

Warszawa, 24 marca 2025 r.

BEOS-253/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-11.020.31.17.2025

Data wpływu 24.03.2025r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali
socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych
oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 1078)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) proponowana ustawa służy rozwiązaniu szczegółowych zagadnień problemowych, jakimi są:

- 1) niewystarczające środki na wsparcie społecznego budownictwa mieszkaniowego – program SBC¹,
- 2) niewystarczające środki na wsparcie komunalnego i społecznego budownictwa mieszkaniowego – program BSK²,
- 3) niewykorzystany potencjał tzw. pustostanów komunalnych, tj. niezamieszkałych lokali stanowiących własność gminy.

¹ Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego (program SBC) – rządowy program preferencyjnych kredytów udzielanych ze środków własnych Banku Gospodarstwa Krajowego towarzystwom budownictwa społecznego, społecznym inicjatywom mieszkaniowym, spółdzielniom mieszkaniowym oraz spółkom gminnym, na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440 i 1635), z dopłatą do preferencyjnego oprocentowania ze środków budżetowych (poprzez Fundusz Dopłat).

² Program budownictwa socjalnego i komunalnego (program BSK) – rządowy program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, realizowany na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 304), w ramach którego jest udzielane bezzwrotne finansowe wsparcie z budżetu państwa (poprzez Fundusz Dopłat) na rozwój budownictwa zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe osób o niskich i przeciętnych dochodach oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje nowelizację ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw³. Zmiana polega na zwiększeniu maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa w 2025 r. z 1 miliarda do 4 943,3 mln zł, do wysokości których może zostać zasilony Fundusz Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia przedsięwzięć mieszkaniowych⁴. Maksymalny limit tych wydatków wynosiłby w okresie do 2025 r. łącznie 11 153,3 mln zł⁵ (art. 1 projektu), natomiast w okresie od 2026 r. do 2030 r. – łącznie 39 454,5 mln zł (art. 2 projektu)⁶.

Projekt zakłada także nowelizację ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw⁷. Zgodnie z proponowaną zmianą maksymalny limit środków budżetu państwa, do wysokości których może zostać zasilony Fundusz Dopłat, przeznaczonych na dopłaty dla Banku Gospodarstwa Krajowego do oprocentowania kredytu⁸, nie mógłby przekroczyć w 2025 r. kwoty 129,9 mln zł⁹ (art. 3 projektu). Maksymalny limit tych środków nie mógłby przekroczyć w 2026 r. kwoty 344,6 mln zł (art. 4 projektu).

Zaproponowano zmianę ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe¹⁰. Zgodnie z proponowaną zmianą maksymalny limit wydatków budżetu państwa, przekazywanych do Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na dopłaty dla Banku Gospodarstwa Krajowego do oprocentowania kredytu¹¹, wynosiłby w latach 2026, 2027 i 2028 odpowiednio 83,4 mln zł, 167,4 mln zł i 69 mln zł¹² (art. 5 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 6 projektu).

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 756, ze zm.

⁴ O których mowa w art. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.

⁵ Zgodnie ze zmienianą ustawą maksymalny limit tych wydatków wynosi w okresie do 2025 r. łącznie 7 210 mln zł.

⁶ W art. 2 projektu określono ponadto limity wydatków budżetu państwa w poszczególnych latach okresu 2026-2030.

⁷ Dz. U. poz. 1582 oraz z 2017 r. poz. 1442.

⁸ O których mowa w art. 15c ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

⁹ Zgodnie ze zmienianą ustawą maksymalny limit tych środków w 2025 r. wynosi 73,2 mln zł.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1704.

¹¹ O których mowa w art. 15c ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

¹² Zgodnie ze zmienianą ustawą maksymalny limit tych wydatków wynosi w: 2026 r. – 55 mln zł, 2027 r. – 63 900 000 zł, 2028 r. – 0 zł.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań. W punkcie I.1 DSR stwierdzono, że *[r]ozwiązania zaproponowane w projekcie precyzyjnie adresują problemy opisane w części „Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań”*.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Proponowana regulacja nie wprowadza rozwiązań o charakterze systemowym (nie przewiduje nowego modelu polityki mieszkaniowej, nie zmienia zasad funkcjonowania obowiązujących unormowań), dlatego odstąpiono od porównania z zagranicznymi modelami polityki mieszkaniowej jako wykraczającego poza zakres projektu ustawy¹³.

Projekt ustawy dotyczy rozwiązania punktowego, tj. zwiększenia wydatków budżetowych przeznaczonych na rozbudowę zasobu mieszkaniowego dla osób o niskich i średnich dochodach. W DSR przywołano wybrane dane dotyczące liczby obiektów oddanych do użytkowania w ramach funkcjonujących programów mieszkaniowych. Według typologii OECD, Polska należy do państw o małej liczbie mieszkań społecznych (*social housing*) – stanowią one ok. 6% zasobu mieszkaniowego¹⁴. Wybrane dane dotyczące krajowych zasobów mieszkań społecznych przedstawiono w raporcie *Housing Europe*¹⁵. Przykładowo w Austrii liczba mieszkań społecznych wynosi ok. 944 tys. (24% krajowego zasobu mieszkaniowego), a w Belgii – ok. 320 tys. (6% krajowego zasobu mieszkaniowego). W Danii liczba mieszkań społecznych wynosi ok. 560 tys. (20% krajowego zasobu mieszkaniowego), zaś w 2021 r. powstało 4 629 mieszkań społecznych (wśród

¹³ Polityka mieszkaniowa państw europejskich cechuje się daleko idącym zróżnicowaniem (pod względem organów publicznych i innych podmiotów zaangażowanych w jej prowadzenie, obywateli będących jej odbiorcami, instrumentów wspierających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, sposobów finansowania itd.). Jak zauważa OECD w swojej bazie danych dotyczących mieszkalnictwa socjalnego: „mieszkalnictwo socjalne obejmuje rozmaite formy wsparcia mieszkaniowego, przy czym występują znaczne różnice pomiędzy państwami pod względem rodzaju najmu czy podmiotów zapewniających lokale”, a w niektórych państwach „trudno jest odróżnić mieszkalnictwo socjalne od innych form własności mieszkaniowej”:

Social Rental Housing Stock, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/ph4-2-social-rental-housing-stock.pdf> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 23.03.2025].

¹⁴ *Social Rental Housing Stock*, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/datasets/affordable-housing-database/ph4-2-social-rental-housing-stock.pdf>.

