



Kredytowanie spółdzielczego
budownictwa mieszkaniowego
- system kredytowania
w świetle unormowań prawnych;
projektowane zmiany

Październik 1993

Wanda Wojnowska-Ciodyk

Raport

Nr 50

Wysokie oprocentowanie kredytów mieszkaniowych, będące skutkiem realizacji ustawy z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych, spowodowało iż zobowiązania kredytowe, przy relatywnie niskim poziomie dochodów kredytobiorców, stały się niespłacalne bez pomocy Państwa.

Od 1990 r. środki przeznaczone na tę pomoc ustalane są corocznie w ustawach budżetowych, a sposób oraz warunki ich rozdysponowania - zgodnie z wyżej wymienianą ustawą - mają określać przepisy rozporządzeń wykonawczych.

Do chwili obecnej powstał obszerny już katalog aktów normatywnych, których przedmiot regulacji znacznie przekroczył upoważnienia ustawowe, wytyczając zasady całego systemu kredytowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego.

I. Kredytowanie spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego do 1990 r.

Do 1990 roku zasady kredytowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego określały przepisy kolejno obowiązujących rozporządzeń Rady Ministrów wydawanych w wykonaniu delegacji ustawowych zawartych w Prawie bankowym. Przepisy te ukształtowały wybitnie preferencyjny system kredytowy charakteryzujący się nieograniczonym dostępem do kredytów na cele mieszkaniowe oraz bardzo korzystnymi warunkami spłaty tych kredytów - w długim okresie, przy założeniu stałego i niskiego oprocentowania i częściowego ich umorzenia.

Ostatnim aktem prawnym zachowującym te preferencje było **rozporządzenie 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). Przepisy rozporządzenia w sposób kompleksowy ustalały zasady udzielania oraz spłaty kredytów bankowych na cele mieszkaniowe osobom fizycznym, spółdzielniom mieszkaniowym, zakładom pracy oraz innym osobom prawnym. Kredyt udzielany na finansowanie najpowszechniejszej formy budownictwa mieszkaniowego - budowę wielorodzinnych domów mieszkalnych przez spółdzielnie mieszkaniowe - w myśl tych przepisów spłacany był następująco:

- 1) w przypadku mieszkań przydzielanych na warunkach lokatorskiego prawa do lokalu:
 - w wysokości 10% - jednorazowo,
 - w wysokości 60% - w okresie do 40 lat, przy czym roczne obciążenie spółdzielni z tytułu spłaty kredytu oraz należnych odsetek równało się 1 % aktualnej wartości tych mieszkań,
 - w wysokości 30% - podlegał jednorazowemu umorzeniu;
- 2) w przypadku mieszkań przydzielanych na warunkach własnościowego prawa do lokalu:
 - w wysokości co najmniej 20% - jednorazowo,
 - w pozostałej części - w okresie do 40 lat, a roczne obciążenie spółdzielni z tytułu spłaty kredytu oraz należnych odsetek równało się 2% aktualnej wartości tych mieszkań,
 - w razie jednorazowej spłaty całości kredytu, dokonanej przed zasiedleniem mieszkania, umorzeniu podlegało 30% wykorzystanego kredytu.

Spłata kredytu udzielonego spółdzielni mieszkaniowej następowała sukcesywnie, w miarę oddawania poszczególnych budynków do użytku i rozpoczynała się najpóźniej po upływie 3 lat od daty jego udzielenia.

Rozporządzeniem zmieniającym z 5 kwietnia 1989 r. (Dz.U. Nr 22, poz. 118) oprocentowanie kredytu zostało podwyższone do 3% jeśli przeznaczony był na finansowanie mieszkań o statusie lokatorskim oraz do 6% w przypadku wykorzystania na budowę mieszkań własnościowych.

Rozporządzenie z 30 grudnia 1988 r. wydane na podstawie ustawy - Prawo bankowe z 1982 r. zachowało moc prawną po uchwaleniu ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe (Dz.U. Nr 4, poz. 21, z późn. zm.), stosownie do postanowienia art. 121 ust. 2 tej ustawy.

II. Zmiany systemu kredytowania wniesione ustawą z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych

28 grudnia 1989 r. Sejm uchwalił **ustawę o uporządkowaniu stosunków kredytowych** (Dz. U. nr 74, poz. 440, z późn. zm.). Jak wynika z tytułu, miała ona spełnić funkcję porządkującą system kredytowania, w tym budownictwa mieszkaniowego, z dostosowaniem tego systemu do przemian społeczno-ekonomicznych. W praktyce oczekiwań tych jednak nie spełniła. Burząc dotychczasowy ukształtowany od lat system, nie wniosła w jego miejsce rozwiązań kompleksowych i stabilnych, uwzględniających zarówno realia gospodarcze jak i społeczne.

Ustawa uchyliła obowiązujące dotychczas banki preferencje i uprzywilejowania dotyczące dostępu do kredytów na cele mieszkaniowe oraz oprocentowania i warunków ich spłaty z jednoczesnym uchyleniem postanowień zawartych już umów kredytowych w części dotyczącej oprocentowania kredytu. Od dnia wejścia w życie ustawy tj. od 1 stycznia 1990 r. banki mogły więc odmówić udzielenia kredytu spółdzielni mieszkaniowej, a w przypadku udzielenia - stosować zmienne i wysokie oprocentowanie. Zmieniona stopa oprocentowania od spłacanych już kredytów zgodnie z zawartymi wcześniej umowami, mogła zostać wprowadzona **w stosunku do zadłużenia jeszcze nie spłaconego i nieprze-terminowanego w dniu wejścia w życie ustawy.**

Ustawa uchyliła postanowienia umów kredytowych ustalające oprocentowanie kredytów według stawek stałych i preferencyjnych (art 1 ust. 1 pkt 2). Pozostawiła natomiast nie zmienione postanowienia dotyczące warunków spłat (w tym okresów spłaty kredytu i wysokości spłacanych rat) w stosunku do umów zawartych do 31 grudnia 1989 r. W ten sposób (do nowelizacji ustawy w dniu 15 lutego 1992 r.) zachowane zostały dotychczasowe warunki spłaty ustalone według przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 30 grudnia 1988 r. tj. w przypadku spółdzielczości - 40-letni okres spłaty kredytu wykorzystanego przez spółdzielnię na budownictwo mieszkaniowe, przy rocznym obciążeniu wraz z odsetkami w wysokości 3% aktualnej wartości mieszkań przydzielonych na warunkach lokatorskich lub 6% aktualnej wartości mieszkań przydzielonych na warunkach własnościowych.

Dopuszczając swobodę banków w stosowaniu w zasadzie nieograniczonego oprocentowania kredytów mieszkaniowych, zgodnie z wymogami aktualnej polityki pieniężno-kredytowej, ustawodawca przewidywał powstanie zakłóceń w spłacie rat kredytowych o wielokrotnionej wysokości odsetek (poczynając od 1990 r. zmienna stopa procentowa ustalana samodzielnie przez banki wahała się w skali rocznej od ponad 100% kwoty nie spłaconego kredytu w 1990 r. poprzez średnio około 7Q% w 1991 r., 56% w pierwszym półroczu 1992 r., 42% w końcu tego roku i 38,5% obecnie). Stąd ustawa zobowiązywała do spłaty w 1990 r. 40% odsetek, a pozostała niespłacona ich część, czyli 60%, podlegała dopisywaniu do zadłużenia, odpowiednio je powiększając. W praktyce bankowej przyjęło to nazwę "kapitalizacji odsetek". W 1990 roku ustawa przewidywała w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek kredytobiorcy możliwość dopisywania do jego zadłużenia przez okres nie przekraczający sześciu miesięcy kwoty wyższej niż 60% należnego bankowi oprocentowania kredytu, a wówczas bank pobierał mniej niż 40% kwoty odsetek. Ustawa dopuszczała również, na żądanie kredytobiorcy, pobieranie odsetek w kwocie wyższej niż 40%.

