



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140 – 117(4)/09

Warszawa, 21 sierpnia 2009 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

- **o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych** (druk nr 2065).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**Stanowisko Rządu**  
**do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie**  
**niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz**  
**refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych**  
(druk sejmowy 2065)

Poselski projekt ustawy zawiera propozycje zmian w *ustawie z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115, z późn. zm.)*.

Pomoc państwa w spłacie długoterminowych (najczęściej czterdziesto- i sześćdziesięcioletnich) kredytów mieszkaniowych udzielana jest już od 1990 r., tj. od ponad 18 lat, przy czym ustawowo określone systemowe rozwiązania tej pomocy funkcjonują – bez większych merytorycznych zmian – ponad 12 lat.

Przedmiotowa ustawa była wielokrotnie nowelizowana i wszystkie dotychczasowe zmiany były korzystne dla kredytobiorców, bowiem zawsze dotyczyły zwiększenia skali udzielanej im pomocy ze środków budżetu państwa.

W ostatnim okresie zmiany do ww. ustawy wprowadzone zostały na przełomie lat 2008/2009. W dniu 5 grudnia 2008 r. Sejm uchwalił *ustawę o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. Nr 237, poz. 1650)*. Zmiany wprowadzone tą ustawą polegały na wydłużeniu o 4 lata, tj. do końca 2012 r. terminu całkowitej spłaty, na preferencyjnych warunkach, zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych.

Z inicjatywy Rządu, w dniu 23 stycznia 2009 r., Sejm uchwalił *ustawę o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. Nr 30, poz. 190)*, która weszła w życie 1 kwietnia 2009 r. Zmiany wprowadzone tą ustawą znacznie rozszerzają katalog wydatków mieszkaniowych, uprawniających do ubiegania się przez właścicieli książeczek mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r. o premię gwarancyjną, w tym do przeznaczenia otrzymanej premii gwarancyjnej na spłatę zadłużenia obciążającego ich lokal mieszkalny z tytułu tzw. starego kredytu spółdzielczego. Dodać należy, że uprawnienie to przysługuje również tym posiadaczom książeczek, którzy dokonali spłaty zadłużenia przed wejściem w życie ustawy.

Aktualnie z pomocy państwa według stanu na koniec 2008 roku korzysta około 105 tys. kredytobiorców w porównaniu z 280 tys. w 1990 roku i liczba ta sukcesywnie maleje dzięki preferencyjnym warunkom spłaty zadłużenia, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 5 i art. 11 ust. 6 ustawy. Na koniec pierwszego kwartału 2009 r. z pomocy państwa korzystało już tylko 102,6 tys. kredytobiorców.

W projekcie poselskim zawartym w druku sejmowym numer 2065 zaproponowane zostały kolejne formy pomocy i dodatkowe preferencje dla kredytobiorców spłacających kredyty mieszkaniowe tzw. starego portfela. Najważniejsze zmiany dotyczą zredukowania do 50% stanu zadłużenia wobec banków z tytułu skapitalizowanych odsetek oraz 50% stanu zadłużenia wobec budżetu państwa z tytułu przejściowego wykupienia odsetek dla kredytobiorców dokonujących spłat zadłużenia na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 5 oraz art. 11 ust. 6 ustawy. W projekcie proponuje się również stworzenie możliwości całkowitego umorzenia zadłużenia kredytobiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej oraz zasady przejściowej spłaty kredytów przez spółdzielnie mieszkaniowe, za jej członków.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, celem nowelizacji jest zmniejszenie negatywnych finansowych skutków przemian ustrojowych państwa, którymi została

obarczona grupa obywateli – przede wszystkim członków spółdzielni mieszkaniowych – oraz doprowadzenie do zmiany stanu prawnego, w wyniku którego zostaną uwolnieni od ciążących na zajmowanych przez nich lokalach zadłużeń kredytowych.

### Uwagi do projektu

1. Propozycja zawarta w **art. 1 pkt 1 projektu** dotyczy art. 10a ustawy, który reguluje kwestie stosowanej od 1990 r. pomocy państwa w spłacie zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych tzw. starego portfela, w tym przede wszystkim zaciągniętych w banku PKO BP SA przez spółdzielnie mieszkaniowe, do dnia 31 maja 1992 r.

