



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 28 kwietnia 2023 r.

Opinia do ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe

(druk nr 962)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest poprawa stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa poprzez wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe związane z pozyskaniem pierwszego własnego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, a także – w okresie dużej zmienności uwarunkowań makroekonomicznych, w tym utrzymywania się wysokich stóp procentowych – zwiększenie zdolności do zaciągnięcia i spłaty kredytów udzielanych w celu sfinansowania nabycia lub budowy pierwszego własnego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Ponadto ustawa zakłada wprowadzenie rozwiązań zabezpieczających inwestorów budujących mieszkania w ramach rządowego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (zwanego dalej „programem SBC”) oraz najemców takich mieszkań przed konsekwencjami wzrostu obciążeń finansowych związanych ze spłatą preferencyjnego kredytu w okresie dużej zmienności i wzrostu rynkowych stóp procentowych.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy (druk sejmowy nr 3096), rozwiązania ustawowe zostały przygotowane zgodnie z kierunkiem realizowanej polityki mieszkaniowej. Strategicznym odniesieniem dla tych rozwiązań jest przyjęty przez rząd w 2016 r. Narodowy Program Mieszkaniowy. Uchwalone przez Sejm regulacje mają realizować cele tego programu, zwiększając dostęp do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych oraz dając nowe możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze

względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację. Rozwiązania te mają stanowić odpowiedź na poniższe problemy lub uwarunkowania funkcjonowania rynku mieszkaniowego i finansowania tego rynku:

- 1) brak środków stanowiących udział własny kredytobiorcy jako bariera w uzyskaniu kredytu hipotecznego na zakup lub budowę mieszkania zaspokajającego potrzebę mieszkaniową w przypadku gospodarstw domowych nieposiadających zdolności kredytowej pozwalającej uzyskać kredyt mieszkaniowy bez wkładu własnego lub z niewielkim udziałem własnym, w tym w ramach rządowych programów preferencyjnych kredytów mieszkaniowych;
- 2) ograniczony zakres systemowych mechanizmów pozyskiwania przez instytucje finansowe długoterminowych pasywów zwiększających możliwości finansowania rynku mieszkaniowego w ramach oferty długoterminowych kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej;
- 3) brak rozwiązań zabezpieczających osoby oszczędzające długoterminowo na mieszkanie przed ryzykiem utraty realnej wartości zgromadzonych środków w okresach znaczącego wzrostu kosztów budowy mieszkań, wzrostu cen mieszkań lub wysokiej inflacji;
- 4) dysproporcje w poziomie oprocentowania lokat w stosunku do stóp procentowych i inflacji (ujemna lub niska opłacalność tradycyjnych form oszczędzania na lokatach bankowych spowodowana niskim oprocentowaniem środków na rachunkach);
- 5) niska stopa oszczędzania gospodarstw domowych w Polsce; według danych Eurostat udział oszczędności brutto w dochodach rozporządzalnych gospodarstw domowych w 2021 r. w państwach Unii Europejskiej wynosił średnio 16,98%, znacząco przewyższając analogiczny wskaźnik dla Polski (2,77%); mobilizacja oszczędności gospodarstw domowych ma w założeniu długookresowo zwiększyć bezpieczeństwo ekonomiczne gospodarstw domowych, ograniczyć ryzyko nadmiernego zadłużenia oraz zapewnić większą odporność gospodarstw domowych na szoki wydatkowe i dochodowe;
- 6) spadek dostępności kredytów mieszkaniowych z uwagi na rosnące koszty obsługi zadłużenia;
- 7) szczególne bariery utrudniające zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dużej części obecnych lub przyszłych konsumentów rynku mieszkaniowego (relatywnie niższa zdolność kredytowa ludzi młodych oraz rodzin z dziećmi jako bariera ograniczająca możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych; brak rozwiązań dających możliwość

wspierania przez placówki opiekuńcze lub organizacje charytatywne osób małoletnich pozbawionych wsparcia rodziny w zaspokojeniu przyszłych potrzeb mieszkaniowych, po uzyskaniu pełnoletności);

- 8) bariera braku zgromadzonych środków finansujących wymagany wkład mieszkaniowy lub partycypację w kosztach budowy lokalu mieszkalnego przez osoby, które chcą uzyskać mieszkanie w społecznych formach mieszkaniowych (lokale mieszkalne w zasobach spółdzielni mieszkaniowych użytkowane na podstawie spółdzielczego lokatorskiego prawa, społeczne inicjatywy mieszkaniowe, zasoby towarzystw budownictwa społecznego);
- 9) niewielka popularność kredytów hipotecznych o stałej stopie procentowej oraz niedostateczna oferta rynkowa kredytów hipotecznych, gwarantujących stałe oprocentowanie w perspektywie dłuższej niż 5 lat;
- 10) duża zmienność obciążeń dla budżetów gospodarstw domowych z uwagi na dynamiczne zmiany stóp procentowych, co w konsekwencji może prowadzić do problemów z obsługą zobowiązań.

