

## Założenia regulacji prawnych dotyczących budownictwa społecznego

Do substancji mieszkaniowej objętej kryterium budownictwa społecznego wg tych założeń zaliczane byłyby:

- nowe budynki mieszkalne jednorodzinne (PKOB 111) o powierzchni użytkowej do 200 m<sup>2</sup>,
- nowe budynki o dwóch mieszkaniach lub wielomieszkaniowe (PKOB 112) oraz lokale mieszkalne, znajdujące się w tych budynkach, o powierzchni nie przekraczającej 120 m<sup>2</sup>,
- nowe budynki klasztorów, domów zakonnych, plebanii, kurii, rezydencji biskupich będące budynkami kościołów lub innych związków wyznaniowych, domy opieki społecznej, internaty i bursy szkolne, domy studenckie, domy dziecka, domy dla bezdomnych oraz budynki mieszkalne na terenie koszar, zakładów karnych i poprawczych oraz aresztów śledczych (PKOB 113).

Stawka obniżona 7% miałaby zastosowanie do dostawy tych budynków i lokali oraz robót budowlano-montażowych związanych z remontami, przebudową i dociepleniem budynków mieszkalnych.

Założono również, że w przypadku budynków lub lokali przekraczających limity powierzchni użytkowej stawka 7% miałaby zastosowanie tylko do części podstawy opodatkowania odpowiadającej udziałowi powierzchni kwalifikującej do budownictwa społecznego w powierzchni ogółem.

W omawianych regulacjach przyjęto też określone rozwiązania umożliwiające „administrowanie” i kontrolowanie funkcjonowania tego systemu ulg. Systemem ulg, z pewnymi wyjątkami, byłyby objęte :

- obiekty spełniające kryteria techniczno-funkcjonalne przewidziane dla budownictwa całosezonowego (umożliwiającego pobyt stały); wiązałyby się to z wydawaniem przez wskazane przez Ministra Budownictwa organy stosownych zaświadczeń o spełnieniu odpowiednich kryteriów uznania budynku za przewidzianego na pobyt stały (całosezonowy),
- stawka 7% dotyczyłaby tylko podatników dokonujących dostawy budynków lub lokali oraz podmiotów świadczących usługi budowlane bezpośrednio na rzecz inwestora (stawką 7% nie objęto by podwykonawstwa),
- wyłącznie przebudowa i remonty, w odniesieniu do których uzyskano pozwolenie na budowę lub dokonano zgłoszenia właściwemu organowi i to w zakresie, w jakim remonty (z wyłączeniem remontów pojedynczych lokali) były zlecone przez właściciela lub zarządcę budynku, przy czym dla zastosowania ulgi wymagane byłoby spełnienie warunku nie przekroczenia 50% w wartości kosztorysu dla wydatków związanych z zakupem materiałów.

W odniesieniu do obecnie obowiązującego systemu opodatkowania budownictwa nowy zakres ulg nie obejmowałby infrastruktury towarzyszącej (dróg, dojazdów, zieleni, kotłowni,

sieci wodociagowych itp.). Obecnie kwestia opodatkowania tej infrastruktury rodzi olbrzymie klopoty i nieporozumienia.

## **Uwagi Ministerstwa Budownictwa do „Założeń regulacji prawnych dotyczących budownictwa społecznego” przesłanych przez resort finansów**

### **1. Zakres przedmiotowy regulacji**

Zaproponowany przez resort finansów zakres przedmiotowy regulacji pozwalającej na stosowanie obniżonej stawki VAT w odniesieniu do obiektów budownictwa mieszkaniowego objętych definicją budownictwa społecznego jest bardzo zbliżony do obecnego określenia obiektów budownictwa mieszkaniowego, jakie funkcjonuje na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług. W art. 2 pkt 12 tejże ustawy znajduje się następująca definicja:

*obiekty budownictwa mieszkaniowego – rozumie się przez to budynki mieszkalne rodzinne stałego zamieszkania, sklasyfikowane w Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych: 111 – Budynki mieszkalne jednorodzinne, 112 – Budynki o dwóch mieszkaniach i wielomieszkalniowe, ex 113 – Budynki zbiorowego zamieszkania – wyłącznie: budynki kościołów i innych związków wyznaniowych, klasztory, domy zakonne, plebanie, kurie, rezydencje biskupie oraz rezydencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.*