W przywołanym opracowaniu OECD wskazano procentowy udział mieszkań społecznych w całkowitym zasobie mieszkaniowym wybranych państw, natomiast w bazie danych OECD brak informacji o wydatkach budżetowych przeznaczanych na politykę mieszkaniową oraz liczbie istniejących i budowanych mieszkań społecznych:

Public policies towards affordable housing. OECD Affordable Housing Database, <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>

¹⁵ *Housing Europe* (Europejska Federacja Mieszkalnictwa Publicznego, Spółdzielczego i Społecznego) to organizacja zrzeszająca 45 krajowych i regionalnych organizacji mieszkalnictwa społecznego z 31 państw europejskich, <https://www.housingeurope.eu/>.

State of Housing in Europe 2023, <https://www.stateofhousing.eu/#p=1>.

35 563 zbudowanych lokali). W Finlandii liczba mieszkań społecznych wynosi ok. 310 tys. (11% krajowego zasobu mieszkaniowego), zaś w 2020 r. powstało ok. 9 tys. mieszkań społecznych (wśród ok. 39 tys. zbudowanych lokali). We Francji liczba mieszkań społecznych wynosi ok. 5,2 mln (14% krajowego zasobu mieszkaniowego), zaś w 2021 r. powstało ok. 88 tys. mieszkań społecznych.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Projekt jest, co do zasady, systemowo i terminologicznie spójny z dotychczasowymi regulacjami. Tym niemniej, część projektowanych rozwiązań prawnych budzi wątpliwości pod względem ich zgodności z zasadami prawidłowej legislacji.

Po pierwsze, w art. 1 projektu Wnioskodawcy pominęli ostatnią nowelizację ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw, wynikającą z art. 17 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw¹⁶.

Po drugie, art. 2 projektu wprowadza rozwiązania w oderwaniu od przepisów wyżej wymienionej ustawy z dnia 22 marca 2018 r. Treść art. 2 projektu należałoby np. dodać jako kolejny ustęp – po ust. 1 – w art. 21 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. Warto przy tym zauważyć, że Wnioskodawcy odwołują się w art. 2 projektu do nieaktualnego tytułu ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. oraz nie uwzględniają publikatora jej tekstu jednolitego (Dz. U. z 2024 r. poz. 304, ze zm.). Aktualny tytuł tej ustawy, wynikający z art. 13 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych¹⁷, nosi brzmienie: „o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych”.

Po trzecie, art. 4 projektu nieprawidłowo odwołuje się do art. 15c ust. 2 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 3 projektu, tj. do ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw¹⁸, bowiem prawidłowe odwołanie powinno dotyczyć art. 15c ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Należy przy tym zauważyć, że aktualne brzmienie art. 4 projektu nie precyzuje, której ustawy dotyczy zmiana zamieszczona w tym przepisie. Należałoby zatem sprecyzować, iż chodzi o zmianę art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw poprzez np. dodanie pkt 11 o treści: „w 2026 r. – 344,6 mln zł” do wyliczenia zawartego w art. 9 ust. 1 wspomnianej ustawy.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1473, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1561.

¹⁸ Dz. U. poz. 1582.

Po czwarte, w art. 5 projektu nie wskazano aktualnego publikatora tekstu jednolitego ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe, tj. tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1704.

Niezależnie od wskazanych wyżej uwag dotyczących naruszenia zasad prawidłowej legislacji, Wnioskodawcy w art. 3 pkt 1 projektu wskazują, że zmianie ulega brzmienie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw w ten sposób, że „we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy »w art. 15c ust. 2« zastępuje się wyrazami »w art. 15c ust. 2 pkt 2«”. Prawnym skutkiem takiej modyfikacji będzie – co należy podkreślić – zmiana polegająca na tym, że „maksymalny limit środków budżetu państwa, do wysokości których może zostać zasilony Fundusz Dopłat, przeznaczonych na dopłaty dla Banku Gospodarstwa Krajowego” (zob. wspomniany wyżej art. 9 ust. 1 *in principio*) będzie odnoszony tylko do jednego z komponentów określających wysokość dopłaty, tj. określonego właśnie w art. 15c ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. W uzasadnieniu do projektu nie uargumentowano tej zmiany.

Należy również zaznaczyć, że istnieje niezgodność pomiędzy tekstem projektu a jego uzasadnieniem i treścią DSR. W pkt 3 uzasadnienia projektu, jak również w pkt II ppkt 3 DSR, stwierdzono, że art. 3 projektu zawiera propozycję zmiany art. 9 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, podczas gdy z treści projektu wynika, że zmiana nie obejmuje pkt 9 artykułu 9 ust. 1, co akurat jest uzasadnione, biorąc pod uwagę, że pkt 9 dotyczy limitu środków budżetowych zasilających Fundusz Dopłat w minionym, tj. 2024, roku. Ponadto w pkt 3 uzasadnienia oraz pkt II ppkt 3 DSR, we fragmentach dotyczących art. 5 projektu ustawy, znalazło się również odwołanie do art. 14 projektu, który to przepis w ogóle w projekcie nie występuje.

Odnosząc się do art. 6 projektu wskazującego, że wejdzie ona „w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia” należy wskazać, iż tak określony termin jej wejścia w życie stanowi wyjątek od reguły wynikającej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁹. Zgodnie z tym ostatnim przepisem „Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Wyjątek ten jest jednak dopuszczalny na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym „W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym”.

¹⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

W projekcie nie zamieszczono rozwiązań przejściowych i dostosowujących, co jednak nie budzi zastrzeżeń w świetle przedmiotu regulacji tego projektu.

Odnosząc się do kwestii oddziaływania projektowanych rozwiązań ma akty podstawowe należy zauważyć, że – jak stwierdzono w pkt I ppkt 1 lit. a DSR – „Zgodnie z pierwotnymi założeniami programu SBC, w 2024 r. miały się odbyć dwie ostatnie edycje programu. W dniu 26 listopada 2024 r. zostało opublikowane w Dzienniku Ustaw RP rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania²⁰. W ramach zmian umożliwiono w 2025 r. składanie wniosków w ramach dostępnej obecnie na program kwoty kredytów”. Ponieważ, jak wskazano w pkt 2 uzasadnienia projektu, „proponuje się wydłużenie o dwa lata aktualnie obowiązującego programu SBC, który według obowiązujących regulacji kończy się w 2024 r.” – należy założyć, że konieczna będzie kolejna zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania²¹.