Ustawa zakładała możliwość udzielenia kredytobiorcom pomocy polegającej **na pokryciu** ze środków budżetowych części zadłużenia wobec banku lub części należnego bankowi oprocentowania, stosownie do postanowień w tym względzie corocznych ustaw budżetowych. Do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad i trybu udzielania tej pomocy, celów przy których kredytowaniu pomoc ta będzie udzielana oraz szczegółowych zasad finansowania oraz gromadzenia środków na finansowanie określonych zadań gospodarczych i społecznych m.in. nakładów związanych z budownictwem, ustawa upoważniała Radę Ministrów. Rada Ministrów otrzymała również upoważnienie do ograniczenia w okresie przejściowym, nie dłużej niż do końca 1994 r., w drodze rozporządzenia do 40% obowiązku bieżących spłat oprocentowania od kredytów; nie spłacona część podlegałaby wówczas dopisaniu do zadłużenia (kapitalizacja odsetek).

Ustawa wносиła zmiany do Prawa bankowego, m.in. uchylała moc prawną aktów wykonawczych w zakresie oprocentowania i **umarzania kredytów, o których mowa w art. 121 ust. 2 tej ustawy, a więc również kredytów na cele budownictwa mieszkaniowego, w odniesieniu do nowo zawieranych umów.** Oznaczało to, że do umów kredytowych zawieranych po wejściu w życie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych (po 1 stycznia 1990 r.) nie mają zastosowania przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 30 grudnia 1988 r. dot. zasad spłaty, w tym umorzeń, kredytów udzielanych na cele mieszkaniowe, chociaż rozporządzenie w całości nie zostało uchylone.

Wraz z uchyleniem przepisów umożliwiających spółdzielniom mieszkaniowym częściowe umorzenie kredytów zaciągniętych na cele budownictwa mieszkaniowego, przekreślona została możliwość uzyskania przez członków spółdzielni mieszkaniowych spółdzielczego lokalu mieszkalnego o statusie lokatorskim. Jak bowiem wynika z przepisów Prawa spółdzielczego, spółdzielnie mieszkaniowe nie prowadzą działalności gospodarczej, która przynosiłaby zysk. Całość kosztów działalności tych spółdzielni (w tym budowlanej) finansowana jest z wnoszonych przez członków wkładów i opłat oraz ewentualnie z budżetu w formie dotacji i umorzeń, o ile przepisy tak stanowią. Brak podstaw prawnych do umorzenia kredytu oznaczała, że cały koszt budowy mieszkania musi zostać pokryty przez zainteresowanego członka, a zatem będzie to mieszkanie o charakterze własnościowym.

Należy zaznaczyć, że ustawodawca uchylając przepisy w sprawie umorzeń kredytów, co w konsekwencji wyeliminowało formę lokatorską uzyskania mieszkania spółdzielczego, nie dokonał zmian w ustawie Prawo spółdzielcze, która w tytule II, w dziale IV poświęconym spółdzielniom mieszkaniowym, nadal zawierała (i zawiera do chwili obecnej) obszerną regulację dotyczącą lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego. Ponadto statuty spółdzielni mieszkaniowych, stosownie do zapisu art. 212 Prawa spółdzielczego, określały - wiążące członków i spółdzielnie - zasady wnoszenia oraz wysokości wkładów budowlanych (w przypadku prawa własnościowego) oraz mieszkaniowych (w przypadku prawa lokatorskiego).

Przedstawione wyżej postanowienia ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych wywołały bardzo poważne skutki społeczne. Odejście od nisko oprocentowanego preferencyjnego kredytowania budownictwa mieszkaniowego w okresie gwałtownego skoku stopy procentowej, spowodowało kolosalny wzrost obciążeń finansowych rodzin spłacających kredyty, prowadzący do ich zubożenia, niekiedy poniżej minimum socjalnego. Eliminacja zaś możliwości uzyskania spółdzielczego mieszkania lokatorskiego, wobec ustawicznego wzrostu kosztów budowy mieszkań, w wielu przypadkach przekreślała szan-

sę na uzyskanie jakiegokolwiek mieszkania (zważywszy, że budownictwo komunalne prawie całkowicie zanikło, mieszkania lokatorskie były najdogodniejszą formą zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych dla znacznej części społeczeństwa).

Ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych, w wersji uchwalonej 28 grudnia 1989 r., obowiązywała do wejścia w życie z dniem 10 marca 1992 r. ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o zmianie ustawy - Prawo budżetowe oraz niektórych innych ustaw. Ustawa ta postanowieniami art. 5 znowelizowała ustawę z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych w sposób następujący:

- uchylone zostały warunki umów kredytowych dotyczące **umorzeń kredytów na cele budownictwa mieszkaniowego oraz okresów ich spłaty w odniesieniu do zadań nie oddanych do użytku i nie rozliczonych do 31 marca 1992 r.,**

- kredyty udzielone na podstawie umów, których postanowienia dotyczące okresu spłaty kredytu zostały uchylone, podlegały spłacie w ciągu 6 miesięcy od zakończenia inwestycji, nie później jednak niż do 10 marca 1994 r. (2 lata po wejściu w życie noweli), co oznaczało, że kredyty wieloletnie przekształcono mocą ustawy w kredyty średnio, a nawet krótkoterminowe (termin spłaty 6 m-cy),

- utraciły moc prawną akty wykonawcze w zakresie dotyczącym oprocentowania kredytów, o których mowa w art. 121 Prawa bankowego (m.in. oprocentowania kredytów mieszkaniowych) oraz w zakresie umarzania i okresów spłaty kredytów na cele budownictwa mieszkaniowego w odniesieniu **zarówno do nowo zawieranych umów, jak też** już zawartych, w przypadkach jeśli budowa finansowana zaciągniętym **kredytem nie została ukończona i przekazana do eksploatacji do 31 marca 1992 r.**

Taka konstrukcja przepisów nowelizujących wywołała wiele kontrowersji. W dyskusjach podnoszono przede wszystkim retroaktywność tych przepisów, ingerowanie w postanowienia formalnie zawartych umów, brak koniecznego *vacatio legis*. Istotnie, o ile ustawie w brzmieniu Uchwalonym 28 grudnia 1989 r. trudno było w sposób definitywny zarzucić retroaktywność rzeczywistą, gdyż podwyższenie (zgodnie z jej przepisami) oprocentowania kredytu dotyczyło zadłużenia nie spłaconego i nieprzeterminowanego, a wyeliminowanie prawa lokatorskiego do mieszkania spółdzielczego ingerowało nie tyle w prawa już nabyte, co przyrzeczone, to nowela z 15 lutego 1992 r. naruszała w sposób niewątpliwy podstawowe zasady prawotwórstwa: nie działania prawa wstecz oraz ochrony praw już nabytych. Natomiast zarówno pierwotna, jak i znowelizowana wersja ustawy zmieniała postanowienia prawnie zawartych umów, nie respektując zasady ich nienaruszalności.

