



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 28 czerwca 2022 r.

Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych

(druk nr 737)

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm ustawa o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych ma na celu usprawnienie mechanizmu finansowania programu budownictwa socjalnego i komunalnego obejmującego bezzwrotne finansowe wsparcie z budżetu państwa udzielanego przede wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego oraz organizacjom pożytku publicznego na rozwój budownictwa zaspakajającego potrzeby mieszkaniowe osób o najniższych dochodach (budownictwo gminne).

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, z uwagi na to, że obecny program finansowania pozwala Bankowi Gospodarstwa Krajowego zaciągać zobowiązania wobec budżetu państwa na lata nie objęte ustawami budżetowymi, zdaniem projektodawcy, istnieje konieczność wprowadzenia rozwiązań pozwalających na zamknięcie procedury udzielania wsparcia w danym roku budżetowym, bez nakładania obowiązku utworzenia rezerwy celowej, co ma pozwolić na dokładniejsze planowanie wydatków w częściach budżetowych.

Ustawa wprowadza między innymi:

– uchylenie przepisu, zgodnie z którym gminy oraz inne gminne osoby prawne mają możliwość zarządzania nieruchomościami należącymi do gminnego zasobu nieruchomości na rzecz umożliwienia zarządzania nieruchomościami wspólnot przez SIM,

– doprecyzowanie zasad rozwiązania przez najemcę umowy najmu uwzględniającej całkowite rozliczenie partycypacji oraz zasad rozliczenia partycypacji po śmierci najemcy,

– możliwość udziału powiatów w korzystaniu z finansowania przedsięwzięć infrastrukturalnych, obejmujących tworzenie niezbędnej infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej pod warunkiem powiązania przedsięwzięcia z realizacją jednego z przedsięwzięć lub inwestycji o charakterze mieszkaniowym wskazanym w ustawie,

– możliwość jednokrotnej zmiany warunków umowy zawartej pomiędzy BGK z beneficjentem wsparcia w zakresie wysokości finansowego wsparcia w przypadku wzrostu kosztów przedsięwzięcia nie więcej niż o 10%,

– określenie maksymalnej puli środków w ramach łącznego limitu wydatków na program finansowania budownictwa socjalnego i komunalnego,

– zasadę rozpatrywania wniosków złożonych w danym roku kalendarzowym do końca września oraz rozpatrywanie wniosków niezakwalifikowanych w danym roku ze względu na brak środków w kolejnym roku,

– obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa w przypadku niezrealizowania przez SIM usługi publicznej, której realizacja została jej powierzona przez gminę w zamian za środki pochodzące z funduszu albo przeznaczenie ich na realizację innego przedsięwzięcia obejmującego budownictwo komunalne, mieszkania na wynajem, infrastrukturę społeczną lub komunalną infrastrukturę techniczną,

– zabezpieczenie na wypadek wystąpienia ujemnych stóp procentowych,

– zmianę przepisów w zakresie funkcjonowania Funduszu Dopłat,

– zmianę ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości, w tym przepisy dotyczące sprawozdawczości finansowej. Ustawa doprecyzowuje przepisy o wynagrodzeniu członków Rady Nadzorczej rezygnując z określania przez właściwego ministra jego górnego progu. Umożliwia się przekazywanie gminie przez KZN nieruchomości w celu zbycia jej na zasadach ustawy lokal za grunt. Wprowadza się także obowiązek uzgodnienia z właściwym ministrem uchwały rady gminy określającej zasady zbywania nieruchomości. Różnica pomiędzy ceną gruntu a ceną lokalu stanowić ma przychód Krajowego Zasobu Nieruchomości. Ponadto włącza się powiaty w mechanizmy działania ustawy lokal za grunt.

Co do zasady ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę w dniu 9 maja 2022 r. Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2133). Prace nad ustawą prowadziła Komisja Infrastruktury, która przedstawiła sprawozdanie w druku sejmowym nr 2187. Komisja wprowadziła szereg poprawek doprecyzowujących i uzupełniła projekt ustawy o nowelizację:

– ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw w celu uchylenia przepisów które dopuszczały przedłużenie ustawowego terminu zwołania walnego zgromadzenia spółdzielni albo zebrania właścicieli lokali oraz przedłużenie kadencji rady nadzorczej lub zarządu spółdzielni w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii,

– ustawy z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym w celu przesądzenia, że opłata prowizyjna co do zasady nie będzie podlegała zwrotowi oraz dookreślenia, że za spłatę części kapitałowej gwarantowanego kredytu mieszkaniowego uznaje się również zmniejszenie kwoty tego kredytu dokonane po jego udzieleniu, a przed uruchomieniem pełnej kwoty, z wyłączeniem przypadków w których zmniejszenie kwoty kredytu jest decyzją kredytobiorcy i powoduje naruszenie warunków co do wysokości objętej gwarancją części gwarantowanego kredytu,

– ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w celu dostosowania brzmienia tytułu ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego do brzmienia tytułu tej ustawy nadawanego przedmiotowa nowelizacją.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono 15 poprawek. Sejm przyjął ustawę z 11 poprawkami. Część poprawek zmierzała do doprecyzowania zasad obejmowania udziałów lub akcji w ramach rekompensaty za realizację usługi publicznej, umarzania udziałów lub akcji i zwrotu środków uzyskanych w wyniku umorzenia udziałów lub akcji na rachunek Funduszu Dopłat albo przeznaczenia na realizację innego przedsięwzięcia. Uzupełniono ustawę o nowelizację ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks

spółek handlowych poprzez dostosowanie brzmienia tytułu ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego do nadanego nowelizacją ale wprowadzono również treści nie związane z zakresem przedłożenia.

