

SPOŁECZNE FORMY ROZWOJU MIESZKALNICTWA

Komentarz

Ewa Bończak-Kucharczyk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE



Wolters Kluwer

SPOŁECZNE FORMY ROZWOJU MIESZKALNICTWA

Komentarz

Ewa Bończak-Kucharczyk

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 22 stycznia 2023 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Paulina Staniszewska-Chudzik

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Rybczyńska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli misisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-423-1

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

WPROWADZENIE

Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa uchwalona została 26.10.1995 r. Nosila pierwotnie tytuł „ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw”, a większość jej przepisów weszła w życie 28.12.1995 r., z wyjątkiem artykułów 35, 38 i 39, które weszły w życie 1.01.1996 r. Określono w niej zasady gromadzenia oszczędności i udzielania kredytów kontraktowych na cele mieszkaniowe (w kasach mieszkaniowych) oraz zasady działania Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i towarzystw budownictwa społecznego.

Od czasu uchwalenia do chwili obecnej dokonano w tej ustawie bardzo wielu zmian wprowadzonych w wyniku 52 nowelizacji. Zmienił się też znacznie zakres regulacji w niej zawartych, zmieniano także jej tytuł – po raz pierwszy z dniem 12.01.2000 r., kiedy to usunięto fragment „oraz o zmianie niektórych innych ustaw” i po raz drugi z dniem 10.08.2022 r., kiedy dotychczasowy tytuł „ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego” zastąpiono nowym „ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa”.

Część zmian tej ustawy związana była z likwidacją w 2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i potrzebą zastąpienia wsparcia finansowego udzielanego ze środków tego Funduszu na budowę mieszkań na wynajem przez towarzystwa budownictwa społecznego oraz mieszkań lokatorskich przez spółdzielnie mieszkaniowe, jakimiś innymi formami wsparcia. Inne zmiany wynikały ze zmieniających się wizji polityki mieszkaniowej

państwa, powodujących zarówno zmianę podejścia do zasad funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego, jak i wprowadzanie innych (nowych) rodzajów wsparcia finansowego budowy mieszkań na wynajem. Nastąpiło rozszerzenie kręgu beneficjentów takiego wsparcia i tworzenie nowych funduszy służących jego udzielaniu. Niektóre zmiany, jak dokonana ustawą z 10.12.2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11) mechaniczna zmiana nazwy „towarzystwo budownictwa społecznego” na nazwę „społeczna inicjatywa mieszkaniowa” wydają się niepotrzebne, a nawet szkodliwe. Bo nie dość, że pozostawiono możliwość, by już istniejące towarzystwa pozostały przy starej nazwie, ale też wprowadzeniu nowej nazwy nie towarzyszyła żadna istotna zmiana ani charakteru, ani zakresu działania podmiotu nazywanego wcześniej towarzystwem budownictwa społecznego, a później społeczną inicjatywą mieszkaniową. Za to taka zmiana nazwy wymagała dokonania zmian bardzo wielu ustaw, czego nie zrobiono wystarczająco konsekwentnie, pozostawiając w różnych ustawach przepisy odnoszące się do towarzystw budownictwa społecznego albo zmieniając przepisy tak, by była w nich mowa i o społecznych inicjatywach mieszkaniowych, i o towarzystwach budownictwa społecznego. Powoduje to pewien chaos nazewniczo-prawny utrudniający odbiór nowych przepisów osobom, do których są one kierowane. Z podobnych względów niezbyt dobrze można byłoby też ocenić ostatnią zmianę tytułu komentowanej ustawy dokonaną ustawą z 7.07.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie finansowania programów mieszkaniowych (Dz.U. poz. 1561).

Poszerzenie zakresu komentowanej ustawy polegało też na objęciu jej przepisami całkiem nowej problematyki – ustawą z 28.05.2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1243) wprowadzono do niej nowy rozdział 3a dotyczący społecznych agencji najmu, a ustawą z 10.12.2020 r. dodano nowy rozdział 4c dotyczący wsparcia gmin ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (jak też funkcjonowania tego Funduszu).

