

MAŁGORZATA OFIARSKA

Uniwersytet Szczeciński
malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0001-5311-0201

Zasady udzielania premii kompensacyjnych – zagadnienia materialnoprawne i proceduralne

**Principles of granting compensation bonuses
– substantive, legal and procedural issues**

Streszczenie. W opracowaniu przedstawiono status, funkcje oraz zasady przyznawania i przekazywania premii kompensacyjnych z Funduszu Termomodernizacji i Remontów, który zasilany jest przede wszystkim dotacjami z budżetu państwa. Stanowią one formę bezwrotnego wsparcia inwestorów realizujących przedsięwzięcia remontowe lub remonty odpowiednio w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych lub jednorodzinnych. Uprawnionymi do premii kompensacyjnych są wyłącznie osoby fizyczne będące właścicielami lub współwłaścicielami budynków z tzw. lokalami kwaterunkowymi. Premie kompensacyjne są formą dofinansowania wydatków ponoszonych przez inwestorów na wykonywanie przedsięwzięć remontowych lub remontów oraz równoległe rekompensatą za straty poniesione przez nich w okresie obowiązywania ustawowych ograniczeń w ustalaniu wysokości czynszów najmu. Fundusz Termomodernizacji i Remontów jest administrowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W ten sposób

ustawodawca stworzył mechanizm finansowego bezzwrotnego wsparcia inwestorów ze środków publicznych, ale z zastosowaniem bankowych metod oceniania wniosków składanych w sprawach przyznania premii kompensacyjnych. W opracowaniu pozytywnie zweryfikowano tezę o potrzebie stosowania takiego wsparcia inwestorów, którzy ponoszą koszty remontów budynków mieszkalnych z lokalami kwaterunkowymi w celu poprawy ich funkcjonalności. Wykazano, że premia ma charakter celowy, tzn. jest udzielana w związku z realizacją konkretnego przedsięwzięcia przez właściciela lub współwłaściciela budynku.

Słowa kluczowe: dotacja budżetowa; bank państwowy; wyodrębniony fundusz publiczny; przedsięwzięcia remontowe; premia kompensacyjna; limitowanie czynszów najmu.

Abstract. This article presents a status, functions and principles of granting and transferring compensation bonuses from the Thermomodernization and Renovation Fund. The Fund is supplied mainly with subsidies from the state budget. They are a form of a non-repayable support for investors who carry out renovations in multi-family or single-family residential buildings, respectively. Only natural persons who are owners or co-owners of buildings with a so-called “council flats” are entitled to compensation bonuses. Compensation bonuses are a form of co-financing of expenses incurred by investors for performance of renovation projects and, at the same time, compensation for losses incurred by them during the period of an application of statutory limitations which determined rents. Thermomodernization and Renovation Fund is administered by Bank Gospodarstwa Krajowego. In this way, the legislator created a mechanism of a non-repayable financial support for investors from public funds, but with the use of bank methods of assessing applications submitted for granting compensation bonuses. The study positively verified the thesis about a need to use such support for investors who, in order to improve their functionality, bear costs of a renovation of residential buildings with council flats. It has been shown that the bonus is deliberate, i.e. it is granted in connection with the implementation of a specific project by the owner or co-owner of the building.

Keywords: budget subsidy; state’s bank; separate public fund; renovation projects; compensation bonus; limiting rents.

1. Wprowadzenie

Premia kompensacyjna, obok premii termomodernizacyjnej oraz premii remontowej, jest formą wsparcia ze środków publicznych różnych przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Zasady jej udzielania i rozliczania reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków¹. Wszystkie wyżej wymienione premie są formami dofinansowania określonych przedsięwzięć, których efekty powinny zmierzać do zmniejszenia zużycia energii cieplnej lub wykorzystywania do jej wytworzenia materiałów i urządzeń o mniej ingerencyjnym oddziaływaniu na środowisko naturalne. Premie są przekazywane z Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR), którym administruje Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)². Zasilanie tego funduszu następuje z publicznych zasobów finansowych.

Fundusz Termomodernizacji i Remontów nie ma statusu państwowego funduszu celowego i w związku z tym nie jest jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 oraz art. 29 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Oznacza to, że FTiR nie jest formalnie objęty podmiotowo-przedmiotowym zakresem sektora finansów publicznych⁴, jednak określone jego cechy mogłyby sugerować odmienną interpretację. Fundusz ten utworzono w drodze ustawy, wyraźnie określono cel jego funkcjonowania oraz kierunek dokonywania wydatków, a także sposób zasilania w środki finansowe mające charakter publiczny. Bezpośrednio w ustawie kreującej FTiR nie użyto wobec niego określenia „państwowy fundusz celowy”. Nie jest to jednak sytuacja wyjątkowa, ponieważ w odniesieniu do ponad dwudziestu innych funduszy funkcjonujących w 2021 r. w Polsce również nie zastosowano takiego określenia. W doktrynie takie fundusze nazywane są funduszami celowymi nieobję-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 554 ze zm., dalej: u.t.r.

² Por. § 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1527 ze zm.).

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 305, dalej: u.f.p.

⁴ E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe. Instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania*, Białystok 2018, s. 118–119.

tymi rygorami ustawy o finansach publicznych⁵, ale funkcjonującymi w sferze regulowanej przepisami prawa publicznego⁶. Fundusze takie mają publiczny charakter z uwagi na status zadań realizowanych z ich udziałem oraz wykorzystywanie w szerokim zakresie środków pochodzących z zasobów publicznych⁷.

Celem opracowania jest szczegółowa analiza i ocena obowiązującego ustawodawstwa regulującego przyznawanie i przekazywanie oraz kontrolę wykorzystania premii kompensacyjnych udzielanych z zasobów FTiR. W opracowaniu poddano weryfikacji tezę o potrzebie stosowania finansowego mechanizmu wsparcia inwestorów ponoszących koszty remontów budynków mieszkalnych z lokalami kwaterunkowymi w celu poprawy ich funkcjonalności oraz minimalizowania skutków negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne. Materialnym bodźcem wpływającym na określone zachowania inwestorów może być premia kompensacyjna, której status prawny nie został formalnie ustalony, ale odznacza się ona cechami charakterystycznymi dla dotacji celowej. Przeznaczanie środków publicznych na wypłatę premii kompensacyjnych zbieżne jest z realizacją interesu publicznego w tym przypadku rozumianego jako konieczność podejmowania inicjatyw zmierzających do lepszej ochrony środowiska naturalnego.