Nie oceniając zasadności merytorycznej rozwiązań ustawowych, podyktowanych przesłankami ekonomiczno-finansowymi (wszakże nowelizacji dokonano "przy okazji" zmiany Prawa budżetowego w związku z deficytem budżetowym), trudno doszukać się pozytywnego rezultatu jej działania w aspekcie społecznym. Oto niektóre przykłady sytuacji zaistniałych w wyniku działania ustawy:

1. Szereg członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy przed 1990 r., zgodnie z obowiązującymi wówczas zasadami wpłacili wymagany wkład mieszkaniowy (na budowę mieszkania typu lokatorskiego), utraciło możliwość jego uzyskania, jeśli budowa nie została ukończona do 31 marca 1992 r. Zważywszy, że dzień opublikowania ustawy w Dzienniku Ustaw i wejścia jej w życie - 10 marca 1992 r. i koniecznego ukończenia i oddania do eksploatacji budynku dzielił okres 21 dni, niewielu inwestorów mogło ten warunek spełnić.

2. Wysokie oprocentowanie kredytu już na etapie realizacji, podrażało znacznie koszt budowy. W wyniku tego nawet członkowie, którzy otrzymali mieszkania w budynku przekazanym do użytku do 31 marca 1992 r. stanęli przed koniecznością uzupełnienia dokonanej wcześniej wpłaty w znacznej kwocie, przekraczającej niejednokrotnie ich możliwości finansowe. Rezultatem tego było powszechniejsze zjawisko pustych, nie zasiedlonych mieszkań.

3. W przypadku inwestycji przekazanych do użytku po 31 marca 1992 r., spółdzielnię obciążała spłata kredytu zaciągniętego na budowę w ciągu 6 miesięcy od przekazania budynku do eksploatacji. Jak już wyżej zaznaczono, spółdzielnie mieszkaniowe nie mogą prowadzić działalności gospodarczej innej niż budowa mieszkań dla zabezpieczenia potrzeb członków i gospodarowania zasobami mieszkaniowymi. Zobowiązania kredytowe mogły więc pokrywać wyłącznie z wpłat członków zasiedlających mieszkania, w proporcji odpowiadającej zajmowanej powierzchni. Mieszkania nie zasiedlone - to zakłócenia w spłacie kredytów i karne odsetki, które również obciążają mieszkańców domów spółdzielczych poprzez zwiększenie kosztów eksploatacji.

4. Dla poprawienia sytuacji finansowej i możliwości spłacania kredytów niektóre spółdzielnie mieszkaniowe wprowadziły praktykę sprzedaży mieszkań osobom nie będącym ich członkami (przyjęcie w poczet członków następowało po akcie sprzedaży). Praktyka taka jest niezgodna z zasadami prawa spółdzielczego oraz postanowieniami statutów (np. zasadą przydziału mieszkań dla członków oczekujących, budowy mieszkań w liczbie odpowiadającej liczbie członków oczekujących, zasadami wnoszenia wkładów budowlanych i mieszkaniowych), a status prawny nabywanych mieszkań spółdzielczych jest trudny do zdefiniowania (własnościowe, które stanowią ograniczone prawo rzeczowe na własności spółdzielni, czy własność nabywcy bez uprzedniego przekształcenia ze spółdzielczego prawa do lokalu budowanego w celu przeniesienia własności na rzecz członków jak to stanowią przepisy Prawa spółdzielczego?).

Należy przypomnieć bardzo szybką reakcję części posłów zmierzającą do skorygowania podjętej w dniu 15 lutego z naruszeniem zasad legislacyjnych noweli i jej skutków społecznych. W dniu 5 marca 1992 r. grupa 31 posłów wniosła do łaski marszałkowskiej kolejny projekt zmiany do ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych (druk nr 162), sprowadzający się do powrotu do pierwotnej wersji ustawy uchwalonej 28 grudnia 1989 r. Projekt był przedmiotem prac Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, Komisji Polityki Społecznej oraz Komisji Ustawodawczej, a następnie w dniu 21 i 24 kwietnia przedmiotem obszernej dyskusji (str. 144 - 169 sprawozdania z 13 posiedzenia Sejmu I kadencji), w której przedstawiono argumenty za i przeciw. W wyniku głosowania ustawa zgodna z wniesionym projektem została uchwalona. W dniu 22 maja 1992 r. Senat przyjął uchwałę, w której zaproponował odrzucenie ustawy. W trakcie 18 posiedzenia Sejmu w dniu 20 czerwca 1992 r. w czasie głosowania propozycji Senatu, posłowie nie odrzucili tej propozycji wyrażoną większością 2/3 głosów, tym samym ustawa podjęta 25 kwietnia nie doszła do skutku.

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, wskazując m.in. 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 (zdaniem wnioskodawcy) łączy się instrumentalnie zasada niedziałania prawa wstecz na niekorzyść obywateli, a także naruszenie zasady ochrony rodziny.

Zmiana ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych przywracająca pierwszą wersję tej ustawy została uchwalona przez Sejm 29 grudnia 1992 r. Projekt wniosła grupa posłów, uchwalenie ustawy poprzedziły prace w komisjach sejmowych oraz negatywne stanowisko Senatu, a ściślej - własna propozycja Senatu zmiany tekstu ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych. Uchwalona ustawa wywołała bardzo żywą reakcję środków przekazu, w których wypowiedzieli się m.in. przedstawiciele rządu, posłowie, spółdzielcy. Stanowisko przedstawicieli rządu reprezentujących Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa było zdecydowanie krytyczne. Wskazywano na brak realnych możliwości realizacji postanowień ustawy przywracającej umorzenia kredytów zaciągniętych przed 1990 r., gdyż w ustawie budżetowej nie przewidziano na to środków, przytaczano błędy legislacyjne skutkujące utratą mocy prawnej dotychczas obowiązujących rozporządzeń wykonawczych (zostanie to omówione w dalszej części poświęconej przepisom wykonawczym). Inne było zdanie osób wyrażających interesy spółdzielczości mieszkaniowej, akcentujących głównie aspekt społeczny wniesionych zmian. Pomimo tych kontrowersji ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych została podpisana przez Prezydenta RP. Opublikowano ją w Dz.U. z 1993 r. nr 40, poz. 181.

III. Kształtowanie systemu kredytowania budownictwa mieszkaniowego przepisami rozporządzeń wykonawczych oraz aktów prawnych niższego rzędu

Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych określiła jedynie bardzo ogólny schemat nowego systemu kredytowania budownictwa mieszkaniowego, przekazując szerokie uprawnienia w jego kształtowaniu Radzie Ministrów.

W 1990 r. w oparciu o delegacje zawarte w ustawie Rada Ministrów wydała dwa rozporządzenia:

- z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie zakresu, zasad i trybu udzielania kredytobiorcom pomocy ze środków budżetowych w spłacie części należnego bankom oprocentowania od kredytów udzielonych do dnia 31 grudnia 1989 r. (Dz. U. nr 11, poz. 69),

- 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).

