



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 19 czerwca 2023 r.

**Opinia do ustawy 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 ustawy**

**(druk nr 993)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Przedłożona Senatowi ustawa zmierza do wprowadzenia zmian w trzech zakresach regulacji.

Celem pierwszej grupy zmian, stanowiącej pierwotną materię przedłożenia skierowanego przez Radę Ministrów do Sejmu, jest wprowadzenie w szczególności w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami rozwiązań umożliwiających nabycie prawa własności użytkownikom wieczystym gruntów, które nie uległy dotąd uwłaszczeniu z mocy prawa lub na podstawie decyzji administracyjnej. Proponowane rozwiązania są, jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 3146), kolejnym etapem reformy mającej na celu uwłaszczenie użytkowników wieczystych gruntów. Pierwszym etapem było uchwalenie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Przywołany akt prawny doprowadził do powszechnego uwłaszczenia użytkowników wieczystych gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe. Ponadto wprowadził on zakaz ustanawiania nowych praw użytkowania wieczystego na cele mieszkaniowe oraz – w odniesieniu do gruntów, na których proces zabudowy jest w toku – mechanizm przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności z chwilą oddania budynku mieszkalnego do użytkowania.

Celem proponowanych w ustawie rozwiązań jest stopniowa eliminacja użytkownika wieczystego z obrotu gospodarczego. Realizowany niniejszą ustawą tzw. etap pośredni, dedykowany jest użytkownikom wieczystym gruntów o innym niż mieszkaniowy przeznaczeniu.

Autorzy projektowanych regulacji podkreślają, że na przedmiotowe rozwiązania umożliwiające efektywne nabywanie własności nieruchomości oddanych użytkownikom wieczystym, oczekują w szczególności przedsiębiorcy.

Zasadnicza zmiana dotyczy art. 69 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, który reguluje sposób ustalania ceny nieruchomości zbywanej na rzecz użytkownika wieczystego w drodze umowy cywilnoprawnej. W przedłożonej ustawie proponuje się wprowadzenie dwóch odrębnych reżimów określania ceny nieruchomości, w zależności od tego czy nieruchomość (sprzedawana jej użytkownikowi wieczystemu) jest wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej czy też nie. Wynika to z potrzeby uregulowania omawianej problematyki w sposób zgodny z przepisami ustawy o pomocy publicznej oraz uniknięcia zarzutu przekroczenia limitu pomocy *de minimis*, w przypadku podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. W odniesieniu do nieruchomości gruntowych niewykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej proponuje się ustalenie ceny na poziomie dwudziestokrotności kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży (projektowany art. 69 ust. 1). Z kolei w odniesieniu do nieruchomości gruntowych wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej przewiduje się ustalenie ceny w wysokości „nie niższej niż dwudziestokrotność kwoty stanowiącej iloczyn dotychczasowej stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego oraz wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień zawarcia umowy sprzedaży, jednak nie wyższej niż wartość nieruchomości gruntowej określona na dzień zawarcia umowy sprzedaży (art. 69 ust. 2).

Natomiast w dodawanym art. 69a ustawy o gospodarce nieruchomościami uregulowano dopłaty do wartości nieruchomości w przypadku, gdy wartość pomocy publicznej przekracza limit pomocy *de minimis*. Określono mechanizm obliczania wartości pomocy publicznej udzielonej w związku z nabyciem nieruchomości od podmiotu publicznego za cenę niższą niż wartość rynkowa, a także przyjęto zasady ustalania oraz uiszczania dopłaty do wartości rynkowej gruntu. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, przekazany na etapie

prekonsultacji ustawy, za dzień udzielenia pomocy publicznej należy uznać dzień zawarcia umowy sprzedaży. Wartością pomocy publicznej udzielanej na podstawie projektowanych przepisów jest różnica między kwotą odpowiadającą wartości gruntu a ceną, którą zapłaci nabywca (sumą co najmniej 20 opłat rocznych ustalonych na podstawie aktualnej wyceny gruntu). W przypadku gdy różnica ta przekroczy dopuszczalny limit pomocy *de minimis* organ ustali wysokość dopłaty. W uzasadnieniu do ustawy w odniesieniu do wskazanych przepisów posłużono się następującym przykładem: w razie przyjęcia przez strony odpłatności na poziomie dwudziestokrotności kwoty stanowiącej iloczyn stawki procentowej opłaty rocznej oraz wartości gruntu, przy stawce procentowej 3% wartości rynkowej, zapłata ceny nabycia własności gruntu (60% wartości rynkowej gruntu) będzie związana z udzieleniem pomocy publicznej odpowiadającej 40% wartości rynkowej. Przy negocjowaniu ceny jest zatem istotne uwzględnienie aktualnego na dzień zbycia gruntu dostępnego dla danego przedsiębiorcy limitu pomocy *de minimis*. Jeżeli limit jest już wykorzystany, a przedsiębiorca chciałby uniknąć dopłaty, strony powinny tak ukształtować cenę, aby odpowiadała wartości rynkowej.

Szczególnie istotnym jest uzupełnienie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami o nowy – dział VIA. Zwiera on przepisy epizodyczne dotyczące ograniczonego w czasie roszczenia o nabycie przez użytkowników wieczystych prawa własności gruntu oraz dedykowane dla tego trybu odrębne zasady zbywania m.in. w zakresie przedmiotu sprzedaży, ustalania ceny oraz bonifikat. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy celem proponowanych rozwiązań jest zdynamizowanie procesu eliminacji użytkowania wieczystego na gruntach, które zostały już zabudowane i zagospodarowane na określone cele. Tym samym ustawa przewiduje przyznanie użytkownikom wieczystym prawa do wystąpienia, w określonym terminie (tj. w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie) i na określonych warunkach, z żądaniem zawarcia umowy sprzedaży gruntu. Zgodnie z projektowanym art. 198g ustawy o gospodarce nieruchomościami wspomniane roszczenie będzie przysługiwało jedynie określonym kategoriom podmiotów. Roszenie nie będzie przysługiwało m.in. jeżeli nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste po dniu 31 grudnia 1997 r. (art. 198g ust. 2 pkt 1), a także w odniesieniu do nieruchomości gruntowych niezabudowanych (art. 198g ust. 2 pkt 5). Projektowane przepisy regulują również zasady ustalania ceny nieruchomości w przypadku sprzedaży we wskazanym trybie (art. 198h), warunki ubiegania się o bonifikatę (art. 198k) oraz delegację dla organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do określenia szczegółowych zasad

sprzedaży nieruchomości użytkownikom wieczystym (art. 198i). Przepisy przewidują również wymóg uwzględniania w zawieranych umowach sprzedaży przepisów o pomocy *de minimis* (art. 198l).

Konsekwencją zmiany zaproponowanej w art. 69 i w dodawanym art. 69a ustawy o gospodarce nieruchomościami jest potrzeba wprowadzenia odpowiednich zmian w ustawach odwołujących się do dotychczasowego brzmienia art. 69. W szczególności konieczna jest nowelizacja ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2329), która reguluje zasady zbywania nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 5 nowelizacji). Zmian dostosowujących wymaga również ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 438) odwołująca się do przepisu art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 6 nowelizacji).

Nowelizacja ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2061) dookreśla, że do nieruchomości będących w zasobie Agencji nie będą miały zastosowania przepisy działu VIA ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Istotnym elementem omawianego zakresu zmian jest także nowelizacja ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314). Przewiduje się wprowadzenie wyjątku od nowej zasady odpłatności przy nabywaniu własności gruntu dla przypadków przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w drodze decyzji administracyjnej. Oznacza to, że dotychczas obowiązująca zasada ustalania ceny gruntu, przewidująca skompensowanie w cenie gruntu (opłacie za przekształcenie) wartości użytkowania wieczystego będzie miała zastosowanie wyłącznie do przypadków realizacji roszczeń użytkowników wieczystych przyznanych ww. ustawą wiele lat temu. Co do zasady uprawnienie do administracyjnoprawnego przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności przysługuje osobom fizycznym będącym w dniu 13 października 2005 r. użytkownikami wieczystymi nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe lub zabudowanych garażami albo przeznaczonych pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub pod zabudowę garażami oraz nieruchomości rolnych. Z uwagi na priorytet ochrony praw nabytych przyznanych tą ustawą oraz słuszne oczekiwanie podmiotów, którym roszczenie to przysługiwało na realizację swoich praw na dotychczasowych zasadach, ustawa przewiduje utrzymanie obowiązującej reguły zaliczania wartości prawa użytkowania wieczystego na

poczet należności za grunt, wprowadzając jednocześnie termin do zgłoszenia roszczenia (wystąpienia z wnioskiem) do końca 2025 r. Ograniczenie obowiązywania prawa do przekształcenia w czasie realizuje aktualny od 2015 r. postulat zapewnienia wpływu podmiotów publicznych na stan należącego do nich zasobu oraz eliminacji swoistego stanu niepewności wynikającego z niedającej się przewidzieć skali roszczeń o przekształcenie.

Kolejna grupa regulacji przewidywanych opiniowaną ustawą zmierza do uzupełnienia funkcjonujących instrumentów polityki mieszkaniowej gmin w obszarze zwiększenia oferty mieszkań na wynajem dla osób niemogących skorzystać z oferty rynkowej, poprzez wykorzystanie w tym celu – znajdujących się w zasobach prywatnych – pustostanów mieszkaniowych. Wprowadzany instrument oparty jest na istniejącym już mechanizmie dzierżawy prywatnych lokali przez działające na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 790) społeczne agencje najmu (SAN). Celem zmian jest zapewnienie środków na przywracanie tak pozyskiwanego zasobu do standardu umożliwiającego ponowne użytkowanie, a następnie zarządzanie ofertą niedrogiego najmu na rzecz osób o niższych dochodach (z tzw. luki czynszowej). Wskazane propozycje, w opinii autorów przedłożenia, wpisują się w cele Narodowego Programu Mieszkaniowego, przyjętego przez rząd w 2016 r., zwiększając dostęp do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych oraz dając nowe możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową. Umożliwienie samorządom gminnym rozwoju zasobów lokalowych w dyspozycji SAN zwiększa także możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i otrzymania wsparcia w postaci usług społecznych świadczonych w ramach SAN dla gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy.

W myśl uzasadnienia do projektu ustawy, uzupełnienie katalogu przedsięwzięć objętych wsparciem finansowym z Funduszu Dopłat w odniesieniu do kosztów prac remontowych lub adaptacji lokali mieszkalnych dzierżawionych przez SAN, pozwoli m.in. na przywrócenie na rynek najmu pustostanów mieszkaniowych lub nieużywanych części budynków mieszkalnych o umiarkowanym czynszu, to jest istotne zwłaszcza dla potrzeb mieszkaniowych ludzi młodych, których dochody są zbyt niskie, aby mogli oni wynająć mieszkanie na rynku komercyjnym lub zaciągnąć kredyt na zakup samodzielnego mieszkania, oraz będzie

stanowić zachętę dla właścicieli pustych lokali mieszkalnych do współpracy z SAN i wydzierżawienia nieużywanych lokali.

W związku z propozycją poszerzenia zakresu finansowego wsparcia o remonty lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych na potrzeby działalności SAN, w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 788) proponuje się modyfikację dotychczasowego katalogu przedsięwzięć, na które przyznawane jest finansowe wsparcie i rozszerzenie go o przedsięwzięcia polegające na remoncie lub przebudowie lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach SAN. Dzięki temu SAN zyskają możliwość pozyskiwania na zasadach dzierżawy lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych o złym stanie technicznym i przywracania ich do stanu umożliwiającego najem. Ponadto przewiduje się możliwość udzielania SAN wsparcia na przedsięwzięcia polegające na remoncie lub przebudowie budynków niemieszkalnych i zmiany sposobu ich użytkowania w taki sposób, aby powstawały lokale mieszkalne albo domy jednorodzinne na wynajem. Stanowić to ma dodatkową zachętę dla właścicieli takich lokali do nawiązania współpracy z SAN, albowiem nie posiadając własnych środków na remont, nie byli oni dotąd w stanie samodzielnie udostępnić takiego lokalu najemcy i pozyskiwać dochodu z najmu. Finansowym wsparciem objęte zostaną także przedsięwzięcia polegające na remoncie lub przebudowie lokali stanowiących własność SAN, co dodatkowo zachęci organizacje pozarządowe do nawiązania współpracy z gminą w tej formie działalności i wspomże tworzenie zasobu na wynajem dla osób o umiarkowanych dochodach.

Ponadto w ramach zmian do ustawy z dnia 8 października 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych oraz ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa proponuje się podwyższenie progów dochodowych obowiązujących przy ubieganiu się o najem mieszkania w społecznej inicjatywie mieszkaniowej, w przypadku mieszkań zrealizowanych z udziałem środków preferencyjnego kredytu udzielanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach rządowego programu społecznego budownictwa czynszowego (z dopłatą do preferencyjnego kredytu ze środków Funduszu Dopłat) oraz rządowego programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego finansowanego z Funduszu Dopłat – poprzez odpowiednie podwyższenie wskaźników korygujących. Proponowane zmiany pozwolą na wynajem mieszkania w zasobach społecznych inicjatyw mieszkaniowych, grupie osób, która w obecnej

sytuacji rynkowej będzie w stanie pokryć partycypację w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, przy zachowaniu jednak społecznego charakteru zasobu. Aktualne prognozy dochodowe, przy obecnej dynamice cen towarów i usług, nie gwarantują gospodarstwu domowemu możliwości zaoszczędzenia odpowiedniej kwoty na pokrycie partycypacji, która może wynieść nawet 30% wartości mieszkania.

Zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572) mają na celu przeciwdziałanie nadużyciom związanym z wykorzystywaniem pełnionych funkcji publicznych do uprzywilejowanego dostępu do zasobów mieszkalnictwa komunalnego oraz z budownictwa społecznego.

Trzecia grupa proponowanych kierunków zmian odnosi się do ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 170). Najistotniejszą zmianą jest wprowadzenie 6% stawki podatku od zawartej umowy, w przypadku nabycia co najmniej sześciu lokali mieszkalnych stanowiących odrębne nieruchomości w jednym lub kilku budynkach wybudowanych na jednej nieruchomości gruntowej, opodatkowanych podatkiem od towarów i usług lub udziałów w tych lokalach. 6% stawka podatku od zawartej umowy z tym samym kupującym obowiązywać ma również w przypadku nabycia przez niego szóstego i kolejnych lokali, o których mowa w zdaniu poprzednim.

Ponadto w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych uzupełnia się katalog czynności prawnych zwolnionych z podatku – o sprzedaż, 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, której 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.

W ustawie zawarto stosowne przepisy intertemporalne regulujące problematykę związaną ze zmianami wprowadzanymi opiniowaną ustawą.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem:

- przepisów wprowadzających możliwość rekomendowania przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa Bankowi Gospodarstwa Krajowego rozpatrzenia poza kolejnością wniosku o finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat, beneficjenta wsparcia na

przedsięwzięcie realizowane na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, które mają wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia,

- art. 4 ust. 1–3 i zdecydowanej większości przepisów art. 8 wprowadzających zmiany w ustawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Opiniowana ustawa została uchwalona w oparciu o projekt wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów (druki sejmowe nr 3146 i 3146-A). Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy wraz z autopoprawką do prac w sejmowych: Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Komisje po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniach 12 kwietnia i 24 maja br., wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3227).

Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy, które odbyło się na 76. posiedzeniu Sejmu w dniu 25 maja 2023 r., zgłoszono do niego 8 poprawek (druk sejmowy nr 3227-A). Poparte przez Komisje poprawki przewidywały rozszerzenie zakresu regulacji ustawy o zmiany w ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz uzupełnienie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych o przepisy przewidujące wprowadzenie opisanego powyżej uprawnienia dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego do rekomendowania Bankowi Gospodarstwa Krajowego rozpatrzenia poza kolejnością wniosku finansowe wsparcie z Funduszu Dopłat.

W trzecim czytaniu w dniu 26 maja 2023 r., na tym samym 76. posiedzeniu, Sejm przyjął poprawki zgłoszone w drugim czytaniu i rekomendowane przez Komisje. W ostatecznym głosowaniu projekt ustawy poparło 442 posłów, 3 osoby były przeciw, zaś 7 posłów wstrzymało się od głosu.

## **III. Uwaga ogólna**

Przedmiot regulacji aktu. Jak wskazano w opinii *in principio* ustawa zmierza do wprowadzenia zmian w trzech dziedzinach. Należy zauważyć, iż pierwotny zakres regulacji ustawy przewidujący w szczególności zmiany w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r.



o gospodarce nieruchomościami – miał na celu wprowadzenie rozwiązań umożliwiających stopniową eliminację użytkowania wieczystego z obrotu gospodarczego. W następstwie zgłoszonej autopoprawki oraz zmian wprowadzonych w drugim czytaniu, został on znacząco rozszerzony. Tym samym, przedmiotem regulacji ustawy uczyniono również, opisaną powyżej, problematykę dotyczącą uzupełnienia funkcjonujących instrumentów polityki mieszkaniowej gmin w obszarze oferty mieszkań na wynajem dla osób niemogących skorzystać z oferty rynkowej, poprzez wykorzystanie w tym celu pustostanów mieszkaniowych, a także kwestie podatku od czynności cywilnoprawnych.

Nie kwestionując zasadności uregulowań wprowadzanych autopoprawką oraz zmian w ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych należy podnieść, że powinny być one przedmiotem odrębnych inicjatyw ustawodawczych.

Zgodnie z § 92 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Reguła powyższa służy nie tylko przejrzystości samego prawa, ale także ułatwia identyfikację i znalezienie poszczególnych zmian. Odstąpienie od tej reguły jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwie związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Rozszerzenie zakresu zmian wprowadzanych ustawą nowelizującą o zmiany ustaw zawarte w art. 1, art. 2, art. 4, art. 8 i art. 10 w zakresie, który nie jest powiązany tematycznie z problematyką stopniowego eliminowania użytkowania wieczystego z obrotu gospodarczego, jest niezgodne z przytoczonymi regułami Zasad techniki prawodawczej. Ponadto trudno znaleźć uzasadnienie dla konieczności wprowadzenia takiej ilości niepowiązanych ze sobą zmian, niejako „przy okazji” pracy nad przedłożoną Sejmowi nowelizacją ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw, zawartą w druku nr 3146.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na wątpliwości natury konstytucyjnej odnośnie do rozszerzenia zakresu ustawy, na etapie drugiego czytania, poprzez wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Zgodnie z orzecznictwem 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). Konsekwencją wskazanej zasady odnoszącej się do poprawek zgłaszanych w toku procesu ustawodawczego jest ograniczenie dopuszczalnej materii poprawek i zakaz omijania

inicjatywy ustawodawczej poprzez wprowadzanie do projektu nowości normatywnych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”. W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. Konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej, ma na celu, aby nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. Nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na jednym z ostatnich etapów prac sejmowych. Dotyczy to zwłaszcza poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. W związku z powyższym należy podnieść, że propozycje zmian w ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, zawarte w art. 4 oraz przepisy ustawy nowelizującej stanowiące konsekwencje tego uzupełnienia, nie przeszły pełnej procedury trzech czytań. Tym samym, nie oceniając ich merytorycznej zasadności, można stwierdzić, że istnieją przesłanki do uznania wskazanych przepisów ustawy nowelizującej za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez Sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego, w tym z pominięciem konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej.

### **III. Uwagi szczegółowe**

1. Art. 9 – zgodnie z tym przepisem do nieruchomości będących w zasobie Agencji Mienia Wojskowego nie będą miały zastosowania art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz przepisy tej ustawy dotyczące ograniczonego w czasie roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego. Wydaje się, iż redakcja wskazanego przepisu nie uwzględnia reguł posługiwania się w akcie normatywnym odesłaniami, zawartych w § 156 Zasad techniki prawodawczej. Przepis ten stanowi, że jeżeli zachodzi potrzeba osiągnięcia skrótowości tekstu lub zapewnienia spójności regulowanych instytucji prawnych, w akcie normatywnym

można posłużyć się odesłaniami. Formułując odesłania w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła, a jedynie w przypadku gdy wyczerpujące wymienienie przepisów, do których się odsyła, nie jest możliwe, można wyjątkowo odesłać do przepisów określonych przedmiotowo. Należy podkreślić, że w przepisie art. 9 posłużono się zarówno precyzyjnym odesłaniem do art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i odesłaniem przedmiotowym do przepisów tej ustawy. Wydaje się, iż nie ma potrzeby wprowadzania drugiego z przyjętych rozwiązań, albowiem w tym przypadku można jednoznacznie wskazać przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, do których się odsyła – tj. przepisy działu VIA. Tym bardziej, że ustawodawca odsyłając do przepisów określonych tematycznie, posłużył się określeniem roboczym – „przepisy dotyczące **ograniczonego w czasie** roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego”, co może uszczuplać przepis odsyłający o jego najważniejszą wymaganą cechę, mianowicie zapewnienie możliwie największej precyzji. Mając na uwadze określoną w § 5 Zasad techniki prawodawczej zasadę skrótości tekstu oraz wynikające z § 156 tychże Zasad reguły formułowania odesłań, proponuje się następującą poprawkę.

***Propozycja poprawki:***

– w art. 9, ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Do nieruchomości będących w zasobie Agencji nie stosuje się przepisów art. 19 ust. 1 pkt 3 oraz działu VIA ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 i ....).”.

2. Art. 12 ust. 2 – we wskazanym przepisie proponuje się wprowadzić poprawkę redakcyjną – polegającą na skreśleniu wyrazu „nadal”. W tym przypadku wyraz „nadal” nie ma żadnej wartości normatywnej.

***Propozycja poprawki:***

– w art. 12 w ust. 2 skreśla się wyraz „nadal”.

3. Art. 13 – zgodnie z przedmiotowym przepisem intertemporalnym:

- przepisy ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu dotychczasowym, stosuje się do opodatkowania czynności cywilnoprawnych dokonanych przed dniem **wejścia w życie art. 4 niniejszej ustawy** (ust. 1),
- przepisów art. 2 pkt 4 lit. a, art. 5 ust. 3 oraz art. 7a ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie stosuje się do umów sprzedaży zawieranych

w związku z wykonaniem umów zobowiązujących do dokonania tej sprzedaży, zawartych przed dniem **wejścia w życie art. 4 niniejszej ustawy** (ust. 2).

Należy podkreślić, iż ustawodawca w art. 17 ustawy różnicuje termin wejścia w życie poszczególnych przepisów art. 4. Przepisy art. 4 pkt 1–3 mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2024 r., natomiast regulacje art. 4 pkt 4 wchodzi w życie po upływie 30 dni o dnia ogłoszenia. Wydaje się, że fakt niejednolitego terminu wejścia w życie poszczególnych przepisów art. 4 ustawy, nie został dostrzeżony przez autorów regulacji przejściowej zawartej w art. 13. Pozostawienie obecnej redakcji art. 13 może powodować wątpliwości co do terminu granicznego (dzień wejścia w życie art. 4 ustawy), od ustalenia którego uzależnione jest stosowanie przepisów dotychczasowych bądź nowych.

Przedstawienie ewentualnej propozycji poprawki, wymaga uzyskania stanowiska autorów przepisu w przedmiotowej sprawie.

*Mirosław Reszczyński*

*Główny legislator*