W propozycji definicyjnej zaproponowanej przez resort budownictwa zakres przedmiotowy określony był w sposób umożliwiający stosowanie obniżonej stawki VAT również w odniesieniu do budynków instytucji ochrony zdrowia świadczących usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarczą, zwłaszcza dla ludzi starszych lub niepełnosprawnych (grupowanie ex 1264 PKOB). Należy tu zwrócić uwagę na fakt, iż z grupowania 1264 – budynki szpitali i zakładów opieki medycznej – w definicji budownictwa społecznego uwzględnione zostały tylko te budynki, w których świadczone są usługi zakwaterowania. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze fakt, iż PKOB przewiduje, że takie same budynki, o ile przebywające w nich osoby nie mają zapewnionej opieki lekarskiej i pielęgniarczej, są ujęte w grupowaniu 1130 jako budynki zbiorowego zamieszkania. Obniżoną stawkę VAT można stosować w stosunku do obiektów, których głównym celem jest cel mieszkaniowy. W przypadku określonych obiektów z grupowania 1264 uzasadnione jest zatem twierdzenie, że głównym celem i istotą tych obiektów jest zamieszkiwanie w nich, natomiast usługą dodatkową jest opieka medyczna. Z tego też względu powinny one zostać objęte obniżoną stawką VAT w ramach definicji budownictwa społecznego.

Zgodnie jednak z propozycją MF definicją nie byłyby objęte budynki instytucji ochrony zdrowia świadczących usługi zakwaterowania z opieką lekarską i pielęgniarczą, natomiast byłyby objęte nowe budynki klasztorów, domów zakonnych, plebani, kurii, rezydencji biskupich będące budynkami kościołów lub innych związków wyznaniowych, domy opieki społecznej, internaty i bursy szkolne, domy studenckie, domy dziecka, domy dla bezdomnych oraz budynki mieszkalne na terenie koszar, zakładów karnych i poprawczych oraz aresztów śledczych. Takie określenie zakresu przedmiotowego nie wydaje się być spójne i uzasadnione z punktu widzenia polityki mieszkaniowej państwa mającej na celu wspieranie budownictwa społecznego.

#### Wniosek:

Należy rozszerzyć zakres przedmiotowy definicji o budynki instytucji ochrony zdrowia świadczące usługi zakwaterowania z opieką lekarską, bądź rozważyć zasadność ujęcia w definicji kontrowersyjnych z punktu widzenia realizacji polityki mieszkaniowej państwa obiektów proponowanych przez MF (np. rezydencje biskupie).

**2. Zastosowanie stawki** do dostawy do dostawy budynków, lokali objętych definicją budownictwa społecznego oraz do robót budowlano-montażowych związanych z remontami, przebudową i dociepleniem budynków mieszkalnych – wg propozycji MF. MB proponuje zastosowanie stawki obniżonej do dostawy, budowy, remontu, **modernizacji** lub przebudowy obiektów zaliczanych do budownictwa społecznego.

#### Wniosek:

Stanowisko MB i MF jest co do zasady zbieżne. MB proponuje jednak zastąpienie pojęcia „docieplenie” pojęciem „modernizacji”, co jest kategorią szerszą.

#### **3. Limit powierzchni**

MF proponuje w przypadku budynków lub lokali przekraczających limity powierzchniowe (120 i 200 m kw. odpowiednio dla mieszkań i domów) stosowanie stawki 7% w stosunku do tej części powierzchni, która mieści się w limitach, natomiast pozostała część powierzchni podlegałaby stawce 22%.

#### Wniosek:

MB akceptuje takie rozwiązanie. Należy zwrócić uwagę na fakt, że MB proponowało znacznie wyższe limity powierzchniowe (350 m kw. – również dla lokali), ale nie proponowało objęcia wyższą stawką tylko nadwyżki ponad limity, lecz całą wartość nieruchomości po przekroczeniu limitu. Limity powierzchni zaproponowane przez MF są również znacznie wyższe niż średnie powierzchnie użytkowe oddawanych obecnie mieszkań, co koresponduje z celem objęcia obniżoną stawką zdecydowanej większości oddawanych do użytku mieszkań i domów.

#### **4. Kryteria techniczno-funkcjonalne przewidziane dla budownictwa całosezonowego**

Nie wydaje się zasadne nakładanie na inwestora kolejnego obowiązku polegającego na uzyskiwaniu zaświadczenia od właściwych organów, które potwierdzałoby spełnianie kryteriów przewidzianych dla budownictwa całosezonowego. Obecnie stosowanie stawki 7% w okresie przejściowym jest uzależnione od przypisania danego obiektu do właściwego grupowania PKOB, zatem metoda ta jest już znana i funkcjonuje w praktyce. Wystarczające powinno być wobec powyższego stwierdzenie, iż dany obiekt mieści się w zakresie grupowań PKOB, które objęte są definicją budownictwa społecznego, by możliwe było stosowanie w danym przypadku stawki 7%.

