



RPO-686550-IV-JS/11

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

Pan Sławomir Nowak
Minister Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej

Szanowny Panie Ministrze

Ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 168, poz. 1006), z dniem 31 sierpnia 2011 r. wprowadzono zmiany do art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. Nr 183, poz. 1354 ze zm.) i określono dodatkowe przypadki, po zaistnieniu których zaprzestaje się stosowania przewidzianych tą ustawą dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów przyznanych na cele mieszkaniowe.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 9 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansowym wsparciu rodzin dodatkowymi przypadkami powodującymi zaprzestanie stosowania dopłat są:

- 1) uzyskanie przez docelowego kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat prawa własności lub współwłasności innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w całości lub w części, którego przedmiotem jest inny lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, z wyłączeniem nabycia tych praw w drodze spadku;
- 2) dokonanie przez docelowego kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat zmiany sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, na którego zakup lub budowę został udzielony kredyt preferencyjny, na cele inne niż zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych.

Jednocześnie wskazaną wyżej nowelizacją, w art. 9 ust. 3a ustawy o finansowym wsparciu rodzin nałożono na docelowego kredytobiorcę obowiązek pisemnego poinformowania banku kredytującego o przypadkach, o których mowa w ust. 3 pkt 2 lub 3, w terminie 14 dni od dnia ich zaistnienia. Zatem w terminie 14 dni docelowy kredytobiorca ma obowiązek pisemnego poinformowania banku o uzyskaniu w okresie stosowania dopłat (8 lat) prawa własności lub współwłasności innego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego lub spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w całości lub w części bądź też o dokonaniu zmiany sposobu użytkowania lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, na zakup lub budowę którego został mu udzielony kredyt preferencyjny, na cele inne niż zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych.

Niewykonanie powyższego obowiązku skutkuje - zgodnie z art. 9 ust. 3b ustawy o finansowym wsparciu rodzin - wypowiedzeniem przez bank kredytujący umowy kredytu preferencyjnego i postawieniem wynikającej z umowy kredytowej wierzytelności w stan natychmiastowej wymagalności, co w konsekwencji oznacza zwrot kwoty stanowiącej równowartość zastosowanych wcześniej dopłat.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi, od osób korzystających z dopłat do oprocentowania preferencyjnych kredytów mieszkaniowych, które umowy kredytowe zawarły przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, a więc przed dniem 31 sierpnia 2011 r. Osoby te skarżą się, że choć umowy kredytowe zawarły często nawet kilka lat temu i postanowienia tych umów nie określały żadnych ograniczeń w zakresie uzyskania tytułu prawnego do innego mieszkania, czy też w zakresie zmiany sposobu użytkowania mieszkania, to teraz otrzymują pisma z banku kredytującego informujące, że uregulowania przewidziane w art. 9 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy nowelizującej wskazujące przypadki powodujące zaprzestanie stosowania dopłat mają zastosowanie także w stosunku do nich w okresie stosowania dopłat i dotyczą zdarzeń i czynności dokonanych po dniu wejścia w życie ustawy, a więc po dniu 31 sierpnia 2011 r.

W kierowanych do kredytobiorców pismach banki powołują się na wyjaśnienia uzyskane z b. Ministerstwa Infrastruktury i wskazują że jeśli docelowy kredytobiorca, korzystający już z finansowego wsparcia na podstawie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, nabędzie tytuł prawny do innej nieruchomości, a więc uzyska prawo własności lub współwłasności innej nieruchomości lub spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu w całości lub w części, po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej lub też po tej dacie wynajmie finansowane kredytem preferencyjnym mieszkanie, to objęty będzie rygiorem ograniczeń wprowadzonych nowelizacją a więc utraci prawo do otrzymywania dalszych dopłat.

Banki informują także kredytobiorców o wynikającym z art. 9 ust. 3a i 3b ustawy o finansowym wsparciu rodzin obowiązku pisemnego poinformowania banku o zaistnieniu przypadków powodujących zaprzestanie stosowania dopłat w terminie 14 dni od dnia ich zaistnienia oraz o konsekwencjach niewykonania tego obowiązku tj. wypowiedzeniu umowy kredytu preferencyjnego i postawieniu wynikającej z tej umowy wierzytelności w stan natychmiastowej wymagalności.

W nadsyłanych do Rzecznika pismach obywatele skarżą się, że banki żądają od nich oświadczeń, że mieszkanie nie jest wynajmowane. Podnoszą także, że ustawodawca w sposób arbitralny i jednostronny wkroczył w zawarte przez nich w przeszłości umowy kredytowe i nałożył na nich nowe nieznane w dacie zawierania umowy warunki, które muszą spełniać aby móc dalej korzystać z dopłat do spłacanego kredytu mieszkaniowego. Według piszących wprowadzone ustawą nowelizującą rozwiązania prawne uniemożliwiają im zmianę miejsca zamieszkania bez utraty dopłat np. w przypadku zmiany miejsca pracy i nie zezwalają na oddanie w najem tego mieszkania na czas wykonywania pracy poza miejscem zamieszkania.

