



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1318
Warszawa, 15 maja 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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

- o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Annę Marię Żukowską.

(-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Jacek Czerniak; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Daria Gosek-Popiołek; (-) Katarzyna Kotula; (-) Piotr Kowal; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Marcin Kulasek; (-) Łukasz Litewka; (-) Wanda Nowicka; (-) Dorota Olko; (-) Arkadiusz Sikora; (-) Wiesław Szczepański; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Tomasz Trela; (-) Katarzyna Ueberhan; (-) Joanna Wicha; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Anna Maria Żukowska.

USTAWA

z dnia... 2025 r.

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych

Art. 1. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 t.j.) w art. 68 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w ust. 1 uchyla się pkt 7;
- 2) uchyla się ust. 1a;
- 3) ust. 2 otrzymuje brzmienie:
„2. Jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu.”;
- 4) w ust. 2a uchyla się pkt 1, 4 i 5;
- 5) uchyla się ust. 2b i 2d.

Art. 2. W ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725 t.j.) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 2 w ust. 1 pkt 13 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje pkt 14 w brzmieniu:
„14) osobie starszej – należy przez to rozumieć osobę, o której mowa w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1705 oraz Dz. U. z 2024 r. poz. 834).”
- 2) w rozdziale 3 po art. 21c dodaje się art. 21d w brzmieniu:
„Art. 21d. 1. Nabywając do mieszkaniowego zasobu gminy lokal mieszkalny od osoby starszej, w umowie przenoszącej własność tego lokalu, gmina może zobowiązać się do wynajęcia tej osobie wskazanego lokalu mieszkalnego należącego do mieszkaniowego zasobu gminy, w tym lokalu nabywanego w ramach tej umowy.
2. Do umowy najmu zawieranej z osobą starszą w wyniku realizacji zobowiązania, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się art. 21 ust. 3 pkt 1 w zakresie kryterium wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu należącego do mieszkaniowego zasobu gminy, art. 21a-21c oraz art. 691 Kodeksu cywilnego.”;

Art. 3 W ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 304 t.j.) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 3 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Jeżeli przedmiotem przedsięwzięcia, o którym mowa w ust. 1 pkt 5 albo 6, są lokale mieszkalne nabywane na zasadach, o których mowa w art. 21d ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, finansowego wsparcia udziela się w przypadku, gdy zapłata ceny następuje w nie więcej niż 240 ratach miesięcznych, płatnych od dnia przeniesienia własności lokalu na gminę.”;

2) w art. 18 po ust. 1a dodaje się ust. 1aa w brzmieniu:

„1aa. W przypadku gdy przedmiotem finansowego wsparcia, o którym mowa w ust. 1 pkt 5 albo 6, są lokale mieszkalne nabywane na zasadach, o których mowa w art. 21d ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a zapłata ceny następuje w ratach, beneficjent, przedkłada Bankowi rozliczenie sprzedaży lokalu i harmonogram spłaty tych rat, w terminie 90 dni od dnia przeniesienia własności.”.

Art. 4. Do nieruchomości nabytych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, przepisy art. 68 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 i 4, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

Uzasadnienie

Od początku lat 90 polski zasób komunalny systematycznie się zmniejsza, ponieważ gminy sprzedawały mieszkania z wysokimi bonifikatami, uzasadniając to wówczas brakiem środków na remonty. Efekt jest dziś widoczny gołym okiem, liczba lokali komunalnych spadła z prawie dwóch milionów do niespełna ośmiuset tysięcy, przy oddanych do użytku ponad 45 tys. nowych mieszkań komunalnych. Gminy, zachęczone prawną możliwością obniżenia ceny nawet o 90%, wyprowadziły setki tysięcy lokali z mienia publicznego, co potwierdzają zarówno dane GUS, jak i raport Najwyższej Izby Kontroli. Charakterystyczny przykład Krakowa pokazuje skalę zjawiska, gdzie kilkaset mieszkań sprzedanych po cenie rynkowej dało podobny dochód jak kilka tysięcy sprzedanych z rabatem sięgającym dziewięćdziesięciu kilku procent.

Równolegle pojawił się poważny problem społeczny dotyczący seniorów. Osoby, które ukończyły 60. rok życia, często samotne i dysponujące niewielkimi świadczeniami, bywają ofiarami wyłudzeń, pod pozorem pomocy przenoszą własność mieszkania na nieuczciwe podmioty. Jednocześnie wielu starszych właścicieli żyje na granicy ubóstwa, mają cenny lokal, lecz brakuje im pieniędzy na codzienne potrzeby. Obowiązujące dziś przepisy nie pozwalają gminie kupić ich mieszkania w rozłożeniu płatności na raty, bo wsparcie z Funduszu Dopłat trzeba rozliczyć w ciągu zaledwie 60 dni, co praktycznie uniemożliwia elastyczne uregulowanie ceny.