Zgodnie z PKOB budynki dzielą się na mieszkalne i niemieszkalne.

Budynki mieszkalne są to obiekty budowlane, których co najmniej połowa całkowitej powierzchni użytkowej jest wykorzystywana do celów mieszkalnych. W przypadkach, gdy mniej niż połowa całkowitej powierzchni użytkowej wykorzystywana jest na cele

mieszkalne, budynek taki klasyfikowany jest jako niemieszkalny, zgodnie z jego przeznaczeniem.

Budynki niemieszkalne są to obiekty budowlane wykorzystywane głównie dla potrzeb niemieszkalnych. W przypadku gdy co najmniej połowa całkowitej powierzchni użytkowej wykorzystywana jest do celów mieszkalnych, budynek klasyfikowany jest jako budynek mieszkalny.

#### Wniosek:

Należy stosować rozwiązania możliwie najprostsze i nie obciążające dodatkowo formalnościami inwestorów, zatem właściwsze wydaje się stosowanie obecnie obowiązujących sposobów rozróżniania obiektów budowlanych z punktu widzenia stosowanej stawki VAT, czyli oparcia się na PKOB. Propozycja MF zwiększyłaby tylko obciążenia biurokratyczne dla inwestorów.

#### **5. Nie stosowanie stawki obniżonej dla usług świadczonych przez podwykonawców.**

Propozycja MF przewiduje wyłączenie z zakresu stosowania preferencyjnej stawki VAT sprzedaży usług budowlano-remontowych przez podwykonawców. Zaproponowane rozwiązanie wynika prawdopodobnie z obiektywnych trudności w ustaleniu – jeszcze na etapie realizowanej inwestycji mieszkaniowej – w jakich proporcjach świadczone usługi budowlano-montażowe będą dotyczyły obiektów budowlanych zaliczonych zgodnie z zakresem przedmiotowym do budownictwa społecznego. O ile więc można w tym kontekście uznać za zasadne wprowadzenie proponowanej zasady w odniesieniu do sprzedaży usług budowlano-remontowych związanych z inwestycją prowadzącą dopiero do wybudowania budynku mieszkalnego, w przypadku rzeczywistego braku możliwości wprowadzenia rozwiązań odpowiadających na wskazany problem<sup>1</sup>, o tyle odrzucić należy przyjęcie takiej zasady w odniesieniu do sprzedaży przez podwykonawców usług budowlano-remontowych dotyczących istniejącego już obiektu budownictwa mieszkaniowego. W momencie sprzedaży takich usług istniały będą w takich przypadkach bowiem możliwości weryfikacji, czy obiekt ten spełnia powierzchniowe kryteria budownictwa społecznego, a jeżeli je przekracza, w stosunku do jakiej części wartości netto usługi na fakturze VAT wystawca winien zastosować stawkę obniżoną.

#### Wniosek:

Jeżeli istnieją możliwości ustalenia w każdym przypadku przez podwykonawcę (wystawcę faktury VAT) jaka kwota wartości usługi netto powinna zostać opodatkowana wg stawki obniżonej, to powinny one zastąpić przyjętą w propozycji MF zasadę wykluczającą usługi świadczone przez podwykonawcę ze stosowania stawki obniżonej VAT; jeżeli nie jest to możliwe zasadna nie powinna dotyczyć sprzedaży usług budowlano-montażowych dotyczących już istniejących obiektów budownictwa mieszkaniowego.

---

<sup>1</sup> Pomimo neutralności podatku VAT w okresie realizacji inwestycji będzie to rozwiązanie niekorzystne, skutkujące ponoszeniem wyższych wydatków za nabywane usługi przez inwestora, odzyskiwanych dopiero po sprzedaży mieszkania w ramach obowiązujących zasad rozliczania VAT, a więc jeżeli istniałyby inne rozwiązania propozycja MF powinna ulec zmianie.

## 6. Warunek objęcia obniżoną stawką tylko remontów, na które uzyskano pozwolenie na budowę lub dokonano zgłoszenia właściwemu organowi

Ograniczenie zakresu stosowania stawki obniżonej VAT w związku z przebudową i remontami wyłącznie do remontów „w odniesieniu do których uzyskano pozwolenie na budowę lub dokonano zgłoszenia właściwemu organowi i to w zakresie, w jakim remonty (z wyłączeniem remontów pojedynczych lokali) były zlecone przez właściciela lub zarządcę” jest bezpodstawne.