Projektowane rozwiązania nie budzą wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²². W pkt 1 uzasadnienia projektu podkreślono, że stanowi on kontynuację „dotychczas podejmowanych działań legislacyjnych odnoszących się do rozbudowy segmentu mieszkań czynszowych (mieszkaniowy zasób gminy oraz społeczne budownictwo czynszowe – lokale użytkowane na zasadach najmu, kierowane do gospodarstw domowych z tzw. luki czynszowej i w tym celu podlegające ustawowym ograniczeniom dotyczącym wysokości czynszów i szczególnych warunków nawiązywania stosunku najmu). Jego głównym celem jest wprowadzenie rozwiązań służących zabezpieczeniu adekwatnych środków finansowych umożliwiających kontynuację rządowych [rządowego – dopisek własny P.M.W.] programu rozbudowy zasobu mieszkań czynszowych dla osób o niskich i średnich dochodach”. W konsekwencji należy uznać, że tak nakreślone założenia projektu ustawy, jak i jego szczegółowe rozwiązania wypełniają konstytucyjny obowiązek władz publicznych, wynikający z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Jednocześnie ulokowanie wspomnianej regulacji w rozdziale II Konstytucji RP zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” pozwala uznać, że projektowana ustawa, w przypadku wejścia jej

²⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 1732.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 766, ze zm.

²² Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

w życie, będzie sprzyjała pełniejszej realizacji, przyznanego obywatelom w Konstytucji RP, prawa do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Podczas konsultacji społecznych ich uczestnicy sformułowali niejednolite opinie dotyczące projektowanych rozwiązań normatywnych. Część z nich wyraziła sceptycyzm wobec planowanej ustawy wskazując m.in., że: przyczyni się do wzrostu cen nieruchomości²³ i obciążeń podatkowych²⁴, narusza zasadę równości faworyzując wybrane grupy społeczne²⁵ oraz doprowadzi do nadużyć ze strony firm deweloperskich²⁶. Obawy te i zastrzeżenia nie są jednak poparte przekonującą argumentacją, a w konsekwencji nie powinny stanowić podstawy do wstrzymania prac nad projektowaną ustawą. Należy też zauważyć, że część uczestników konsultacji wyraziła poparcie dla projektowanej ustawy podkreślając m.in., iż jest ona potrzebna²⁷ oraz „stanowi istotny krok w kierunku zwiększenia dostępności mieszkań socjalnych i komunalnych oraz wsparcia budownictwa społecznego”²⁸.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu (BEOS) dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁹. We wskazanej opinii stwierdzono, że omawiany projekt „nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”.

Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu³⁰. We wskazanej opinii stwierdzono, że omawiany poselski projekt „nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej”.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A) Podmioty, na które wpływa regulacja:

1. Osoby, które żyją w trudnych warunkach mieszkaniowych, a nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku najmu komercyjnego, a także nie mają możliwości zakupu mieszkania (np. z powodu braku zdolności kredytowej).

W 2023 r., według GUS, na najem zasobów gminnych (z wyłączeniem lokali zamiennych i pomieszczeń tymczasowych) oczekiwało 123,8 tys. gospodarstw domowych. Ponadto, szacuje się, że tzw. luka czynszowa w Polsce obejmuje od

²³ ID ankiety: 15973.

²⁴ ID ankiety: 15304.

²⁵ ID ankiety: 15656.

²⁶ ID ankiety: 15734.

²⁷ ID ankiet: 16390, 18312, 15873.

²⁸ ID ankiety: 14231.

²⁹ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Anna Maria Żukowska)*, opinia z 18 lutego 2025 r., BEOS-WPEiM-249/25.

³⁰ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Anna Maria Żukowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia z 18 lutego 2025 r., BEOS-WPEiM-250/25.

35% do nawet 40% społeczeństwa³¹. Projekt zwiększa możliwości prowadzenia działań na rzecz wsparcia osób i gospodarstw domowych z tej grupy.

2. Osoby w kryzysie bezdomności, zagrożone wykluczeniem społecznym.

W 2024 r. odnotowano w Polsce 31 tys. osób w kryzysie bezdomności³². Natomiast liczba noclegowni wynosiła w 2023 r. – 86, a schronisk dla bezdomnych – 303³³, zapewniają one łącznie ok. 28 tys. miejsc noclegowych. Projekt wprowadza większe możliwości przygotowania infrastruktury pozwalającej zapewnić wsparcie osobom w kryzysie bezdomności.

3. Jednostki samorządu terytorialnego, w tym przede wszystkim 2 479 gmin, ale też 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu³⁴ jako podmioty realizujące lokalną politykę mieszkaniową i realizujące inwestycje mieszkaniowe, zazwyczaj poprzez powoływane w tym celu spółki.

Zwiększenie limitów wysokości finansowego wsparcia będzie oznaczać większe możliwości działania, co szczególnie ważne w sytuacji, gdy obserwowana jest aktywizacja samorządów i wzrost liczby wniosków, które nie są rozpatrywane pozytywnie ze względu na brak środków. Oba programy są adresowane w praktyce głównie do samorządów i podmiotów przez nie tworzonych – spółek samorządowych i związków samorządowych (ok. 197 jednostek). Środki przekazywane w ramach rządowego programu budownictwa socjalnego i komunalnego (BSK), mają charakter bezzwrotny³⁵, natomiast program społecznego budownictwa czynszowego (SBC)³⁶ wprowadza preferencyjne kredyty dla inwestorów.

4. Podmioty prowadzące społeczne budownictwo czynszowe (242 podmioty)³⁷. Są to spółki non-profit zawiązywane obecnie przez samorządy i Krajowy Zasób Nieruchomości³⁸ realizujące budownictwo socjalne (prowadzone do 2021 r. przez towarzystwa budownictwa społecznego – TBS, a obecnie przez społeczne inicjatywy mieszkaniowe – SIM).

³¹ Tzw. luka czynszowa to odsetek gospodarstw domowych, które mają dochody zbyt niskie, aby kupić lub wynająć odpowiednie dla siebie mieszkanie po cenie rynkowej, a równocześnie zbyt wysokie, aby uzyskać mieszkanie dotowane przez państwo – Informację tę podał Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii na posiedzeniu Podkomisji stałej do spraw rozwoju gospodarczego /nr 3/ 21 marca 2024 r.,

<https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/biuletyn.xsp?documentId=6D7C1C7F21881D66C1258AFC00370C8B>.

³² Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych, edycja 2024 r., 28.06.2024 r., <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych---edycja-2024>.

³³ Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica>.

³⁴ Podział administracyjny Polski, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski>.

³⁵ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologiea/program-budownictwa-socjalnego-i-komunalnego>

³⁶ <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-wspierania-spoecznego-budownictwa-czynszowego-sbc/>.

³⁷ Za: OSR Projektu ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw, RCL – sygnatura UA7, 04.04.2024 r., <https://legislacja.gov.pl/docs/2/12383852/13050703/13050704/dokument662764.pdf>.

