households seeking to build or buy their first home (flat or house) in order to satisfy their housing needs, at this time of heightened macroeconomic volatility and high interest rates”. The memorandum adds that the current offer of fixed-rate mortgage loans from commercial banks is insufficient, especially when it comes to loans longer than five years.

The difference between Housing Acts 2021 and 2022 on the one hand, and Draft Housing Act 2023 on the other, is that whereas the former focus on tackling the issue of downpayment as a major barrier to mortgage access, **Draft Housing Act 2023 concentrates on helping young families accumulate financial resources to buy or build their first home, and on guaranteeing safe repayment terms for their home loans**. It seeks to achieve these objectives through three measures, Home Account, Home Deposit, and Safe Mortgage 2%.

We will discuss Home Account, Home Deposit, and Safe Mortgage 2% in detail in the next article in our series. We will also look at the housing co-op, one of the new instruments introduced by Housing Act 2021.

Jan Akimenkow, trainee attorney-at-law  
Miller, Canfield, W. Babicki, A. Chelchowski i Wspólnicy Sp.k.