Przepisy obu rozporządzeń ustanawiały zasady pomocy budżetu centralnego polegającej na spłaceniu ze środków budżetowych części oprocentowania m.in. od kredytów mieszkaniowych w wysokości 32% należnego w 1990 r. oprocentowania. Rozporządzenie z 8 lutego nie obwarowywało udzielania tej pomocy żadnymi dodatkowymi warunkami, natomiast rozporządzenie z 9 kwietnia w § 2 ograniczało pomoc do kredytów nie przekraczających 70% kosztów budowy mieszkań o określonej powierzchni

użytkowej. Biorąc pod uwagę, że wkład budowlany członka spółdzielni oczekującego na mieszkanie własnościowe od szeregu lat ukształtował się na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów na poziomie 20% kosztu budowy, co powszechnie uwzględniały również statuty spółdzielni i umowy zawierane między spółdzielniami a członkami o przydział mieszkania. Spółdzielnie więc na pozostałe 80% zaciągały kredyt. Ograniczenie pomocy z budżetu do kredytów nie przekraczających 70% budowy wywołało zapewne problemy w praktycznym stosowaniu. Pomimo tego ograniczenia, rozporządzenia z 1990 r. z pewnością należy ocenić pozytywnie ze społecznego punktu widzenia. W okresie uwolnienia przez ustawę inicjatywy banków w swobodnym kształtowaniu stopy procentowej od kredytów mieszkaniowych i gwałtownego wzrostu oprocentowania, ustanawiały one autentyczną pomoc państwa, jego udział w znoszeniu przez społeczeństwo dolegliwości okresu przejściowego do gospodarki wolnorynkowej. Obydwa rozporządzenia obowiązywały do końca 1990 r.

W dniu 25 marca 1991 r. wydane zostało **rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu skapitalizowania w 1991 r. odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz. U. nr 28, poz. 118)**. Jak wskazywał tytuł rozporządzenia obowiązywało do końca 1991 r. i zgodnie z § 1 miało zastosowanie do kredytów udzielonych do 31 grudnia 1990 r.

Należy zauważyć, że podstawę ustawową rozporządzenia nie stanowiły przepisy ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych lecz art. 19 ustawy budżetowej na 1991 rok. Ustawa ta nie przewidywała już udzielania w 1991 r. pomocy ze środków budżetowych w postaci pokrywania części odsetek od kredytów zaciągniętych na cele mieszkaniowe, a jedynie **wykupienie części należności banków z tytułu skapitalizowania odsetek od kredytów mieszkaniowych** (art. 19 ust. 1), upoważniając w art. 19 ust. 2 Radę Ministrów do określenia zasad i trybu wydatkowania środków na ten cel.

Przejściowe wykupienie od banków należności z tytułu skapitalizowania odsetek od kredytów mieszkaniowych uwarunkowane było przyjęciem przez kredytobiorców zasad spłat kredytu i odsetek określonych w rozporządzeniu. Wysokość spłacanych rat kapitałowych wraz z odsetkami rozporządzenie ustalało w wysokości iloczynu 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 przyjęto w rozporządzeniu jako 60 m². Wysokość normatywu ogłaszał co kwartał minister gospodarki przestrzennej i budownictwa. Gdyby miesięczne obciążenie spłatą kredytu i odsetek przekroczyło 25% miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego członka spółdzielni zobowiązanego do spłaty kredytu, wówczas spłata mogła być ustalona indywidualnie w wysokości 25% tego dochodu, nie mniejszej jednak niż miesięczna rata kapitałowa.

Rozporządzenie wprowadziło więc odmienne warunki spłaty kredytu od określonych w przepisach rozporządzenia z 1988 r., których jak zaznaczono charakteryzując ustawę o uporządkowaniu stosunków kredytowych, ustawa ta nie uchylila. Na tym tle pojawiły się rozbieżności między stanowiskiem banków w tej kwestii a niektórymi kredytobiorcami (spółdzielniami mieszkaniowymi), którzy odmawiali przyjęcia aneksów do umów kredytowych sporządzonych w myśl przepisów rozporządzenia z 25 marca 1991 r. wskazując na ich sprzeczność z ustawą.

Omawiane rozporządzenie miało zastosowanie do kredytów udzielonych do 31

grudnia 1990 r., pozostawała więc nieuregulowana kwestia spłat kredytów na cele mieszkaniowe i odsetek od tych kredytów, w tym przejściowego wykupienia od banków nie spłaconych odsetek ze środków budżetowych z tytułu kredytów zaciągniętych po 1 stycznia 1991 r. W dniu 1 października 1991 r. Rada Ministrów wydała **rozporządzenie w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz. U. nr 94, poz. 423)**. Jak stanowił § 1 ust. 1 rozporządzenia, określało ono "zasady i tryb wykupienia ze środków budżetu państwa należności banków z tytułu odsetek od kredytów zaciąganych na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych". Nie przewidywało więc możliwości wykupienia odsetek od kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe jak też kredytu zaciągniętego na zakup lokalu w domu wielomieszkaniowym (spółdzielczym lub innym) zasiedlanego po raz kolejny, czyli nabycie mieszkania w tzw. starych zasobach.

Rozporządzenie obwarowywało wykupienie części odsetek ze środków budżetowych szeregiem warunków, które musiał spełnić kredytobiorca tj.:

- ograniczenie kwoty kredytu zaciągniętego w 1991 r. do trzydziestosześcioletności miesięcznego udokumentowanego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy z ostatnich trzech miesięcy, co jednakże nie mogło przekraczać 80% kosztów budowy mieszkania,

- zabezpieczenie hipoteczne kredytu,

- zobowiązanie się kredytobiorcy do przeznaczenia na spłatę kredytu wraz z odsetkami nie mniej niż 25% miesięcznych dochodów swego gospodarstwa domowego w całym okresie spłaty i do umożliwienia kontroli tego warunku przez bank.

Zgodnie z rozporządzeniem pierwsza rata spłaty zadłużenia ustalana była w wysokości nie mniejszej niż 25% miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy z kwartału poprzedzającego podpisanie umowy kredytowej. Następne raty obliczane były na podstawie aktualnego dochodu, pod warunkiem jednak, że dochód kredytobiorcy w okresie spłaty kredytu wzrastał w stopniu co najmniej równym lub wyższym niż płace nominalne w sześciu podstawowych działach gospodarki narodowej. W przypadku wzrostu dochodów gospodarstwa domowego kredytobiorcy w tempie wolniejszym niż powyższy wskaźnik, przy ustalaniu kolejnych rat zadłużenia podlegały one korekcie według tegoż wskaźnika. Zasada ta skutkowała w praktyce sytuacjami, kiedy na spłatę kredytu rodzina zobowiązana była przeznaczać nie 25% dochodów lecz o wiele więcej. Następowo to w sytuacji spadku dochodów tej rodziny, przeważnie wskutek utraty pracy przez któregoś z jej członków, podczas gdy kolejne raty spłaty kredytu rosły w tempie odpowiadającym wzrostowi płac w sześciu podstawowych działach gospodarki narodowej. Była to kolejna - po gwałtownym skoku oprocentowania, który wywołała ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych - "pułapka kredytowa".

Nie spłacone w ramach tak ustalonych rat odsetki od kredytu podlegały przejściowemu wykupieniu ze środków budżetowych, przy jednoczesnej kapitalizacji tej nie spłaconej kwoty, czyli dopisywaniem jej do kwoty niespłaconego kredytu. Negatywnym tego skutkiem był systematyczny wzrost niespłaconej kwoty kredytu i dalsze naliczanie odsetek od odsetek, a pozytywnym - ograniczenie przez banki roszczeń z tytułu nie spłaconego kredytu wyłącznie do rat spłaty kredytu w wysokości ustalonej w rozporządzeniu (25% dochodu rodziny z ewentualnym zastosowaniem wyżej opisanej korekty tego dochodu).