Projekt ustawy zmienia tę logikę, eliminując przyczynę wyprzedaży. Likwiduje uprawnienie rad gmin do stosowania bonifikat przy sprzedaży lokali, co zmusza samorządy do wyceniania mienia po wartości rynkowej lub pozostawienia go w zasobie mieszkaniowym. Dzięki temu publiczne pieniądze wydane na budowę lub modernizację nie będą traciły na wartości w momencie sprzedaży.

Równocześnie projekt wprowadza specjalną ochronę dla osób starszych. Definiuje „osobę starszą” na gruncie ustawy o osobach starszych i pozwala gminie wykupić od niej mieszkanie z jednoczesnym zawarciem umowy najmu na czas nieoznaczony w tym samym lokalu. Senior nadal mieszka „u siebie”, ale otrzymuje wypłatę ceny mieszkania, jednorazowo lub w maksymalnie 240 miesięcznych ratach. W takiej umowie nie stosuje się progów dochodowych, weryfikacji majątkowej ani rygorów powierzchniowych, a prawo najmu nie przechodzi już na spadkobierców, co zabezpiecza interes gminy. Państwo może dofinansować do 50 proc. takiego zakupu z Funduszu Dopłat; samorząd poprawia strukturę zasobu, a seniorzy zyskują bezpieczne źródło dodatkowych środków bez ryzyka oszustwa.

Oczekiwane skutki społeczne i ekonomiczne są dwojakie. Po pierwsze, zahamowanie prywatyzacji wzmocni mieszkalnictwo publiczne i zwiększy dostępność lokali dla rodzin o niskich dochodach. Po drugie, nowy mechanizm wykupu stworzy seniorom bezpieczną poduszkę finansową i zapobiegnie dramatycznym przypadkom utraty dachu nad głową, jednocześnie dając gminom tańszą niż budowa drogę do poszerzenia zasobu. Nie przewiduje się przy tym wpływu na regulacje unijne, ponieważ materię projektu w całości reguluje prawo krajowe. Projekt pozostaje także neutralny dla mikro i małych przedsiębiorców – nie nakłada na nich nowych obowiązków ani kosztów, a rynek budowlany

i remontowy może nawet skorzystać na zwiększonym zapotrzebowaniu gmin na modernizację nowo nabytych lokali.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)

projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Anna-Maria Żukowska

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Rozwiązywane problemy:

I. Prywatyzacja mieszkań komunalnych z bonifikatą

Od 1990 roku sukcesywnie zmniejsza się liczba mieszkań komunalnych w Polsce. W 1990 r. w mieszkaniowym zasobie gmin (MZG) znajdowało się 1,98 mln lokali – do 2022 roku liczba ta spadła do poziomu 778 tys. Oznacza to znaczne uszczuplenie zasobu mieszkań przeznaczonych dla rodzin, które uzyskują za niskie dochody, aby zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na zasadach rynkowych.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) polskie gminy sprzedały w latach 2003-2022 co najmniej 623.260 lokali mieszkalnych – w tym samym okresie oddając do użytku jedynie 45.677 nowych mieszkań komunalnych. Dążenie samorządów gminnych do sprzedaży mieszkań komunalnych miało swoje uzasadnienie w latach 90. i 2000., kiedy nie funkcjonowały rządowe programy bezzwrotnego wsparcia na remonty i termomodernizację zasobu komunalnego, a przywrócone w 1990 roku gminy nie miały odpowiednich środków, aby utrzymywać starzejący się i zdekapitalizowany zasób w należyтым stanie technicznym. Obecnie samorządy mogą jednak korzystać z wielu programów wsparcia finansowego na remont, modernizację i poprawę efektywności energetycznej lokali i budynków mieszkalnych (m.in. z rządowego programu Budownictwo Socjalne i Komunalne (BSK), z pomocy finansowej w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR) czy z programów europejskich).

