



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 1542**  
Warszawa, 17 maja 2013 r.

Pani  
Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o kasach oszczędnościowo-budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Krystynę Łybacką.

(-) Romuald Ajchler; (-) Leszek Aleksandrak; (-) Marek Balt; (-) Anna Bańkowska; (-) Jacek Czerniak; (-) Eugeniusz Czykwin; (-) Tadeusz Iwiński; (-) Dariusz Joński; (-) Tomasz Kamiński; (-) Adam Kepiński; (-) Krystyna Łybacka; (-) Zbigniew Matuszczak; (-) Grzegorz Napieralski; (-) Cezary Olejniczak; (-) Artur Ostrowski; (-) Stanisława Prządka; (-) Małgorzata Sekuła-Szmajdzińska; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Jerzy Wenderlich; (-) Bogusław Wontor; (-) Stanisław Wziątek; (-) Zbyszek Zaborowski; (-) Ryszard Zbrzyzny.

**Ustawa  
z dnia ..... 2013**

**o kasach oszczędnościowo- budowlanych i o wspieraniu przez państwo  
oszczędzania na cele mieszkaniowe**

**Rozdział 1**

**Przepisy ogólne**

Art. 1. Ustawa określa zasady tworzenia i funkcjonowania kas oszczędnościowo – budowlanych, zwanych dalej „kasami”, oszczędzania przez osoby fizyczne na cele mieszkaniowe oraz udzielania kredytów mieszkaniowych.

Art. 2. Kasy są bankami tworzonymi i działającymi w formie spółek akcyjnych, do których w zakresie nie uregulowanym niniejszą ustawą mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2012 r. poz. 1376).

Art. 3. Określenie „kasa oszczędnościowo-budowlana” może być używane w nazwie oraz do określenia działalności lub reklamy wyłącznie w odniesieniu do jednostki będącej kasą oszczędnościowo – budowlaną w rozumieniu niniejszej ustawy.

Art. 4. Działalność kasy, z zastrzeżeniem art. 5 ust.2, polega wyłącznie na przyjmowaniu na imienne rachunki docelowego oszczędzania wkładów oszczędnościowych od osób fizycznych i udzielaniu im kredytów na cele mieszkaniowe.

Art.5.1. Środki pochodzące z wkładów oszczędnościowych, w tym przyznane premie mieszkaniowe wraz z oprocentowaniem kasa przeznacza na kredyty udzielane na podstawie umów docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe określone w art.7.

2. Okresowo wolne środki kasy mogą lokować:

- 1) w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski.
- 2) na rachunkach lokat terminowych w bankach.

**Rozdział 2**

**Umowa docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe.**

Art. 6. Przez umowę docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe należy rozumieć umowę zawartą między kasą, a osobą fizyczną, określającą wysokość docelowej sumy umowy, warunki oszczędzania oraz udzielania kredytu na cele mieszkaniowe realizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 7. Celami mieszkaniowymi, o których mowa w art. 6 są:

- 1) odpłatne nabycie, budowa, odbudowa, remont z wyjątkiem bieżącej konserwacji, modernizacja, przebudowa, rozbudowa lub nadbudowa domu albo lokalu mieszkalnego.
- 2) uzyskanie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego albo prawa odrębnej własności lokalu lub domu jednorodzinnego,
- 3) nabycie własności, a także udziału we współwłasności gruntu przeznaczonego pod budowę domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz uzbrojenie działki budowlanej,
- 4) spłata kredytu bankowego zaciągniętego po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy na cele określone w pkt. 1 – 3,
- 5) wniesienie przez członka spółdzielni mieszkaniowej wpłat przeznaczonych na przeniesienie przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz członka prawa własności lokalu mieszkalnego.

Art. 8.1. Umowa docelowego oszczędzania powinna być pod rygorem nieważności zawarta na piśmie i określać w szczególności:

- 1) cele mieszkaniowe, o których mowa w art. 7,
- 2) docelową sumę umowy,
- 3) strony umowy,
- 4) kwoty i terminy dokonywania wpłat środków pieniężnych przez osobę fizyczną oraz wysokość oprocentowania tych środków,
- 5) kwoty kredytu i wysokość jego oprocentowania oraz sposób i terminy jego wypłacania,
- 6) sposób zabezpieczenia zwrotu kredytu oraz sposób i terminy jego spłaty,
- 7) warunki zmiany postanowień umowy,
- 8) warunki cesji praw i obowiązków wynikających z umowy oraz Kodeksu cywilnego,
- 9) warunki wypowiedzenia umowy,
- 10) wysokość opłat i prowizji bankowych.

2. Umowa nie może zawierać ograniczeń w obowiązku kasy do udzielenia kredytu mieszkaniowego, jeżeli oszczędzający wypełni warunki określone w umowie.

3. Kasy wydają regulaminy umów docelowego oszczędzania stanowiące załącznik będący integralną częścią umowy docelowego oszczędzania.

4. Postanowienia regulaminów, o których mowa w ust. 3 są dla stron wiążące, jeżeli strony w umowie nie ustalą odmiennie swych praw i obowiązków.

Art. 9. Na docelową sumę umowy składają się:

- 1) wpłaty pieniężne oszczędzającego,
- 2) oprocentowanie od wkładów oszczędnościowych, naliczane przez kasę,
- 3) premie mieszkaniowe,
- 4) kredyt mieszkaniowy.

Art. 10. 1. Wysokość oprocentowania wkładów oszczędnościowych i kredytu mieszkaniowego określona w umowie docelowego oszczędzania jest niezmienna w czasie obowiązywania umowy.

2. Różnica między wysokością oprocentowania kredytu mieszkaniowego, a wysokością oprocentowania wkładów oszczędnościowych nie może przekraczać 3 punktów procentowych.

Art. 11. 1. Wysokość kredytu mieszkaniowego nie może przekraczać sumy zgromadzonych oszczędności łącznie z premiami i oprocentowaniem, o którym mowa w art. 5 ust. 1.

2. Okres oszczędzania nie może być krótszy niż trzy lata.

Art. 12. Kasa udziela kredytu na cele mieszkaniowe, jeżeli spłata kredytu została zabezpieczona ustanowieniem hipoteki lub w inny sposób określony w umowie docelowego oszczędzania.

### **Rozdział 3**

#### **Wspieranie przez państwo docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe.**

Art. 13. 1. Osobie fizycznej oszczędzającej w kasie przysługuje premia mieszkaniowa, zwana dalej „premią”. Premia jest udzielana corocznie ze środków budżetu państwa w wysokości 20% zgromadzonych w danym roku wkładów oszczędnościowych, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Dla obliczenia premii za dany rok kalendarzowy przyjmuje się kwotę oszczędności nie wyższą niż 12 tysięcy złotych.

3. Jeżeli suma oszczędności zgromadzonych w danym roku na rachunku docelowego oszczędzania przekracza kwotę ustaloną w ust. 2 to wówczas nadwyżka oszczędności może być podstawą do uzyskania premii w kolejnych latach, jednakże do wysokości tej kwoty.

4. Premie dopisuje się do stanu oszczędności na imiennym rachunku docelowego oszczędzania w dniu otrzymania środków budżetowych na ten cel. Premia powiększa kwotę oszczędności zgromadzonych na tym rachunku.

Art. 14. 1. Osoba fizyczna oszczędzająca w kasie jest obowiązana do zwrotu na rachunek kasy równowartości uzyskanych w okresie oszczędzania premii wraz z odsetkami ustawowymi, jeżeli wycofa środki zgromadzone na rachunku w kasie i przeznaczy je na inne cele niż określone w umowie, a kasa do niezwłocznego przekazania zwróconych środków na rachunek dochodów budżetowych.

2. W okresie obowiązywania ustawy premia przysługuje osobie fizycznej wyłącznie w jednej kasie oszczędnościowo – budowlanej i wyłącznie na jednym rachunku docelowego oszczędzania.

3. Skarbowi Państwa, w przypadkach o których mowa w ust. 1, przysługuje w stosunku do kasy roszczenie o zwrot udzielonych premii mieszkaniowych wraz z należnymi odsetkami.

4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki i tryb udzielania premii mieszkaniowej, a także jej zwrotu, oraz tryb rozliczeń kasy z budżetem państwa z tytułu udzielonych premii.

