



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
III kadencja

Druk nr 1461

Warszawa, 20 października 1999 r.

Prezes Rady Ministrów
RM 10-128-99

Pan
Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku.

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

-- o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie.

Projekty podstawowych aktów wykonawczych do ustawy zostaną przekazane niezwłocznie po zakończeniu prac nad ich przygotowaniem.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do reprezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Prezes Rady Ministrów.

Z poważaniem

(-) Jerzy Buzek

USTAWA

z dnia

o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie

Art. 1.

Ustawa określa zasady dofinansowywania ze środków budżetu państwa oprocentowania kredytów udzielanych przez banki osobom fizycznym na cele określone w ustawie.

Art. 2.

Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) dopłacie - rozumie się przez to, pokrywaną ze środków budżetu państwa, część należnych bankowi odsetek od kredytu udzielonego na zasadach określonych w ustawie,
- 2) mieszkaniu - rozumie się przez to budynek mieszkalny albo lokal mieszkalny wybudowany na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) koszcie mieszkania - rozumie się przez to, odpowiednio:
 - a) wartość kosztorysową budowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub adaptacji budynku bądź jego części na cele mieszkalne, wraz z wykonaniem przyłączy technicznych, wykonaniem urządzeń i obiektów budowlanych związanych z budynkami mieszkalnymi oraz z czynnościami specjalistycznymi wynikającymi z obowiązków inwestora budowlanego, a wykonywanymi na jego zlecenia, w tym programowaniem, projektowaniem, nadzorowaniem, kierowaniem budową i rozliczaniem robót,
 - b) cenę zakupu mieszkania wraz z ułamkową częścią nieruchomości wspólnej, w tym ułamkową częścią gruntu lub ułamkową częścią prawa użytkowania wieczystego gruntu,
 - c) wysokość wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej
- przy czym dopuszcza się zaliczenie do kosztu mieszkania kosztu budowy lub zakupu do 15 m² powierzchni garażowej,
- 4) koszcie 1 m² - rozumie się przez to kwotę uzyskaną w wyniku podzielenia kosztu mieszkania przez jego powierzchnię użytkową, przy czym kwota ta nie może być wyższa niż 110% wartości ostatnio ogłoszonego, zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998 r. Nr 120, poz. 787 i Nr 162, poz. 1119), wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego w województwie, na terenie którego znajduje się nabywane mieszkanie,

- 5) powierzchni bazowej - rozumie się przez to powierzchnię użytkową mieszkania, jednak nie większą niż 50 m²,
- 6) koszcie powierzchni bazowej - rozumie się przez to kwotę stanowiącą iloczyn powierzchni bazowej i kosztu 1 m².

Art. 3.

Dopłaty mogą być stosowane jeżeli:

- 1) kredyt został udzielony w celu sfinansowania:
 - a) budowy mieszkania,
 - b) wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej na nowo budowane mieszkanie,
 - c) zakupu nowo budowanego lub nowo wybudowanego mieszkania od gminy albo od osoby prawnej, jednostki nie posiadającej osobowości prawnej lub osoby fizycznej, która je buduje w ramach prowadzonej działalności gospodarczej,
 - d) nadbudowy, rozbudowy lub przebudowy budynku, w celu uzyskania wyodrębnionego lokalu mieszkalnego,
 - e) adaptacji na cele mieszkalne istniejącego budynku lub lokalu o innym przeznaczeniu,
- 2) kredytobiorca, w roku poprzedzającym rok, w którym został złożony wniosek o udzielenie kredytu, osiągnął dochód nieprzekraczający górnej granicy najwyższego przedziału skali dochodów, określonej na podstawie ustawy, z zastrzeżeniem art. 4,
- 3) stroną umowy kredytu, w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim, są oboje małżonkowie,
- 4) kwota kredytu nie przekracza 70% kosztu mieszkania,
- 5) okres karencji w spłacie kredytu nie przekracza 18 miesięcy,
- 6) okres spłaty kredytu nie przekracza 20 lat,
- 7) kredyt jest spłacany w równych ratach kapitałowych, płatnych miesięcznie, przy czym umowa kredytu może dopuszczać przedterminową spłatę całości lub części kredytu,
- 8) odsetki od kredytu są płatne miesięcznie, przy czym mogą być kapitalizowane w okresie karencji w spłacie kredytu,
- 9) kredytobiorca nie ponosi ryzyka kursowego.

Art. 4.

1. Do dochodu kredytobiorcy zalicza się, z uwzględnieniem ust. 2 i 3, wszelkie przychody osób, które zgodnie ze złożonym bankowi oświadczeniem, będą zamieszkiwały w mieszkaniu, na którego nabycie zostanie udzielony kredyt, prowadząc wspólne gospodarstwo domowe, po odliczeniu:
 - 1) kosztów ich uzyskania,

- 2) składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba, że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodów,
 - 3) przychodów wolnych od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie odrębnych przepisów,
 - 4) zasiłków okresowych z pomocy społecznej,
 - 5) jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej,
 - 6) zasiłków dla sierot zupełnych,
 - 7) dodatków mieszkaniowych,
 - 8) przychodów ze spadków i darowizn,
 - 9) przychodów z innych źródeł, których łączna wysokość nie przekroczyła kwoty dochodu nie powodującej powstania obowiązku podatkowego z przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.
2. Za dochód osiągnięty z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przyjmuje się dochód podany w oświadczeniu złożonym bankowi, nie niższy jednak, niż zadeklarowana kwota dochodu stanowiącego podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, a w odniesieniu do osób nie podlegających ubezpieczeniu społecznemu - nie niższą od kwoty najniższej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne obowiązujące osoby ubezpieczone na podstawie odrębnych przepisów.
3. Za dochód osiągnięty z działalności rolniczej, z wyjątkiem działów specjalnych produkcji rolnej, przyjmuje się dochód podany w oświadczeniu złożonym bankowi, nie niższy jednak niż iloczyn powierzchni gruntów wyrażonej w hektarach przeliczeniowych i przeciętnego dochodu z 1 hektara przeliczeniowego, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, z 1994 r. Nr 1, poz. 3, z 1996 r. Nr 91, poz. 409, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 137, poz. 926 oraz z 1998 r. Nr 108, poz. 681).

Art. 5.

Kredytobiorca jest obowiązany przedstawić bankowi dokumenty i informacje niezbędne do ustalenia wysokości dochodu, o którym mowa w art. 4.

Art. 6.

1. Dopłaty nie mogą być stosowane, jeśli którakolwiek z osób, o których mowa w art. 4 ust. 1:
 - 1) nie posiada obywatelstwa polskiego lub pozwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
 - 2) korzystała z ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu:
 - a) poniesienia wydatków na cele określone w art. 3 pkt 1,

- b) wydatków na wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, poniesionych w związku z przekształceniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu,
 - c) systematycznego oszczędzania na rachunku oszczędnościowo-kredytowym w banku prowadzącym kasę mieszkaniową,
- 3) korzystała z kredytu, udzielonego na zasadach określonych w ustawie, występując samodzielnie lub z innymi osobami jako kredytobiorca.
2. Kredytobiorca potwierdza zaświadczeniami urzędu skarbowego, że nie zachodzą przesłanki, o których mowa w ust. 1 pkt 2.

Art. 7.