W przypadku, gdy gmina sprzedaje w trybie bezprzetargowym lokal komunalny na rzecz najemcy, z którym zawarła umowę najmu na czas nieoznaczony, cenę nieruchomości ustala się zasadniczo w wysokości nie niższej niż jej wartość rynkowa (art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 21

sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, dalej: UGN). Warto jednak dodać, że rada gminy może (ale nie musi) skorzystać z prawa do udzielenia bonifikat od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ww. ustawy na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 68 ust.1 pkt 7 UGN.

GUS i Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT) nie zbierają danych dotyczących sprzedaży z bonifikatą lokali wchodzących w skład MZG. Z raportu Najwyższej Izby Kontroli (NIK) z 2022 roku dotyczącego sprzedaży mieszkań komunalnych wynika jednak, że jest to proceder powszechny (w 18 z 20 kontrolowanych jednostek rady gminy podjęły uchwały ws. sprzedaży mieszkań w trybie bezprzetargowym i wielkości udzielanych bonifikat), a bonifikaty udzielane przez rady gmin są stosunkowo wysokie (w 15 z 20 gmin wysokość możliwej do uzyskania bonifikaty przekraczała 90 proc. ustalonej wartości lokalu). Aż 58 proc. mieszkań sprzedanych w gminach, które były objęte kontrolą za lata 2016-2021, sprzedano z bonifikatą wynoszącą co najmniej 90 proc., a więc za dziesięć lub mniej procent ich wartości rynkowej.

Konkretnym przykładem obrazującym skalę stosowania bonifikat przy sprzedaży mieszkań komunalnych stanowi miasto Kraków. Łącznie w latach 2009-2024 Gmina Miejska Kraków sprzedała 8.543 lokali mieszkalnych, w tym 8.193 lokali w trybie bezprzetargowym (tj. na rzecz najemców, z bonifikatą) oraz 350 mieszkań w trybie przetargowym (a więc za cenę rynkową). Średnia cena jednego lokalu sprzedanego w trybie bezprzetargowym wynosiła 26.753 zł – jest to wielokrotnie mniej od średniej ceny uzyskanej w trybie przetargu (458.403 zł za mieszkanie). Ze sprzedaży z bonifikatą niespełna 8,2 tys. lokali mieszkalnych samorząd krakowski uzyskał łączne przychody w wysokości 219.189.573,00 zł – tymczasem przychód ze sprzedaży 350 (!) mieszkań w trybie przetargowym wynosił aż 160.441.178,50 zł.

Z jednej strony budżet państwa pokrywa za pośrednictwem Funduszu Dopłat nawet do 85 proc. kosztów budowy nowych mieszkań komunalnych, z drugiej strony ustawodawca de facto zezwala na sprzedaż mieszkań komunalnych za 50, 10, a w skrajnych przypadkach nawet jeden procent wartości nieruchomości (dla przykładu: w dniu 24 października 2024 r. rada gminy Jaworzyna Śląska podjęła uchwałę określającą bonifikatę na zakup mieszkania komunalnego na poziomie 99 proc.). Projekt ustawy ma na celu zakończenie tej paradoksalnej, a z perspektywy interesu publicznego – niesprawiedliwej społecznie i wręcz niegospodarnej sytuacji.

II. Wyłudzenie od osób powyżej 60. roku życia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego

W ostatnich latach pojawiły się w przestrzeni medialnej informacje na temat przypadków wyłudzeń od osób starszych tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego. Emerytki i emeryci, nierzadko samotni i zagubieni życiowo, przenoszą własność należących do nich nieruchomości na osoby niespokrewnione, które – pod fałszywym pretekstem niesienia pomocy – działają w złej wierze i na szkodę poszkodowanych seniorów i seniorów. W wielu przypadkach osoby starsze nawet nie są świadome przeniesienia własności i żyją z błędnym przekonaniem, iż użytkowane przez nich lokale wciąż stanowią ich własność.

III. Stworzenie seniorkom i seniorom otrzymującym niskie świadczenia emerytalne bądź rentowe, a posiadającym mieszkanie własnościowe bezpiecznej przestrzeni finansowej w jesieni życia

Polski model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych oparty jest o własność prywatną. Miliony Polek i Polaków wykupiło za ułamek wartości mieszkanie z zasobu komunalnego albo spółdzielczego. Własność mieszkania w takim przypadku nie jest świadectwem dobrych zarobków w czasie aktywności zawodowej (i w konsekwencji wysokiej emerytury), a szansą,

którą wykorzystali. Powszechnym zjawiskiem staje się sytuacja, w której seniorka bądź senior będący właścicielem mieszkania o dużej wartości nie może sobie pozwolić na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, w tym kosztów ogrzewania czy energii elektrycznej w mieszkaniu. Model zabezpieczenia emerytalno-rentowego w naszym kraju powoduje, że nie jest powszechne niesienie pomocy seniorkom i seniorom przez ich najbliższych. Często źródłem takiej sytuacji jest niechęć osób starszych do „sprawiania problemu” dzieciom i proszenia ich o pomoc. Wiele emerytek i emerytów nie ma też osób bliskich, których może prosić o pomoc, stąd mimo dysponowania sporym majątkiem swoją jesień życia przeżywają w biedzie.