W przypadku rozwiązań odnoszących się do warunków, na jakich jest udzielane finansowanie zwrotne w rządowym programie wsparcia budownictwa społecznego czynszowego, przyjęte rozwiązania mają stanowić dodatkowo odpowiedź na problemy:

- 1) najemców mieszkań sfinansowanych preferencyjnym kredytem udzielonym w programie SBC w warunkach okresowego wzrostu stopy WIBOR 3M – skutkiem utrzymywania się wyższych stóp procentowych jest wzrost miesięcznych rat spłaty kredytów, co może powodować konieczność podwyższania przez inwestorów wysokości czynszów w społecznych mieszkaniach na wynajem (co dodatkowo komplikują bariery w postaci ograniczeń po stronie najemców, posiadających umiarkowane dochody, jak również limitowane w ustawie maksymalne czynsze);
- 2) inwestorów programu SBC w okresie planowania i realizacji inwestycji mieszkaniowej w warunkach rosnących stóp procentowych – oprócz problemów w spłacie zaciągniętych kredytów skutkiem utrzymywania się wyższych stóp procentowych są trudności w zapewnieniu strategii finansowania dla planowanych przedsięwzięć.

Opiniowana ustawa reguluje w szczególności następujące zagadnienia:

- 1) określa szczegółowe warunki systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe, polegającego na dokonywaniu comiesięcznych wpłat na Konto Mieszkaniowe (zwane dalej „kontem”);
- 2) wskazuje, że wpłaty dokonywane na konto mają spełniać następujące kryteria:
 - maksymalna miesięczna wpłata nie może przekraczać 2000 zł,
 - minimalna miesięczna wpłata nie może być niższa niż 500 zł;
- 3) przesądza, że konto będzie mogło być prowadzone na rzecz oszczędzającego, który ukończył 13. rok życia, i który w dniu zakładania konta nie miał ukończonych 45 lat; osiągnięcie wymaganej granicy wieku uzasadnione jest uzyskaniem przez osobę małoletnią ograniczonej zdolności do czynności prawnych;
- 4) wskazuje, że okres prowadzenia konta nie będzie mógł przekraczać 10 lat liczonych od dnia 31 grudnia roku kalendarzowego, w którym umowa została zawarta; po upływie wskazanego terminu prowadzenia konta, rachunek zostanie przekształcony przez bank w Lokatę Mieszkaniową (zwaną dalej „lokata”); przekształcenie następować będzie w drodze jednostronnej zmiany warunków umowy;
- 5) określa, że termin prowadzenia lokaty będzie wynosił 12 miesięcy; lokata będzie odnawialna, jednak nie więcej niż cztery razy; wyjątkiem będzie sytuacja, w której odnowienie lokaty następować będzie przed ukończeniem przez oszczędzającego 30 lat – w takim przypadku lokata będzie odnawialna bez względu na liczbę poprzednich odnowień;
- 6) wprowadza premię mieszkaniową, która ma stanowić zabezpieczenie oszczędzającego przed utratą wartości gromadzonych środków, uwzględniając przy tym wzrost cen towarów i usług oraz zmianę poziomu kosztów budowy mieszkań w okresie oszczędzania; premia jest adresowana do osób oszczędzających, którzy po okresie systematycznego oszczędzania będą realizować jeden z określonych przez ustawę celów mieszkaniowych; premia wypłacana będzie wraz ze środkami pieniężnymi zgromadzonymi na koncie albo lokacie, w terminie 14 dni od dnia złożenia dyspozycji wypłaty tych środków wraz z premią albo w terminie późniejszym wskazanym przez oszczędzającego w tej dyspozycji;
- 7) określa zasady udzielania bezpiecznego kredytu 2%; kredyt ten będzie mogła uzyskać osoba do 45. roku życia, która nie ma i nie miała mieszkania, domu ani spółdzielczego prawa do lokalu lub domu, zaś w przypadku małżeństwa lub rodziców co najmniej

jednego wspólnego dziecka, warunek wieku spełnić będzie musiało przynajmniej jedno z nich;