Aktualnie obowiązujący przepis art. 10a ustawy zapewnia sukcesywne, w latach 2018–2026, finalizowanie ww. pomocy państwa wobec kredytobiorców, którzy nie ze swojej winy zostali obciążeni poważnymi skutkami reform ustrojowych i gospodarczych z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, a którzy niejednokrotnie dużym wysiłkiem finansowym regularnie spłacają swoje zobowiązania. Stanowi on bowiem podstawę umarzania, w ciężar budżetu państwa, zadłużenia z tytułu skapitalizowanych odsetek oraz z tytułu przejściowego wykupienia odsetek, pozostałego na koniec dwudziestoletniego okresu (liczonego począwszy od dnia 1 stycznia 1998 r., lub od każdego następującego po tej dacie kwartału, nie później jednak niż od dnia 1 stycznia 2006 r.) pod warunkiem systematycznej i terminowej spłaty zadłużenia według tzw. normatywu. Szacuje się, iż na koniec 2017 r. umorzone zostanie ok. 90-95% zadłużenia, co faktycznie będzie oznaczało finalizowanie przedmiotowej pomocy państwa.

Przepis ten nie reguluje sytuacji, w której po dwudziestoletnim okresie spłaty, niektórym kredytobiorcom pozostałoby jeszcze do spłaty zadłużenie wobec banku z tytułu kredytu (kapitału). Stąd w obecnym projekcie proponuje się rozwiązanie takiej sytuacji poprzez umożliwienie kredytobiorcom spłaty pozostałego zadłużenia z tytułu kredytu na podstawie obecnie obowiązujących przepisów – w tym, z zachowaniem zasad ustalania rat spłaty i wysokości oprocentowania - z pominięciem przepisów dotyczących przejściowego wykupienia odsetek.

Wprowadzenie zapisu, o którym mowa art. 1 pkt 1 projektu, wydaje się celowe, gdyż w aktualnie obowiązujących przepisach ustawy ta materia nie została uregulowana.

W projektowanym przepisie Rząd proponuje wprowadzenie następującej zmiany: w **art. 1 pkt 1 projektu** na końcu zdania, po wyrazach „wykupu odsetek” należy dodać wyrazy „**oraz przepisów art. 8a i art. 9 ust. 1**”. Poprawka jest uzasadniona tym, że propozycja zapisu w brzmieniu nadanym w projekcie zmiany ustawy nie będzie rozstrzygała kwestii spłaty odsetek bieżących naliczanych przez bank od zadłużenia z tytułu kapitału, które zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami są wykupywane przez budżet państwa (art. 6 ust. 1 ustawy). Skoro w proponowanym brzmieniu tego artykułu wyłącza się stosowanie przepisów dotyczących przejściowego wykupienia odsetek, należy wyłączyć także art. 9 ust. 1 ustawy, na podstawie którego spłaty zadłużenia są przeznaczane w pierwszej kolejności na spłatę zadłużenia z tytułu kredytu wraz ze skapitalizowanymi odsetkami.

Analogicznie należałoby wyłączyć także stosowanie art. 8a, zgodnie z którym w okresie zawieszenia spłaty kredytu, naliczone odsetki bieżące są wykupywane przez budżet państwa, a wnoszone w okresie zawieszenia spłaty na podstawie art. 8a ust. 2 przeznaczane są na spłatę zadłużenia z tytułu kredytu wraz ze skapitalizowanymi odsetkami.

2. Propozycja zawarta w **art. 1 pkt 2 projektu** dotyczy art. 10 ust. 1 pkt 5 oraz art. 11 ust. 6 aktualnie obowiązującej ustawy, to jest spłaty zadłużenia na preferencyjnych warunkach, polegających generalnie na umorzeniu 70% zadłużenia wobec budżetu państwa z tytułu przejściowo wykupionych odsetek.