Po licznych zmianach i niekonsekwentnych uzupełnieniach komentowana tu ustawa staje się coraz bardziej skomplikowana i trudna

USTAWA

z dnia 26 października 1995 r.

o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa

(tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2224; zm.: Dz.U. z 2022 r. poz. 807, 1561 i 2456;
z 2023 r. poz. 185)

Art. 1. [Przedmiot regulacji]

Ustawa określa zasady gromadzenia oszczędności, finansowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego niektórych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych, zasady działania społecznych agencji najmu, zasady działania społecznej inicjatywy mieszkaniowej oraz zasady wspierania gmin ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

1. Po licznych zmianach komentowanej ustawy wskazanie, że określa ona zasady gromadzenia oszczędności nie jest jasne. Nie wiadomo bowiem, o jakie oszczędności tu chodzi, a użyte w art. 1 sformułowanie sugeruje, że o wszelakie (każde). Podobnie jak nie wiadomo bliżej, o czym mowa, jeśli chodzi o gromadzenie. Można by nawet domniemywać, że w ustawie określono zasady gromadzenia wszelkich oszczędności,

może nawet przez wszystkich. Tymczasem oczywiście tak nie jest i należy przyjmować, że komentowana ustawa, tak jak napisano w jej pierwotnej wersji, określa zasady gromadzenia oszczędności i udzielania kredytów kontraktowych na cele mieszkaniowe – czyli, że odnosi się do gromadzenia oszczędności w kasie mieszkaniowej po to, by możliwe stało się udzielenie osobie oszczędzającej kredytu kontraktowego na cele mieszkaniowe, o którym mowa w rozdziale 2 komentowanej ustawy. Tak też jest w istocie, jednak w aktualnym brzmieniu art. 1 u.s.f.r.m. tego nie uwzględniono, pominięto również fakt, że ustawa określa zasady udzielania kredytów kontraktowych na cele mieszkaniowe.

2. Z art. 1 u.s.f.r.m. wynika też, że komentowana ustawa określa zasady finansowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego niektórych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych. W tym dość ogólnikowym sformułowaniu mieści się przede wszystkim uregulowane w rozdziale 2a ustawy finansowanie zwrotne przez Bank Gospodarstwa Krajowego przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego.
3. Omawiana ustawa określa też obecnie, zgodnie z art. 1, zasady działania społecznych agencji najmu, którym poświęcony jest jej rozdział 3a, oraz zasady działania społecznej inicjatywy mieszkaniowej. W tym drugim przypadku sytuacja wydaje się bardziej skomplikowana, gdyż te akurat zasady zawiera rozdział 4 komentowanej ustawy. Jednakże oprócz tego w ustawie znajduje się także (po uchyleniu rozdziału 4a) liczący 4 oddziały rozdział 4aa poświęcony rozliczeniu partycypacji w okresie najmu lokalu mieszkalnego oraz rozdział 4b dotyczący wyodrębniania na własność lokali mieszkalnych wybudowanych na wynajem przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez BGK. Oba te rozdziały są związane z działaniami społecznych inicjatyw mieszkaniowych, w tym z działaniami funkcjonujących wcześniej towarzystw budownictwa społecznego, z których większość pozostała po wejściu w życie ustawy z 10.12.2020 r. przy dawnej nazwie, nie przyjmując nazwy „społeczna inicjatywa mieszkaniowa”. Jednak istota

ROZDZIAŁ 1

Kasy mieszkaniowe

Art. 2. [Definicje]

1. W rozumieniu ustawy określenie „kasa mieszkaniowa” oznacza finansowo wyodrębnioną działalność banków polegającą na prowadzeniu imiennych rachunków oszczędnościowo-kredytowych i udzielaniu kredytów kontraktowych.
 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:
 - 1) działaniach lub zdarzeniach dotyczących kasy mieszkaniowej – należy przez to rozumieć działania i zdarzenia dotyczące banku prowadzącego kasę mieszkaniową;
 - 2) rachunkach oszczędnościowo-kredytowych bądź kredytach kontraktowych – należy przez to rozumieć wyłącznie rachunki i kredyty prowadzone i udzielane przez kasę mieszkaniową na zasadach określonych w ustawie.
 3. Do działalności kas mieszkaniowych, o której mowa w ust. 1, stosuje się w sprawach nieuregulowanych ustawą przepisy prawa bankowego i Kodeksu cywilnego.
-
1. Intencją przepisów rozdziałów 1 i 2 u.s.f.r.m. było wprowadzenie w nowych warunkach ekonomicznych i ustrojowych systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe polegającego na gromadzeniu środków w kasach mieszkaniowych przez określony czas, po upływie którego