III. Uwagi szczegółowe

1) Ustawa dokonuje zmiany tytułów ustaw nowelizowanych w art. 4 i art. 13 z uwagi na to, że kolejne nowelizacje rozszerzyły ich zakres przedmiotowy i podmiotowy.

Wielokrotne nowelizacje ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń, które się nawarstwiają powodują niepożądane następstwa. Ustawy te stają się nieprzejrzyste i nieczytelne, a ich treść znacznie odbiega od pierwotnie uchwalonej.

Należy zwrócić uwagę, że w takim przypadku, zgodnie z § 84 Zasad Techniki Prawodawczej, jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy;

2) W trakcie rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie Komisja Infrastruktury wprowadziła poprawki rozszerzające go o kolejne nowelizacje ustaw.

O ile nowelizację ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa należy potraktować jako konieczną konsekwencję w zakresie dostosowania brzmienia tytułu ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, który jest zmieniany, to dodana na etapie prac Komisji nowelizacja ustawy z dnia 1 października 2021 r. o gwarantowanym kredycie mieszkaniowym i ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw oraz w trakcie drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu nowelizacja ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (w zakresie pkt 3–6) nie mieszczą się w zakresie projektu ustawy wniesionego do Sejmu.

Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materiają projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie stoi na stanowisku, że poprawki polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy czym konieczne jest, by relacja ta miała wymiar nie tylko formalny, ale także merytoryczny, tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią – zmierzać do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu (zob. P 11/08).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że zasada trzech czytań wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. Z zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, że dodana poprawkami materia ustawy nie przeszła pełnej procedury trzech czytań i wykroczyła poza materię projektu ustawy przekazanej przez rząd do Sejmu. Nie mogła być objęta pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi, tym samym stanowi omińnięcie trybu inicjatywy ustawodawczej.

W świetle orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone do ustawy poprawkami przepisy mogą być uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji, wobec powyższego proponuje się rozważyć skreślanie zmian dokonywanych przez art. 25, art. 27 i 28 wraz z konsekwencjami w przepisach ustawy.

Analiza nowelizacji ustawy zawartej w art. 4 ustawy ujawnia błąd legislacyjny jaki się pojawia w związku z tym, że w pkt 16, 17 i 19 skonstruowane zostało odesłanie wskazujące na właściwego ministra działającego we wskazanym przez ustawę zakresie, ale biorąc pod uwagę stan prawny, który jeszcze nie obowiązuje.

Zgodnie z ustawą z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw i nowelizowaną w niej ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej od 13 października 2022 r. nadzorującym Krajowym Zasób Nieruchomości i właściwym do udzielania wsparcia z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa będzie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Oznacza to, że do dnia 13 października odesłanie do art. 331 w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego w zakresie właściwego ministra będzie puste.

W art. 28 pkt 6 opiniowanej ustawy zawarta jest propozycja zmiany przepisu o wejściu w życie ustawy z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, zapewne jako próba usunięcia tego błędu legislacyjnego, zachodzi zatem pytanie, czy biorąc pod uwagę tryb wprowadzania zmian powodujących naruszenie konstytucyjnej zasady trzech czytań, zmiany zawarte w art. 28 w pkt 1, 2 i 6 (w kontekście powstania ewentualnej czasowej luki prawnej) – uwzględniając ich treść – mimo wszystko zasługują na aprobatę i należy je w związku z tym pozostawić w ustawie, czy też – biorąc pod uwagę wszystkie za i przeciw – należy je skreślić, uznając że kwestie objęte ich zakresem należy uregulować w odrębnej ustawie a poddać pod rozważenie poprawkę polegającą na określeniu terminu wejścia w życie opiniowanej ustawy z dniem 13 października 2022 r.

Proponuje się skreślenie mogących budzić wątpliwości przepisów, zmianę terminu wejścia w życie ustawy w celu korelacji do zmian oczekujących na wejście w życie a wprowadzonych na podstawie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw i konieczne konsekwencje.

- skreśla się art. 25 i art. 42;
- skreśla się art. 27 i art. 43;
- skreśla się art. 28;
- w art. 30 wyrazy „niniejszego przepisu” zastępuje się wyrazami „niniejszej ustawy”;
- w art. 44 wyrazy „30 września 2022 r.” zastępuje się wyrazami „30 listopada 2022 r.”;
- art. 45 otrzymuje brzmienie:
„Art. 45. Ustawa wchodzi w życie z dniem 13 października 2022 r.”;

albo, w przypadku braku akceptacji dla powyższych poprawek:

- skreśla się art. 25 i art. 42 oraz w art. 45 skreśla się pkt 2;
- skreśla się art. 27 i art. 43 oraz w art. 45 skreśla się pkt 3;
- w art. 28 skreśla się pkt 3–5;

3) Należy rozważyć korektę treści art. 33 ust. 2, który zawiera odesłanie do nieistniejącej jednostki redakcyjnej;

4) Proponuje się wprowadzenie prawidłowych odesłań i korekt redakcyjnych:

- w art. 35 wyrazy „art. 33pa ust. 1 zdanie drugie” zastępuje się wyrazami „art. 33pa ust. 5” oraz skreśla się wyrazy „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”;
- w art. 38 w ust. 1 i 2 wyrazy „niniejszego przepisu” zastępuje się wyrazami „niniejszej ustawy”;
- w art. 39 wyrazy „niniejszego przepisu” zastępuje się wyrazami „niniejszej ustawy”.

Aldona Figura

Główny legislator