³⁸ Krajowy Zasób Nieruchomości to państwowa osoba prawna, która działa na podstawie ustawy i statutu, a jej główną misją jest realizowanie obowiązku prowadzenia przez władze publiczne polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych – Zob. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zaspokojeniu, Dz. U. z 2024 r. poz. 1026. Zob. również: <https://www.gov.pl/web/kzn>.

5. Spółdzielnie mieszkaniowe prowadzące działalność w zakresie budownictwa jako podmioty uprawnione do korzystania z preferencyjnych kredytów w ramach programu SBC. Zgodnie z systemem REGON takich spółdzielni jest ok. 2,2 tys.

6. Bank Gospodarstwa Krajowego, który obsługuje Fundusz Dopłat i jest realizatorem BSK³⁹ oraz SBC (udziela preferencyjnych kredytów ze środków własnych).

7. Ministrowie kierujący określonymi działami administracji rządowej, w szczególności minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, czyli obecnie Minister Rozwoju i Technologii, oraz minister właściwy ds. budżetu, finansów publicznych oraz instytucji finansowych, czyli obecnie Minister Finansów, jako organ sprawujący ogólny nadzór nad budżetem państwa.

8. Podmioty sektora budowlanego (przedsiębiorcy budowlani, producenci materiałów budowlanych) otrzymujące zlecenia w ramach inwestycji budowlanych i remontowych realizowanych przez samorządy oraz podmioty prowadzące społeczne budownictwo czynszowe.

B) Wpływ na społeczeństwo

Wnioskodawcy w uzasadnieniu i DSR poprzestają na wskazaniu, że społeczne skutki projektu będą pozytywne. Warto jednak zauważyć, że skala tych skutków będzie zależeć nie tylko od wysokości limitów dostępnych środków oraz kontynuacji obu programów, ale także od aktywności i efektywności działania beneficjentów programów, a jak wskazano w toku konsultacji społecznych, *projekt nie zawiera analizy efektywności dotychczasowych programów BSK i SBC, ani propozycji zmian mających na celu zwiększenie ich efektywności*⁴⁰.

Skutki społeczne projektu będą się wiązały przede wszystkim z:

- polepszeniem sytuacji mieszkaniowej i życiowej pewnej grupy obywateli, choć wobec skali i złożoności problemu deficytu dostępnych cenowo mieszkań jest to działanie ograniczone; trudno też określić ile osób i gospodarstw domowych skorzysta z mieszkań komunalnych i czynszowych oraz w jakim zakresie środki programu BSK zostaną wykorzystane dla tworzenia lub modernizacji noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń;
- stymulowaniem aktywnej samorządowej polityki mieszkaniowej, która w dłuższej perspektywie wzmacnia wspólnoty lokalne, czyni je atrakcyjne dla mieszkańców oraz przyczynia się do zwiększenia spójności społecznej. Należy dodać, że w latach 1995-2022 zasób mieszkań komunalnych zmniejszył się o ponad połowę, głównie na skutek decyzji gmin o wyodrębnianiu na własność lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego na rzecz dotychczasowych najemców. Stosowany często w ich przypadku

³⁹Zob. również:

https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Bezzwrtone_wsparcie_budownictwa/Efekty_rzeczowe_program_budownictwa_socjalnego_i_komunalnego.pdf.

⁴⁰ ID ankiety: 24386.

instrument bonifikat sprawia bowiem, że uzyskana cena nie pozwala na utworzenie nowego lokalu mieszkalnego⁴¹. Samorządy rozwijając budownictwo komunalne i czynszowe stoją też wobec dylematów związanych z presją na zmniejszanie zasobów tego rodzaju. Istotny kontekst społeczny polityki mieszkaniowej prowadzonej zarówno na szczeblu krajowym jak i samorządowym to fakt, że Polacy preferują własność nieruchomości⁴². Osoby chcące skorzystać z formuły budownictwa czynszowego także myślą o możliwości dojścia do własności. W toku konsultacji uwidoczniło się rozczarowanie najemców TBS, którzy nie mogą uzyskać na własność mieszkania⁴³.

W konsultacjach społecznych projektu wzięły udział 64 osoby. Projekt za potrzebny uznała większość opiniujących (43 osoby). Ogólne komentarze do ustawy sformułowało 20 osób. Wyrażone opinie są silnie podzielone, co w pewnej mierze odzwierciedla fundamentalne różnice poglądów na temat pomocy państwa dla obywateli w gorszej sytuacji finansowej.

Popierający projekt wskazywali, że Polska powinna w jak największym stopniu wspierać budownictwo społeczne i socjalne, toteż ustawa jest jak najbardziej potrzebna⁴⁴. Przy czym głosy aprobowujące projekt wskazywały niekiedy na szerszy problem prowadzenia spójnej polityki mieszkaniowej państwa: *kluczowe będzie zapewnienie efektywnego zarządzania środkami oraz uwzględnienie długoterminowych skutków finansowych dla budżetu państwa. Dodatkowo warto rozważyć wdrożenie reform systemowych, które poprawią stabilność i przewidywalność polityki mieszkaniowej w Polsce*⁴⁵.

Z kolei negatywne opinie podważały sens programów wsparcia budownictwa komunalnego i czynszowego: *Projekt dyskryminujący, uderzający w zasadę równości. Faworyzuje grupy społeczne kosztem innych. (...) Projekt jest szkodliwy dla grupy docelowej jak i reszty społeczeństwa*⁴⁶. *Żadnych dofinansowań z budżetu na rozwój mieszkalnictwa*⁴⁷. Część opinii negowała projekt odnosząc się do tego, że wspiera finansowanie programów w ocenie konsultujących nieefektywnych i będących polem nadużyć oraz sprzyja sztucznemu zwiększaniu liczby osób

⁴¹ Za: OSR Projekt ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw, UA 7, <https://legislacja.gov.pl/projekt/12383852/katalog/13050740#13050740>.

⁴² *Polacy wolą mieszkania na własność. Minister: musimy to wspierać*, PAP, 3 lutego 2025 r., <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/polacy-wola-mieszkania-na-wlasnosc-minister-musimy-to-wspierac/qdwjs41>.

⁴³ ID ankiety: 13192 *zanim zaczniesz się finansować coś nowego trzeba naprawić stare System TBS nie jest tani dla mieszkańców (...) Jak to jest że wpłacając 25% i spłacając już 25 lat mieszkanie nic nie możemy i traktowani jesteśmy jak zło i darmozjady które chcą za darmo NIE to nie jest darmo bo dużo wyrzecz nas to kosztuje. PROSIMY NAPRAWICIE- UZDROWCIE TEN SYSTEM BO JEST WIELKA NIESPRAWIEDLIWOŚĆ.*

⁴⁴ ID ankiety: 18312.