1. Podstawę naliczenia dopłaty, z zastrzeżeniem ust. 2, stanowi:
 - 1) pozostająca do spłaty kwota kredytu - gdy kwota kredytu jest mniejsza od 70% kosztu powierzchni bazowej,
 - 2) pozostająca do spłaty kwota kredytu, pomnożona przez iloraz 70% kosztu powierzchni bazowej i kwoty kredytu - w pozostałych przypadkach.
2. Pozostająca do spłaty kwota kredytu nie obejmuje skapitalizowanych odsetek.
3. Dopłata stanowi, z zastrzeżeniem ust. 4, część odsetek naliczonych od podstawy dopłaty według stopy oprocentowania wynikającej z umowy kredytu. Dopłata ta nie może być wyższa, niż wynosi różnica pomiędzy tak naliczonymi odsetkami, a odsetkami naliczonymi od podstawy dopłaty według stopy 4,5% w stosunku rocznym.
4. Część odsetek, o której mowa w ust. 3, zależy od przedziału skali dochodów, określonego na podstawie ustawy, w którym znajduje się roczny dochód, o którym mowa w art. 4, i wynosi:

| Numer przedziału skali dochodów | Część odsetek |
|---------------------------------|---------------|
| 1 | 50% |
| 2 | 25% |
| 3 | 10% |

Art. 8.

1. Dopłaty stosuje się przez okres osiemnastu miesięcy od dnia spłaty pierwszej raty kapitałowej, z możliwością ich wznawiania na okresy dwunastomiesięczne.
2. Dopłaty są wznawiane na okres dwunastomiesięczny, jeżeli:
 - 1) kredytobiorca złoży wniosek w banku oraz
 - 2) kwota raty kapitałowej, powiększona o odsetki należne bankowi w miesiącu w którym złożono wniosek, przekracza 20% średniego miesięcznego dochodu

osiągniętego w roku poprzedzającym rok, w którym został złożony ten wniosek, ustalonego zgodnie z art. 4.

3. W przypadku wznowienia dopłat, okres dwunastomiesięczny jest liczony od daty najbliższego terminu płatności raty kapitałowej, przypadającego po upływie 30 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1.

Art. 9.

1. Dopłata jest dokonywana każdorazowo, po spłaceniu przez kredytobiorcę całości raty kapitałowej oraz odsetek należnych bankowi, pomniejszonych o dopłatę.
2. Dopłaty nie mogą być dokonywane, jeżeli bank:
 - 1) postawi kredyt w stan wymagalności,
 - 2) stwierdzi, że:
 - a) kredyt został w części lub w całości wykorzystany niezgodnie z celem na jaki został udzielony,
 - b) dopłaty były dokonywane po zbyciu mieszkania, na którego nabycie został udzielony kredyt,
 - c) kredytobiorca podał nieprawdziwe dane o dochodach.
3. Bank jest obowiązany żądać od kredytobiorcy przedstawiania informacji i dokumentów zaświadczających, że nie wystąpiły zdarzenia, o których mowa w ust. 2 pkt 2.
4. W przypadkach, o których mowa w ust. 2, oraz w przypadku nie przedstawienia informacji i dokumentów, o których mowa w ust. 3:
 - 1) kredytobiorca jest obowiązany do spłaty odsetek w pełnej wysokości wynikającej z umowy kredytu, za okres korzystania z kredytu,
 - 2) bank zwróci niezwłocznie kwotę otrzymanych dopłat na rachunek, o którym mowa w art. 14 ust.1.

Art. 10.

1. Przed udzieleniem kredytu bank ustala, czy dopłaty mogą być stosowane, oraz sprawdza w Banku Gospodarstwa Krajowego, czy którakolwiek z osób, o których mowa w art. 4 ust.1, nie korzystała z kredytu udzielonego na zasadach określonych w ustawie.
2. Bank określa w umowie kredytu obowiązek kredytobiorcy przedstawiania, na żądanie banku, informacji i dokumentów, o których mowa w art. 9 ust. 3.
3. Bank jest obowiązany do informowania kredytobiorcy o wysokości dopłat, w sposób przyjęty przy informowaniu o kwotach i terminach spłaty rat kapitałowych i odsetek.

Art. 11.

1. Podziału środków przeznaczanych corocznie na dopłaty dla banków dokonuje Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, po dokonaniu oceny ofert banków.

2. Oferta banku powinna określać w szczególności:

- 1) wysokość i zasady kształtowania stóp oprocentowania kredytów, które będą udzielane na zasadach określonych w ustawie, oraz prowizji i opłat, pobieranych w związku z ich udzieleniem,
- 2) przewidywaną kwotę dopłat, z wyodrębnioną częścią dotyczącą udzielonych dotychczas kredytów.

Art. 12.

1. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast dokonuje podziału, o którym mowa w art. 11 ust. 1, uwzględniając w szczególności:
 - 1) wysokość środków niezbędnych do dokonywania dopłat dotyczących udzielonych dotychczas kredytów,
 - 2) konkurencyjność ofert, o których mowa w art. 11 ust. 2,
 - 3) przewidywaną przez bank kwotę dopłat dotyczącą kredytów, które zostaną udzielone w danym roku,
 - 4) wykorzystanie uprzednio przyznanych środków.
2. Do dnia 31 stycznia każdego roku, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast powiadamia bank o kwocie środków, jakie będzie mógł w danym roku otrzymać na dopłaty.
3. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast może zmienić, w terminie do dnia 31 sierpnia każdego roku, wysokość kwoty, o której mowa w ust. 2, w zależności od wyników oceny ich wykorzystania w pierwszym półroczu danego roku.

Art. 13.

1. Kredyty są udzielane, na zasadach określonych w ustawie, przez banki, które podpiszą umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który udziela kredytów w oparciu o umowę podpisaną z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.
2. Umowa pomiędzy bankiem, a Bankiem Gospodarstwa Krajowego, określa wzajemne obowiązki banku i Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie:
 - 1) przekazywania informacji dotyczących udzielonych kredytów i danych osobowych kredytobiorców,
 - 2) przekazywania i rozliczania środków na dopłaty,
 - 3) sprawdzania uprawnień kredytobiorców do korzystania z dopłat,
 - 4) sprawowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego kontroli prawidłowości wykorzystania i rozliczania przez banki środków na dopłaty.

Art. 14.

1. Środki na dopłaty są przekazywane przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast na wyodrębniony rachunek w Banku Gospodarstwa Krajowego i są rozliczane w miesięcznych okresach rozliczeniowych.

2. Środki, o których mowa w ust. 1, są oprocentowane na zasadach stosowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego do rachunków bieżących.
3. Nie wykorzystane w danym okresie rozliczeniowym środki, o których mowa w ust. 1, kwoty, o których mowa w art. 9 ust. 4 pkt 2, oraz odsetki od środków gromadzonych na rachunku, o którym mowa w ust. 1, pomniejszają środki na dopłaty przekazywane Bankowi Gospodarstwa Krajowego w następnym okresie rozliczeniowym.
4. Nie wykorzystane w danym roku budżetowym środki, o których mowa w ust. 3, są przekazywane na rachunek budżetu państwa, w terminie do dnia 28 lutego następnego roku.

Art. 15.

Do zadań Banku Gospodarstwa Krajowego należy w szczególności:

- 1) określanie przewidywanej kwoty dopłat,
- 2) sporządzanie półrocznych sprawozdań dla Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, na podstawie przekazanych przez banki informacji, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1,
- 3) terminowe przekazywanie i rozliczanie środków należnych bankom z tytułu dopłat od udzielonych kredytów,
- 4) prowadzenie na potrzeby Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast analiz, w zakresie niezbędnym do dokonywania podziału środków, o którym mowa w art. 11,
- 5) terminowe rozliczanie środków na dopłaty z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Art. 16.