Charakteryzowane rozporządzenie, jak wynika z jego treści, nie tylko określało "za-

sady i tryb wykupienia ze środków budżetu państwa należności banków z tytułu odsetek od kredytów" (§ 1 ust. 1), lecz kształtowało też w zasadniczym stopniu politykę kredytową w zakresie kredytowania budownictwa mieszkaniowego. Ścisłe określało przedmiot kredytowania, maksymalny limit udzielanego kredytu, zasady spłaty kredytu i sposób jego zabezpieczenia, maksymalne oprocentowanie (w 1991 r.). Oczywiście zasady te odnosiły się wyłącznie do kredytów, od których część odsetek podlegała wykupieniu ze środków budżetowych, jednakże spłata kredytu przy tak wysokim oprocentowaniu bez udziału środków budżetowych była możliwa jedynie w przypadku nielicznej, wysoko sytuowanej grupy kredytobiorców,

Omawiane rozporządzenie zostało znowelizowane przepisami rozporządzenia z dnia 14 grudnia 1992 r. (Dz. U. nr 97, poz. 480), czyli już po nowelizacji ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych z 15 lutego 1992 r.

Rozporządzenie zmieniające uściśliło wysokość dochodu gospodarstwa domowego wyznaczającego kwotę udzielanego kredytu i obowiązujących spłat, przyjmując, że jest to dochód "przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym od osób fizycznych", wprowadziło przepis upoważniający banki do przyjęcia innego zabezpieczenia kredytu niż ustanowienie hipoteki (jednakże tylko do czasu założenia księgi wieczystej), uchyliło przepis obligujący banki do kapitalizowania nie spłaconych, wykupywanych przez budżet odsetek.

Rozporządzenie z 1 października 1991 r. wchodziło w życie z dniem ogłoszenia - 21 października 1991 r. Nie mając mocy wstecznej dotyczyło kredytów udzielanych po tym dniu. Nadal więc pozostawała nieuregulowana sprawa udziału budżetu państwa w spłaceniu odsetek od nowych kredytów udzielonych w okresie 1 stycznia - 20 października 1991 r. Sprawę tę uregulowało dopiero **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)**. Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia - 15 lipca 1992 r. z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1992 r. Jak wskazywał tytuł, rozporządzenie miało zastosowanie do spłat kredytów zaciągniętych przed wejściem w życie wyżej omówionego rozporządzenia w sprawie "kredytów hipotecznych". W odniesieniu do kredytów zaciągniętych do 31 grudnia 1990 r. zastąpiło rozporządzenie obowiązujące w r. 1991 ustalające dość korzystne warunki spłat dla kredytobiorców. Zakładało możliwość wykupienia ze środków budżetowych należności banków z tytułu niespłaconych odsetek od kredytów zaciągniętych na budowę mieszkań, w tym spółdzielczych, po spełnieniu przez kredytobiorców m.in. następujących warunków:

1) kredytobiorca zobowiąże się do przeznaczania na spłatę kredytu wraz z odsetkami, nie mniej niż 20% miesięcznych dochodów swojego gospodarstwa domowego w całym okresie spłaty i umożliwi kontrolę tego warunku przez bank,

2) oprocentowanie kredytu w roku 1992 nie przekroczy 110% stopy oprocentowania kredytu refinansowego,

3) bank zobowiąże się do ograniczenia wobec kredytobiorców roszczeń z tytułu spłaty kredytu i odsetek do kwoty określonej w punkcie 1, a kredytobiorca - do zwrotu (w terminie późniejszym) odsetek przejściowo wykupionych ze środków budżetu państwa.

Rozporządzenie dopuszczało możliwość zawieszenia spłat kredytu i odsetek, przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, w przypadku utraty pracy przez kredytobiorcę lub członka jego rodziny, w wyniku czego dochód rodziny w przeliczeniu na jedną osobę spadłby

poniżej 75% najniższej emerytury z poprzedniego kwartału.

Od wejścia w życie rozporządzenia z 4 lipca 1992 r. obowiązywały więc dwa, podobne w założeniach, lecz jakże odmienne w skutkach, systemy kredytowania budownictwa mieszkaniowego i spłaty zaciągniętych kredytów. Niejasne jest przy tym kryterium, które zadecydowało, że kredyty zaciągnięte po dniu 20 października 1991 r. będą spłacane według bardziej uciążliwych zasad, niż zaciągnięte przed tym dniem i muszą być zabezpieczone hipoteką. Wydaje się, że momentem decydującym o zmianie warunków spłaty na bardziej rygorystyczne, było uchwalenie przez Sejm ustawy z dnia 25 października 1991 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustaw - o księgach wieczystych i hipotece, Prawo spółdzielcze, Kodeks postępowania cywilnego, Prawo lokalowe (Dz. U. nr 115, poz. 496). Ustawa ta poprzez odpowiednią zmianę przepisów Kodeksu cywilnego zaliczyła do praw rzeczowych ograniczonych: własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego i prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, a następnie wprowadziła możliwość założenia dla w. w. praw ksiąg wieczystych i obciążenia hipoteką. W konsekwencji - w ustawie Prawo spółdzielcze znalazł się zapis (w art. 230 § 2): "Osoba prawna może przejąć własnościowe prawo do lokalu w postępowaniu egzekucyjnym, jeżeli jest wierzycielem hipotecznym. W tym wypadku własnościowe prawo do lokalu wygasa z upływem sześciu miesięcy od dnia przejęcia tego prawa przez wierzyciela, chyba że wierzyciel przed upływem tego terminu wskaże osobę, której zbył to prawo, a osoba ta złoży deklarację członkowską...", a w .ustawie Prawo lokalowe w art. 65 treść ustępu 5 uzupełniono o zdanie: "Pomieszczenie zastępcze nie przysługuje osobie, która utraciła własność, własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu lub prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej na skutek egzekucji wierzytelności zabezpieczonej hipoteką umowną."

Powołana ustawa zmieniająca ogłoszona została w dniu 14 grudnia 1991 r. i wchodziła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli 15 marca 1992 r. Do tego więc dnia niektóre przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 października 1991 r. pozostawały martwe, bez możliwości ich praktycznego stosowania. Nie miało to większego znaczenia w praktyce, gdyż w pierwszych miesiącach obowiązywania rozporządzenia niewielu członków spółdzielni mieszkaniowych decydowało się na przyjęcie przydziału mieszkania, na sfinansowanie którego niezbędne było zaciągnięcie kredytu zabezpieczonego hipoteką, wobec szczególnej drastyczności konsekwencji niespłacenia kredytu. Zresztą większość spółdzielni mieszkaniowych, szczególnie tych większych, funkcjonujących od lat, kredytowana była sukcesywnie, na podstawie umów zawartych jeszcze przed 1990 r. o kredytowanie zadania inwestycyjnego, a nie poszczególnych budów. Zadanie inwestycyjne mogła stanowić budowa osiedla o jednej lokalizacji, bądź też kilku budynków o różnej lokalizacji. Ponadto niektóre spółdzielnie, głównie o niewielkiej liczbie członków, budowały mieszkania finansowane ratałnymi wpłatami członków w okresie całej budowy, bez udziału kredytów. Istniała też możliwość nabycia mieszkania spółdzielczego przy jednorazowej wpłacie jego całkowitej wartości, na co środki finansowe mniej zamożni zdobywali zaciągając prywatne pożyczki, chroniąc się przed koniecznością zaciągania tzw. kredytów hipotecznych.