Art. 15. 1. Kasa składa Ministrowi Finansów w terminie do 31 stycznia danego roku:

- 1) informację o stanie oszczędności na imiennych rachunkach docelowego oszczędzania na dzień 31 grudnia poprzedniego roku, według wzoru określonego w drodze zarządzenia przez Ministra Finansów.

- 2) Wniosek o przekazanie środków budżetowych w wysokości premii mieszkaniowych przysługujących osobom oszczędzającym w kasie za rok poprzedni.

2. Minister Finansów przekazuje kasie środki, o których mowa w ust. 1 pkt. 2.

#### **Rozdział 4**

##### **Zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe.**

Art. 16. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012r., poz. 361, z późniejszymi zmianami) wprowadza się następujące zmiany:, art. 21 w ust. 1 po pkt. 5a dodaje się pkt. 5b w brzmieniu:

„5b) premia mieszkaniowa dopisana do stanu oszczędności na imiennym rachunku docelowego oszczędzania na podstawie przepisów o kasach oszczędnościowo – budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe.”

Art. 17. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 16, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

## UZASADNIENIE

**Potrzeba i cel wydania ustawy. Przedstawienie rzeczywistego stanu rzeczy w normowanej dziedzinie. Wykazanie różnic pomiędzy stanem dotychczasowym, a projektowanym. Przedstawienie skutków: społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych.**

Przedkładany projekt „Ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe”, adresowany jest do rodzin, które nie mogą liczyć na natychmiastową realizację swoich zamierzeń mieszkaniowych lub poprawę warunków mieszkaniowych poprzez hipoteczny kredyt komercyjny. Jest to zaktualizowana wersja ustawy z roku 1997 roku. Zgłoszony przez grupę posłów II kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej latem roku 1995 projekt ustawy po dwuletniej wnikliwej dyskusji i analizie został przyjęty przez Sejm w dniu 5 czerwca 1997 roku.

Z powodu niewydania przepisów wykonawczych nie doszło jednak do uruchomienia działalności żadnej z czterech gotowych pod koniec roku 1998 roku - „poselskich” kas budowlanych. Podstawowym argumentem za zablokowaniem działania tych kas był fakt, że od października roku 1996 rozpoczęły działalność tzw. „rządowe” kasy mieszkaniowe i rzekomo wysokie koszty budżetowe, zagwarantowanych przez ustawę, premii mieszkaniowych dla osób oszczędzających na własne mieszkanie. Zgodnie z przewidywaniami, „rządowy” system kas mieszkaniowych po kilku latach praktycznie przestał funkcjonować. Popołniono wiele błędów przy ich tworzeniu i zupełnie nie wykorzystano ponad stuletnich doświadczeń europejskich. Uruchomione w latach 1996 i 1997 trzy kasy mieszkaniowe pozyskały w pierwszych 6 latach swojego funkcjonowania łącznie ok. 82 tys. oszczędzających. Jednak od roku 2001, w którym do kas mieszkaniowych przystąpiło jedynie 114 nowych klientów, system praktycznie przestał funkcjonować. W kulminacyjnym momencie w trzech polskich kasach mieszkaniowych oszczędzało ok. 70 tys. klientów.

Tymczasem słowackie kasy budowlane prowadzą ponad 1,1 mln rachunków oszczędnościowo-kredytowych, a kasy czeskie prawie 5 mln. Umowy oszczędnościowo-kredytowe na cele mieszkaniowe zawarte w tych kasach opiewają odpowiednio na 50 mld zł oraz 201 mld zł, a więc o łącznej sumie wyższej niż wynosi obecny poziom skumulowanego zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych we wszystkich polskich bankach. W okresie 19 lat funkcjonowania systemu docelowego oszczędzania w Republice Czeskiej podpisano łącznie ponad 15 mln umów oszczędnościowo-kredytowych. Obecnie każda czeska rodzina ma rachunek z kasie oszczędnościowo-budowlanej.

W międzyczasie 3 kasy budowlane działające na Słowacji współfinansowały ponad 1,2 mln inwestycji mieszkaniowych, a 6 kas budowlanych działających w Czechach budowę lub modernizację i remont ponad 2 milionów mieszkań i domów jednorodzinnych.

Należy podkreślić, że porównywalny sukces kasy budowlane odnoszą na Węgrzech, gdzie w 3 kasach budowlanych oszczędza obecnie 1,1 mln klientów i w Chorwacji, gdzie w 4 kasach oszczędza prawie 1,1 mln klientów. Nawet w Rumunii, gdzie pierwsza kasa budowlana podjęła działalność w czerwcu 2004 roku, w systemie uczestniczy dziś ponad 400 tys. oszczędzających. W tym miejscu nawet nie ma co wspominać o tradycyjnie wysokich efektach działania tych kas w Niemczech – 33 mln umów oraz w Austrii 5 mln umów.

Efektywność finansowania budownictwa mieszkaniowego, sprawność i przejrzystość zarządzania środkami wspierania przez państwo oszczędzających na cele mieszkaniowe, a przede wszystkim bezpieczeństwo samych klientów kas budowlanych przez ostatnie ponad 90 lat w Niemczech i w Austrii sprawiły, że w Austrii system kas budowlanych jest wykorzystywany do obsługi wspieranego przez państwo systemu oszczędzania na cele edukacyjne, a w Niemczech do oszczędzania na cele emerytalne, oczywiście również przy finansowym wsparciu państwa.

Rozwój gospodarczy tych krajów oraz systematyczne obniżanie inflacji pozwoliły na obniżanie poziomu premii budowlanej wypłacanej we wszystkich tego rodzaju systemach oszczędnościowo-kredytowych przez rządy poszczególnych krajów.

W pierwszym roku funkcjonowania kas budowlanych na Słowacji – 1992 – Słowacy byli wspierani premią budżetową w wysokości 40 % zgromadzonych w kasie budowlanej oszczędności. Kolejno premia ta była obniżana w tempie następującym:

1992	1997	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2009
40 %	30 %	25 %	20 %	15 %	14,5 %	10 %	9,5 %	12,5%

Czeski Parlament obniżył premię z 25 % w roku 1993 do 15 % w roku 2004. Węgrzy tylko w pierwszym roku działania kas budowlanych byli wspierani premią w wysokości 40 %, a od kolejnego roku aż do dziś mogą liczyć na pomoc swojego państwa na poziomie 30 %.

W projekcie ustawy proponowane jest wsparcie przez państwo oszczędzających w kasach budowlanych corocznie naliczaną premią od zgromadzonych w danym roku oszczędności – w wysokości 20 %.

W sytuacji niedoboru kapitału i katastrofalnego deficytu mieszkań, niezbędnym ze strony państwa staje się nie tylko szybkie stworzenie ram prawnych, umożliwiających działanie nowych instytucji i systemów finansowania budownictwa mieszkaniowego. Uwzględniając relacje pomiędzy kosztami budowy mieszkań i strukturą dochodów polskiej rodziny, koniecznym jawi się wypracowanie nowego, ale sprawdzonego w działaniu, efektywnego systemu pomocy państwa dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Z reguły ograniczone środki publiczne powinny być wykorzystywane w sposób maksymalnie efektywny.

Celem proponowanej ustawy jest ustanowienie nowych rozwiązań prawnych, umożliwiających uruchomienie w Polsce systemu docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe, stworzenie nowych instytucji finansowych - Kas budowlanych dla obsługi tego systemu oraz wspieranie przez państwo oszczędzających na cele

mieszkaniowe. Proponowany oszczędnościowo-kredytowy system finansowania opiera się na niemieckim systemie *bausparen* - "kolektywnej samopomocy finansowej" osób zainteresowanych poprawą swojej sytuacji mieszkaniowej. Wspólne oszczędzanie umożliwia uczestnikom tego systemu zrealizowanie ich marzeń o własnych czterech ścianach. W krajach, w których system ten funkcjonuje od lat, stał się on efektywnym instrumentem tworzenia prywatnego kapitału, odgrywając znaczącą rolę w tworzeniu prywatnej własności mieszkaniowej. To właśnie system docelowego oszczędzania jest najefektywniejszym i najszybszym sposobem dochodzenia do własnego mieszkania dla rodzin o średnich i niskich dochodach.

