

Warszawa, 27 czerwca 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1354/24

SEKRETARIAT ZŁOY SZEFACKOŚĆ

L.dz. DS. 1700. 83. 2024

Data wpływu 28. 06. 2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena Skutków Regulacji

**zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy
o podatku od czynności cywilnoprawnych (druk nr 419)
w wersji uwzględniającej autopoprawkę (druk nr 419-A)¹**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Uzasadnienie projektu wskazuje, że jego celem jest opodatkowanie tzw. *flipowania mieszkań*, czyli zjawiska polegającego na zakupie mieszkań w niskiej cenie, a następnie szybkiej ich odsprzedaży z zyskiem. Jednocześnie, celem ustawy nie jest pozyskanie dodatkowych środków do budżetu, [...] wprowadzenie dodatkowych stawek ma [...] zniechęcić do spekulacyjnego obrotu nieruchomościami.

Uzasadnieniem dla opodatkowania tzw. *flipowania mieszkań* mają być niedobory i rosnące ceny na rynku mieszkaniowym. W ocenie projektodawców działalność flipperów ma wpływać na obydwa zjawiska. Jeśli chodzi o niedobory na rynku mieszkaniowym, analizy pokazują, że udział mieszkań kupowanych inwestycyjnie, a nie stricte w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nabywającego przekracza 50% budowanych mieszkań. Jednocześnie flipperzy, korzystając ze spekulacyjnych metod niemal wyczyścili rynek nieruchomości w Polsce, szczególnie w dużych miastach. Działalność flipperów przyczyniła się do tego, że aktualnie w dużych polskich miastach osoby chcące faktycznie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na rynku wtórnym de facto mają bardzo utrudnione możliwości z uwagi na to, że z perspektywy sprzedających korzystniej jest zawrzeć transakcję

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SP5-4P. 020. 110. 23. 2024

Data wpływu 28. 06. 2024

¹ Przedstawiciel wnioskodawcy: pos. Dorota Olko.

z flipperem – osobą najczęściej dysponującą gotówką oraz dążącą do jak najszybszego sfinalizowania zakupu.

Uzasadnienie projektu wskazuje, że na rosnące ceny nieruchomości wpływ ma *inflacja, ceny materiałów budowlanych, ale także rekordowe marże deweloperów i flipperów*. Projektodawcy zwracają przy tym uwagę, że zysk osiągany przez dewelopera przez pięć lat dla flippera jest możliwy do uzyskania w ciągu sześciu miesięcy. Działalność flipperów oceniana jest jako czynnik cenotwórczy. Zjawisko spekulacji na rynku mieszkaniowym przyczyniać się ma do wzrostu cen nieruchomości. Flipperzy nie tylko zwiększają swoje zyski ze względu na wzrost cen nieruchomości, ale poprzez swoją działalność intensyfikują także same wzrosty cen. Autorzy projektu wskazują, że flipperzy przyczyniają się do *finansjalizacji rynku mieszkaniowego w Polsce, który w coraz większym stopniu nabiera cech rynku produktów inwestycyjnych i spekulacyjnych a nie rynku, na którym osoby fizyczne mogą zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe*.

Wskazane powyżej okoliczności (w postaci negatywnego wpływu flipowania na rynek mieszkaniowy) uzasadniać mają wprowadzenie zmian w zakresie opodatkowania transakcji sprzedaży nieruchomości.

Dnia 12 czerwca 2024 r. do Sejmu wpłynęła autopoprawka do projektu, która stanowi odpowiedź „na najważniejsze uwagi zgłoszone do projektu w debacie publicznej oraz w opiniach ekspertów Kancelarii Sejmu”. Autopoprawka, oprócz zmian o charakterze redakcyjnym wprowadza obowiązek poinformowania kupującego przez sprzedającego na etapie umowy przedwstępnej o podwyższonej stawce podatku od czynności cywilnoprawnych (dalej: PCC), wprowadza możliwość wydania przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego decyzji o odstąpieniu od stosowania podwyższonej stawki podatku w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem sprzedającego.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Projekt przewiduje wprowadzenie zmian do ustawy z dnia 6 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (dalej: u.p.c.c.)². Zmiany te mają na celu wprowadzenie dodatkowych stawek podatku w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych w krótkim okresie czasu od ich zakupu.