1. Zadania związane z realizowaniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego postanowień ustawy, wykonuje on na podstawie umowy zawartej w Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Z tytułu wykonywania tych zadań, Bankowi Gospodarstwa Krajowego przysługuje wynagrodzenie określone w umowie.
2. Umowa, o której mowa w ust. 1, poza wysokością wynagrodzenia, powinna określać w szczególności:
 - 1) szczegółowy opis zadań i terminy ich wykonania,
 - 2) tryb kontroli wykonania zadań,
 - 3) skutki nienależytego lub nieterminowego wykonania zadań,
 - 4) zasady i terminy przekazywania wynagrodzenia oraz dokonywania rozliczeń z tego tytułu.

Art. 17.

Nadzór nad wykonywaniem przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań przewidzianych dla niego w ustawie oraz prawidłowością wykorzystania i rozliczania środków na dopłaty sprawuje Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Art. 18.

1. Minister właściwy do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej może określić, w drodze rozporządzenia, nie częściej niż raz w roku kalendarzowym, skalę rocznych dochodów uprawniających do stosowania dopłat na zasadach określonych w ustawie.
2. Skala dochodów, o której mowa w ust. 1, uwzględnia w szczególności dostępność długoterminowych kredytów na cele mieszkaniowe, oferowanych przez banki na zasadach rynkowych.
3. Skala dochodów, o której mowa w ust. 1, obowiązuje po upływie 3 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

Art. 19.

Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb dokonywania rozliczeń z bankami środków przeznaczonych na dopłaty, mając na uwadze terminowość otrzymywania przez Bank Gospodarstwa Krajowego środków na dopłaty oraz terminowość rozliczeń tego banku z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Art. 20.

Do dnia wejścia w życie rozporządzenia, o którym mowa w art. 16, ustala się następującą skalę rocznych dochodów uprawniających do stosowania dopłat na zasadach określonych w ustawie:

| Numer przedziału skali dochodów | Przedział dochodów w złotych | |
|---------------------------------|------------------------------|--------|
| | ponad | do |
| 1 | | 55 000 |
| 2 | 55 000 | 71 400 |
| 3 | 71 400 | 81 300 |

Art. 21.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie

1. W przyjętych 13 lipca br. przez Radę Ministrów „Założeniach polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999-2003”, obejmujących całość problematyki mieszkaniowej w Polsce, przewiduje się realizację 12 programów wspomaganych ze środków budżetowych, w tym programy mające na celu poprawę stanu istniejących zasobów mieszkaniowych oraz wspierających rozwój nowego budownictwa mieszkaniowego. „Własne mieszkanie” jest jednym z dwóch, nowych programów przewidzianych w „Założeniach polityki mieszkaniowej państwa...” w zakresie wspierania rozwoju nowego budownictwa własnościowego.

Za kierowaniem środków budżetu państwa także na wspieranie rozwoju sektora własnościowego budownictwa mieszkaniowego przemawiają przede wszystkim względy ekonomiczne, gdyż w tym przypadku istnieją największe możliwości uzyskania efektów rzeczowych, znaczących w skali istniejących potrzeb, przy wydatkowaniu z budżetu państwa stosunkowo małych środków. W tym celu trzeba jednak stworzyć takie warunki, które będą stymulowały jak największe zaangażowanie w budownictwo mieszkaniowe kapitału prywatnego, przypadającego na każdą złotówkę środków budżetowych wydatkowanych na stymulowanie tego zaangażowania.

Dotychczas stosowany instrument wsparcia budownictwa własnościowego - ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych – nie spowodował wyraźnego wzrostu efektów w budownictwie mieszkaniowym. Co więcej, nie wydaje się, aby instrument ten posiadał potencjał skutecznego stymulowania budownictwa mieszkaniowego w przyszłości. W ostatnich latach miała miejsce niekorzystna dla podatnika zmiana sposobu rozliczania ulgi oraz zapowiedź jej całkowitej likwidacji. Należałoby się spodziewać, że zdarzenia te spowodują gwałtowny przyrost liczby decyzji inwestycyjnych w okresach poprzedzających niekorzystne dla podatników zmiany. Nie potwierdza tego jednak statystyka mieszkań oddanych do użytku oraz mieszkań w budowie. Obserwuje się natomiast wyraźny wzrost cen w budownictwie mieszkaniowym, co świadczy o poważnej barierze podażowej.

Jak wskazano powyżej, ulga mieszkaniowa nie stanowi skutecznej zachęty dla nabywców mieszkań - tym samym jej brak nie powinien spowodować załamania aktywności inwestycyjnej. Obserwowana niska liczba ostatnio podejmowanych decyzji inwestycyjnych oraz duża liczba mieszkań w budowie świadczy dodatkowo o tym, że osoby, które posiadają zasoby gotówkowe już z ulgi podatkowej korzystają. Należy się więc spodziewać, że likwidacja ulgi mieszkaniowej nie spowoduje gwałtownego spadku liczby oddawanych do użytku mieszkań z obecnego poziomu ok. 75 tys. rocznie. Efekty budownictwa mieszkaniowego mogą natomiast znacząco wzrosnąć po wprowadzeniu

proponowanej w projekcie formy wsparcia (patrz: szacunki skutków budżetowych i efektów rzeczowych na str. 9).

Wychodząc z powyższych wniosków, proponuje się zupełnie nowy instrument wsparcia budownictwa własnościowego, kierowany do osób, które obecnie nie decydują się na rozpoczęcie inwestycji mieszkaniowej, z uwagi na niedostatek środków własnych. Będzie on częścią całego zestawu działań, które zastosowane łącznie mają przynieść efekt w postaci wzrostu liczby oddawanych mieszkań, w tym działań skierowanych na wzrost podaży i niedopuszczenie do skapitalizowania przekazywanej pomocy w cenach mieszkań. Wdrożenie nowego programu mieszkaniowego jest niezbędne, gdyż potencjał rozwojowy dotychczasowego instrumentarium już się wyczerpał.

2. Rozwój budownictwa mieszkaniowego jest ściśle związany ze wzrostem dostępności kredytu na cele mieszkaniowe. Kredyt taki, podobnie jak w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej, powinien stać się w Polsce powszechnym sposobem finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych. Na tym założeniu oparta została koncepcja programu „Własne mieszkanie”, w którym przedmiotem pomocy państwa są dopłaty do części odsetek od kredytów, udzielanych przez banki na cele mieszkaniowe.

Zalety takiej formy wspierania przez państwo dochodzenia przez gospodarstwa domowe do własnego mieszkania można opisać następująco:

angażuje stosunkowo małe środki budżetu państwa, zaś kapitał niezbędny do sfinansowania własnościowego budownictwa mieszkaniowego pochodzi ze źródeł prywatnych, w tym większość - z rynku kapitałowego,

stymulując zaciąganie długoterminowego kredytu, jednocześnie sprzyja rozwojowi i stabilizacji systemu bankowego,

obniżając koszt kredytu sprawia, że jest znacznie skuteczniejszym narzędziem pomocy państwa w dochodzeniu do własnego mieszkania niż dotychczas stosowane ulgi podatkowe, gdyż umożliwia zakup lub budowę mieszkania dużej liczbie rodzin, które nie posiadały takich możliwości,

dzięki powiązaniu pomocy państwa z kredytem bankowym gwarantuje, że środki budżetu państwa będą rzeczywiście służyły rozwojowi budownictwa mieszkaniowego i nie będą angażowane w długotrwałe przedsięwzięcia budowlane.

