



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja

**Druk nr 516**

Warszawa, 27 kwietnia 2012 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 zmianie ustawy o finansowym  
wspieraniu rodzin i innych osób  
w nabywaniu własnego mieszkania.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Andrzeja Adamczyka.

(-) Waldemar Andzel; (-) Zbigniew Babalski; (-) Barbara Bartuś;  
(-) Dariusz Bąk; (-) Włodzimierz Bernacki; (-) Mariusz Błaszczak;  
(-) Zbigniew Chmielowiec; (-) Arkadiusz Czartoryski; (-) Edward Czesak;  
(-) Leszek Dobrzyński; (-) Andrzej Duda; (-) Tadeusz Dziuba;  
(-) Małgorzata Gosiewska; (-) Józefa Hryniewicz; (-) Andrzej Jaworski;  
(-) Robert Kołakowski; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Leonard Krasulski;  
(-) Adam Kwiatkowski; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Adam Lipiński; (-) Maciej  
Łopiński; (-) Jerzy Materna; (-) Grzegorz Matusiak; (-) Beata Mazurek;  
(-) Kazimierz Moskal; (-) Jacek Osuch; (-) Stanisław Ożóg; (-) Krystyna  
Pawłowicz; (-) Bolesław Grzegorz Piecha; (-) Stanisław Pięta; (-) Dariusz  
Piontkowski; (-) Marek Polak; (-) Elżbieta Rafalska; (-) Jacek Sasin;  
(-) Grzegorz Schreiber; (-) Jarosław Sellin; (-) Anna Elżbieta Sobecka;  
(-) Marek Suski; (-) Krzysztof Szczerski; (-) Stanisław Szwed; (-) Janusz  
Śniadek; (-) Jacek Świat; (-) Robert Telus; (-) Ryszard Terlecki; (-) Jan  
Tomaszewski; (-) Jan Warzecha; (-) Jadwiga Wiśniewska; (-) Marcin Witko;  
(-) Grzegorz Adam Woźniak; (-) Kosma Złotowski.

Ustawa  
z dnia ..... 2012 r.

**o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w  
nabywaniu własnego mieszkania**

**Art. 1.**

W ustawie z dnia z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (tekst jednolity: Dz.U.2012.90) wprowadza się następującą zmianę:

**1) Art. 12a otrzymuje brzmienie:**

„**Art. 12a.** Instytucje ustawowo upoważnione do udzielania kredytów, o których mowa w art. 10 ust. 2 udzielają kredytów preferencyjnych na podstawie wniosków o kredyt preferencyjny złożonych do dnia 31 grudnia 2017 r.”.

**Art. 2.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Art. 12a, dodany do przedmiotowej ustawy ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. *o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw*<sup>1)</sup> (Dz. U. z dnia 16 sierpnia 2011 r.), zakłada możliwość składania wniosków w ramach Programu Rodzina na Swoim do dnia 31 grudnia 2012 roku. Jak wynika z opinii Biura Analiz Sejmowych do *Projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania* (VI kadencja, druk sejmowy 3899), zaproponowane w nowelizacji zmiany mające na celu realizację celów społecznych, stymulujących budownictwo mieszkaniowe, ograniczających wydatki budżetu państwa (z przewagą tych ostatnich) spowodują zmniejszenie efektywności realizacji całego programu. Głównym powodem końca programu są więc czynniki ekonomiczne związane z kryzysem i długiem publicznym.

Słusznie zauważa też autor wspomnianej opinii, że likwidacja programu „Rodzina na swoim” bez zaproponowania nowych ram prawnych wsparcia dla tych obywateli, którzy nie są w stanie sami nabyć pierwszego mieszkania korzystając z kredytu bankowego, nie znajduje uzasadnienia, zarówno z perspektywy rynku mieszkaniowego jak i rynku kredytów hipotecznych. Art. 5 Ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. *o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw* zobowiązuje Radę Ministrów do wprowadzenia nowego systemu wspierania rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych po dniu 31 grudnia 2013 r. Efektem tego, po wygaszeniu Programu Rodzina na Swoim przez rok nie będzie żadnego systemu wsparcia rodzin w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Nowy program może okazać się nieefektywny, jego modyfikacja potrwać w czasie. Wszystko to może mieć niekorzystne

skutki społeczne, demograficzne i gospodarcze i wzbudzać obawy polskich rodzin.

W związku z powyższym wnioskodawcy niniejszego projektu proponują by przedłużyć funkcjonowanie Programu Rodzina na Swoim o 5 lat. Czas ten pozwoli na rzetelne przygotowanie nowego systemu wsparcia rodziny w zaspokajaniu jej potrzeb mieszkaniowych, pozwoli na ocenę zalet i wad nowego programu wsparcia i da możliwość jego spokojnej modyfikacji. Ponadto, jak twierdzą niektórzy eksperci, program ma istotne znaczenie dla rynku nieruchomości. Wpływa korzystnie na obniżanie cen na rynku pierwotnym, a w dłuższej perspektywie i wtórnym. W konsekwencji zwiększa więc dostępność mieszkań dla wszystkich potencjalnych nabywców nieruchomości.

