



Regulacja prawna dotycząca kredytowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego

Marzec 1993

Wanda Wojnowska-Ciodyk

Informacja

Nr 118

Obowiązujące do 1990 roku przepisy prawne regulujące zasady kredytowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego były bardzo korzystne dla kredytobiorców. Kredyty na cele mieszkaniowe korzystały z przywilejów i preferencji dotyczących oprocentowania, okresów spłaty oraz umorzeń. Od dnia wejścia w życie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych, tj. od 1 stycznia 1990 r., zasady te uległy radykalnej zmianie na niekorzyść kredytobiorców, a nowelizacja tej ustawy w 1992 r. oraz kolejne przepisy wykonawcze całkowicie zburzyły dotychczasowy system kredytowania, co wywołało w konsekwencji wiele negatywnych reperkusji gospodarczych i społecznych.

1. Do umów kredytowych zawartych po dniu 1 lutego 1989 r. miały zastosowanie przepisy **rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytu bankowego na cele mieszkaniowe (Dz. U. z 1989 r. Nr 1, poz. 1, zm.: Dz. U. z 1989 r. Nr 22, poz. 118)**. Rozporządzenie zakładało:

- udzielanie przez banki kredytu na cele budownictwa mieszkaniowego zarówno osobom fizycznym, jak też spółdzielniom mieszkaniowym;
- trzyletnią karencję w spłacie zaciągniętego kredytu;
- 40-letni okres spłaty;
- w przypadku wykorzystywania kredytu przez spółdzielnię mieszkaniową na budowę mieszkań przydzielanych na warunkach lokatorskiego prawa do lokalu 10% udział członka spółdzielni w postaci jednorazowej spłaty, spłatę 60% kwoty kredytu przez okres 40 lat wraz z odsetkami w wysokości 1% aktualnej wartości mieszkania oraz umorzenie 30% kwoty kredytu (udział środków budżetowych);
- przy wykorzystywaniu kredytu przez spółdzielnię mieszkaniową na budowę mieszkań przydzielanych na warunkach własnościowego prawa do lokalu 20-procentowy udział członka spółdzielni (jednorazowa spłata), 40-letni okres spłaty pozostałej kwoty kredytu oraz odsetek w wysokości 2% aktualnej wartości mieszkania, a w przypadku jednorazowej spłaty całości kredytu, dokonanej przed zasiedleniem mieszkania - umorzenie 30% wykorzystanego kredytu (ze środków budżetowych).

Rozporządzeniem zmieniającym z 5 kwietnia 1989 r. (Dz. U. Nr 22, poz. 118) m.in. podwyższone zostało oprocentowanie kredytu. Wprowadzono stawki 3% w odniesieniu do kredytu przeznaczonego na budowę mieszkań lokatorskich i 6% w odniesieniu do mieszkań własnościowych. Pozostałe warunki spłaty kredytu zaciągniętego przez spółdzielnie mieszkaniowe na budowę lokali lokatorskich i własnościowych (w tym zasady umorzenia) - nie uległy zmianie.

2. Do umów kredytowych zawartych przed wejściem w życie wyżej omówionego rozporządzenia miały zastosowanie przepisy **rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1982 r. w sprawie zasad udzielania kredytu bankowego na cele mieszkaniowe (Dz. U. z 1983 r. Nr 1, poz. 4)**. Rozporządzenie przewidywało następujące zasady spłaty kredytu: dla mieszkań przydzielonych na warunkach lokatorskiego prawa do lokalu - w wysokości 10% kosztu budowy mieszkania bezpośrednio po rozliczeniu inwestycji, 50% z dotacji budżetowej (umorzenie) i 40% w ratach wnoszonych przez członka spółdzielni przez okres 60 lat po rozliczeniu inwestycji;

- dla mieszkań przydzielonych na zasadzie własnościowego prawa do lokalu - w wysokości co najmniej 20% kosztu budowy mieszkania bezpośrednio po rozliczeniu inwestycji i pozostałej kwoty w ratach wnoszonych przez okres 50 lat po rozliczeniu inwestycji (bez umorzeń). W razie spłaty 80% kredytu jednorazowo przed zasiedleniem mieszkania członkowi spółdzielni przysługiwało umorzenie pozostałych 20% kredytu.