Można z całą pewnością stwierdzić, że na kredyty mieszkaniowe udzielane według zasad określonych w rozporządzeniu z 1 października 1991 r. decydowały się osoby, które nie miały innej alternatywy lub były nieświadome warunków spłaty i konsekwencji niespłacenia kredytu, a takie przypadki nie były odosobnione, o czym świadczyły sprawy prze-

kazywane posłom przez wyborców, jak też relacje prasowe. Dotyczyło to przede wszystkim okresu od wejścia w życie zmiany ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych - 10 marca 1992 r. do jej kolejnej nowelizacji w dniu 29 grudnia 1992 r. Spółdzielnie mieszkaniowe, oddające budynki do eksploatacji i rozliczające budowy po 31 marca 1992 r., zgodnie z przepisami ustawy, zobowiązane były do spłaty kredytu udzielonego im na budowę w ciągu 6 miesięcy. Otrzymujący mieszkania członkowie musieli więc uiścić wpłatę równą całkowitemu kosztowi budowy tego mieszkania. Jediną alternatywą dla ludzi nie posiadających tak znacznych zasobów pieniężnych było zaciągnięcie "kredytu hipotecznego".

Nowelizacja ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych, dokonana 29 grudnia 1992 r. przywróciła ustawie jej pierwotną wersję uchwaloną 28 grudnia 1989 r. Zdaniem przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa prezentowanym w środkach przekazu i w trakcie prac sejmowych, konsekwencją tej nowelizacji była m.in. utrata mocy prawnej obu wyżej omówionych rozporządzeń tj.:

- rozporządzenia 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), gdyż nowelizacja ustawy wprowadziła zmiany w podstawie prawnej rozporządzenia, co zgodnie z zasadami techniki prawotwórczej zawartymi w uchwale nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. (M. P. nr 44, poz. 310) skutkuje utratą mocy prawnej aktu wykonawczego;

- rozporządzenia 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 i z 1992 r. nr 97, poz. 480), gdyż zmiana rozporządzenia w 1992 r. była konsekwencją zmiany brzmienia podstawy prawnej wprowadzonej nowelą do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r., a po kolejnej nowelizacji w dniu 29 grudnia 1992 r. zmienionej po raz wtóry z mocą wsteczną od 1 kwietnia 1992 r.

Stanowisko takie jest dyskusyjne, szczególnie w przypadku rozporządzenia z 1 października 1991 r., wydanego na podstawie przepisów ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych w jej wersji sprzed nowelizacji w dniu 15 lutego 1992 r., przywróconej nowelą z 29 grudnia 1992 r.

Innym problemem wywołanym omawianą zmianą ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych był zamiar ustawodawcy zmierzający do przywrócenia umorzeń części zadłużenia z tytułu kredytów mieszkaniowych, uzyskanych przed 1 stycznia 1990 r. Jak wiadomo, postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z 30 grudnia 1988 r. w tej sprawie zostały uchylone poprzez wniesienie stosownych zmian w ustawie Prawo bankowe przy nowelizacji omawianej ustawy w dniu 15 lutego 1992 r. wchodzącej w życie 10 marca tegoż roku. Uchwalenie kolejnej zmiany w dniu 29 grudnia 1992 r. i nadanie jej mocy wstecznej od 1 kwietnia 1992 r. nie mogło skutkować przywróceniem z tym dniem obowiązywania uchylonych przepisów. W tej kwestii Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa prezentowało dalej idący pogląd, iż nawet gdyby moc wsteczną ustawy nowelizującej przesunąć jeszcze bardziej wstecz tj. do 10 marca 1992 r. czyli do dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej z 15 lutego 1992 r., to i tak nie przywróciłoby to mocy uchylonym postanowieniom. Akt wykonawczy bowiem raz uchylony nie może być przywrócony z mocą wsteczną w ten sposób, że z mocą wsteczną uchylony przepis derogacyjny, lecz tylko tak, że akt ten wydany zostanie ponownie, co jest możliwe tylko, jeżeli nadal istnieje podstawa prawna do jego wydania.

Wysuwano również argument niewykonalności ustawy w części dotyczącej umorzeń kredytów mieszkaniowych, gdyż ustawa budżetowa na 1993 r. wydatków takich nie przewidywała.

Konsekwentnie do założenia, iż rozporządzenia wykonawcze do ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych utraciły swą moc w wyniku nowelizacji ustawy w dniu 29 grudnia 1992 r., podjęta została w dniu 22 czerwca 1993 r. **uchwała nr 52 Rady Ministrów w sprawie zasad kontynuowania w 1993 r. pomocy państwa w spłacie kredytów zaciągniętych na cele budownictwa mieszkaniowego (M. P. nr 33, poz. 335)**. Uchwała stwierdza, iż do końca 1993 r. pomoc państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych zarówno zaciągniętych przed 20 października 1991 r., jak też po tym dniu (zabezpieczonych hipotecznie), będzie polegała na przejściowym wykupieniu ze środków budżetowych należności banków z tytułu odsetek od tych kredytów. Warunki i zasady spłaty kredytów przytacza z obowiązujących w 1992 r. rozporządzeń z pewnymi modyfikacjami. Np. uchwała przewiduje dopisywanie odsetek nie spłaconych przez kredytobiorców i nie wykupionych ze środków budżetu państwa do stanu zadłużenia kredytobiorcy wobec banku, czyli ich kapitalizowanie, czego nie zawierało rozporządzenie dot. kredytów zaciągniętych do 20 października 1991 r. i z czego zrezygnowano przy nowelizacji rozporządzenia dot. tzw. kredytów hipotecznych. Poza tym w § 4 zawiera bardzo niejasno sformułowany przepis stanowiący, iż w sytuacji kiedy dochód gospodarstwa domowego kredytobiorcy będący podstawą obliczenia wysokości spłaty rat kredytu, "okaże się niższy od sumy dochodów członków tego gospodarstwa, stanowiących podstawę wyliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za dany rok, kredytobiorca jest zobowiązany do odpowiedniego uzupełnienia wniesionych spłat w terminie do dnia 31 maja roku następnego."

Na tle tak sformułowanego przepisu powstaje wątpliwość, co prawodawca miał na myśli używając określenia "podstawa wyliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych". Czy w rozumieniu art. 26 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - dochód ustalony po odjęciu dochodów wolnych od opodatkowania wyszczególnionych w art. 21 tej ustawy oraz po odliczeniu kwot pomniejszających podstawę opodatkowania (z art. 26)? Jaką ponadto uchwała zakłada relację pomiędzy "dochodem gospodarstwa domowego przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym od osób fizycznych", który - jak można wnioskować z przepisów uchwały jest "podstawą określenia wysokości spłaty kredytu wraz z odsetkami" - a "sumą dochodów członków gospodarstwa domowego kredytobiorcy, stanowiących podstawę wyliczenia podatku dochodowego".