Projekt jest ponadto zgodny ze społecznymi oczekiwaniami. Decyzja o wygaszeniu Programu Rodzina na Swoim spotykała się i spotyka z dużym niezadowoleniem społecznym.

Przewidywane koszty wejścia w życie nowelizacji wynoszą 400 - 480 mln zł. rocznie.

Projekt ustawy wywołuje pozytywne skutki społeczne oraz nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 10 maja 2012 r.

BAS–WAPEiM–1119/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu RP

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Adamczyk)**

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

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy zmienia art. 12a ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (tekst jednolity) (Dz. U. z 2012 r., poz. 90), zwanej dalej „ustawą”. Nowelizacja przewiduje, że wnioski o kredyty preferencyjne, udzielane w ramach programu „Rodzina na Swoim”, będą mogły być składane do dnia 31 grudnia 2017 r. W obecnym stanie prawnym art. 12a ustawy przewiduje, że wnioski te będą mogły być składane do końca bieżącego roku.

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

Kwestie wspierania osób prywatnych w zakresie dostępu do budownictwa mieszkalnego nie są regulowane w prawie unijnym. Tym niemniej projekt ustawy należy przeanalizować pod kątem zgodności z przepisami unijnymi dotyczącymi pomocy państwa.

Artykuł 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) zakazuje państwom członkowskim udzielania przedsiębiorcom pomocy. Przewiduje on, że z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w

traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Pomoc taka jest zakazana.

Na gruncie omawianego przepisu pojęcie „przedsiębiorstwa” jest rozumiane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) szeroko. Uznawane jest za nie każda jednostka zaangażowana w działalność gospodarczą, niezależnie od jej statusu prawnego i sposobu finansowania (C-41/90 *Höfner p. Macroton*; 170/83 *Hydrotherm p. Compact*, pkt 11). Działalność gospodarcza oznacza natomiast każdą działalność polegającą na oferowaniu na rynku towarów lub usług, przy czym przeważający nie jest zarobkowy charakter tej działalności, lecz działanie na rynku, na którym oferowane są towary i usługi pozostające w rzeczywistej lub w potencjalnej konkurencji (C-35/96 *Komisja p. Włochom*, pkt 36; C-180/98 i C-184/98 *Pavlov*, pkt 75).

Dokonując wykładni art. 107 ust. 1 TfUE TSUE przyjmuje, że wsparcie udzielone przez państwo członkowskie przedsiębiorcy stanowi zakazaną pomoc państwa, jeżeli zostały spełnione cztery przesłanki: 1) została ona udzielona przez państwo lub przy użyciu jego zasobów, 2) stanowi dla przedsiębiorstwa korzyść, 3) ma charakter selektywny i 4) grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi (T-34/02 *EURL Le Levant 001 i in. p. Komisji*). Przesłanki te muszą być spełnione kumulatywnie: niespełnienie choćby jednej z nich oznacza, że nie występuje zakazana pomoc państwa.

Odnosnie do pierwszej przesłanki, o której stanowi art. 107 ust. 1 TfUE, TSUE przyjmuje, że pomoc jest przyznawana przedsiębiorstwu przez państwo członkowskie, gdy pochodzi z jego zasobów bezpośrednio lub pośrednio, a udzielenie pomocy jest przypisywane temu państwu (C-379/98 *PreussenElektra AG*). Korzyść przyznawana przedsiębiorstwu musi zatem pochodzić z zasobów państwa i być przedsiębiorstwu udostępniana na mocy jego decyzji (C-482/99 *Francja p. Komisji*, pkt 24 T-351/02 *Deutsche Bahn AP p. Komisji*, pkt 103). Trybunał Sprawiedliwości uznaje też, że w przypisaniu działań państwu istotne jest wykazanie, że stanowią one część polityki określonej przez władze krajowe. Przez korzyść, o której stanowi druga przesłanka, rozumie się uprzywilejowanie o charakterze gospodarczym, które może przybierać różne formy (np. dotacji, zwolnienia ze świadczeń, gwarancji kredytowej, nieodpłatnego przeniesienia gruntu). Kolejna przesłanka – selektywność (szczegółowość), jest wypełniona wówczas, jeżeli pomoc ma taki charakter, że sprzyja określonym przedsiębiorcom lub sektorom gospodarki. Selektywność ustala się zestawiając przedsiębiorstwa,