Skarżący ponoszą także, że zostali pozbawieni dopłat także w sytuacji, gdy jeszcze przed nowelizacją ustawy podpisali umowy przedwstępne na kupno innego, będącego w budowie lokalu mieszkalnego, którego data odbioru miała nastąpić już po wejściu w życie nowelizacji, a na zakup którego także zaciągnęli kredyt ale już na warunkach ogólnych. Osoby te skarżą się, że podejmując wiele miesięcy temu decyzję o zaciągnięciu kredytu na zakup kolejnego lokalu brały pod uwagę wysokość otrzymywanych dopłat oraz brak uregulowań prawnych uniemożliwiających im nabycie innego lokalu mieszkalnego. Nieprzewidywana utrata dopłat do spłaty kredytu udzielonego na warunkach preferencyjnych będzie dla nich znacznym obciążeniem finansowym i znacznie pogorszy ich sytuację finansową.

Po dokonaniu analizy obowiązujących uregulowań prawnych Rzecznik Praw Obywatelskich podziela zarzuty skarżących.

W uzasadnieniu projektu zmiany ustawy o finansowym wsparciu rodzin (druk sejmowy nr 3899) wprowadzenie ograniczeń w stosowaniu dopłat do oprocentowania kredytów ustawodawca uzasadnia przeciwdziałaniem możliwym do zaistnienia nadużyciom. W uzasadnieniu tym podkreślono praktyczny brak ograniczeń warunkujących udzielanie dopłat w okresie ich stosowania i związane z tym zagrożenie, że może to prowadzić do nadużyć i korzystania z finansowego wsparcia realizowanego ze środków budżetu państwa niezgodnie z jego przeznaczeniem. W celu przeciwdziałania powyższemu zdecydowano o określeniu dwóch przypadków, w których bank kredytujący będzie zobowiązany do zaprzestania stosowania dopłat, tj. uzyskania przez kredytobiorcę w okresie stosowania dopłat prawa własności innego lokalu lub

zmianą sposobu użytkowania lokalu na cele inne, niż zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych kredytobiorcy.

Celowość wprowadzenia powyższych ograniczeń w stosowaniu dopłat nie budzi zastrzeżeń Rzecznika Praw Obywatelskich w stosunku do nowych umów kredytowych zawieranych po dniu wejścia w życie nowelizacji. Zastrzeżenia Rzecznika budzi natomiast stosowanie tych ograniczeń, w stosunku do osób, które zawarły umowy kredytowe przed dniem wejścia w życie nowelizacji i brak w tym zakresie stosownych, jasnych uregulowań w przepisach przejściowych.

Art. 6 wskazanej wyżej ustawy nowelizującej stanowi, że ustawa ta wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (co miało miejsce w dniu 16 sierpnia 2011 r.). Natomiast w myśl art. 4 tej ustawy, do wniosków o kredyt preferencyjny złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania w brzmieniu dotychczasowym.

W ocenie Rzecznika przyjęcie prezentowanego przez b. Ministerstwo Infrastruktury, zamieszczonego na stronie internetowej www.transport.gov.pl i przekazanego bankom stanowiska, że zapis art. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania oraz niektórych innych ustaw odnosi się wyłącznie do oceny wniosków o kredyt preferencyjny, ale nie ma skutku do umów kredytu preferencyjnego zawartych przed dniem wejścia w życie nowelizacji prowadzi do wniosku, że bezpośrednie zastosowanie nowych uregulowań w zakresie ograniczeń w stosowaniu dopłat także do już zawartych umów kredytowych pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP i narusza wyinterpretowane z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady: pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i niedziałania prawa wstecz.

W ocenie Rzecznika ustawodawca uregulowaniami art. 9 ust. 3, ust. 3a i 3b ustawy o finansowym wsparciu rodzin w sposób arbitralny wkroczył w treść umów kredytowych łączących banki z kredytobiorcami i wprowadził bez ich zgody i wiedzy w sposób zaskakujący zmianę zasad dopłat do spłaty wieloletnich kredytów, dyskredytując tym samym uważaną za fundament obrotu cywilnoprawnego zasadę pacta sunt servanda. Niewątpliwie zmiany te należy uznać za zaskakujące, co może być odbierane za szczególnie dolegliwe przy uwzględnieniu, że dotyczą kwestii istotnej - zaplanowanej już wcześniej przez kredytobiorców na wiele lat spłaty kredytów mieszkaniowych według uprzednio określonych w umowie z bankiem zasad płacenia rat kredytowych.