3. Beneficjentami programu „Własne mieszkanie” mają być gospodarstwa domowe o ponadprzeciętnych dochodach, które jednak nie posiadają dostatecznych środków własnych na nabycie własnego mieszkania i muszą korzystać z długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe.

Chociaż w proponowanym projekcie ustawy nie ogranicza się wprost możliwości korzystania z programu „Własne mieszkanie” przez gospodarstwa domowe o dochodach niższych od przeciętnych, można się spodziewać, że w większości przypadków nie będą one w stanie sprostać wymogom stawianym przez banki przy zaciąganiu kredytów na cele mieszkaniowe, w tym zwłaszcza wymogów

odnoszących się do wkładu własnego, zdolności kredytowej i zabezpieczeń spłaty kredytu. Z kolei, w przypadku gospodarstw domowych o najwyższych dochodach i najlepszej sytuacji majątkowej uznano, że nie powinny one korzystać z tej formy pomocy państwa, gdyż bez niej są w stanie samodzielnie, na warunkach rynkowych, zaspokoić własne potrzeby mieszkaniowe. Ponadto, można założyć, że znakomita większość gospodarstw należących obecnie do tej kategorii zaspokoiła już swoje potrzeby mieszkaniowe, korzystając z tzw. dużej ulgi mieszkaniowej. Trzeba również uwzględnić wzrost dostępności kredytu w wyniku obniżenia od 2000 r. stawek podatku dochodowego oraz możliwość korzystania do końca 2002 r. z praw nabytych.

Stąd, proponuje się, by:

prawo do korzystania z dopłat nie przysługiwało w przypadku korzystania z ulgi w podatku dochodowym z tytułu wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe (art. 6 ust. 1 punkt 2),

dopłaty mogły być stosowane, jeśli dochód roczny gospodarstwa domowego nie przekracza górnej granicy najwyższego przedziału skali dochodów (art. 3 pkt 2), określonej przez ministra właściwego do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej (art. 18) i wynoszącego w dniu wejścia w życie ustawy 81 300 złotych (art. 20).

4. Określając w projekcie ustawy beneficjentów pomocy państwa przyjęto również, że będzie ona adresowana do gospodarstw domowych obywateli polskich lub posiadających pozwolenie na pobyt stały (art. 6 ust. 1 pkt 1), zaspokajających własne potrzeby mieszkaniowe na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2 pkt 2).

W rezultacie, nie sposób się zgodzić z treścią uwag poczynionych w punktach III oraz IV opinii Komitetu Integracji Europejskiej o zgodności z prawem Unii Europejskiej, z 23 września 1999 r. (Sekr.Min.PS/2382/99/DHP-eb). W szczególności:

Stwierdzenie, że art. 6 ust. 1 pkt 1 projektowanej regulacji wprowadza dyskryminację ze względu na obywatelstwo budzi zasadnicze wątpliwości. Z przywołanego zapisu jednoznacznie wynika iż nie tylko, że nie ograniczono kręgu beneficjentów pomocy naszego państwa do obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, lecz dopuszczono jej stosowanie zarówno w odniesieniu do obywateli państw Unii Europejskiej, jak i do obywateli każdego innego państwa. Poza tym, przepisy ustawy dotyczą w zasadzie pewnego przywileju, który jest dostępny tylko dla niektórych osób, spełniających wymogi przewidziane w ustawie, a więc także nie dla wszystkich obywateli Polski. Trudno tu zatem mówić o dyskryminowaniu kogokolwiek.

Art. 6 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy nie pozostaje w sprzeczności z podstawową zasadą swobody przepływu pracowników, gdyż dopuszczenie stosowania pomocy naszego państwa również w stosunku do obywateli państw obcych wręcz stymuluje trwale ich wiązanie się z Rzeczpospolitą Polską. Intencją projektu ustawy nie było natomiast wspieranie budowy mieszkań przeznaczonych na wynajem lub na sprzedaż i zasada ta jest w takim samym

stopniu realizowana w stosunku do obywateli polskich i w stosunku do obywateli innych państw.

Uwagi zgłoszone przez Komitet Integracji Europejskiej opierają się na stwierdzeniu, że uzyskanie karty stałego pobytu ma charakter uznaniowy i tym samym wprowadza dyskryminację ze względu na obywatelstwo. Należy jednak zwrócić uwagę, że jeśli tak jest, to dyskryminacja taka występuje zupełnie niezależnie od tego, czy omawiana ustawa istnieje, czy też nie. Poza tym, bez uzyskania karty stałego pobytu nie można korzystać z praw i ułatwień przysługujących obywatelom polskim, w tym także związanych z uzyskaniem zatrudnienia na terytorium Polski oraz korzystaniem z praw i ułatwień w sprawach mieszkaniowych.

5. Sposób, w jaki w art. 4 ust. 1 przedkładanego projektu wprowadzono pojęcie gospodarstwa domowego (osoby, które zgodnie ze złożonym bankowi oświadczeniem, będą zamieszkiwały w mieszkaniu, na którego nabycie zostanie udzielony kredyt, prowadząc wspólne gospodarstwo domowe) wynika z różnych sytuacji mieszkaniowych rodzin pragnących uzyskać dostęp do własnego mieszkania.

Ponadto dopuszczono jedynie jednokrotne korzystanie z tej formy pomocy państwa (art. 6 ust. 1 pkt 3). Trzeba przy tym zaznaczyć, że warunek ten nie ogranicza prawa do późniejszego uzyskania kredytu na zasadach określonych w ustawie, przez niepełnoletnie dzieci i innych członków gospodarstwa domowego, gdy założą własne gospodarstwa domowe, jeśli tylko nie korzystały z takiego kredytu jako kredytobiorcy. Dochody tych członków gospodarstwa domowego będą jednak musiały być brane pod uwagę zarówno przy sprawdzaniu przez bank czy dopłaty mogą być stosowane (art. 4), jak i przy weryfikacji uprawnień do wznowienia dopłat (art. 8 ust. 2 pkt 2), o ile zamieszkują oni w mieszkaniu, na którego nabycie został udzielony kredyt. Przyjmuje się bowiem, że osoby wspólnie zamieszkujące w tym mieszkaniu, również wspólnie gospodarują.

6. W przedstawianym projekcie, nie wykluczono możliwości stosowania dopłat w przypadku gospodarstwa domowego, którego członek korzystał z inwestycyjnej ulgi mieszkaniowej z tytułu wydatków poniesionych na cele mieszkaniowe jedynie w przypadku, gdy wydatki te były przeznaczone na wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkaniowym, do dnia zasiedlenia tego budynku. Wynika to stąd, że wydatki te nie mogły być na tyle duże, by pozwalały na znaczące wykorzystanie limitu dużej ulgi mieszkaniowej.
7. Zgodnie z projektem ustawy, prawo do korzystania z dopłat nie przysługuje, jeśli którykolwiek z członków gospodarstwa domowego korzystał z ulgi w podatku dochodowym z tytułu systematycznego oszczędzania w kasie mieszkaniowej (art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c). Można jednak łączyć korzyści uzyskane z tytułu uczestniczenia w nowym programie wspierania przez państwo długoterminowego systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe, z korzyściami uzyskanymi z tytułu uczestniczenia w programie „Własne mieszkanie”.