Projekt ten przewiduje dla członków spółdzielni, którzy będą chcieli dokonać spłaty na preferencyjnych warunkach zmniejszenie o 50% zadłużenia z tytułu skapitalizowanych

odsetek, oraz umorzenia 50% zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek, stanowiących podstawę do zastosowania tych przepisów. W praktyce ma to oznaczać zmianę polegającą na tym, że z budżetu państwa wydatkowane będą każdorazowo środki na pokrycie należności banków z tytułu zmniejszonego o 50% zadłużenia z tytułu skapitalizowanych odsetek, natomiast zmniejszone o 50% odsetki przejściowo wykupione będą podlegały umorzeniu, co nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

Z analizy wydatków na wykup odsetek skapitalizowanych w latach 2003 – 2008 wynika, że średnioroczne wydatki budżetu państwa z tego tytułu kształtują się na poziomie 20 mln zł. W tym samym okresie spłaty zadłużenia na preferencyjnych warunkach według aktualnie obowiązujących przepisów dokonuje średnio w roku ponad 7 tys. kredytobiorców tj. około 7% liczby zadłużonych kredytobiorców. Z uwagi na wysokość i bardzo zróżnicowaną strukturę zadłużenia lokali mieszkalnych oraz fakt, że spłatą starych kredytów mieszkaniowych obciążeni są w znacznej mierze kredytobiorcy o niskich dochodach, tylko nieliczna grupa kredytobiorców podejmie się (podobnie jak aktualnie) preferencyjnej spłaty zadłużenia, pomimo zredukowania podstawy naliczenia preferencji.

Skutki finansowe projektowanej zmiany oszacowane zostały na poziomie około 10 mln zł przy założeniu że spłat zadłużenia na preferencyjnych warunkach podejmie się dodatkowo od 3 do 4 tys. kredytobiorców, niezależnie od tego czy zmiany zostaną wprowadzone w 2010 czy 2012 roku.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w przypadku uchwalenia w roku bieżącym przedmiotowego projektu, z mocą obowiązywania od 2012 roku, należy spodziewać się nieznacznego (10-15%) zmniejszenia przychodów budżetowych z tytułu spłat całkowitych w latach 2010-2011. Część kredytobiorców może bowiem zdecydować się na odłożenie o 2 lata decyzji o całkowitej spłacie zadłużenia kredytowego, celem skorzystania z projektowanej preferencji.

Wydaje się mało prawdopodobne, że przewidziana w projekcie dodatkowa ulga w postaci umorzenia 50% odsetek przejściowo wykupionych i odsetek skapitalizowanych przy skorzystaniu przez kredytobiorcę z art. 10 ust. 1 pkt 5 lub art. 11 ust. 6 ustawy, spowoduje drastyczny wzrost spłat całkowitych, co przekładałoby się z jednej strony na wzrost wydatków ze środków budżetu państwa, z drugiej natomiast wzrost dochodów budżetowych z tytułu spłat zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek.

Prawdopodobnie pierwszy rok obowiązywania nowelizacji spowoduje wzrost spłat całkowitych, a tym samym zwiększone wydatki z budżetu państwa w wysokości określonej powyżej. W kolejnych latach dodatkowe obciążenia budżetu nie powinny być już tak znaczące. Nie można bowiem zapominać, że za 8 lat 90%-95% kredytobiorców nabyte uprawnienia do skorzystania z preferencji określonej w art. 10a ustawy o pomocy państwa w spłacie (...).

Rozpatrując skrajny przypadek, którego wystąpienie jest praktycznie niemożliwe, gdyby w jednym roku wszyscy kredytobiorcy podjęli decyzję o spłacie zadłużenia na warunkach określonych w projekcie, z budżetu państwa należałoby wydatkować kwotę około 640 mln zł, natomiast należy podkreślić że do budżetu państwa wpłynęłyby z tego tytułu dochody w kwocie ponad 900 mln zł.

Dlatego też podejmowanie decyzji o całkowitej spłacie zadłużenia na obecnych warunkach, czy na warunkach określonych w projekcie, dotyczyć będzie głównie osób, które chciałyby mieć prawo do swobodnego rozporządzania mieszkaniem (sprzedaż) lub osób, którym do spłaty pozostały niewielkie kwoty zadłużenia. Pozostali kredytobiorcy wykazują

w przeważającej części skłonność do systematycznego płacenia bieżących rat, których miesięczna wartość nie przekracza 200 zł, mając w perspektywie ustawowe umorzenie. Jest to dla nich korzystniejsze, niż jednorazowa spłata przy skorzystaniu z aktualnych preferencji w wysokości średnio 20.000 - 40.000 zł, co jest niewątpliwie znacznym obciążeniem budżetu gospodarstwa domowego.