które w świetle celu realizowanego przez planowany środek, są w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej (C-143/99 *Adria-Wien*). Pomoc jest selektywna, gdy sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Za selektywną może być też uznana pomoc, która sprzyja przedsiębiorstwom lub sektorowi w sposób bezpośredni lub pośredni. Dla przykładu, za niedozwoloną pomoc zostało uznane większe obniżenie składek na ubezpieczenie zdrowotne pracowników-kobiet w porównaniu do pracowników-mężczyzn. Trybunał uznał, że taka obniżka faworyzuje gałęzie przemysłu zatrudniające znaczną liczbę kobiet (np. przemysł tekstylny, odzieżowy, obuwniczy czy skórzanym) (203/82 *Komisja p. Włochom*). W końcu, by pomoc państwa była niedozwoloną, musi grozić zakłóceniem lub zakłócać konkurencję<sup>1</sup> i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Pomoc wpływa na wymianę handlową, gdy wzmacnia pozycję danego przedsiębiorstwa w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami konkurującymi na rynku wewnętrznym (730/79 *Philip Morris Holland BV p. Komisji*, pkt 11). Trybunał Sprawiedliwości UE rygorystycznie ocenia spełnienie tych przesłanek stwierdzając, że rzeczywisty wpływ pomocy publicznej na konkurencję i handel między państwami członkowskimi nie musi być rzeczywiście wykazywany, wystarczające jest wykazanie potencjalnej wskazanie możliwości ich wystąpienia (T-298, 312, 313, 315, 600-607/97 *Alzetta Mauro i inni p. Komisji*, pkt 76–79). Trybunał przyjmuje też, że jeżeli środek wpływa na handel między państwami członkowskimi, to nieuchronnie zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji.

W podsumowaniu stwierdzić można, że pomoc państwa zakazana na mocy art. 107 ust. 1 TfUE to korzyść przyznawana przedsiębiorstwu, pochodząca od państwa lub z państwowych źródeł, jakiej przedsiębiorstwo to nie uzyskałoby w ramach normalnej działalności gospodarczej.

W drodze wyjątku od generalnego zakazu udzielania pomocy państwa, ustalonego w art. 107 ust. 1 TfUE, artykuł ten w ust. 2 i 3 określa kategorie dopuszczalnej pomocy państwa. Artykuł 107 w ust. 2 TfUE wymienia rodzaje pomocy państwa, która jest zgodna z rynkiem wewnętrznym *ex lege*, ust. 3 wskazuje natomiast kategorie pomocy państwa, które mogą być uznane za zgodne z prawem Unii na mocy decyzji Komisji Europejskiej. Z punktu widzenia opiniowanego projektu ustawy, na uwagę zasługuje pomoc państwa zgodna z rynkiem wewnętrznym *ex lege*, o której mowa w art. 107 ust. 2 lit. a) TfUE, a mianowicie pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem przyznawania jej bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów. Pomoc taka jest najczęściej przyznawana bezpośrednio przedsiębiorcom, jednak jest

---

<sup>1</sup> Nie grozi zakłóceniem konkurencji pomoc bagatelna (pomoc *de minimis*), tj. pomoc, której wysokość nie przekracza kwoty 200 tys. euro w ciągu trzech lat i wypełnia inne przesłanki ustalone w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006 r., str. 5).

skierowana do określonej grupy konsumentów, i z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku opiniowanego projektu ustawy. Pomoc może być również przyznawana bezpośrednio konsumentom, uprzywilejowując jednak określone przedsiębiorstwa (B. Kurcz, komentarz do art. 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (w:) A. Wróbel (red.), komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Warszawa 2009, s. 560).

Organem uprawnionym do wiążącego orzekania o zgodności pomocy państwa ze rynkiem wewnętrznym jest Komisja. W celu umożliwienia jej realizacji tego zadania, art. 108 ust. 3 TfUE nakłada na państwa członkowskie obowiązki notyfikacyjne. Komisja jest przez nie informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia uwag, o wszelkich planach przyjęcia środków przyznających pomoc państwa lub zmieniających pomoc już przyznaną. W przypadku stwierdzenia, że planowany przez państwo członkowskie środek stanowi zakazaną pomoc państwa, Komisja wydaje decyzję nakazującą zniesienie go lub jego zmianę, może też wydać decyzję stwierdzającą, że planowany środek nie stanowi pomocy państwa lub że jest pomocą dopuszczalną. Szczegółowe zasady realizacji obowiązku notyfikacji ustala rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania dawnego art. 93 Traktatu WE (Dz. Urz. UE L 83 z 27.03.1999 r., str. 1). W polskim porządku prawnym wykonaniu art. 108 ust. 3 TfUE służy ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, ze zm.). Na poziomie krajowym zgodność z rynkiem wewnętrznym pomocy udzielanej przez państwo ocenia Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a jeżeli pomoc przyznawana jest w rolnictwie lub rybołówstwie - minister właściwy do spraw rolnictwa. W tym trybie opinii podlegają projekty aktów normatywnych przewidujące programy pomocowe i pomoc indywidualną. W przypadku projektu ustawy będącej programem pomocowym opracowanym przez podmiot nie będący organem administracji publicznej (co odnosi się m.in. do poselskich projektów ustaw), organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu występuje z wnioskiem do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie lub rybołówstwie - ministra właściwego do spraw rolnictwa, m.in. o wydanie opinii oraz przekazanie do Komisji Europejskiej projektu w celu dokonania jego notyfikacji (art. 12, art. 13 i 16a przytoczonej ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej).