Jak nigdy do tej pory ujawnia się potrzeba utworzenia kas budowlanych, odgrywających również rolę bezpiecznego stabilizatora systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego poprzez oferowanie kredytów w złotych o stałym i niskim oprocentowaniu oraz poprzez kumulowanie wkładów oszczędnościowych przez przyszłych nabywców domów i mieszkań. To właśnie kasy budowlane pełnią w innych krajach funkcję amortyzatora wahań koniunktury na rynku nieruchomości, dzięki kreowaniu wkładu własnego kredytobiorców i właścicieli mieszkań. Uruchomienie systemu kas budowlanych nabiera szczególnego znaczenia w kontekście kryzysu na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych.

System kas budowlanych – docelowego, wspieranego przez Państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe – określany jest mianem "mini-ryнку kapitałowego". Dzięki własnemu, niezależnemu systemowi refinansowania /wkłady oszczędnościowe/ w dużym stopniu niezależnie od właściwego rynku kapitałowego kasy budowlane gwarantują klientom:

- niskie oprocentowanie kredytu mieszkaniowego w walucie krajowej,
- niezmienność oprocentowania przez cały okres trwania umowy,
- oprocentowanie w okresie oszczędzania, którego atrakcyjność zwiększana jest (we wszystkich krajach) poprzez korzystanie z pomocy państwa, w formie premii mieszkaniowej, dopłacanej corocznie na rachunek oszczędnościowy klienta.

Kasy budowlane ze swoim specyficznym produktem - umową oszczędnościowo-kredytową na cele mieszkaniowe - są niezbędnym uzupełnieniem sprawnie funkcjonującego rynku usług finansowych. Kasy budowlane stanowią obok banków oferujących kredyt hipoteczny podstawowy filar systemów finansowania potrzeb mieszkaniowych.

Filarem funkcjonowania docelowego systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe oraz działania kas budowlanych jest umowa docelowego oszczędzania, zawierana pomiędzy oszczędzającym, a kasą. Podstawową zasadą realizacji tej umowy jest zachowanie ekwiwalentności wzajemnych świadczeń oszczędzającego i kasy, co stanowi jedną z gwarancji płynności kas. Kasa przyjmuje wkłady oszczędnościowe od oszczędzających i z gromadzonych w ten sposób środków udziela im kredytów na realizację celów mieszkaniowych. W rozumieniu proponowanej ustawy, celem mieszkaniowym jest zarówno budowa budynków mieszkalnych, zwłaszcza domów jednorodzinnych, kupno mieszkań prywatnych i własnościowych, jak również przebudowa, modernizacja i remont istniejącej substancji mieszkaniowej.



Funkcjonowanie systemu docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe można przedstawić następująco: oszczędzający po podpisaniu umowy docelowego oszczędzania, w której określona zostaje suma jego zamierzonych wydatków na cele mieszkaniowe, systematycznie gromadzi na oprocentowanym koncie w kasie swój wkład oszczędnościowy, przy czym podpisana umowa oraz zgromadzone oszczędności uprawniają oszczędzającego do otrzymania kredytu w wysokości równej kwocie zgromadzonego przez niego wkładu. Oprocentowanie kredytu w kasie budowlanej jest niezależne od poziomu oprocentowania na rynku kapitałowym i pozostaje niezmiennie przez cały okres spłaty. Wysokość oprocentowania kredytu w kasach budowlanych leży - nawet w krajach o niskiej inflacji - zdecydowanie poniżej rynkowego oprocentowania kredytów. Zabezpiecza to przyszłego inwestora mieszkaniowego przed ryzykiem zmiany warunków spłaty kredytu. Z chwilą otrzymania kredytu przez oszczędzającego rozpoczyna się ściśle określony okres spłaty. Dzięki gwarantowanemu stałemu oprocentowaniu kredytu możliwe jest dokładne określenie zarówno wysokości comiesięcznych spłat, jak również łącznego kosztu spłaty otrzymanego kredytu. Specjalne matematyczno-bankowe "oprzyrządowanie" umowy docelowego oszczędzania w postaci tzw. taryf umożliwia zaprezentowanie oszczędzającemu możliwych planów oszczędzania i spłaty kredytu oraz ostatecznego obciążenia finansowego. Pozwala to oszczędzającemu wybrać najkorzystniejszą dla niego taryfę umowy.

Przyjęcie proponowanej ustawy otworzy przed polskimi rodzinami szansę skorzystania z podstawowej zalety systemu docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe - dostępności kredytu mieszkaniowego o niskim i niezmiennym przez cały okres spłaty oprocentowaniu. W gospodarce wolnorynkowej mieszkanie również powinno być towarem. Tylko budownictwo mieszkaniowe funkcjonujące na zasadach wolnorynkowych może stać się lokomotywą rozwoju gospodarczego. Z drugiej strony każde państwo o rozwiniętej gospodarce rynkowej w mniejszym lub większym stopniu wspiera finansowo swoich obywateli w realizacji ich potrzeb mieszkaniowych, ułatwiając im nabycie specyficznego towaru, jakim jest mieszkanie.

Ustawa ściśle określa aktywny i efektywny sposób wspierania przez państwo gromadzenia prywatnych środków finansowych na poprawę sytuacji mieszkaniowej, preferując bezpośrednią formę pomocy finansowej w postaci premii mieszkaniowej, kierowanej do oszczędzających i powiększającej ich wkład oszczędnościowy. Jest to forma obciążająca budżet państwa ex post. Premia mieszkaniowa, w przeciwieństwie do ulgi podatkowej, uzależnia rozmiary pomocy od indywidualnego finansowego wysiłku oszczędzającego, powiększa przyszły kapitał inwestycyjny, ma działanie antyinflacyjne i stymuluje postawy pro-oszczędnościowe. Premia mieszkaniowa jest nie tylko bardziej efektywna od stosowanej w innych systemach ulgi podatkowej, lecz także bardziej sprawiedliwa społecznie. Zaangażowanie finansowe państwa ogranicza się w tym przypadku tylko i wyłącznie do jednorazowego corocznego przekazywania za pośrednictwem kas prostej do oszacowania, łącznej sumy premii mieszkaniowych dla oszczędzających w tym systemie. Kasy budowlane zdejmują, też z urzędów centralnych całą, "papierkową robotę" z tym związaną.

#### **Wskazanie źródeł finansowania ustawy.**

Wstępna analiza wysokości obciążenia budżetu państwa z tytułu wypłacania premii oszczędzającym w tym systemie, przedstawiona w poniższej tabeli wskazuje, że poziom tego obciążenia stanowiłby nieznaczny procent nakładów budżetowych ponoszonych corocznie na sektor mieszkalnictwa.

Przyjęcie liczby nowych osób corocznie przystępujących do oszczędzania w kasach budowlanych na poziomie 200-250 tys. wydaje się być realnym biorąc pod uwagę liczbę udzielanych obecnie w ciągu roku kredytów hipotecznych (na poziomie 200 tys.), liczbę inwestycji mieszkaniowych w budowie, oraz liczbę wydawanych pozwoleń budowlanych. Ten relatywnie niski poziom przyjętej liczby nowych oszczędzających uwarunkowany jest przede wszystkim negatywnymi doświadczeniami z podejmowanymi w Polsce kolejnymi próbami uruchomienia nowych systemów finansowania mieszkalnictwa (książeczki mieszkaniowe, kasy mieszkaniowe). Zakłada się, że od 7 roku poziom oszczędzających (a więc i korzystających z premii budżetowej) stabilizuje się wskutek przechodzenia części klientów kas budowlanych z fazy oszczędzania do fazy realizacji inwestycji i spłaty kredytu.

Pomimo zaproponowanego w ustawie poziomu premiowanych corocznie nowo zaoszczędzonych środków w wysokości 12.000,- zł do analizy przyjęto uśredniony poziom gromadzonych oszczędności w wysokości 5.000,- zł. Przy takim założeniu roczne obciążenie budżetu z tytułu premiowania oszczędzających w kasach budowlanych wynosiłoby, przy stałym poziomie premii w wysokości 20 % w kwocie 1.000,00 złotych średnio na jednego oszczędzającego w roku poprzedzającym.