oszczędzający mógł uzyskać kredyt kontraktowy, pozwalający mu na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

Jak wynika z art. 8 ust. 2 u.s.f.r.m., celami mieszkaniowymi są nabycie, budowa, przebudowa, rozbudowa lub nadbudowa domu albo lokalu mieszkalnego prowadzące do nabycia własności domu lub lokalu albo uzyskanie spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego lub prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, ewentualnie wykonanie remontu domu lub lokalu (z wyjątkiem bieżącej konserwacji lub odnowienia) stanowiącego własność lub takiego, do którego przysługuje oszczędzającemu lub ma mu przysługiwać spółdzielcze prawo (własnościowe bądź lokatorskie). Do celów mieszkaniowych zaliczono też spłatę kredytu bankowego zaciągniętego wcześniej na wymienione cele. Oprócz tego włączono do takich celów nabycie działki budowlanej lub jej części pod budowę domu jednorodzinnego lub budynku mieszkalnego, w którym jest lub ma być położony lokal mieszkalny kredytobiorcy.

Zatem cały system oszczędzania na cele mieszkaniowe w kasach mieszkaniowych i uzyskiwania w nich kredytu na takie cele ułatwić ma nabywanie przez osoby fizyczne – klientów kas mieszkaniowych – własności lokali lub budynków mieszkalnych lub nabywanie przez nich spółdzielczych praw do lokali. Biorąc pod uwagę, że uzyskanie środków odpowiednio dużych, by wpłacić wkład mieszkaniowy niezbędny do uzyskania prawa lokatorskiego, najczęściej nie musi wymagać długiego okresu oszczędzania ani długoterminowego kredytu, chodzi tu głównie o umożliwienie uzyskania własności i spółdzielczych własnościowych praw do lokali. Zważywszy jednak, że obecnie ustanawianie nowych praw własnościowych nie jest możliwe, ale są to prawa zbywalne, to nabycie takich praw odbywa się najczęściej drogą kupna.

Omawiany system oszczędzania nie prowadzi do nabywania innych niż wymienione wcześniej praw do domów lub lokali mieszkalnych.

2. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.s.f.r.m. kasa mieszkaniowa nie jest oddzielnym bankiem, lecz finansowo wyodrębnioną działalnością, którą mogą

prowadzić różne banki. Działalność ta polega na prowadzeniu imiennych rachunków oszczędnościowych osób oszczędzających oraz na udzielaniu im kredytów kontraktowych. Działalność ta prowadzona ma być zgodnie z przepisami zawartymi w komentowanej ustawie, a w sprawach w niej nieuregulowanych do działalności tej, zgodnie z art. 2 ust. 3 u.s.f.r.m., mają zastosowanie przepisy Prawa bankowego i Kodeksu cywilnego.

3. W art. 2 ust. 2 u.s.f.r.m. umieszczono coś w rodzaju słowniczka. Zawiera on jednak tylko dwie definicje. Pierwsza, umieszczona w pkt 1, objaśnia, że ilekroć chodzi o działania i zdarzenia dotyczące kasy mieszkaniowej, to należy przez to rozumieć, działania i zdarzenia dotyczące banku prowadzącego taką kasę. Druga, umieszczona w pkt 2, informuje, że ilekroć mowa o rachunkach oszczędnościowo-kredytowych lub kredytach kontraktowych, to chodzi wyłącznie o takie rachunki i kredyty, które są prowadzone i udzielane przez kasę mieszkaniową na zasadach określonych w komentowanej ustawie. Zapewne ma to powodować także taki skutek, że żaden bank nieprowadzący kasy mieszkaniowej nie może prowadzić rachunków oszczędnościowo-kredytowych ani też udzielać kredytów kontraktowych, ani w sposób zgodny z wymogami określonymi w komentowanej ustawie, ani w inny sposób, lecz pod wymienionymi nazwami. Jak również bank prowadzący kasę mieszkaniową nie może prowadzić rachunków o takiej nazwie ani udzielać kredytów kontraktowych poza działalnością wyodrębnioną jako kasa mieszkaniowa.

Art. 3. [Zasady podjęcia przez banki działalności w zakresie kas mieszkaniowych]

1. **Podjęcie przez bank działalności, o której mowa w art. 2 ust. 1, może nastąpić po dokonaniu zmiany statutu, polegającej na rozszerzeniu zakresu działania banku o tę działalność.**
2. **Likwidacja banku prowadzącego kasę mieszkaniową albo pozabawienie go możliwości jej prowadzenia w ramach nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego wymaga wskazania banku przejmującego tę działalność.**

3. Bank przejmujący działalność wstępuje, z mocy prawa, w prawa i obowiązki strony umów o kredyt kontraktowy. Jednocześnie przechodzą na niego zobowiązania i wierzytelności oraz inne aktywa i pasywa związane z przejętą działalnością.

3a.¹ Prowadzenie przez bank kas mieszkaniowych wymaga ich finansowego wyodrębnienia.

4. Komisja Nadzoru Finansowego określi, w drodze zarządzenia, szczegółowe zasady finansowego wyodrębnienia kas mieszkaniowych w bankach oraz rozliczeń między bankiem, który zaprzestał prowadzenia kasy mieszkaniowej, a bankiem przejmującym tę działalność.

4.² Minister właściwy do spraw instytucji finansowych, po zasięgnięciu opinii Komisji Nadzoru Finansowego, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób finansowego wyodrębnienia kas mieszkaniowych oraz rozliczeń między bankiem, który zaprzestał prowadzenia kasy mieszkaniowej, a bankiem przejmującym tę działalność, uwzględniając potrzebę zapewnienia skutecznego, prawidłowego i ostrożnego zarządzania bankiem.

1. W art. 3 u.s.f.r.m. określono zasady podejmowania przez bank działalności w zakresie kas mieszkaniowych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 działalność taką może podjąć każdy bank, ale dopiero po dokonaniu zmiany statutu polegającej na rozszerzeniu działania banku o taką działalność. Z art. 3 ust. 2 wynika, że należy zapewnić trwałość takiej działalności, toteż nie może ona zostać zamknięta (zlikwidowana) nawet w przypadku likwidacji banku prowadzącego kasę mieszkaniową lub pozbawienia banku możliwości dalszego prowadzenia kasy mieszkaniowej w ramach nadzoru sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego. W obu wymienionych przypadkach prowadzący dotąd kasę mieszkaniową bank likwidowany lub pozbawiony możliwości dalszego prowadzenia kasy mieszkaniowej obowiązany jest wskazać inny bank, który przejmie działalność jego kasy mieszkaniowej.

¹ Art. 3 ust. 3a dodany przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 29 września 2022 r. (Dz.U. poz. 2456) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 maja 2023 r.

² Art. 3 ust. 4 zmieniony przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z 29 września 2022 r. (Dz.U. poz. 2456) zmieniającej nin. ustawę z dniem 31 maja 2023 r.

