



# Minister Rozwoju i Technologii

---

Znak pisma: DM-II.054.4.2024  
Warszawa, 21 maja 2024 r.

Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu RP

**Dotyczy:** interpelacji nr 2637 posła Franciszka Sterczewskiego i grupy posłów w sprawie zmiany przepisów dotyczących spłaty kredytów przez mieszkańców i mieszkanki TBS

**Szanowny Panie Marszałku,**

w odpowiedzi na interpelację nr 2637 posła Franciszka Sterczewskiego i grupy posłów w sprawie zmiany przepisów dotyczących spłaty kredytów przez mieszkańców i mieszkanki TBS, przedstawiam następujące informacje.

Odpowiadając na pytanie nr 1 informuję, że MRiT wielokrotnie korespondował i spotykał się z przedstawicielami stowarzyszeń najemców i partycypantów w zasobach TBS, a zatem znane są mu problemy zgłaszane przez te podmioty. Resort pozostaje również w bieżącym kontakcie z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, który jest operatorem programu preferencyjnych kredytów udzielanych inwestorom społecznego budownictwa czynszowego. Przekazywane informacje są szczegółowo analizowane i w wielu sytuacjach brane pod uwagę przy inicjowanych przez ministerstwo działaniach legislacyjnych.

Przywołany w interpelacji przykład Poznańskiego TBS dotyczy zagadnienia spłaty kredytów zaciągniętych ze środków byłego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) i spółdzielnie mieszkaniowe, udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane, na podstawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 527) oraz przepisów wykonawczych do ustawy.

## Rys historyczny i stan faktyczny

W celu umożliwienia finansowania dostępnego cenowo budownictwa mieszkaniowego na wynajem oraz spółdzielczego budownictwa mieszkaniowego ustawodawca powołał w połowie lat dziewięćdziesiątych Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (dalej: KFM/Fundusz). W toku prac ustawodawczych ustalono, że do zarządzania Funduszem zostanie ostatecznie zobowiązany BGK. W związku z powyższym Bank, działając na rzecz Funduszu, udzielał ze środków KFM towarzystwom budownictwa społecznego (dalej: TBS) i spółdzielniom mieszkaniowym (SM) długoterminowych kredytów preferencyjnych na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane (dalej „kredyty PIB”), w ramach realizacji rządowych programów popierania budownictwa mieszkaniowego. Po likwidacji w 2009 r. Funduszu (ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o poręczeniach

i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. Nr 65, poz. 545) i wcieleniu jego aktywów do bilansu BGK, Bank udzielał w okresie od 1 czerwca 2009 r. do końca 2016 r. kredytów PIB ze środków własnych, wykonując zobowiązania związane z funkcjonowaniem KFM.

Warto zaznaczyć, że zarówno zadania BGK w tym zakresie, jak i podstawowe parametry kredytów PIB, w tym zasady ich spłaty, zostały określone przepisami ustawy<sup>1</sup> oraz rozporządzenia wykonawczego<sup>2</sup> do ustawy. Mechanizmy spłaty kredytów PIB określone przez ustawodawcę wynikały z ówczesnych realiów społeczno-gospodarczych naszego kraju. W okresie pierwszych lat po transformacji ustrojowej, w warunkach m.in. wysokiej inflacji oraz stóp procentowych, załamania się rynku mieszkaniowego i niskich dochodów rozporządzalnych gospodarstw domowych, nie było możliwe udzielanie inwestorom na warunkach rynkowych finansowania dłużnego, którego źródłem spłaty byłyby dochody inwestora uzyskiwane z czynszów płaconych przez końcowych beneficjentów programu, a więc najemców/lokatorów mieszkań. Rząd zdecydował się wówczas na wprowadzenie tzw. kredytu podwójnie indeksowanego, w przypadku, którego jednym indeksem decydującym o oprocentowaniu jest określona stopa procentowa (dla kredytu PIB jest to stopa redyskonta weksli w NBP), a drugim, decydującym o wysokości raty kredytu – inny współczynnik, np. oparty na inflacji czy dochodach ludności (dla kredytu PIB jest to wskaźnik cen produkcji budowlano-montażowej). Było to rozwiązanie stosowane w gospodarkach rozwijających się, często będących w okresie szoku transformacyjnego.