Po wejściu w życie rozporządzenia z 30 grudnia 1988 r. zaistniała sytuacja obowiązywania dwóch równoległych systemów rozliczania zobowiązań kredytowych spółdzielni mieszkaniowych - w zależności od daty zawarcia umowy o kredyt.

3. **Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz. U. Nr 74, poz. 440)** uchyliła nałożony na banki obowiązek udzielania kredytów preferencyjnych (m.in. na cele budownictwa mieszkaniowego) oraz stosowania uprzywilejowanych warunków spłaty (umorzenia, stałe oprocentowanie) w odniesieniu do umów zawieranych po dniu wejścia w życie przepisów ustawy, tj. po 1 stycznia 1990 r. Po tym dniu, umo-

wy kredytowe między spółdzielniami mieszkaniowymi a bankami będą zawierane na zasadach ogólnych.

We wcześniej zawartych umowach kredytowych (do 31 grudnia 1989 r.), stosownie do art. 1 ust. 1 i 2, uchylone zostały postanowienia dotyczące oprocentowania kredytów według stawek stałych i preferencyjnych. Stopę procentową ustalają, od 1 stycznia 1990 r., samodzielnie banki w zależności od stopy inflacji. W r. 1990 oprocentowanie kredytów mieszkaniowych sięgało 115%. Zmieniona wysokość oprocentowania, przy założeniu zmiennej stawki oprocentowania, przysługiwała bankom od zadłużenia kredytowego nie spłaconego i nie przedawnionego w dniu wejścia w życie ustawy. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy oprocentowanie kredytów za rok 1990 podlegało spłacie w co najmniej 40% (jeśli kredytobiorca nie zadeklarował wyższej spłaty). Pozostała kwota odsetek miała być dopisywana do zadłużenia (kapitalizacja), co zwiększało kwotę zadłużenia.

Zgodnie z warunkami umów kredytowych zawartych przed 1 stycznia 1990 r. pozostawały w mocy zasady umorzeń kredytów, a więc utrzymane zostały dotacje. Art. 5 ustawy, wprowadzający zmiany do ustawy Prawo bankowe, zobowiązał Radę Ministrów do zapewnienia bankom pokrycia różnic wynikających z ulgowego oprocentowania i umorzenia kredytów wymienionych w art. 121 Prawa bankowego (m.in. na cele budownictwa mieszkaniowego) udzielonych do dnia 31 grudnia 1989 r.

Zasady częściowego wykupienia przez budżet należności z tytułu skapitalizowania odsetek od kredytów mieszkaniowych ustalone zostały w:

- **rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 1990 r. w sprawie zakresu, zasad i trybu udzielania kredytobiorcom pomocy ze środków budżetowych w 1990 r. w spłacie części należnego bankom oprocentowania od kredytów udzielonych po dniu 31 grudnia 1989 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 154)** - obowiązującym do 31 grudnia 1990 r.

- **rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 marca 1991 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu skapitalizowania w 1991 r. odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 28, poz. 118).**

Na uwagę zasługuje drugi z ww. akt prawny, który w związku z bardzo wysoką stopą oprocentowania kredytu na cele mieszkaniowe ustala zasady spłaty rat kredytów zaciągniętych do 31 grudnia 1990 r. wraz z odsetkami, ustalając te raty jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni użytkowej mieszkania oraz normatywnej wielkości spłaty odsetek i rat kapitałowych za 1 m² mieszkania tzw. normatywu. Normatyw stanowił iloraz 50% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sześciu podstawowych działach gospodarki narodowej oraz standardowej powierzchni mieszkania, którą określono na 60 m². Wysokość normatywu ogłaszał co kwartał Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Gdy miesięczne obciążenie spłatą odsetek i rat kapitałowych przekraczało 25% miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego spółdzielcy, spłata mogła być ustalona indywidualnie w wysokości 25% miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego, nie mniejszej jednak niż miesięczna rata kapitałowa. Rozporządzenie utraciło moc prawną z dniem 31 grudnia 1991 r.

