

Magdalena Abramska

Kasy budowlane - wybrane zagadnienia prawne

1. System kas budowlanych pochodzi z Anglii, gdzie w 1775 roku w Birmingham powstała pierwsza instytucja tego rodzaju¹. Dopiero sto lat później, bo w 1885 roku, założono pierwszą *Bausparkasse* w Niemczech w Bielefeld². Rozwój tego systemu nastąpił w latach dwudziestych naszego stulecia, a prawdziwy rozkwit tej instytucji to lata powojenne. Po roku 1945 powstały tego rodzaju kasy w Austrii, następnie w latach sześćdziesiątych we Francji. Idee kas wprowadziły do swojej polityki mieszkaniowej również kraje byłego bloku wschodniego. I tak w Republice Słowackiej odnośna ustawa weszła w życie 1992 roku, w Republice Czeskiej w 1993 roku, a na Węgrzech w 1996 roku³. Na grunt polskiego prawa instytucja Kas wprowadzona została ustawą z dnia 5 czerwca 1997 roku o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe⁴, a wzorowana jest na prawie i praktyce niemieckiej⁵.

¹ Kasa ta nazywała się *Kettleys Building Society*.

² Por. G. Chudzińska, *Kasy do wyboru(2)*, *Życie* Warszawy z 10 X 1997 r.; por. też *LBS, Bausparlexikon, op. cit.*

³ Por. G. Chudzińska, *op. cit.*

⁴ Dz.U. z 1997 r. Nr 85, poz. 538.

⁵ Niemiecka ustawa wyróżnia dwa rodzaje kas budowlanych. Pierwsze to kasy prywatne funkcjonujące jako spółki akcyjne, drugie to instytucje publicznoprawne, których formę prawną określają poszczególne landy. Ich działalność opiera się na tzw. „kolektywnej samopomocy”. Jak należałoby sądzić polska ustawa nawiązuje do regulacji niemieckich kas prywatnych; por. W. Lehmann, O. Schafer, E. Cierpka, *Bausparkassengesetz und Bausparkassenerordnung — unter Berücksichtigung des Gesetzes über das Kreditwesen - Kommentar*, Bonn 1992, s. 6 i nast.

2. Ustawa o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe, będąca niewątpliwie nowoczesną regulacją ma wpłynąć na rozwój i poprawę budownictwa mieszkalnego. Odzwierciedla ona bowiem potrzeby i wymagania rynku, i jako akt normatywny ukształtowana jest, jak wyżej zaznaczono, zgodnie ze standardami zachodnioeuropejskimi (niemieckimi). Tego rodzaju regulacja prawna zasługuje niewątpliwie na aprobatę z punktu widzenia prawa europejskiego, do którego, jak wiadomo, winniśmy dopasować nasze ustawodawstwo.

W założeniu twórców ustawy ma ona na celu:

-kształtowanie podstaw jednolitego i spójnego systemu finansowania mieszkalnictwa,

- stworzenie nowego instrumentu oszczędnościowo-kredytowego finansowania mieszkalnictwa wzorowanego na *Bausparen*, tzw. kolektywnej samopomocy finansowej osób zainteresowanych poprawą swojej sytuacji mieszkaniowej,

- umożliwienie funkcjonowania na polskim rynku tzw. inwestorów instytucjonalnych wspierających system mieszkalnictwa.

3. Kasy oszczędnościowo-budowlane są uregulowane w ustawie jako odrębne, samodzielne instytucje finansowe (art. 1-6)⁶. Kasy te mają być bankami tworzonymi i funkcjonującymi na zasadach spółek akcyjnych, do których w zakresie nie uregulowanym ww. ustawą mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 29 VIII 1997 r. - Prawo bankowe⁷ oraz utrzymane w mocy przepisy kodeksu handlowego o spółce akcyjnej⁸.

Kasy jako banki są samodzielnymi i samofinansującymi jednostkami organizacyjnymi, wyposażonymi w osobowość prawną którą uzyskują z mocy prawa z chwilą ich utworzenia⁹. Do ich działalności należy doko-

⁶ Por. R. P i e t r z a k, *Komentarz do ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe*, [w:] *Komentarz do Dziennika Ustaw Nr 85/97*, Warszawa 1997, s. 4-6.

⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 140, poz. 939. Zaznaczyć należałoby, że sam tekst ustawy o kasach budowlanych odwołuje się, co było wtedy oczywiste, do prawa bankowego z 1989 r. Z uwagi na wejście w życie nowej ustawy prawo bankowe w 1997 r. obecnie ma tu zastosowanie, jak ukazano w tekście, nowa ustawa.

nywanie czynności bankowych¹⁰, z tym że są owe czynności ściśle ograniczone przepisem art. 4 ustawy o kasach. Kasy są mianowicie uprawnione do przyjmowania na imienne rachunki oszczędnościowe wkładów pieniężnych od osób fizycznych i udzielaniu osobom oszczędzającym kredytów mieszkaniowych. Wpłacane przez osoby fizyczne wkłady docelowego oszczędzania oraz przyznane z budżetu państwa coroczne premie mieszkaniowe mają być przeznaczone tylko i wyłącznie na udzielanie kredytów mieszkaniowych. Aby podwyższyć wartość wpłaconych do kasy środków pieniężnych, mogą być one okresowo lokowane:

- w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa i Narodowy Bank Polski oraz
- na rachunkach lokat terminowych w bankach.

Ważnym rozwiązaniem jest też ustawowe zwolnienie kas z wymogu odprowadzania rezerw obowiązkowych od wkładów oszczędnościowych, gromadzonych na rachunkach imiennych docelowego oszczędzania, istniejących w ramach systemu bankowego.

Mimo iż funkcjonowanie kas uregulowane jest tak, aby stanowiły maksymalne zabezpieczenie dla tych, którzy będą w nich oszczędzali¹¹, jednak nie są one objęte gwarancją Skarbu Państwa. Jawi się pytanie: kto poniesie ewentualne konsekwencje prawne i majątkowe, gdy kasa utraci płynność finansową lub niefortunnie ulokuje gromadzone środki?¹². Jak należałoby w związku z tym sądzić, ryzyko tej odpowiedzialności ponosić będą sami oszczędzający¹³.

4. Z uwagi na to, że sama ustawa o kasach nie reguluje wprost ich tworzenia i nakazuje w sprawach nie uregulowanych stosowanie przepisów prawa bankowego oraz kodeksu handlowego. Należałoby przyjąć, że założycielami kasy w formie spółki akcyjnej mogą być osoby prawne i osoby fizyczne, z tym że założycieli nie może być mniej niż 3 (art. 13.1.

¹⁰ Co do pojęcia czynności bankowych W. P y z i o ł, *Umowy w zakresie czynności bankowych*, [w:] *Prawo w obrocie gospodarczym* (pod red. S. Włodyki), Kraków 1993, s. 235-236; por. także K. K r u c z a ł a k, *Umowy w obrocie handlowym krajowym i międzynarodowym. Komentarz. Wzory. Objasnienia*, Warszawa 1998, s. 286.

¹² Por. B. M i k u l i c z, *Kasy budowlane i mieszkaniowe*. *Gazeta Prawna* z dnia 3-5 III 1997 r., nr 18 oraz *Kontrowersje wokół budownictwa*, *Gazeta Prawna* z 10-12 III 1997 r. nr 20.

¹³ Por. jak wyżej.

pr. bank.) Do utworzenia kasy wymagane jest zezwolenie Komisji Nadzoru Bankowego, wydawane w uzgodnieniu z Ministrem Finansów (art. 21 pr. bank.). Oprócz tego potrzebne jest dodatkowe zezwolenie Komisji Nadzoru Bankowego na rozpoczęcie przez kasę działalności. Postępowanie związane z tworzeniem banków szczegółowo określają przepisy ustawy - Prawo bankowe w dziale 2d (art. 30-42) oraz przepisy kodeksu handlowego. W spółce działa rada nadzorcza, składająca się z co najmniej 5 osób oraz zarząd złożony z co najmniej 3 osób (art. 22 pr. bank.).

Kasa może być również utworzona przez osoby zagraniczne albo z udziałem osób zagranicznych, których wkłady do kapitału akcyjnego muszą być wnoszone w złotych polskich (art. 23-24 pr. bank.). Kasy utworzone przez osoby zagraniczne muszą spełniać wszystkie wymagania przewidziane prawem bankowym i przepisami szczególnymi¹⁴. Do kas zagranicznych działających w Polsce stosuje się przepisy prawa polskiego¹⁵.