#### Symulacja wydatków budżetowych na premie dla oszczędzających

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Liczba nowych oszczędzających (tys.)	200	200	250	250	250	250	250	250
Łączna liczba oszczędzających (tys.)	200	400	650	900	1.150	1.400	1.650	1.900
<b>Obciążenie budżetu premią (w mld zł)</b>	<b>0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,65</b>	<b>0,9</b>	<b>1,15</b>	<b>1,4</b>	<b>1,65</b>
<b>Fundusz kredytowy (mld zł)</b>	<b>1,0</b>	<b>3,0</b>	<b>6,5</b>	<b>13,0</b>	<b>18,0</b>	<b>27,0</b>	<b>38,0</b>	<b>45,0</b>

Należy raz jeszcze podkreślić, że wypłacane obywatelom premie są jedynym, prostym do prognozowania kosztem budżetu wynikającym z uruchomienia i funkcjonowania proponowanego w projekcie ustawy systemu. Proponowany system nie wymaga ulg podatkowych dla Kas budowlanych, kapitału dla ich uruchomienia, gwarancji skarbu państwa dla oszczędności gromadzonych w tym systemie, jak również nie zakłada korzystania z preferencyjnych środków publicznych dla regulowania płynności. Premie mieszkaniowe zasilają fundusz kredytowy Kas i służą wyłącznie realizowaniu jej podstawowej działalności kredytowej. Koszty działania Kas pokrywane są, z pobieranych prowizji i opłat oraz minimalnej marży w założeniu nie

większej niż 3 punkty procentowe różnicy między oferowanym, stałym oprocentowaniem oszczędności, a oprocentowaniem udzielanych kredytów. Ponadto, począwszy od 3 roku powstania kas budowlanych wydatki budżetu na premie mieszkaniowe będą rekompensowane dodatkowymi wpływami do budżetu z tytułu podatków od nowych inwestycji mieszkaniowych uruchomionych dzięki atrakcyjnemu finansowaniu przez kasy budowlane. Przeprowadzone symulacje w rachunku ciągnionym wykazują ponadto, że po 6-7 latach te dodatkowe coroczne wpływy do budżetu przewyższą wartość bieżącej pomocy państwa dla oszczędzających w kasach budowlanych.

Zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych i dążenie do ciągłej ich poprawy powinno leżeć w gestii samych zainteresowanych. Żadne państwo nie jest w stanie zagwarantować mieszkania wszystkim swoim obywatelom. Może natomiast i powinno stwarzać odpowiednie mechanizmy i formy pomocy finansowej, aby maksymalnie poszerzać krąg tych, którzy sami będą rozwiązywać swoje problemy mieszkaniowe. Z makroekonomicznego punktu widzenia system docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe poprzez gromadzenie prywatnego kapitału oraz finansowanie budownictwa mieszkaniowego inicjuje poprawę koniunktury w wielu gałęziach przemysłu oraz stanowi istotny czynnik stabilnej gospodarki wolnorynkowej. Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania tego systemu potwierdzają, że jest on w stanie zmobilizować imponujące kwoty prywatnych oszczędności na inwestycje mieszkaniowe.

Taki system gromadzenia prywatnego kapitału i finansowania budownictwa mieszkaniowego działa tłumiąco na inflację. Po zgromadzeniu przez oszczędzającego wkładu w wysokości 40-50 % określonej w umowie sumy, faktyczna suma oszczędności wraz z odsetkami, finansową pomocą państwa oraz kredytem kierowana jest bezpośrednio na inwestycje budowlane i remontowe. Zwiększenie napływu kapitału inwestycyjnego przysparza miejsc pracy nie tylko w samym budownictwie, lecz również w innych gałęziach przemysłu, handlu i w rzemiośle. Poprzez napędzanie koniunktury w budownictwie mieszkaniowym, system docelowego oszczędzania staje się siłą napędową rozwoju całej gospodarki narodowej. Również z punktu widzenia polityki mieszkaniowej godna uwagi jest rola odgrywana przez ten system. Upowszechniając finansowanie własnych czterech ścian system zapobiega gwałtownemu wzrostowi cen na rynku mieszkaniowym. Poprzez zwiększanie udziału kapitału własnego przyszłych mieszkańców w finansowaniu inwestycji mieszkaniowych, system docelowego oszczędzania zapobiega ich zbyt niemu zadłużaniu się, co również działa antyinflacyjnie. Analizy porównawcze wyraźnie wskazują, że kraje, w których poprzez regulacje podatkowe preferuje się finansowanie budownictwa mieszkaniowego wyłącznie poprzez zaciąganie kredytów, a nie poprzez wstępne oszczędzanie na ten cel, problemy mieszkaniowe są zdecydowanie większe. System docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe jest idealnym rozwiązaniem w sytuacji niedoboru środków finansowych na inwestycje mieszkaniowe. Szczególnie istotną rolę może odegrać w finansowaniu modernizacji i remontów stałej substancji mieszkaniowej, zwłaszcza przy relatywnie wysokim poziomie prywatnej własności mieszkaniowej i faktycznym stanie tych zasobów.

System docelowego oszczędzania dzięki własnemu, niezależnemu systemowi refinansowania /wkłady oszczędnościowe/ oraz wewnętrznej synchronizacji

procesów oszczędzania i kredytowania jest w zasadzie niezależny od sytuacji panującej na rynku kapitałowym. Jest to charakterystyczna cecha tego systemu, będąca kolejnym gwarantem jego płynności. Kasy budowlane ze swoim specyficznym produktem, jakim jest umowa docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe powinny być niezbędnym uzupełnieniem sprawnie funkcjonującego rynku usług finansowych w Polsce. Tym bardziej, że ich produkt, adresowany do konkretnego klienta nie zastąpi dotychczasowych typowych bankowych lokat oszczędnościowych i nie spowoduje przesunięcia oszczędności zgromadzonych w bankach uniwersalnych, a będzie stymulował tworzenie dodatkowych oszczędności przez zainteresowanych poprawą swoich warunków mieszkaniowych.

Kasy budowlane, będąc elementem systemu bankowego podlegają prawu bankowemu z wszystkimi pozytywnymi tego konsekwencjami. Ustawa umożliwia tworzenie wielu odrębnych, działających na zasadach rynkowych kas budowlanych, tak aby warunki konkurencji gwarantowały oferowanie klientom optymalnych warunków umów docelowego oszczędzania.

Pomijając fakt braku właściwego i kompleksowego programu mieszkaniowego, nie mamy również w Polsce systemu gwarantowanego, masowego oszczędzania na własne mieszkania przez mało i średnio zarabiające rodziny. Bez środków własnych obywateli nie można w dalszej perspektywie przyspieszyć rozwoju budownictwa mieszkaniowego i ratowania istniejących zasobów mieszkaniowych. Stąd kluczowa sprawa rozwoju w Polsce systemu kas budowlanych.

W związku z tym, iż tradycyjne negatywne skojarzenia z dawnymi książeczkami mieszkaniowymi PKO BP oraz najświeższa historia z kasami mieszkaniowymi nie pomogą w tworzeniu takiego systemu długoterminowego oszczędzania, niezbędne będzie zaangażowanie w ten system instrumentów finansowego wsparcia ze strony państwa.

Odbudowa zaufania do systematycznego oszczędzania na mieszkania będzie trudna, ale nie ma możliwości bezpiecznego mieszkaniowego długoterminowego rozwoju budownictwa mieszkaniowego bez powszechnych kas budowlanych wzorowanych na doświadczeniach europejskich.

### **Uzasadnienie szczegółowe**

Rozdział 1 projektu ustawy „Przepisy ogólne” (art. 1 – 5) określa zasady tworzenia i funkcjonowania kas oszczędnościowo – budowlanych zwanych dalej „kasami”. Według ustawy kasy są bankami tworzonymi i działającymi w formie **spółek** akcyjnych w oparciu o ustawę Prawo Bankowe.

Ich działalność polegać ma na przyjmowaniu na imienne rachunki docelowego oszczędzania wkładów oszczędnościowych od osób fizycznych i udzielaniu im kredytów na cele mieszkaniowe.

Środki pochodzące z wkładów mieszkaniowych wraz z przyznanymi premiami i oprocentowaniem kasa przeznacza na kredyty mieszkaniowe wynikające z zawartych umów.

Wolne środki kasy mogą lokować w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub NBP oraz na rachunkach lokat terminowych w bankach.

W rozdziale 2 (art. 6 – 12) „Umowa docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe” określa się definicję umowy docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe, informuje jakie dane winna zawierać sporządzona umowa, co rozumiemy pod pojęciem docelowej sumy oraz określona została wysokość oprocentowania, wysokość udzielonego kredytu oraz sposób zabezpieczenia udzielonego kredytu.

Celem mieszkaniowym, na który może być udzielony kredyt i oszczędności w kasie to:

- uzyskanie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego albo prawo do odrębnej własności lokalu lub domu mieszkalnego.
- zakup, budowa, rozbudowa, modernizacja, odbudowa domu lub lokalu mieszkalnego.
- nabycie własności lub udziału w współwłasności gruntu przeznaczonego pod budowę domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz uzbrojenie działki budowlanej.
- spłatę kredytu bankowego zaciągniętego po dniu wejścia w życie ustawy na cele mieszkaniowe.
- wniesienie przez członka spółdzielni mieszkaniowej wpłat przeznaczonych na przeniesienie przez spółdzielnię mieszkaniową na rzecz członka prawa własności lokalu mieszkalnego.

Wysokość oprocentowania wkładów oszczędnościowych i kredytu mieszkaniowego jest niezmienna w okresie obowiązywania umowy.

Różnica między wysokością oprocentowania udzielonego kredytu mieszkaniowego, a wysokością oprocentowania wkładów nie może być wyższa niż 3 punkty procentowe.

Udzielony kredyt mieszkaniowy nie może być wyższy niż suma zgromadzonych oszczędności wraz z oprocentowaniem i premiami.

Warunkiem udzielenia kredytu na cele mieszkaniowe jest jego zabezpieczenie ustanowieniem hipoteki lub w innej formie zawartej w umowie docelowego oszczędzania.

W rozdziale 3 „Wspieranie docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe” (art. 13 -15) ustawa określa wysokość wspierania oszczędności przez budżet państwa, zasady zwrotu premii, sposób ich naliczania i przekazywania kasom.

Osobie fizycznej oszczędzającej w kasie przysługiwać będzie premia mieszkaniowa corocznie ze środków budżetu państwa w wysokości 20% zgromadzonej kwoty, jednakże dla obliczenia premii za dany rok kalendarzowy przyjmuje się kwotę oszczędności nie wyższą niż 12 tys. zł.

Premia dopisywana jest do stanu oszczędności na rachunku oszczędnościowym.

Osoba fizyczna w przypadku wycofania środków z kasy lub przeznaczenia ich na cel niezgodny z zawartą umową zobowiązana jest do niezwłocznego zwrócenia przyznanej premii wraz z odsetkami ustawowymi do kasy, która niezwłocznie zwraca te kwoty budżetowi państwa.

Rachunek oszczędnościowy można mieć tylko w jednej kasie i można otrzymać tylko jedną premię.

Premie na rachunek kasy przekazuje Minister Finansów po przedłożeniu do 31 stycznia danego roku przez kasę stosownego sprawozdania.

W rozdziale 4 przedstawiono zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Przez dodanie w art. 21 ust. 1. pkt. 5b przewiduje się, że dopisane premie do stanu oszczędności na imiennym rachunku docelowym będą zwolnione z podatku dochodowego.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od daty ogłoszenia z wyjątkiem art. 16 zwalniającego premie oszczędnościowe dopisane do rachunku z podatku dochodowego, który wszedłby w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

### **Przedstawienie założeń podstawowych aktów wykonawczych.**

Zgodnie z art. 14 ust. 4 Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki i tryb udzielania premii mieszkaniowej, a także jej zwrotu, oraz tryb rozliczeń kasy z budżetem państwa z tytułu udzielonych premii.

W rozporządzeniu tym Rada Ministrów w szczególności określi zasady:

- 1) korzystania przez osoby fizyczne, w tym niepełnoletnie, z prawa do premii mieszkaniowej;
- 2) zawierania umów z kasą przez rodziców lub opiekunów prawnych na rzecz niepełnoletnich uprawnionych do korzystania z premii;
- 3) oszczędzania na jednym rachunku w kasie przez małżeństwo oraz wnioskowania wspólnie o premie mieszkaniowe w ramach limitu przysługującego dwóm osobom;
- 4) wnioskowania przez rodziców lub rodzica wychowującego samotnie niepełnoletnie dziecko o premie mieszkaniowe w ramach przysługującego limitu;
- 5) potwierdzenia wykorzystania premii mieszkaniowej ( kwoty środków wycofanych z kasy z premią, czy też kwoty wycofanej z kasy środków z odsetkami i premią);
- 6) zachowania prawa do premii bez konieczności realizowania celu mieszkaniowego (przypadki losowe, cesja umowy oszczędnościowej, przekroczenie wieku emerytalnego, określenie minimalnego okresu oszczędzania, po którym środki mogą być wykorzystane na dowolny cel);
- 7) rozliczania pomiędzy kasą a Ministerstwem Finansów (zakres i tryb zgłaszania wniosku o przekazanie środków budżetowych w wysokości premii mieszkaniowych przysługujących osobom oszczędzającym w kasie za poprzedni rok, raportowanie z tytułu rozdysponowania środków oraz z wykorzystania tych środków przez

oszczędzających, rozliczanie z tytułu nieuprawnionego wykorzystania przez klientów kasy środków z premii mieszkaniowej);

8) opodatkowania lub zwolnienia z opodatkowania przychodów z tytułu oszczędzania w kasie (odsetki, premie).

### **Oświadczenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej.**

Wnioskodawcy oświadczają, że projekt nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

### **Wyniki przeprowadzonych konsultacji.**

W stosunku do projektu nie prowadzono konsultacji, o których mowa w art. 34 ust. 5.

Warszawa, 5 czerwca 2013 r.

BAS-WAPEiM-1246/13

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej  
poselskiego projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych  
i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe  
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krystyna Łybacka)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Przedłożony projekt ustawy określa zasady: 1) tworzenia i funkcjonowania kas oszczędnościowo-budowlanych (dalej jako: „kasy”), 2) oszczędzania przez osoby fizyczne na cele mieszkaniowe, 3) udzielania kredytów mieszkaniowych.

Projektodawcy proponują, aby kasy były bankami tworzonymi i działającymi w formie spółek akcyjnych, których działalność polegałaby na przyjmowaniu na imienne rachunki docelowego oszczędzania wkładów oszczędnościowych od osób fizycznych i udzielaniu im kredytów na cele mieszkaniowe (art. 2 i 4).

Zgodnie z projektem ustawy umową docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe byłaby umowa zawarta między kasą a osobą fizyczną, określająca wysokość docelowej sumy umowy, warunki oszczędzania oraz udzielania kredytu na cele mieszkaniowe realizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6 i 7). W projekcie ustawy określono elementy, które powinny zostać uwzględnione w takiej umowie (art. 8 i 9).

Osobie fizycznej oszczędzającej w kasie ma przysługiwać premia mieszkaniowa, udzielana corocznie ze środków budżetu państwa w wysokości 20% zgromadzonych w danym roku wkładów oszczędnościowych (art. 13 ust. 1). Osoba taka będzie obowiązana do zwrotu na rachunek kasy równowartości uzyskanych w okresie oszczędzania premii wraz z odsetkami ustawowymi, jeżeli wycofa środki zgromadzone na rachunku w kasie i przeznaczy je na inne



cele niż określone w umowie, a kasa do niezwłocznego przekazania zwróconych środków na rachunek dochodów budżetowych (art. 14 ust. 1). Szczegółowe warunki i tryb udzielania premii mieszkaniowej oraz jej zwrotu, a także tryb rozliczeń kasy z budżetem państwa z tytułu udzielonych premii mają zostać określone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 14 ust. 4).

W art. 16 projektu ustawy zaproponowano dodanie w art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, ze zm.) pkt 5b, w myśl którego wolna od tego podatku byłaby premia mieszkaniowa dopisana do stanu oszczędności na imiennym rachunku docelowego oszczędzania.

Zgodnie z art. 17 projektu ustawa miałaby wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 16, który ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2014 r.

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Projekt ustawy wymaga przeanalizowania pod kątem zgodności z art. 63 ust. 1 i art. 65 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Przepisy te ustanawiają swobodę przepływu kapitału oraz określają przypadki, w których państwa członkowskie mogą tę swobodę ograniczyć lub wyłączyć.