Opis proponowanych rozwiązań:

I. Prywatyzacja mieszkań komunalnych z bonifikatą

W **art. 1** projektu wnioskodawca proponuje zniesienie możliwości ustanowienia przez wojewodę, sejmik, radę powiatu lub radę gminy bonifikaty przy sprzedaży lokalu mieszkalnego, poprzez uchylenie art. 68 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2024 poz. 1145 t.j.) oraz przepisów w tej ustawie, które odwołują się do tego przepisu.

II. Wyłudzenie od osób powyżej 60. roku życia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego + III. Stworzenie seniorkom i seniorom otrzymującym niskie świadczenia emerytalne bądź rentowe, a posiadającym mieszkanie własnościowe bezpiecznej przestrzeni finansowej w jesieni życia

W **art. 2** zawarto zmiany w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725 t.j.):

W **art. 2 pkt 1** wnioskodawca dodaje do słownika pojęć ustawowych definicję „osoby starszej”, która odnosi się do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1705).

Art. 2 pkt 2 wprowadza zmianę polegającą na dodaniu artykułu 21d. **Pkt 1** proponowanego artykułu 21d stanowi, że gmina, która zdecyduje się nabyć lokal mieszkalny należący do osoby starszej, może zobowiązać się do wynajęcia tejże osobie wskazanego lokalu komunalnego (w tym również i lokalu nabywanego w ramach tej umowy).

W **pkt 2** proponuje się niestosowanie wybranych przepisów ww. ustawy w odniesieniu do osób starszych, które sprzedały lokal mieszkalny gminie, mianowicie art. 21 ust. 3 pkt 1 (w zakresie kryterium wysokości dochodu kwalifikującego gospodarstwo domowe do najmu lokalu komunalnego), a także artykułów 21a (tj. możliwości wypowiedzenia umowy w przypadku przekroczenia normy powierzchni użytkowej lokalu), 21b (tj. konieczności złożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego w trakcie procesu ubiegania się o najem w ramach MZG) oraz 21c (tj. cyklicznej weryfikacji dochodowej najemców). Zmiany te mają na celu zwiększenie ochrony lokatorskiej seniorek i seniorów, którzy zdecydowały się na podpisanie umowy najmu na czas nieoznaczony na lokal mieszkalny, który poprzednio sprzedali gminie (lub na lokal zastępczy). Ponadto wnioskodawca proponuje, aby do umowy najmu zawieranej z ww. osobą starszą nie miał zastosowania art. 691 Kodeksu cywilnego.

W **art. 3** zawarto zmiany w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 304 t.j.):

W **art. 3 pkt 1** projektu wnioskodawca proponuje dodanie artykułu 3a. Projektowany przepis stanowi, że przedsięwzięcia, w ramach których gmina kupuje od osób starszych lokale mieszkalne, mogą być objęte bezzwrotnym grantem z Funduszu Dopłat (w wysokości do 50 proc. kosztów przedsięwzięcia), o ile zapłata za zakup tychże lokali nastąpi w maksymalnie 240 ratach miesięcznych, płatnych od dnia przeniesienia własności lokalu na gminę. Rozwiązanie to pozwoli na elastyczne uregulowanie zasad płatności w umowie sprzedaży zawartej między gminą a osobą starszą – gmina może np. wypłacić seniorce/seniorowi 50 proc. ceny nieruchomości w momencie przeniesienia własności, a pozostałą płatność podzielić na 240 lub mniej rat miesięcznych; samorząd gminny będzie miał także możliwość podzielenia całej płatności za nieruchomość na 240 lub mniej równych, rosnących czy też malejących miesięcznych rat.