Spłata kredytów PIB w powszechnym dzisiaj systemie annuitetowym, czyli równej raty kapitałowo-odsetkowej, byłaby niemożliwa ze względu na nadmierne obciążenie inwestorów których dochód z płatności czynszowych ogranicza równoległe dążenie do tego, aby czynsze te były jak najniższe. Choć mechanizm ten przesuwają prognozowaną datę zapadalności kredytu, to jednocześnie gwarantuje on niskie raty, zwłaszcza na początku okresu kredytowania. Właśnie dzięki tej konstrukcji spłaty można było utrzymać w programie czynsze na umiarkowanym poziomie, adekwatnym do możliwości finansowych najemców. Zresztą do dzisiaj czynsze w TBS są nieporównywalnie niższe od rynkowych. Warto też zauważyć, że najemcy TBS korzystają z mechanizmu ochronnego polegającego na ustawowym ograniczeniu wysokości czynszu w skali roku na poziomie nie wyższym niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu.

Z uwagi jednak na niską dynamikę spłaty kapitału kredytów PIB w 2004 r. dokonano zmiany<sup>3</sup> rozporządzenia wykonawczego do ustawy, obniżając oprocentowanie i jednocześnie zwiększając tempo indeksacji rat. W szczególności wprowadzono minimalny poziom ich wzrostu w cyklu kwartalnym. Ustawodawca wprowadził te zmiany w celu zapewnienia spłaty kredytu w okresie 25–35 lat. Kredytobiorcom, którzy zaciągnęli

---

<sup>1</sup> Ustawa z 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, wraz z późniejszymi zmianami (dalej: ustawa) (do 9 sierpnia 2022 r. tytuł ustawy brzmiał – ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego)

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 29 marca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu udzielania kredytów oraz pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących projektowania mieszkań finansowanych przy udziale tych środków, wraz z późniejszymi zmianami (w tym rozporządzeniami zastępującymi dotychczasowe rozporządzenia)

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków

kredyty na warunkach określonych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy obowiązujących przed dniem wejścia w życie ww. zmiany rozporządzenia, umożliwiono zawarcie aneksów do umów kredytu pozwalających na przejście na nowe warunki spłaty. Odpowiadając zatem na pytanie nr 2, informuję że MRiT zna skalę „problemu” w tym zakresie. Na 1 102 czynne aktualnie umowy kredytu zawarte na „starych” warunkach aneksy zawarto w odniesieniu do 846 takich umów. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez BGK w 2023 r. na pierwotnych warunkach obecnie spłacanych jest 256 kredytów. BGK nie miał możliwości zobowiązania kredytobiorców do zawarcia aneksu -było to dobrowolne działanie TBS/SM. Bank przeprowadzał natomiast akcje informacyjne, dzięki którym kredytobiorcy mieli wiedzę o możliwości zawarcia aneksu wprowadzającego nowe zasady spłaty kredytów.

Średnia prognozowana zapadalność (pozostały okres spłaty) kredytów PIB wynosi obecnie:

- dla umów kredytu zawartych po zmianie rozporządzenia w 2004 r. – niespełna 8 lat,
- dla umów kredytu zawartych przed ww. zmianą rozporządzenia, w przypadku których zostały zawarte aneksy – niecałe 8,5 roku (przy czym tylko w przypadku 4 umów kredytu wynosi ona niewiele ponad 20 lat),
- dla umów kredytu zawartych przed ww. zmianą rozporządzenia, w przypadku których kredytobiorcy nie wyrazili woli zawarcia aneksów – nieco ponad 13,5 roku (przy czym okres zapadalności powyżej 30 lat dotyczy tylko 9 umów kredytu).

Powyższe oznacza, że pomimo specyficznej konstrukcji spłaty kredytów PIB nie można postawić tezy, że zadłużenie z tytułu tych kredytów rośnie, czy też maleje bardzo powoli. Zgodnie z informacjami przekazywanymi przez BGK, udzielił on na przestrzeni lat odpowiedzi i obszernych wyjaśnień regulatorom czy instytucjom kontrolnym, takim jak Komisja Nadzoru Finansowego, Rzecznik Finansowy czy Rzecznik Praw Obywatelskich w związku z wystąpieniami zainteresowanych TBS, najemców lokali oraz parlamentarzystów reprezentujących wyborców. Portfel kredytowy kredytów PIB był badany przez inspektorów NIK i GINB/UKNF, którzy nie mieli zastrzeżeń dotyczących działań BGK w zakresie przyjmowania spłat kredytów udzielonych na zasadach określonych przez ustawodawcę.