8. W projekcie zrezygnowano z warunku wykluczającego z programu „Własne mieszkanie” każde gospodarstwo domowe, którego członek jest właścicielem lub współwłaścicielem mieszkania, bądź posiada własnościowe spółdzielcze prawo do mieszkania. Jest to uzasadnione:

intencją dania możliwości poprawy sytuacji mieszkaniowej gospodarstwom domowym zajmującym małe mieszkania, oraz

łatwością ominięcia tego warunku.

9. Konstruując program „Własne mieszkanie” przyjęto (art. 3 pkt 3), że wymagany od kredytobiorcy, minimalny wkład własny będzie stanowił 30% kosztu mieszkania. Wymóg ten nie zmniejsza dostępności kredytów na cele mieszkaniowe, gdyż tylko w nielicznych przypadkach banki są skłonne zaakceptować niższy udział własny kredytobiorcy.

10. Gospodarstwo domowe w maksymalnym stopniu wykorzysta pomoc oferowaną przez państwo w dochodzeniu do własnego mieszkania, jeśli nabędzie mieszkanie o powierzchni 50 m², którego koszt 1 m² będzie równy 110% wskaźnika przeliczeniowego, o którym mowa w art. 2 ust. 5, zaciągając w tym celu dwudziestoletni kredyt, z 30% udziałem własnym. Gdy kwota zaciągniętego kredytu będzie wyższa, gdyż większa będzie powierzchnia lub koszt 1 m² powierzchni użytkowej nabywanego mieszkania, kwota dopłat dokonywanych ze środków budżetu państwa pozostanie niezmieniona (art. 7 ust. 1).

Uwzględnienie terytorialnego zróżnicowania przeciętnego kosztu 1 m² mieszkania (art. 2 pkt 4) opiera się na założeniu, że będzie to sprzyjało wyrównaniu szans w dostępie do mieszkania o podobnym standardzie. Z kolei, wprowadzenie ograniczenia na koszt 1 m² ma na celu przeciwdziałanie ewentualnym tendencjom do zawyżania cen przez podmioty budujące mieszkania, oraz uniknięcie udzielania dopłat do odsetek od tej części kredytu, która finansuje tzw. premię za lokalizację w dobrym punkcie.

11. Określając wysokość dochodów, kwalifikujących gospodarstwa domowe do korzystania w 2000 roku z pomocy państwa w ramach programu „Własne mieszkanie”:

za punkt odniesienia posłużył dwudziestoletni kredyt w wysokości 87 500 zł. Kwota ta odpowiada 70% kosztu mieszkania o powierzchni użytkowej 50 m², którego 1m² kosztuje 2 500 zł;

przyjęto, że przeciętne gospodarstwo domowe, składające się z 3 lub 4 osób, będzie posiadało zdolność kredytową, jeśli suma rat kapitałowych i odsetkowych nie przekroczy w pierwszym roku spłaty kredytu 19,7% dochodu rocznego, osiągniętego przez to gospodarstwo w roku poprzedzającym rok, w którym został złożony wniosek o udzielenie kredytu;

założono, że przeciętne oprocentowanie długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe będzie w 2000 roku wynosiło 15,12% w stosunku rocznym.

Wówczas, zdolność kredytową będzie posiadało gospodarstwo domowe o dochodach rocznych równych:

⇒ 55 000 zł, gdy będzie spłacało połowę odsetek,

⇒ 71 400 zł, gdy będzie spłacało 3/4 odsetek,

⇒ 81 300 zł, gdy będzie spłacało 9/10 odsetek.

Powyższe kwoty przyjęto za granice przedziałów skali dochodów gospodarstw domowych, uprawniających do stosowania dopłat na zasadach określonych w przedkładanym projekcie ustawy (art. 20). Jednocześnie wprowadzono możliwość elastycznego reagowania na kształtowanie się relacji pomiędzy przeciętnym kosztem 1m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego i przeciętnym, rynkowym oprocentowaniem długoterminowych kredytów na cele mieszkaniowe (art. 18).

12. Wprowadzenie trzech przedziałów skali dochodów (art. 20) i zróżnicowanie udziału budżetu państwa w spłatach odsetek należnych bankowi (art. 7 ust. 3 i 4) pozwala na:

objęcie programem „Własne mieszkanie” grupy gospodarstw domowych o ponadprzeciętnych dochodach, lecz nie posiadających dostatecznych środków własnych na nabycie mieszkania i zmuszonych do korzystania z długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe,

zredukowanie różnic w dostępie do kredytu gospodarstw domowych z różnych grup dochodowych,

uzyskanie, przy danym zaangażowaniu środków budżetu państwa, tym większych efektów rzeczowych, im więcej przystąpi do programu gospodarstw domowych z wyższych grup dochodowych.

13. Bardzo istotne znaczenie dla skuteczności programu „Własne mieszkanie” będzie miało tempo spadku rynkowego oprocentowania długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe. Jego wysokość silnie wpływa również na kwotę dopłaty, dokonywanej do każdego kredytu udzielonego na zasadach określonych w przedkładanym projekcie. W szczególności, wprowadzenie warunku, że dopłata stanowi nie więcej niż wynosi różnica pomiędzy odsetkami należnymi bankowi, a odsetkami naliczonymi po stopie 4,5% w stosunku rocznym (art. 7 ust. 3) sprawia, że w przypadku oprocentowania kredytu wynoszącego mniej niż:

9%, maksymalna dopłata będzie stanowiła mniej niż połowę,

6%, maksymalna dopłata będzie stanowiła mniej niż 1/4,

5%, maksymalna dopłata będzie stanowiła mniej niż 1/10

odsetek należnych bankowi.

Oprocentowanie długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe w granicach od 4,5 do 9% w skali roku, jest oprocentowaniem klasycznego kredytu mieszkaniowego w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej. W przedkładanym projekcie ustawy zrezygnowano z administracyjnego ograniczania wysokości tego oprocentowania, by bezpośrednio nie ingerować w kształtowanie się rynkowych stóp procentowych. Zamiast tego proponuje się w art. 11 i w art. 12 projektu rozwiązanie, które będzie stymulowało stopniowe obniżanie oprocentowania stosowanego przez banki.

14. Proponowane w art. 11 i 12, angażowanie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w czynności, które w innych ustawach są zlecane Bankowi Gospodarstwa Krajowego, ma na celu uniknięcie:

ewentualnych wątpliwości co do obiektywności podziału środków pomiędzy banki,

przydzielania samemu sobie środków na dopłaty, przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

15. Zadania, związane z obsługą dopłat do kredytów udzielanych na zasadach określonych w projekcie ustawy, będzie wykonywał Bank Gospodarstwa Krajowego, uzyskując z tego tytułu wynagrodzenie ze środków budżetu państwa (art. 16). Bank Gospodarstwa Krajowego jest bankiem państwowym, o specjalnym charakterze: jest to jedyny bank, zobowiązany do realizowania zadań zleconych, wynikających z ustaw i przepisów wydanych na ich podstawie, na warunkach w nich określonych lub wynikających z umów zawartych na ich podstawie.

Nie sposób więc się zgodzić z treścią uwag uzupełniających opinię Komitetu Integracji Europejskiej o zgodności z prawem Unii Europejskiej, przedstawionych 18 października 1999 r. (Sekr.Min.PS/2674/99/DHP-eb), dotyczących zaproponowanego w projekcie sposobu obsługi dopłat do kredytów. W szczególności zasadnicze wątpliwości budzi stwierdzenie, że wynagrodzenie ze środków budżetu państwa, przysługujące Bankowi Gospodarstwa Krajowego z tytułu wykonywania zadań związanych ze stosowaniem dopłat, spełnia kryterium definicji pomocy państwa, sprzecznej z zasadami wspólnego rynku. Trudno jest bowiem mówić, że wynagrodzenie, stanowiące formę zwrotu kosztów ponoszonych przez ten Bank, może wpłynąć na stosunki handlowe pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Nie grozi to również jakimkolwiek zakłóceniem konkurencji. Inne, funkcjonujące na rynku banki, nie mogły być bowiem brane pod uwagę przy dokonywaniu wyboru instytucji obsługującej dopłaty do kredytów, gdyż jedynie Bank Gospodarstwa Krajowego jest instytucją posiadającą uprawnienia w dostępie do tajemnicy bankowej i wyspecjalizowaną w realizacji zadań związanych z przekazywaniem pomocy publicznej. Bank ten, w

szczegółności, realizuje zadania związane z obsługą Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych, Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich, Funduszu Termomodernizacji, a także dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych osobom i podmiotom dotkniętych powodzią. Wybór Banku Gospodarstwa Krajowego do realizacji zadań związanych z obsługą dopłat wynika więc zarówno ze specyfiki tego Banku, sprawiającej, że nie może on być traktowany jak każdy inny bank, jak i z braku innych instytucji, którym można by było zlecić realizację tych zadań.

16. Z punktu widzenia możliwości zaciągania zobowiązań w stosunku do potencjalnego kredytobiorcy oraz planowania przedsięwzięć związanych z działalnością kredytową, podstawowe znaczenie mają dla banku informacje o kwocie środków, jakie w danym roku będzie mógł otrzymać na dopłaty. Terminy przekazywania bankom tych informacji zostały wskazane w art. 12 ust. 2 i 3 projektu ustawy. W ten sposób stworzono jednocześnie możliwość ograniczenia ryzyka ponoszenia zbędnych kosztów zarówno przez banki, jak i przez gospodarstwa domowe, pragnące zaciągnąć kredyt na cele mieszkaniowe.

Oszacowanie skutków dla budżetu państwa

Skutki proponowanych rozwiązań dla budżetu państwa zostały oszacowane w następujących wysokościach:

| Rok | Wydatki z budżetu państwa (w mln zł) |
|------|--------------------------------------|
| 2000 | 180 |
| 2001 | 462 |
| 2002 | 579 |
| 2003 | 667 |
| 2004 | 658 |

Dokonując powyższych oszacowań:

wykorzystano prognozowane przez Ministerstwo Finansów wysokości stopy inflacji i stopy realnej oprocentowania kredytów długoterminowych,

założono, że przeciętny koszt 1m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego będzie wzrastał dwukrotnie szybciej niż inflacja,

założono, że wszystkie gospodarstwa domowe będą w maksymalnym stopniu wykorzystywały pomoc oferowaną przez państwo w dochodzeniu do własnego mieszkania, przy czym przyjęto najbardziej niekorzystny wariant, w którym budżet państwa dopłaca do połowy odsetek,

przyjęto, że w pierwszym roku trwania programu dopłaty będą dokonywane do odsetek od 40 tys. kredytów, przy czym założono, że przeciętnie kredytobiorcy spłacą po 6 rat,

przyjęto, że w kolejnych latach do programu „Własne mieszkanie” będzie wchodziło po 60 tys. gospodarstw domowych.

Uwzględniając powyższe:

⇒ oczekiwanym efektem programu będzie, w okresie 10 lat, co najmniej 580 tys. nowych mieszkań,

⇒ w 2004 roku, dzięki spadkowi oprocentowania długoterminowych kredytów na cele mieszkaniowe, rozpocznie się proces samoistnego wygaszania programu „Własne mieszkanie”.



KOMITET INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

p.o. **SEKRETARZA**

Paweł Samecki

Podsekretarz Stanu

Sekr.Min.PS / 2074 / 99 /DHP-eb

Warszawa, 18.10.1999

Pan

Aleksander Proksa

Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie, z prawem Unii Europejskiej, wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez p.o. Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ministra Pawła Sameckiego, działającego z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie (RM-10-128-99-Nowy tekst), uprzejmie informuję, iż opinia o zgodności projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej została przekazana pismem z dnia 23 września 1999 roku (pismo nr Sekr. Min. PS/2382/99/DHP-eb). Jednocześnie pozwalam sobie stwierdzić, iż zaproponowane zmiany nie zmieniają konkluzji ww. opinii.

Zastrzeżenia przedstawione w powyższej opinii pragnę jednak uzupełnić o następujące uwagi:

- I. Pomoc państwa w formie dopłat do należnych bankowi odsetek od kredytów udzielanych osobom fizycznym na własne mieszkanie - jak zostało to przedstawione w punktach I oraz II ww. opinii - jest zgodna z odpowiednimi regulacjami prawa Unii Europejskiej. Powyższe nie dotyczy jednak zaproponowanego w przedłożonym projekcie ustawy sposobu obsługi tego typu kredytów.

- II. W związku z faktem, iż – zgodnie z treścią art. 16 przedłożonego projektu ustawy – Bankowi Gospodarstwa Krajowego, z tytułu wykonywanych zadań związanych ze stosowaniem dopłat, przysługuje wynagrodzenie ze środków budżetu państwa, w wysokości określonej w umowie z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, należy stwierdzić, iż będące przedmiotem projektowanych zmian wynagrodzenie, spełnia kryteria definicji pomocy państwa w rozumieniu artykułu 87 (dawniej art. 92) Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (po zmianach wprowadzonych Traktatem Amsterdamskim). Przez pomoc państwa rozumie się bowiem jakąkolwiek pomoc udzieloną przez państwo członkowskie lub za pomocą środków państwowych w jakiegokolwiek formie [orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1996 w sprawie T-358/94, *Compagnie nationale Air France p. Komisji Wspólnot Europejskich* (ECR 1996, II-2109)]. Pomoc państwa – w świetle art. 87 – uznana będzie za sprzeczną z zasadami wspólnego rynku jeśli zakłóca bądź grozi zakłóceniem konkurencji poprzez preferencyjne traktowanie pewnych przedsiębiorstw w zakresie, w jakim wpływa to na stosunki handlowe między państwami członkowskimi.
- III. Pomoc udzielana Bankowi Gospodarstwa Krajowego może – w sposób spreczny z uregulowaniami wspólnotowymi - zakłócać konkurencję. Za przesłankę uprawniającą powyższe stwierdzenie należy uznać w szczególności fakt, iż Bank Gospodarstwa Krajowego nie został wybrany do obsługi kredytów udzielanych na własne mieszkanie w drodze przetargu. Ustalenie za pomocą odpowiednich przepisów prawnych, iż uprawnionym do otrzymywania wynagrodzenia jest jeden wskazany w ustawie bank stanowi formę pomocy publicznej. Wybór banku, któremu postawiona zostanie do dyspozycji pewna kwota pieniężna, nastąpił bowiem w analizowanym przypadku w drodze dyskrecjonalnej decyzji państwa, bez jakiegokolwiek procedury selekcyjnej, w której mogłyby wziąć udział inne funkcjonujące na rynku banki. Dla omawianej kwestii nie bez znaczenia pozostaje również fakt, iż traktowany w powyższy, preferencyjny sposób, bank jest bankiem państwowym (por. § 1 Statutu Banku Gospodarstwa Krajowego).
- IV. W omawianej sprawie wątpliwość może ponadto budzić kwestia, czy pomoc udzielona Bankowi Gospodarstwa Krajowego może w jakikolwiek sposób wpływać na stosunki handlowe pomiędzy Polską a innymi państwami członkowskimi Unii

Europejskiej. Odpowiadając na tego typu pytania zarówno Komisja Europejska jak i Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozpatrują, czy usługi przedsiębiorstw korzystających z pomocy odnoszą się do wymiany wewnątrz Wspólnoty i jeśli tak, to czy w tym zakresie dochodzi do konkurencji, która może być zakłócona przez świadczoną pomoc (orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 730/79 z 17 września 1980, *Philip Morris p. Komisji*, ECR s. 2671). Na pytanie, czy usługi Banku Gospodarstwa Krajowego dotyczą jedynie terytorium Polski odpowiedzieć należy przecząco, gdyż § 3 ust. 1 Statutu tego banku stwierdza, iż prowadzi on działalność zarówno na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, jak i za granicą.