² Dz.U. z 2024 r. poz. 295.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.c.c. PCC podlega umowa sprzedaży rzeczy i praw majątkowych (a więc m.in. umowa sprzedaży nieruchomości). Stosownie natomiast do treści art. 2 pkt 4 lit. a) u.p.c.c., nie podlegają temu podatkowi czynności cywilnoprawne, inne niż umowa spółki i jej zmiany, w zakresie, w jakim są opodatkowane podatkiem od towarów i usług, z wyjątkiem umów sprzedaży, których przedmiotem jest lokal mieszkalny stanowiący odrębną nieruchomość, opodatkowanych zgodnie z art. 7a. Innymi słowy, co do zasady, opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych w odniesieniu do umowy sprzedaży nieruchomości, podlegają transakcje zawierane na rynku wtórnym, w sytuacjach, w których nie występuje opodatkowanie podatkiem od towarów i usług (dalej: VAT). Podatkowi od czynności cywilnoprawnych podlegają jednak także transakcje podlegające opodatkowaniu VAT, w przypadku gdy kupujący nabywa co najmniej sześć lokali mieszkalnych stanowiących odrębne nieruchomości w jednym lub kilku budynkach wybudowanych na jednej nieruchomości gruntowej (art. 7a ust. 1 u.p.c.c.).

Zgodnie z art. 4 pkt 1) u.p.c.c. obowiązek podatkowy z tytułu PCC przy umowie sprzedaży, w tym sprzedaży nieruchomości, ciąży na kupującym. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 1) u.p.c.c. podstawę opodatkowania przy umowie sprzedaży stanowi wartość rynkowa rzeczy, przy czym wartość rynkową przedmiotu czynności cywilnoprawnych określa się na podstawie przeciętnych cen stosowanych w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku, z uwzględnieniem ich miejsca położenia, stanu i stopnia zużycia, oraz w obrocie prawami majątkowymi tego samego rodzaju, z dnia dokonania tej czynności, bez odliczania długów i ciężarów (art. 6 ust. 2 u.p.c.c.).

Stawki PCC zostały określone w art. 7 u.p.c.c. Stawka podatku od umowy sprzedaży nieruchomości wynosi obecnie 2% [art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) u.p.c.c.]. Projekt przewiduje wprowadzenie trzech nowych stawek PCC dotyczących umowy sprzedaży nieruchomości stanowiących lokale mieszkalne.

Wnioskodawcy proponują dodanie litery c) do art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.c.c., która stanowić ma, że umowy sprzedaży nieruchomości stanowiącej samodzielny lokal mieszkalny, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub udziału w takich prawach opodatkowane byłyby podatkiem od czynności cywilnoprawnych w wysokości:

a) 10% – jeżeli umowa sprzedaży tej nieruchomości lub praw została zawarta w okresie przed upływem roku od poprzedniego zbycia,

- b) 6% – jeżeli umowa sprzedaży tej nieruchomości lub praw została zawarta w okresie od roku, jednak przed upływem dwóch lat od poprzedniego zbycia,
- c) 4% – jeżeli umowa sprzedaży tej nieruchomości lub praw została zawarta w okresie od dwóch lat, jednak przed upływem trzech lat od poprzedniego zbycia.

Projekt przewiduje także dodanie ustępu 6 do treści art. 7 u.p.c.c., który nakładać ma na notariusza obowiązek pouczenia kupującego o zastosowaniu wyższej stawki podatku od czynności cywilnoprawnych z uwagi na zawieranie umowy w krótkim okresie od poprzedniego zbycia, a także odebrania od kupującego oświadczenia, że jest on świadomy tego faktu i chce zawrzeć umowę mimo objęcia jej wyższą stawką podatku.

Poprzez projektowane przepisy zawarte w autopoprawce, do art 7 u.p.c.c. dodane zostają ustępy 7-10. Projektowany art. 7 ust. 7 u.p.c.c. wprowadza dodatkowe, obok przewidzianych w projektowanym art. 7 ust. 6 obowiązki informacyjne. W przypadku, gdy do przyrzeczonej umowy sprzedaży będą miały zastosowanie stawki podatku, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. c, wówczas sprzedający zawierając umowę przedwstępną lub rezerwacyjną będzie zobowiązany do poinformowania o tym fakcie kupującego oraz do odebrania od niego oświadczenia, że jest on świadomy tego faktu i chce zawrzeć umowę mimo objęcia jej wyższą stawką podatku. W przypadku niepoinformowania lub nieodebrania od kupującego oświadczenia, kupujący będzie miał prawo odstąpić od umowy, a zadatek lub inne opłaty poniesione przez kupującego na rzecz sprzedającego będą mu niezwłocznie zwracane w całości.