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

Projekt ustawy przewiduje, że wnioski o kredyty preferencyjne, udzielane podmiotom prywatnym w ramach programu „Rodzina na Swoim” będą mogły być przez nie składane do dnia 31 grudnia 2017 r. Kredyty te są



współfinansowane z Funduszu Dopłat (art. 10 ust. 1 ustawy), zasilanego przez budżet państwa. Kredytów tych udzielają instytucje ustawowo upoważnione do udzielania kredytów, zwane dalej „bankami”, które zawarły w tej sprawie umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK) (art. 10 ust. 2 ustawy)<sup>2</sup>. Bank Gospodarstwa Krajowego, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2003 Nr 65, poz. 594) jest bankiem państwowym w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.). Obecnie kredytów tych udzielają m.in. Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA, Bank Pocztowy SA, Alior Bank SA, Bank BPH A, Getin Noble Bank SA, Euro Bank SA, Bank Zachodni WBK SA, Bank Handlowy w Warszawie SA, Credit Agricole Bank Polska SA, Bank Gospodarki Żywnościowej SA, BRE BANK SA, Bank Millennium SA, BNP Paribas Bank Polska SA, Deutsche Bank PBC SA, Kredyt Bank SA, Nordea Bank Polska SA<sup>3</sup>.

Możliwość udzielania preferencyjnych kredytów przez banki w ramach programu „Rodzina na Swoim” niewątpliwie uatrakcyjnia ich ofertę handlową, gdyż umożliwia im dostęp do klientów chcących skorzystać z tego rodzaju kredytów. Z omawianego programu *de facto* korzystają zatem zarówno klienci indywidualni, finansując kredyt mieszkaniowy na preferencyjnych warunkach, jak i banki, udostępniając te kredyty na samodzielnie określanych warunkach. Z punktu widzenia zgodności takiego schematu finansowania programu „Rodzina na Swoim” z art. 107 TfUE na uwagę zasługuje, że banki uzyskują korzyść, w postaci możliwości oferowania preferencyjnych kredytów, na mocy umowy z państwowym BGK, a zatem na podstawie decyzji przypisywanej państwu. Przyjąć zatem można, że możliwość oferowania preferencyjnych kredytów przez banki stanowi pomoc, o której mowa w art. 107 ust. 1 TfUE, gdyż: jest udzielana przez państwo, stanowi dla banków korzyść, ma charakter selektywny i może wpływać na wymianę handlową. Należy przy tym odnotować, że pomoc ta może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym *ex lege*, na podstawie art. 107 ust. 2 lit. a) TfUE, jako pomoc o charakterze socjalnym, przyznawana indywidualnym konsumentom. Należy bowiem uwzględnić, że głównymi beneficjentami programu „Rodzina na Swoim” są osoby fizyczne, spełniające kryteria wskazane w ustawie, a jego celem jest ułatwienie im zakupu mieszkania. Program ten niewątpliwie realizuje cele socjalne. Dokonanie oceny, czy korzyść udzielana przy tej okazji bankom, spełnia kryteria pomocy

---

<sup>2</sup> Szczegóły dotyczące zawierania umów BGK z bankami, które umożliwiają im udzielanie kredytów na preferencyjnych warunkach określa rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie ogólnych warunków umów dotyczących dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych oraz zakresu okresowych informacji o dzielonych dopłatach (Dz. U. z 2006, Nr 221, poz. 1618 ze zm.).

<sup>3</sup> Pełna lista banków udzielających kredyty preferencyjne zob. <http://www.bgk.com.pl/23>, dostęp 10 maja 2012 r.

zgodnej z rynkiem wewnętrznym *ex lege*, o której mowa w art. 107 ust. 2 TfUE, należy do kompetencji Komisji Europejskiej.

#### **4. Konkluzje**

Projekt ustawy wymaga zaopiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w trybie art. 12 w zw. z art. 16a ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W opinii tej Prezes oceni, czy projekt ustawy przewiduje udzielenie pomocy publicznej i czy pomoc ta jest zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 TfUE, a także zajmie stanowisko dotyczące wszczęcia procedury notyfikacyjnej przekazującej projekt ustawy do Komisji Europejskiej.

*Szef Kancelarii Sejmu*

*Lech Czapla*

Warszawa, 10 maja 2012 r.