⁴⁵ ID ankiety: 14231, także ID ankiety: 16390; ID ankiety: 15762; ID ankiety: 18254 – *Wszystkie działania, mające na celu wprowadzenie balansu, pomiędzy własnością prywatną, a publiczną na rynku nieruchomości pomogą ustabilizować bieżącą sytuację*; ID ankiety: 16390; ID ankiety: 17582.

⁴⁶ ID ankiety: 15656, w podobnym tonie ID ankiety: 14729.

⁴⁷ ID ankiety: 15973.

liczących na pomoc państwa⁴⁸. Podkreślano także generowanie zbyt dużych obciążeń dla budżetu państwa oraz długu publicznego⁴⁹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy nie wskazali *explicite* w załączonym DSR skutków gospodarczych projektowanej regulacji. Jednak wśród grup podmiotów, na które mają wpływać zaproponowane rozwiązania, wymienili m.in. podmioty prowadzące działalność gospodarczą w obszarze budownictwa mieszkaniowego, takie jak producenci materiałów budowlanych czy mebli, wskazując, że możliwe zwiększenie liczby rozpoczynanych inwestycji w segmencie komunalnym i TBS przyczyni się do wzrostu zapotrzebowania na produkowane przez nie wyroby i oferowane usługi, wpływając na poprawę działalności gospodarczej tych podmiotów.

Należy zgodzić się z tą oceną. Pozytywny wkład budownictwa mieszkaniowego we wzrost gospodarczy wzmacnia występowanie efektu mnożnikowego, tj. zwiększenie wydatków na budowę mieszkań, która wpływa bezpośrednio na podmioty prowadzące roboty budowlano-montażowe, wywołuje także wzrost popytu na produkty i usługi w sektorach powiązanych (m.in. produkcja materiałów budowlanych, mebli, sprzętu AGD i wyposażenia wnętrz, usługi transportowe i finansowe). To z kolei wywołuje dodatkowy popyt na pracę. Projektowana ustawa, znacząco zwiększająca finansowanie programów BSK i SBC, jest korzystna dla przedsiębiorców z tych sektorów, gdyż będzie wpływała pozytywnie na popyt na ich produkty i usługi. Przy czym należy brać pod uwagę, że na zagregowany popyt w największym stopniu będzie wpływała aktywność deweloperów i osób indywidualnych; według wstępnych danych GUS w 2024 r. na 199 931 oddanych do użytku mieszkań tylko 5729, tj. 2,9% stanowiły mieszkania czynszowe, komunalne i spółdzielcze⁵⁰. Nawet przy zaplanowanym przez Wnioskodawców zwiększeniu środków przeznaczonych na cele budownictwa społecznego i przy założeniu – o czym szerzej dalej – że zaplanowane w projekcie kwoty zostaną rzeczywiście wydatkowane, nadal będą one stanowiły tylko kilka procent wartości segmentu mieszkaniowego całego rynku budowlanego (w 2024 r. jego wartość była szacowana na ok. 107 mld zł)⁵¹. Planowane rozwiązanie pomoże ograniczyć negatywne skutki niższego popytu dla wskazanych kategorii przedsiębiorców w przypadku wystąpienia sytuacji zmniejszonej aktywności budowlanej inwestorów prywatnych.

Projekt ustanawia podstawę prawną do wydatkowania w całości środków z rezerwy celowej poz. 39 *Uzupełnienie wydatków na zadania w obszarze mieszkalnictwa* w części 83 – Rezerwy celowe w załączniku 2 do ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r.⁵², które w innym przypadku mogłyby pozostać

⁴⁸ ID ankiety: 15734.

⁴⁹ ID ankiety: 15304.

⁵⁰ *Budownictwo mieszkaniowe w okresie styczeń-grudzień 2024 r.*, Główny Urząd Statystyczny, 23 stycznia 2025 r., s. 1, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-grudzien-2024-roku/5,159.html>

⁵¹ *Rynek budowlany w Polsce 2025–2032*, Spectis, <https://spectis.pl/rynek-budowlany-w-polsce>.

⁵² Dz. U. 2025 poz. 63.

częściowo nierozdysponowane⁵³. Projektowany zwiększany limit wydatków państwa tylko na program BSK (4943,3 mln zł) znacząco przekracza bowiem środki ujęte w tej rezerwie celowej (2066,5 mln zł) i w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo (1000 mln zł)⁵⁴. Z danych Banku Gospodarstwa Krajowego, który jest operatorem programu, przekazanych w styczniu br. do Ministerstwa Rozwoju i Technologii wynika, że łączna wartość wniosków o wsparcie finansowe wynosiła wtedy 3,64 mld zł. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że środki przekazywane z budżetu państwa do Funduszu Dopłat w latach 2018–2024 z przeznaczeniem na realizację programu BSK były, poza rokiem 2018, niższe niż limity ustawowe (tabela 1). Wysokość dopłat zależała m.in. od liczby złożonych wniosków, stanu wolnych środków funduszu (na co wpływały zwroty środków od beneficjentów, którzy zrezygnowali z inwestycji) i, od 2021 r., od pozytywnych decyzji Ministra Finansów w odpowiedzi na składane wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej.

Tabela 1. Limity wydatków na zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie programu BSK z budżetu państwa oraz rzeczywiste zasilenie

Rok	Limit wydatków w ustawie (w mln zł)	Rzeczywiste zasilenie (w mln zł)	Rzeczywiste zasilenie (w %)
2018	210	210	100
2019	500	0	0
2020	500	112,1	22,4
2021	1000	195,2	19,5
2022	1000	731,7	73,2
2023	1500	1302,5	86,8
2024	2000	1490*	74,5

* Dane wstępne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 21 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw oraz danych Departamentu Mieszkalnictwa Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

Liczba wybudowanych mieszkań w ramach finansowego wsparcia z Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie programu BSK będzie zależała od:

- rzeczywistego poziomu środków przekazywanych na realizację programu BSK (a nie tylko od maksymalnego limitu wydatków wskazanego ustawą),
- rodzaju wspieranych inwestycji (budowa lokali mieszkalnych w nowych budynkach, modernizacja, adaptacja lub budowa lokali mieszkalnych w remontowanych lub przebudowywanych istniejących budynkach oraz

⁵³ Np. w 2023 r. z łącznej kwoty rezerw celowych wynoszącej 70 707 494 tys. zł rozdysponowano 52 051 982 tys. zł (tj. 73,6%). Zob. *Sprawozdanie z rozdysponowania rezerw celowych budżetu państwa w 2023 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, czerwiec 2024 r., s. 1.

⁵⁴ *Informacja o projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok. Część 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Warszawa, październik 2024 r., s. 11.

utworzenie noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń)⁵⁵,

- lokalizacji inwestycji, zastosowanych technologii oraz cen materiałów i robót budowlanych,
- powierzchni wybudowanych lokali mieszkalnych,
- terminów realizacji planowanych inwestycji.