Istotne jest to, że konstrukcja prawna premii kompensacyjnej umożliwia połączenie finansowania parabudżetowego i bankowych metod dotyczących przyznawania oraz rozliczania pomocy finansowej dla inwestorów. Dualny mechanizm finansowania może prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych przekazanych do specjalnie wyodrębnionego funduszu publicznego administrowanego przez BGK, który, będąc bankiem państwowym, jest zaangażowany m.in. w procesy

⁵ C. Kosikowski, *Fundusze celowe nieobjęte ustawą o finansach publicznych* [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2008, s. 428–429.

⁶ P. Lenio, *Państwowe fundusze celowe* [w:] W. Miemieć (red.), *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, Warszawa 2020, s. 117.

⁷ J. Szolno-Koguc, *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Lublin 2007, s. 179.

realizacji rządowych programów społeczno-gospodarczych⁸. Analizowany w opracowaniu mechanizm wsparcia w postaci premii kompensacyjnych zbudowany jest z trzech elementów pozostających ze sobą w ścisłych relacjach. Pierwszym z nich jest wyodrębniony fundusz publiczny specjalnego przeznaczenia (FTiR) powierzony BGK do administrowania. Drugi element to ustawowa kategoria przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym, które mogą być dofinansowane w tym trybie. Osoba inwestora stanowi trzeci element tego mechanizmu wsparcia finansowego.

W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniającą metodę empiryczno-analityczną w celu zobrazowania ilościowych oraz wartościowych efektów udzielonych premii kompensacyjnych. Oceny i wnioski końcowe nawiązują nie tylko do aktualnie obowiązującego stanu prawnego (wnioski *de lege lata*), ale także do ewentualnych kolejnych jego zmian zmierzających do poprawy efektywności udzielanego wsparcia finansowego ze środków FTiR (postulaty *de lege ferenda*).

2. Fundusz Termomodernizacji i Remontów

Fundusz Termomodernizacji i Remontów utworzono w BGK dnia 19 marca 2009 r., tj. z chwilą wejścia w życie aktualnie obowiązującej ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności. Nie była to jednak w pełni nowa inicjatywa, lecz *de facto* przekształcenie i przejęcie środków dotychczas funkcjonującego w BGK od dnia 14 stycznia 1999 r. Funduszu Termomodernizacji⁹. Rodzaje źródeł przychodów wymieniono w art. 24 ust. 1 u.t.r. i mają one zróżnicowany status. Generalnie można je podzielić na dwie kategorie, tzn. na wpływy zewnętrzne (zasilające), oraz wpływy będące efektem gospodarowania zasobami finansowymi FTiR. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć: środki przekazywane z budżetu państwa (w wysokości określonej w ustawie budżetowej), środki przekazane przez Krajowy Zasób Nieruchomo-

⁸ Por. art. 4 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1198 ze zm.).

⁹ Utworzonego na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz.U. Nr 162, poz. 1121 ze zm.).

ści¹⁰, wolne środki przekazane z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa¹¹, darowizny i zapisy. Do drugiej kategorii przychodów funduszu można zakwalifikować: odsetki od lokat środków FTiR w bankach (w ustawie zastrzeżono, że suma lokat w jednym banku lub w grupie banków powiązanych ze sobą kapitałowo lub organizacyjnie nie może przekroczyć 15% okresowo wolnych środków FTiR), wpływy z inwestycji środków FTiR w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski oraz w papiery wartościowe określające świadczenia pieniężne, poręczane lub gwarantowane przez Skarb Państwa albo Narodowy Bank Polski, a także w jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego¹², a także inne wpływy, których ustawodawca nie skonkretyzował.

Źródłami przychodów, które umożliwiają niezakłócone funkcjonowanie FTiR, są przede wszystkim publiczne zasoby finansowe pochodzące z budżetu państwa¹³ oraz z Krajowego Zasobu Nieruchomości będącego państwową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 u.f.p. Przekazanie środków z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa nastąpi tylko w razie ich niewykorzystania przez gminy w celu objęcia udziałów lub akcji w społecznych inicjatywach mieszkaniowych, które mogą być tworzone w formie: spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych lub spółdzielni osób prawnych. Pozostałe źródła przychodów FTiR mają charakter uzupełniający.

W art. 25 ust. 1 u.t.r. określono cele, na które mogą być przeznaczane środki FTiR. Większość nich związana jest bezpośrednio z misją tego funduszu, którego środki powinny być wydatkowane na: premie (termomodernizacyjne, remontowe i kompensacyjne), współfinansowanie z Na-

¹⁰ Por. art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zdobie Nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1100 ze zm.).

¹¹ Por. art. 331b ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2195 ze zm.).

¹² Zgodnie z art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 605 ze zm.) mogą to być tylko otwarte fundusze inwestycyjne.

¹³ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. z 2020 r. poz. 412) w latach 2021–2029 zaplanowano przekazanie do FTiR w formie dotacji budżetowej 2 887 000 000 zł.

rodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej przedsięwzięć niskoemisyjnych w gminach, pokrycie kosztów weryfikacji audytów energetycznych i audytów remontowych. Pozostałe wydatki są przeznaczone na pokrycie kosztów promocji i obsługi FTiR.