Pozbawienie możliwości stosowania stawki obniżonej VAT dla usług związanych z remontami nie podlegającymi pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu:

- nie znajduje żadnego uzasadnienia nakazującego wprowadzenie takiego ograniczenia, wynikającego z Załącznika H do VI dyrektywy (założeniem i konsekwentnie podnoszonym dotychczas postulatem było jak dotąd utrzymanie – o ile to tylko będzie możliwe – obecnego zakresu rozwiązań stosowanych na podstawie derogacji traktatowych, tj. możliwe zneutralizowanie skutków konieczności dostosowania ustawy VAT do regulacji UE),
- uderzy w bardzo wiele gospodarstw domowych, których wydatki inwestycyjne w rozważanym obszarze ograniczają się niejednokrotnie wyłącznie do **drobnych remontów** lokali mieszkalnych<sup>2</sup> – gospodarstw dysponujących dochodami, które obiektywnie uzasadniałyby objęcie ich właśnie „społeczną polityką wsparcia”.

Wyjaśnienia wymaga również kwestia, czy MF chce wyłączyć wszystkie remonty lokali mieszkalnych – tekst założeń jest w tym punkcie wysoce niejasny.

### Wniosek:

Należy zrezygnować z kryterium uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, jako warunku objęcia danego remontu stawką obniżoną, ponieważ pozbawi to większość osób możliwości skorzystania z 7% VAT.

## 7. Infrastruktura towarzysząca

MF proponuje, by nie była objęta definicją, a co za tym idzie, by stosowano do niej stawkę VAT w wysokości 22%.

MB nie zgadza się z taką propozycją z uwagi na fakt, iż obecne przepisy ustawy o podatku od towarów i usług umożliwiające stosowanie 7% stawki w odniesieniu do obiektów budownictwa mieszkaniowego obejmują też infrastrukturę towarzyszącą temu budownictwu. Zgodnie z art. 146 ust. 1 pkt 2 do dnia 31 grudnia 2007 r. stawkę w wysokości 7% stosuje w odniesieniu do robót budowlano-montażowych oraz remontów i robót konserwacyjnych związanych z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą. Art. 146 ust. 3 stanowi, iż przez infrastrukturę towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu rozumie się:

- 1) sieci rozprowadzające, wraz z urządzeniami, obiektami i przyłączami do budynków mieszkalnych,

<sup>2</sup> Dodać należy: w warunkach likwidacji ulgi remontowej w PIT oraz upływającego z końcem 2007 roku systemu tzw. „zwrotu inwestorskiego” części VAT na materiały budowlane.

- 2) urządzenie i zagospodarowanie terenu w ramach przedsięwzięć i zadań budownictwa mieszkaniowego, w szczególności drogi, dojścia, dojazdy, zieleń i małą architekturę,
  - 3) urządzenia i ujęcia wody, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, kotłownie oraz sieci wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłne, elektroenergetyczne, gazowe i telekomunikacyjne
- jeżeli są one związane z obiektami budownictwa mieszkaniowego.

#### Wniosek:

Można rozważyć uwzględnienie infrastruktury towarzyszącej w definicji budownictwa społecznego, by było możliwe objęcie jej obniżoną stawką VAT, chociaż należy mieć świadomość, iż przeforsowanie takiego stanowiska może być trudne nie tylko wobec propozycji MF, ale i w świetle przepisów VI Dyrektywy VAT.

**8. Proponowany warunek „nie przekroczenia 50% w wartości kosztorysu wydatków związanych z zakupem materiałów”** jest bezzasadny i również stanowi istotne ograniczenie oddziaływania proponowanych rozwiązań (niezgodnie z intencją ich wprowadzenia). Nie jest jasne dlaczego – w przypadku posiadania kosztorysu przez inwestora i dokumentów potwierdzających faktury zakupu usługi remontowej – wykluczone z zakresu stosowania obniżonej stawki VAT mają zostać inwestycje remontowe w których zakup materiałów przekracza 50% wartości całej inwestycji. Rozwiązanie takie, poza bezpodstawnym ograniczeniem oddziaływania wsparcia w stosunku do pierwotnych założeń leżących u podstaw wprowadzenia systemu po upływie 2007 roku:

- jest bezpośrednią zachętą do zakupu materiałów budowlanych w szarej strefie (w celu fikcyjnego określenia „kwalifikowanych” proporcji w samym kosztorysie),
- wiąże mechanizm stosowania stawki obniżonej z wartością materiałów budowlanych, podczas gdy – biorąc pod uwagę obecny „proteżowy” mechanizm zwrotu inwestorskiego, wprowadzony jedynie z powodu braku możliwości wykorzystania przepisów samej ustawy VAT dla utrzymania stawki obniżonej VAT na materiały budowlane – inwestycja remontowa wymagająca od inwestora poniesienia ponad 50% wydatków opodatkowanych wg stawki podstawowej VAT wręcz stanowić powinna dodatkowe uzasadnienie dla zachowania stawki obniżonej podatku w odniesieniu do pozostałej części wydatków.