Biorąc pod uwagę dużą liczbę czynników obarczonych znacznym poziomem zmienności i niepewności wiarygodne oszacowanie wpływu projektowanych regulacji na gospodarkę w ujęciu pieniężnym i na rynek pracy nie jest możliwe.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie wniesiono istotnych uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Wnioskodawcy w DSR na str. 9 przedstawiają w ujęciu tabelarycznym skutki finansowe projektu w okresie do 2030 r. Wskazują na konieczność zwiększenia wydatków budżetu państwa na łączną kwotę 46 339 mln zł, z których 44 000 mln zł ma przyczynić się do zwiększenia dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego (JST). Kwota zaś 2 339 mln zł, jak można się domyśleć po analizie OSR rządowego projektu ustawy UA7 znajdującego się na stronie Rządowego Centrum Legislacji (na dzień 23.08.2024), stanowi wymagane zwiększenie limitu wydatków dla sfinansowania dopłat do rat dla złożonych wniosków bezpiecznych kredytów 2% wg prognozowanych dopłat wpisanych do ewidencji wg stanu na dzień 26 lutego 2024 r.⁵⁶ W efekcie zatem Wnioskodawcy przewidują ujemne saldo dla sektora finansów publicznych w okresie ośmiu lat na łączną kwotę 2 339 mln zł.

Wnioskodawcy w DSR (na str. 10) wskazali, iż wydatki budżetu państwa na zasilenie Funduszu Dopłat, na realizację rządowego programu budownictwa socjalnego i komunalnego (BSK) i rządowego programu preferencyjnych kredytów dla inwestorów społecznego budownictwa czynszowego (SBC); zostały jednocześnie zaliczone jako oszczędność jednostek samorządu terytorialnego (a więc ujęte ze znakiem minus)⁵⁷, tj. środki, których gmina nie wyda, będąc zobligowaną do realizacji zadania własnego, jakim jest zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności⁵⁸.

⁵⁵ Zob. *Efekty rzeczowe – Program Budownictwa Socjalnego i Komunalnego, Bank Gospodarstwa Krajowego*, <https://www.bgk.pl/samorzady/mieszkalnictwo/bezwrotne-wsparcie-budownictwa-z-funduszu-doplat/#c32238>.

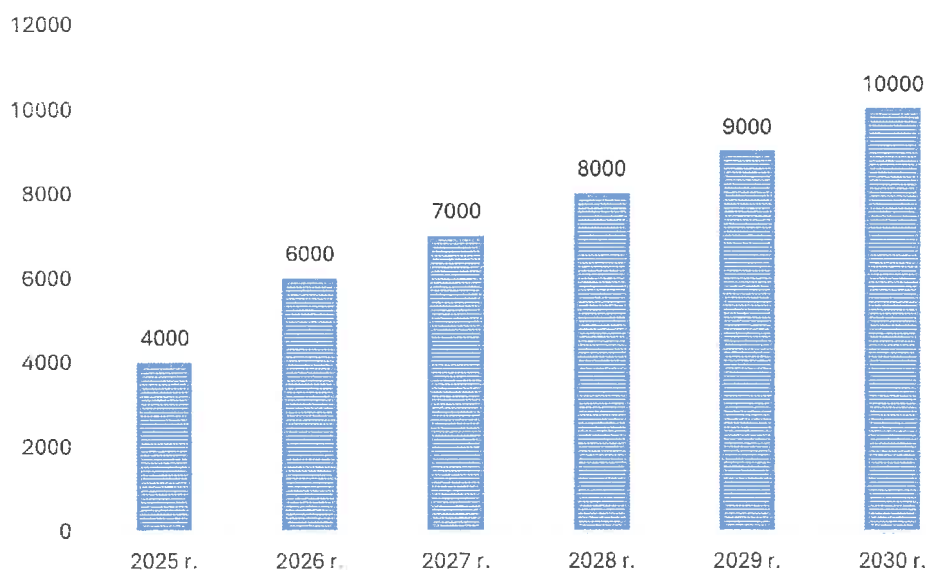
⁵⁶ Zob. str. 21 Oceny Skutków Regulacji UA7. Projekt po Komisji Prawniczej. (dostęp: 26 lutego 2025 r.; ta sama data dostępu przy innych źródłach internetowych).

⁵⁷ Co może budzić wątpliwości z matematycznego punktu widzenia, w którym: dochody – wydatki = saldo. Niemniej jednak podobnie przyjmowano w Ocenie Skutków Regulacji UA7.

⁵⁸ Wnioskodawcy wskazują, że w zakresie programu BSK finansowe wsparcie jest udzielane jako bezzwrotny grant dla samorządu, natomiast w odniesieniu do programu SBC środki zasilające Fundusz Dopłat, stanowią dopłatę dla BGK do oprocentowania preferencyjnego (płaconego przez inwestora, którego właścicielem jest zazwyczaj samorząd – WIBOR 3M). Jak również to, że pomimo różnego charakteru wsparcia udzielanego w ramach obu programów, dopłata w ramach programu SBC również stanowi oszczędność JST. W przypadku, gdyby spółka gminna chciała finansować swoją działalność kredytami komercyjnymi, musiałaby pokryć oprocentowanie kredytu w całości. Zatem pomimo, iż środki

Tak przedłożone skutki mogą rodzić wątpliwości, bowiem Wnioskodawcy nie wyjaśniają dlaczego w skutkach finansowych projektowanych rozwiązań uwzględniają kwotę dla sfinansowania dopłat do rat bezpiecznych kredytów 2% dla złożonych wniosków na dzień 26 lutego 2024 r.⁵⁹ Niemniej jednak dokonując analizy zaproponowanych przepisów można wskazać, iż projekt może wywołać obciążenie dla budżetu państwa w latach 2025-2030 w kwocie do 44 000 mln zł, która to kwota zostanie przekazana do jednostek samorządu terytorialnego (zostanie wykazana jako ich dochód i wydatek). Jest to limit maksymalny, ale jak wskazuje praktyka wykonanie z różnych powodów bywa niższe (zob. cz. VII niniejszej opinii). Skutki dla poszczególnych lat związane ze zmianą konkretnych przepisów przedstawione zostały na załączonych poniżej wykresie i tabeli.

Wykres. Wydatki budżetu państwa wynikające z projektu ustawy w kolejnych latach w okresie 2025-2030 (w mln zł)



trafiają jednocześnie do BGK jako „cena” za preferencyjne oprocentowanie oferowane inwestorom przez Bank, w powyższych skutkach budżetowych zostały również wykazane jako skutek dla JST.