Kolejno, w autopoprawce wprowadzono regulacje, które umożliwić mają wydanie, przez naczelnika urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości, decyzji o odstąpieniu od stosowania zwiększonej stawki podatku, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy i zastosowaniu stawki podstawowej. Decyzja ta będzie mogła zostać wydana wyłącznie w przypadku uzasadnionym ważnym interesem sprzedającego, w szczególności w postaci przymusowego położenia sprzedającego, choroby sprzedającego lub członka jego najbliższej rodziny lub w związku z istotną zmianą sytuacji życiowej sprzedającego, której nie dało się przewidzieć w momencie nabycia nieruchomości. Wzór wniosku o wydanie takiej decyzji zostać ma określony przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Projekt przewiduje ponadto dodanie do u.p.c.c. nowego art. 7b. Przepis ten stanowić ma, że w przypadku gdy kupujący w okresie pięciu lat liczonych od końca roku, w którym zawarł jako kupujący pierwszą umowę sprzedaży własności lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, umowę sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowę sprzedaży udziału w takich prawach, zawrze jako kupujący trzecią lub kolejną umowę sprzedaży własności lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, umowę sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowę sprzedaży udziału w takich prawach, zobowiązany jest do zapłaty podatku według stawki:

- 1) 3% w przypadku trzeciej umowy sprzedaży,
- 2) 4% w przypadku czwartej umowy sprzedaży,
- 3) 5% w przypadku piątej i każdej kolejnej umowy sprzedaży.

Jednocześnie, zgodnie z projektowanym art. 7b ust. 2 u.p.c.c., kupujący zobowiązany będzie do złożenia przed notariuszem (w umowie sprzedaży) oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, o liczbie zawartych umów, o których mowa w art. 7b ust. 1, w okresie pięciu lat liczonych przed daną umową. Autopoprawka dodaje także do projektowanego art. 7b ustęp 4, zgodnie z którym w przypadku gdy kupujący zawiera kilka odrębnych umów sprzedaży udziału we własności lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub udziału w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu, a udziały te dotyczą tego samego lokalu, wszystkie te umowy sprzedaży traktowane są jako jedna umowa sprzedaży na potrzeby dokonania obliczenia liczby umów zawieranych w pięcioletnim okresie, o którym mowa w projektowanym art. 7b u.p.c.c.

Nadmienić należy, że projekt ustawy uwzględniający autopoprawkę był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej³ oraz był przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁴. Ponadto, dla projektu w jego

³ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dorota Olko) opinia z 14 czerwca 2024 r., BEOS-WOSR/WPEiM-1352/24.*

⁴ *Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Dorota Olko) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia z 14 czerwca 2024 r., BEOS-WOSR/WPEiM-1353/24.*

pierwotnym brzmieniu sporządzona została Ocena Skutków Regulacji⁵. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu autopoprawki, ocena ta została uwzględniona podczas projektowania zawartych w niej regulacji.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Podatki związane z zakupem nieruchomości (*real estate transaction taxes* lub *stamp duties*) występują w większości państw OECD⁶.

Przykładowo jednolita stawka podatku obowiązuje w następujących państwach:

- Austria (3,5% wartości nieruchomości),
- Belgia (w zależności od regionu 12% lub 12,5% wartości nieruchomości⁷),
- Bułgaria (w zależności od gminy od 0,1% do 3% wartości nieruchomości),
- Finlandia (3% wartości nieruchomości),
- Francja (5,8% od wartości nieruchomości),
- Grecja (3,09% wartości nieruchomości),
- Hiszpania (w zależności od regionu od 6% do 11% wartości nieruchomości),
- Holandia (10,4% wartości nieruchomości⁸),
- Łotwa (2% wartości nieruchomości),
- Niemcy (w zależności od landu od 3,5% do 6,5% wartości nieruchomości),
- Norwegia (2,5% wartości nieruchomości),
- Słowenia (2% wartości nieruchomości),
- Szwajcaria (w zależności od kantonu i gminy od 0% do 3,3% wartości nieruchomości),

⁵ Ocena Skutków Regulacji zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (przed nadaniem numeru druku) z 18 kwietnia 2024 r., BEOS-WP/WOSR-839/24.

⁶ *Housing Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies 2022, No. 29, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/03dfe007-en.pdf?expires=1712570305&id=id&accname=oid031443&checksum=1EDB54B0356D1370D6F20EB9A14F49BA>.

⁷ W regionach flamandzkim i walońskim obowiązują niższe stawki podatku od zakupu nieruchomości na własne cele mieszkaniowe.

⁸ Niższa stawka obowiązuje dla zakupu nieruchomości na własne cele mieszkaniowe. Ponadto dla osób poniżej 35. roku życia pod pewnymi warunkami przysługuje zwolnienie z podatku, jeśli kupują nieruchomość na własne cele mieszkaniowe.

- Włochy (9% wartości nieruchomości⁹)¹⁰.