W **art. 3 pkt 2** proponuje się dodanie do art. 18 ustępu 1aa, stanowiącego, że beneficjent wsparcia, który pozyskał z Funduszu Dopłat bezzwrotny grant na przedsięwzięcie, w ramach którego nabył od osoby starszej lokal mieszkalny, zobowiązany jest do przedłożenia Bankowi Gospodarstwa Krajowemu rozliczenia sprzedaży lokalu i harmonogramu spłaty rat, w terminie 90 dni od przeniesienia własności. Dodanie tego przepisu jest konieczne, ponieważ w świetle obowiązujących przepisów beneficjent wsparcia zobowiązany jest do przedłożenia Bankowi „rozliczeni[a] faktycznie poniesionych kosztów przedsięwzięcia, w terminie 60 dni od dnia jego zakończenia” (art. 18 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy) – takie brzmienie przepisów wprost uniemożliwia zapłatę ceny nieruchomości w 240 ratach miesięcznych, a więc na przestrzeni maksymalnie dwudziestu lat.

Art. 4 dotyczy wejścia w życie projektowanych zmian. Co do zasady proponuje się, aby ustawa weszła w życie w terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przepisów artykułu 1, które z racji tego, że zostały już rozpoczęte czynności prawne związane ze sprzedażą mieszkań komunalnych z bonifikatą, powinien wejść w życie 1 stycznia 2027 roku.

Skutki braku zmiany stanu obecnego:

I. Prywatyzacja mieszkań komunalnych z bonifikatą

Niewprowadzenie proponowanych w projekcie ustawy ograniczeń w zakresie sprzedaży z bonifikatą mieszkań komunalnych skutkowałoby kontynuacją sprzedaży lokali wchodzących w skład MZG poniżej ceny rynkowej, co zaś wiązałoby się z negatywnymi skutkami finansowymi dla polskich gmin (znacznym uszczupleniem majątków gmin) i naruszeniem poczucia sprawiedliwości społecznej.

II. Wyłudzenie od osób powyżej 65. roku życia tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego

Brak przepisów ułatwiających prowadzenie gminnych programów wykupu mieszkań od samotnych osób starszych może skutkować w przyszłości przypadkami wyłudzenia od emerytek i emerytów tytułu prawnego do lokali mieszkalnych.

III. Stworzenie seniorkom i seniorom otrzymującym niskie świadczenia emerytalne bądź rentowe, a posiadającym mieszkanie własnościowe bezpiecznej przestrzeni finansowej w jesieni życia

Brak możliwości poprawy sytuacji materialnej seniorek i seniorów będących właścicielami mieszkania o dużej wartości, ale jednocześnie otrzymujących niskie świadczenie emerytalne

bądź rentowe skutkować będzie zagrożeniem ubóstwem tej grupy osób starszych w jesieni ich życia.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- Tak
- **Nie**

Nie, gdyż projekt ustawy precyzyjnie adresuje problemy opisane w rubryce *Związły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań*.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

a) Spójność projektowanych rozwiązań z dotychczasowymi regulacjami

Projektowane rozwiązania są spójne z dotychczasowymi regulacjami pod względem systemowym i terminologicznym. Zakaz sprzedaży z bonifikatą (nowo zbudowanych) lokali mieszkalnych sfinansowanych ze środków Funduszu Dopłat został także uwzględniony w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz niektórych innych ustaw (UA7), który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 18 marca 2025 r.

b) Zgodność projektu z Konstytucją RP

Projekt ustawy jest zgodny z Konstytucją RP. Wnioskodawca uwzględnił prawa nabyte osób, które dokonały zakupu lokal mieszkalnego z bonifikatą przed wejściem w życie projektu ustawy (tj. w zakresie zwrotu bonifikaty przed upływem okresu pięciu lat po sprzedaży lokalu).

c) Zgodność projektu z prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem międzynarodowym i europejskim.

d) Uzasadnienie proponowanego terminu wejścia w życie ustawy oraz projektowane rozwiązania przejściowe i dostosowujące

Co do zasady proponuje się, aby ustawa weszła w życie w terminie czternastu dni od dnia ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem przepisów artykułu 1, które z racji tego, że zostały już rozpoczęte czynności prawne związane ze sprzedażą mieszkań komunalnych z bonifikatą, powinny wejść w życie 1 stycznia 2027 roku.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Podmioty, na które oddziałuje projekt	Liczba podmiotów	Wpływ projektu na wskazane podmioty	Skutki projektu dla wskazanych podmiotów
Osoby powyżej 60. roku życia	9,9 mln osób (GUS, 2023)	Osoby powyżej 60. roku życia będą mogły sprzedać gminie mieszkanie będące ich własnością z	Możliwość sprzedaży lokalu mieszkalnego, przy jednoczesnej gwarancji zachowania prawa do

