Małgorzata Ofiarska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
e-mail: malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl

Gminy i spółki gminne w rządowym programie popierania budownictwa mieszkaniowego

Kody JEL: K 23, H 79, G 21,

Słowa kluczowe: spółki gminne, mieszkania komunalne, najem, preferencyjne zwrotne finansowanie

Streszczenie. Od końca 2015 roku realizowany jest ośmioletni rządowy program wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, ukierunkowany na wzrost liczby lokali mieszkaniowych przeznaczonych na wynajem. O zwrotne finansowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, udzielane w ramach tego programu przez Bank Gospodarstwa Krajowego, mogą ubiegać się spółki gminne. Istotą programu jest stosowanie preferencji polegających na dokonywaniu dopłat do różnicy z porównania stopy rynkowej i stopy preferencyjnej. Udział gminy w tym programie polega na ograniczonej partycypacji w kosztach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. W ten sposób gminy, również poprzez spółki gminne, mogą realizować zadania własne w sferze komunalnego budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza zaspokajać potrzeby mieszkaniowe osób o niskich dochodach oraz rodzin wielodzietnych. Skuteczność tego programu powinna być oceniana nie tylko pod kątem efektów ekonomicznych, ale również społecznych.

Wprowadzenie

Z dniem 24 października 2015 roku (Ustawa, 2015) znowelizowano ustawę z 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Ustawa, 1995). Dotychczasowy tytuł rozdziału 2a tej ustawy „Kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania

budownictwa mieszkaniowego” zastąpiono tytułem „Finansowanie zwrotne przez Bank Gospodarstwa Krajowego przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego” (dalej: RPPBM).

Podstawowym problemem badawczym jest uzasadnienie niezbędności ingerencji ustawodawcy w dotychczasowy zakres podmiotowy i przedmiotowy programu wsparcia tzw. społecznego budownictwa czynszowego. Przyjęto założenie, że zmodyfikowany RPPBM powinien być skuteczniejszym instrumentem lokalnej polityki mieszkaniowej gmin, obejmującej preferencyjne finansowanie przedsięwzięć realizowanych przez inwestorów działających na podstawie umowy zawartej z gminą. Istotnym elementem tego programu jest bowiem możliwość uzyskania finansowego wsparcia przez spółki gminne będące podmiotami zależnymi od gmin (Uzasadnienie, s. 2). Głównym celem opracowania jest wykazanie, że gminy oraz spółki gminne są szczególnie predysponowane do uczestnictwa w realizacji RPPBM z uwagi na posiadane składniki mienia komunalnego, w tym nieruchomości gruntowe, a także w związku z zakresem przedmiotowym zadań własnych, wśród których w pierwszej kolejności należy wymienić sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego oraz pomocy społecznej i wspierania rodziny.

Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz uzupełniającą metodę empiryczną. Poddano analizie obowiązujące przepisy prawa oraz dorobek orzecznictwa sądów w celu uzasadnienia potrzeby udziału gmin i spółek gminnych w zaspokajaniu elementarnych potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty gminnej. Zbadano ponadto ofertę Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), który jest strategicznym podmiotem administrującym publicznymi środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację zadań w ramach RPPBM, kierowaną do gmin i spółek gminnych.

Rodzaje celów określonych w tym programie spójne są z katalogiem zadań własnych gminy, sformułowanym w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990), obejmującym m.in. gminne budownictwo mieszkaniowe. Jednocześnie jest to forma interwencji publicznej w określony segment rynku mieszkaniowego, ale z wykorzystaniem ustawowo wymienionych preferencji. Udział w tym programie gminy, jako podmiotu prawa publicznego, a także spółki gminnej, tzn. podmiotu zależnego od gminy, stwarza warunki do realizacji inwestycji z udziałem publicznych zasobów finansowych, zarówno państwowych, jak i gminnych. Rezultaty tych inwestycji mogą w istotny sposób wpływać na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach oraz rodzin wielodzietnych. Skuteczność tego programu powinna zatem być oceniana nie tylko pod kątem efektów ekonomicznych, ale również społecznych.

Genezy tego programu publicznego wsparcia społecznego budownictwa mieszkaniowego można poszukiwać w funkcjonującym w Polsce w latach 1995–2009 Krajowym Funduszu Mieszkaniowym (KFM), z którego BGK udzielał preferencyjnych kredytów. Środki z KFM przeznaczano m.in. dla gmin na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Głównymi beneficjentami środków były jednak towarzystwa budownictwa społecznego oraz spółdzielnie mieszkaniowe. Udział gmin był marginalny, bowiem w latach 1996–2001 na kredytowanie infrastruktury

technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu przeznaczano tylko około 3% środków KFM (Kociszewska, 2002, s. 89).