- V. W związku z faktem, iż nie został wyjaśniony cel przewidzianej w art. 16 przedłożonego projektu ustawy pomocy na rzecz Banku Gospodarstwa Krajowego w postaci przekazywania wynagrodzenia z tytułu wykonywania przez ten bank zadań związanych ze stosowaniem dopłat, niemożliwe jest jej uzasadnienie na podstawie przepisów prawa Unii Europejskiej dopuszczających wyjątki od zakazu stosowania pomocy (np. art. 87 ust. 2 i 3 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską).
- VI. Ze względu na charakter analizowanej regulacji, konieczne wydaje się również rozpatrzenie klauzuli *de minimis* stosowanej formalnie przez Komisję Europejską dla rozpatrywania spraw dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z ww. klauzulą, nie jest rozpatrywana przez Komisję pomoc nie przekraczająca 100.000 EURO w ciągu trzech lat. Podkreślić należy jednak, iż Trybunał Sprawiedliwości nie przyjął powyższej interpretacji Komisji uznając w licznych orzeczeniach, iż nawet znikoma pomoc publiczna winna być uznana za pomoc niedozwoloną [orzeczenie z dnia 21 marca 1990 w sprawie C 142/87 *Belgia p. Komisji* (ECR s. I-959), orzeczenie z dnia 11 listopada 1987 w sprawie 259/85, *Francja p. Komisji* (ECR s. 4393), orzeczenie z dnia 14 września 1994 w sprawach C 278/92 do C 280/92, *Hiszpania p. Komisji* (ECR I-4146)]. Doktryna *de minimis* dotyczy ponadto wszelkich form pomocy otrzymywanych przez przedsiębiorstwo. Kwoty 100.000 EURO nie można zatem odnosić tylko do jednego jej rodzaju. Bank Gospodarstwa Krajowego otrzymuje również kwoty stanowiące pomoc państwa na podstawie szeregu innych przepisów (np.: rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 kwietnia 1999 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia prowizyjnego, pobieranego przez Bank Gospodarstwa

Krajowego, z tytułu przyznania w 1999r. premii termomodernizacyjnej (Dz. U. z dnia 22 kwietnia 1999 r.).

W załączeniu przekazuję kopię ww. opinii.

Z poważaniem

p.o. SEKRETARZ
Komitetu Integracji Europejskiej

Paweł SAMECKI
Podsekretarz Stanu

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Sławomir Najnigier
Prezes Urzędu Mieszkalnictwa
i Rozwoju Miast



KOMITET INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

p.o. **SEKRETARZA**

Paweł Samecki

Podsekretarz Stanu

Sekr.Min.PS / 2382 / 99 / DHP-eb

Warszawa, 23.08.1999

Pan
Stanisław Marek Jaśkiewicz
Sekretarz
Komitetu Ekonomicznego
Rady Ministrów

Opinia o zgodności projektu ustawy o pomocy państwa w spłacie odsetek od kredytów na własne mieszkanie, z prawem Unii Europejskiej, wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez p.o. Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Pawła Sameckiego, działającego z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej

Szanowny Panie Dyreditorze,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o pomocy państwa w spłacie odsetek od kredytów na własne mieszkanie (pismo nr KERM-10-266-99), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

- I. Przedłożony projekt ustawy określa zasady udzielania pomocy państwa w formie dopłat do należnych bankowi odsetek od kredytów udzielanych osobom fizycznym w celu nabycia mieszkania. Projektowana regulacja ustala warunki, od spełnienia których uzależniona jest możliwość stosowania dopłat (projektowany art. 3) oraz szczegółowe zasady obliczania wysokości i okresów ich dokonywania.

- II. Zgodnie z treścią artykułu 87 pkt (a) (dawniej art. 92) Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (po zmianach wprowadzonych Traktatem Amsterdamskim), zgodna z zasadami wspólnego rynku jest pomoc o charakterze socjalnym na rzecz

poszczególnych konsumentów, jeśli jest ona udzielana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów. Taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do opiniowanego projektu ustawy. Należy zatem stwierdzić, iż zakres przedmiotowy opiniowanego projektu ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

- III. Wątpliwości budzi jednak regulacja art. 5 pkt. 1 opiniowanego projektu ustawy, w którym stwierdza się, iż dopłaty nie mogą być stosowane, jeśli którykolwiek spośród członków gospodarstwa domowego nie posiada obywatelstwa polskiego lub pozwolenia na pobyt stały na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z powyższą regulacją, krąg beneficjentów pomocy państwa - w zakresie przewidzianym w projekcie ustawy - obejmuje gospodarstwa domowe obywateli polskich lub cudzoziemców posiadających pozwolenie na pobyt stały, zaspokajających własne potrzeby mieszkaniowe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (projektowany art. 2 ust. 2). Należy zauważyć, iż wyżej wymieniona regulacja jest niezgodna z prawem Unii Europejskiej. Wynika to z zapisu art. 12 (dawniej art. 6) Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (po zmianach wprowadzonych Traktatem Amsterdamskim), który zakazuje jakiegokolwiek formy dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Art. 5 pkt. 1 opiniowanego projektu ustawy wprowadza bowiem wymóg posiadania przez cudzoziemców karty stałego pobytu, jako warunek umożliwiający otrzymanie przedmiotowej dotacji. Uzyskanie statusu cudzoziemca, który przebywa na terenie Polski na podstawie karty stałego pobytu związane jest z wydaniem decyzji administracyjnej przez właściwy organ, a więc ma charakter uznaniowy. Tym samym art. 5 pkt 1 projektowanej regulacji wprowadza dyskryminację ze względu na obywatelstwo.
- IV. Należy również zaznaczyć, iż powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności ze szczegółowymi przepisami wspólnotowego prawa pochodnego. W szczególności, art. 5 pkt. 1 opiniowanego projektu ustawy narusza wyrażoną w art. 9 ust 1 Rozporządzenia Rady Nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobody przepływu pracowników w ramach Wspólnoty (Dz. Urz. WE Nr L 257, 19.10.68) zasadę, iż obywatel państwa członkowskiego zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego ma prawo korzystać z praw i ułatwień przysługujących obywatelom danego kraju w sprawach mieszkaniowych, włączając w to prawo własności mieszkania. Powyższe uwagi pozwalają na stwierdzenie, iż zaproponowany

art. 5 pkt 1 opiniowanego projektu ustawy pozostaje w sprzeczności z podstawową zasadą swobody przepływu pracowników, wyrażoną w art. 39 (dawny art. 48) Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (po zmianach wprowadzonych Traktatem Amsterdamskim).