- 8) maksymalna wysokość bezpiecznego kredytu 2%, który będzie mogła uzyskać jedna osoba to 500 000 zł, zaś w przypadku małżeństwa lub rodziców z dzieckiem maksymalna kwota kredytu wyniesie 600 000 zł;
- 9) bezpieczny kredyt 2% będzie mógł być udzielony kredytobiorcy dysponującemu wkładem własnym nieprzekraczającym 200 000 zł lub nieposiadającemu wkładu własnego; w przypadku gdy wkładem własnym kredytobiorcy jest wyłącznie:
 - a) nieruchomość gruntowa niezabudowana domem jednorodzinny, budynkiem w obrębie którego znajduje się lokal mieszkalny oraz na której nie znajdują się obiekty budowlane związane z budową takiego domu lub budynku lub
 - b) łączna kwota środków pieniężnych i premii mieszkaniowej wypłacanych zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe
 - bezpieczny kredyt 2% będzie mógł być udzielony, jeżeli łączna wysokość tego wkładu i tego kredytu nie przekroczy 1 000 000 zł;
- 10) dopłata do bezpiecznego kredytu 2% będzie stanowiła różnicę pomiędzy średnim oprocentowaniem nowo udzielanych kredytów o stałej stopie procentowej przez okres 5 lat, a oprocentowaniem kredytu wynoszącym 2%; dopłata do rat kredytów będzie przysługiwała przez okres 10 lat; w okresie objętym dopłatami spłata części kapitałowej bezpiecznego kredytu 2% będzie następować w częściach równych ustalanych z uwzględnieniem całego okresu spłaty tego kredytu, zaś po wygaśnięciu dopłat do rat spłata bezpiecznego kredytu 2% będzie następować w ratach równych, chyba że kredytobiorca złoży wniosek o utrzymanie dotychczasowego sposobu spłaty;
- 11) bezpieczny kredyt 2% będzie udzielany do dnia 31 grudnia 2027 r.

Opiniowana ustawa zmienia ponadto szereg aktów prawnych, w tym: ustawę z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawę z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawę z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków

mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, ustawę z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym oraz ustawę z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym.

Zmiany we wskazanych powyżej ustawach są w zasadniczej części konsekwencją rozwiązań przewidzianych w ustawie o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe. Część zmian ma inny charakter. W szczególności nowela ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej ma na celu uregulowanie zasad wypłaty z budżetu państwa rekompensat dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gastronomii, wymiany walut, sprzedaży detalicznej towarów w sklepach, na straganach i targowiskach oraz świadczenia usług hotelarskich, a także dla rolników świadczących usługi hotelarskie, w przypadku zarządzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych czasowego zawieszenia ruchu na przejściu granicznym.

W przepisach epizodycznych, przejściowych i dostosowujących uregulowano w szczególności następujące kwestie:

- 1) przesądzono, że w przypadku gdy wkładem własnym kredytobiorcy jest wyłącznie nieruchomość gruntowa niezabudowana domem jednorodzinnym, budynkiem w obrębie którego znajduje się lokal mieszkalny oraz na której przed dniem wejścia w życie ustawy rozpoczęto budowę domu jednorodzinnego, bezpieczny kredyty 2% będzie mógł być udzielony jeżeli łączna wysokość wkładu własnego i tego kredytu nie przekroczy 1 000 000 zł, a kredyt ten będzie udzielany w celu pokrycia całości albo części wydatków związanych z dalszą budową tego domu, w tym z jego wykończeniem; kwota kredytu nie będzie mogła przekroczyć 100 000 zł, albo 150 000 zł, gdy kredytobiorca prowadzi gospodarstwo domowe wspólnie z małżonkiem lub w skład gospodarstwa domowego kredytobiorcy wchodzi co najmniej jedno dziecko; kredyt na wskazanych powyżej warunkach będzie mógł być udzielony do 31 grudnia 2025 r.;
- 2) wskazano, że kwartalne informacje, jakie banki prowadzące konta przekazują BGK, oraz kwartalne zestawienie kwot, jakie BGK wypłaca bankowi kredytującemu z tytułu dopłat do rodzinnych kredytów mieszkaniowych, za trzeci kwartał 2023 r., będą przekazywane łącznie z zestawieniem za czwarty kwartał tego roku;