Chociaż informacje zawarte z „założeniach regulacji prawnych dotyczących budownictwa społecznego” na to nie wskazują, możliwym jest, że rozwiązania zaproponowane przez MF i kwestionowane w uwadze 3 w jakimś stopniu odwołują się do preferencji wynikających z zastosowania Załącznika K do VI dyrektywy oraz zasad stosowania tych rozwiązań. Dotycząca inwestycji mieszkaniowych pozycja 2 w Załączniku K („odnawianie i remont prywatnych nieruchomości mieszkalnych, wyłączając materiały, które stanowią znaczną część wartości świadczonych usług”) uzależnia bowiem możliwość zastosowania stawki obniżonej VAT od udziału wartości materiałów budowlanych w łącznej wartości świadczonej usługi remontowej. Jeżeli byłaby to jedna z przesłanek przyjętych w koncepcji MF w odniesieniu do budownictwa społecznego, byłaby to przesłanka bezzasadna. Możliwość stosowania stawki obniżonej na usługi wymienione w Załączniku K została wprowadzona z inicjatywy państw członkowskich i jedynym celem tego rozwiązania było spowodowanie wzrostu popytu na określone usługi, jako forma preferencji podatkowych sprzyjających

wzrostowi zatrudnienia (zgodnie z art. 28 mają to być usługi o lokalnym charakterze i wymagające znacznych nakładów pracy). Wyłącznie w tym kontekście należy też rozumieć wykluczenie w poz. 2 Załącznika K materiałów stanowiących znaczną wartość świadczonej usługi remontu (odnawiania) nieruchomości mieszkalnych z zakresu opodatkowania stawką obniżoną – stosowanie stawki obniżonej w tych przypadkach byłoby bowiem neutralne dla osiągnięcia założonego przez Załącznik K celu. Z oczywistych względów ewentualne powiązanie podstawy jaką stanowi Załącznik K z ideą stosowania stawki obniżonej na podstawie Załącznika H byłoby bezprzedmiotowe

### **Uwaga ogólna**

Szósta Dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. zgodnie z art. 12 (3)(a) w związku z poz. 9 Załącznika H, przewiduje możliwość stosowania obniżonej stawki podatku od towarów i usług bez ograniczenia czasowego dla lokali i budynków zaliczanych do budownictwa społecznego.

Sama Dyrektywa zawiera wyłącznie ogólne przyzwolenie na stosowanie stawki obniżonej bezterminowo, nie zawiera natomiast definicji budownictwa społecznego. W pozostałym prawie wspólnotowym brak jest również tej definicji czy oficjalnej wykładni takich pojęć jak „społeczna polityka mieszkaniowa”, czy „społeczne budownictwo mieszkaniowe”. Pozostawiono, w tym zakresie, swobodę Państwu Członkowskiemu w określaniu zakresu budownictwa mieszkaniowego uznawanego za budownictwo społeczne. Wobec powyższego i mając na uwadze trudną sytuację w sektorze mieszkalnictwa Polska powinna podjąć działania zmierzające do jak najszerszego stosowania obniżonej stawki VAT poprzez jak najszersze ujęcie definicji budownictwa społecznego. Propozycje MB wychodziły naprzeciw oczekiwaniom społecznym, korespondowały z sytuacją w sektorze oraz były spójne z dotychczasowymi regulacjami w tej materii (okres przejściowy pozwalający stosować do końca 2007 r. obniżoną stawkę, system zwrotu VAT wprowadzony w celu zniwelowania skutków podwyższenia tego podatku dla osób fizycznych do poziomu stawki podstawowej, czyli 22% po akcesji). Propozycje MF stanowią natomiast znacznie ograniczoną opcję korzystania z możliwości, jakie daje prawo unijne, co zdaniem resortu budownictwa nie znajduje uzasadnienia ani w prawie UE, ani w stanie polskiego budownictwa mieszkaniowego, które od lat boryka się z problemami.