W przepisach TfUE nie zdefiniowano pojęcia „przepływ kapitału”. Do jego wykładni niezbędne jest uwzględnienie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który w sprawie C-222/97 *Trummer i Mayer* przyjął, że w celu dokonania wykładni pojęcia „przepływ kapitału” należy sięgać do nomenklatury stanowiącej załącznik nr 1 do dyrektywy Rady z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu (Dz. Urz. UE L 178 z 8.7.1988, str. 5, Polskie wydanie specjalne rozdz. 10, t. 1, s. 10). Dyrektywa ta nie już nie obowiązuje, jednak TSUE uznał w przywołanym orzeczeniu i potwierdzał w późniejszych rozstrzygnięciach, że dokonane w niej przybliżenie omawianego pojęcia zachowuje w pełni swoją aktualność i może służyć interpretacji art. 63 TfUE. Zgodnie z postanowieniami wskazanego załącznika do dyrektywy przepływ kapitału obejmuje m.in. inwestycje bezpośrednie, inwestycje w nieruchomości, czynności odnoszące się do papierów wartościowych i innych instrumentów będących przedmiotem obrotu na rynku pieniężnym, kredyty i pożyczki.

W swoim orzecznictwie TSUE przyjmuje, że swoboda przepływu kapitału ma zapewnić, aby inwestorzy, podejmując decyzję o ulokowaniu kapitału, kierowali się przede wszystkim kryteriami gospodarczej atrakcyjności, i nie musieli obawiać się prawnych czy administracyjnych przeszkód ustanawianych w państwach członkowskich. Swoboda przepływu kapitału jest niezbędna, aby pozostałe swobody rynku wewnętrznego (swoboda przepływu towarów, osób, usług i przedsiębiorczości) mogły funkcjonować prawidłowo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. M. Mataczyński, komentarz do art. 63 TfUE (w:) A. Wróbel (red.), *komentarz do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 976.

Aby urzeczywistnić tę swobodę, art. 63 ust. 1 TfUE zakazuje wprowadzania ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi, a państwami trzecimi. Pojęcie ograniczenia swobody przepływu kapitału jest rozumiane w orzecznictwie TSUE szeroko i obejmuje wszelkie przepisy prawa krajowego, które mogą zniechęcać inwestorów z innych państw członkowskich do dokonywania inwestycji. Inwestycją jest wszystko, co składa się na pojęcie „przepływ kapitału” (np. nabywanie nieruchomości, dokonywanie przelewów pieniężnych, zaciąganie kredytów).

Na mocy art. 65 TfUE zezwala się jednak państwom członkowskim na wprowadzanie ograniczeń w swobodzie przepływu kapitału. Szczegółowe zasady korzystania z tej derogacji określiło orzecznictwo TSUE<sup>2</sup>, bazując na takich samych regułach prawnych, które są stosowane do ograniczeń pozostałych swobód rynku wewnętrznego. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa TSUE, przepisy krajowe ograniczające swobodny przepływ kapitału mogą być uzasadniane nadrzędnymi względami interesu ogólnego, o ile są one właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego przez nie celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia (wyrok w sprawie C-284/09 *Komisja p. Niemcom*)<sup>3</sup>.

Proporcjonalność ograniczenia swobody przepływu kapitału oznacza, że ustanowienie go umożliwi osiągnięcie celu (interesu publicznego), ze względu na który jest przyjmowane (adekwatność). Ograniczenie to nie może też wykraczać ponad to, co konieczne dla osiągnięcia zakładanego celu (konieczność).

Ograniczenie jest niedyskryminacyjne, jeżeli jest w taki sam sposób stosowane do podmiotów krajowych, jak i zagranicznych.

### **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Konieczność dokonania oceny zgodności projektu ustawy z przywołanymi powyżej regulacjami prawa Unii Europejskiej z zakresu swobody przepływu kapitału wynika z tego, że zawiera on postanowienia dotyczące udzielania kredytów. Należy wskazać, iż badanie luksemburskiego systemu dotacji do kredytów mieszkaniowych pod względem zgodności ze swobodą przepływu kapitału było przedmiotem wyroku TSUE w sprawie C-484/93 *Svensson i Gustavsson*.

W przedłożonym projekcie ustawy wątpliwości może wzbudzać to, że premia mieszkaniowa miałaby przysługiwać wyłącznie tym osobom fizycznym, którym udzielono kredytu na cele mieszkaniowe realizowane na terytorium

---

<sup>2</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-367/98 *Komisja p. Portugalii*, C-483/99 *Komisja p. Francji*, C-503/99 *Komisja p. Belgii* oraz C-171/08 *Komisja p. Portugalii*.

<sup>3</sup> Zob. także wyroki TSUE w sprawach: C-112/05 *Komisja p. Niemcom* i C-233/09 *Dijkman i Dijkman-Lavaleije*.

Rzeczypospolitej Polskiej (art. 13 ust. 1 w zw. z art. 6). Takie rozwiązanie mogłoby zostać uznane za ograniczenie swobody przepływu kapitału, gdyż preferuje ono lokowanie kapitału w nieruchomościach położonych na terytorium Polski. Premia mieszkaniowa nie będzie bowiem przysługiwała w przypadku kredytów na cele mieszkaniowe realizowane poza Polską. W tym kontekście trzeba przywołać orzecznictwo TSUE, z którego wynika, że do środków zakazanych przez art. 63 ust. 1 TfUE, stanowiących ograniczenia w przepływie kapitału zaliczają się te, które mogą zniechęcić osoby niebędące rezydentami do dokonania inwestycji w danym państwie członkowskim, lub które mogą zniechęcić rezydentów tego państwa członkowskiego do dokonywania inwestycji w innych państwach (wyrok w sprawie C-370/05 *Festersen*; podobnie: wyrok w sprawie C-513/03 *Van Hilten-van der Heijden*).

Wobec powyższego należy przeanalizować, czy wprowadzone na mocy projektu ustawy ograniczenie swobody przepływu kapitału w rozumieniu art. 63 ust. 1 TfUE można uznać za dopuszczalne w świetle utrwalonego orzecznictwa TSUE, które zezwala na takie ograniczenie, jeżeli jest to uzasadnione względami wymienionymi w art. 65 TfUE lub nadrzędnymi względami interesu ogólnego, pod warunkiem że ograniczenia te będą właściwe dla wypełnienia zamierzonego przez nie celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia.

Dla rozstrzygnięcia postawionego problemu warto odwołać się do wyroku TSUE w sprawie C-567/07 *Minister voor Wonen, Wijken en Integratie p. Woningstichting Sint Servatius*. Co istotne, sprawa ta dotyczyła wspierania przez Holandię mieszkalnictwa socjalnego w kontekście swobody przepływu kapitału, a więc ustalenia poczynione przez TSUE można w drodze analogii zastosować do oceny omawianego projektu ustawy, którego podstawowym założeniem jest wsparcie państwa w realizowaniu przez osoby fizyczne celów mieszkaniowych.

I tak, w przywołanym wyroku TSUE uznał, że wymogi związane z polityką mieszkalnictwa socjalnego państwa członkowskiego i systemem jej finansowania mogą stanowić nadrzędne względy interesu ogólnego i w związku z tym uzasadniać ograniczenia ustanowione w przepisach krajowych. Za takimi ograniczeniami mogą przemawiać szczególne cechy charakteryzujące rynek krajowy, takie jak niedobór mieszkań i szczególnie wysokie zagęszczenie ludności.

W świetle powyższego należy uznać, że potencjalne naruszenie swobody przepływu kapitału, jakie może wynikać z projektu ustawy, jest dopuszczalne, ponieważ uzasadnia je nadrzędna przesłanka interesu ogólnego, tj. wspieranie przez państwo realizowania przez osoby fizyczne celów mieszkaniowym na jego terytorium.

Zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania trzeba także uznać za właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego przez nie celu i nie wykraczające poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia. Wskazane

ograniczenie w swobodzie przepływu kapitału jest również niedyskryminacyjne, gdyż w taki sam sposób stosuje się do krajowych oraz zagranicznych podmiotów. Dotyczy to zarówno osób, które mogą korzystać z wprowadzanego systemu kredytów na cele mieszkaniowe, jak również banków, które podjęłyby się działalności na zasadach określonych w projekcie ustawy.