- 3) określono pierwszy wskaźnik kwartalnej stopy procentowej, który będzie podstawą do obliczania dopłat do rat bezpiecznego kredytu 2%; będzie on obowiązywał jedynie do czasu ogłoszenia pierwszego komunikatu przez BGK;
- 4) wskazano, że koszty zadań wynikających z opiniowanej ustawy w roku 2023 będą mogły być pokrywane ze środków rezerwy celowej;
- 5) nałożono na ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa obowiązek przedstawienia sprawozdania z działania wprowadzanego ustawą instrumentu oszczędnościowego, bezpiecznego kredytu 2% oraz rodzinnego kredytu mieszkaniowego, do dnia 30 czerwca 2026 r.

Ustawa wejdzie w życie zasadniczo z dniem 1 lipca 2023 r. Część jej przepisów wejdzie w życie w innym terminie tj.:

- 1) z dniem następującym po dniu ogłoszenia wejdą w życie przepisy zmieniające ustawę z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, regulujące zasady wypłaty z budżetu państwa rekompensat dla podmiotów prowadzących określoną działalność gospodarczą, w przypadku zarządzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych czasowego zawieszenia ruchu na przejściu granicznym (art. 21 i art. 30) oraz przepisy umożliwiające rozpoczęcie procesu wdrażania nowych instrumentów przez BGK oraz przez banki zawierające w tym zakresie umowy z BGK (art. 41 i art. 42);
- 2) po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia wejdą w życie zmiany w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, mające na celu wsparcie najemców korzystających z dopłat do czynszów (art. 26 i art. 32) oraz w ustawie z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, zmierzające w szczególności do modyfikacji zasad przenoszenia na osobę trzecią wierzytelności wynikających z umowy deweloperskiej, umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i umowy przeniesienia własności lokalu (art. 27 i art. 33);
- 3) z dniem 1 stycznia 2024 r. wejdą w życie zmiany dotyczące wprowadzania danych do systemu ewidencji dopłat do rat bezpiecznego kredytu 2% (art. 28 pkt 14 w zakresie art. 9b ust. 7 i 8 oraz art. 45 ust. 2 i 3);

- 4) z dniem 1 marca 2024 r. wejdą w życie przepisy dotyczące obowiązku prowadzenia oraz udostępniania przez bank w postaci elektronicznej zestawienia finansowego wsparcia oszczędzania w formie premii mieszkaniowej oraz informacji o rocznych kwotach wsparcia, jakie uzyskał oszczędzający w formie zwolnienia od podatku dochodowego odsetek od środków gromadzonych na koncie albo lokacie (art. 15), a także przepis, zgodnie z którym udzielanie rodzinnych kredytów mieszkaniowych i bezpiecznych kredytów 2% będzie możliwe tylko w przypadku banków, które zgodnie z ogólnodostępną ofertą będą umożliwiały prowadzenie kont i lokat (art. 28 pkt 5 lit. c w zakresie art. 3 ust. 2a).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 74. posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2023 r. Projekt ustawy (druk Sejmowy nr 3096) został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów w dniu 23 marca 2023 r. Pierwsze czytanie projektu ustawy miało miejsce na 74. posiedzeniu Sejmu w dniu 12 kwietnia. Sejm skierował projekt do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Infrastruktury. Komisje, po rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2023 r., wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3122). Na etapie prac sejmowych wprowadzono do projektu szereg zmian, które polegały w szczególności na:

- 1) uzupełnieniu ustawy o zmiany w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej poprzez uregulowanie zasad wypłaty z budżetu państwa rekompensat dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gastronomii, wymiany walut, sprzedaży detalicznej towarów w sklepach, na straganach i targowiskach oraz świadczenia usług hotelarskich, a także dla rolników świadczących usługi hotelarskie, w przypadku zarządzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych czasowego zawieszenia ruchu na przejściu granicznym (art. 21 i art. 30);
- 2) dodaniu zmiany w ustawie z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw zmierzającej do zwiększenia w 2023 r. limitu wydatków budżetu państwa, do wysokości których może zostać zasilony Fundusz Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego

wsparcia tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, z kwoty 1000 mln zł do 1500 mln zł (art. 25);