⁵⁹ Po analizie projektu poselskiego i po rozmowie z koordynatorem merytorycznym projektu UA7 Panią Anną Banaszkiewicz-Malik główną specjalistką w Departamencie Mieszkalnictwa w Ministerstwie Rozwoju i Technologii należy uznać, iż kwota ta nie dotyczy niniejszego projektu poselskiego (zawartego w druku sejmowym nr 1078).

Tabela 2. Skutki finansowe projektu ustawy

Limit BSK (zwiększenie w 2025 r. o 3 943,3 mln zł)				Nowe limity BSK na lata 2026-2030 (łącznie na kwotę 39 454,5 mln zł)			
Art. 1				Art.2			
Lata	Ustawa mln zł	Projekt mln zł	Różnica mln zł	Lata	mln zł		
2018 r.	210,0	210,0	0	2026 r.	5 627,0		
2019 r.	500,0	500,0	0	2027 r.	6 896,5		
2020 r.	500,0	500,0	0	2028r.	7 931,0		
2021 r.	1 000,0	1 000,0	0	2029 r.	9 000,0		
2022 r.	1 000,0	1 000,0	0	2030 r.	10 000,0		
2023 r.	1 500,0	1 500,0	0	SUMA	39 454,5		
2024 r.	2 000,0	2 000,0	0				
2025 r.	1 000,0	4 943,3	3 943,3				
SUMA	7 710,0	11 653,3	3 943,3				
w ustawie (we wstępie przepisu)	7 210,0	11 153,3	3 943,3				

Limit SBC (zwiększenie w 2025 r. o 56,7 mln zł i wprowadzenie limitu w 2026 r. w kwocie 344,6 mln zł)				Pomoc państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (dodatkowe wydatki na dopłatę dla BGK do preferencyjnego oprocentowania kredytów w okresie 2026-2028 w kwocie 200,9 mln zł)			
Art.3 SBC				Art.4 SBC			
Lata	Ustawa mln zł	Projekt mln zł	Różnica mln zł	Rok	mln zł		
2016 r.	1,5	1,5	0	2026r.	344,6		
2017 r.	7,2	7,2	0				
2018 r.	12,8	12,8	0				
2019 r.	18,2	18,2	0				
2020 r.	346,2	346,2	0				
2021 r.	73,2	73,2	0				
2022 r.	73,2	73,2	0				
2023 r.	73,2	73,2	0				
2024 r.	73,2	73,2	0				
2025 r.	73,2	129,9	56,7				
SUMA	751,9	808,6	56,7				
SUMA wszystkich pozycji (Art. 1-5) w mln zł					44 000,0		

Art. 5			
Lata	Ustawa mln zł	Projekt mln zł	Różnica mln zł
2023 r.	80,6	80,6	0,0
2024 r.	45,8	45,8	0,0
2025 r.	48,5	48,5	0,0
2026 r.	55,0	83,4	28,4
2027 r.	63,9	167,4	103,5
2028 r.	0,0	69,0	69,0
SUMA	293,8	494,7	200,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu ustawy.

W odniesieniu do efektów mnożnikowych projektu należy zauważyć, że w krótkim okresie projekt nie powinien mieć większego wpływu na przyrost dochodów podatkowych do budżetu państwa z tytułu realizacji programów BSK i SBC. Wynikać to może z tego, że tak ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych⁶⁰, jak i od osób prawnych⁶¹ przewidują zwolnienia od podatku przychodów z budynków mieszkalnych oddanych do użytku w ramach realizacji programów rządowych i samorządowych dotyczących budownictwa społecznego, jeżeli zwolnienie to stanowi rekompensatę spełniającą warunki określone w decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym⁶². Ustawa o podatku od towarów i usług⁶³ przewiduje także zwolnienia lub preferencyjne stawki opodatkowania w odniesieniu do najmu⁶⁴. Ponadto, osoby korzystające z takiego najmu to osoby z założenia o niskich dochodach, a ich wydatki związane z wyposażaniem mieszkania mogą być rozłożone w czasie, m.in. z powodu zakupów w ramach ratalnych kredytów. Natomiast w dłuższym okresie rozwój budownictwa, w tym także w ramach BSK i SBC, może przyczynić się do rozwoju lub utrzymania funkcjonowania określonych branż przemysłu i tym samym ich wpłat do budżetu państwa. Ostateczny efekt uzależniony będzie m.in. od ilości wybudowanych domów i mieszkań oddawanych do użytku⁶⁵.

W odniesieniu do źródeł finansowania projektowanych zmian należy podkreślić, że z uwagi na fakt, iż proponowane przez Wnioskodawców przepisy oznaczają zwiększenie wydatków budżetu państwa na realizację programów BSK oraz SBC (co *de facto* będzie oznaczać transfer środków do budżetów JST), może zaistnieć konieczność pozyskania dodatkowych dochodów w budżecie państwa

⁶⁰ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.).

⁶¹ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 2805, ze zm.).

⁶² Dz. Urz. UE.L 7 z 11.01.2012, str. 3, Zob. art. 30g ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i art. 24b ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, a także [0111-KDIB2-1.4010.27.2020.AT, Opodatkowanie przychodu ze środka trwałego będącego budynkiem. - Pismo wydane przez: Dyrektor... - OpenLEX](#).

⁶³ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361, ze zm.).

⁶⁴ Zob. art. 43 ust. 1 pkt 36 ustawy o podatku od towarów i usług, a także Pismo z dnia 23 sierpnia 2021 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej 0114-KDIP4-3.4012.335.2021.2.MP Zwolnienie z VAT usług najmu mieszkań. Odsprzedaż mediów, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/pisma-urzedowe/0114-kdip4-3-4012-335-2021-2-mp-zwolnienie-z-vat-uslug-185169249>, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/najem-a-vat-gdy-w-transakcji-uczestniczy-posrednik>.

⁶⁵ Zob. Raport EY Polska: Rośnie znaczenie branży cementowej dla budownictwa, gospodarki i budżetu państwa, z dnia 23 stycznia 2025. <https://www.polskicement.pl/raport-ey-polska-rosnie-znaczenie-branzy-cementowej-dla-budownictwa-gospodarki-i-budzetu-panstwa/>.

W 2024 r. odnotowano wzrost mieszkań komunalnych, których budowę rozpoczęto (aczkolwiek w relacji do innych form budownictwa stanowiły one niewielki udział). Zob. Budownictwo mieszkaniowe w okresie styczeń-grudzień 2024 r., GUS, 23.01.2025 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-okresie-styczen-grudzien-2024-roku,5,159.html>.

w celu sfinansowania tych wydatków lub dokonania oszczędności na innych wydatkach. Zwiększenie deficytu budżetowego może być bowiem trudne w sytuacji, gdy Polska znajduje się w unijnej procedurze nadmiernego deficytu.