BAS– WAPEiM–1120/12

Pani Ewa Kopacz  
Marszałek Sejmu RP

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Adamczyk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a Regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy zmienia art. 12a ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (tekst jednolity) (Dz. U. z 2012 r., poz. 90), zwanej dalej „ustawą”. Nowelizacja przewiduje, że wnioski o kredyty preferencyjne, udzielane w ramach programu „Rodzina na Swoim”, będą mogły być składane do dnia 31 grudnia 2017 r. W obecnym stanie prawnym art. 12a ustawy przewiduje, że wnioski te będą mogły być składane do końca bieżącego roku.

Kwestie wspierania podmiotów prywatnych w zakresie dostępu do budownictwa mieszkalnego nie są regulowane w prawie unijnym. Tym niemniej projekt ustawy należy przeanalizować pod kątem zgodności z przepisami unijnymi dotyczącymi pomocy państwa (art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Projekt ustawy wymaga zaopiniowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w trybie art. 12 w zw. z art. 16a ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art.95a Regulaminu Sejmu.

*Szef Kancelarii Sejmu*

*Lech Czapla*



KRAJOWA SPÓŁDZIELCZA KASA OSZCZĘDNOŚCIOWO-KREDYTOWA

PREZES

*Grzegorz Bierecki*

Sopot, dnia 31 maja 2012r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu ..... 05. 06. 2012

**Pan  
Lech Czapla**

**SzeŃ  
Kancelarii Sejmu**

dotyczy: pisma z dnia 23 maja 2012r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (sygn. akt: GMS-WP-173-147/12)

*Szanowny Panie Ministrze,*

dziękując za otrzymany do zaopiniowania poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania, informuję, że Kasa Krajowa nie wnosi do niego żadnych uwag.

Łączę wyrazy szacunku,



**PIERWSZY PREZES  
SĄDU NAJWYŻSZEGO  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**BSA III - 021- 198/12**

Warszawa, dnia 31 maja 2012 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 01.06.2012

**Pan  
Lech CZAPLA  
Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Ministrze!*

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 maja 2012 r., GMS-WP-173-147/12 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 p. 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) nie uznaje za celowe opiniowania **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania.**

Z poważaniem

*Stanisław Dąbrowski*  
**Stanisław DĄBROWSKI**



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
PROKURATOR GENERALNY  
PG VII G 025/188/12

Warszawa, dnia 30-05 2012 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 31.05.2012

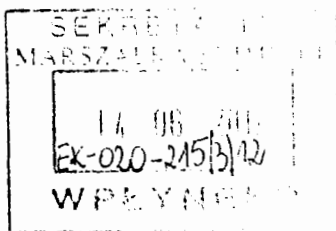
**Pan**  
**Lech Czapla**  
**Szef Kancelarii Sejmu**

*Szanowny Panie Lechu,*

Nawiązując do pisma z dnia 23 maja 2012 r. nr GMS-WP-147-4/12, przy którym przekazano poselski *projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania*, uprzejmie informuję o braku uwag do w/w *projektu* w zakresie odnoszącym się do obszaru działania prokuratury.

*Z poważaniem,*

*[Signature]*  
PROKURATOR GENERALNY  
ABRACIMOWSKI



Decyzja  
Prezydium KK  
nr 102/12

ws. opinii o poselskim (KP PiS) projekcie ustawy *o zmianie ustawy  
o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania*

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” pozytywnie opiniuje poselski (KP Prawo i Sprawiedliwość) projekt ustawy *o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania* mający na celu przedłużenie funkcjonowania Programu „Rodzina na Swoim” o 5 lat.

Czas ten powinien pozwolić na rzetelne przygotowanie nowego systemu wsparcia rodziny w zaspokajaniu jej potrzeb mieszkaniowych. NSZZ „Solidarność” w swoich negatywnych opiniach dotyczących zakończenia realizacji programu preferencyjnych kredytów mocno podkreślał, że określenie daty granicznej przyjmowania wniosków o kredyty preferencyjne powinno być uzależnione od wdrożenia alternatywnego rozwiązania do Programu „Rodzina na Swoim”.

Gdańsk, 12 czerwca 2012 r.

Prezydium KK  
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ  
KK NSZZ „Solidarność”  
*Ewa Zydorek*  
Ewa Zydorek

Warszawa, 18 czerwca 2012 r.

DP-IV-MJ-024-465/2012

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 19. 06. 2012

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Stanowmy Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 maja 2012 r. (znak: GMS-WP-173-147/12) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Narodowy Bank Polski poselską propozycję przedłużenia obowiązywania programu „Rodzina na swoim” do 2017 r. ocenia negatywnie. Propozycja ta powinna być poprzedzona przeprowadzeniem rzetelnej analizy efektywności obowiązywania programu (dotyczącej m.in. korzystania z programu osób najbardziej potrzebujących wsparcia, wpływu programu na wyniki finansowe deweloperów oraz na rynek nieruchomości). Zdaniem Narodowego Banku Polskiego w obecnych uwarunkowaniach finansów publicznych utrzymywanie rządowego programu polegającego na stosowaniu dopłat do odsetek od kredytów mieszkaniowych, w szczególności bez zastosowania kryterium dochodu kredytobiorcy, jest nieuzasadnione.