Możliwość aneksowania umów została wprawdzie zniesiona w 2007 r. jednak już w 2001 r. wprowadzono możliwość wnoszenia miesięcznych bieżących spłat kredytu w kwocie wyższej niż wynikająca z zasad określonych w przepisach wykonawczych do ustawy. Wnoszenie spłat w dowolnej wysokości (wyższej niż określona na podstawie umowy kredytu i zasad indeksacji) nie wymaga obecnie zawarcia aneksu do umowy kredytu. Wystarczy, że kredytobiorca poinformuje Bank Gospodarstwa Krajowego, że kwota takiej wpłaty ma zostać zaksięgowana na poczet spłaty zadłużenia. Spłaty te można wносить regularnie lub doraźnie. Bank służy kredytobiorcom pomocą w oszacowaniu wpływu wnoszenia wyższych spłat (niż określone zgodnie z wymogami przepisów wykonawczych do ustawy) na skrócenie okresu spłaty kredytu – zgodnie z § 12 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków (Dz. U.

nr 212, poz. 1556): Kredytobiorca może wносить spłaty wyższe od ustalonych w umowie kredytu.

Odpowiadając na pytanie nr 3, należy uznać, że TBS posiadały i posiadają już instrumenty, które pozwalają na przyspieszenie spłaty zaciągniętego ze środków KFM kredytu. Większość kredytobiorców skorzystała z ww. możliwości. Wszelkie dalsze ingerencje w portfel kredytów byłego KFM, w tym ewentualne wsparcie w spłacie kredytów, wymagałoby nie tylko pokrycia z budżetu państwa ewentualnych strat na portfelu dla BGK, ale również budzi wątpliwości w kontekście przyznawania obecnie wsparcia w spłacie kredytu tym kredytobiorcom, którzy nie podjęli się zmiany sposobu spłaty, w przeciwieństwie do znacznej liczby kredytobiorców, którzy jednak podjęli ten trud. Należy w tym miejscu ponownie podkreślić, że najemcy w zasobach TBS mają gwarancję odnośnie do wysokości płaconego czynszu. Zaznaczenia przy tym wymaga również, że przedmiotowe kredyty były już objęte dwoma mechanizmami preferencji, tj. umorzenia kapitału w wysokości 10% kosztów przedsięwzięcia oraz preferencyjnego oprocentowania.

W kontekście postulatu, aby z czynszu w danej inwestycji TBS mogły być tylko pokrywane zobowiązania zaciągnięte na realizację tej jednej inwestycji, należy zwrócić uwagę, że art. 28 ustawy wyraża przede wszystkim zasadę ekonomicznej samodzielności spółek działających w formule SIM. Mając na względzie konieczność zapewnienia regulowanej ustawowo wysokości czynszu w zasobie wybudowanym z udziałem preferencyjnego finansowania, konieczne jest zapewnienie przez spółkę stabilnego finansowania utrzymania i regulowania zobowiązań związanych z posiadaniem zasobem mieszkaniowym. W przypadku, gdyby okresowo czynsz uzyskiwany przez spółkę z danych lokali mieszkalnych był niewystarczający do pokrycia kosztów eksploatacji i pokrycia zobowiązań związanych z ich budową, wówczas środki pochodzące z najmu innych powierzchni mieszkalnych, bądź tzw. komercyjnych, będą służyły zachowaniu społecznego charakteru utworzonego zasobu mieszkaniowego. Nie jest zatem w ocenie MRiT możliwości realizacji postulatu najemców TBS w tym zakresie. Określona w przepisach maksymalna wysokość czynszu w zasobach SIM uwzględnia ograniczone dochody najemców, ale jednocześnie jest dla spółki źródłem środków na spłatę zobowiązań zaciągniętych na realizację inwestycji mieszkaniowych. Na marginesie trzeba także zwrócić uwagę, że najemcy postulujący obecnie, aby dochody pozyskiwane z płaconych przez nich czynszów nie pokrywały zobowiązań zaciąganych przez SIM na realizację nowych inwestycji nie uwzględniają w swojej argumentacji faktu, że spłata zobowiązań dotyczących budynków zamieszkiwanych przez nich w większości przypadków również jest lub była pokrywana z dochodów z najmu lokali utworzonych wcześniej.