Ustawodawca zobowiązał BGK do odpowiedniego wyodrębnienia FTiR oraz okresowego przekazywania właściwemu ministrowi informacji o przyznanych premiach ze środków tego funduszu. Zgodnie z art. 26 u.t.r. w planie finansowym BGK musi być wyodrębniony plan finansowy FTiR, opracowany przez bank w porozumieniu z właściwymi ministrami (ds. finansów publicznych, klimatu, budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, gospodarki). Opracowanie planu finansowego FTiR powinno nastąpić nie później niż do dnia 31 lipca roku poprzedzającego rok, w którym plan będzie wykonywany, przy czym jego projekt BGK obowiązany jest przekazać do uzgodnienia ww. ministrom nie później niż do dnia 15 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym będzie on realizowany. Dla FTiR bank powinien także sporządzać odrębny bilans oraz rachunek zysków i strat, które stanowią elementy składowe sprawozdania finansowego BGK. Finansowe wyodrębnienie FTiR umożliwia sprawowanie kontroli efektów funkcjonowania tego funduszu publicznego specjalnego przeznaczenia.

Monitorowanie efektów funkcjonowania FTiR odbywa się zarówno w okresach kwartalnych, jak i po zakończeniu każdego roku kalendarzowego. Zgodnie z art. 27 u.t.r. do zakresu obowiązków BGK należy:

- składanie ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w terminie do końca miesiąca następującego po każdym kwartale, informacji o wysokości przyznanych premii, przewidywanych terminach ich przekazania oraz o wysokości wypłaconych premii (odrębnie dla premii termomodernizacyjnych, remontowych i kompensacyjnych),
- na podstawie danych uzyskanych z audytów energetycznych składanie ministrowi właściwemu do spraw klimatu, w okresach rocznych, informacji o planowanych zmianach zapotrzebowania na paliwa oraz planowanym zmniejszeniu zapotrzebowania na energię, przewidy-

wanych w wyniku zrealizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych,

- składanie ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w okresach kwartalnych, sprawozdania z realizacji planu finansowego FTiR,
- składanie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych sprawozdania z realizacji planu finansowego FTiR w poprzednim roku do dnia 30 kwietnia roku następnego.

Konkludując, FTiR jest wyodrębnionym wyłącznie pod względem finansowym funduszem publicznym powierzonym do administrowania bankowi państwowemu. Fundusz ten nie posiada osobowości prawnej ani struktury organizacyjnej. Środki FTiR mogą być przeznaczone tylko na realizację ustawowo wskazanych zadań. Pod względem gromadzenia i wydatkowania środków FTiR jest podobny do państwowego funduszu celowego, ale ustawodawca nie nadał mu takiego statusu¹⁴. Administrujący tym funduszem BGK nie jest również jednostką sektora finansów publicznych. Nie może on samodzielnie dysponować środkami FTiR, ponieważ na etapie planowania wydatków tego funduszu BGK zobowiązano do przeprowadzenia uzgodnień z właściwymi ministrami. Uzgodnienia w szczególności powinny dotyczyć przedmiotowej struktury ustawowo wskazanych kategorii wydatków i kształtujących się między nimi relacji. Administrowanie wskazanymi przez ustawodawcę funduszami publicznymi odbywa się na zasadzie odpłatności, w imieniu państwa oraz z zachowaniem procedur zakładających współdziałanie z właściwymi organami administracji rządowej¹⁵.

¹⁴ Z. Ofiarski, *Plany finansowe państwowych funduszy celowych – wybrane problemy dotyczące statusu materialnoprawnego i proceduralnego*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2018, nr 521, s. 115.

¹⁵ K. Brzozowska, *Bankowa obsługa państwowych funduszy celowych w Polsce*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis – Oeconomica” 2010, nr 282, s. 23.

3. Przedsięwzięcie inwestycyjne wspierane premią kompensacyjną

Premia kompensacyjna udzielana ze środków FTiR ma charakter celowy. W art. 10 ust. 4 u.t.r. wyznaczono przedmiotowe granice premii kompensacyjnej, która może być przeznaczona na refinansowanie całości lub części kosztów:

- a) przedsięwzięcia remontowego,
 - b) remontu budynku mieszkalnego jednorodzinnego
- jeżeli dotyczą budynku spełniającego kryteria określone w art. 10 ust. 1 u.t.r.

Definicję pojęcia „przedsięwzięcie remontowe” zawarto w art. 2 pkt 3 u.t.r. i jest nim przedsięwzięcie związane z termomodernizacją polegające na:

- remoncie budynku wielorodzinnego,
- wymianie w budynkach wielorodzinnych okien lub remoncie balkonów, nawet wtedy, gdy służą one do wyłącznego użytku właścicieli lokali,
- przebudowie budynku wielorodzinnego, w wyniku której następuje ich ulepszenie,
- wyposażeniu budynku wielorodzinnego w instalacje i urządzenia wymagane dla oddawanych do użytkowania budynków mieszkalnych, zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi.

Z ustawowej definicji przedsięwzięcia remontowego wynika jednoznacznie, że powinno ono być realizowane w budynku wielorodzinnym, którym według art. 2 pkt 5 u.t.r. jest budynek mieszkalny mający więcej niż dwa lokale mieszkalne. Przedsięwzięcie remontowe może oznaczać wykonywanie robót budowlanych polegających na remoncie, wymianie określonych elementów budynku, przebudowie lub wyposażaniu budynku w instalacje i urządzenia. Pojęcie „przedsięwzięcie budowlane” nie może w związku z tym być utożsamiane z remontem, którego zakres rzeczowy jest węższy.

W przepisach ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności wielokrotnie posłużono się określeniem „remont”, ale nie zostało ono zdefiniowane. W związku z tym

niezbędne jest posłużenie się definicją remontu sformułowaną w art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁶. Remont to wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych, niż użyto w stanie pierwotnym. Istotą bieżącej konserwacji jest wykonanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót, które nie polegają na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale mają na celu utrzymanie obiektu budowlanego w dobrym stanie, w celu jego zabezpieczenia przed szybkim zużyciem się czy też zniszczeniem i dla utrzymania go w celu użytkowania w stanie zgodnym z przeznaczeniem tego obiektu. Bieżącą konserwacją są prace budowlane wykonywane na bieżąco w węższym zakresie niż roboty budowlane określone jako remont¹⁷.