2. Ustawą z 29.09.2022 r. dodano z dniem 31.05.2023 r. ust. 3a, z którego wynika, że prowadzenie przez bank kas mieszkaniowych wymaga ich finansowego wyodrębnienia. Przepis ten wprowadzono w związku z możliwością przejścia działalności kasy mieszkaniowej przez inny bank, bowiem to, że kasa mieszkaniowa stanowi finansowo wyodrębnioną działalność banków, wynikało już z art. 2 ust. 1 u.s.f.r.m. Nowy przepis odnosi się do kas w liczbie mnogiej, a więc dotyczy sytuacji, gdy jeden bank prowadzi więcej niż jedną kasę mieszkaniową. Umożliwia zatem przejmowanie od innych banków przez bank, który już prowadzi kasę mieszkaniową, prowadzenia przejętych kas mieszkaniowych jako osobno wyodrębnianych działalności w banku przejmującym (w tym jako działalności odrębnych od działalności kasy lub kas już prowadzonych przez bank przejmujący kasę mieszkaniową). W tej sytuacji kasa przejmowana nie musi funkcjonować tak samo, jak kasa już przez bank przejmujący prowadzona, lecz może kontynuować zasady przyjęte w banku przekazującym, o czym mowa w art. 3 ust. 3 u.s.f.r.m.
3. Przejęcie działalności kasy mieszkaniowej przez inny bank ma umożliwić dalsze niezakłócone funkcjonowanie przejmowanej kasy. Dlatego bank przejmujący działalność wstępuje z chwilą przejścia kasy z mocy prawa (a nie na zasadach umownych) w prawa i obowiązki strony umów o kredyt kontraktowy. Z chwilą przejścia kasy na bank przejmujący przechodzą też zobowiązania i wierzytelności oraz inne aktywa i pasywa związane z przejętą działalnością. Tak sformułowane przepisy co do zasady wykluczają możliwość przejścia działalności kasy mieszkaniowej na zasadach określonych w umowie między bankami, np. nieprzejścia części działalności kasy lub przejścia części kredytów kontraktowych albo dokonania w związku z przejściem kasy mieszkaniowej przez bank przejmujący zmian umów z klientami zawartych przez bank przekazujący. Pomiędzy bankiem przekazującym a przejmującym kasę mieszkaniową mogą zostać dokonane tylko rozliczenia, o których mowa w art. 3 ust. 4 u.s.f.r.m.
4. W art. 3 ust. 4 u.s.f.r.m. umieszczono delegację dla Komisji Nadzoru Finansowego. Po zmianach dokonanych z dniem 31.05.2023 r. ustawą z 29.09.2022 r. delegacja ta wskazuje, że Komisja Nadzoru Finansowego

Komentarz jest jedyną na rynku pozycją kompleksowo opisującą politykę państwa w zakresie oszczędzania na mieszkanie, a także różnych form wspierania budowy społecznych mieszkań czynszowych i spółdzielczych mieszkań lokatorskich oraz tworzenia służących temu instytucji i podmiotów. Zawiera on omówienie przepisów ustawy z 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa oraz innych aktów, które mają związek z omawianą tematyką lub znajdują zastosowanie w zakresie nieuregulowanym tą ustawą.

Autorka dogłębnie wyjaśnia przepisy, przedstawia ich zakres stosowania, a także wskazuje na wadliwość niektórych z nich. Ponadto zwraca uwagę na rozwiązania, które pozostają w sprzeczności z regulacjami innych ustaw.

W książce omówiono zagadnienia, takie jak:

- zasady działania kas mieszkaniowych i społecznych agencji najmu (SAN),
- reguły udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego finansowego wsparcia na budowę społecznych mieszkań czynszowych i spółdzielczych mieszkań lokatorskich oraz niektóre formy wsparcia udzielanego z Funduszu Dopłat,
- wytyczne dotyczące tworzenia i działania społecznych inicjatyw mieszkaniowych (wcześniej towarzystw budownictwa społecznego), m.in. rozliczanie partycypacji najemców w kosztach budowy mieszkań oraz zasady nabywania przez najemców mieszkań od SIM lub TBS,
- zasady wsparcia gmin ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (jak też funkcjonowania tego Funduszu).

Komentarz obejmuje również analizę przepisów przejściowych oraz aktualnego orzecznictwa w zakresie komentowanej ustawy.

Publikacja przeznaczona jest dla prawników, pracowników administracji rządowej i samorządowej oraz wszystkich osób związanych z funkcjonowaniem społecznych inicjatyw mieszkaniowych czy spółdzielni mieszkaniowych. Może zainteresować także ekonomistów, księgowych i przedsiębiorców zajmujących się tematyką mieszkalnictwa.



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 179 ZŁ (W TYM 5% VAT)