W niektórych państwach (np. Irlandia, Islandia, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania) wprowadzono zróżnicowane stawki podatku od zakupu nieruchomości. Wysokość stawki uzależniona jest m.in. od wartości nieruchomości, rodzaju podmiotu dokonującego zakupu nieruchomości i rodzaju nieruchomości.

W Irlandii stawka podatku (*stamp duty*) od zakupu nieruchomości mieszkalnej (dom, mieszkanie lub ziemia zakupiona w powiązaniu z umową o wybudowanie nieruchomości mieszkalnej) wynosi od 1% do 10% jej wartości, w zależności od wartości nieruchomości. Stawka 1% obowiązuje dla zakupu nieruchomości o wartości poniżej 1 000 000 EUR. Powyżej tej kwoty obowiązuje 2% stawka podatku od kwoty przewyższającej 1 000 000 EUR. Stawka podatku w wysokości 10% wartości nieruchomości obowiązuje w przypadku zakupu 10 lub więcej domów mieszkalnych lub bliźniaków jednocześnie lub w ciągu roku. Działanie to wprowadzono, aby zniechęcić fundusze inwestycyjne do wykupu osiedli mieszkaniowych¹¹. W Islandii stawka podatku (*stamp duty*) od zakupu nieruchomości uzależniona jest od rodzaju podmiotu dokonującego zakupu nieruchomości. W przypadku zakupu nieruchomości przez osoby fizyczne stawka wynosi 0,8% wartości nieruchomości¹², a w przypadku osób prawnych 1,6% wartości nieruchomości¹³. W Portugalii podatek od zakupu nieruchomości (*Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis*, IMT) jest podatkiem gminnym. Stawka podatku uzależniona jest od rodzaju i wartości nieruchomości. Dla nieruchomości rolnych stawka podatku wynosi 5% wartości nieruchomości, 6,5% dla nieruchomości innych niż mieszkalne zlokalizowanych w mieście, a dla nieruchomości mieszkalnych zlokalizowanych w mieście stawka uzależniona jest od wartości nieruchomości. Na przykład dla wartości nieruchomości poniżej 101 917 EUR stawka wynosi 0%, dla nieruchomości o wartości powyżej tej kwoty, ale nieprzekraczającej 139 412 EUR stawka wynosi 2% od kwoty ponad 101 917 EUR. Najwyższa stawka w wysokości 7,5% wartości nieruchomości znajduje

⁹ Niższa stawka podatku obowiązuje dla zakupu pierwszej nieruchomości.

¹⁰ Dane na podstawie: *Real Estate Transfer Tax (RETT). An international overview 17 countries at a glance*, PwC, May 2023, <https://www.pwc.com/gx/en/financial-services/publications/assets/pwc-real-estate-transfer-tax.pdf> oraz PwC Tax Worldwide Summaries, <https://taxsummaries.pwc.com/>.

¹¹ Informacje z oficjalnego portalu Citizens Information, <https://www.citizensinformation.ie/en/housing/owning-a-home/buying-a-home/stamp-duty/>.

¹² Niższa stawka obowiązuje przy zakupie pierwszej nieruchomości.

¹³ PwC Tax Worldwide Summaries, Iceland, <https://taxsummaries.pwc.com/iceland/corporate/other-taxes>.

zastosowanie dla nieruchomości o wartości powyżej 1 102 920 EUR¹⁴. W Szwecji, podobnie jak w Islandii, stawka podatku (*stamp duty*) od zakupu nieruchomości uzależniona jest od rodzaju podmiotu dokonującego zakupu nieruchomości. W przypadku zakupu nieruchomości przez osoby fizyczne stawka wynosi 1,5% wartości nieruchomości, a w przypadku osób prawnych 4,25% wartości nieruchomości¹⁵. W Wielkiej Brytanii stawki podatku od nieruchomości (*stamp duty*) są różne w poszczególnych częściach kraju. W Anglii i Irlandii Północnej podatek od zakupu nieruchomości (*Stamp Duty Land Tax*, SDLT) nie obowiązuje dla zakupu nieruchomości mieszkalnych do wartości 250 000 GBP (295 725 EUR¹⁶). Przy zakupie pierwszej nieruchomości mieszkalnej nie podlega opodatkowaniu 425 000 GBP (502 732 EUR), jeśli wartość nieruchomości nie przekracza 625 000 GBP (739 312 EUR) oraz do wartości 150 000 GBP (177 435 EUR) dla nieruchomości innych niż mieszkalne. Stawki podatku od zakupu nieruchomości wynoszą 5%, 10% i 12% wartości nieruchomości przekraczającej próg obowiązujący dla danej stawki podatku. Ponadto powyższe stawki wzrastają o 3 pkt. proc. dla zakupu nieruchomości, jeśli kupujący posiada już inne nieruchomości¹⁷. W Szkocji stawki podatku od zakupu nieruchomości mieszkalnej (*Land and Buildings Transaction Tax*, LBTT) również uzależnione są od wartości nieruchomości i wynoszą 2%, 5%, 10% i 12% od wartości nieruchomości przekraczającej próg obowiązujący dla danej stawki podatku. Wartość nieruchomości niepodlegająca opodatkowaniu wynosi 145 000 GBP¹⁸ (171 520 EUR)¹⁹. W Walii podatek od zakupu nieruchomości (*Land Transaction Tax*, LTT) nie obowiązuje dla zakupu nieruchomości mieszkalnych do wartości 225 000 GBP (266 152 EUR). Stawki podatku również uzależnione są od wartości nieruchomości i wynoszą 6%, 7,5%, 10% i 12% od wartości nieruchomości przekraczającej próg obowiązujący dla danej stawki podatku. Ponadto wyższe stawki obowiązują dla zakupu nieruchomości, jeśli kupujący posiada już inne nieruchomości.

¹⁴ *Tax Guide 2024 – Property Transfer Tax*, PwC Portugal, <https://www.pwc.pt/en/pwcinfo/fisco/tax-guide/2024/imt.html>.

¹⁵ Informacje ze strony internetowej szwedzkiego urzędu geodezyjnego Lantmäteriet, <https://www.lantmateriet.se/en/real-property/change-owner/stamp-duty-and-fees/>.

¹⁶ Według referencyjnego kursu Europejskiego Banku Centralnego z 18.06.2024.

¹⁷ Informacje ze strony internetowej rządu brytyjskiego, <https://www.gov.uk/stamp-duty-land-tax/residential-property-rates>.

¹⁸ Kwota ta jest wyższa przy zakupie pierwszej nieruchomości.

¹⁹ Informacje ze strony internetowej szkockiego urzędu skarbowego Revenue Scotland, <https://revenue.scot/taxes/land-buildings-transaction-tax>.

W takim przypadku stawki wynoszą 4%, 7,5%, 9%, 11,5%, 14% i 16% od wartości nieruchomości przekraczającej próg obowiązujący dla danej stawki podatku²⁰.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projektowana regulacja będzie miała wpływ m.in. na:

- flipperów, tj. podmioty inwestujące w nieruchomości mieszkaniowe, których celem jest nabycie lokalu po cenie niższej niż jego rzeczywista wartość, a następnie, zazwyczaj po remoncie mieszkania, szybka sprzedaż nieruchomości po jak najwyższej cenie – brak jest danych na temat liczby inwestorów na rynku nieruchomości, którzy angażują się w flipping nieruchomości w Polsce; według eksperckich szacunków mogą oni – w zależności od lokalizacji – odpowiadać za kilka do nawet kilkunastu procent transakcji²¹; po wprowadzeniu proponowanej regulacji podmioty kupujące lokal mieszkalny od takich podmiotów mogą być obciążeni dodatkową daniną wynoszącą 10% – jeśli kupowany lokal był przedmiotem umowy sprzedaży w okresie ostatnich 12 miesięcy, 6% – jeśli tego typu transakcja miała miejsce w okresie od roku do 2 lat, oraz 4% – jeśli lokal będzie sprzedawany w okresie od 2 do 3 lat;
- kupujących, którzy w okresie 5 lat, liczonych od końca roku, w którym jako kupujący zawarli pierwszą umowę sprzedaży lokalu mieszkalnego zawarliby trzecią i kolejną taką umowę – byliby zobligowani do zapłacenia podatku według stawki 3% w przypadku trzeciej umowy sprzedaży, 4% w przypadku czwartej umowy sprzedaży oraz 5% w przypadku piątej i kolejnej umowy sprzedaży; dotyczyłoby to zarówno flipperów, jak również inwestorów długoterminowych;
- osoby fizyczne, które nie zajmują się inwestycjami na rynku nieruchomości, ale z przyczyn losowych chciałyby sprzedać lokal mieszkalny kupiony w ciągu ostatnich 3 lat – powinni poinformować o tym fakcie kupującego, który byłby zmuszony do zapłacenia dodatkowej daniny w kwocie od 4 do 10% wartości transakcji; zgodnie z nowym ust. 8 w art. 7 u.p.c.c. (pkt 1 lit. b autopoprawki) na wniosek sprzedającego naczelnik urzędu skarbowego właściwy ze względu na

²⁰ Informacje ze strony internetowej rządu walijskiego, <https://www.gov.wales/land-transaction-tax-guide>.