W zakresie swojej działalności bank-kasa może wydać regulaminy, w których określi warunki otwierania i prowadzenia imiennych rachunków oszczędnościowych oraz udzielanie kredytu. Kasy działają na własny rachunek, dlatego z tytułu wykonywania ww. czynności bankowych mogą pobierać prowizje na poziomie 3 punktów procentowych. Uregulowanie kasy jako instytucji *profit* zmusza podmioty zarządzające kasą do większej efektywności i zainteresowania udzielaniem kredytów.

Niewątpliwym wpływem na rozwój i funkcjonowanie kas będzie też miał utworzony w 1993 r. Fundusz Hipoteczny¹⁶. Ma on na celu zaktywizowanie finansowania mieszkalnictwa poprzez oferowanie bankom i kasom długoterminowych linii kredytowych w złotych, przeznaczone na:

- kredyty budowlane oraz
- długoterminowe kredyty hipoteczne.

¹⁴ Por. K. K r u c z a l a k, *op. cit.*, s. 302-303.

¹⁵ Por. D. Z i k o w s k i, [w:] Komentarz do Dziennika Ustaw Nr 137/97 (dotyczy ustawy - Prawo bankowe), Warszawa 1997, s. 30-33.

Bank), który jest bankiem aspektywnym, co oznacza, że sam nie udziela kredytów, ale przekazuje pieniądze innym, współpracującym z nim bankom. Na fundusz składają się: pożyczka z Banku Światowego oraz środki z budżetu państwa. Por. też B. M i k u l i c z, *Finansowanie sektora mieszkaniowego*, Gazeta Prawna z dnia 3-9 VI 1997 r. nr 36.

5.1. Podstawowym instrumentem funkcjonowania ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspierania przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe jest umowa o docelowe oszczędzanie.

Umowę tą zaliczyć należałoby do **umów nazwanych** (*contractus nominatus*), jako że posiada ona, moim zdaniem, niezbędne do tego atrybuty¹⁷. Mianowicie ustawa wymienia w sposób wyczerpujący elementy definiujące (przedmiotowo istotne) tej umowy. Zgodnie bowiem z art. 7, przedmiotem umowy jest określenie docelowej sumy umowy, warunków oszczędzania oraz udzielenia kredytu na cele mieszkaniowe realizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa określa strony umowy, a mogą nimi być:

- osoba fizyczna, zwana też oszczędzającym oraz
- kasa oszczędnościowo-budowlana, utworzona i funkcjonująca jako bank w formie spółki akcyjnej.

Umowa docelowego oszczędzania jest **dwustronnie zobowiązująca**, gdyż obowiązek świadczenia ciąży na obu stronach. Obowiązkiem osoby fizycznej jest wniesienie wkładu, obowiązkiem kasy przyjęcie wkładu oszczędnościowego i udzielenie kredytu na cele mieszkaniowe. Jest to umowa **wzajemna**, bo realizowana jest z zachowaniem ekwiwalentności świadczeń stron. Umowa ma charakter **odpłatny**, ponieważ każda ze stron uzyskuje korzyść majątkową oraz **konsensualny**, gdyż dochodzi do skutku przez samo zgodne oświadczenie woli obu stron¹⁸. Jak z powyższego wynikałoby, polska ustawa o kasach również w zakresie regulacji omawianej umowy została oparta na sprawdzonym niemieckim systemie *Bausparvertrag*¹⁹.

Ustawodawca świadomie ograniczył możliwość zawierania umowy tylko do **celów mieszkaniowych**, które wymienione są enumeratywnie w art. 8 ustawy:

¹⁷ W kwestii umów nazwanych i nienazwanych zob. Z. Radwański, *Teoria umów*, PWN, Warszawa 1977, s. 208-230; Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania - część szczegółowa*, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 29-39 zob. też K. Kruczałak, *Prawo handlowe zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1997, s. 443 ; J. Rajski, *Prawo o kontraktach w obrocie gospodarczym*, PWN, Warszawa 1994, s. 25 oraz W. Czachórski, *Zobowiązania - Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1994, 106 i nast.

¹⁸ Por. J. Rajski, *op. cit.*, s. 28-29. oraz M. Sośniak, *Zagadnienia typologii i systematyki umów obligacyjnych*, UŚ, Katowice 1990, s. 80.