		zachowaniem prawa do zamieszkania w danym lokalu na warunkach najmu komunalnego.	zamieszkiwania w danym lokalu na warunkach najmu komunalnego, zwiększy dochody osób powyżej 60. roku życia bez ryzyka utraty poczucia bezpieczeństwa mieszkaniowego.
Gospodarstwa domowe zamieszkujące MZG	592,8 tys. gospodarstw domowych z aktywną umową najmu lokalu komunalnego (GUS, 2023)	Utrata prawa do wystąpienia z wnioskiem o zakup z bonifikatą lokalu wchodzącego w skład MZG.	Likwidacji ulegnie możliwość nabycia przez obecnego najemcę/najemczynię lokalu wchodzącego w skład MZG poniżej jego wartości rynkowej.
Gospodarstwa domowe zamieszkujące lokale będące własnością powiatów	Brak danych	Utrata prawa do wystąpienia z wnioskiem o zakup z bonifikatą lokalu mieszkalnego będącego własnością powiatów.	Likwidacji ulegnie możliwość nabycia przez obecnego najemcę/najemczynię lokalu mieszkalnego będącego własnością powiatów poniżej jego wartości rynkowej.
Gospodarstwa domowe zamieszkujące lokale wchodzące w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa	Brak danych	Utrata prawa do wystąpienia z wnioskiem o zakup z bonifikatą lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (z wyjątkiem tych lokali, których sprzedaż reguluje lex specialis).	Likwidacji ulegnie możliwość nabycia przez obecnego najemcę/najemczynię lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa poniżej jego wartości rynkowej (z wyjątkiem tych lokali, których sprzedaż reguluje lex specialis).

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Podmioty, na które oddziałuje projekt	Liczba podmiotów	Wpływ projektu na wskazane podmioty	Skutki projektu dla wskazanych podmiotów
Gminy w Polsce, w tym miasta na prawach powiatu	2.479	- Likwidacja możliwości uchwalenia przez radę gminy uchwały udzielającej bonifikaty na zakup lokalu wchodzącego w skład MZG. - Możliwość rozłożenia płatności za zakup lokalu mieszkalnego od osoby powyżej 60. roku życia na 240 miesięcznych rat.	- Zwiększenie dochodów gminy w przypadku sprzedaży lokalu wchodzącego w skład MZG. - Możliwość rozłożenia płatności za zakup lokalu mieszkalnego na maks. 240 miesięcznych rat zwiększy atrakcyjność tej formy powiększania MZG.

314 powiatów ziemskich w Polsce	314	Likwidacja możliwości uchwalenia przez radę powiatu uchwały udzielającej bonifikaty na zakup lokalu będącego własnością powiatu.	Zwiększenie dochodów powiatu w przypadku sprzedaży lokali będących własnością powiatu.
Skarb Państwa	1	Likwidacja możliwości wydania przez wojewodę zarządzenia udzielającego bonifikaty na zakup lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (z wyjątkiem tych lokali, których zasady sprzedaży reguluje lex specialis).	Zwiększenie dochodów Skarbu Państwa w przypadku sprzedaży lokalu wchodzącego w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Podmioty, na które oddziałuje projekt	Liczba podmiotów	• Wpływ projektu na wskazane podmioty	• Skutki projektu dla wskazanych podmiotów
Gminy w Polsce, w tym miasta na prawach powiatu	2.479	• Likwidacja możliwości uchwalenia przez radę gminy uchwały udzielającej bonifikaty na zakup lokalu wchodzącego w skład MZG. • Możliwość rozłożenia płatności za zakup lokalu mieszkalnego od osoby powyżej 60. roku życia na 240 miesięcznych rat.	• Zwiększenie dochodów gminy w przypadku sprzedaży lokalu wchodzącego w skład MZG. • Możliwość rozłożenia płatności za zakup lokalu mieszkalnego na maks. 240 miesięcznych rat zwiększy atrakcyjność tej formy powiększania MZG.
314 powiatów ziemskich w Polsce	314	Likwidacja możliwości uchwalenia przez radę powiatu uchwały udzielającej bonifikaty na zakup lokalu mieszkalnego będącego własnością powiatu.	Zwiększenie dochodów powiatu w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych będących własnością powiatu.
Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)	1	Zwiększenie atrakcyjności zakupu mieszkań z rynku wtórnego w celu zwiększenia MZG (zakup lokali mieszkalnych na rynku wtórnym jest przedsięwzięciem, na które gmina już obecnie może	Brak negatywnych skutków finansowych dla BGK – zakup lokali mieszkalnych w celu zwiększenia MZG już obecnie jest objęty dofinansowaniem ze środków Funduszu Dopłat (bezzwrotny grant do 50% kosztów przedsięwzięcia), co