Ewentualne wydatkowanie środków z budżetu państwa na uregulowanie należności banków z tytułu wykupienia 50% zadłużenia z tytułu skapitalizowanych odsetek, spowoduje zmniejszenie - w następnych okresach - kwoty odsetek przejściowo wykupionych naliczonych od zadłużenia z tytułu kredytu wraz ze skapitalizowanymi odsetkami, co zapewni bardziej równomierne rozłożenie w czasie wydatków z budżetu państwa i będzie miało istotne znaczenie w 2018 r., bowiem będzie to rok, w którym z budżetu państwa wydatkowane zostaną jednorazowo środki na wykup odsetek skapitalizowanych.

Ponadto zmniejszenie do 50% stanu zadłużenia kredytobiorców z tytułu skapitalizowanych odsetek oraz z tytułu przejściowego wykupienia odsetek, zwiększyłoby liczbę kredytobiorców dokonujących całkowitej spłaty zadłużenia, co dodatkowo powinno przyczynić się do wzrostu dochodów budżetu państwa z tytułu spłat tzw. jednorazowych dokonywanych na podstawie ww. przepisów. Powyższe może spowodować także wzrost zainteresowania przekształceniami własnościowymi, co w konsekwencji może przyczynić się do wzrostu dochodów budżetowych z tytułu zwrotu nominalnych kwot umorzenia kredytu.

**3. Propozycja zawarta w art. 1 pkt 3 projektu (dotyczy art. 12 b ustawy)** daje spółdzielniom mieszkaniowym, które w przeszłości zaciągnęły kredyty mieszkaniowe tzw. starego portfela, możliwość dokonywania spłat zadłużenia na preferencyjnych warunkach.

Proponuje się także możliwość dokonywania spłat zadłużenia za członków przez spółdzielnie mieszkaniowe, pod warunkiem podjęcia uchwały walnego zgromadzenia wyrażającej zgodę na taką spłatę. Dotyczyłoby to także spłaty zadłużenia ciążącego na niezasiedlonych spółdzielczych lokalach mieszkalnych, tzw. pustostanach, z zasiedleniem których spółdzielnie mają problemy spowodowane ich zadłużeniem.

Rząd proponuje do rozważenia wskazaną poniżej zmianę **w art. 1 pkt 3 projektu. W dodanym art. 12b ust. 3** należy rozważyć dodanie zdania: „**Spółdzielnia nie może żądać od członków, za których dokonała spłaty zadłużenia na warunkach określonych w art. 11b, spłat wyższych od tych jakie ciążyłyby na członku, gdyby spłacał zadłużenie w oparciu o art. 7 i 11.**”.

Taka regulacja zapobiegać będzie przypadkom stosowania przez spółdzielnie mieszkaniowe dowolności przy określaniu wysokości spłat wierzytelności wobec spółdzielni, w tym ustalania spłat wyższych od ustawowych.

**4. Propozycja zawarta w art. 1 pkt 3 projektu (dotyczy art. 12c ustawy)** dotyczy problemu kredytów tzw. trudnych, powstałych w związku z niedokonywaniem przez kredytobiorców spłat zadłużenia z powodu trudnej sytuacji finansowej lub życiowej, oraz wobec których przed wejściem w życie niniejszej ustawy zostało wszczęte postępowanie egzekucyjne dotyczące zadłużenia z tytułu niespłaconego kredytu.

Propozycja ta jest niezwykle ważna i korzystna społecznie, gdyż stwarza ochronę najuboższych rodzin kredytobiorców przed groźbą eksmisji z zajmowanego lokalu, w związku ze wszczęciem przez bank lub spółdzielnię mieszkaniową egzekucji zadłużenia.

W takim przypadku proponuje się umorzenie zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek, co pozwoli zakończyć prowadzoną wobec kredytobiorców wieloletnią bezskuteczną egzekucję.

Aktualnie obowiązujące przepisy ustawy nie dają bankom możliwości rozwiązania problemu kredytów trudnych, tj. umorzenia zadłużenia w przedstawionych powyżej sytuacjach.

Z informacji uzyskanej w banku PKO BP SA wynika, że na koniec maja 2009 roku w windykacji było 177 kredytobiorców i są to wyłącznie osoby fizyczne, które zaciągnęły w przeszłości kredyty mieszkaniowe na podstawie podpisanych z bankiem umów kredytowych. Zgodnie z deklaracją banku, umorzenie zadłużenia wobec banku będzie możliwe przede wszystkim w sytuacji spełnienia jednocześnie kryterium dochodowości oraz nieefektywności prowadzonej egzekucji zadłużenia.

Rząd proponuje w dodanym art. 12c ust. 1 nadać nowe brzmienie pkt 2:

**„2) wobec którego postępowanie egzekucyjne dotyczące zadłużenia z tytułu niespłaconego kredytu okazało się nieefektywne, zadłużenie wobec banku i budżetu państwa podlega umorzeniu przez bank na dzień złożenia wniosku,”.**

Proponowany zapis umożliwi bankowi stosowanie umorzenia zadłużenia również w odniesieniu do przypadków, które będą mieć miejsce po wejściu w życie ustawy. Tym samym dla celów umorzenia zadłużenia będzie obowiązywało kryterium dochodowe i nieefektywności egzekucji.

Rozważyć należy kwestię uwzględnienia możliwości ewentualnego umorzenia zadłużenia tym kredytobiorcom, których dochody przekraczają nieznacznie kryterium dochodowe (niska emerytura lub renta), nie mają zabezpieczeń, a egzekucja z ich niskich dochodów może ciągnąć się jeszcze latami, nawet do ich śmierci.

**Jednocześnie należałoby poprawić projekt pod względem legislacyjnym, między innymi:**

- 1) w art. 1 pkt 3 projektu w dodanym art. 12b ust. 1 na końcu zdania należy dodać wyrazy „o których mowa w art. 11b”;
- 2) celem poprawy czytelności zapisu, w art. 1 pkt 3 projektu w dodanym art. 12b ust. 2 wyrazy „o których mowa w ust. 2” należy zastąpić wyrazami „o których mowa w art. 11b”;
- 3) w treści projektu wyraz „wykupu” należy zastąpić wyrazem „wykupienia” zgodnie z terminologią funkcjonującą w aktualnie obowiązującej ustawie.

\* \* \*

Poselska inicjatywa zmiany *ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych* wychodzi naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Proponowane zmiany mogłyby przyczynić się do wzrostu zainteresowania kredytobiorców dokonywaniem spłat zadłużenia na preferencyjnych warunkach, w efekcie czego może nastąpić wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu spłat zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek oraz z tytułu zwrotu nominalnych kwot umorzenia kredytu dokonanego przy ostatecznym rozliczeniu kosztów budowy.

Natomiast należy spodziewać się wzrostu wydatków budżetowych na wykup odsetek skapitalizowanych, które oszacowane zostały na kwotę roczną w wysokości około 10 mln zł. Wydaje się, iż projektowana zmiana może wygenerować znacznie wyższe kwoty wydatków budżetowych na pokrycie należności banków z tytułu zmniejszenia o 50% zadłużenia kredytobiorców z tytułu skapitalizowanych odsetek, szczególnie w roku 2010, kiedy do spłaty na preferencyjnych warunkach może przystąpić dużo większa liczba kredytobiorców, niż

założyli projektodawcy.

Rząd popiera te zmiany w projekcie, które usprawniają stosowanie pomocy państwa, nie generując negatywnych skutków budżetowych (**zmiany ujęte w art. 1 pkt 1 i 3**). Biorąc pod uwagę sytuację budżetu państwa Rząd jest przeciwny wprowadzaniu zmian związanych ze zwiększeniem wydatków budżetu państwa z początkiem 2010 r. i proponuje ich wprowadzenie z początkiem 2012 r.