¹⁹ Por. W. Lehmann, O. Schafer, E. Cierpka, *Bausparkassengesetz... Kommentar*, *op. cit.*, s. 45.

1) odpłatne nabycie, budowa, odbudowa, remont, modernizacja, przebudowa, rozbudowa lub nadbudowa domu albo lokalu mieszkalnego,

2) uzyskanie w drodze przydziału spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego,

3) nabycie własności, a także udziału we współwłasności, gruntu przeznaczonego pod budowę domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz uzbrojenie działki budowlanej,

4) spłata kredytu bankowego zaciągniętego po wejściu w życie niniejszej ustawy na ww. cele,

5) wniesienie wkładu budowlanego przeznaczonego na przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Ustawa określa też elementy, z których składa się **docelowa suma** umowy, a mianowicie: wpłaty pieniężne oszczędzającego, oprocentowanie od wkładów oszczędnościowych naliczanych przez kasę, premie mieszkaniowe z budżetu państwa oraz kredyty mieszkaniowe.

Formę umowy określa art. 9.1 ustawy, zgodnie z którym umowa docelowego oszczędzania na cele mieszkaniowe powinna pod rygorem nieważności być zawarta na piśmie. Niezachowanie tej formy szczególnej spowoduje bezwzględną nieważność umowy²⁰ (art. 73-76 k.c.). Ponadto art. 9 określa w szczególności, jakie elementy umowa powinna zawierać:

- cel mieszkaniowy
- docelową sumę oszczędzania
- strony umowy
- kwoty i terminy dokonywania wpłat środków pieniężnych przez oszczędzającego oraz wysokość oprocentowania tych środków
- kwoty kredytu i wysokość oprocentowania oraz sposób i terminy jego spłaty
- sposób zabezpieczenia zwrotu kredytu oraz sposób i terminy jego spłaty
- warunki zmiany postanowień umowy
- warunki cesji praw i obowiązków wynikających z umowy oraz kodeksu cywilnego

²⁰ Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne - część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 1993, s. 155-158.

- warunki wypowiedzenia umowy
- wysokość opłat i prowizji bankowych.

Na uwagę zasługuje przyjęte przez ustawodawcę założenie, że umowa nie może zawierać ograniczeń, na mocy których kasa mogłaby uchylić się od obowiązku udzielenia kredytu, jeśli wpłacający (osoba fizyczna) wypełnił warunki przewidziane w umowie. Takie ujęcie służy ochronie strony słabszej ekonomicznie, jaką jest bez wątpienia osoba fizyczna.

Integralną częścią umowy docelowego oszczędzania jest regulamin wydawany przez kasę. Postanowienia regulaminów są wiążące dla stron, chyba że strony w umowie odmiennie uregulowały swoje prawa i obowiązki.

5.2. Elementem składowym umowy o docelowe oszczędzanie jest docelowa suma umowy, na którą zgodnie z art. 10, składają się²¹:

- wpłaty pieniężne oszczędzającego
- oprocentowanie od wkładów oszczędnościowych, naliczane przez kasę premie mieszkaniowe
- kredyty mieszkaniowe.

5.2.1. Dokonywanie wpłat wiąże się z koniecznością założenia w kasie budowlanej imiennego rachunku docelowego oszczędzania, którego prawidłowe funkcjonowanie jest podstawą do udzielenia kredytu mieszkaniowego. Aby utworzyć taki rachunek, należy uprzednio zawrzeć pisemną umowę z kasą²². Umowa ta, jak każda inna umowa rachunku bankowego, powinna odpowiadać wymaganiom przewidzianym w art. 725-733 k.c. oraz przepisom art. 54.2 prawa bankowego. Posiadaczem rachunku może być osoba fizyczna posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. Osobiste rachunki będą służyły do systematycznego gromadzenia środków pieniężnych z przeznaczeniem na zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych posiadacza rachunku.

²¹ Podobne składniki zawiera *Bausparsumma*; por. W. Lehmann, O. Schafcr, E. Cierpka, *Bausparkassengesetz*, s. 47.