		pozyskać bezzwrotne wsparcie ze środków Funduszu Dopłat).	oznacza, że nie ma potrzeby, aby BGK modyfikował aktualnie działający system obsługi Funduszu Dopłat.
Skarb Państwa	1	Likwidacja możliwości wydania przez wojewodę zarządzenia udzielającego bonifikaty na zakup lokalu będącego własnością Skarbu Państwa (z wyjątkiem tych lokali, których zasady sprzedaży reguluje lex specialis).	Zwiększenie dochodów Skarbu Państwa w przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych będącego własnością Skarbu Państwa.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie pociąga za sobą dodatkowego obciążenia finansowego budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Zakup lokali mieszkalnych w celu powiększenia MZG już obecnie jest objęty dofinansowaniem z Funduszu Dopłat (bezzwrotny grant do 50% kosztów przedsięwzięcia), a projekt ustawy nie modyfikuje aktualnie obowiązującej wysokości wsparcia z Funduszu Dopłat. Ponadto projekt ustawy nie obciąża samorządów gminnych do zakupu mieszkań od osób powyżej 60. roku życia, ale jedynie uatrakcyjnia tę możliwość powiększenia MZG. Warto też dodać, że mieszkania nabywane na rynku wtórnym są tańsze niż nowe budowane przez gminy, stąd wydatki budżetu państwa na zwiększenie zasobu mieszkań komunalnych będą w istocie niższe.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

Projekt ustawy nie zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

➤ Tak

Wdrożenie projektowanych rozwiązań nie spowoduje dodatkowych obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- **Nie**
- Tak

Projekt ustawy nie zawiera przepisów regulacyjnych oraz nie określa wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu).
--

Warszawa, 26 maja 2025 r.

BEOS-WPEiM-898/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.116.7.2025
27. 05. 2025

Data wpływu

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Anna Maria Żukowska)

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

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie przewidziano nowelizację: ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹, dalej: u.g.n., ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego², dalej: u.o.p.l., oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych³, dalej: u.f.w.m.

Przewidziane rozwiązania obejmują:

1) zniesienie możliwości udzielania bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu publicznego, w tym komunalnego, poprzez uchylenie art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n. oraz odpowiednią zmianę przepisów z nim powiązanych⁴ (art. 1 projektu). Celem jest wzmocnienie zasobów mieszkaniowych gmin oraz przeciwdziałanie niegospodarności w dysponowaniu mieniem publicznym.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 304.

⁴ Tj. uchylenie ust. 1a, ust. 2a pkt 1, 4 i 5, ust. 2b i 2d oraz odpowiednia zmiana ust. 2 w art. 68 u.g.n.

2) wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego gminom nabycie lokali mieszkalnych od osób starszych⁵ wraz z zapewnieniem im prawa do zamieszkania w lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Dodanie art. 21d do u.o.p.l. ma umożliwić gminie, która nabywa lokal mieszkalny od osoby starszej, zobowiązać się – w umowie przenoszącej własność – do zawarcia z tą osobą odrębnej umowy najmu wskazanego lokalu mieszkalnego należącego do mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego przedmiotem sprzedaży. W odniesieniu do takich umów najmu wyłączone zostaje stosowanie przepisów o kryterium dochodowym, obowiązkach informacyjnych oraz dziedziczeniu prawa najmu⁶ (art. 2 projektu). Celem projektowanego rozwiązania jest zabezpieczenie sytuacji mieszkaniowej osób starszych po zbyciu lokalu na rzecz gminy, zapewnienie im dodatkowych środków finansowych na utrzymanie oraz jednocześnie zwiększenie mieszkaniowego zasobu gminy.

3) zmiana zasad korzystania ze środków Funduszu Dopłat – umożliwienie finansowania zakupów lokali od osób starszych w systemie do 240 rat miesięcznych, rozliczanych w terminie 90 dni od dnia przeniesienia własności⁷ (art. 3 projektu). Zmiany te mają na celu zwiększenie elastyczności samorządów przy realizacji polityki mieszkaniowej i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym.

Zgodnie z proponowanym przepisem przejściowym do nieruchomości nabytych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy byłyby stosowane przepisy art. 68 u.g.n.⁸ w brzmieniu dotychczasowym (art. 4 projektu).