Bardzo istotne w swej treści było również **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 października 1991 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 94, poz. 423)**. Przepisy rozporządzenia mają zastosowanie do kredytów zaciąganych na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych, czyli w przypadku spółdzielni mieszkaniowych firmowanych przez poszczególnych członków, a nie spółdzielnię jako inwestora. Rozporządzenie m.in.: ogranicza kwotę potencjalnego kredytu do 36-krotności miesięcznego udokumentowanego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy z ostatnich trzech miesięcy, co jednakże nie może przekroczyć 80% kosztów budowy mieszkania, a to oznacza obowiązek wniesienia 20% wkładu w gotówce przed otrzymaniem kredytu; znosi normatyw przy wyliczeniu spłaty rat kredytu zastępując ten system obciążeniem w wysokości co najmniej 25% miesięcznych dochodów gospodar-

stwa domowego kredytobiorcy w całym okresie spłaty (przy obowiązku umożliwienia kontroli tego warunku przez bank) oraz wprowadza obowiązek zabezpieczenia hipotecznego kredytu.

Pierwsza rata spłaty zadłużenia ustalana będzie w wysokości nie mniejszej niż 25% miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy z poprzedniego kwartału. Jeżeli dochód kredytobiorcy będzie wzrastał w stopniu mniejszym niż płace nominalne w sześciu podstawowych działach gospodarki narodowej - przy ustalaniu następnych kolejnych rat zadłużenia - podlegać będzie korekcie według wskaźnika wzrostu płac nominalnych ogłaszanych przez Główny Urząd Statystyczny. W ten sposób w przypadkach obniżenia się dochodów rodziny w stosunku do okresu przed zaciągnięciem kredytu, np. wskutek utraty pracy przez jednego ze współmałżonków, raty spłaty kredytu będą sukcesywnie rosły a ich udział w dochodach gospodarstwa domowego może osiągnąć poziom kilkakrotnie przekraczający 25% tych dochodów.

Rozporządzenie zobowiązuje ponadto banki do kapitalizacji odsetek (powiększania kwoty nie spłaconego kredytu o nie spłacone odsetki, od których naliczane będzie dalsze oprocentowanie) nie spłaconych w ramach rat równych 25% dochodu gospodarstwa domowego lub ustalonych w wyżej przedstawiony sposób.

W dniu 22 grudnia 1992 r. weszła w życie nowelizacja omawianego rozporządzenia dokonana przepisami **rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1992 r. (Dz. U. Nr 97, poz. 480)**.

Rozporządzenie zmieniające uściśla wysokość "dochodu gospodarstwa domowego" będącego podstawą kwoty udzielanego kredytu i spłacanych rat, uzupełniając określeniem "przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym od osób fizycznych", wprowadza przepis upoważniający bank do przyjęcia innego zabezpieczenia kredytu niż ustanowienie hipoteki - w okresie do założenia przez kredytobiorcę księgi wieczystej oraz uchyla przepis obligujący banki do kapitalizowania nie spłaconych odsetek.

Należy zwrócić uwagę, że po wskazanym wyżej uściśleniu pojęcie "dochód gospodarstwa domowego przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym" pozostaje nadal mało precyzyjne i można je interpretować w dwojaki sposób: albo jako dochód gospodarstwa domowego brutto, tj. przed obliczeniem podatku, albo też jako dochód podlegający opodatkowaniu, tj. po odjęciu wszystkich dochodów zwolnionych z podatku dochodowego z mocy przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (**Dz. U. Nr 80, poz. 350, z późn. zm.**). Wobec pojawiających się w praktyce problemów z przyjęciem właściwej interpretacji, Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa opracowało niepublikowaną *Informację* nt. zasad ustalania dochodu w celu określenia wysokości spłaty kredytów mieszkaniowych, w której stwierdziło, że "do dochodu zalicza się wszystkie periodycznie uzyskiwane przez gospodarstwo przychody, niezależnie od tego czy podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, czy zostały od niego zwolnione", wyliczając następnie dochody, których nie uwzględnia się przy ustalaniu wysokości kredytu na cele budownictwa mieszkaniowego i spłat tego kredytu. W przybliżeniu można uznać, że są one tożsame z dochodami ustawowo zwolnionymi od podatku dochodowego.

4. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy - Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 21, poz. 85) - postanowieniami art. 5 - wprowadziła z dniem 1 stycznia 1992 r. w omówionej wyżej ustawie o uporządkowaniu stosunków kredytowych następujące zmiany:

- uchyliła postanowienia wszystkich zawartych umów kredytowych pomiędzy bankiem a spółdzielniami mieszkaniowymi w zakresie umorzeń oraz okresów spłaty kredytów w odniesieniu do zadań inwestycyjnych nie rozliczonych i nie oddanych do użytku do dnia 31 marca 1992 r., bez względu na datę zawarcia umowy kredytowej, łamiąc zasadę nieretroakcji oraz nienaruszalności zawartych umów;

- uchyliła moc prawną aktów wykonawczych w zakresie dotyczącym oprocentowania oraz okresów spłaty i umarzania kredytów na cele budownictwa mieszkaniowego,

- nałożyła na kredytobiorców obowiązek spłaty zaciągniętego kredytu w ciągu 6 miesięcy od zakończenia inwestycji, nie później jednak niż do 31.12.1994 r. (2 lata po wejściu w życie nowelizacji), co oznaczało, że kredyty wieloletnie przekształcono mocą ustawy w kredyty krótkoterminowe, które spółdzielnie - nie mając innej możliwości - zmuszone były "przerzucić" na zasiedlających mieszkania członków.

Należy przy tym zaznaczyć, że likwidacja umorzeń kredytów mieszkaniowych oznaczała eliminację otrzymania mieszkania na zasadzie spółdzielczego prawa lokatorskiego.

5. Już po wejściu w życie omówionej zmiany do ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych ogłoszone zostało następane rozporządzenie wykonawcze - **rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych zaciągniętych do dnia 20 października 1991 r. (Dz. U. Nr 54, poz. 257)**. Jak wskazuje tytuł aktu ma on zastosowanie do umów kredytowych zawartych do dnia 20 października, tj. do dnia wejścia w życie omówionego rozporządzenia z dnia 1 października 1991 r. Przepisy rozporządzenia uwzględniają "ubrutowienie" dochodów po wprowadzeniu powszechnego podatku dochodowego. M.in. ustalają jako warunek wykupienia należności bankowych z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych ze środków budżetowych - zobowiązanie kredytobiorcy do przeznaczania na spłatę kredytu wraz z odsetkami nie mniej niż 20% miesięcznych dochodów swego gospodarstwa domowego (w wysokości dochodu przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym), a także możliwość zawieszenia spłaty kredytu i odsetek w przypadku utraty pracy przez kredytobiorcę (członka spółdzielni mieszkaniowej) lub osobę pozostającą z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, w wyniku czego dochód tego gospodarstwa w przeliczeniu na osobę spadnie poniżej 75% najniższej emerytury z poprzedniego kwartału.

Członkowie spółdzielni mają więc możliwość uzyskania kredytu mieszkaniowego na warunkach określonych w ww. rozporządzeniu, jeśli spółdzielnia zaciągnęła kredyt do 20 października 1991 r. względnie tzw. kredytu hipotecznego określonego przepisami rozporządzenia z 1 października 1991 r. Oba warianty, biorąc pod uwagę wysokość dochodów średnio zarabiających rodzin, są raczej mało realne, szczególnie w sytuacjach gdy w rodzinie pracuje tylko jedna osoba. I to jest właśnie przyczyną coraz powszechniej występującego zjawiska nowo wybudowanych, od miesięcy niezasiedlonych mieszkań spółdzielczych.