- V. W konkluzji stwierdzam, iż projekt ustawy o pomocy państwa w spłacie odsetek od kredytów na własne mieszkanie jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem uwag poczynionych w punktach III oraz IV niniejszej opinii.

Z poważaniem,

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Sławomir Najnigier
Prezes Urzędu Mieszkalnictwa
i Rozwoju Miast

o. SEKRETARZA
Ministerstwa Integracji Europejskiej

Paweł Samecki
Paweł SAMECKI
Podsekretarz Stanu

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 21 października 1999 r.

Cena - 1,29 zł. + 22% VAT





SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
III kadencja

Prezes Rady Ministrów
RM 10-128-99

Druk nr 1461-A
Warszawa, 17 stycznia 2001 r.

Pan
Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

Uprzejmie przedstawiam **AUTOPOPRAWKĘ** do przekazanego Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 października 1999 r. projektu ustawy

- o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie.

Z wyrazami szacunku

(-) Jerzy Buzek

Projekt**A U T O P O P R A W K A**

W projekcie ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie (druk sejmowy nr 1461) wprowadza się następujące zmiany:

1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:

„Ustawa o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie, o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.”;

2) art. 21 otrzymuje brzmienie:

„Art. 21. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, Nr 22, poz. 270, Nr 60, poz. 703, Nr 70, poz. 816, Nr 104, poz. 1104, Nr 117, poz. 1228 i Nr 122, poz. 1324) w art. 27a po ust. 7c dodaje się ust. 7d - 7i w brzmieniu:

„7d. Odliczenia wydatków, o których mowa w ust. 1 pkt 1 lit b)-f) oraz w pkt 2, z wyjątkiem wydatków przeznaczonych na wkład mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej oraz na wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym, nie stosuje się, jeżeli podatnik lub jego małżonek korzystał z kredytu

objętego dopłatami do oprocentowania na zasadach określonych w ustawie z dnia o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie, o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr ..., poz.), występując samodzielnie lub z innymi osobami jako kredytobiorca.

7e. Przepis ust. 7d stosuje się odpowiednio w sytuacji, gdy:

- 1) podatnik lub małżonek podatnika, przed zawarciem związku małżeńskiego, korzystał z kredytu, o którym mowa w ust. 7d, z zastrzeżeniem ust. 7f,**
- 2) związek małżeński ustał, a w trakcie jego trwania małżonkowie korzystali z kredytu, o którym mowa w ust. 7d,**
- 3) została orzeczona separacja, a przed orzeczeniem separacji małżonkowie korzystali z kredytu, o którym mowa w ust. 7d.**

7f. Przepisu ust. 7d nie stosuje się, jeżeli podatnik lub małżonek podatnika, przed zawarciem związku

małżeńskiego, korzystał z kredytu, o którym mowa w ust. 7d, występując jako kredytobiorca, zgodnie z odrębnymi przepisami, łącznie z jednym lub z obojgiem rodziców lub opiekunów prawnych, jeżeli w chwili zawarcia umowy tego kredytu nie ukończył 25 roku życia.

7g. Przepisu ust. 7d nie stosuje się, jeżeli podatnik lub małżonek podatnika korzystał z kredytu, o którym mowa w ust. 7d, i następnie dokonał spłaty odsetek w pełnej wysokości, wynikającej z umowy kredytu, zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy, o której mowa w ust. 7d.

7h. Bank udzielający kredytu, o którym mowa w ust. 7d, jest obowiązany sporządzić imienną informację o udzielonym podatnikowi kredycie i przesłać ją, w terminie 14 dni od dnia postawienia do dyspozycji kredytu, do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania podatnika.

7i. W przypadku, o którym mowa w ust. 7g, bank udzielający podatnikowi kredytu, o którym mowa w ust. 7d, jest obowiązany sporządzić imienną informację o dokonanej przez podatnika spłacie odsetek w pełnej wysokości i przesłać ją, w terminie 14 dni od dnia dokonania tej spłaty, do urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania podatnika.”;

3) po art. 21 dodaje się art. 22 w brzmieniu:

„Art. 22. W ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. Nr 144, poz. 930 oraz z 2000 r. Nr 104, poz. 1104 i Nr 122, poz. 1324) w art. 14 w ust. 2 wyrazy „ust. 7a - 7c” zastępuje się wyrazami „ust. 7a - 7i”;

4) po art. 22 dodaje się art. 23 w brzmieniu:

„Art. 23. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.”.

U Z A S A D N I E N I E

W czasie, gdy był przygotowywany projekt ustawy, zakładano likwidację większości ulg mieszkaniowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, co jednak nie nastąpiło. Katalog inwestycji, do sfinansowania których może posłużyć preferencyjny kredyt objęty dopłatami, pokrywa się w dużej mierze z katalogiem wydatków, uprawniających do tzw. dużej ulgi mieszkaniowej (z wyjątkiem wniesienia wkładu mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej oraz wydatków na wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym). W związku z tym zaistniała konieczność wyeliminowania możliwości uzyskiwania podwójnej pomocy państwa (ulga podatkowa oraz dopłaty do kredytów).

Projekt w aktualnym brzmieniu zawiera już przepis, uniemożliwiający stosowanie dopłat dla osób, które korzystały z tzw. dużej ulgi mieszkaniowej bądź ulgi z tytułu oszczędzania w kasie mieszkaniowej. Niniejsza autopoprawka wprowadza do projektu dodatkowe artykuły, zmieniające ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych (oraz ustawę o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne), w sposób wykluczający stosowanie odliczeń przez beneficjentów programu „Własne mieszkanie”.

W ust. 7f i 7g, wprowadzanych do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zawarto przepisy, dopuszczające wyjątki od reguły ujętej w ust. 7d, co pozwoli na dokonywanie odliczeń od podatku w następujących przypadkach:

- 1) **podatnik lub jego małżonek korzystał - przed zawarciem związku małżeńskiego - z kredytu objętego dopłatami, występując jako kredytobiorca łącznie z rodzicami (opiekunami) lub chociażby jednym z rodziców (opiekunów), jeżeli w dniu zawarcia umowy kredytu nie ukończył 25 roku życia.**

Intencją tego przepisu jest zapobieżenie sytuacjom, w których podatnik lub jego małżonek był w przeszłości kredytobiorcą razem ze swoimi rodzicami, a następnie usamodzielniał się, założył rodzinę (lub tworzy jednoosobowe gospodarstwo domowe) i jest pozbawiony możliwości skorzystania z ulgi z tytułu wydatków ponoszonych na mieszkanie dla założonej rodziny (lub własnego, samodzielnego gospodarstwa domowego),

- 2) **podatnik - lub jego małżonek - korzystał wprawdzie z kredytu objętego dopłatami, lecz następnie zwrócił otrzymane dopłaty, ze względu na wystąpienie okoliczności, o których mowa w ustawie o dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na własne mieszkanie (np. wykorzystanie kredytu niezgodnie z przeznaczeniem, podanie nieprawdziwych informacji o dochodach).**

Wejście w życie nowelizacji ustaw podatkowych w trakcie trwania roku podatkowego nie budzi w tym wypadku wątpliwości konstytucyjno-prawnych, nowe przepisy nie naruszają bowiem żadnych słuszenie nabytych praw podatników ani nie nakładają na nich nowych obowiązków. Wybór pomiędzy skorzystaniem z ulgi podatkowej a zaciągnięciem preferencyjnego kredytu jest pozostawiony do decyzji samego podatnika.

01/11/om