²¹ A. Czernika, H. Milewska-Wilk, T. Bojęć, *Zjawisko flippingu na polskim rynku mieszkaniowym*, „Studia BAS” nr 2(66) 2021 (*Polityka mieszkaniowa w Polsce* red. A. Grycuk, P. Russel), s. 195-213, DOI: <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.23>.

miejsce położenia nieruchomości będzie mógł wydać decyzję o odstąpieniu od stosowania podwyższonej stawki podatku od czynności cywilnoprawnych i zastosowaniu stawki podstawowej, wynikającej z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.c.c. po spełnieniu określonych warunków²²;

- naczelników urzędów skarbowych (400 podmiotów²³) – można oczekiwać wzrostu zadań w związku z zawartą w autopoprawce propozycją wydawania decyzji o której mowa powyżej, tj. odstąpieniu lub nie od stosowania podwyższonej stawki podatku od czynności cywilnoprawnych;
- osoby chcące kupić mieszkanie w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych lub potrzeb mieszkaniowych innych osób (np. dzieci lub wnuków) – liczba trudna do oszacowania, jednak biorąc pod uwagę np. liczbę urodzeń w latach 1990-2000²⁴, a także duży odsetek osób w wieku 25-34 zamieszkujących wspólnie z rodzicami²⁵ liczbę tę można szacować co najmniej na poziomie kilkuset tysięcy osób rocznie; osobom tym – przy założeniu, że dzięki ograniczeniu skali działalności flipperów udałoby się zahamować dynamikę cen mieszkań w największych miastach – byłoby łatwiej zaspokoić potrzeby mieszkaniowe własne lub np. dzieci;
- gminy (2477 jednostek) – wprowadzenie trzech stawek (10%, 6% i 4%) podatku od czynności cywilnoprawnych (PCC) w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego zakupionego odpowiednio: przed upływem roku, od roku do 2 lat, oraz między 2 a 3 lata, a także trzech stawek PCC (3%, 4% i 5%) w przypadku zakupu trzeciego, czwartego, piątego i kolejnego lokalu mieszkalnego²⁶ może zwiększyć wpływy podatkowe gmin z tytułu PCC.

²² Wydanie takiej decyzji będzie mogło mieć miejsce wyłącznie w przypadku uzasadnionym ważnym interesem sprzedającego, w szczególności ze względu na przymusowe położenie sprzedającego, jego chorobę lub chorobę członka jego najbliższej rodziny lub w związku z istotną zmianą sytuacji życiowej sprzedającego, której nie dało się przewidzieć w momencie nabycia nieruchomości (nowy ust. 9 w art. 7 u.p.c.c. w brzmieniu nadanym autopoprawką).

²³ <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas>.

²⁴ Liczba urodzeń żywych w Polsce wynosiła 547,7 tys. w 1990 r. oraz 378,3 tys. w 2000 r. zob. *Rocznik Demograficzny 2023*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, s. 250.

²⁵ Z danych EU-SILC wynika, że w 2022 r. 51 proc. młodych Polaków w wieku 25-34 lata mieszkało wraz z rodzicami zob. Kutwa, K. (2023), *Odroczona dorosłość?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/03/Odroczona-doroslosc.pdf>.

²⁶ Okres ten zgodnie z projektem byłby liczony w okresie 5 lat od końca roku, w którym kupujący nabył pierwszy lokal mieszkalny.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Projekt ustawy nie był poddany konsultacjom społecznym. Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 5 kwietnia 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (SN, PG, NBP, KRRP, NRA, KRN, KRDP, KRBR, KIG, RDS, RMiŚP i Lewiatan). Tego samego dnia projekt został skierowany do opinii organizacji samorządowych.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Proponowana regulacja nie będzie wywoływała skutków dla budżetu państwa. Może natomiast spowodować wzrost dochodów gmin, w szczególności tych na terenie których znajduje się dużo lokali mieszkalnych będących przedmiotem obrotu na rynku nieruchomości. Skala potencjalnego zwiększenia dochodów z tytułu proponowanych nowych stawek w podatku od czynności cywilnoprawnych jest jednak niemożliwa do oszacowania ze względu na brak wiarygodnych danych na temat skali flippingu w Polsce, ograniczoną skuteczność proponowanych przepisów (o czym mowa w pkt. VII), a także wielu innych czynników wpływających na popyt i podaż na rynku mieszkaniowym. Dodatkowo zgodnie z propozycją zgłoszoną w autopoprawce w przypadku, gdy sprzedaż lokalu będzie uzasadniona ważnym interesem sprzedającego, wynikającym z jego indywidualnej sytuacji życiowej, naczelnik urzędu skarbowego będzie mógł wydać decyzję o odstąpieniu od stosowania podwyższonej stawki PCC, co również będzie miało wpływ na potencjalne dochody gmin z tytułu tego podatku.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Dostrzegając potrzebę podejmowania działań, które ograniczyłyby skalę zjawiska flippingu, a tym samym w jakimś stopniu mogłyby pomóc w ograniczaniu zbyt dynamicznie rosnących cen nieruchomości, należy zwrócić uwagę, iż instrumenty zaproponowane w projekcie mogą cechować się ograniczoną skutecznością. Po pierwsze, kupno pierwszego mieszkania na rynku wtórnym, nawet od flippera, będzie zwolnione z PCC. W wyniku nowelizacji ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych²⁷ od 31 sierpnia 2023 r. obowiązuje bowiem art. 9 pkt 17 ustawy