Podsumowując należy ocenić, że projekt ustawy jest zgodny z art. 63 TfUE, gdyż zawarte w nim ograniczenie swobody przepływu kapitału – w świetle orzecznictwa TSUE – jest usprawiedliwione nadrzędną przesłanką interesu ogólnego, adekwatną do zakładanego celu oraz mającą niedyskryminacyjny charakter.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona

Warszawa, 5 czerwca 2013 r.

BAS-WAPEiM-1247/13

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna**  
**w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o kasach**  
**oszczędnościowo-budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania**  
**na cele mieszkaniowe (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Krystyna**  
**Łybacka) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**  
**w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy określa zasady: 1) tworzenia i funkcjonowania kas oszczędnościowo-budowlanych (dalej jako: „kasy”), 2) oszczędzania przez osoby fizyczne na cele mieszkaniowe, 3) udzielania kredytów mieszkaniowych. Projektodawcy proponują, aby kasy były bankami tworzonymi i działającymi w formie spółek akcyjnych, których działalność polegałaby na przyjmowaniu na imienne rachunki docelowego oszczędzania wkładów oszczędnościowych od osób fizycznych i udzielaniu im kredytów na cele mieszkaniowe. Zgodnie z projektem ustawy umową docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe byłaby umowa zawarta między kasą a osobą fizyczną, określająca wysokość docelowej sumy umowy, warunki oszczędzania oraz udzielania kredytu na cele mieszkaniowe realizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Osobie fizycznej oszczędzającej w kasie ma przysługiwać premia mieszkaniowa, udzielana corocznie ze środków budżetu państwa w wysokości 20% zgromadzonych w danym roku wkładów oszczędnościowych.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe nie jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Zbigniew Wrona



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025-216/13

Warszawa, dnia 20.06. 2013 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu .... 24.06. 2013...

**Pan**

**Lech Czapla**

**Szef Kancelarii Sejmu RP**

*Szanowny Panie Ministrze*

W nawiązaniu do pisma z dnia 13 czerwca 2013 r., nr GMS-WP-173-183/13, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie informuję o braku uwag do w/w projektu w zakresie odnoszącym się do obszaru działania prokuratury i kompetencji merytorycznych Prokuratora Generalnego.

*W pozwoleniu*

*W*  
PIERWSZY ZASTĘPCA  
PROKURATORA GENERALNEGO

*Maciej Janrogowicz*



# Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 28 czerwca 2013 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

ZW/0714/405/13

L.dz. ....

Pan

Data wpływu 28. 06. 2013

Lech Czapla

Szef

Kancelarii Sejmu

*Pracownicy Państw Młodzie*

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 czerwca 2013 r. o nr (EK-020-652/13), dotyczące przedłożenia opinii nt. poselskiego projektu ustawy:  
- o kasach oszczędnościowo - budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe, w załączeniu, uprzejmie przekazujemy uwagi otrzymane z województw: wielkopolskiego i podkarpackiego.

*Z wyrazami szacunku*

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP

## Opinia woj. wielkopolskiego

W nawiązaniu do przesłanego poselskiego projektu ustawy „o kasach oszczędnościowo – budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele budowlane” należy zauważyć, że na proponowane rozwiązanie należy spojrzeć wielowymiarowo.

1. Model proponowany w projekcie ustawy jest prosty i sprawdzony w kilku europejskich krajach.
  2. W krótkookresowej perspektywie może generować pewne obciążenia dla budżetu państwa jednak biorąc pod uwagę średni i długi horyzont czasowy niewątpliwie wygeneruje znaczne dodatkowe dochody szczególnie po stronie podatkowej (VAT, PIT, CIT, podatki lokalne i od nieruchomości).
  3. Pozwoli na podźwignięcie całego sektora budowlanego, który doznał znacznego upadku w ubiegłym roku, a który w każdej gospodarce stanowi istotne koło zamachowe generujące wiele miejsc pracy.
  4. Pozwoli na pomnożenie majątku narodowego i tym samym majątku województwa.
  5. Pozytywnie wpłynie na sektor finansów stabilizując go i jednocześnie podnosząc konkurencyjność na rynku finansowania potrzeb mieszkaniowych obywateli.
- Generalnie proponowaną inicjatywę poselską Województwo Wielkopolskie opiniuje pozytywnie, gdyż może istotnie przyczynić się do rozwoju poszczególnych regionów oraz pomóc jego mieszkańcom w szybszy, tańszy i bezpieczniejszy sposób uzyskać własne mieszkanie.



### Uwagi woj. podkarpackiego.

Działając z upoważnienia Pana Jerzego Rodzenia Dyrektora Departamentu Strategii i Planowania Przestrzennego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, członka Komisji ds. Infrastruktury, Polityki Regionalnej oraz Środowiska ZWRP - przesyłam propozycje uwag do projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe wniesionego przez grupę posłów KP SLD:

- ✓ art. 3 projektu ustawy winien zawierać przejrzystą definicję sformułowania „kasa oszczędnościowo-budowlana” bez stosowania powtórzeń ww. określenia,
- ✓ art. 7 pkt 2 projektu ustawy wskazujący jako cel mieszkaniowy uzyskanie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego będzie zapisem „martwym”. (Przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych - t.j. Dz.U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1116 z późn. zm. - w zakresie dotyczącym ustanawiania przez spółdzielnie – spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego są przepisami, które w rzeczywistości nie znajdują zastosowania, wprowadzie zgodnie z obowiązującym art. 1 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przedmiotem ich działalności może być budowanie lub nabywanie budynków w celu ustanowienia na rzecz członków spółdzielczych lokatorskich praw do znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych jednakże spółdzielnie mieszkaniowe w swoich statutach nie wskazują na ww. działalność (art. 1 ust. 4 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych), ciężar swej działalności przenosząc na budowanie lub nabywanie budynków w celu ustanowienia na rzecz członków odrębnej własności znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych, budowanie lub nabywanie domów jednorodzinnych w celu przeniesienia na rzecz członków własności tych domów.
- ✓ proponuje się by w projekcie ustawy określić granice wysokości opłat i prowizji bankowych, wskazując na ich maksymalny pułap – art. 8 ust. 1 pkt 10 projektu ustawy,
- ✓ zarówno z treści projektu ustawy jak i z delegacji wskazanej w art. 14 ust. 4 projektu ustawy nic nie wiadomo nt. kosztów utrzymania Kas oraz zabezpieczenia środków klientów korzystających z usług kas oszczędnościowo-budowlanych.

Warszawa, dnia 25 czerwca 2013 r.

64R - 201306887-07

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz. ....

Data wpływu 04-07-2013

Pan  
**Lech Czapla**  
Szef Kancelarii Sejmu  
ul. Wiejska 4/6/8  
00-902 Warszawa

*Szanowny Panie Ministrze,*

W imieniu Krajowej Rady Biegłych Rewidentów bardzo serdecznie dziękuję za przesłanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o kasach oszczędnościowo – budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (pismo z dnia 13 czerwca 2013 r., znak: GMS-WP-173-183/13).

Jednocześnie pragnę poinformować, że Krajowa Izba Biegłych Rewidentów dokonała wstępnej oceny dokumentu i uznała, że tematyka projektu nie leży w przedmiocie jej zainteresowania.

*z poważaniem*

P r e z e s  
Krajowej Rady Biegłych Rewidentów

  
Józef Król



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA V - 021- 237/13**

Warszawa, dnia 4 lipca 2013 r.

**WYDZIAŁ PREZYDIALNY**

L.dz. ....

Data wpływu 09-07-2013....

**Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 13 czerwca 2013 r., GMS-WP-173-183/13 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe.**

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*

**Stanisław DĄBROWSKI**

Warszawa, dnia 4 lipca 2013 r.



**SĄD NAJWYŻSZY**  
**BIURO STUDIÓW i ANALIZ**  
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa  
BSA V – 021 - 237/13

**Opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o kasach oszczędnościowo-  
budowlanych i o wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele  
mieszkaniaowe**

Przedłożony do zaopiniowania projekt przewiduje stworzenie systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe w kasach oszczędnościowo-budowlanych, połączonego ze wsparciem państwa (corocznie naliczana premia mieszkaniowa w wysokości 20% od kwoty oszczędności zgromadzonych w danym roku nie wyższej niż 12.000 zł). Umowy oszczędnościowo-kredytowe zawierane przez osoby fizyczne zawierane z tego typu kasami w wielu krajach europejskich sprawdzają się jako efektywny sposób finansowania celów mieszkaniowych. Projekt zakłada, że w ten sposób stanie się dostępny nowy rodzaj kredytów przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe, charakteryzujący się niskim i niezmiennym w trakcie trwania umowy oprocentowaniem.

Przedłożony projekt w przeważającej części dosłownie powtarza treść ustawy z dnia 5 czerwca 1997 r. o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe (Dz. U, Nr 85, poz. 538 ze zm.), która została uchylona z dniem 1 stycznia 2002 r. Główne różnice między ustawą z 1997 r. a opiniowanym projektem (np. wydłużenie z dwóch do trzech lat okresu oszczędzania, od którego uzależniona jest możliwość uzyskania kredytu, obniżenie wysokości premii z 30% do 20%) oznaczają pogorszenie warunków oszczędzania. Ustawa z 1997 r. została uchwalona z inicjatywy posłów. W uzasadnieniu opiniowanego projektu zaznaczono, że uruchomienie kas było niemożliwe z powodu niewydania aktów wykonawczych oraz zainicjowania przez rząd innego systemu kas mieszkaniowych (opartych na ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych

formach popierania budownictwa mieszkaniowego, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 255). Ta ostatnia ustawa obowiązuje nadal, a opiniowany projekt nie przewiduje jej uchylecia. W uzasadnieniu brak natomiast wyjaśnienia, czy ustawa z 1995 r. o „rządowych” kasach mieszkaniowych może obowiązywać jednocześnie z nową ustawą, której dotyczy projekt.

Ponadto projekt nasuwa wiele zastrzeżeń i wymaga istotnych zmian nawet w zakresie, w jakim pokrywa się z wcześniej obowiązująca ustawa z 1997 r.

Ustawa powinna nakładać na kasy oszczędnościowo-budowlane obowiązek udzielenia osobom fizycznym przed zawarciem umowy docelowego oszczędzania informacji dotyczących treści proponowanej umowy, zwłaszcza że umowa ta obejmuje również udzielenie kredytu i jego spłatę. Dla porównania – rozbudowane obowiązki w zakresie informacji przedumownej zawiera ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim (Dz. U. Nr 126, poz. 715 ze zm.). Artykuł 8 ust. 3 i 4 projektu przewiduje jedynie, że kasy wydają regulaminy umów docelowego oszczędzania stanowiące załącznik będący integralną częścią umowy docelowego oszczędzania i że postanowienia regulaminów są dla stron wiążące, jeżeli strony w umowie nie ustalą odmiennie swoich praw i obowiązków. Wydaje się, że regulamin taki powinien być doręczony przed zawarciem umowy i od tego powinno zależeć związanie strony jego treścią (zob. art. 384 k.c.). Sformułowanie „wydanie regulaminu” jest niejasne – nie wiadomo, kiedy i komu ma on być wydany.

Ustawa powinna wyraźnie dopuszczać możliwość wypłaty oszczędności z kasy oszczędnościowo-budowlanej na żądanie oszczędzającego w każdym czasie. Projekt przewiduje tylko, że umowa określa warunki zmiany postanowień umowy oraz warunki wypowiedzenia (art. 8 ust. 1 pkt 7 i 9), oraz że wycofanie środków zgromadzonych na rachunku w kasie i przeznaczenie ich na inne cele niż określone w umowie rodzi obowiązek zwrotu na rachunek kasy równowartości premii wraz z odsetkami ustawowymi (art. 13), co zasadniczo nie budzi wątpliwości. W rezultacie jednak umowa może tak określać warunki wypowiedzenia, że skrajnie ograniczy oszczędzającemu możliwość wypowiedzenia umowy i wycofania zgromadzonych środków, uzależniając ją od określonych okoliczności.

Artykuł 8 ust. 1 projektu przewiduje, że umowa docelowego oszczędzania powinna określać cele mieszkaniowe, o których mowa w art. 7. Nie jest jasne, czy umowa może zawierać ogólne sformułowanie „cele mieszkaniowe”, czy też musi określać jeden bądź więcej celów wskazanych w art. 7. Może to mieć konkretne

konsekwencje w sytuacji, gdy oszczędzający wycofa środki zgromadzone na rachunku i przeznaczy je „na inne cele niż określone w umowie” (art. 14 ust. 1 projektu), gdyż musi wówczas zwrócić premię wraz z odsetkami ustawowymi. W sytuacji, gdy w umowie wskazany zostałby jeden cel mieszkaniowy (np. odpłatne nabycie domu), a oszczędzający wycofałby środki i przeznaczył je, niezmieniając umowy, na inny cel mieszkaniowy (np. uzyskanie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego), który nie był wskazany w umowie, wydaje się, że żądanie od niego zwrotu premii nie byłoby słuszne, natomiast wymagałby tego art. 14 ust. 1 w proponowanym brzmieniu. Problem ten może być rozwiązany przez zastąpienie w tym przepisie sformułowania „na inne cele niż określone w umowie” sformułowaniem „na cele inne niż mieszkaniowe w rozumieniu art. 7”. Oczywiście zmiana celu mieszkaniowego mogłaby zostać wprowadzona do umowy, ale wymagałoby to zgody kasy. Tymczasem wydaje się, że oszczędzający powinien mieć prawo wycofania oszczędności bez negocjowania z kasą i przeznaczenia ich na inny cel mieszkaniowy bez utraty premii. Tylko wycofanie połączone z przeznaczeniem na inny cel niż mieszkaniowy powinno powodować skutek w postaci obowiązku zwrotu premii.

W art. 13 projektu należy precyzyjnie określić, od jakiej kwoty naliczana jest premia mieszkaniowa ze środków budżetu państwa. Proponowany przepis mówi o „oszczędnościach”. Nie wiadomo, czy są to tylko wpłaty pieniężne oszczędzającego, czy także oprocentowanie od wkładów naliczane przez kasę (zob. art. 9 projektu).

Zawarte w art. 13 pkt 3 projektu sformułowanie, że „nadwyżka oszczędności może być podstawą do uzyskania premii w kolejnych latach, jednakże do wysokości tej kwoty” (12.000 zł), może być interpretowane jako uznaniowość przyznawania premii od nadwyżki, co wydaje się niedopuszczalne i sprzeczne z założeniem ustawy.

Należy ustanowić obowiązek kas oszczędnościowo-budowlanych powiadamiania Ministra Finansów o każdym wycofaniu oszczędności przez osobę fizyczną, a nie zakładać jedynie coroczną informację o stanie oszczędności przewidzianą w art. 15 projektu. Skarb Państwa powinien bowiem móc odzyskiwać premie na bieżąco, a nie dopiero na koniec każdego roku.

W art. 14 ust. 2 projektu należy zapewnić osobie fizycznej możliwość decydowania, na którym rachunku docelowego oszczędzania chce mieć doliczoną premię.

Zdecydowanie zbyt szeroko ujęta jest delegacja dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe warunki i tryb udzielania premii mieszkaniowej, a także jej zwrotu, oraz tryb rozliczeń kasy z budżetem państwa z tytułu udzielonych premii, przewidziana w art. 14 ust. 4 projektu. W uzasadnieniu wymieniono bardzo liczne kwestie, które mają być uregulowane w aktach wykonawczych Rady Ministrów. Należą do nich na przykład: korzystanie przez osoby fizyczne, w tym niepełnoletnie, z prawa do premii mieszkaniowej, zawieranie umów z kasą przez rodziców lub opiekunów prawnych na rzecz niepełnoletnich uprawnionych do korzystania z premii, oszczędzania na jednym rachunku w kasie przez małżeństwo, zachowania prawa do premii bez konieczności realizowania celu mieszkaniowego. Tak doniosłe regulacje, które dotyczą istoty funkcjonowania systemu finansowania celów mieszkaniowych stworzonego przez proponowaną ustawę, nie mogą pozostawać w gestii Rady Ministrów. Stabilność tego systemu musi być gwarantowana regulacją rangi ustawowej. Ponadto proponowane przepisy dotyczą prawa własności, której szczególną ochronę przewiduje art. 64 Konstytucji RP. Proponowany art. 14 ust. 4 projektu nie spełnia także wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a upoważnienie to powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Sformułowane w projekcie upoważnienie dla Rady Ministrów nie zawiera żadnych wytycznych.

Z tych powodów powyższe przepisy projektu ustawy zostały zaopiniowane negatywnie.