Poza zakresem prac remontowych pozostaje przebudowa obejmująca roboty budowlane prowadzące do zmiany parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego. Istotą remontu jest wykonanie robót niezbędnych do utrzymania obiektu w odpowiednim stanie technicznym, aby nie uległ on pogorszeniu z powodu eksploatacji. Remont nie jest także tożsamy z modernizacją, która polega na odtworzeniu stanu pierwotnego, ale połączonego z unowocześnieniem obiektu. Za remont nie mogą być uznane roboty budowlane prowadzące do powstania nowych elementów¹⁸ lub zmiany charakterystycznych parametrów obiektu, np. powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości, ponieważ *de facto* prowadzą one do rozbudowy lub nadbudowy w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane¹⁹.

Konkludując, przedsięwzięcie remontowe związane z termomodernizacją łączy w sobie cechy remontu, modernizacji oraz przebudowy

¹⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

¹⁷ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Bd 941/19, LEX nr 2973873.

¹⁸ M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądów Administracyjnych” 2013, nr 5, s. 55.

¹⁹ Wyroki NSA: z dnia 26 lutego 2021 r., I OSK 2788/18, LEX nr 3156776; z dnia 18 maja 2020 r., I OSK 436/19, LEX nr 3007716.

w rozumieniu przepisów prawa budowlanego²⁰, natomiast istotą remontu jest tylko naprawa, wymiana lub odnowienie niektórych elementów w obiekcie budowlanym²¹. Szerszy zakres prac, zawierających się w ustawowo zdefiniowanym przedsięwzięciu remontowym realizowanym w mieszkalnym budynku wielorodzinnym, uprawnia inwestora do premii kompensacyjnej. Węższy zakres prac realizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinym, ograniczony tylko do remontu, uzasadnia udzielenie inwestorowi premii kompensacyjnej.

Zarówno w przypadku realizacji prac w budynku wielorodzinnym, jak i jednorodzinym musi być spełniony minimum jeden z trzech warunków odnoszących się do obiektu, w którym są one wykonywane. W budynku mieszkalnym powinien znajdować się co najmniej jeden lokal kwaterunkowy albo budynek mieszkalny lub jego część stanowił w dniu 25 kwietnia 2005 r. przedmiot własności (współwłasności) inwestora albo budynek lub jego część inwestor nabył w drodze spadkobrania od osoby będącej w tym dniu jego właścicielem.

Pojęcie „lokal kwaterunkowy” określono w art. 2 pkt 13 u.t.r. poprzez odesłanie do definicji lokalu zawartej w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²². Według art. 2 pkt 4 tej ustawy jest nim lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Nie jest jednak takim lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych. Użycie w treści tego przepisu zwrotu „w szczególności” wskazuje na jedynie przykładowy charakter wyliczenia. Wszystkie zatem pomieszczenia przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób,

²⁰ M. Ofiarska, *Premie remontowe przekazywane z Funduszu Termomodernizacji i Remontów – aspekty materialnoprawne i proceduralne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, nr 1, s. 47, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2021.003>.

²¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2020 r., II SA/Wr 455/19, LEX nr 2924609.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.

a więc nawet te, które w ustawie nie zostały wprost wymienione, nie stanowią lokali mieszkalnych. Do takich zaliczyć można m.in. schroniska dla bezdomnych, hostele, ośrodki interwencji kryzysowej, domy dla ubogich²³.

Wyżej przywołana definicja lokalu mieszkalnego obudowana została w art. 2 pkt 13 u.t.r. dodatkowymi warunkami, których zaistnienie umożliwia zakwalifikowanie takiego lokalu do kategorii „lokal kwaterunkowy”. Wymaga się, aby jego najem został nawiązany na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lub na podstawie innego tytułu prawnego przed wprowadzeniem w danej miejscowości publicznej gospodarki lokalami albo szczególnego trybu najmu, a czynsz za najem tego lokalu był:

- a) regulowany,
 - b) ustawowo ograniczony do 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku,
 - c) ustawowo ograniczony w zakresie możliwości jego podwyższania do 10% dotychczasowego czynszu w skali roku
- w jakimkolwiek okresie między 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r.

4. Beneficjenci premii kompensacyjnych

Podmioty uprawnione do premii kompensacyjnych określono w art. 10 ust. 1 i 2 u.t.r. W odróżnieniu od beneficjentów pozostałych premii (tj. termomodernizacyjnych oraz remontowych), którymi mogą być osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (z wyłączeniem jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych), prawo do premii kompensacyjnych przysługuje wyłącznie osobom fizycznym²⁴. Uprawnienie takie posiada osoba fizyczna będąca jednocześnie inwestorem i właścicielem wyżej wskazanego budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub jednorodzinnego (ewentualnie części budynku, w tym również części nabytej w drodze spadkobrania od osoby będącej właścicielem budynku). W przypadku współwłasności

²³ Postanowienie NSA z dnia 6 listopada 2019 r., I OW 169/19, Legalis nr 2245914; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r., I OSK 2801/16, Legalis nr 1846767.

²⁴ E. Śleszyńska, *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegład, konserwacja i roboty budowlane*, Warszawa 2016, s. 351.

budynku mieszkalnego albo części budynku mieszkalnego inwestorem są łącznie wszyscy współwłaściciele będący osobami fizycznymi. Przyjęcie takich rozwiązań dotyczących inwestorów uprawnia do ubiegania się o premię kompensacyjną także w przypadku budynków o złożonej strukturze własnościowej. Na podstawie regulacji zawartych w art. 10 ust. 1 i 2 u.t.r. można wyodrębnić aż cztery kategorie inwestorów uprawnionych do premii kompensacyjnych, a mianowicie: właściciela budynku mieszkalnego, właściciela części budynku mieszkalnego, współwłaścicieli budynku mieszkalnego, współwłaścicieli części budynku mieszkalnego.

Od momentu wejścia w życie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, tj. od dnia 19 marca 2009 r. do dnia 6 czerwca 2010 r., inwestor ubiegający się o premię kompensacyjną był zobowiązany do takiego sposobu realizacji przedsięwzięcia, które jednocześnie uprawniało do uzyskania premii remontowej. Był to rezultat ówczesnie obowiązującego art. 10 ust. 4 u.t.r. stanowiącego, że premię kompensacyjną przyznawano łącznie z premią remontową. W konsekwencji inwestor był obowiązany do zaciągnięcia kredytu bankowego na przedsięwzięcie remontowe, ponieważ premia remontowa mogła być przeznaczona tylko na spłatę takiego kredytu. Jeżeli w tym okresie inwestor zrezygnował z zaciągnięcia kredytu bankowego i realizował przedsięwzięcie remontowe za środki własne, to był pozbawiony nie tylko premii remontowej, ale również premii kompensacyjnej. Premii remontowej nie łączono z premią kompensacyjną tylko w przypadku wykonywania remontu budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Przepis art. 10 ust. 4 u.t.r. znowelizowano z dniem 7 czerwca 2010 r.²⁵ Od tego momentu premie remontowe oraz premie kompensacyjne nie muszą być udzielane łącznie. W odniesieniu do premii kompensacyjnej jej udzielenie nie jest już uzależnione od zaciągnięcia przez inwestora kredytu bankowego na sfinansowanie części kosztów przedsięwzięcia remontowego w budynku mieszkalnym wielorodzinnym. W tym zakresie zrównano uprawnienia inwestorów realizujących swoje

²⁵ Ustawa z dnia 5 marca 2010 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. Nr 76, poz. 493).

przedsięwzięcia w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych lub wielorodzinnych²⁶.

5. Ustalanie wysokości premii kompensacyjnej

Wysokość premii kompensacyjnej jest ustalana w zróżnicowany sposób w zależności od statusu inwestora. Jeżeli inwestorem jest właściciel budynku mieszkalnego lub części takiego budynku albo ktoś, kto nabył budynek lub jego część w drodze spadkobrania od osoby będącej właścicielem, to kwotę premii ustala się według zasad określonych w art. 11 u.t.r. Stanowi ona iloczyn wskaźnika kosztu przedsięwzięcia oraz kwoty wynoszącej 2% wskaźnika przeliczeniowego za każdy 1 m² powierzchni użytkowej lokalu kwaterunkowego za każdy rok, w którym obowiązywały w stosunku do tego lokalu ograniczenia w ustalaniu czynszu w okresie od dnia 12 listopada 1994 r. do dnia 25 kwietnia 2005 r., a w przypadku nabycia budynku albo jego części po dniu 12 listopada 1994 r. w sposób inny niż w drodze spadkobrania – od dnia tego nabycia do dnia 25 kwietnia 2005 r.

W ustawowym mechanizmie obliczania wysokości premii kompensacyjnej istotne znaczenie mają dwa wskaźniki. Pierwszym z nich jest wskaźnik kosztu przedsięwzięcia zdefiniowany w art. 2 pkt 12 u.t.r. Rozumiany jest jako stosunek kosztu przedsięwzięcia, w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, do ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ostatnio ogłoszonej przez Prezesa GUS na potrzeby obliczania premii gwarancyjnej²⁷ przed kwartałem złożenia wniosku o przyznanie premii. Zgodnie z art. 11 ust. 2 i 3 u.t.r. w określonych przypadkach konieczne jest dokonanie korekty wskaźnika kosztu przedsięwzięcia. Jeżeli jest on mniejszy od 0,5, to na potrzeby

²⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów – druk nr 2703 Sejmu RP VI kadencji, s. 4–5.

²⁷ Premia gwarancyjna to forma rekompensaty wypłacanej dla właścicieli oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r., którzy zgromadzony wkład przeznaczają na określony cel mieszkaniowy – por. ustawę z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1286).

obliczenia kwoty premii kompensacyjnej przyjmuje się, że wskaźnik wynosi 0,5, tzn. w wyniku korekty należy go podwyższyć. W przypadku, w którym ten wskaźnik jest większy od 0,7, to na potrzeby obliczenia wysokości premii kompensacyjnej przyjmuje się, że wynosi on 0,7, a więc ulega obniżeniu w stosunku do rzeczywistego wskaźnika. Drugim wskaźnikiem w mechanizmie ustalania premii kompensacyjnej jest wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych obowiązujący w dniu złożenia wniosku o premię dla miejsca, w którym znajduje się budynek, którego dotyczy ten wniosek. Wpływ na wysokość tych wskaźników, a w rezultacie na ostateczną kwotę premii kompensacyjnej, mają: liczba lokali kwaterunkowych w budynku, powierzchnia użytkowa poszczególnych lokali kwaterunkowych, długość okresu stosowania ustawowych ograniczeń wysokości czynszu najmu w odniesieniu do poszczególnych lokali kwaterunkowych (wyrażona liczbą miesięcy, którą zaokrąglą się do pełnych miesięcy w górę). Ustaloną kwotę premii kompensacyjnej zaokrąglą się do pełnych złotych w górę.

W przypadku współwłaścicieli budynku mieszkalnego lub jego części, jeżeli co najmniej jeden współwłaściciel nabył tytuł prawny po dniu 12 listopada 1994 r. w sposób inny niż w drodze spadkobrania, wysokość premii kompensacyjnej przysługującej inwestorowi, stosownie do postanowień art. 11a ust. 1 u.t.r., ustala się, przyjmując okres od dnia nabycia tytułu prawnego przez współwłaściciela, który tytuł ten nabył najwcześniej, jednak nie wcześniej niż od dnia 12 listopada 1994 r. Oznacza to, że dla wszystkich współwłaścicieli – traktowanych jak jeden inwestor – przyjmuje się taki sam okres w celu ustalenia wysokości premii kompensacyjnej²⁸. Kwota premii kompensacyjnej musi zostać odpowiednio zredukowana w sytuacji, w której niektórzy współwłaściciele budynku lub jego części nie spełniają warunków ustawowych. Zgodnie z art. 11a ust. 2 u.t.r. jeżeli suma udziałów pozostałych współwłaścicieli spełniających warunki ustawowe jest mniejsza od jedności, to kwotę premii kompensacyjnej ustaloną według reguły wskazanej w art. 11 u.t.r. należy po-

²⁸ J. Jędrzejewski, *Premia termomodernizacyjna, remontowa i kompensacyjna* [w:] J. Jędrzejewski, D. Kafar, J. Kleina-Galińska, A. Kujaszewska, *Termomodernizacja – dokumentacja, dofinansowanie, realizacja*, Warszawa 2020, s. 75.

mnożyć tylko przez sumę udziałów tych współwłaścicieli, którzy spełniają warunki ustawowe. W efekcie kwota premii zostaje odpowiednio pomniejszona.

Z postanowień art. 10 ust. 3 u.t.r. wynika, że w odniesieniu do budynku mieszkalnego albo części budynku mieszkalnego premia kompensacyjna przysługuje jeden raz. Jest to ograniczenie o charakterze przedmiotowym. Nie ma żadnych wątpliwości, że w przypadku przyznania premii uwzględniającej cały budynek uprawnienie do tej formy wsparcia zostanie definitywnie wykorzystane. Jednak w przypadku udzielenia premii kompensacyjnej w odniesieniu do części budynku możliwe jest późniejsze przyznanie takiej premii uwzględniającej pozostałą część tego budynku, o ile będą spełnione ustawowe warunki. Z cytowanego przepisu ustawy nie można natomiast wyinterpretować ograniczeń o charakterze podmiotowym. Osoba fizyczna, która była beneficjentem premii kompensacyjnej w odniesieniu do danego budynku lub jego części, może skutecznie ubiegać się o taką premię, realizując przedsięwzięcie w innym budynku spełniającym kryteria określone przez ustawodawcę. Zasada jednokrotnego udzielenia premii kompensacyjnej powinna być rozumiana przedmiotowo, a nie podmiotowo.

6. Procedura udzielania premii kompensacyjnych

Można wyodrębnić dwa tryby składania wniosków o premie kompensacyjne. Pierwszy z nich odnosi się do sytuacji, w której inwestor jednocześnie ubiega się o premię remontową na przedsięwzięcie remontowe. W takim przypadku przedsięwzięcie remontowe musi być w określonej części finansowane kredytem bankowym, a inwestor powinien złożyć wniosek o premię kompensacyjną wraz z wnioskiem o premię remontową do BGK za pośrednictwem banku kredytującego. Drugi tryb dotyczy przypadku, w którym inwestor nie korzysta z kredytu bankowego i nie występuje o przyznanie premii remontowej. W takiej sytuacji wniosek o premię kompensacyjną składa bezpośrednio do BGK. W związku z tym, że przedmiotem opracowania jest analiza i ocena regulacji prawnych do-

tyczących udzielania premii kompensacyjnych, poniżej zostaną przedstawione warunki formalne dotyczące tych premii.

Zgodnie z art. 15 u.t.r. wnioski o premie kompensacyjną powinien zawierać: dane identyfikacyjne budynku mieszkalnego, imię i nazwisko inwestora, adres do korespondencji i numer PESEL (w przypadku cudzoziemca nazwę i numer dokumentu tożsamości), informacje o lokalach kwaterunkowych, ich powierzchni użytkowej i okresach, w jakich ich wynajem podlegał ograniczeniom w zakresie, w jakim wymagane są do obliczenia wysokości premii kompensacyjnej. Do wniosku należy dołączyć dokumenty lub kopie dokumentów potwierdzających informacje o lokalach kwaterunkowych oraz prawie własności lub współwłasności inwestora do budynku. Jeżeli przedsięwzięcie inwestycyjne jest realizowane w całości ze środków innych niż kredyt bankowy, to do wniosku należy dołączyć informacje o zakresie rzeczowym i szacowanych kosztach jego wykonania.

Wnioski złożone przez inwestorów są rozpatrywane przez BGK według kolejności ich wpływu. Przyznanie premii następuje przez BGK w granicach wolnych środków FTiR i w ramach limitu premii kompensacyjnych określonego w planie finansowym tego funduszu. Informację o okresowym braku wolnych środków FTiR zamieszcza BGK w Biuletynie Informacji Publicznej, a złożone wnioski pozostawia się bez rozpatrzenia. Są one rozpatrywane w pierwszej kolejności po uzyskaniu wolnych środków FTiR.

Tabela 1. Wnioski o premie kompensacyjne udzielane z Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2009–2021.

Rok	Złożone wnioski o premie (w szt.)	Dynamika składanych wniosków (w %)	Liczba przyznanych premii (w szt.)	Dynamika przyznanych premii (w %)
2009	1	100,00	0	100,00
2010	58	5800,00	26	2600,00
2011	122	210,34	66	253,85
2012	157	128,69	86	130,30
2013	213	135,67	166	193,02

2014	205	96,24	185	111,45
2015	204	99,51	198	107,03
2016	304	149,02	246	124,24
2017	257	84,54	224	91,06
2018	206	80,16	164	73,21
2019	150	72,82	136	82,93
2020	125	83,33	103	75,74
2021*	55	44,00	35	33,98

* Prezentowane w tabeli informacje odnoszące się do 2021 r. obejmują tylko pierwsze półrocze.

Źródło: *Dane liczbowe Funduszu Termomodernizacji i Remontów*, Warszawa BGK, s. 4–5, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/FTiR/Dane_liczbowe_FTIR_29.07.2021.pdf.