²⁷ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1463).

o podatku od czynności cywilnoprawnych, zgodnie z którym zwolniona z PCC jest czynność prawna polegająca na sprzedaży, której *przedmiotem jest prawo własności lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, prawo własności budynku mieszkalnego jednorodzinnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu dotyczące lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, jeżeli kupującym jest osoba fizyczna lub osoby fizyczne, którym w dniu sprzedaży i przed tym dniem nie przysługiwało żadne z tych praw ani udział w tych prawach, chyba że udział ten nie przekracza lub nie przekraczał 50% i został nabyty w drodze dziedziczenia*. Tym samym można przyjąć, iż przy założeniu wprowadzenia w życie proponowanych przepisów flipperzy w pierwszej kolejności będą oferować swoje mieszkania osobom, które nie posiadają tytułu prawnego do żadnego lokalu i tym samym będą zwolnione z PCC.

Po drugie, nałożenie dodatkowego podatku z tytułu zakupu trzeciego, czwartego, piątego czy kolejnego mieszkania w okresie ostatnich pięciu lat też niekoniecznie będzie prowadziło do istotnego zmniejszenia liczby transakcji flippingowych, zwłaszcza jeśli na rynku mieszkaniowym popyt będzie zdecydowanie większy niż dostępna podaż. W sytuacji szybko rosnących cen mieszkań²⁸ flipperowi łatwo będzie „doliczyć” zapłacony PCC do proponowanej kupującemu ceny, tym bardziej, że ostatecznie to kupujący jest obciążany tym podatkiem.

Proponowane regulacje mogą również dotknąć sprzedających, którzy nie są flipperami i nie inwestują na rynku nieruchomości mieszkaniowych, ale z przyczyn losowych będą chcieli zbyć prawo do lokalu mieszkalnego w okresie krótszym niż 36 miesięcy. Taka sytuacja może być spowodowana nie chęcią zarobienia na danej nieruchomości, ale wynikać np. z rozwodu, zmiany miejsca zamieszkania, w tym dłuższego wyjazdu zagranicznego, czy spieniężenia danej nieruchomości w celu pokrycia kosztów leczenia. Będą oni zobligowani do zapłacenia podatku, nawet jeśli cena sprzedaży byłaby niższa od ceny zakupu, co jest możliwe w sytuacji tzw. wymuszonej sprzedaży, kiedy sprzedającemu zależy na jak najszybszym spieniężeniu danej nieruchomości. Wprawdzie proponowane w autopoprawce przepisy mogą pomóc w uniknięciu dodatkowej daniny dla osób, które z przyczyn losowych będą chciały zbyć nieruchomość przed upływem 36 miesięcy od dnia zakupu, ale będzie to

²⁸ Takie zjawisko obserwowaliśmy np. w 2023 r. po wprowadzeniu tzw. „Kredytu 2%”, zob. np. A. Szelańska, *Bezpieczny kredyt 2% oraz konto mieszkaniowe jako nowe instrumenty polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Studia BAS” nr 4(76) 2023 (*Rynek nieruchomości w Polsce* red. P. Russel, A. Szelańska), s. 55-84. DOI: <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.30>.

wymagało złożenia wniosku do właściwego naczelnika urzędu skarbowego o odstąpienie od stosowania podwyższonej stawki PCC. Zgodnie z proponowaną autopoprawką wydanie takiej decyzji będzie mogło mieć miejsce wyłącznie w przypadku uzasadnionym ważnym interesem sprzedającego, w szczególności ze względu na przymusowe położenie sprzedającego, jego chorobę lub chorobę członka jego najbliższej rodziny lub w związku z istotną zmianą sytuacji życiowej sprzedającego, której nie dało się przewidzieć w momencie nabycia nieruchomości. Z treści proponowanego przepisu²⁹ wynika, że decyzja będzie miała charakter uznaniowy, w związku z czym nawet zaistnienie wskazanych w artykule przesłanek nie musi oznaczać pozytywnego rozpatrzenia sprawy. Wydawania decyzji odmownych można spodziewać się np. w przypadku chęci zakupu większego lokalu mieszkalnego jeśli nie nastąpiła istotna zmiana sytuacji życiowej, a podatnik chciałby sprzedać kupione np. 2 lata temu mieszkanie jednopokojowe i zamienić je na większe, aby poprawić własne warunki mieszkaniowe. Poza tym zawarte w projekcie sformułowanie „najbliższa rodzina” wydaje się być nieprecyzyjne i w przypadku dalszego procedowania proponowanych przepisów należałoby określić, czy chodzi o osoby zaliczone do grupy I w rozumieniu przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn, tj. małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, zięcia, synową, rodzeństwo, ojczyma, macochę i teściów³⁰ czy też intencją wnioskodawców było inne określenie zakresu podmiotowego.