W oparciu o przepisy ustawy podatkowej można by wyprowadzić wniosek o analogii tych określeń. Jednakże ani przepisy dotychczasowych rozporządzeń wykonawczych, ani omawianej uchwały, nie przywołują dla zdefiniowania któregoś z tych określeń przepisów ustawy podatkowej. Powstałe w praktyce w tej kwestii wątpliwości wyjaśniane były dotychczas na podstawie wewnętrznego dokumentu, nie mającego mocy aktu normatywnego, opracowanego w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa pn. "Informacja nt. zasad ustalania dochodu w celu określenia wysokości spłaty kredytów mieszkaniowych". Stwierdza się tam, że "W celu określenia wysokości spłaty dochód gospodarstwa domowego kredytobiorcy ustala się zgodnie z ogólnymi zasadami zawartymi w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, z tym, że: ... do dochodu zalicza się wszystkie okresowo uzyskiwane przez gospodarstwo przychody niezależnie od tego czy podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych czy też zostały od niego zwolnione". Następnie wymienia się szereg tytułów nie zalicza-

nych do tych dochodów.

Przy takiej wykładni pojęcie "podstawa wyliczenia podatku od osób fizycznych na dany rok" nie jest tożsamy z pojęciem "dochodu gospodarstwa domowego przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym". Występuje zatem sprzeczność pomiędzy przepisami § 1 ust. 3 pkt 4 i § 2 ust. 2 pkt 1, które ustalają wysokość rat kredytowych w zależności od dochodów gospodarstwa domowego kredytobiorcy przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym, a przepisami § 4, które ustalają inną podstawę wysokości spłacanych rat. Należy też zwrócić uwagę, iż brak jest w § 4 określenia sankcji, jakie grożą kredytobiorcy za nieuiszczenie "dopłaty".

Pozytywnym z punktu widzenia społecznego postanowieniem omawianej uchwały jest zrezygnowanie z indeksowania dochodów wskaźnikiem wzrostu wynagrodzeń w pięciu podstawowych działach gospodarki narodowej przy spłacie kredytu zabezpieczonego hipotecznie.

Drugim aktem rządowym wydanym po wejściu w życie ustawy z 29 grudnia 1992 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych było **rozporządzenie z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie udzielenia ze środków budżetowych na 1993 rok pomocy w spłacie kredytów zaciągniętych na cele budownictwa mieszkaniowego do dnia 31 grudnia 1989 r. (Dz. U. nr 59, poz. 267)**.

Rozporządzenie miało zastosowanie wyłącznie do kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe przed 31 grudnia 1989 r., w części nie rozliczonej do 7 lipca 1993 r. Rozwiązaniem nowym, nie stosowanym jeszcze w omawianym systemie kredytowania, był przepis § 2 ust. 1 pkt 1 o jednorazowym wykupieniu w 1993 r. ze środków budżetowych, odsetek od kredytów mieszkaniowych naliczonych za okres od daty odbioru budynku od wykonawcy, do daty rozliczenia kredytu przez spółdzielnię, dokonanego nie później niż w ciągu 30 dni od dnia wejścia w życie rozporządzenia, czyli do 6 sierpnia 1993 r. Było to rozwiązanie niewątpliwie korzystne dla spółdzielni mieszkaniowych, które mogło poprawić ich kondycję finansową oraz stworzyć dogodniejsze warunki zagospodarowania pustostanów. Nastąpić to jednakże mogło pod warunkiem, że w ciągu 30 dni od wejścia rozporządzenia w życie, spółdzielnie znalazły członków chętnych do zajęcia wolnych lokali i przejęcia od spółdzielni obowiązku spłaty kredytu w wysokości odpowiadającej kosztowi budowy tych lokali.

Zaznaczyć tu trzeba, że zasady spłaty kredytu warunkujące przejściowe wykupienie części oprocentowania kredytu ze środków budżetowych, ustalone zostały w omawianym rozporządzeniu odmiennie od obowiązujących dotychczas na podstawie rozporządzenia o wykupie odsetek od kredytów udzielonych do 20 października 1991 r. Pojawia się mianowicie wymóg co najmniej 20-procentowego wkładu własnego zasiedlającego mieszkanie, a więc rozporządzenie dotyczy wyłącznie mieszkań o statusie własnościowym. Rozwiązane w ten sposób zostały nadzieje tych członków spółdzielni mieszkaniowych, którzy po zmianie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych w dniu 29 grudnia 1992 r. oczekiwali na pojawienie się aktu wykonawczego, który umożliwi im otrzymanie mieszkania lokatorskiego, zgodnie z umową zawartą ze spółdzielnią przed

Nastąpiła więc eliminacja spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego o statusie lokatorskim, co skądinąd może być rozwiązaniem słusznym, lecz niezgodnym z duchem ostatnich zmian ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych.

Omawiając akty prawne kształtujące w ostatnich latach system kredytowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, należy jeszcze wspomnieć o **umowach zawie-**

ranych pomiędzy ministrami gospodarki przestrzennej i budownictwa oraz finansów i centralami banków kredytujących budownictwo mieszkaniowe.

Rozporządzenia, uprzednio obowiązujące, odwoływały się do tych umów w kwestiach szczegółowych dotyczących corocznego określania wielkości środków budżetowych na wykup odsetek, stosownie do kwot przeznaczonych na ten cel w ustawie budżetowej, oraz sposobu rozliczeń kredytobiorców z tytułu wykupienia odsetek - z budżetem i z bankami.

Rozporządzenie z 22 czerwca 1993 r. wyraźnie rozszerza zakres upoważnienia stwierdzając w § 2 ust. 2: "Pomoc ze środków budżetu państwa w spłacie kredytu... będzie w roku 1993 udzielana zgodnie z postanowieniami umów zawartych przez ministrów gospodarki przestrzennej i budownictwa oraz finansów z bankami kredytującymi budownictwo mieszkaniowe..

Istotnie, jak wynika z treści umów, o których wyżej mowa, postanowienia ich nie służą jedynie uszczegółowieniu przepisów rozporządzeń, na podstawie których zostały wydane, lecz w niektórych kwestiach znacznie te przepisy rozszerzają. Np.:

1) pomimo że z przepisów rozporządzenia z 4 lipca 1992 r. nie wynikał wymóg kapitalizacji odsetek, a rozporządzenie zmieniające rozporządzenie z 1 października 1991 r. dokonało skreślenia tego wymogu, zgodnie z postanowieniami umów odsetki nie spłacone przez kredytobiorców i nie wykupione ze środków budżetowych są dopisywane do zadłużenia kredytobiorców wobec banków,

2) bez usankcjonowania przepisami aktów normatywnych wyższego rzędu, umowy przewidują indeksowanie (oprocentowanie) zadłużenia kredytobiorcy wobec budżetu z tytułu wykupienia odsetek - w 1992 i 1993 roku wskaźnikiem równym 110% stopy procentowej kredytu refinansowego NBP (w 1993 r. stanowi to 38,5%).

Wobec takiej dowolności postanowień umów, korzyść dla kredytobiorców płynąca z przejściowego wykupienia przez budżet części odsetek, minimalizuje się do uniknięcia konsekwencji przeterminowania spłaty kredytu i stosowanych z tego tytułu przez banki sankcji.

IV. Projekty ustaw zmieniające zasady kredytowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego wniesione do Sejmu I kadencji

W dniu 29 kwietnia 1993 r. grupa 42 posłów wniosła do łaski marszałkowskiej projekt ustawy zmieniającej ustawę z 29 grudnia 1992 r. o zmianie ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych (druk nr 936). Projektodawcy proponowali:

1) skreślenie w art. 1 ustawy punktu 2, w wyniku czego art. 3 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych w ujednoliconym brzmieniu powróciłby do wersji otrzymanej po nowelizacji w dniu 15 lutego 1992 r., a tym samym przepisy delegujące tam zawarte stałyby się jasne, nie budzące wątpliwości co do zakresu wynikających z nich upoważnień dla Rady Ministrów,

2) poprzez stosowną zmianę w art. 2 ustawy, nadanie jej mocy wstecznej od 1 stycznia 1992 r., a nie od 1 kwietnia, jak to poprzednio uchwalono, czyli objęcie zmianami dokonanymi nowelą z 29 grudnia 1992 r. całego okresu obowiązywania przepisów wprowadzonych 15 lutego 1992 r.