- 3) wprowadzeniu zmian w ustawie z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, które przewidują zakaz przeniesienia na osobę trzecią wierzytelności wynikających z umowy rezerwacyjnej (z wyjątkiem przeniesienia wierzytelności wynikających z umowy rezerwacyjnej na osobę zaliczaną do I albo II grupy podatkowej, w rozumieniu ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn), a także doprecyzowują zasady przeniesienia na osobę trzecią wierzytelności wynikających z umowy deweloperskiej, umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego, umowy przeniesienia własności lokalu mieszkalnego oraz praw niezbędnych do korzystania z tego lokalu na nabywcę, a także umowy przeniesienia na nabywcę własności nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinnym (art. 27);
- 4) dodaniu do ustawy z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym przepisu art. 4 ust. 1b, zgodnie z którym rodzinnego kredytu mieszkaniowego ani bezpiecznego kredytu 2% nie udziela się, jeżeli nabycie prawa własności lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego następuje w związku z przeniesieniem na kredytobiorcę jako osobę trzecią wierzytelności związanych z dotyczącą tego lokalu albo tego domu umową rezerwacyjną, umową deweloperską, umową ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego, umową przeniesienia własności lokalu mieszkalnego, a także umową przeniesienia na nabywcę własności nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinnym (art. 28 pkt 6 lit. b);
- 5) zmodyfikowano przepisy przejściowe i dostosowujące oraz dodano przepis epizodyczny, zgodnie z którym w przypadku gdy wkładem własnym kredytobiorcy jest wyłącznie nieruchomość gruntowa niezabudowana domem jednorodzinnym, budynkiem w obrębie którego znajduje się lokal mieszkalny oraz na której przed dniem wejścia w życie ustawy rozpoczęto budowę domu jednorodzinnego, bezpieczny kredyty 2% będzie mógł zostać udzielony jeżeli łączna wysokość wkładu własnego i tego kredytu nie przekroczy 1 000 000 zł, a kredyt ten będzie udzielany w celu pokrycia całości albo części wydatków związanych z dalszą budową tego domu, w tym z jego wykończeniem; kwota kredytu nie będzie mogła przekroczyć 100 000 zł, albo 150 000 zł, gdy kredytobiorca prowadzi gospodarstwo domowe wspólnie z małżonkiem lub w skład gospodarstwa domowego kredytobiorcy wchodzi co najmniej jedno dziecko; kredyt na

wskazanych powyżej warunkach będzie mógł być udzielony do 31 grudnia 2025 r. (art. 29);

- 6) dokonano szereg zmian o charakterze doprecyzowującym, ujednicającym przepisy i techniczno-legislacyjnym.

W trakcie drugiego czytania projektu ustawy zgłoszono 25 poprawek. Poparcie Sejmu uzyskały poprawki zmierzające do korekty nieprecyzyjnego odesłania (art. 27 pkt 3 lit. b; art. 40 ust. 1a ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym) oraz doprecyzowania warunków udzielenia bezpiecznego kredytu 2% (art. 28 pkt 14; art. 9a ust. 3,4 i 10 ustawy z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym).

Za uchwaleniem ustawy opowiedziało się 386 posłów, 48 było przeciw, zaś 15 wstrzymało się od głosowania.

III. Uwagi szczegółowe

1) W trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie, rozszerzono jego zakres o przepis zmieniający ustawę z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Wprowadzone do projektu ustawy zmiany (art. 21 oraz związany z nim przepis przejściowy art. 30) mają na celu uregulowanie zasad wypłaty z budżetu państwa rekompensat dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie gastronomii, wymiany walut, sprzedaży detalicznej towarów w sklepach, na straganach i targowiskach oraz świadczenia usług hotelarskich, a także dla rolników świadczących usługi hotelarskie, w przypadku zarządzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych czasowego zawieszenia ruchu na przejściu granicznym.

Nie negując potrzeby wprowadzenia rozwiązań przewidzianych w art. 21 i art. 30 opiniowanej ustawy, należy zwrócić uwagę, że takie rozszerzenie zakresu ustawy jest niezgodne z art. 118 i art. 119 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w swoim orzecznictwie podkreślał, 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 („zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu). Z zasady trzech czytań wynika dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wnoszone na poszczególnych etapach procedury sejmowej poprawki muszą – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego

przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. W uzasadnieniach do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r. (K 37/03) i z dnia 21 grudnia 2005 r. (K 45/05) podkreśla się, że wnoszenie poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej (art. 118 Konstytucji). Z takim przypadkiem będziemy mieli do czynienia, gdy przedmiotem kolejnych czytań w Sejmie będzie, w następstwie dokonanych w nim zmian, inny merytorycznie projekt niż ten, który został skierowany do łaski marszałkowskiej. Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. – sygn. K 3/98).