W wyroku z dnia 25 kwietnia 2001 r. (sygn. K 13/01, OTK 2001 nr 4, poz. 81) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zasada zaufania obywateli do państwa zakłada, że skoro rozpoczęte

zostało określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, że będzie ono realizowane w pewnym okresie to obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten czas wykorzystać, chyba że zajdą sytuacje szczególne. Ponadto zasada ta wymaga by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*. Stwarzają one bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Z zasadą zaufania obywateli do państwa koresponduje zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta nakazuje by nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych (orz. TK z 22.08.1990 r., OTK 1990, Nr 1, poz. 5). Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego i można od niej zdaniem Trybunału odstąpić, jeżeli przemawia za tym inna zasada konstytucyjna - np. zasada sprawiedliwości społecznej. W orzeczeniu z dnia 29.01.1992 r. (K 15/91) Trybunał wskazał, że niedopuszczalne jest nadawanie mocy wstecznej przepisom prawnym, zwłaszcza normującym prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od 1993 r. ugruntował się pogląd głoszący, że brak odpowiedniego okresu *vacatio legis* uznanego jako wartość proceduralno-zabezpieczająca oznacza naruszenie Konstytucji RP (por. m.in. orz. z 2.3.1993 r., K 9/92, PTK 1993, Nr 1, poz. 6; wyrok z 25.11.1997 r., K 26/97, OTK 1997, Nr 5-6). O tym zaś jak długi powinien być ów okres należy rozstrzygać w kontekście konkretnego przypadku, biorąc po uwagę treść nowych przepisów oraz stopień ich ingerencji w sytuację prawną ich adresatów. W doktrynie prawa prezentowane jest stanowisko, że wydłużenie tego okresu powinno nastąpić m.in. wtedy, gdy ustawodawca wprowadza nowe instytucje i potrzeba czasu, aby przygotować się do jej realizacji (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 2004).

Podkreślić należy, że kwestia uprawnień ustawodawcy do ingerowania w treść zawartych już umów kredytowych była rozważana przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 grudnia 1997 r. (sygn. akt K.22/96). W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał wyjaśnił, że jest rzeczą oczywistą iż w państwie prawnym umowy winny być dotrzymywane, a system prawny tak kształtowany, aby zagwarantować pewność obrotu. Tej pewności nie podważa jednak klauzula przewidująca możliwość zmiany przez jedną ze stron treści świadczenia drugiej strony w czasie trwania ciągłego stosunku zobowiązaniowego. Przed wszystkim mieści się ona w zakresie

swobodnego kształtowania stosunku prawnego i po wtóre ma na celu zapewnienie równowartości świadczeń stron w sytuacji, gdy warunki zewnętrzne, niezależne od stron, prowadzą do obniżenia wartości jednego ze świadczeń. Tymi m.in. względami kierował się ustawodawca nowelizując kodeks cywilny przez jego uzupełnienie o art. 357¹ (art. 1 pkt 49 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. Dz. U. Nr 55, poz. 321). Trybunał wskazał, że skarżony przez Rzecznika przepis (art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 ze zm.) prowadzi w rzeczywistości do naruszenia zasady *pacta sunt servanda*. Prawodawca może tylko w wyjątkowych, uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami sytuacjach wkraczać w sferę stosunków regulowanych umowami prawa cywilnego. W uzasadnieniu tym Trybunał Konstytucyjny podtrzymał stanowisko wcześniej wyrażone w sprawie K. 6/92 i wskazał, że arbitralna, bezpośrednia ingerencja ustawodawcy w regulację zawartych umów jest dopuszczalna w wyjątkowych sytuacjach państwa lub gdy świadczenie jednej ze stron umowy jest w rażący sposób nieekwiwalentne i narusza konstytucyjne prawa innych podmiotów. Trybunał wskazał także, że adresat normy prawnej (strona stosunku umownego) powinien mieć stosowny czas umożliwiający przygotowanie się do nowych, mniej dla niego korzystnych warunków realizacji stosunku prawnego.


W ocenie Rzecznika bezpośrednie stosowanie uregulowań zawartych art. 9 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania w stosunku do już zawartych umów kredytowych nie spełnia powyższych warunków i nastąpiło z naruszeniem wskazanych wyżej zasad wyinterpretowanych z art. 2 Konstytucji PR. W szczególności w tym przypadku mamy do czynienia z mocą wsteczną działania prawa, naruszeniem zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz brakiem przepisów przejściowych i brakiem wystarczająco długiego okresu *vacatio legis*. Za wystarczający okres na przygotowanie się do zamiany obowiązujących ograniczeń w stosowaniu dopłat nie można bowiem uznać 14 dniowego okresu przewidzianego na wejście w życie ustawy, skoro jak wskazują nadsyłane do Rzecznika skargi nieświadomi zmiany obowiązujących regulacji kredytobiorcy zaciągali zobowiązania - zawierali umowy przedwstępne na budowę nowego lokalu mieszkalnego na wiele miesięcy przed wejściem w życie przedmiotowej nowelizacji, a umowa przenosząca własność tego lokalu mogła być zawarta dopiero po wejściu w życie nowelizacji. Co jednocześnie skutkuje pozbawieniem ich dopłat do spłaty kredytu preferencyjnego zaciągniętego także często wiele miesięcy (czy też lat) temu.

Biorąc po uwagę powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) zwracam się do Pana Ministra z prośbą o przedstawienie stanowiska we wskazanych wyżej kwestiach oraz o

ewentualne rozważenie możliwości podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany obowiązujących w przedmiotowym zakresie uregulowań prawnych.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich