



**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

Warszawa, 8.05.2018r.

**Adam Bodnar**

**IV.7216.19.2016/JS**

**Pan Zbigniew Jagiełło  
Prezes Zarządu  
PKO Bank Polski S.A.  
ul. Puławska 15  
02-515 Warszawa**

Szanowny Panie Prezesie

Od wielu lat przedmiotem zainteresowań kolejnych Rzeczników Praw Obywatelskich pozostaje nierozwiązany dotychczas problem osób dysponujących książeczkami mieszkaniowymi. Kwestie te są także przedmiotem mojej uwagi. Ostatnie wystąpienie w tej sprawie skierowałem w dniu 15 stycznia 2018 r. do obecnego Prezesa Rady Ministrów. Kserokopię tego wystąpienia wraz ze stanowiskiem Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 lutego 2018 r. przekazuję Panu Prezesowi w załączeniu.

W powołanym wyżej wystąpieniu przedstawiłem rys historyczny sprawy oraz wskazałem, że w obecnym stanie prawnym jedynym szczególnym uprawnieniem przysługującym właścicielom książeczek mieszkaniowych jest prawo do otrzymania premii gwarancyjnej. Aby jednak otrzymać premię gwarancyjną trzeba spełnić warunki ściśle określone w ustawie z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1779), dalej „ustawa o pomocy państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych” bądź „ustawa”. Ustawa ta w art. 3 ust. 1 wymienia w sposób wyczerpujący czynności, których dokonanie uprawnia do otrzymania premii gwarancyjnej. Obecnie premię gwarancyjną można uzyskać w przypadku realizacji jednego z kilkunastu różnych, wskazanych w tym przepisie celów mieszkaniowych.

I. W mojej ocenie, aktualnie obowiązujący katalog zdarzeń uprawniających do otrzymania premii uległ wyczerpaniu i należałoby podjąć przez ustawodawcę działania zmierzające do dokonania zmian w tym zakresie i do definitywnego rozwiązania problemu posiadaczy książeczek mieszkaniowych.

W wystąpieniu tym wskazałem także, że do Biura Rzecznika nadal wpływają skargi zarówno od indywidualnych posiadaczy książeczek mieszkaniowych, jak i od Krajowego Stowarzyszenia Posiadaczy Książeczek Mieszkaniowych PKOBP. W nadsyłanych pismach wnioskodawcy podnoszą, że w związku z utratą wartości wkładów zgromadzonych przez nich na książeczkach mieszkaniowych, wskutek występującej w Polsce w latach 80-tych i na początku lat 90-tych ubiegłego wieku wysokiej inflacji, nie są w stanie odzyskać zgromadzonych oszczędności na książeczkach mieszkaniowych w realnej wartości. Choć wkłady te objęte były gwarancją realnej wartości, to obecnie wypłacane lub wyliczone środki wraz z premią gwarancyjną i odsetkami stanowią jedynie równowartość 1- 2 m<sup>2</sup> ceny rynkowej mieszkania.

Zaniepokojenie moje budzi także systematycznie malejąca wysokość średniej wypłacanej premii gwarancyjnej oraz tendencja spadkowa w liczbie likwidowanych książeczek. Z informacji przekazanych przez b. Ministra Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z dnia 21 lutego 2017 r. znak: DM.III.4.2017.KR wynika, że pomimo corocznie zmniejszającej się skali potencjalnych zobowiązań finansowych państwa wywodzących się jeszcze z okresu PRL, na dzień 31 grudnia 2016 r. nadal statystycznie zarejestrowanych było 1.076.444 rachunków oszczędnościowych. Zgromadzone na tych rachunkach wkłady wynosiły 637.462,3 tys. zł ze **średnią premią gwarancyjną wynoszącą w 2016 roku 8.104,5 zł, przy czym premia ta była niższa niż we wcześniejszych latach (w 2014 r. premia wynosiła ok. 9.490 zł, zaś w 2015 r. 8.522 zł)**. Rok 2016 był też kolejnym rokiem, w którym dało się zaobserwować tendencję spadkową w liczbie likwidowanych książeczek mieszkaniowych. W roku tym zlikwidowano 26.064 książeczek, w tym 24.041 książeczek z wypłaconą premią gwarancyjną (o ok. 3 tys. mniej niż w roku 2015). Z powyższych danych wynika, że bez zmiany istniejących uregulowań prawnych likwidacja ostatnich książeczek mieszkaniowych potrwa jeszcze ponad 40 lat.

W odpowiedzi na to wystąpienie Minister Inwestycji i Rozwoju w piśmie z dnia 21 lutego 2018 r. znak: DM.3.643.2.2018.KR wskazał, że problematyka ta jest przedmiotem uwagi resortu i aktualnie rozważane są różne koncepcje zmierzające do rozwiązania tej kwestii. W rozważaniach tych brane są pod uwagę zróżnicowane potrzeby właścicieli książeczek, a także konieczność określenia horyzontu czasowego wydatkowania środków budżetowych na ten cel. Minister wskazał także, że polityka mieszkaniowa państwa jest priorytetowym celem rządu. Dlatego też w najbliższym czasie zostaną ustalone nowe kierunki realizacji istotnych dla segmentu mieszkalnictwa działań. Wiodącą rolę w tym zakresie będzie miała powołana w dniu 29 stycznia br. Rada Mieszkalnictwa, której przewodniczy Prezes Rady Ministrów. Wydawane przez nią rekomendacje mają przyczynić się do usprawnienia dotychczasowej realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego, skutkując w konsekwencji poprawą dostępności mieszkań w Polsce.

Odnosząc się do podnoszonej w wystąpieniu Rzecznika kwestii malejącej średniej wysokości wypłacanej premii Minister wskazał, że jest to spowodowane likwidowaniem obecnie książeczek ze stosunkowo krótkim okresem oszczędzania (zakładanych w ostatnich latach przed bankructwem systemu PRL, a więc w latach 1986-1990). Stanowi to według Ministra podstawową przyczynę spadku kwot wypłacanych jednostkowo premii. Zdaniem Ministra, nie jest to powód do niepokoju, ponieważ parametry wpływające na wysokość premii wskazują tendencję rosnącą (wskaźnik ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ogłaszany przez Prezesa GUS w okresach kwartalnych). Tak więc dla każdej danej książeczki mieszkaniowej premia, w przypadku zlikwidowania tej książeczki później, byłaby co do zasady niemal zawsze wypłacona w wyższej wysokości.

**II.** Wskazane przez Ministra przyczyny spadku wysokości wypłacanej premii gwarancyjnej nie są dla mnie przekonujące. Jak wynika bowiem z powołanych wyżej wyjaśnień Ministra Infrastruktury i Budownictwa średnia premia gwarancyjna w **2014 r. wynosiła 9.490 zł, w roku 2015 – 8.522 zł, a w roku 2016 r. – 8.104,5 zł.** Powyższe dane oznaczają, że tylko w przeciągu 2 ostatnich lat średnia wysokość premii gwarancyjnej zmalała o 1.385 zł, a więc o prawie 15 %. Nie wydaje się, aby w tak krótkim okresie (przy stabilności uregulowań prawnych) tak znaczącej zmianie uległa struktura likwidowanych książeczek mieszkaniowych, która mogłaby spowodować prawie 15 % spadek wysokości wypłacanych premii gwarancyjnych. Poza tym, trudno zgodzić się z argumentacją Ministra Inwestycji i

Rozwoju co do tendencji rosnącej parametrów mających wpływ na wysokość premii i korzyści wynikających z późniejszego zlikwidowania książeczki mieszkaniowej w postaci wyższej wysokości premii. Analiza ogłoszonych przez Prezesa GUS na potrzeby obliczania premii gwarancyjnej cen 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za okresy kwartalne właściwe dla wyliczenia premii za wskazane wyżej lata 2014-2016 (a więc za przedział czasowy IV kwartał 2013 r. – III kwartał 2015 r.) nie wskazuje tendencji wzrostowej, a raczej spadkową - od 4228 zł za IV kw. 2013 r. do 3976 zł za III kw. 2016 r.

**III.** W nadsyłanych do mnie pismach obywatele skarżą się, że w obecnych realiach każdy kolejny rok utrzymywania książeczki mieszkaniowej powoduje dla nich kolejne straty. Nadal nie mogą zrealizować książeczki mieszkaniowej na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych bowiem nie są w stanie zrealizować żadnej z czynności uprawniającej do uzyskania premii, a jednocześnie wysokość premii, jaką mogliby uzyskać systematycznie maleje. W kierowanych do mnie pismach wnioskodawcy podnoszą także, że niezrozumiałe są dla nich zasady wyliczania premii, a zawiły wzór uniemożliwia im zweryfikowanie wyliczeń dokonanych przez Bank. Od pracowników Banku nie mogą zaś uzyskać dodatkowych wyjaśnień w tych kwestiach. W ogólnym odczuciu, wysokość wypłacanych premii jest rażąco niska i nie pozwala na realne wsparcie rozwiązania problemów mieszkaniowych posiadaczy książeczek.

Zasady przyznawania i wyliczania premii gwarancyjnej określone zostały w art. 3b wskazanej wyżej ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych. Zgodnie z tymi uregulowaniami premia gwarancyjna przysługuje od wpłat na rachunek bankowy, którego imienny dowód stanowi książeczka mieszkaniowa wystawiona do dnia 23 października 1990 r, wnoszonych w latach (kwartałach), dla których wzrost ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ostatnio ogłoszonej przed kwartałem złożenia wniosku o likwidację książeczki mieszkaniowej i wypłatę premii gwarancyjnej, w stosunku do ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego właściwej dla roku (kwartału) wniesienia wpłat, jest wyższy od oprocentowania tych wpłat. Oprocentowanie to jest obliczane narastająco od roku (kwartału) dokonania wpłat do kwartału, do którego odnosi się cena ostatnio ogłoszona.

Premia gwarancyjna jest naliczana w odniesieniu do sumy wniesionych wpłat nieprzekraczających kosztów budowy: 55 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub 70 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej w domu jednorodzinnym. Premię gwarancyjną od wpłat wniesionych w danym roku (kwartale) bank oblicza zgodnie z **wzorem** określonym w załączniku do ustawy.

Na potrzeby obliczania premii gwarancyjnej Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za okresy kwartalne. Przez cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku rozumie się przeciętne dla całego kraju nakłady poniesione przez inwestorów na budowę wielomieszkaniowych budynków mieszkalnych w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku, wyznaczone jako średnia ważona powierzchnią użytkową budynków mieszkalnych oddanych do użytkowania w poszczególnych województwach.

Dla zwracających się do mnie wnioskodawców niezrozumiały, bardzo skomplikowany jest zawarty w załączniku do wskazanej wyżej ustawy wzór do obliczania wysokości premii gwarancyjnej. W związku z tym, wobec braku możliwości uzyskania stosownych wyjaśnień dotyczących zaskakująco niskiej w ich odczuciu wysokości premii gwarancyjnej w placówkach Banku, wnioskodawcy zwracają się do mnie z prośbą o spowodowanie uzyskania takich wyjaśnień.

W nadsyłanych do mnie pismach wnioskodawcy (zarówno indywidualne osoby, jak i osoby zrzeszone w Krajowym Stowarzyszeniu Posiadaczy Książeczek Mieszkaniowych PKO BP) wskazują także inne problemy:

1/ Bardzo niskie, wręcz symboliczne oprocentowanie wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych w wysokości zaledwie 0,01 %. Premia gwarancyjna przysługuje od wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r. Oznacza to, że nawet najpóźniej założone książeczki mieszkaniowe mają już prawie 28 lat. Co najmniej więc przez taki okres w dyspozycji Banku PKO BP pozostają zgromadzone przez posiadaczy książeczek środki oszczędnościowe, z których ich właściciele nie mogli i nadal nie mogą korzystać. Nie mogą także nimi zadysponować np. poprzez założenie lokaty znacznie wyżej (korzystniej) oprocentowanej. Zdaniem wnioskodawców Bank PKO BP przez kilkadziesiąt lat mógł i

może nadal tymi środkami swobodnie „obracać”, w tym także swobodnie je lokować, a w konsekwencji zarabiać na tych środkach. Według wskazanych wyżej informacji Ministra Infrastruktury i Budownictwa obecnie nadal pozostaje jeszcze zarejestrowanych ponad 1 mln książeczek mieszkaniowych ze zgromadzonymi na nich wkładami w wysokości ponad 637 mln złotych. Oznacza to, że w dyspozycji Banku nadal pozostaje pokaźna kwota, którą Bank może korzystnie dysponować, przy minimalnych symbolicznych odsetkach od tych wkładów naliczanych właścicielom książeczek mieszkaniowych.

2/ W świetle powyższego, za krzywdzące wnioskodawcy uznają ustalone przez Bank opłaty związane z obsługą i likwidacją książeczki mieszkaniowej, w tym m.in:

- a/ **35 zł** za wydanie drugiego i następnych zaświadczeń o wysokości środków zgromadzonych na książeczce,
- b/ **40 zł** przy likwidacji rachunku oszczędnościowego prowadzonego do książeczki z wypłatą premii gwarancyjnej
- c/ **5,99 zł** za przelew środków na rachunki właścicieli książeczek mieszkaniowych prowadzone w innych bankach. Wnioskodawcy wskazują także, że zdarzają się przypadki, że przy likwidacji książeczki mieszkaniowej są zmuszani do założenie konta w Banku PKO BP.

Zdaniem zwracających się mnie wnioskodawców wskazane wyżej opłaty związane z likwidacją książeczki mieszkaniowej są zbyt wysokie i nieadekwatne do wysokości naliczanych odsetek od wkładów kilkadziesiąt lat zdeponowanych na książeczkach mieszkaniowych. Opłaty te niekiedy kształtują się na poziomie ok. 1/3 sumy naliczonych odsetek.

3/ Niejasne i mogące budzić wątpliwości jest także uregulowanie prawne wynikające z art. 3b ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych w zakresie naliczania premii gwarancyjnej przy wykorzystaniu jej na cele związane z domem jednorodzinny. Wątpliwości budzi w szczególności, jaka cena m<sup>2</sup> jest wówczas brana pod uwagę. Zgodnie z uregulowaniem zawartym w art. 3b ust. 4 powołanej wyżej ustawy, na potrzeby obliczania premii gwarancyjnej Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za okresy kwartalne.

Przez cenę 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku rozumie się przeciętne dla całego kraju nakłady poniesione przez inwestorów na budowę wielomieszkaniowych budynków mieszkalnych w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku, wyznaczone jako średnia ważona powierzchnią użytkową budynków mieszkalnych oddanych do użytkowania w poszczególnych województwach. Z informacji zawartych na stronie internetowej GUS wynika, że przy ustalaniu przedmiotowego wskaźnika ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku oddanego do użytkowania uwzględnia się nakłady poniesione na budowę nowych budynków mieszkalnych (innych niż jednorodzinne) przez inwestorów innych niż indywidualni.

Stosownie do uregulowań zawartych w 3 ust. 3 w związku z art. 3c ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych Bank PKO BP prowadzi obsługę rachunków wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r. oraz oblicza i wypłaca premię gwarancyjną. Wypłacone premie gwarancyjne są refundowane ze środków budżetu państwa.

Przy obliczaniu i wypłacie premii gwarancyjnej Bank stosuje zatem uregulowania wynikające z postanowień ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych. Nie ulega zatem wątpliwości, że rozszerzenie katalogu zdarzeń uprawniających do uzyskania premii gwarancyjnej i definitywne rozwiązanie problemu tzw. książeczek mieszkaniowych należy do wyłącznej właściwości ustawodawcy. Oprócz jednak uregulowań ustawowych Bank prowadzi obsługę książeczek mieszkaniowych i posiada własne regulacje z tym związane. Często są one jednak niezrozumiałe dla posiadaczy książeczek mieszkaniowych. Biorąc pod uwagę przekazywane mi informacje od obywateli, że sami nie są w stanie uzyskać od Banku wyjaśnień w interesujących ich kwestiach, rozumiejąc ich rozgoryczenie nierozwiązanym dotychczas ważnym dla nich problemem czuję obowiązek podjęcia działań zmierzających do wyjaśnienia i rozwiania ich wątpliwości.

V. Bank PKO BP SA od wielu (kilkudziesięciu) lat zajmuje się obsługą założonych w przeszłości książeczek mieszkaniowych. W związku z tym ma także własne spostrzeżenia w tym zakresie. Biorąc pod uwagę powyższe, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2017 r., poz. 958)

zwracam się z prośbą o ustosunkowanie się do przedstawionych w niniejszym piśmie zagadnień i wyjaśnienie kwestii związanych z oprocentowaniem zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych wkładów oszczędnościowych i z pobieranymi od właścicieli książeczek mieszkaniowych opłatami związanymi z obsługą oraz z likwidacją książeczek mieszkaniowych. Proszę także o wskazanie, czy funkcjonujący od kilkudziesięciu lat ustawowy wzór służący do obliczania premii gwarancyjnej, zdaniem Banku jest adekwatny do aktualnej sytuacji – jako rodzaj quasi waloryzacji zgromadzonych środków. Będę wdzięczny za ewentualne uwagi, spostrzeżenia i sugestie Banku, które mogłyby być przeze mnie wykorzystane w dalszej korespondencji prowadzonej z odpowiednimi organami państwa w przedmiotowym zakresie, zmierzającej do definitywnego i kompleksowego rozwiązania przedstawionego problemu posiadaczy książeczek mieszkaniowych.

Załącznik 2

Z wyrazami szacunku

(Adam Bodnar)