Zmiana ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego stwarza warunki do większego zaangażowania gmin i spółek gminnych w proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przy uwzględnieniu lokalnych założeń polityki mieszkaniowej (jej celów, źródeł finansowania zadań oraz zwiększenia dostępności lokali mieszkalnych dla osób o względnie niskich dochodach).

1. Prawne przesłanki udziału spółki gminnej w RPPBM

W RPPBM mogą uczestniczyć spółki gminne zorganizowane i działające w formie spółki z o.o. lub spółki akcyjnej, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu. Spółka gminna nie może działać w formie towarzystwa budownictwa społecznego, które zgodnie z art. 23 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (dalej określana jako u.p.b.m.) może być utworzone w formie spółki z o.o., spółki akcyjnej lub spółdzielni osób prawnych. Należy podkreślić, że towarzystwa budownictwa społecznego (obok spółek gminnych oraz spółdzielni mieszkaniowych) mogą uczestniczyć w RPPBM, ale tylko wtedy gdy spełniają warunek określony w art. 24 ust. 2 u.p.b.m., tzn. ich dochody nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników lub członków. Powinny być przeznaczone w całości na działalność statutową towarzystwa, a więc towarzystwo prowadzi działalność *non profit* (Wyrok..., 2016).

Z art. 15a u.p.b.m. wynika, że w RPPBM może uczestniczyć spółka gminna zarówno utworzona przez gminę lub gminy, jak i spółka, do której gmina lub gminy przystąpiły. Uprawnienie gminy do tworzenia spółek sformułowano w art. 9 ustawy z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Ustawa, 1996). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek, ponieważ jest to sprawa majątkowa gminy przekraczająca zakres zwykłego zarządu (Ustawa, 1990, art. 18 ust. 2 pkt 9).

Gmina jest uprawniona do utworzenia spółki będącej instrumentem, za pomocą którego wykonywane są zadania tej gminy. Spółkę można utworzyć wyłącznie w celu wykonywania przez daną gminę należących do jej kompetencji zadań publicznych własnych bądź zleconych. Przedmiot działania takiej spółki określony powinien być w tworzącym ją akcie, który zarazem stanowi podstawę zlecenia spółce wykonywania zadań publicznych gminy (Wyrok..., 2011). Cechą charakterystyczną spółki gminnej działającej w sferze użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności poprzez świadczenie powszechnie dostępnych usług (Jagoda, Łobos-Kotowska, Stańko, 2008, s. 69). Osiągnięcie przez gminę lub gminy ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu sprawia, że spółka staje się gminną osobą prawną (Wyrok..., 2007), ale jest odrębnym od gminy podmiotem prawa prowadzącym działalność gospodarczą (Wojciechowski, 2012, s. 56). Zaciągane przez

nią zobowiązania, w tym z tytułu kredytów bankowych lub emisji obligacji, nie obciążają limitu zadłużenia gminy.

W art. 15a u.p.b.m. ustalono m.in., że w realizacji RPPBM może uczestniczyć także spółka gminna, w której nie tylko jedna gmina, ale również wiele gmin dysponuje większością ponad 50% głosów. W jednym z orzeczeń sądowych wyrażono jednak pogląd, że przystąpienie gminy do spółki, której celem jest realizowanie zadań własnych należących do wielu gmin (np. 10 gmin) może budzić istotne zastrzeżenia, gdyż łączyłoby się z przekroczeniem przyznanych jej prawem zadań ograniczonych do zaspokajania potrzeb mieszkańców z terytorium danej gminy. Istotą gospodarki komunalnej gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy zamieszkującej jej terytorium (Wyrok..., 2015).

Warunkiem uczestnictwa spółki gminnej w realizacji RPPBM jest zawarcie przez tę spółkę umowy z gminą właściwą miejscowo dla planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, a więc materialne efekty takiego przedsięwzięcia będą bezpośrednio związane z obszarem określonej jednej gminy, a nie wielu gmin zaangażowanych kapitałowo w daną spółkę gminną. Niezbędne elementy treści umowy wymienia art. 15a ust. 3 u.p.b.m. i są to:

- przewidywane formy finansowej partycypacji gminy w kosztach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego,
- planowana liczba lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia, których najemcami będą osoby wskazane przez gminę, w tym osoby będące aktualnie najemcami lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- zobowiązanie, odpowiednio spółki gminnej lub gminy, wskazujące minimalną liczbę lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia, których najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko – małoletnie lub bez względu na wiek, na które otrzymują zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną, albo dziecko uczące się do ukończenia 25. roku życia (Ustawa, 2013, art. 7 ust. 1a), nie mniej jednak niż 50% wszystkich lokali utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia.

2. Formy i warunki finansowania przedsięwzięć w ramach RPPBM

Istotą RPPBM jest finansowanie zwrotne, na warunkach preferencyjnych, przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane” ani nie sformułował przesłanek umożliwiających ich wyodrębnienie spośród innych podobnych przedsięwzięć. Z cytowanego przepisu art. 15a ust. 2 u.p.b.m. wynika, że efektem końcowym takiego przedsięwzięcia powinny być lokale mieszkalne przeznaczone na wynajem. Pojęcie „lokal mieszkalny” jest zakresowo węższe od pojęcia „przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane”. Lokalem mieszkalnym jest samodzielny lokal mieszkalny, tzn.

wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych (Ustawa, 2011, art. 3 pkt 2; Ustawa, 1994, art. 2 ust. 2). Lokal posiadający status „samodzielnego” nie musi być wyposażony we wszystkie urządzenia niezbędne do korzystania z niego. Niektóre takie urządzenia mogą znajdować się poza lokalem mieszkalnym, np. urządzenia sanitarne usytuowane w części wspólnej budynku (Żelazna, 2016, s. 44).

W ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego mogą zawierać się m.in. działania polegające na: przygotowaniu terenu pod budowę (oczyszczanie terenu budowy, roboty ziemne związane z kopaniem rowów i wykopów, wyrównywaniem terenu, usuwaniem kamieni, wyburzaniem metodą wybuchową itp.); doprowadzeniu do budynku instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, energetycznych; robotach budowlanych przy budynku mieszkalnym; wykonywaniu obiektów małej architektury (np. służących rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki); wykonywaniu dróg dojazdowych i chodników przy budynku mieszkalnym (Rozporządzenie, 2007). Konkludując, zadania realizowane w ramach RPPBM nie powinny być rozumiane wąsko i ograniczane tylko do budowy lokali mieszkalnych, lecz należy je ujmować kompleksowo, tzn. budowę takich lokali wraz z wszelkimi towarzyszącymi działaniami inwestycyjno-budowlanymi zapewniającymi właściwe korzystanie z lokali mieszkalnych przez osoby zajmujące.

Finansowanie zwrotne omawianych przedsięwzięć może następować w formie kredytu udzielanego spółce gminnej lub organizacji emisji obligacji i gwarantowania ich nabycia. W każdym przypadku udzielającym wsparcia finansowego jest BGK. W art. 15b ust. 2 u.p.b.m. ustalono dopuszczalny limit finansowania zwrotnego, które może być udzielane przez BGK do wysokości nie większej niż 75% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. W pozostałym zakresie tzw. wkład własny powinna zapewnić spółka gminna lub gmina, która w umowie z tą spółką określa przewidywane formy swojej partycypacji finansowej w kosztach realizacji przedsięwzięcia.

Istotną preferencją finansowania zwrotnego jest jego długoterminowość, umożliwiającą beneficjentowi spłatę jego zobowiązań nawet przez okres 30 lat, z tym że do okresu kredytowania wlicza się okres karencji w spłacie kapitału. Zgodnie z art. 15c ust. 1 u.p.b.m. wysokość oprocentowania kredytu lub obligacji w ramach realizacji RPPBM jest równa preferencyjnej stopie procentowej, będącej podstawą ustalenia wysokości odsetek spłacanych przez kredytobiorcę, odpowiadającej stopie WIBOR trzymiesięczny (Ustawa, 2002, art. 2 pkt 4), obliczanej jako średnia arytmetyczna notowań w kwartale kalendarzowym, bez dni wolnych, mająca zastosowanie od pierwszego dnia kalendarzowego następnego kwartału.

Do oprocentowania kredytu lub obligacji przekazywana jest BGK dopłata wynosząca 1,3 punktu procentowego powyżej stopy określonej według ww. mechanizmu. Dopłatę nalicza się i przekazuje na warunkach i w terminach wynikających z umowy zawartej między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do

spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa a BGK. Źródłem finansowania dopłaty jest Fundusz Dopłat utworzony w BGK na podstawie ustawy z 5 grudnia 2002 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej. Dopłata dla BGK umożliwia zachowanie preferencyjnych warunków finansowania, ponieważ pokrywa różnicę między oprocentowaniem rynkowym a preferencyjnym. W ten sposób zapewniono prowadzenie preferencyjnej akcji kredytowej przez BGK w ramach działalności własnej. Dopłata do oprocentowania zastąpiła wcześniej stosowane dofinansowanie, ze środków budżetu państwa, funduszu statutowego BGK.

Wydatki budżetu państwa z tytułu corocznego zasilania Funduszu Dopłat, w celu rekompensowania BGK różnicy oprocentowania zwrotnej pomocy finansowej udzielanej wszystkim beneficjentom RPPBM, są określone w ustawie budżetowej (w części 18. Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo). W 2016 roku Fundusz Dopłat zasilono kwotą 485 000 000 zł (Ustawa budżetowa, 2016), natomiast w 2017 roku kwotę zasilenia zaplanowano w wysokości 489 000 000 zł (Ustawa budżetowa, 2017). W tych kwotach zawierają się dopłaty do preferencyjnego oprocentowania w ramach RPPBM, które według szacunków BGK w 2016 roku wyniosły 1 500 000 zł, natomiast w 2017 roku wyniosą około 7 200 000 zł. Z Funduszu Dopłat realizowane są m.in. dopłaty: do oprocentowania kredytów preferencyjnych albo dla podmiotów realizujących przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych.

Efektom zastosowanych preferencji przy udzielaniu finansowego zwrotnego wsparcia w ramach RPPBM jest regulacja z art. 15a ust. 5 u.p.b.m., zgodnie z którym stanowi ono rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu przepisów prawa unijnego. Finansowanie zwrotne jest udzielane wyłącznie, gdy stanowi rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych w ogólnym interesie gospodarczym, spełniającą kryteria zwolnienia z wymogu zgłoszenia określonego w art. 108 ust. 3 TFUE (Traktat, wersja skonsolidowana, 2016).

3. Aspekty proceduralne udzielania zwrotnego wsparcia finansowego

Na podstawie delegacji zawartej w art. 15b ust. 5 u.p.b.m., Rada Ministrów określiła tryb oraz inne wymagania formalne kwalifikacji wniosków o udzielenie zwrotnego wsparcia finansowego na przedsięwzięcia realizowane w ramach RPPBM (Rozporządzenie, 2015). Ustawodawca, udzielając tej delegacji, określił wytyczne dla Rady Ministrów, które powinny być uwzględnione w ustalonym przez nią trybie kwalifikowania wniosków składanych przez podmioty ubiegające się o zwrotne wsparcie finansowe. Ustalono, że tryb kwalifikacji wniosków powinien gwarantować: dokonywanie oceny wniosków, ustalanie minimalnych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego lokali powstających przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, preferowanie przedsięwzięć objętych

procedurą otwartego konkursu przy sporządzaniu projektu architektonicznego. Celem ustawowych wytycznych jest zapewnienie: wyboru przedsięwzięcia o najwyższej użyteczności społecznej, sprawności finansowania oraz zachowania zgodności przyznawanej rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych z przepisami prawa unijnego.

Środki pieniężne przeznaczone na realizację przedsięwzięć w ramach RPPBM są limitowane, a BGK w terminie do 1 marca każdego roku publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej informację o limicie środków finansowania zwrotnego przeznaczonych na udzielanie kredytów lub emisję obligacji w danym roku. Jeżeli zapotrzebowanie na te środki, wynikające z wniosków złożonych w danym roku, jest większe od tego limitu, to łączna kwota finansowania zwrotnego udzielonego jednemu kredytobiorcy nie może przekroczyć 15% tych środków. Niewykorzystane w poprzednim roku środki zwiększają limit w następnym roku.

Wnioski o zwrotne wsparcie finansowe mogą być składane (jednocześnie w wersji elektronicznej oraz papierowej) przez zainteresowane podmioty (w tym spółki gminne) do BGK corocznie od 1 do 30 września. Nabór wniosków po raz ostatni nastąpi do 30 września 2024 roku. Do wniosku w postaci papierowej należy dołączyć: prawomocną decyzję o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie właściwemu organowi wykonywania robót budowlanych, do którego nie wniesiono sprzeciwu; poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię umowy z gminą właściwą miejscowo dla planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego; odpis z Krajowego Rejestru Sądowego; umowę albo statut spółki; odpis z księgi wieczystej finansowanej nieruchomości (w przypadku braku ujawnienia kredytobiorcy jako właściciela lub użytkownika wieczystego należy przedstawić inny dokument potwierdzający jego tytuł prawny do nieruchomości); wyciąg z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub programu w zakresie rewitalizacji – w przypadku przedsięwzięć realizowanych na obszarze objętym tym planem lub programem; kserokopię stron dziennika budowy potwierdzających rozpoczęcie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub oświadczenie, że przedsięwzięcie zostanie rozpoczęte w terminie określonym w rozporządzeniu (kredyt lub emisja obligacji może dotyczyć wyłącznie przedsięwzięcia, które rozpoczęto nie wcześniej niż 1 lipca 2015 roku oraz nie później niż w okresie dwóch lat od złożenia wniosku); dokumenty niezbędne do przeprowadzenia oceny wiarygodności kredytowej (bilans i rachunek zysków i strat za ostatni rok obrachunkowy, sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe za ostatni okres sprawozdawczy, informację o wysokości należności czynszowych i terminowości ich regulowania za ostatni okres sprawozdawczy, oświadczenie o posiadanych zasobach własnych i kredytowanych z KFM, innych lokalach mieszkalnych, lokalach usługowych, garażach i miejscach postojowych, za ostatni rok obrachunkowy, a także oświadczenie o liczbie pustostanów w zasobach własnych za ostatni rok obrachunkowy). Obowiązek zbadania przez bank zdolności (wiarygodności) kredytowej oznacza, że bank powinien ją badać w każdym przypadku, a więc bez względu na to, kto ubiega się o zwrotne finansowanie i jaka jest wnioskowana kwota tego finansowania (Zdebel, 2007, s. 61). Jeżeli wniosek nie spełnia wymagań formalnych, to BGK

wzywa kredytobiorcę do jego uzupełnienia w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia doręczenia wezwania, nie później jednak niż do 15 listopada roku, w którym został złożony wniosek. BGK zwraca bez rozpatrzenia wnioski złożone z naruszeniem terminu oraz nieuzupełnione. Wniosek spełniający wymagania formalne jest rejestrowany, a wnioskodawca podlega ocenie wiarygodności kredytowej (także w zakresie oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej, zdolności do spłaty zadłużenia z tytułu udzielonego finansowania zwrotnego oraz zasad i jakości gospodarowania zasobem mieszkaniowym), w terminie do 30 listopada roku, w którym został złożony wniosek. Informację o negatywnej ocenie wiarygodności kredytowej BGK przekazuje kredytobiorcy na piśmie wraz z uzasadnieniem, w terminie 14 dni od dnia dokonania oceny.

Po stwierdzeniu przez BGK, że wnioskodawca posiada zdolność kredytową, dokonywana jest ocena punktowa zarejestrowanych wniosków z zastosowaniem jedenastu kryteriów wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 20 października 2015 roku. uwzględnia się udział lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób wychowujących dzieci w ogólnej puli realizowanych lokali mieszkalnych w ramach danego przedsięwzięcia (przyznaje się 5 lub 10 lub 15 punktów, jeżeli udział tych lokali wynosi odpowiednio od 60 do 65%, ponad 65 do 70% oraz powyżej 70%). Jeżeli przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze objętym programem rewitalizacji, to przyznaje się 10 punktów i dodatkowo 5 punktów za realizację celów wymienionych w tym programie. Kolejnymi kryteriami oceny wniosku są: tzw. deficyt mieszkań w gminie mierzony wartością wskaźnika lokali mieszkalnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (10 pkt); dotychczasowy stopień korzystania z programu społecznego budownictwa czynszowego realizowanego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (5 pkt); rotacyjność zasobów, czyli tzw. łańcuch przeprowadzek (10 pkt); przygotowanie projektu architektonicznego w ramach konkursu otwartego (5 pkt); remont lub zmiana przeznaczenia istniejących budynków (15 pkt); realizacja przedsięwzięcia na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (10 pkt); zakres partycypacji najemcy w kosztach realizacji przedsięwzięcia (im jest niższy, tym więcej punktów uzyskuje wniosek, tzn. 25 pkt za brak udziału najemcy w tych kosztach oraz tylko 10 pkt, jeżeli udział najemcy wynosi do 15% ogólnej sumy kosztów); zróżnicowanie charakteru zasobu tworzonego w ramach inwestycji (5 pkt); dodatnie saldo migracji w powiecie w ostatnich pięciu latach (w przypadku bezrobocia niższego od średniej krajowej przyznaje się 10 pkt, a jeżeli bezrobocie jest równe średniej krajowej lub wyższe od niej, to przyznaje się 5 pkt).

Ocenę punktową wykorzystuje się do tworzenia listy rankingowej wniosków o zwrotne finansowanie przedsięwzięć w ramach RPPBM wtedy, gdy w danym roku zapotrzebowanie na to finansowanie przekracza limit środków. Listę rankingową, w terminie do 31 grudnia roku, w którym złożono wnioski, BGK podaje do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Jeżeli nie dokonuje się oceny punktowej, to w ww. terminie w BIP zamieszcza się listę wniosków złożonych przez kredytobiorców, którzy uzyskali pozytywną ocenę wiarygodności kredytowej.

W przypadku dwóch lub więcej wniosków o równej ogólnej liczbie punktów, zajmujących ostatnią pozycję na liście rankingowej, decyzja o udzieleniu finansowania zwrotnego może być podjęta w odniesieniu do wniosku, który uzyskał kolejno wyższą liczbę punktów w trakcie oceny punktowej na podstawie następujących kryteriów: przeznaczenie nowych mieszkań dla osób wychowujących dzieci; zakres partycypacji najemcy w kosztach przedsięwzięcia; realizacja programu w zakresie rewitalizacji; poziom deficytu mieszkań w gminie. W przypadku niepodjęcia decyzji w tym trybie wyboru wniosku dokonuje się w drodze losowania.

Dopiero po sporządzeniu listy rankingowej wniosków i zapewnieniu zwrotnego finansowania w ramach rocznego limitu środków BGK wzywa wnioskodawców do uzupełnienia dokumentacji o: propozycję zabezpieczenia spłaty kredytu lub zabezpieczenia obligacji (obligatoryjnymi zabezpieczeniami są: hipoteka na finansowanej nieruchomości, przelew wierzytelności z tytułu należnych czynszów z finansowanej nieruchomości, przelew wierzytelności z umów ubezpieczenia finansowanej nieruchomości oraz nieodwołalne pełnomocnictwo lub upoważnienie do dysponowania rachunkami bankowymi przeznaczonymi do obsługi realizowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w okresie jego finansowania i spłaty); kosztorys realizacji przedsięwzięcia i jego biznesplan; informację o planowanej wysokości i strukturze czynszów lub innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego, najem garaży, miejsc postojowych i innych przychodów kredytobiorcy, zapewniających pełne pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynku oraz terminową obsługę zobowiązań wobec BGK związanych z zaciągnięciem kredytu lub emisją obligacji. Należy ponadto przedstawić: zaświadczenie właściwego naczelnika urzędu skarbowego oraz właściwego oddziału ZUS o niezaleganiu przez kredytobiorcę z opłacaniem podatków, opłat oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne (jeżeli inwestor uzyskał decyzję o umorzeniu, odroczeniu płatności, rozłożeniu na raty zaległych płatności albo wstrzymaniu w całości wykonania decyzji naczelnika urzędu skarbowego, to składa odpowiednią decyzję naczelnika urzędu skarbowego); zaświadczenie lub opinie banków o współpracy z kredytobiorcą (np. o obrotach na rachunkach bankowych, zaciągniętych zobowiązaniach, terminach obsługi zaciągniętych zobowiązań oraz zajęciach egzekucyjnych); dokumenty potwierdzające sytuację ekonomiczno-finansową kredytobiorcy (np. sprawozdanie finansowe za ostatni rok obrachunkowy zawierające prognozę finansową na rok bieżący i dwa kolejne lata obrachunkowe, analizę czynszów ustalanych przez kredytobiorcę za ostatni okres sprawozdawczy, zestawienie kosztów i przychodów za ostatni rok obrachunkowy); dokumentację projektową, operat szacunkowy finansowanej nieruchomości; wypis i wyrys z ewidencji gruntów i budynków.

Wymienione wyżej dokumenty są niezbędne do podjęcia decyzji o zwrotnym finansowaniu przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. W razie podjęcia decyzji pozytywnej BGK oraz inwestor zawierają umowę o zwrotnym finansowaniu. Okres wypłaty kredytu albo środków z emisji obligacji nie może być dłuższy niż 24 miesiące, licząc od dnia zawarcia umowy kredytu albo umowy emisji obligacji. W art. 15b ust. 4 u.p.b.m. wymieniono przesłanki, tworzące katalog otwarty, których zaistnienie upoważnia BGK

do odmowy udzielenia finansowania zwrotnego lub żądania zwrotu części lub całości udzielonego finansowania zwrotnego. Są one następujące: wykorzystanie finansowania lub jego części niezgodnie z celem, na który zostało udzielone; niedotrzymanie z winy kredytobiorcy warunku przeznaczenia odpowiedniej liczby lokali mieszkaniowych dla osób wychowujących przynajmniej jedno dziecko; zmiana przeznaczenia lokali wybudowanych przy udziale finansowania; naruszenie przepisów lub niewypełnienie przez kredytobiorcę zobowiązań wynikających z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu przepisów unijnych; wskazanie przez kredytobiorcę we wniosku o udzielenie finansowania fałszywych informacji lub niedotrzymanie, z winy kredytobiorcy, zadeklarowanych we wniosku parametrów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, wpływających na udzielenie finansowania. Wystąpienie co najmniej jednej z ww. przesłanek upoważnia bank do odmowy finansowania zwrotnego lub żądania zwrotu części lub całości już udzielonego wsparcia (Czech, 2014, s. 18–43).

Podsumowanie

Analizowany RPPBM został ujęty w ściśle wyznaczonych ramach czasowych. Mogą nim być objęte przedsięwzięcia rozpoczęte w okresie od 1 lipca 2015 roku i przed upływem 30 września 2024 roku (data planowanego ostatniego naboru wniosków o finansowanie zwrotne). Przeprowadzono już dwa nabory wniosków (we wrześniu 2017 r. nastąpi trzeci nabór wniosków). W pierwszych dwóch edycjach programu inwestorzy złożyli 100 wniosków na łączną kwotę przekraczającą 560 000 000 zł, obejmujących finansowanie budowy ponad 4600 mieszkań w ramach inwestycji o łącznej wartości ponad 900 000 000 zł. Łącznie w 10 edycjach tego programu planuje się wydać około 4,5 miliarda zł (po ok. 450 000 000 zł rocznie, z tym że niewykorzystane w danym roku środki będą mogły być wydane w następnych latach). Oferowane przez BGK preferencyjne finansowanie zwrotne w ramach RPPBM udzielane jest częściowo na podstawie kredytów pozyskanych przez ten bank z Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub innych międzynarodowych instytucji finansowych wspierających rozwój budownictwa mieszkaniowego na wynajem w Polsce (Oferta BGK, 2017).

Podstawowego pojęcia wyznaczającego przedmiot RPPBM, tzn. przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, nie zdefiniowano w ustawie ani w rozporządzeniu Rady Ministrów z 20 października 2015 roku. Można jednak określić jego istotę i przedmiotowy zakres na podstawie analizy przepisów proceduralnych ww. rozporządzenia Rady Ministrów. Obejmuje ono: roboty ziemne w formie wykopów koniecznych do posadowienia budynku; roboty budowlane polegające na budowie, przebudowie, rozbudowie, nadbudowie, zmianie sposobu użytkowania lub dokończeniu inwestycji będącej w trakcie realizacji; wykonanie przyłączy technicznych oraz obiektów i urządzeń związanych z budynkiem; wykonanie niezbędnego uzbrojenia terenu; koszty brutto nabycia nieruchomości pod budowę, w tym również zakupu nieruchomości, wraz z budynkiem, który zostanie przebudowany na cele mieszkaniowe; koszty brutto czynności wynikających

z obowiązków inwestora, wykonanych na jego zlecenie, w tym koszty projektowania, nadzoru oraz kierowania budową.

Krytycznie należy ocenić brak legalnej (ustawowej) definicji pojęcia „przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane”, a jego wyinterpretowanie z wielu przepisów aktu wykonawczego do ustawy jest jedynie surogatem. *De lege ferenda* należy rozważyć pilną nowelizację ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, w wyniku której zostałaby przyjęta definicja tego pojęcia wprowadzająca szerokie granice przedmiotowe przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego z wyraźnym wskazaniem, że finalnym efektem jego realizacji powinny być lokale mieszkaniowe.

W opracowaniu wykazano, że zmiana w katalogu podmiotów uprawnionych do otrzymywania finansowania zwrotnego w ramach RPPBM, polegająca na dodaniu do niego spółek gminnych, otwiera dodatkowe możliwości ubiegania się o środki finansowe przez podmioty z sektora samorządowego, których zadłużenie nie jest wliczane do długu publicznego gmin (Ustawa, 2009, art. 243–244). Spółki gminne, jako spółki prawa handlowego, nie są zaliczane do sektora finansów publicznych zgodnie z art. 9 pkt 14 u.f.p. (Wyrok..., 2014). Z punktu widzenia gmin obciążonych wysokim długiem publicznym, w tym kosztami jego obsługi, nowelizacja ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego powinna być oceniana pozytywnie, ponieważ umożliwia bardziej elastyczne podejście do rozwiązywania problemu mieszkaniowego na obszarze gminy. Wykonywanie zadań z zakresu gminnego budownictwa mieszkaniowego, pomocy społecznej oraz wspierania rodziny możliwe jest zarówno bezpośrednio przez gminę, jak i za pośrednictwem tworzonych przez nią podmiotów, w tym spółek gminnych.

Bibliografia

- Czech, T. (2014). Wypowiedzenie umowy kredytu przez kredytodawcę. *Monitor Prawa Bankowego*, 12, 18–43.
- Jagoda, J., Łobos-Kotowska, D., Stańko, M. (2008). *Gospodarka mieniem komunalnym*. Warszawa: Wyd. LexisNexis.
- Kociszewska, J. (2002). Krajowy Fundusz Mieszkaniowy a deficyt mieszkaniowy. *Kontrola Państwowa*, 5, 87–97.
- Oferta BGK – wsparcie społecznego budownictwa czynszowego. Pobrane z: <https://www.bgk.pl> (18.05.2017).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.10.2015 w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania. Dz.U. 2015, poz. 1720.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 24.12.2007 w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności. Dz.U. 2007, nr 251, poz. 1885, z późn. zm.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) z 7.06.2016. Dz.Urz. UE.C 2016, nr 202, s. 47.
- Ustawa budżetowa na rok 2016 z 25.02.2016 r. Dz.U. poz. 278, z późn. zm.

- Ustawa budżetowa na rok 2017 z 16.12.2016 r. Dz.U. poz. 108, z późn. zm.
- Ustawa z 10.09.2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. poz. 1582.
- Ustawa z 16.09.2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Dz.U. 2016, poz. 555, z późn. zm.
- Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U. 2017, poz. 827.
- Ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali. Dz.U. 2015, poz. 1892, z późn. zm.
- Ustawa z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Dz.U. 2017, poz. 79, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2016, poz. 1870, z późn. zm.
- Ustawa z 27.09.2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. Dz.U. 2015, poz. 1865, z późn. zm.
- Ustawa z 5.12.2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej. Dz.U. 2017, poz. 650.
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2016, poz. 446, z późn. zm.
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw – druk nr 3586 Sejmu RP VII kadencji, s. 1–47.
- Wojciechowski, E. (2012). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Wyrok NSA z 14.03.2014. II GSK 80/13, Legalis nr 908786.
- Wyrok NSA z 9.02.2011. II OSK 2502/10, Legalis nr 353952.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 30.08.2016. V ACa 21/16, Legalis nr 1575793.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 18.02.2015. IV SA/GI 503/14, Legalis nr 1197282.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.06.2007. II SA/Go 243/07, Legalis nr 160794.
- Zdebel, M. (2007). Zdolność kredytowa a zakres swobody nawiązywania stosunków kredytowych z bankami. *Radca Prawny*, 1, 58–66.
- Żelazna, A. (2016). Samodzielność lokalu w świetle przepisów ustawy o własności lokali – wybrane zagadnienia. *Nieruchomości*, 12, 43–46.

MUNICIPALITIES AND MUNICIPAL COMPANIES IN THE GOVERNMENT HOUSING DEVELOPMENT PROGRAMME

Keywords: municipal companies, council flats, rent, returnable funding on preferential terms

Summary. Since late 2015, an eight-year long large-scale government scheme to support affordable housing development, and in particular to supply people with the build-to-rent flats, is being implemented. Municipal companies are among the entities that can apply for returnable funding of their investment and construction ventures provided under the Programme by Bank Gospodarstwa Krajowego (National Economy Bank). The essence of the Programme is to provide interest-rate subsidies (with regard to the loan granted or government bonds emitted), with the amount of subsidy

estimated as the difference between market interest rate and preferential interest rate. The municipality's involvement in the Programme takes form of the so-called limited participation in the costs of investment and construction projects. In this way, acting through municipal companies, municipalities can pursue their own objectives in terms of public housing, and in particular, address the housing needs of low-income families and families with several children. Undoubtedly, the effectiveness of this Programme should be assessed not only in terms of economic results, but also its social impact.

Translated by Aneta Orłowska

Cytowanie

Ofiarska, M. (2017). Gminy i spółki gminne w rządowym programie popierania budownictwa mieszkaniowego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 191–203. DOI: 10.18276/epu.2017.129-16.