Ścieżka legislacyjna, którą zdecydowano się przyjąć w celu znowelizowania ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, w związku z tym, że zmiany te będą pociągały za sobą skutki finansowe, narusza również wymóg wynikający z art. 118 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, są obowiązani przedstawić skutki finansowe jej wykonania. Z oczywistych względów uzasadnienie do projektu ustawy ani załączony do niego OSR nie obejmowały swoim zakresem zmian dokonywanych przez art. 21 opiniowanej ustawy. Określenie skutków finansowych stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy. Wyznacza ono „ramy finansowe” projektu ustawy, które mają znaczący wpływ na wyznaczenie ram przedmiotowych projektu. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, w przypadku gdy proponowana poprawka powoduje, że w istotny sposób wzrosną koszty wykonania ustawy przewidziane przez określenie w projekcie koniecznych wydatków z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub środków będących w dyspozycji instytucji publicznych, należy uznać, że propozycja taka nie ma charakteru jedynie poprawki, ale jest to propozycja mająca w istocie charakter nowej inicjatywy ustawodawczej (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r., K 37/03 oraz z dnia 20 lipca 2006 r., K 40/05).

Ze względu na wymogi konstytucyjne kształtujące parlamentarny proces stanowienia prawa przepisy art. 21 i art. 30, powinny stanowić przedmiot odrębnej inicjatywy ustawodawczej. Nie budzi wątpliwości, że zmian w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej dokonuje się niejako „przy okazji”, wykorzystując w tym celu toczące się postępowanie ustawodawcze w innej sprawie. W sposób oczywisty zmiany te wykraczają poza zakres przedmiotowy oraz podmiotowy ustawy o pomocy państwa

w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe, w związku z tym proponuje się rozważenie skreślenia art. 21 i art. 30.

Propozycja poprawek:

- skreśla się art. 21 i art. 30;
- w art. 46 w pkt 1 skreśla się wyrazy „art. 21, art. 30,”;

W przypadku nieuwzględnienia powyższej uwagi, w przepisach art. 21 ust. 14 oraz art. 30 konieczne są poprawki redakcyjne i poprawiające błędne odesłanie.

Propozycje poprawek

- w art. 21, w art. 16b w ust. 14 wyrazy „w ciągu 30 dni o dnia” zastępuje się wyrazami „w terminie 30 dni od dnia”;
- w art. 30 w ust. 3 wyrazy „art. 16b ust. 8” zastępuje się wyrazami „art. 16b ust. 9”;

2) Ustawa wymaga następujących zmian mających na celu zapewnienie jej spójności pod względem redakcyjnym i legislacyjnym:

- w art. 10 w ust. 3 wyrazy „oraz dnia” zastępuje się wyrazami „albo dnia”;
- w art. 22 w:
 - a) pkt 1 na końcu dodaje się wyrazy „oraz na końcu kropkę zastępuje się średnikiem”,
 - b) pkt 3 wyrazy „premie mieszkaniowe, o których” zastępuje się wyrazami „premia mieszkaniowa, o której”;
- w art. 26 w pkt 3, w pkt 2 „wyrazy „kwota z roku poprzedzającego powiększona” zastępuje się wyrazami „kwoty z roku poprzedzającego powiększonej”;
- w art. 28 w pkt 1 przed wyrazami „w ogólnym określeniu przedmiotu ustawy” dodaje się wyrazy „w tytule ustawy”;

– art. 28 w pkt 14, w art. 9b:

a) w ust. 8 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) zmiany wysokości dopłat do rat w wyniku ponownego ustalenia stałej stopy oprocentowania w związku z wcześniejszą spłatą części kapitałowej bezpiecznego kredytu 2% lub wygaśnięciem dopłat, bank kredytujący dokonuje w systemie ewidencji dopłat korekty”,

b) w ust. 18 wyrazy „terminu, o którym mowa w art. 9a ust. 7 pkt 2,” zastępuje się wyrazami „terminów, o których mowa w art. 9a ust. 7,”.

Aldona Figura

Główny legislator