6. W dniu 27 kwietnia 1992 r. Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 5 pkt 1 lit. a i b ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy - Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw (**Dz. U. Nr 21, poz. 85**). Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał na sprzeczność tych przepisów z zasadą demokratycznego państwa prawnego, na wprowadzenie postanowień zmieniających wstecz treści umów kredytujących spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe, co stanowi naruszenie zasady zaufania obywateli do III Rzeczypospolitej, z którą to zasadą łączy się instrumentalnie zasada nie działania prawa wstecz na niekorzyść obywateli a także na naruszenie zasady ochrony rodziny.

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich nie został jeszcze przez Trybunał rozpatrzony.

7. Zgodnie z umową zawartą pomiędzy Ministerstwem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministrem Finansów oraz Prezesem NBP, na podstawie upoważnień delegowanych przepisami omawianych rozporządzeń, dla umów kredytowych zawartych przed 1 stycznia 1990 r. maksymalny kredyt tzw. hipoteczny nie może przekroczyć 47-krotności miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego liczonego w wyżej przedstawiony sposób, a dla pozostałych umów 36-krotności tego dochodu.

8. Na posiedzeniu w dniu 29 grudnia 1992 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych wprowadzając następujące zmiany:

- dokonał skreślenia postanowień wprowadzonych nowelą z 15 lutego 1992 r., dotyczących uchylecia postanowień umów kredytowych w sprawach umorzeń i okresu spłat kredytów zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, czyli przed 1 stycznia 1990 r.,

- przywrócił pierwotne brzmienie art. 3 ust. 1 o możliwości udzielenia kredytobiorcom pomocy z budżetu na pokrycie części zadłużenia wobec banku lub części należnego bankom oprocentowania,

- upoważnił Radę Ministrów do wydania rozporządzenia ograniczającego w okresie przejściowym, nie dłużej jednak niż do końca 1994 r., obowiązek bieżących spłat oprocentowania od zaciągniętych kredytów oraz kapitalizacji nie spłaconych odsetek do 40% ich wysokości.

Senat RP ustosunkowując się w dniu 30 stycznia 1993 r. do podjętej przez Sejm ustawy nie zaakceptował jej treści, uchwalając własne propozycje zmian do dotychczas obowiązującej ustawy o zmianie stosunków kredytowych.

Między innymi dopuścił możliwość zaciągania kredytów długoterminowych w odniesieniu do zadań inwestycyjnych oddanych do użytku do dnia 31 października 1993 r. i rozliczonych do 31 grudnia 1993 r., przy obowiązku spłaty w okresie 40 lat ze środków własnych kredytobiorcy (bez możliwości umorzenia) według zasad określonych w omówionym wyżej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych zaciągniętych do dnia 31 października 1991 r. (**Dz. U. Nr 54, poz. 257**), z tym, że:

1) wkład początkowy uiszczany jednorazowo przez członka spółdzielni mieszkaniowej nie może być niższy niż 20% rzeczywistego kosztu budowy,

2) wysokość kredytu objętego przejściowym wykupieniem przez budżet państwa części należnego bankowi oprocentowania, w części przypadającej na każde mieszkanie nie może być wyższa od iloczynu 60 m² powierzchni użytkowej mieszkania i wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ustalonego w celu przeliczenia wkładów oszczędnościowych, ostatnio opublikowanego przed datą zawarcia umowy (aktualnie ostatnia opublikowana wysokość tego wskaźnika dotyczyła III kwartału 1992 r. i wynosiła 5.300 tys. zł).

Warunki spłaty kwoty kredytu przewyższającej iloczyn, o którym wyżej mowa, w myśl propozycji Senatu pozostają do uzgodnienia pomiędzy bankiem a kredytobiorcą. Kredyt długoterminowy nie może być udzielony osobom, które już zaciągnęły lub zadeklarują zaciągnięcie indywidualnego kredytu długoterminowego.

Po rozpatrzeniu uwag wniesionych przez Senat, Sejm nie podjął ostatecznej decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu tych uwag i po dyskusji przekazał sprawę do Komisji Sejmowych.