Projektowane zmiany uzyskały pozytywną ocenę komisji sejmowych (druk nr 960). W dniu 29 maja 1993 r. kolejna ustawa zmieniająca ustawę o uporządkowaniu stosunków kre-

dytowych została uchwalona. Jednakże wskutek rozwiązania Sejmu w dniu 30 maja, dalsza procedura legislacyjna została przerwana.

W dniu 12 maja wpłynął do Prezydium Sejmu rządowy projekt ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów na cele budownictwa mieszkaniowego wraz z projektem rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Projekt przewiduje udzielenie kredytobiorcom pomocy w spłacie kredytów zaciągniętych na budownictwo mieszkaniowe polegającej na pokrywaniu ze środków budżetu państwa części zadłużenia wobec banku, części należnego oprocentowania lub przejściowego wykupienia części oprocentowania. Określenie szczegółowych zasad tej pomocy projekt deleguje do kompetencji Rady Ministrów. Inwestycje mieszkaniowe finansowane kredytami zaciągniętymi przed 1 stycznia 1990 r., a nie rozliczonymi do 31 marca mogą być spłacane, zgodnie z projektem, przez okres do 40 lat, według zasad określonych przez Radę "Ministrów, z zastrzeżeniem, że m.in.:

- wkład własny kredytobiorcy nie może być niższy niż 20% rzeczywistego kosztu zadania,
- wysokość kredytu objętego pomocą z budżetu państwa nie może być wyższa od iloczynu powierzchni użytkowej mieszkania i wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej ustalanego dla obliczenia premii gwarancyjnej od wkładu na książeczkach mieszkaniowych; w części przewyższającej kwotę tego iloczynu, kredytobiorca zmuszony byłby zaciągnąć kredyt indywidualny nie objęty pomocą.

Projekt zawierał bardzo wycinkowe regulacje, odsyłając wiele bardzo zasadniczych kwestii do unormowania w drodze rozporządzeń wykonawczych. Z powodu rozwiązania Sejmu nie odbyło się jego pierwsze czytanie, które miało nastąpić w komisjach sejmowych.

Wspomnieć również należy o przedłożeniu rządowym "Założenia polityki mieszkaniowej państwa", popularnie zwanym "ładem mieszkaniowym", które były przedmiotem oceny Sejmu I kadencji, wyrazem której były dwa projekty poselskie uchwał Sejmu (druki nr 822 i 902) nawiązujące do treści powyższego przedłożenia z zobowiązaniem jej uzupełnienia o konkretne sprawy.

Celem "Założeń polityki mieszkaniowej" było kompleksowe uregulowanie problematyki budownictwa mieszkaniowego, gospodarowania zasobami mieszkalnymi, własności mieszkań itp. Ze względu na wagę problemów tam zawartych, sprawa ta z pewnością powróci do Sejmu w nowej kadencji.

V. Wnioski

Mówiąc o aktualnym "systemie" kredytowania spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego, można używać tego określenia jedynie w rozumieniu "sposobu", czy też ogółu przepisów prawnych, jakie w tej dziedzinie obowiązują. Nie można natomiast w wynikającym z niniejszego opracowania kontekście, utożsamiać określenia "system" z pewną, logicznie uporządkowaną całością, z czym często określenie to jest kojarzone.

Jak już zaznaczano w niniejszym opracowaniu, ustawa z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych, roli porządkującej system kredytowy - nie spełniła. Na miarę takiego oczekiwania, była aktem zbyt ramowym, traktującym przedmiot regulacji w sposób bardzo wycinkowy, ograniczając go w zasadzie do urynkwienia kredytów mieszkaniowych (i niektórych innych, korzystających dotychczas z preferencji), pozostawiając cały obszar spraw, jakie wyłonią się w konsekwencji takiego postanowienia, do uregulowania w drodze rozporządzeń wykonawczych Rady Ministrów.

Przepisy blankietowe (delegujące) ustawy sformułowane zostały nieczytelnie i w bardzo ogólny sposób. Brak precyzji w stanowieniu tych przepisów spowodowało znaczną swobodę w zakreślaniu granic upoważnień ustawowych. W konsekwencji, powszechnym zjawiskiem stało się regulowanie przepisami rozporządzeń (w 1993 r. - uchwały) Rady Ministrów, a nawet aktów znacznie niższego rzędu (umowy międzyresortowe), spraw integralnie związanych z realizacją jednego z podstawowych - konstytucyjnych praw obywateli Rzeczypospolitej - ochrony rodziny, które w myśl rozdz. 8 art. 79 Konstytucji z 1952 r. zachowującego moc prawną po uchwaleniu Małej Konstytucji, obejmuje m.in.: dążenie do poprawy sytuacji mieszkaniowej, rozwój różnych form budownictwa mieszkaniowego, w tym szczególnie budownictwa spółdzielczego, racjonalną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi.

Wydawane każdego roku rozporządzenia Rady Ministrów nie zachowywały ciągłości czasowej regulacji, pozostawiając, jak w 1992 r., przez prawie 7 miesięcy lukę w przepisach dot. zasad spłaty kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe, by następnie, wstecznie oprowadzić zasady odmienne od obowiązujących w roku poprzednim, mniej korzystne dla kredytobiorców.

Taka praktyka legislacyjna wymaga jak najszybszej zmiany. W drodze ustawowej winny być określone jasne zasady polityki kredytowej, w tym również w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego. Wskazaniem byłoby uchwalenie nowej ustawy regulującej te kwestie, ponieważ ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych, po każdej kolejnej nowelizacji stawała się mniej czytelna. Nie sposób oczywiście wyeliminować udziału Rządu w tworzeniu rozwiązań prawnych służących realizacji jednego z konstytucyjnych praw obywateli - prawa do mieszkania. Jednakże dla zapobieżenia nieporządkowi legislacyjnemu winno to odbywać się w drodze inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów albo też poprzez stanowienie aktów wykonawczych - ściśle według otrzymanych upoważnień ustawowych.

Pozostaje jeszcze bardzo istotna sprawa relacji pomiędzy ustawą budżetową a aktami normującymi zasady pomocy udzielanej kredytobiorcom ze środków budżetowych przy spłacie kredytów mieszkaniowych. Te sprawy powinny być zsynchronizowane na etapie tworzenia projektu budżetu na dany rok, zgodnie z wytyczoną ustawowo polityką państwa w tym zakresie. Kredytobiorcy, przynajmniej w danym roku winni mieć zagwarantowaną niezmiennność zasad, bez możliwości ich zmiany wstecz. Praktykowane nierzadko dotychczas zmiany reguł w ciągu roku lub ich ustalanie w końcu roku, w zależności od kształtowania się wydatków budżetowych na inne cele, nie powinno mieć miejsca. Taka praktyka, bowiem bardzo niekorzystnie kształtuje stosunek społeczeństwa zarówno do Parlamentu jak i Rządu.