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 i art. 4⁹, które mają wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. (art. 5 projektu).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

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

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa Unii Europejskiej.

⁵ Tj. osób, które ukończyły 60. rok życia. Art. 2 pkt 1 projektu (proponowany art. 2 ust. 1 pkt 14 u.o.p.l.) wprowadza definicję ustawową „osoby starszej”, odsyłając w tym względzie do art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705 oraz z 2024 r. poz. 834).

⁶ Tj. odpowiednio art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l. w zakresie kryterium wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu należącego do mieszkaniowego zasobu gminy, art. 21a-21c u.o.p.l. oraz art. 691 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, dalej: k.c.

⁷ Zob. dodawane art. 3 ust. 3a i art. 18 ust. 1aa u.f.w.m.

⁸ Zmienianego w art. 1 projektu ustawy.

⁹ Tj. odpowiednio przepisu zmieniającego art. 68 u.g.n. oraz przepisu przejściowego.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 26 maja 2025 r.

BEOS-WPEiM-899/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.16.8.2025

Data wpływu 27. 05. 2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Anna Maria Żukowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

W projekcie przewidziano nowelizację: ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹, dalej: u.g.n., ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego², dalej: u.o.p.l., oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych³, dalej: u.f.w.m.

Przewidziane rozwiązania obejmują:

1) zniesienie możliwości udzielania bonifikat przy sprzedaży lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu publicznego, w tym komunalnego, poprzez uchylenie art. 68 ust. 1 pkt 7 u.g.n. oraz odpowiednią zmianę przepisów z nim powiązanych⁴ (art. 1 projektu). Celem jest wzmocnienie zasobów mieszkaniowych gmin oraz przeciwdziałanie niegospodarności w dysponowaniu mieniem publicznym.

2) wprowadzenie mechanizmu umożliwiającego gminom nabycie lokali mieszkalnych od osób starszych⁵ wraz z zapewnieniem im prawa do zamieszkania w lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Dodanie art. 21d do u.o.p.l. ma umożliwić gminie, która nabywa lokal mieszkalny od osoby starszej,

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, ze zm.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 725.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 304.

⁴ Tj. uchylenie ust. 1a, ust. 2a pkt 1, 4 i 5, ust. 2b i 2d oraz odpowiednia zmiana ust. 2 w art. 68 u.g.n.

⁵ Tj. osób, które ukończyły 60. rok życia. Art. 2 pkt 1 projektu (proponowany art. 2 ust. 1 pkt 14 u.o.p.l.) wprowadza definicję ustawową „osoby starszej”, odsyłając w tym względzie do art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705 oraz z 2024 r. poz. 834).

zobowiązanie się – w umowie przenoszącej własność – do zawarcia z tą osobą odrębnej umowy najmu wskazanego lokalu mieszkalnego należącego do mieszkaniowego zasobu gminy, w tym także lokalu będącego przedmiotem sprzedaży. W odniesieniu do takich umów najmu wyłączone zostaje stosowanie przepisów o kryterium dochodowym, obowiązkach informacyjnych oraz dziedziczeniu prawa najmu⁶ (art. 2 projektu). Celem projektowanego rozwiązania jest zabezpieczenie sytuacji mieszkaniowej osób starszych po zbyciu lokalu na rzecz gminy, zapewnienie im dodatkowych środków finansowych na utrzymanie oraz jednocześnie zwiększenie mieszkaniowego zasobu gminy.

3) zmiana zasad korzystania ze środków Funduszu Dopłat – umożliwienie finansowania zakupów lokali od osób starszych w systemie do 240 rat miesięcznych, rozliczanych w terminie 90 dni od dnia przeniesienia własności⁷ (art. 3 projektu). Zmiany te mają na celu zwiększenie elastyczności samorządów przy realizacji polityki mieszkaniowej i przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym.

Zgodnie z proponowanym przepisem przejściowym do nieruchomości nabytych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy byłyby stosowane przepisy art. 68 u.g.n.⁸ w brzmieniu dotychczasowym (art. 4 projektu).

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

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

⁶ Tj. odpowiednio art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l. w zakresie kryterium wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu należącego do mieszkaniowego zasobu gminy, art. 21a-21c u.o.p.l. oraz art. 691 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, dalej: k.c.

⁷ Zob. dodawane art. 3 ust. 3a i art. 18 ust. 1aa u.f.w.m.

⁸ Zmienianego w art. 1 projektu ustawy.