Podkreślenia jednak wymaga, że ustawodawca wprowadził już rozwiązanie pozwalające czasowo obniżyć wysokość czynszu. Jest to rozwiązanie umożliwiające rozliczenie wpłaconej partycypacji najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego w czynszu (tzw. „wakacje czynszowe”, wprowadzone ustawą z dnia 10 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa - Dz. U. z 2021 r. poz. 11). Jest to atrakcyjne rozwiązanie dla osób, które z wynajmowanym mieszkaniem zwiążą swoje życie na dłuższy czas lub wręcz będą je traktować jako mieszkanie docelowe, bowiem ze spłatą partycypacji w czynszu nie wiąże się zakończenie umowy najmu. Rozliczenie partycypacji w czynszu jest możliwe na wniosek najemcy złożony po dniu całkowitej spłaty przez spółkę kredytu, przy wykorzystaniu którego wybudowano lokal mieszkalny. Wówczas najemca może wystąpić do SIM z wnioskiem o zmianę dotychczasowej umowy najmu na umowę najmu uwzględniającą okresowe rozliczenie partycypacji, poprzez zaliczenie jej

części na poczet czynszu miesięcznego. Natomiast najemca, który osiągnął wiek emerytalny, może wystąpić do SIM z wnioskiem o zmianę dotychczasowej umowy najmu na umowę najmu uwzględniającą całkowite rozliczenie partycypacji, poprzez zaliczenie jej na poczet czynszu miesięcznego, aż do dnia wygaśnięcia praw lokatora jako strony umowy najmu. Formuła tzw. „wakacji czynszowych” pozwala na obniżenie czynu nawet o około 20%.

Informuję ponadto, że obecnie trwają prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (pozycja w Wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów UA7). Propozycje zmiany przepisów mają na celu systemowe wsparcie osób oraz rodzin nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Są one przy tym zgodne z obietnicami zawartymi w umowie koalicyjnej nowego Rządu w zakresie polityki mieszkaniowej Państwa, przede wszystkim zwiększenia dostępności mieszkań na wynajem, w tym realizowanych przez samorządy oraz mieszkań socjalnych i komunalnych, a także wsparcia samorządów w remontach pustostanów na cele mieszkaniowe.

Projektowane zmiany dotyczą przede wszystkim zagwarantowania środków na kontynuację programów wspierających społeczne budownictwo czynszowe: rządowego programu budownictwa socjalnego i komunalnego (tzw. program BSK), w ramach którego udzielane jest z bezzwrotne finansowe wsparcie z budżetu państwa (poprzez Fundusz Doptat) na rozwój budownictwa zaspokajającego potrzeby mieszkaniowe osób o niższych dochodach (przede wszystkim budownictwa gminnego) oraz rządowego programu preferencyjnych kredytów dla inwestorów społecznego budownictwa czynszowego (omawianego w niniejszej odpowiedzi na interpelację). Odpowiadając na postulaty środowiska najemców TBS projekt zakłada ponadto zagwarantowanie udziału czynnika społecznego w składzie rady nadzorczej TBS/SIM, tj. przedstawiciela/li gminy oraz wprowadzenie przepisu obligującego radę nadzorczą do zaopiniowania (w drodze uchwały) zmian w zakresie wysokości stawki czynszu.

Jednocześnie informuję, że w resorcie trwają obecnie analizy, z których wnioski służyć będą jako podstawa do ustanowienia kolejnego programu wspierającego sektor społecznego budownictwa czynszowego, po aktualnym, kończącym się już programie preferencyjnych kredytów SBC. W ramach nowelizacji ustawy będą brane po uwagę kolejne możliwe rozwiązania postulowane przez najemców.

**Z upoważnienia, z wyrazami szacunku**

Jacek Tomczak

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /