

MAŁGORZATA OFIARSKA

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

Premie remontowe przekazywane z Funduszu Termomodernizacji i Remontów – aspekty materialnoprawne i proceduralne

**Renovation bonuses transferred from the
Thermomodernization and Renovation Fund –
material and legal as well as procedural aspects**

Streszczenie. W opracowaniu przedstawiono istotę, funkcje oraz zasady przyznawania i przekazywania premii remontowych z Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Stanowią one formę bezzwrotnego wsparcia inwestorów realizujących przedsięwzięcia remontowe związane z termomodernizacją w budynkach wielorodzinnych w postaci dopłaty do spłaty kredytów bankowych zaciąganych na finansowanie takich inwestycji. Podstawowym źródłem finansowania wypłat z tytułu premii remontowych są dotacje z budżetu państwa, ale środki w tej postaci nie trafiają bezpośrednio do inwestorów. Dotacje budżetowe wpływają na rachunek funduszu specjalnego przeznaczenia zarządzanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Przyjęcie takiej pośredniej formy budżetowego wsparcia

przedsięwzięć remontowych umożliwiło połączenie finansowania parabudżetowego i bankowych metod wyłaniania projektów inwestycyjnych. Powinno to tworzyć warunki do bardziej efektywnego wykorzystaniu środków publicznych dedykowanych inicjatywom zmierzającym do poprawy warunków zamieszkiwania w budynkach wielorodzinnych przy jednoczesnym zmniejszeniu zapotrzebowania na energię cieplną i korzystniejszym oddziaływaniu urządzeń grzewczych na środowisko naturalne. Korzyścią osiąganą przez inwestorów jest natomiast zmniejszenie stanu ich zadłużenia z tytułu kredytów bankowych zaciąganych na finansowanie takich projektów.

Słowa kluczowe: termomodernizacja; prace remontowe; dotacja budżetowa; dopłaty; premia remontowa; kredyt bankowy.

Abstract. This article presents foundations, functions and principles of granting and transferring renovation bonuses under the Thermomodernization and Renovation Fund. These bonuses constitute a form of a non-returnable support to investors implementing renovation projects which are related to thermomodernization of multi-family buildings. Bonuses take a form of an additional payment for the repayment of bank loans taken to finance the above-mentioned investments. The main source of financing payments for renovation bonuses are grants from the state budget, but the funds in that form do not go directly to investors. Budgetary grants are credited to a special purpose fund's account which is managed by Bank Gospodarstwa Krajowego. The adoption of that indirect form of a budgetary support for renovation projects made it possible to combine extra-budgetary financing and banking methods as regards selecting investment projects. This approach should create conditions for a more efficient use of public funds dedicated to initiatives aimed at improving living conditions in multi-family buildings and reducing the demand for a thermal energy. It should also have a positive impact of heating devices on the natural environment. On the other hand, investors reduce their debts due to bank loans taken to finance their projects.

Keywords: thermomodernization; renovation works; budgetary grant; subsidies; renovation bonuses; bank loan.

1. Wprowadzenie

W Polsce od ponad 20 lat obowiązują ustawowe regulacje dotyczące termomodernizacji, którą łączy się z problemem racjonalizacji zużycia ener-

gii i ochroną środowiska. Ustawą z dnia 18 grudnia 1998 r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych¹ po raz pierwszy kompleksowo unormowano program wsparcia takich przedsięwzięć z wykorzystaniem metod rynkowych (przygotowanie i ocena przydatności przedsięwzięcia, optymalizacja źródeł jego finansowania) oraz metod właściwych dla finansowania budżetowego (wyodrębnienie specjalnego funduszu zasilanego dotacjami budżetowymi). Instrumentem wsparcia w tym okresie była tylko premia termomodernizacyjna stanowiąca *de facto* formę refundacji kredytobiorcy spłaty części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego. Po upływie dziesięciu lat rozbudowano, pod względem ilościowym oraz jakościowym, instrumenty wsparcia przedsięwzięć termomodernizacyjnych stanowiących aktualnie pewną uniwersalną kategorię, w której zawarte są określone rodzaje projektów (termomodernizacyjnych, remontowych, niskoemisyjnych). Projektom tym zostały przyporządkowane odpowiednie instrumenty wsparcia w postaci premii termomodernizacyjnych, remontowych lub kompensacyjnych, które są wypłacane ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR).

Celem opracowania jest szczegółowa analiza i ocena obowiązującego ustawodawstwa regulującego przyznawanie i wypłatę oraz kontrolę wykorzystania premii remontowych udzielanych z zasobów (FTiR), którym zarządza Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) w trybie ustalonym w drodze ustawy². Fundusz Termomodernizacji i Remontów oraz BGK formalnie nie są jednostkami sektora finansów publicznych. Należy jednak podkreślić, że do katalogu podstawowych zadań BGK należy wspieranie polityki gospodarczej Rady Ministrów, rządowych programów społeczno-gospodarczych, w tym poręczeniowo-gwarancyjnych, oraz programów samorządności lokalnej i rozwoju regionalnego³. Fundusz Termomodernizacji i Remontów formalnie nie posiada statusu państwowego

¹ Dz.U. Nr 162, poz. 1121 ze zm.

² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 554), dalej: u.t.r.

³ Por. art. 4 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1198).

funduszu celowego, ale uwzględniając jego ustawowy katalog źródeł dochodów i przychodów, przedmiotowy zakres realizowanych zadań oraz beneficjentów wsparcia udzielanego z tego funduszu, można przyjąć, że relacje kształtujące się między sektorem finansów publicznych i FTiR są wieloaspektowe. Wynika to przede wszystkim z tego, że podstawowym źródłem zasilania FTiR od wielu lat pozostaje dotacja przekazywana z budżetu państwa. W 2019 r. została ona udzielona w wysokości 122,1 mln zł, natomiast w 2018 r. w kwocie 251,3 mln zł⁴. W latach 1999–2020 najwięcej przedsięwzięć finansowanych z FTiR zrealizowano w budynkach wielorodzinnych (46502) oraz w budynkach użyteczności publicznej (1302). Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. na rachunku FTiR, w ramach limitów dla poszczególnych premii, BGK posiadał następujące kwoty dostępnych środków: na premie termomodernizacyjne 106,6 mln zł, na premie remontowe 14,8 mln zł, na premie kompensacyjne 34,1 mln zł. Jednocześnie BGK informował, że na dzień 31 grudnia 2020 roku na rachunku FTiR posiadał środki w wysokości 175,5 mln zł przeznaczone na współfinansowanie przedsięwzięć niskoemisyjnych na podstawie porozumień zawieranych przez ministra właściwego do spraw gospodarki z poszczególnymi gminami⁵. Dotychczas beneficjentami pomocy finansowanej ze środków tego funduszu były m.in. jednostki samorządu terytorialnego, ale największą pomoc otrzymały wspólnoty mieszkaniowe oraz spółdzielnie mieszkaniowe. Pozostałe podmioty korzystające z tego wsparcia to: osoby fizyczne, towarzystwa budownictwa społecznego i inni inwestorzy⁶.

W opracowaniu poddano weryfikacji tezę o potrzebie stosowania finansowego mechanizmu wsparcia działań inwestorów dążących do poprawy stanu technicznego już istniejących zasobów budynków (mieszka-

⁴ Sprawozdanie zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2019 roku, Warszawa, 18 maja 2020 r., s. 50, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Sprawozdanie_finansowe/2019_skonsolidowane/GK_BGK_SSD_2019.pdf.

⁵ Komunikat BGK z dnia 20 stycznia 2021 r., <https://www.bgk.pl/bip/komunikat-z-20-stycznia-2021-r/>.

⁶ Bank Gospodarstwa Krajowego, *Dane liczbowe Funduszu Termomodernizacji i Remontów*, s. 8, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/FTiR/Dane_liczbowe_FTIR-25.01.2021.pdf.

niowych oraz pozostałych) w celu pełniejszego spełniania przypisanych im funkcji w koegzystencji z wymogami ochrony środowiska naturalnego. Bodźcem, który powinien motywować inwestorów do takich działań, jest materialna korzyść wiązana z realizowanym przedsięwzięciem, której źródłem finansowania są środki publiczne, bowiem realizacja wskazanych wyżej celów uzasadniona jest interesem publicznym wyrażającym się poprawą ogólnego stanu środowiska. Jednocześnie przyjęto założenie, według którego połączenie finansowania parabudżetowego i bankowych metod dotyczących przyznawania oraz rozliczania pomocy finansowej dla inwestorów powinno sprzyjać bardziej efektywnemu wykorzystaniu środków publicznych dedykowanych takim inicjatywom. Przedstawiony w opracowaniu mechanizm wsparcia złożony jest z trzech zasadniczych elementów: źródła finansowania w postaci dotacji budżetowej cyklicznie zasilającej wyodrębniony fundusz, banku państwowego, któremu ustawodawca powierzył zarządzanie tym funduszem, oraz instrumentu wsparcia nazywanego premią, integralnie związanego z kredytem, przy czym premia oraz kredyt mają charakter celowy, tzn. są przeznaczone na konkretne przedsięwzięcie.

W związku z tym zastosowano kilka metod badawczych. Podstawową jest metoda dogmatycznoprawna, którą uzupełnia metoda empiryczno-analityczna (w szczególności w zakresie odnoszącym się do ilościowych oraz wartościowych efektów udzielonych premii remontowych). 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 funkcjonowania FTiR (postulaty *de lege ferenda*).

2. Źródła przychodów Funduszu Termomodernizacji i Remontów

Katalog źródeł przychodów FTiR określono w art. 24 ust. 1 u.t.r. W jego skład wchodzi: środki przekazywane z budżetu państwa w wysokości określonej w ustawie budżetowej, środki przekazane przez Krajowy Za-

sób Nieruchomości⁷ (ustawodawca nie ustalił jednak ani częstotliwości, ani wysokości kwot przekazywanych z Krajowego Zasobu Nieruchomości do FTiR⁸), odsetki od lokat środków FTiR w bankach, wpływy z inwestycji środków FTiR w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa lub NBP albo poręczane lub gwarantowane przez te podmioty, a także w jednostki uczestnictwa otwartych funduszy rynku pieniężnego⁹, darowizny i zapisy, inne wpływy. Podstawowe znaczenie mają dotacje przekazywane z budżetu państwa. Ustalono ustawowy wieloletni harmonogram ich przekazywania do FTiR w celu zabezpieczenia możliwości realizacji rozszerzonego przedmiotowego zakresu zadań tego funduszu.

Istotne zmiany dotyczące finansowania zadań z FTiR przeprowadzono na początku drugiego kwartału 2020 r. oraz pierwszego kwartału 2021 r. Głównym motywem nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, dokonanej z dniem 12 kwietnia 2020 r. oraz z dniem 19 stycznia 2021 r., był zamiar uzupełnienia programu „Mieszkanie+” w zakresie rozwiązań wspierających sektor budownictwa, w tym komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego. Wsparcie udzielane z FTiR, w tym w postaci premii remontowych, wpisano w katalog podstawowych instrumentów finansowych służących osiągnięciu trzech głównych celów Narodowego Programu Mieszkaniowego, tj. polepszenie warunków mieszkaniowych społeczeństwa, poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej¹⁰. Ponadto od 2021 r. tzw. przedsięwzięcia niskoemisyjne realizowane w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych objęto dofinansowaniem z FTiR. Istota tych przedsięwzięć sprowadza się do wymiany urządzeń lub systemów grzewczych ogrzewających takie budynki lub urządzeń oraz systemów podgrzewających wodę użytkową w tych budynkach, które nie

⁷ Por. art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1100 ze zm.).

⁸ M.T. Kłoda, *Komentarz do art. 49* [w:] M.T. Kłoda, A. Sikorska-Lewandowska, *Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 146.

⁹ Por. art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 95 ze zm.).

¹⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa – druk nr 534 Sejmu RP IX kadencji, s. 3.

spełniają standardów niskoemisyjnych, na spełniające standardy niskoemisyjne. Włączenie FTiR w realizację tych celów wymagało znaczącego zwiększenia jego zasobów. W związku z tym zaplanowano systematyczne zasilanie FTiR dotacjami z budżetu państwa. Planowaną wartość tych dotacji przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela 1. Wskaźnik dynamiki planowanych dotacji z budżetu państwa dla Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2021–2029.

Rok	Kwota dotacji (w mln zł)	Dynamika zmian w dotowaniu Funduszu (w %)
2021	262	100,00
2022	309	117,94
2023	314	101,62
2024	320	101,91
2025	325	101,56
2026	331	101,85
2027	336	101,51
2028	342	101,79
2029	348	101,75

Źródło: obliczono na podstawie ustaleń przyjętych w art. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz.U. poz. 412).

W 2020 r. nie zaplanowano dotacji z budżetu państwa dla FTiR, natomiast łączna kwota takich dotacji w latach 2021–2029 wyniesie 2 887 mln zł. W kolejnych latach przewiduje się równomierny wzrost kwot dotacji, tzn. o 5 lub 6 mln zł w stosunku do roku poprzedniego. Jedynie w 2022 r., w porównaniu do 2021 r., wzrost ten będzie większy, tzn. o 47 mln zł (o 17,94%). W pozostałych latach wzrost zasilenia z budżetu państwa będzie kształtował się na poziomie od 1,51% do 1,91%. Uwzględniając poziom inflacji 3,1% prognozowanej przez NBP na 2021 r. oraz 2,8% przewidywany na 2022 r., należy zauważyć, że nominalny wzrost w 2022 r. kwoty dotacji budżetowej dla FTiR zabezpieczy realną wartość środków przeznaczonych na wydatki z tego funduszu. Jeżeli jednak w następnych latach poziom inflacji będzie przekraczał 2%, to przy

zachowaniu wielkości dotacji budżetowych realna wartość środków znajdujących się w zasobach FTiR systematycznie będzie ulegała zmniejszeniu. Według prognoz NBP w 2023 r. nastąpi ponowny wzrost inflacji związany z opóźnionym wpływem odbudowy popytu krajowego i zagranicznego¹¹. Wzrost cen towarów oraz usług, w tym budowlano-montażowych, sprawi, że udział wsparcia udzielanego z FTiR zmniejszy się w ogólnej kwocie kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Pojawi się niebezpieczeństwo zmniejszenia liczby premii udzielanych z tego funduszu, a ich wartość będzie miała mniejszą siłę nabywczą w związku ze wzrostem cen materiałów i usług montażowych niezbędnych do wykonywania takich przedsięwzięć.

3. Podmiotowe i przedmiotowe wyznaczniki premii remontowej

Jedną z form wsparcia udzielanego z FTiR są premie remontowe. Zasady ich przyznawania i udzielania determinują: osoba inwestora, przedmiotowe granice przedsięwzięcia remontowego oraz ustawowo określone dopuszczalne miejsca jego realizacji. Należy podkreślić, że kilkakrotnie dokonywano już zmian w warunkach i trybie udzielania premii remontowych, zmierzając do bardziej efektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na takie premie.

Inwestorem w rozumieniu art. 2 pkt 1 u.t.r. jest właściciel lub zarządca budynku, lokalnej sieci ciepłowniczej lub lokalnego źródła ciepła, z wyłączeniem jednostek budżetowych (państwowych i samorządowych) i samorządowych zakładów budżetowych. Według stanu prawnego obowiązującego przed dniem 12 kwietnia 2020 r. z katalogu podmiotów uprawnionych do premii remontowej były wyłączone jednostki samorządu terytorialnego. Zmieniając sposób definiowania inwestora, ustawodawca uznał, że problem pogarszającego się stanu technicznego budynków wielo-

¹¹ Rada Polityki Pieniężnej NBP, *Raport o inflacji*, Warszawa, marzec 2021 r., s. 74–75, https://www.nbp.pl/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji/raport_marzec_2021.pdf.

rodziny (wynikający ze stałego niedoboru środków na ich remont i modernizację) dotyczy głównie komunalnych zasobów mieszkaniowych. W rezultacie tej nowelizacji ustawy jednostki samorządu terytorialnego, jako inwestorzy, mogą również ubiegać się o premie remontowe¹².

W art. 2 pkt 3 u.t.r. określono sposób rozumienia terminu „przedsięwzięcie remontowe”, które przede wszystkim powinno być łączone z termomodernizacją, a nawet niekiedy jest traktowane jako szczególny rodzaj przedsięwzięcia termomodernizacyjnego¹³. W cytowanej ustawie pojęcie „termomodernizacja” nie zostało zdefiniowane. Uczyniono to natomiast w odniesieniu do „przedsięwzięcia termomodernizacyjnego”. Nie należy jednak traktować tych dwóch określeń jako synonimów, gdyż termomodernizacja jest pojęciem bardziej ogólnym (szerszym) w stosunku do przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, które zostało sprecyzowane w art. 2 pkt 2 u.t.r., ponieważ pod względem przedmiotowym ograniczono je do czterech rodzajów działań ukierunkowanych na ulepszenie lub wymianę określonych urządzeń w celu zmniejszenia zapotrzebowania na energię cieplną oraz zmniejszenie kosztów jej pozyskania. W ustawowej definicji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego dominuje skutek, jaki ma zostać osiągnięty w wyniku tego przedsięwzięcia¹⁴. W związku z tym konieczne jest odwołanie się do określeń słownikowych pojęcia „termomodernizacja”¹⁵. Akcentuje się w nich, że termomodernizację stanowi ogół działań zmierzających do zmniejszenia zapotrzebowania i zużycia energii dostarczanej na potrzeby ogrzewania i ciepłej wody użytkowej w danym obiekcie oraz obniżenia kosztów na nią ponoszonych. Działania takie obejmują zarówno zmiany w systemach ogrzewania i wentylacji, instalacjach doprowadzających ciepłą wodę użytkową, jak i strukturę bu-

¹² J. Jędrzejewski, *Premia termomodernizacyjna, remontowa i kompensacyjna* [w:] J. Jędrzejewski, D. Kafar, J. Kleina-Galińska, A. Kujaszewska, *Termomodernizacja – dokumentacja, dofinansowanie, realizacja*, Warszawa 2020, s. 62.

¹³ E. Śleszyńska, *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, Warszawa 2016, s. 330.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2019 r., III SA/Wa 1018/19, LEX nr 3065792.

¹⁵ M. Ofiarska, *Przedsięwzięcia termomodernizacyjne – gmina jako inwestor oraz podmiot wspierający ich realizację przez inne osoby*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2015, nr 9, s. 26.

dynku. Zakres termomodernizacji oraz jej parametry określa się w audycie energetycznym¹⁶.

W orzecznictwie sądów termomodernizację traktuje się jako szczególny rodzaj modernizacji (unowocześnienia, ulepszenia). Efektem jej przeprowadzenia jest poprawa efektywności energetycznej budynków lub innych obiektów budowlanych, a przez to uzyskanie oszczędności energii, co pozwala zmniejszyć koszty związane z ogrzewaniem w sezonie zimowym czy chłodzeniem w sezonie letnim¹⁷. W tym znaczeniu ogólne pojęcie „termomodernizacja” oraz ustawowe określenie „przedsięwzięcie termomodernizacyjne” są w zasadzie zbieżne pod względem skutku, który powinien być osiągnięty w związku z ich realizacją.

Zgodnie z ustawową definicją przedmiotem „przedsięwzięcia remontowego” związanego z termomodernizacją powinno być co najmniej jedno z następujących działań:

- a) remont budynków wielorodzinnych,
- b) wymiana w budynkach wielorodzinnych okien lub remont balkonów, nawet jeśli służą one do wyłącznego użytku właścicieli lokali,
- c) przebudowa budynków wielorodzinnych, w wyniku której następuje ich ulepszenie,
- d) wyposażenie budynków wielorodzinnych w instalacje i urządzenia wymagane dla oddawanych do użytkowania budynków mieszkalnych, zgodnie z przepisami techniczno-budowlanymi.

Z powyższego zestawienia prac wchodzących w zakres przedsięwzięcia remontowego związanego z termomodernizacją wynika, że jego realizacja nie pokrywa się z remontem zdefiniowanym w art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁸. Remont jest rodzajem prac budowlanych wykonywanych w istniejącym obiekcie budowlanym, które polegają na odtworzeniu stanu pierwotnego, lecz niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów bu-

¹⁶ Słownik ochrony środowiska, <https://www.teraz-srodowisko.pl/slownik-ochrona-srodowiska/>

¹⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 lipca 2020 r., I SA/Sz 216/20, Legalis nr 2484399; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 stycznia 2020 r., I SA/Gd 1565/19, Legalis nr 2288852.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

dowlanych innych, niż użyto w stanie pierwotnym. W szczególności remont nie obejmuje przebudowy, a więc wykonywania takich robót budowlanych, które prowadzą 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 tożsamy z modernizacją, która polega na odtworzeniu stanu pierwotnego (remoncie) z jednoczesnym unowocześnieniem obiektu. Za remont nie mogą być uznane roboty, których efektem jest powstanie nowych elementów¹⁹. Konkludując, przedsięwzięcie remontowe związane z termomodernizacją łączy w sobie cechy remontu, modernizacji oraz przebudowy w rozumieniu przepisów prawa budowlanego.

Z porównania zakresu prac objętych przedsięwzięciem termomodernizacyjnym oraz przedsięwzięciem remontowym, które jest związane z termomodernizacją, wynika, że miejscem realizacji przedsięwzięcia remontowego może być tylko budynek wielorodzinny, a więc zgodnie z art. 2 pkt 5 u.t.r. budynek mieszkalny, w którym występują więcej niż dwa lokale mieszkalne. Według obowiązującej klasyfikacji budynkiem mieszkalnym jest obiekt budowlany, w którym co najmniej połowa ogólnej powierzchni użytkowej jest wykorzystywana do celów mieszkalnych. W przypadkach, gdy mniej niż połowa ogólnej powierzchni użytkowej jest wykorzystywana jest na cele mieszkalne, budynek taki klasyfikowany jest jako niemieszkalny, zgodnie z jego przeznaczeniem²⁰.

¹⁹ M. Janiszewska-Michalska, *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądów Administracyjnych” 2013, nr 5, s. 55.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) (Dz.U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.).

4. Warunki przyznania i cel przeznaczenia premii remontowej

Premia remontowa może być udzielona z tytułu realizacji przedsięwzięcia remontowego związanego z termomodernizacją tylko w określonych ustawowo kategoriach budynków wielorodzinnych²¹. Wyodrębnienia tej kategorii budynków w art. 6 u.t.r. dokonano z uwzględnieniem dwóch rozłącznych kryteriów, a więc spełnienie któregośkolwiek z nich uprawnia do ubiegania się o premię remontową z tytułu realizacji w takim budynku przedsięwzięcia remontowego związanego z termomodernizacją. Omawiane przedsięwzięcie może być zrealizowane w budynku wielorodzinnym:

- a) którego użytkowanie rozpoczęto przed dniem 14 sierpnia 1961 r. lub
- b) należącym do społecznej inicjatywy mieszkaniowej²² lub towarzystwa budownictwa społecznego, którego użytkowanie rozpoczęto co najmniej 20 lat przed dniem złożenia wniosku o przyznanie premii remontowej, jeżeli budynek ten został wybudowany przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 r. lub przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego²³.

W pierwszym przypadku zastosowano tylko kryterium czasu odnośne do budynku wielorodzinnego, w którym realizowane jest przedsięwzięcie remontowe związane z termomodernizacją (jego użytkowanie powinno rozpocząć się przed dniem 14 sierpnia 1961 r.), natomiast nie wprowadzono ograniczeń podmiotowych dotyczących właściciela lub zarządcy budynku. W drugim przypadku uzależniono udzielenie premii remontowej od jednoczesnego spełnienia dwóch warunków. Powinien to być budynek wielorodzinny należący do społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub towarzystwa budownictwa społecznego i przed złożeniem

²¹ M. Zięba, *Podmiotowość prawna wspólnot mieszkaniowych*, Warszawa 2016, s. 318.

²² Stosownie do postanowień art. 23 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2195 ze zm.) społeczne inicjatywy mieszkaniowe mogą być tworzone w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych lub spółdzielni osób prawnych.

²³ Zgodnie z art. 15a ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego BGK dokonuje finansowania zwrotnego przez udzielanie kredytów w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego.

wniosku o premię remontową budynek jest już użytkowany od co najmniej 20 lat. Dodatkowo zastrzeżenie materializuje się w przypadku, gdy budynek wielorodzinny wybudowano z wykorzystaniem kredytu udzielnego przez BGK (wniosek o taki kredyt powinien być złożony do dnia 30 września 2009 r.) lub z udziałem finansowania zwrotnego obsługiwanego przez BGK.

Premia remontowa ma charakter celowy i w tym zakresie realizuje funkcję zbliżoną do dotacji celowej lub dopłaty stosowanej w konstrukcji szczególnego rodzaju kredytów²⁴, np. mieszkaniowych, rolniczych. Z art. 7 u.t.r. wprost wynika, że może ona być przeznaczona wyłącznie na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego. Jest ona formą wsparcia osób już zajmujących określone lokale mieszkalne znajdujące się w budynku wielorodzinnym. Analiza regulacji ustawowych uzasadnia stwierdzenie, że podstawowym źródłem finansowania przedsięwzięcia remontowego pozostaje kredyt bankowy²⁵. Należy jednak podkreślić, że od dnia 12 kwietnia 2020 r. wprowadzono zastrzeżenie, że premia remontowa przysługuje wtedy, gdy kwota kredytu stanowi co najmniej 50% kosztów przedsięwzięcia remontowego. Oznacza to, że w pozostałym zakresie koszty przedsięwzięcia remontowego inwestor może pokrywać ze środków własnych. Z drugiej jednak strony ustalenie dolnego limitu kwoty kredytu do kosztów takiego przedsięwzięcia sprawia, że nie jest możliwe ubieganie się o premię remontową w sytuacji, w której przedsięwzięcie remontowe byłoby realizowane z minimalnym udziałem kwoty kredytu w stosunku do kosztów takiego przedsięwzięcia, a marginalny tylko udział kredytu miałyby stanowić uzasadnienie do przyznania premii remontowej. Konieczność skorzystania z kredytu prowadzi jednak do podwyższenia kosztów realizacji przedsięwzięcia remontowego o kwoty naliczonego oprocentowania oraz opłaty i prowizje należne bankowi za rozpatrzenie wniosku o kredyt i zawarcie umowy kredytowej.

²⁴ I. Heropolitańska, A. Nierodka, T. Zdziarski, *Kredyty, pożyczki i gwarancje bankowe*, Warszawa 2021, s. 580.

²⁵ W. Dołęga, *Prawno-ekonomiczne aspekty wykorzystania odnawialnych źródeł energii w budownictwie*, „Polityka Energetyczna” 2012, nr 1, s. 81.

Na podstawie art. 8 u.t.r. wyłączono możliwość finansowania z kredytu przeznaczonego na przedsięwzięcie remontowe związane z termomodernizacją następujących zadań:

- remontu lokali (możliwa jest jednak wymiana okien lub remont balkonów),
- prac prowadzących do zwiększenia powierzchni użytkowej budynku,
- prac, na które uzyskano wsparcie ze środków publicznych.

Ustawodawca nie poprzestaje tylko na wskazaniu określonej zależności między kredytem wykorzystanym na przedsięwzięcie remontowe i premią remontową, ale dodatkowo formułuje wymóg osiągnięcia odpowiedniego efektu technicznego po wykonaniu takiego przedsięwzięcia, a mianowicie:

- a) powinno nastąpić zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię dostarczaną do budynku wielorodzinnego na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej co najmniej o 10% (jednak w sytuacji, w której wskaźnik kosztu przedsięwzięcia remontowego²⁶ przekracza 0,3, warunkiem uzyskania premii remontowej jest zmniejszenie rocznego zapotrzebowania na energię co najmniej o 25%; ponadto ustalono, że w przypadku gdy budynek wielorodzinny był już przedmiotem przedsięwzięcia remontowego, w związku z którym przekazano premię remontową – warunkiem jej uzyskania na kolejne przedsięwzięcie remontowe dotyczące tego budynku jest uzyskanie oszczędności w rocznym zapotrzebowaniu na energię na poziomie co najmniej 5%, chyba że w efekcie przeprowadzonych wcześniej przedsięwzięć osiągnięto oszczędności na poziomie co najmniej 25% rocznego zapotrzebowania na energię przed realizacją pierwszego przedsięwzięcia remontowego; nie stosuje się tych warunków, o ile z audytu remontowego budynku wielorodzinnego wynika, że spełnia

²⁶ Według art. 2 pkt 12 u.t.r. wskaźnik kosztu przedsięwzięcia to stosunek kosztu przedsięwzięcia remontowego do ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ostatnio ogłoszonej przez Prezesa GUS na potrzeby obliczania premii gwarancyjnej przed kwartałem złożenia wniosku o przyznanie premii remontowej (premie gwarancyjne naliczane są od wkładów zgromadzonych na oszczędnościowych książeczkach mieszkaniowych przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wkładcy).

- on wymagania w zakresie oszczędności energii określone w przepisach prawa budowlanego) i
- b) wskaźnik kosztu przedsięwzięcia remontowego nie może być niższy niż 0,05 i nie wyższy niż 0,70 (jeżeli budynek wielorodzinny był już przedmiotem przedsięwzięcia remontowego, w związku z którymi przekazano premię remontową, to suma wartości wskaźników kosztów przedsięwzięcia ustalonych na dzień złożenia wniosku o premię nie może być wyższa niż 0,70).

Z treści art. 7 u.t.r. wynika, że dopuszczalne jest kilkakrotne udzielenie premii remontowej na przedsięwzięcia remontowe realizowane w różnych okresach w tym samym budynku wielorodzinnym. Możliwe jest także udzielenie kilku premii remontowych dla danego inwestora, który złożył więcej niż jeden wniosek o ich przyznanie, ale pod warunkiem, że zakres prac, których dotyczą wnioski, jest różny i suma wskaźników kosztów tych przedsięwzięć oraz wcześniej dofinansowanego przedsięwzięcia, ustalonych na dzień złożenia każdego wniosku o premię, nie jest wyższa niż 0,70.

5. Wysokość premii remontowej

Zasady ustalania wysokości premii remontowej określono w art. 9 oraz art. 9a u.t.r. Przed dniem 12 kwietnia 2020 r. kwota premii stanowiła 20% wykorzystanej kwoty kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego, ale ostatecznie nie więcej niż 15% kosztów tego przedsięwzięcia. W wyniku nowelizacji ustawy odstąpiono od wiązania wysokości premii remontowej z kwotą wykorzystanego przez inwestora kredytu i przyjęto, że premia stanowi 15% kosztów przedsięwzięcia remontowego. W ten sposób w przypadku realizacji kompleksowych przedsięwzięć remontowych premia remontowa może być istotnie większa, ponieważ odnoszona jest do kosztów tego przedsięwzięcia. Może to pozytywnie oddziaływać na tych inwestorów, którzy zamierzają zrealizować projekt obejmujący jak najszerszy zakres prac wchodzących w zakres przedsięwzięcia remontowego związanego z termomodernizacją.

Jeżeli w budynku wielorodzinnym, będącym przedmiotem przedsięwzięcia remontowego, znajdują się lokale inne niż mieszkalne, to wyso-

kość premii remontowej stanowi iloczyn kwoty ustalonej premii i wskaźnika udziału powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w powierzchni użytkowej wszystkich lokali w tym budynku. W przyjętym przez ustawodawcę sposobie ustalania należnej premii remontowej zauważalna jest wyraźna preferencja tej części budynku wielorodzinnego, która została przeznaczona do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W przypadku, gdy w budynku będącym przedmiotem przedsięwzięcia remontowego jest prowadzona działalność gospodarcza, premię remontową udziela się jako pomoc *de minimis* na zasadach określonych w przepisach Unii Europejskiej obowiązujących w tym zakresie.

Podwyższoną premię remontową, stanowiącą 50% kosztów przedsięwzięcia remontowego, udziela się w przypadku realizacji takiego przedsięwzięcia w budynku wielorodzinnym i łącznym spełnieniu następujących warunków:

- a) inwestorem jest gmina lub spółka prawa handlowego, której wszystkie udziały albo akcje należą do gminy,
- b) wszystkie lokale mieszkalne znajdujące się w budynku wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- c) budynek znajduje się na obszarze, na którym obowiązują przepisy uchwały sejmiku województwa wprowadzające ograniczenia lub zakazy w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw, wydane w celu zapobieżenia ich negatywnemu oddziaływaniu na zdrowie ludzi lub na środowisko²⁷ (uprawnionym do wprowadzania takich ograniczeń jest wyłącznie sejmik województwa²⁸, a nie rada gminy²⁹),
- d) z audytu remontowego wynika, że po zrealizowaniu przedsięwzięcia remontowego elementy budynku poddane temu przedsięwzięciu będą

²⁷ Sejmik województwa jest upoważniony do wprowadzania takich ograniczeń na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.).

²⁸ P. Zacharczuk, *Administracyjnoprawne aspekty ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 1, s. 162.

²⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2020 r., II SA/Po 1135/19, Legalis nr 2296825; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 14 lutego 2020 r., IV SA/Po 876/19, Legalis nr 2297071.

spełniały stosowane od dnia 31 grudnia 2020 r. wymagania minimalne dla budynków w zakresie oszczędności energii i izolacyjności cieplnej³⁰,

- e) przed realizacją tego przedsięwzięcia remontowego lub w ramach tego przedsięwzięcia w budynku: zostało wykonane przyłącze techniczne do scentralizowanego źródła ciepła, w związku z likwidacją lokalnego źródła ciepła lub nastąpiła całkowita lub częściowa zamiana źródeł energii na źródła odnawialne lub zastosowano wysokosprawną kogenerację, lub nastąpiła zmiana źródeł ciepła na źródła spełniające standardy niskoemisyjne.

Limit premii remontowej zostaje zwiększony do poziomu 60% kosztów przedsięwzięcia remontowego realizowanego w budynku wielorodzinnym wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Ostatecznie jednak w takim przypadku kwota premii remontowej nie może być wyższa od kredytu wykorzystanego przez inwestora na sfinansowanie przedsięwzięcia remontowego wykonanego w budynku wielorodzinnym posiadającym szczególnie status prawny. Przedsięwzięcia remontowe w takich budynkach z reguły wymagają dodatkowych nakładów wynikających z zaleceń konserwatora zabytków. Celem powyższego rozwiązania jest zwiększenie intensywności wsparcia samorządów gminnych realizujących przedsięwzięcia remontowe, ze szczególnym uwzględnieniem budynków zabytkowych³¹.

Podobnie jak w pozostałych budynkach, również w budynku wpisanym do rejestru zabytków lub znajdującym się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, uzasadnieniem do przyznania premii remontowej jest łączne spełnienie wyżej wymienionych warunków. Jedyne w tym zakresie wyjątek wprowadza art. 9a ust. 3 u.t.r., stanowiąc o możliwości odstąpienia od obowiązku spełnienia minimalnych wymagań w zakresie oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, o ile z audytu remontowego wynika,

³⁰ Warunki zostały określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.).

³¹ A. Żelazna, *Omówienie projektu nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, „Nieruchomości” 2019, nr 11, s. 18.

że nie jest możliwe osiągnięcie tego standardu. W odniesieniu do przedsięwzięć remontowych realizowanych w budynkach wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków również przyjęto, że efekty takich przedsięwzięć powinny być dedykowane lokalom mieszkalnym. W przypadku, gdy w takim budynku znajdują się także lokale inne niż mieszkalne, to wysokość premii remontowej stanowi iloczyn jej kwoty (odpowiednio 50% lub 60% kosztów przedsięwzięcia remontowego) i wskaźnika udziału powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w powierzchni użytkowej wszystkich lokali w danym budynku.

Od kilku lat zauważalna była określona stagnacja, pod względem zarówno liczby składanych wniosków, jak i liczby udzielonych premii remontowych, natomiast od 2017 r. w każdym z tych obszarów zanotowano tendencję spadkową. Ilustrują to dane zamieszczone w tabeli nr 2.

Tabela 2. Wnioski o premie remontowe udzielane z Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2015–2020.

Rok	Złożone wnioski o premie (w szt.)	Dynamika składanych wniosków (w %)	Liczba przyznanych premii remontowych (w szt.)	Dynamika przyznanych premii remontowych (w %)
2015	709	100,00	691	100,00
2016	768	108,32	687	99,42
2017	757	98,57	779	113,39
2018	607	80,18	584	74,97
2019	603	99,34	589	100,86
2020	603	100,00	537	91,17

Źródło: dane liczbowe Funduszu Termomodernizacji i Remontów, Warszawa BGK, s. 5, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/FTiR/Dane_liczbowe_FTiR-25.01.2021.pdf

Od drugiego kwartału 2020 r. nie wystąpił jeszcze istotny wzrost liczby składanych wniosków oraz udzielanych premii remontowych, ale przy porównywalnych danych ilościowych dostrzegalne jest zjawisko polegające na zwiększeniu się kwot wypłacanych premii. Można stwier-

dzić, że dokonana z dniem 12 kwietnia 2020 r. nowelizacja ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, polegająca na podwyższeniu limitów premii remontowych, doprowadziła do zwiększenia wypłat z zasobów FTiR na ten cel. Według stanu FTiR na 7 stycznia 2020 r. wolne środki FTiR na premie remontowe wynosiły 44,6 mln zł, natomiast według stanu na 2 kwietnia 2020 r. wynosiły 40,4 mln zł (w pierwszym kwartale 2020 r. wypłacono tylko 4,2 mln zł, a więc 9,42% środków). Na dzień 6 lipca 2020 r. na omawiane premie pozostawało 34,4 mln zł (w drugim kwartale 2020 r. wypłacono 6 mln zł, tzn. 14,85% z dostępnych środków). Według stanu na 9 października 2020 r. FTiR dysponował kwotą 25,4 mln zł, a zatem w trzecim kwartale 2020 r. wypłacono na premie remontowe 9 mln zł, tzn. 26,16% z dostępnych środków. 20 stycznia 2021 r. w zasobach FTiR pozostawało 14,8 mln zł, a więc w czwartym kwartale 2020 r. wypłacono 10,6 mln zł, tzn. 41,73% z dostępnych środków. Według stanu na 2 kwietnia 2021 r. w zasobach FTiR pozostawało 7,9 mln zł, a więc w pierwszym kwartale 2021 r. wypłacono na premie 6,9 mln zł, tzn. 46,62% z dostępnych środków³².

Częściowe odwrócenie dotychczas niekorzystnych tendencji nastąpiło już od 2019 r. i było to związane z podaniem do wiadomości publicznej wstępnych założeń dotyczących przygotowywanej nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów. Wzrosło przede wszystkim zainteresowanie inwestorów premiami remontowymi, o czym świadczą ogólny wzrost kwot przyznanych oraz wypłaconych premii. Obrazują to dane zamieszczone w tabeli nr 3.

³² Informacje pochodzą z kwartalnych komunikatów BGK o stanie wolnych środków na rachunku Funduszu Termomodernizacji i Remontów, <https://www.bgk.pl/bip/komunikat>.

Tabela 3. Przyznane i wypłacone premie remontowe z Funduszu Termomodernizacji i Remontów w latach 2015–2020.

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 %)
2015	29311000	100,00	627	100,00	25561000	100,00
2016	29201000	99,63	639	101,93	27798000	108,75
2017	34388000	117,76	646	101,10	25988000	93,49
2018	27731000	80,64	649	100,46	27269000	104,93
2019	32154000	115,95	579	89,21	28448000	104,32
2020	32377000	100,69	574	99,14	28890000	101,55

Źródło: dane liczbowe Funduszu Termomodernizacji i Remontów, Warszawa BGK, s. 5, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/FTiR/Dane_liczbowe_FTiR-25.01.2021.pdf.

Istotne różnice między kwotami przyznanych oraz wypłaconych premii remontowych w poszczególnych latach wynikają głównie z obowiązującej procedury. Z reguły w ostatnich kwartałach wpływa najwięcej wniosków o przyznanie premii. Decyzje w tym zakresie są podejmowane pod koniec roku kalendarzowego, natomiast wypłata premii następuje w roku bezpośrednio następującym po roku, w którym były wydawane decyzje. Inną charakterystyczną tendencją jest wzrost w kolejnych latach ogólnej wartości wypłaconych premii remontowych przy jednoczesnym stopniowym spadku ich liczby. Oznacza to, że zwłaszcza po 2018 r. przeciętna wartość pojedynczej premii remontowej systematycznie wzrasta. Jest to przede wszystkim efekt wzrostu kosztów realizowanych przedsięwzięć remontowych determinowany wzrostem cen rynkowych na materiały, usługi i roboty montażowe niezbędne do wykonania takich projektów przez inwestorów.

6. Udzielanie premii remontowej – aspekty proceduralne

Procedura udzielania premii remontowej obejmuje etap jej przyznawania oraz etap przekazywania. Pierwszy etap wszczyna złożenie wniosku przez inwestora do BGK za pośrednictwem banku udzielającego kredytu na dofinansowanie przedsięwzięcia remontowego. Do wniosku należy dołączyć: audyt remontowy; oświadczenie inwestora, że kredyt nie będzie przeznaczony na prace dofinansowane ze środków publicznych; niezbędne zaświadczenia lub oświadczenia w przypadkach zaliczania premii o pomocy *de minimis*. Jeżeli inwestorem jest gmina lub spółka prawa handlowego, której wszystkie udziały (akcje) należą do gminy, do wniosku o przyznanie premii należy dołączyć oświadczenia potwierdzające: status inwestora, ujęcie w mieszkaniowym zasobie gminy wszystkich lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym, który znajduje się na obszarze wyznaczonym uchwałą sejmiku województwa wydaną na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska; wpis budynku lub obszaru do rejestru zabytków w przypadku, gdy mają one status zabytku. W audycie remontowym powinny być zawarte: dane identyfikacyjne budynku mieszkalnego oraz inwestora, kalkulacja wartości wskaźnika „E” (określa zapotrzebowanie na energię końcową, tzn. ciepło do ogrzewania budynku w sezonie grzewczym), rzeczowy zakres prac oraz plan robót remontowych, szacowany koszt przedsięwzięcia remontowego.

Bank kredytujący, przekazując BGK wniosek, dołącza do niego umowę kredytu zawartą pod warunkiem przyznania premii. Oznacza to, że w momencie rozpatrywania wniosku o przyznanie premii umowa kredytowa jest już zawarta, ale kredyt nie został jeszcze udzielony kredytobiorcy. Po nowelizacji ustawy, przeprowadzonej z dniem 12 kwietnia 2020 r., wysokość premii remontowej nie jest uzależniona od kwoty przyznanego kredytu, lecz od kosztów przedsięwzięcia remontowego. Jednak kredyt musi być jednym ze źródeł finansowania tego przedsięwzięcia, ponieważ stanowi on niezbędny warunek przyznania premii remontowej³³.

³³ U. Legierska, *Prawo do mieszkania jako wartość prawnie chroniona* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego*, tom 2, Warszawa 2017, s. 798.

Zawarcie umowy o kredyt pod warunkiem przyznania premii potwierdza jedynie celowy charakter kredytu i premii, tzn. instrumentów finansowych związanych z danym przedsięwzięciem remontowym. Kredyt i premia pozostają w dwustronnych relacjach, a mianowicie bez kredytu nie jest możliwe przyznanie premii remontowej, a zawarcie umowy o ten szczególny rodzaj kredytu i jego udzielenie następuje pod warunkiem przyznania omawianej premii. Dopuszczalne jest pełne finansowanie przedsięwzięcia remontowego z innych źródeł (np. środków własnych, innego rodzaju kredytu lub pożyczki), ale w takiej sytuacji inwestor nie będzie mógł ubiegać się o premię remontową z powodu braku zaangażowania szczególnego rodzaju kredytu w przedsięwzięcie remontowe.

Z art. 12 ust. 1 u.t.r. wynika, że uprawnionym do przyznania premii remontowej jest wyłącznie BGK, natomiast źródłem jej finansowania może być tylko FTiR. Związane są z tym skutki określone w art. 16 u.t.r., ponieważ BGK przyznaje premie w granicach wolnych środków FTiR. W przypadku okresowego braku wolnych środków na rachunku FTiR:

- BGK ogłasza w BIP informację o braku wolnych środków FTiR, a banki kredytujące powinny wstrzymać przyjmowanie wniosków, począwszy od następnego dnia po takim ogłoszeniu (wznowienie przyjmowania wniosków po ustaniu okresowego braku wolnych środków następuje w tym samym trybie),
- BGK bezzwłocznie zawiadamia inwestora i bank kredytujący o pozostawieniu bez rozpatrzenia złożonego wniosku o przyznanie premii (wnioski pozostawione bez rozpatrzenia są rozpatrywane w pierwszej kolejności po uzyskaniu wolnych środków FTiR).

Wnioski o premie są rozpatrywane przez BGK według kolejności ich wpływu do tego banku. O przyznaniu premii przesądza pozytywna weryfikacja w części dotyczącej kalkulacji wartości wskaźnika „E” oraz rzeczowego zakresu niezbędnych prac do zmniejszenia rocznego zapotrzebowania na energię dostarczaną do budynku wielorodzinnego na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej. Weryfikacji audytu remontowego dokonuje samodzielnie BGK lub zleca to zadanie innym podmiotom wyłonionym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r.

– Prawo zamówień publicznych³⁴. W przypadku pozytywnej weryfikacji audytu oraz stwierdzenia, że zostały spełnione warunki przyznania premii, BGK zawiadamia inwestora i bank kredytujący o przyznaniu premii, podając jej wysokość. Jeżeli nastąpi zmiana umowy kredytu dotycząca zakresu przedsięwzięcia remontowego lub kwoty kredytu, to niezbędne jest ponowne złożenie wniosku o premię, z wyjątkiem przypadku, gdy zmiana umowy kredytu dotyczy wyłącznie kwoty kredytu i następuje przed podjęciem przez BGK decyzji o przyznaniu premii. O negatywnej weryfikacji audytu BGK zawiadamia inwestora i bank kredytujący.

Przekazanie (udzielenie) premii remontowej przez BGK do banku kredytującego następuje dopiero po stwierdzeniu, że przedsięwzięcie remontowe zostało zrealizowane zgodnie z projektem budowlanym i zakończone w terminie określonym w umowie kredytu. Bank kredytujący zalicza przekazaną premię na spłatę wykorzystanego przez inwestora kredytu. W ustawie nie zastrzeżono, że premia może być przeznaczona tylko na spłatę kapitałowej (głównej) części kredytu, a więc dopuszczalne jest także jej zaliczenie na poczet odsetek od tego kredytu. Ustawowo wyznaczony moment przekazania premii remontowej pozwala na uznanie, że jest ona szczególną formą bezzwrotnej pomocy w spłacie zadłużenia z tytułu kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego związanego z termomodernizacją. Ustawowo zagwarantowano BGK wynagrodzenie prowizyjne wynoszące 0,6% kwoty przyznanej premii remontowej. Bank kredytujący pobiera to wynagrodzenie od inwestora w dniu uruchomienia pierwszej transzy udzielonego kredytu i przekazuje je na rachunek wskazany przez BGK.

Do zakresu obowiązków BGK należy prowadzenie, w formie elektronicznych baz danych, rejestru budynków, w odniesieniu do których przyznano premię, oraz rejestru przyznanych i wypłaconych premii, z uwzględnieniem potrzeb związanych ze stwierdzeniem, że zostały spełnione warunki ich przyznania. Ponadto BGK składa ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w terminie do końca miesiąca następują-

³⁴ Dz.U. poz. 2019 ze zm.

cego po każdym kwartale, informacje o wysokości przyznanych premii, przewidywanych terminach ich przekazania oraz o wysokości wypłaconych premii.

7. Zakończenie

Przeprowadzona analiza i ocena regulacji ustawowych pozwala na stwierdzenie, że istnieje uzasadniona potrzeba stosowania finansowego mechanizmu wsparcia podejmowanych przez inwestorów inicjatyw zmierzających do poprawy stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych znajdujących się w budynkach wielorodzinnych. Jednym z instrumentów wsparcia jest premia remontowa pełniąca funkcję dopłaty do przedsięwzięcia remontowego wykonywanego w budynku wielorodzinnym. Jej istota sprowadza się do zmniejszenia zobowiązania inwestora, które powstało w związku z zaciągnięciem kredytu bankowego przeznaczonego na dofinansowanie materiałów i robót składających się na przedsięwzięcie remontowe.

W opracowaniu wykazano, że premia remontowa pozostaje w ścisłych relacjach z kredytem bankowym. Zastosowano w tym zakresie szczególną konstrukcję prawną łączącą finansowanie parabudżetowe z instrumentem rynkowym w postaci kredytu bankowego specjalnego przeznaczenia. Elementem scalającym tę konstrukcję prawną jest przedsięwzięcie remontowe związane z termomodernizacją wykonywane w budynku wielorodzinnym. Uzasadnieniem do stosowania tej szczególnej formy wsparcia jest poprawa warunków mieszkaniowych z jednoczesnym respektowaniem wymogów ochrony środowiska naturalnego. Motywowanie inwestorów do takich działań następuje poprzez materialne korzyści związane z realizowanymi przedsięwzięciami remontowymi. Ocenia się, że wysokość wsparcia publicznego dla kosztów realizacji przedsięwzięcia remontowego związanego z termomodernizacją, w tym finansowanego kredytem, jest funkcją wielu zmiennych, na którą wpływa przede wszystkim kompleksowość i wielość narzędzi zastosowanych w ramach produktu kredytowego. Dopłaty, w postaci premii remontowych, umożliwiają stosowanie bezzwrotnego wsparcia, które *de facto*

spełnia rolę podobną do dotacji budżetowej. Szacuje się, że wsparcie może stanowić atrakcyjny stymulator popytowy wtedy, gdy kształtuje się w przedziale pomiędzy 20% a 40% wartości nominalnej zobowiązania inwestora³⁵.

Źródłem finansowania premii remontowych są przede wszystkim środki publiczne, ponieważ realizacja wskazanych wyżej celów uzasadniona jest interesem publicznym wyrażającym się poprawą ogólnego stanu środowiska. Środki publiczne, głównie w formie dotacji z budżetu państwa, są przekazywane do wyodrębnionego w BGK funduszu, który formalnie nie jest jednostką sektora finansów publicznych. Przyjęto jednak założenie, że połączenie finansowania parabudżetowego i bankowych metod dotyczących przyznawania oraz rozliczania pomocy finansowej dla inwestorów powinno sprzyjać bardziej efektywnemu wykorzystaniu środków publicznych dedykowanych takim inicjatywom. Efektem przeprowadzonych badań obowiązującego ustawodawstwa, a także dokonywanych jego nowelizacji w latach poprzednich, jest wyodrębnienie w mechanizmie wsparcia inwestorów trzech podstawowych elementów składowych. Pierwszym z nich jest źródło finansowania w postaci dotacji budżetowej cyklicznie zasilającej Fundusz Termomodernizacji i Remontów wyodrębniony w BGK, którym z woli ustawodawcy zarządza bank państwowy. Pozostałe dwa elementy to instrument wsparcia w formie premii remontowej oraz kredyt bankowy przeznaczony na finansowanie przedsięwzięcia remontowego, przy czym premia oraz kredyt mają charakter celowy, tzn. są przeznaczone na konkretne przedsięwzięcie realizowane przez określonego inwestora i we wskazanym budynku wielorodzinnym.

Premia remontowa nie została potraktowana w sposób jednakowy przez ustawodawcę podatkowego, co prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania uprawnień inwestorów realizujących przedsięwzięcia remontowe. Uzyskana kwota premii remontowej jest zwolniona z podatku

³⁵ A. Komański, R. Sikorski, M. Zaborowski, Ł. Pytliński, *Produkt kredytowy wspierający termomodernizację budynków. Kontekst, stan obecny, opinie i rekomendacje*, Kraków 2016, s. 4.

dochodowego od osób fizycznych³⁶, natomiast analogicznego zwolnienia nie wprowadza ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych³⁷. Jeżeli premię remontową można uważać za formę dopłaty do kredytu, to według art. 17 ust. 1 pkt 47 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych takie dopłaty wyeliminowano z granic przedmiotowego zwolnienia od tego podatku, przy czym ustawodawca podatkowy wymienia w tym kontekście dotacje (dopłaty) otrzymane z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Premie remontowe są natomiast formą dopłat przekazywanych z wyodrębnionego funduszu specjalnego przeznaczenia powierzonego do zarządzania przez bank państwowy. Można w związku z tym zgłosić postulat odpowiedniej nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i wprowadzenie wyraźnego zwolnienia z opodatkowania omawianych premii remontowych (podobnie również premii termomodernizacyjnych oraz premii kompensacyjnych) wypłacanych z zasobów FTiR. W ten sposób uprawnienia wszystkich inwestorów, w rozumieniu przepisów ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, w aspekcie podatkowym zostałyby unormowane w identycznym zakresie.

Bibliografia:

- Dołęga W., *Prawno-ekonomiczne aspekty wykorzystania odnawialnych źródeł energii w budownictwie*, „Polityka Energetyczna” 2012, nr 1, s. 77–86.
- Heropolitańska I., Nierodka A., Zdziarski T., *Kredyty, pożyczki i gwarancje bankowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Janiszewska-Michalska M., *Podstawowe pojęcia prawa budowlanego w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 5, s. 46–65.
- Jędrzejewski J., Kafar D., Kleina-Galińska J., Kujaszewska A., *Termomodernizacja – dokumentacja, dofinansowanie, realizacja*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Kłoda M.T., Sikorska-Lewandowska A., *Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

³⁶ Por. art. 21 ust. 1 pkt 133 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm.).

³⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.

- Komański A., Sikorski R., Zaborowski M., Pytliński Ł., *Produkt kredytowy wspierający termomodernizację budynków. Kontekst, stan obecny, opinie i rekomendacje*, Instytut Ekonomii Środowiska – Inicjatywa Efektywna Polska, Kraków 2016.
- Legierska U., *Prawo do mieszkania jako wartość prawnie chroniona* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego, tom 2*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 793–800.
- Ofiarska M., *Przedsięwzięcia termomodernizacyjne – gmina jako inwestor oraz podmiot wspierający ich realizację przez inne osoby*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2015, nr 9, s. 24–33.
- Śleszyńska E., *Obowiązki właścicieli obiektów budowlanych oraz inwestorów. Przegląd, konserwacja i roboty budowlane*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Zacharczuk P., *Administracyjnoprawne aspekty ograniczania emisji zanieczyszczeń do powietrza pochodzących z eksploatacji instalacji spalania paliw stałych w budynkach mieszkalnych*, „Studia Prawnicze KUL” 2017, nr 1, s. 153–177.
- Zięba M., *Podmiotowość prawna wspólnot mieszkaniowych*, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Żelazna A., *Omówienie projektu nowelizacji ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów*, „Nieruchomości” 2019, nr 11, s. 15–19.