W przypadku dalszego procedowania analizowanej ustawy warto rozważyć alternatywne sposoby ograniczenia zjawiska flippingu na polskim rynku, np. poprzez wprowadzenie dodatkowego podatku od dochodów krótkoterminowych, przy czym podstawą opodatkowania byłaby różnica między ceną sprzedaży a ceną zakupu lokalu mieszkalnego, bez uwzględniania np. kosztów remontów, które obniżałyby podstawę opodatkowania³¹. W ograniczaniu niekorzystnych zjawisk związanych z flippingiem pomocne byłoby również przywrócenie instytucji profesjonalnego pośrednika

²⁹ Nowy ust. 8 i 9 w art. 7 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (pkt 1 lit. b autopoprawki).

³⁰ Art. 13 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2024 r. poz. 596).

³¹ Zwolennikiem takiego rozwiązania jest np. dr hab. Adam Czerniak, prof. SGH, zob. <https://biznes.interia.pl/nieruchomosci/news-podatek-od-flippingu-na-ryнку-mieszkaniowym-rykoszetem-moga-,nld,7426984>.

nieruchomości³², a także zaostrenie przepisów związanych ze skuteczną ochroną interesów kupujących³³.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Projekt przewiduje nałożenie na notariuszy obowiązku (przed zawarciem umowy sprzedaży) pouczenia kupującego o zastosowaniu wyższej stawki podatku od czynności cywilnoprawnej z uwagi na zawieranie umowy w krótkim okresie od poprzedniego zbycia, a także odebrania od kupującego oświadczenia, że jest on świadomy tego faktu i chce zawrzeć umowę mimo objęcia jej wyższą stawką podatku (projektowany art. 7 ust. 6 u.p.c.c.). Również w przypadku zawarcia umowy przedwstępnej lub rezerwacyjnej, sprzedający będzie obowiązany do poinformowania kupującego o zwiększonej stawce PCC oraz do odebrania od niego oświadczenia o świadomości tego faktu i chęci zawarcia umowy mimo objęcia jej wyższą stawką podatku (projektowany art. 7 ust. 7 u.p.c.c.).

Projekt przewiduje nałożenie na kupującego – stronę umowy sprzedaży własności lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, umowy sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umowy sprzedaży udziału w takich prawach – obowiązku złożenia przed notariuszem (w umowie sprzedaży) oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, o liczbie zawartych umów sprzedaży własności lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, umów sprzedaży spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub umów sprzedaży udziału w takich prawach (projektowany art. 7b ust. 2 u.p.c.c.).

Na naczelników urzędów skarbowych zostanie ponadto nałożony obowiązek wydawania decyzji w sprawach dotyczących odstąpienia od stosowania stawki podatku, o której mowa w ust. 1 pkt 1 lit. c, i zastosowaniu stawki podatku, o której mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a.

³² Tak zwaną ustawą deregulacyjną, tj. ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013, poz. 829), zderegulowano m.in. zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami i na jej podstawie od 1 stycznia 2014 r. aby móc wykonywać ten zawód nie jest wymagane posiadanie licencji.

³³ *Flipperzy przejęli rolę pośredników mieszkań*, rozmowa z H. Milewską-Wilk, *Flipperzy przejęli rolę pośredników mieszkań* – Dziennik Gazeta Prawna, 10.04.2024 r.

IX. Wpływ na rynek pracy

Przyjęcie projektu nie będzie wywoływało istotnych skutków dla rynku pracy.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Nie zidentyfikowano wpływu na pozostałe obszary.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projektodawcy nie wskazują sposobu ani terminu ewaluacji.

Autorzy:

dr Adam Karczmarek (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Krzysztof Niewęglowski (pkt I, II, VIII – w zakresie objętym autopoprawką)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

dr Piotr Russel (pkt IV, VI, VII, IX, X)

specjalista ds. systemu gospodarczego

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

dr Danuta Adamiec (pkt III)

specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślak