



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 28 lipca 2022 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 778)

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm ustawa o zmianie ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw ma na celu ochronienie kredytobiorców przed pobieraniem przez banki wygórowanych opłat w związku z oczekiwaniem na wpis do księgi wieczystej hipoteki zabezpieczającej kredyt.

Zgodnie z dodawanym w art. 29 ust. 5a i 5b w umowie o kredyt hipoteczny będzie można określić dodatkową opłatę pobieraną do czasu wpisu hipoteki do księgi wieczystej, która będzie podlegała zwrotowi lub zaliczeniu na poczet spłaty kredytu hipotecznego.

Zmiana zawarta w art. 2 ustawy zmierza do tego, aby będące w okresie *vacatio legis* znowelizowane ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw przepisy ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta dotyczące obowiązku konsumenta dokonywania płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego jeżeli jednorazowa wartość transakcji z przedsiębiorcą przekracza 20 000 zł lub równowartość tej kwoty oraz przepisy ustawy z dnia 6 marca 2028 r. – Prawo

przedsiębiorców dotyczące obniżenia limitów płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego z 15 000 zł do 8000 zł albo jej równowartości jeżeli stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca weszły w życie nie 1 stycznia 2023 r., a 1 stycznia 2024 r.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem art. 2, który ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę w dniu 22 lipca 2022 r. Prace nad ustawą prowadziła Komisja Sprawiedliwości i Praw człowieka, która przedstawiła sprawozdanie w druku nr 2446. Komisja wprowadziła zmiany o charakterze redakcyjnym. W drugim czytaniu zgłoszono poprawki (druk sejmowy nr 2446–A) mające na celu rozszerzenie ustawy o nowelizację kolejnych ustaw. Sejm uchwalił ustawę z poprawkami rozszerzającymi ją o nowelizację ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.

III. Uwagi szczegółowe

W trakcie drugiego czytania projektu ustawy zostały zgłoszone poprawki nr 1–5 (druk sejmowy nr 2446–A) rozszerzające, między innymi, zakres przedmiotowy ustawy o nowelizację dwóch ustaw nieobjętych zakresem nowelizacji. Sejm zaaprobował poprawki zmierzające do rozszerzenia projektu ustawy o nowelizację ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. Poprawki te budzą wątpliwości co do ich dopuszczalności na gruncie Konstytucji z uwagi na brak związku z przedmiotową ustawą oraz na etap procesu legislacyjnego na jakim zostały wprowadzone.

Kierunek zmian jakie zawiera nowelizacja ustawy zwarta w art. 2 został scharakteryzowany w pkt I niniejszej opinii. Zawartość merytoryczna tych zmian w żaden sposób nie pokrywa się z celem jaki miał projekt ustawy wniesiony do Sejmu w druku sejmowym nr 2442.

Oznacza to, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 2 ustawy może być uznany za niezgodny z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Poprawki te nie przeszły pełnej procedury trzech czytań i wykroczyły poza materię projektu ustawy przekazanej przez rząd do Sejmu. Nie mogły też być objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi.

Rozwiązanie powyższych kwestii powinno znaleźć się w odrębnej ustawie, która merytorycznie odniosłaby się do przedstawionych kwestii, zdecydowanie wykraczających poza przedmiot i charakter niniejszej ustawy.

Dodanie do ustawy przepisów zmieniających nieobjętych zakresem przedłożenia budżety również zastrzeżenia natury legislacyjnej.

Zgodnie z § 92 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. W myśl ust. 2 wskazanego paragrafu odstępianie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach. Nie można uznać, że opiniowana ustawa stanowi w całości spójny zamysł prawodawcy. Zmiana dokonywana przez art. 2 noweli nie jest konsekwencją zmian dokonywanych w art. 1. Zmiany te są niezależnymi pomysłami legislacyjnymi i jako takie – w myśl Zasad techniki prawodawczej – powinny być przedmiotem odrębnych ustaw.

Mając powyższe na uwadze proponuje się skreślenie budzących wątpliwości przepisów.

Propozycja poprawek:

– w tytule ustawy ogólne określenie przedmiotu ustawy otrzymuje brzmienie: „o zmianie ustawy o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami”;

– skreśla się art. 2;

– w art. 4 skreśla się wyrazy „z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”.

Niezależnie od istniejącego problemu natury konstytucyjnej, należy zwrócić uwagę, że w zakresie zmian zaproponowanych w art. 2 nie zostały uwzględnione korelacje jakie zachodzą pomiędzy przepisami nowelizowanymi ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, tj. przepisów art. 14 pkt 22

ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (nowelizowany w art. 1 pkt 10 lit. b tiret trzecie) i art. 12 ust. 1 pkt 16 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (nowelizowany w art. 2 pkt 27 lit. a tiret ósme) a nowelizacją zawartą w art. 18 tej ustawy oraz terminów ich wejścia w życie.

Po uwzględnieniu korelacji między tymi przepisami art. 2 powinien otrzymać brzmienie:

„Art. 2. W ustawie z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105, z późn. zm.) w art. 89:

1) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) art. 1 pkt 39 lit. b i pkt 63 lit. c, art. 2 pkt 31 lit. a tiret trzecie i lit. b, art. 7 pkt 3, 11, 13, pkt 16 lit. b, pkt 17 i 38, art. 12, art. 14 pkt 1-4, 9 i 11-16 oraz art. 77a, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.;

2) pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) art. 1 pkt 10 lit. b tiret trzecie w zakresie art. 14 ust. 2 pkt 22, art. 2 pkt 11 lit. a i c, pkt 27 lit. a tiret ósme w zakresie art. 12 ust. 1 pkt 16, art. 7 pkt 7 w zakresie art. 20zu § 4, art. 20zw § 2 zdanie drugie i art. 20zx § 2, art. 18, art. 22 pkt 1 oraz art. 66 ust. 2 pkt 1, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.;”;

Aldona Figura

Główny legislator