Od 2009 r. do dnia 30 czerwca 2021 r. złożono ogółem 2057 wniosków o premie kompensacyjne, przyznano natomiast 1635 takich premii, tzn. pozytywnie rozpatrzono 79,48% wniosków. W badanym okresie charakterystyczną tendencją była w każdym roku mniejsza liczba przyznanych premii kompensacyjnych w stosunku do złożonych wniosków. Część wniosków, zwłaszcza składanych w ostatnim kwartale danego roku, była rozpatrywana w roku następnym z powodu wyczerpania limitu środków przeznaczonych na ten cel w rocznym planie finansowym FTiR. W poszczególnych latach różnica między liczbą złożonych wniosków oraz liczbą przyznanych premii kształtowała się na zróżnicowanym poziomie od 1 (w 2009 r.) do 58 (w 2016 r.). W okresie od 2009 r. do 2013 r. liczba składanych wniosków systematycznie zwiększała się, natomiast w latach 2014–2015 zanotowano niewielki spadek liczby składanych wniosków (odpowiednio o 3,76% oraz 4,23% w stosunku do stanu z 2013 r.). Najwięcej wniosków o premie kompensacyjne złożono w 2016 r. (304 wnioski), ale nie było to związane z nowelizacją przepisów regulujących zasady przyznawania tych premii. Od 2017 r. liczba składanych wniosków systematycznie zmniejsza się w relacji rok do roku. Największe spadki zanotowano w latach 2019–2020 (odpowiednio o 50,66% oraz 58,88% w stosunku do 2016 r.). Zjawisko to może wiązać się ze stale rosnącymi kosztami realizacji przedsięwzięć remontowych wynikającymi

ze wzrostu cen materiałów budowlanych oraz usług montażowych. Inwestorzy w związku z tym rzadziej podejmują decyzje o podjęciu takich działań inwestycyjnych.

Tabela 2. Przyznane i wypłacone premie kompensacyjne z Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2010–2021.

Rok	Kwota przyznanych premii (w zł)	Dynamika przyznanych premii (w %)	Liczba wypłaconych premii (w szt.)	Dynamika liczby wypłaconych premii (w %)	Kwota wypłaconych premii (w zł)	Dynamika kwot wypłaconych premii (w %)
2010	2551000	100,00	1	100,00	115000	100,00
2011	10773000	422,30	39	3900,00	4021000	3496,52
2012	14768000	137,08	57	146,15	8646000	215,02
2013	22923000	155,22	119	208,77	16095000	186,16
2014	22898000	99,89	177	148,74	21009000	130,53
2015	31173000	136,14	173	97,40	23212000	110,49
2016	34772000	111,55	168	97,11	24434000	105,26
2017	29247000	84,11	223	132,74	31453000	128,73
2018	20627000	70,53	186	83,41	26878000	85,45
2019	17894000	86,75	145	77,96	16380000	60,94
2020	18663000	104,30	121	83,45	16979000	103,66
2021*	5148000	27,58	61	50,41	6730000	39,64

* Prezentowane w tabeli informacje odnoszące się do 2021 r. obejmują tylko pierwsze półrocze.

Źródło: *Dane liczbowe Funduszu Termomodernizacji i Remontów*, Warszawa BGK, s. 4–5, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/FTiR/Dane_liczbowe_FTIR_29.07.2021.pdf.

W 2009 r. złożono tylko 1 wniosek o premię kompensacyjną, ale BGK nie przyznał premii. W kolejnych latach, aż do 2016 r. systematycznie zwiększała się kwota przyznanych premii, natomiast do 2017 r. także wypłaconych premii kompensacyjnych. Jednak dynamika tego wzrostu w poszczególnych latach była zróżnicowana, ponieważ z poszczególnych okresach, z powodu braku wolnych środków na rachunku FTiR, czasowo zawieszano przyjmowanie nowych wniosków o premie, jak i zawieszano rozpatrywanie wniosków już złożonych. Od 2018 r. nastąpiło odwrócenie

tendencji wzrostowej. Zanotowano spadki we wszystkich badanych obszarach, tzn. obejmujących kwoty przyznanych i wypłaconych premii (niewielki wyjątek stanowił 2020 r.) oraz liczbę wypłaconych premii (w tym obszarze spadki w kolejnych latach były istotne). Zjawiska te korelują z tendencjami wynikającymi z analizy danych prezentowanych w tabeli 1. Największe zainteresowanie inwestorów premiami kompensacyjnymi przypadało na lata 2016–2017, co przejawiało się w liczbie składanych wniosków oraz liczbie przyznanych premii. Można zakładać, że zarówno niekorzystne tendencje na rynku materiałów i usług budowlanych, jak i dotychczasowe regulacje prawne kształtujące warunki udzielania tych premii doprowadziły do istotnego spadku zainteresowania inwestorów tą formą finansowego wsparcia.

Z dniem 12 kwietnia 2020 r. znowelizowano art. 19 ust. 4 u.t.r., wprowadzając możliwość przekazywania inwestorowi premii kompensacyjnej w nie więcej niż 4 transzach, przy czym ostatnia transza nie może być niższa niż 25% kwoty przyznanej premii, po poniesieniu przez inwestora wydatków zgodnie z zakresem rzeczowym podanym we wniosku²⁹. Tryb przekazywania premii w transzach jest dopuszczalny tylko wtedy, gdy inwestor realizuje przedsięwzięcie bez udziału środków z kredytu bankowego. Nowy tryb przekazywania premii może pozytywnie wpłynąć na wzrost zainteresowania tą formą wsparcia, ponieważ w trakcie realizacji przedsięwzięcia inwestor mógłby przeznaczać otrzymywane kolejne transze na kontynuację prac budowlano-montażowych. Oceniono, że to rozwiązanie powinno poprawić dostępność do premii kompensacyjnych, gdyż umożliwia realizację przedsięwzięcia przy istotnie niższym zaangażowaniu własnych środków finansowych³⁰. Przed nowelizacją ustawy premia kompensacyjna, nawet w przypadku realizacji przedsięwzięcia bez udziału kredytu bankowego, była przekazywana przez BGK inwestorowi dopiero po poniesieniu przez niego wydatków na wykonywane przedsięwzięcie.

²⁹ Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. z 2020 r. poz. 412).

³⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, druk nr 128 Sejmu RP IX kadencji, s. 6.