W trakcie przeprowadzanych konsultacji społecznych projektu pojawiały się opinie wskazujące m.in. na to, że *ustawa jest szkodliwa i wprowadza kolejne obciążenia podatkowe na pracujących Polaków⁶⁶, ustawa wpłynie na zwiększenie wydatków państwa, a co za tym idzie na konieczność wykreowania nowego pieniądza w gospodarce, co wpłynie na spadek jego siły nabywczej⁶⁷.*

W kontekście realizowanej ustawy budżetowej na rok 2025 należy zauważyć, że dodatkowe limity na zasilenie Funduszu Dopłat w 2025 r. proponowane w projekcie wykraczają poza kwoty ujęte na te zadania w ustawie budżetowej⁶⁸.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie powinien powodować zwiększenia wydatków administracyjnych w budżecie państwa, bowiem jego celem jest jedynie ustalenie zwiększonych maksymalnych limitów na zasilenie Funduszu Dopłat. Natomiast w kosekwencji ewentualnych zwiększonych środków przekazywanych do Funduszu może wzrosnąć obciążenie administracyjne w Banku Gospodarstwa Krajowego, który nim zarządza. Wraz ze wzrostem wydatków na programy BSK i SBC może bowiem rosnąć liczba zgłaszanych wniosków, co wymagać będzie dodatkowego monitorowania inwestycji objętych wsparciem finansowym z Funduszu Dopłat oraz weryfikowania prawidłowości rozliczenia udzielonego wsparcia.

Zwiększenie możliwości finansowania zadań ze środków Funduszu Dopłat może pociągnąć za sobą także większe zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przygotowywania wniosków o środki z Funduszu.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne:

- 1) Projektowane rozwiązania normatywne są zasadniczo spójne pod względem systemowym i terminologicznym z dotychczasowymi regulacjami, chociaż budzą pewne zastrzeżenia co do ich zgodności z zasadami prawidłowej legislacji.

⁶⁶ ID ankiety: 52228, 52229.

⁶⁷ ID ankiety: 53729.

⁶⁸ W części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo w rozdz. 70022 – Fundusz Dopłat planuje się kwotę 1 148 800 tys. zł, zaś w części 83 – Rezerwy celowe, poz. 39 „Uzupełnienie wydatków na zadania w obszarze mieszkalnictwa” planuje się kwotę 2 066 516 tys. zł, która mogłaby być źródłem finansowania dla rozwiązań proponowanych w projekcie.

- 2) Zawartość projektowanej ustawy jest miejscami niezgodna z tekstem jej uzasadnienia i treścią deklarowanych skutków regulacji.
- 3) Krótki termin wejścia w życie projektu ustawy określony w art. 6 stanowi prawnie dopuszczalny – na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – wyjątek od generalnej zasady ujętej w art. 4 ust. 1 tej ustawy, w myśl której *vacatio legis* powinno wynosić czternaście dni.
- 4) Nieuwzględnienie w projekcie ustawy rozwiązań przejściowych i dostosowujących nie budzi zastrzeżeń w kontekście przedmiotu jego regulacji.
- 5) Należy założyć, że projektowane rozwiązania będą skutkować koniecznością dokonania zmiany rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania.
- 6) Projekt ustawy nie budzi zastrzeżeń w kwestii jego zgodności z Konstytucją RP.

2. Skutki społeczne: Projekt zakłada zwiększenie finansowania budowy mieszkań dostępnych dla osób, które nie są w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych na rynku najmu komercyjnego ani nie mają możliwości zakupu mieszkania (np. z powodu braku zdolności kredytowej). Pozytywne skutki społeczne projektu wynikać będą z poprawy sytuacji mieszkaniowej dodatkowej liczby gospodarstw domowych. Jednak skala tego oddziaływania będzie zależeć od efektywności działania beneficjentów dofinansowywanych programów BSK i SBC, czyli przede wszystkim samorządów i tworzonych przez nie podmiotów realizujących inwestycje w zakresie budownictwa socjalnego. Konsultacje projektu pokazały, że polityka mieszkaniowa w odbiorze społecznym stanowi przedmiot głębokich sporów dotyczących celowości, skali i efektywności stosowanych narzędzi wsparcia.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja zapewnia dodatkowe środki na zasilenie Funduszu Dopłat celem finansowania programów budownictwa socjalnego, komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego, a tym samym wzmocni popyt na produkty i usługi przedsiębiorców z sektora budownictwa mieszkaniowego i sektorów powiązanych. Jednak biorąc pod uwagę, że rzeczywisty poziom dopłat i sposób ich wykorzystania są uzależnione od dużej liczby zmiennych czynników wiarygodne oszacowanie wpływu projektowanej regulacji na gospodarkę w ujęciu pieniężnym oraz na rynek pracy nie jest możliwe.

4. Skutki finansowe: Projekt ustawy zakłada zwiększenie limitu wydatków budżetu państwa o około 44 mld zł w okresie 2025-2030. Środki te przeznaczone zostaną dla jednostek samorządu terytorialnego m.in. na realizację ich zadań własnych związanych z budownictwem społecznym i komunalnym. W krótkim okresie nie należy się spodziewać dodatkowych wpływów do budżetu z podatków wynikających ze zdynamizowania budownictwa dzięki programom BSK i SBC. W celu pokrycia tych wydatków konieczne może być natomiast zwiększenie ogólnych wpływów

podatkowych lub dokonanie oszczędności w innych wydatkach budżetu państwa, bowiem zwiększanie deficytu budżetowego może być utrudnione w sytuacji, gdy Polska znajduje się w unijnej procedurze nadmiernego deficytu.

5. Rozwiązania zagraniczne: Polityka mieszkaniowa państw europejskich charakteryzuje się daleko idącym zróżnicowaniem pod względem organów publicznych i innych podmiotów zaangażowanych w jej prowadzenie, obywateli będących jej odbiorcami, instrumentów wspierających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych oraz sposobów finansowania budownictwa. Jeśli chodzi o liczbę nowych lokali społecznych, to przykładowo w Danii (populacja: 5,8 mln) w 2021 r. powstało 4,6 tys. mieszkań społecznych, zaś we Francji (populacja: 68 mln) – 88 tys. (dla kontekstu: przykładowo program społecznego budownictwa czynszowego zakłada powstanie 30 tys. lokali w ciągu dziesięciu lat).

Autorzy:

Marcin Fryźlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

dr Paweł Marek Woroniecki, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Zofia Szpringer, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/