²² Funkcjonowanie rachunków bankowych uregulowane jest w rozdziale 3 prawa bankowego z 29 VIII 1997 r, Dz.U. Nr 140, poz. 939, szerzej o umowie rachunku oszczędnościowego K. Kruczała, *Umowy w obrocie handlowym*, s. 286-287; por. W. Pzyzoi, *Umowa rachunku bankowego*, Warszawa 1997, s. 235-265.

Wysokość wpłat środków pieniężnych na rachunek oraz terminy ich dokonywania przez oszczędzającego określają strony w umowie o docelowe oszczędzanie na cele mieszkaniowe. Wpłaty winny być dokonywane tylko i wyłącznie w walucie polskiej.

5.2.2. Wysokość oprocentowania pieniężnych wkładów oszczędnościowych dokonywanych przez osobę fizyczną określa umowa o docelowe oszczędzanie. Wysokość ta jest niezmienna w czasie obowiązywania umowy. Różnica między wysokością oprocentowania kredytu i wkładu nie może być wyższa niż 3 punkty procentowe (art. 11.1 ustawy).

5.2.3. W ramach wspierania przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe, ustawa o kasach oszczędnościowo-budowlanych wprowadza instrument premii mieszkaniowych²³. Premie przyznawane są osobie fizycznej, oszczędzającej w kasie, corocznie ze środków budżetu państwa, w wysokości 30% zgromadzonych w danym roku wkładów oszczędnościowych. Kwota wyjściowa dla obliczenia premii za dany rok nie może przekraczać trzykrotności ceny 1 m² budynku mieszkalnego, ustalonej dla obliczenia premii gwarantowanej od wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych za III kwartał roku poprzedzającego rok, za który naliczana jest premia mieszkaniowa. Nadwyżka sumy oszczędności, która przewyższyła kwotę wyjściową dla obliczenia premii za dany rok, może być podstawą do uzyskania premii w kolejnych latach²⁴. Premia powiększa kwotę oszczędności zgromadzonych na imiennym rachunku docelowego oszczędzania. Dolicza się ją do rachunku w dniu otrzymania środków budżetowych na ten cel. Premia przysługuje osobie fizycznej w okresie obowiązywania ustawy w jednej tylko kasie oszczędnościowo-budowlanej i wyłącznie na jednym rachunku docelowego oszczędzania.

Ustawa określa rygory korzystania z premii. Jeżeli osoba fizyczna wycofa środki zgromadzone na rachunku w kasie lub przeznaczy je na inny cel niż określony w umowie, obowiązana jest do zwrotu na rachunek kasy

²³ Por. J. S z t a b i ń s k a, *Kasy budowlane*, *Gazeta Prawna* z dnia 5-U VIII 1997 r. nr 45.

²⁴ Por. R. N o w i c k i, *Kasy mieszkaniowe i budowlane*, *Gazeta Prawna* z dnia 10-12 II 1997 r. nr 12; B. M i k u l i c z, *Kasy budowlane i mieszkaniowe*, *Gazeta Prawna* z dnia 3-5 III 1997 r. nr 18; A. G r a b o w s k a, *Oszczędzanie przez minimum dwa lata*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 VI 1997 r. nr 130.

równowartości uzyskanych w okresie oszczędzania premii wraz z odsetkami ustawowymi; kasa zobowiązana jest do niezwłocznego przekazania zwróconych środków na rachunek dochodów budżetowych Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

5.3. Kredyt²⁵ na cele mieszkaniowe (preferencyjnie oprocentowany) jest udzielany oszczędzającym na zasadach określonych w umowie o docelowe oszczędzanie, prawie bankowym i regulaminie kasy.

Wysokość kredytu nie może przekraczać sumy zgromadzonych oszczędności, w tym przyznanej premii mieszkaniowej oraz oprocentowania.

Po upływie okresu oszczędzania ustalonego w umowie (nie może być krótszy niż 2 lata), osoba oszczędzająca nabywa uprawnienia do otrzymania kredytu. Samo udzielenie kredytu kasa uzależnia od uzyskania prawnego zabezpieczenia spłaty kredytu w sposób określony w ustawie, umowie i regulaminie. Prawne zabezpieczenie kredytu stanowi w szczególności: hipoteka na nieruchomości lub ograniczonym prawie rzeczowym, poręczenie, rejestrowy zastaw bankowy. Może być także stosowana inna forma zabezpieczenia, pod warunkiem, że jest akceptowana przez kasę.

Posiadacz rachunku musi posiadać zdolność do spłaty kredytu oraz złożyć wnioski o jego udzielenie. Po spełnieniu powyższych warunków przez oszczędzającego, kasa budowlana zawiera z nim umowę kredytu. Umowę tę, jak wyżej zaznaczono, regulują przepisy prawa bankowego²⁶ w art. 69 i nast. Na mocy tej umowy kasa zobowiązuje się oddać do dyspozycji posiadacza rachunku na czas oznaczony w umowie kwotę środków pieniężnych z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe, a posiadacz rachunku zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach spłaty oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu. Stronami umowy kredytu są: kredytobiorca - osoba fizyczna (oszczędzający) oraz kredytodawca - kasa budowlana. Umowa o kredyt

²⁵ Co do umowy kredytu por. K. Kruczała, *Umowy...*, s. 301; por. też W. Pyziół, *Umowa o kredyt bankowy*, Kraków 1986; M. Sośnicka, *Konstrukcja prawna pożyczki a kredyt bankowy*, [w:] *Studia z prawa zobowiązań*, Warszawa-Poznań 1979.

²⁶ Por. D. Ziółkowski, *op. cit.*

jest umową nazwaną, odpłatną, dwustronnie zobowiązującą, wzajemną i konsensualną²⁷.

Zgodnie z art. 69 § 2 prawa bankowego, umowa kredytu powinna być zawarta na piśmie i zawierać:

- strony umowy
- kwotę i walutę kredytu
- cel, na który kredyt został udzielony (mieszkaniowy)
- zasady i termin spłaty kredytu
- wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany
- warunki dokonania zmian i rozwiązania umowy
- sposób zabezpieczenia spłaty kredytu
- termin i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych
- wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje.

W obecnym brzmieniu prawa bankowego zaakcentowano, co należy podkreślić, wymaganie, aby dokładnie określić cel, na który kredyt został udzielony. Inne postanowienia umowy kredytu wymienione w art. 69.2 prawa bankowego odpowiadają wymaganiom stawianym także przez poprzednią ustawę (prawo bankowe).

5.4. Okres oszczędzania określa umowa lub regulamin kasy w oparciu o terminy (częstotliwość) i wysokość wpłat dokonywanych przez osobę fizyczną. Jednakże ustawa ustala, iż okres oszczędzania nie może być krótszy niż 2 lata, licząc od dnia pierwszej wpłaty. Na podstawie wstępnych badań szacuje się, że aby oszczędzanie w kasie budowlanej miało ekonomiczny sens, musi trwać co najmniej 7 lat, przy miesięcznej wysokości wpłaty 350 zł²⁸.

6. Kontrolę nad działalnością kas, wg ustawy o kasach oszczędnościowo-budowlanych, sprawuje prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Prezesowi kasa składa corocznie:

- informacje o stanie imiennych rachunków docelowego oszczędzania za dany rok wg wzorów określonych w drodze zarządzenia prezesa UM 1 RM

²⁷ Zob. przypis 24.

²⁸ Por. G.Chudzińska, *Kasy do wyboru (2)*, jw.

- wniosek o przekazanie środków budżetowych na premie mieszkaniowe przysługujące osobą fizycznym oszczędzającym w kasie za poprzedni rok.

Wniosek jest podstawą do przekazania kasie przez prezesa UM i RM środków z budżetu państwa. Szczegółowe warunki i tryb udzielania premii oraz jej zwrot, a także tryb rozliczeń kasy z budżetem państwa z tytułu udzielonych premii określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Prezes UM i RM ma ponadto możliwość kontrolowania działalności kas i rozliczania ich pod względem wykonywanych zadań budowlanych.

Nadzór nad działalnością kas, zgodnie z przepisami prawa bankowego, sprawuje Komisja Nadzoru Bankowego.

7. W podsumowaniu dotychczasowych rozważań należałoby przyjąć, że instytucja prawna kas oszczędnościowo-budowlanych może mieć decydujące znaczenie dla rozwoju sektora budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Wydaje się zwłaszcza, iż poprzez stworzenie nowego instrumentu finansowania oszczędnościowo-kredytowego, osoby zainteresowane poprawą swojej sytuacji mieszkaniowej będą mogły osiągnąć zamierzony cel. Wprowadzenie w życie ustawy o kasach jest też jedną z reakcji na krytyczną kondycję mieszkalnictwa w Polsce²⁹. Należy zatem wyrazić nadzieję, że kasy po rozpoczęciu działalności będą cieszyły się dużym zainteresowaniem zarówno wśród osób zainteresowanych zmianą swojej sytuacji mieszkaniowej, jak i przyszłych inwestorów budowlanych. O tym, czy kasy rzeczywiście uzdrowią sytuację mieszkaniową w Polsce, czy też zbyt obciążą budżet państwa, można będzie przekonać się już niebawem. Pierwsza kasa ma rozpocząć działalność późną wiosną 1998 roku.

W celu lepszego zrozumienia przedstawionej wyżej instytucji kas budowlanych wydaje się jeszcze celowe porównanie tychże kas z kasami mieszkaniowymi.

8.1. Warunki działania kas mieszkaniowych reguluje ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw z 26 X 1995 r.³⁰. Jest to ustawa zbiorcza, regulująca

²⁹ Por. wypowiedź przewodniczącego Sejmowej Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej T. B i l i Ń s k i e g o, [w:] *Gazeta Prawna* z dnia 22-28 VII 1997 r. nr 43.

³⁰ Por. *Dz.U.* z 1995 r. Nr 106, poz. 495.

dodatkowo działanie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz Towarzystwa budownictwa społecznego. Ustawa ta w istotny sposób zmieniła obowiązujące zasady finansowania i kredytowania budowy mieszkań przy pomocy państwa. Wprowadziła system oszczędzania na mieszkanie powiązany z możliwością uzyskania kredytu hipotecznego na cele mieszkaniowe. Podobnie jak w kasach budowlanych, jest on udzielany osobom oszczędzającym na osobistych rachunkach. Kasy są tworzone w wybranych i sprawdzonych przez NBP bankach, często jako wyodrębnione zakłady w ramach banków komercyjnych. Ustawa określa je jako finansowo wyodrębnioną działalność banków, polegającą na prowadzeniu imiennych rachunków oszczędnościowo-kredytowych i udzielaniu kredytów na cele mieszkaniowe. Funkcjonowanie kas opiera się na systemie zachęt, a równocześnie dbałości o bezpieczeństwo pieniędzy gromadzonych na rachunkach obywateli. Do najważniejszych uregulowań tej ustawy należą:

- wyodrębnienie finansowe kas z banków (na zasadach określonych przez NBP)
- zabezpieczenie gromadzonych w kasie oszczędności przed skutkami upadłości banku lub jego likwidacji
- zwolnienie z obowiązkowej rezerwy gromadzonych na rachunkach oszczędności
- objęcie oszczędności gromadzonych w kasach dodatkową gwarancją Skarbu Państwa
- zwolnienie podatkowe (odpis od podatku) dla oszczędzających w kasach do określonej wysokości rocznie obowiązującego limitu z tytułu wydatku mieszkaniowego
- zwolnienie kas z podatku dochodowego (wszystkie dochody z lokowania środków kas na rachunkach terminowych w bankach, odsetki i prowizje od udzielanych kredytów kontraktowych, wpływy z inwestycji kas w papiery wartościowe i inne przychody kasy zasilają tylko jej rachunek - nie mogą zostać „przesunięte” na rachunek banku, z wyjątkiem 1% od wpłat na rachunek oszczędnościowo-kredytowy stanowiącego wynagrodzenia dla banku prowadzącego kasę).

Ustawa o kasach mieszkaniowych nie przewiduje natomiast możliwości przyznawania premii mieszkaniowych oszczędzającym, w przeciwieństwie do ustawy o kasach budowlanych.

8.2. Kasy mieszkaniowe, w przeciwieństwie do budowlanych, oferują tzw. kredyty kontraktowe³¹. Zgodnie z ustawą, przez zawarcie umowy kredytu kontraktowego osoba fizyczna zobowiązuje się do systematycznego gromadzenia oszczędności w kasie przez czas oznaczony, a bank prowadzący kasę - do przechowywania oszczędności i udzielania po upływie tego okresu długoterminowego kredytu na cele mieszkaniowe. Cele mieszkaniowe to:

- nabycie, budowa, przebudowa lub nadbudowa domu lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość
- uzyskanie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego
- remont domu lub mieszkania (z wyjątkiem bieżącej konserwacji i odnawiania mieszkań)
- spłata kredytu bankowego zaciągniętego na cele mieszkaniowe
- nabycie działki budowlanej.

Udzielenie kredytu określone jest podobnie jak w ustawie o kasach budowlanych. Elementem różniącym jest możliwość zmiany wysokości oprocentowania kredytu kontraktowego w zależności od zmiany wysokości stopy redyskonta w Narodowym Banku Polskim. Na wysokość kredytu wpływają wpłaty oszczędzającego. Mogą one być zmienione aneksem do umowy.

Niezależnie od funkcjonowania kas mieszkaniowych oraz od mających dopiero funkcjonować kas budowlanych, zagadnieniami budownictwa mieszkaniowego zajmują się także: wspomniany wyżej Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, Towarzystwo budownictwa społecznego oraz Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

9.1. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, utworzony przez Radę Ministrów w Banku Gospodarstwa Krajowego, służy do realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz rozwoju budownictwa. Na Fundusz składają się:

- środki budżetowe określone w ustawie budżetowej
- odsetki od lokat Funduszu w bankach

³¹ Por. R. Nowicki, *Kasy mieszkaniowe*, jw.

- wpływy z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski bądź gwarantowane przez Skarb Państwa

- inne środki przewidziane w ustawie.

Środki Funduszu przeznacza się między innymi na:

- udzielanie, na warunkach preferencyjnych, kredytów towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na budowę lokali mieszkalnych

- udzielanie pożyczek bankom prowadzącym kasy mieszkaniowe w zakresie niezbędnym do utrzymania bieżącej płynności płatniczej

- udzielanie gminom na warunkach preferencyjnych kredytów na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu realizowanemu na zasadach określonych w ustawie

- dotacje, pożyczki i kredyty na remonty oraz odbudowę lokali i budynków mieszkalnych na obszarach objętych powodzią w lipcu 1997 r.

Szczegółowe zasady i tryb udzielania kredytów i pożyczek ze środków Funduszu określa w drodze rozporządzenia Minister Finansów w porozumieniu z prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu sprawuje Rada Nadzorcza Banku Gospodarstwa Krajowego.

9.2. Towarzystwa budownictwa społecznego mają zgodnie z ustawą budować domy mieszkalne i eksploatować je na zasadzie najmu. TBS mogą też:

- nabywać budynki mieszkalne

- przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu

- wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynku towarzystwa

- na zlecenie sprawować zarząd nad innymi budynkami.

Towarzystwa mogą być tworzone w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych lub spółdzielni osób prawnych.

Do TBS stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu handlowego lub prawa spółdzielczego oraz omawianej ustawy.

9.3. Prezes UM i RM jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach polityki mieszkaniowej i rozwoju miast. Jego zadania to:

- inicjowanie i realizowanie polityki mieszkaniowej
- opracowywanie i wdrażanie systemów finansowania budownictwa mieszkalnego
- inicjowanie i realizowanie polityki przestrzennej
- przygotowywanie projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących polityki mieszkaniowej i rozwoju miast
- współdziałanie w zakresie realizowanych zadań z organami administracji rządowej, organami samorządu terytorialnego, gospodarczego i zawodowego oraz stowarzyszeniami
- realizowanie w zakresie swoich kompetencji współpracy z zagranicą.

10. W podsumowaniu przeprowadzonych rozważań można, moim zdaniem, zasadnie stwierdzić, że w ostatnim okresie, a w szczególności w latach 95-97, zbudowano w Polsce system prawny zasadniczo odbiegający od poprzedniego. System ten, w warunkach gospodarki rynkowej i związanego z tym wyzwolenia przedsiębiorczości zarówno podmiotów (przedsiębiorców) profesjonalnie zajmujących się działalnością gospodarczą w budownictwie mieszkaniowym, jak i zainteresowanych inwestorów (oszczędzających na mieszkanie), w sposób optymalny może zapewnić rozwój budownictwa mieszkaniowego obecnie i na przyszłość. Pod wieloma względami system ów wzorowany jest na analogicznych rozwiązaniach normatywnych w krajach gospodarki rynkowej (zwłaszcza niemieckiej), tym samym jest on także zgodny z przyjętymi pod tym względem rozwiązaniami i standardami w prawie Unii Europejskiej.