7. Zakończenie

Kompensata w ujęciu słownikowym to: refundacja, zwrot kosztów, rekompensata lub wyrównanie³¹. Status prawny premii kompensacyjnej wyrażają postanowienia art. 10 ust. 4 u.t.r., zgodnie z którym jest ona przeznaczona na refinansowanie całości lub części kosztów przedsięwzięcia remontowego lub remontu budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o ile dotyczą budynków spełniających warunki określone w tej ustawie. Refundacyjną funkcję premii kompensacyjnej potwierdzają także postanowienia art. 19 ust. 4–6 u.t.r. Inwestor otrzymuje środki z tytułu premii kompensacyjnej, jednorazowo lub w transzach, dopiero po poniesieniu wydatków zgodnie z zakresem rzeczowym podanym we wniosku o premię. Wysokość wydatków ustala się na podstawie faktur w rozumieniu ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług³² wskazujących jako nabywcę lub usługobiorcę inwestora. Łączna wysokość wydatków poniesionych zgodnie z zakresem rzeczowym podanym we wniosku nie może być niższa niż wysokość przyznanej premii kompensacyjnej.

Przeprowadzona analiza i ocena regulacji ustawowych uprawnia do następujących wniosków. Wykazano, że premia kompensacyjna jest szczególną formą bezzwrotnego wsparcia finansowego udzielanego inwestorowi przez BGK ze środków publicznych gromadzonych w ramach Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Premia ma charakter celowy, ponieważ jest przekazywana inwestorowi wykonującemu ustawowo zdefiniowane przedsięwzięcie remontowe lub remont w budynkach spełniających warunki określone przez ustawodawcę. Pozytywnie zweryfikowano tezę o potrzebie finansowego wspierania inwestorów ponoszących koszty remontów budynków mieszkalnych z lokalami kwaterunkowymi. Prawidłowy, pod względem konstrukcji prawnej, mechanizm finansowego wsparcia inwestorów może skutecznie wpływać na poprawę funkcjonalności budynków w kontekście minimalizowania skutków ich negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne.

³¹ M. Bańko (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 2003, s. 655.

³² Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.

Przez 12 lat stosowania wsparcia inwestorów w postaci premii kompensacyjnych wypłacono łącznie 195952000 zł dla 1470 inwestorów. Oznacza to, że przeciętna kwota premii wyniosła 133331 zł. Według danych GUS na koniec 2018 r. w Polsce było ogółem 14615100 lokali mieszkalnych, w tym 840400 lokali komunalnych (o łącznej powierzchni 38306200 m²), 69100 lokali zakładowych (o łącznej powierzchni 4564700 m²) oraz 28900 lokali stanowiących własność Skarbu Państwa (o łącznej powierzchni 1473600 m²)³³. Warunki do otrzymania premii kompensacyjnych spełnia jeszcze ok. 100 000 właścicieli budynków. Zestawienie z jednej strony efektów w postaci dotychczas wypłaconych premii kompensacyjnych oraz z drugiej strony zasobów lokali mieszkalnych znajdujących się w zarządzie gmin, zakładów pracy oraz Skarbu Państwa wskazuje na skalę problemu, który powinien być rozwiązywany w kolejnych latach. Jest to kwestia wymagająca systemowego rozwiązania, ponieważ stan techniczny takich lokali z reguły wymaga dokonania znaczących ulepszeń, a z tym związane są nakłady finansowe.

Należy podkreślić, że premie kompensacyjne nie mogą być traktowane jako wyłączone źródło finansowania przedsięwzięć remontowych oraz remontów w budynkach, w których były stosowane przez ok. 11 lat ograniczenia w kształtowaniu wysokości czynszów najmu. Premia kompensacyjna może w pewnym zakresie pełnić funkcję rekompensaty za straty poniesione przez właścicieli budynków mieszkalnych w związku z obowiązującymi w okresie między 12 listopada 1994 r. a 25 kwietnia 2005 r. zasadami ustalania czynszów za najem lokali kwaterunkowych znajdujących się w ich budynkach. Czynsze regulowane uniemożliwiały prowadzenie prawidłowej gospodarki remontowej przez właścicieli tych nieruchomości³⁴. Stosując wsparcie w formie premii kompensacyjnych, państwo może pozytywnie motywować właścicieli (współwłaścicieli) budynków do podejmowania przedsięwzięć remontowych oraz remontów.

³³ GUS Bank Danych Lokalnych – Gospodarka mieszkaniowa w 2018 roku, s. 2, <https://bdl.stat.gov.pl> > BDL > dane > podgrup > temat (dostęp: 6.08.2021 r.).

³⁴ K. Rusin, *Premia kompensacyjna – teoria versus praktyka*, „Nieruchomości” 2014, nr 3, s. 43.

Bibliografia:

- Bańko M. (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2003.
- Brzozowska K., *Bankowa obsługa państwowych funduszy celowych w Polsce*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis – Oeconomica” 2010, nr 282, s. 21–30.
- Janiszewska-Michalska M., *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądów Administracyjnych” 2013, nr 5, s. 46–65.
- Jędrzejewski J., *Premia termomodernizacyjna, remontowa i kompensacyjna* [w:] J. Jędrzejewski, D. Kafar, J. Kleina-Galińska, A. Kujaszewska, *Termomodernizacja – dokumentacja, dofinansowanie, realizacja*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Kosikowski C., *Fundusze celowe nieobjęte ustawą o finansach publicznych* [w:] C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Lenio P., *Państwowe fundusze celowe* [w:] W. Miemieć (red.), *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Ofiarska M., *Premie remontowe przekazywane z Funduszu Termomodernizacji i Remontów – aspekty materialnoprawne i proceduralne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2021, nr 1, s. 37–63, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2021.003>.
- Ofiarski Z., *Plany finansowe państwowych funduszy celowych – wybrane problemy dotyczące statusu materialnoprawnego i proceduralnego*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu” 2018, nr 521, s. 112–121.
- Rusin K., *Premia kompensacyjna – teoria versus praktyka*, „Nieruchomości” 2014, nr 3, s. 42–46.
- Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe. Instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2018.
- Szołno-Koguc J., *Funkcjonowanie funduszy celowych w Polsce w świetle zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Śleszyńska E., *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.