Z powrotem

Pro





21.06.2012  
3 2 0 / 2802



## ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

KRZYSZTOF PIETRASZKIEWICZ

PREZES

Warszawa, dnia 20.06.2012 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu ....22.06.2012...

Pan  
**Lech Czapla**  
Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

w nawiązaniu do pisma skierowanego przez Pana Ministra do Związku Banków Polskich nr GMS-WP-173-147/12 z dnia 23 maja 2012 r., przekazuję generalne uwagi Związku Banków Polskich dotyczące przedłożonego projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania, przygotowanego przez Grupę Posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość”.

Deklaruje jednocześnie gotowość udziału Związku Banków Polskich w ewentualnej debacie na temat przyszłego rządowego programu wspierania budownictwa i usuwania barier w dostępie polskich rodzin do mieszkania.

*A. Jędrzejewicz*  
*Lech Czapla*



## ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

---

**Uwagi**  
**Związku Banków Polskich**  
**do projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu**  
**rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania,**  
**przygotowanego przez Grupę Posłów Klubu Parlamentarnego**  
**„Prawo i Sprawiedliwość”**

Przedstawiony w dniu 27 kwietnia 2012 roku przez grupę Posłów Klubu Parlamentarnego „Prawo i Sprawiedliwość” projekt nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania wskazuje na istotny problem związany ze wspieraniem budownictwa mieszkaniowego oraz – w szerszym ujęciu – dostępu w szczególności młodych ludzi do własnego mieszkania. Związek Banków Polskich już kilka miesięcy temu wielokrotnie wskazywał, że wraz z planowanym wygaszaniem programu „Rodzina na swoim” likwidacji podlega jedyny program rządowy mający na celu wspieranie polskich rodzin w dostępie do własnego mieszkania lub domu. Warto także pamiętać o znaczącej popularności tego programu w latach 2009-2010 wśród szczególnie młodych ludzi, co spowodowane było także łatwiejszymi kryteriami dostępu do wsparcia. Decyzja o zamknięciu tego programu spowodowana była właśnie niespodziewanie dużą liczbą wniosków i wynikającymi z tego faktu znaczącymi obciążeniami dla budżetu.

Niewątpliwie, rezygnacja z kontynuacji programu „Rodzina na swoim” oznacza także wycofanie z rynku jedynego do tej pory efektywnego instrumentu polityki rządu, który stymulował rozwój budownictwa mieszkaniowego oraz wspierał zaspokajanie potrzeb społecznych w zakresie mieszkalnictwa. Brak jakiegokolwiek programu realizującego analogiczne cele spowodować może w dłuższym okresie czasu wiele negatywnych skutków dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz wolumenu nowo udzielanych kredytów hipotecznych. Należy przy tym pamiętać, że np. w krajach sąsiadujących z Polską takie narzędzia polityki gospodarczej traktowane są jako działania stabilizujące wzrost gospodarczy i miejsca pracy w branży budowlanej i we współpracujących w niej sektorach.

Biorąc pod uwagę znane powszechnie wyzwania stojące przed budżetem państwa pragniemy także zwrócić uwagę, iż wspieranie budownictwa mieszkaniowego ze środków publicznych może być realizowane także poprzez inne instrumenty niż dopłata do oprocentowania kredytów hipotecznych udzielanych klientom indywidualnym. W krajach europejskich, w tym także naszego regionu, stosowne są także tańsze, ale z drugiej strony równie efektywne i lepiej ukierunkowane na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych formy. Wskazane było więc wypracowanie

nowego spojrzenia na to zagadnienie i przygotowanie odpowiednich propozycji rozwiązań opierających się na odmiennych, niż miało to miejsce do tej pory przesłankach.

Przyszłe programy rządowe nie muszą opierać się na podobnych przesłankach jak program „Rodzina na swoim”. Wzorem niektórych innych państw europejskich można na przykład proponować zmianę generalnego kierunku wykorzystania pomocy ze środków budżetowych na wspieranie budownictwa na wynajem zamiast własności nieruchomości. Uzasadnieniem dla takiej zmiany jest fakt, iż dla szerokich grup ludności dostęp do kredytu hipotecznego będzie w najbliższych latach utrudniony ze względu na zbyt duże obciążenie spłatą takiego zobowiązania dla budżetów tych gospodarstw domowych. Takie podejście zakładałoby nie tylko zmianę przepisów umożliwiających osobom fizycznym dysponującym nadwyżkami finansowymi oraz podmiotom gospodarczym budującym mieszkania w celu ich wynajęcia i osiąganie z tego tytułu zysków pozwalających na rozwój ich działalności. Tego rodzaju reorientacja byłaby także interesująca dla gmin, które mogłyby wreszcie w sposób systemowy rozwiązać problemy z modernizacją i rozbudową komunalnego zasobu mieszkaniowego.

Wartym rozważenia w polskich warunkach gospodarczo-społecznych jest także wprowadzenie systemu zachęt do długoterminowego oszczędzania na cele mieszkaniowe (ale także inne, jak opieka zdrowotna lub zabezpieczenie emerytalne). W kilku krajach naszego regionu Europy to właśnie taki systemowy program pozwala na kreację długoterminowych pasywów dla systemu finansowego oraz aspiracji mieszkaniowych mieszkańców danego kraju. Przy czym oszczędności oraz uzyskany na ich podstawie kredyt nie są zawsze wykorzystywane wyłącznie na nabycie lub budowę mieszkania, ale także na modernizację już istniejącej substancji mieszkaniowej. Jak wynika z dostępnych nam informacji, całościowa analiza kosztów budżetowych oraz wpływów uzyskiwanych z podatków wynikających z rozwoju branży budowanej i zatrudnianych w niej osób potwierdza, iż w dłuższym okresie takie programy mają nie tylko powodują pozytywne skutki społeczne, ale także generują dodatkowe, stabilne przychody do budżetu państwa.

Związek Banków Polskich deklaruje gotowość udziału w ewentualnej debacie na temat przyszłego rządowego programu wspierania budownictwa i usuwania barier w dostępie polskich rodzin do mieszkania.

*Warszawa, dnia 19.06.2012*

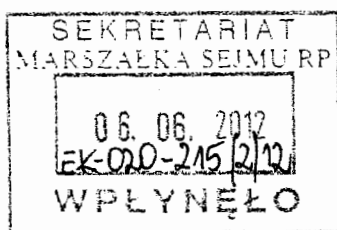


Prezes Urzędu Ochrony  
Konkurencji i Konsumentów  
Małgorzata Krasnodębska - Tomkiel



DDO-500-5(2)/12/AH

Warszawa, 5 czerwca 2012 r.



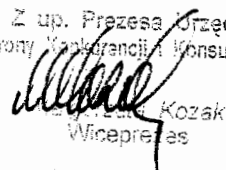
Pan  
Cezary Grabarczyk  
Wicemarszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 23 maja 2012 r. (GMS-WP-173-147/12), zawierające wniosek o wydanie opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania, uprzejmie informuję, iż w dniu dzisiejszym została wydana opinia Nr 5 /2012/P/AH, którą przekazuję w załączeniu.

Z poważaniem,

Z up. Prezesa Urzędu  
Ochrony Konkurencji i Konsumentów

  
Andrzej Kozak  
Wiceprezes

Zał. Opinia Nr 5 /2012/P/AH



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
*MAŁGORZATA KRASNODEBSKA-TOMKIEL*

DDO – 500 – 5(2)/2012/AH

Warszawa, dnia 5 czerwca 2012 r.

**Opinia Nr 5 /2012/P/AH**

**do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób  
w nabywaniu własnego mieszkania**

Pismem z dnia 23 maja 2012 r. (znak: GMS-WP-173-147/12) Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił z wnioskiem o wydanie opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (dalej: projekt ustawy). Działając na podstawie art. 12 ust. 1 oraz art. 16a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>1</sup> (dalej: ustawa o pomocy publicznej), stwierdzam co następuje.

**I. Opis projektu ustawy.**

Projekt ustawy w art. 1 przewiduje zmianę art. 12a ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania<sup>2</sup> (dalej: ustawa o finansowym wsparciu rodzin). Nowelizacja przewiduje, że wnioski o kredyty preferencyjne, udzielane w ramach programu „Rodzina na Swoim”, będą mogły być składane do dnia 31 grudnia 2017 r. W obecnym stanie prawnym art. 12a stanowi, że wnioski te mogą być składane do końca bieżącego roku.

Ustawa o finansowym wsparciu rodzin określa zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych, udzielanych na zakup lokalu mieszkalnego, budowę i zakup domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej. Beneficjentami wsparcia są kredytobiorcy – osoby fizyczne, którym został udzielony kredyt preferencyjny na podstawie umowy z instytucją ustawowo upoważnioną do udzielania kredytów. Kredytobiorca nie może przy tym być właścicielem lub współwłaścicielem budynku lub lokalu mieszkalnego, najemcą lokalu mieszkalnego lub osobą, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego. Ustawa o finansowym wsparciu rodzin określa ponadto ograniczenia dotyczące ceny zakupu lokalu czy budynku mieszkalnego, będącego przedmiotem kredytu, oraz jego powierzchni. Dopłata, pochodząca z Funduszu Dopłat, który utworzony został w Banku Gospodarstwa Krajowego, stanowi równowartość 50 % kwoty odsetek naliczonych od podstawy naliczenia dopłaty (określonej w art. 8 ust. 1 ustawy) i przekazywana jest przez okres 8 lat, każdorazowo po spłaceniu przez kredytobiorcę ciężającej na nim części należności (raty kredytu oraz 50 % odsetek).

<sup>1</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 90.

## II. Przepisy o pomocy publicznej.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), „z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktach, wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”.

Oznacza to, iż wsparcie dla przedsiębiorstwa podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnione są następujące przesłanki:

- udzielane jest ono przez państwo lub ze środków państwowych,
- przedsiębiorstwo uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
- ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa albo produkcję określonych towarów),
- grozi zakłóceniem lub zakłóca konkurencję oraz wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi UE.

Należy zauważyć, iż przywołane przepisy TFUE mają zastosowanie do przedsiębiorstw. Dla potrzeb stosowania przepisów o pomocy publicznej wiążące jest pojęcie przedsiębiorstwa w rozumieniu prawa unijnego<sup>3</sup>, doprecyzowane decyzjami Komisji Europejskiej oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i Sądu (dawniej Sądu Pierwszej Instancji). Za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego formy organizacyjnej i prawnej, czy źródeł finansowania<sup>4</sup>. Bez znaczenia jest również, czy podmiot ten będzie działał w celu osiągnięcia zysku<sup>5</sup>. Jednocześnie, za działalność gospodarczą uznaje się oferowanie dóbr i usług na rynku<sup>6</sup>. Nie ma zatem znaczenia, czy dany podmiot w świetle prawa krajowego jest uznawany za przedsiębiorstwo oraz jak kwalifikowana jest jego działalność. Przedsiębiorstwem może być zarówno osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, spółka prawa handlowego, spółka cywilna, przedsiębiorstwo państwowe, ale również stowarzyszenie, fundacja czy nawet organ administracji publicznej, jeżeli prowadzą działalność gospodarczą w rozumieniu prawa unijnego.

## III. Ocena wsparcia z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej.

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego i popierają działania zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Wyrazem realizacji zobowiązań władz publicznych w tym zakresie jest stanowienie przepisów sprzyjających rozwojowi rynku mieszkaniowego i ułatwiających starania obywateli o uzyskanie własnego lokum.

<sup>3</sup> Art. 1 załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) Nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 TWE (Dz. Urz. UE L 214 z 9 sierpnia 2008 r.).

<sup>4</sup> Orzeczenie TSUE z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Höfner i Elser v. Macrotron GmbH.

<sup>5</sup> Orzeczenie TSUE z dnia 21 września 1999 r. w sprawie Albany C-67/96.

<sup>6</sup> Orzeczenie TSUE z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 Komisja v. Włochy.

Wsparcie w formie dopłat do oprocentowania kredytów mieszkaniowych, przewidziane w ustawie o finansowym wsparciu rodzin, udzielane jest osobom fizycznym, które nie posiadają własnego mieszkania i nie są w stanie z własnych środków sfinansować jego zakupu (gospodarstwa domowe o niskich dochodach). Należy zauważyć, iż przedmiotowe wsparcie nie jest skierowane do przedsiębiorców, ale do indywidualnych konsumentów, dlatego nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

W odniesieniu do kwestii uzyskania w wyniku dopłat korzyści ekonomicznej przez instytucję udzielającą kredytu preferencyjnego, należy zauważyć, iż instytucje te udzielają ww. kredytów na warunkach komercyjnych. Kredytobiorca ma możliwość wyboru banku, współpracującego z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, oferującego mieszkaniowy kredyt preferencyjny, a kwota dopłaty w każdym przypadku wyliczana jest w oparciu o stopę referencyjną, obowiązującą w dniu jej naliczenia. Ponadto należy zwrócić uwagę na treść art. 9 ust. 4 ustawy o finansowym wsparciu rodzin, z której wynika, iż bank zwraca do Funduszu Dopłat kwotę stanowiącą równowartość zastosowanych dopłat w przypadku postawienia kredytu preferencyjnego w stan natychmiastowej wymagalności (np. z powodu wykorzystania kredytu niezgodnie z przeznaczeniem), w terminie 14 dni od zakończenia czynności związanych z egzekucją należności z tytułu kredytu. Z powyższego jednoznacznie wynika, iż korzyść w wyniku wsparcia uzyskują jedynie indywidualni konsumenci.

- IV. Należy stwierdzić, iż wsparcie w formie dopłat do preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, przewidziane w ustawie o finansowym wsparciu rodzin, wraz z projektowaną zmianą, nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ dotyczy osób fizycznych – gospodarstw domowych, nie będących przedsiębiorcami. Nie podlega ono zatem obowiązkowi notyfikacji w trybie art. 108 ust. 3 TFUE.

Prezesa Urzędu  
Konkurencji i Konsumentów  
*Wojciech Kozłowski*  
Wiceprezes