

## ARTYKUŁY/ARTICLES

**Dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US**

Uniwersytet Szczeciński

ORCID: 0000-0001-5311-0201

e-mail: malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl

# Konstrukcja prawna „finansowego wsparcia” dla jednostek samorządu terytorialnego i ich związków wykonujących infrastrukturę techniczną i społeczną związaną z przedsięwzięciami mieszkaniowymi

Legal construct of "financial support" for local government units and their associations building technical and social infrastructure related to housing projects

### Streszczenie

Realizacja przedsięwzięć infrastrukturalnych niezbędnych dla realizacji inwestycji mieszkaniowych przez jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) może być dofinansowana z Funduszu Doplát, którym administruje Bank Gospodarstwa Krajowego. Kilkakrotne zmiany ustawodawstwa, zapoczątkowane 1.04.2021 r., mają stworzyć warunki do zintensyfikowania działań j.s.t. w obszarze komunalnego budownictwa mieszkaniowego. Jednym z instrumentów wsparcia ma być dofinansowanie części kosztów wykonania przedsięwzięć infrastruktury technicznej i społecznej związanej z budownictwem mieszkaniowym. Celem artykułu jest analiza i ocena regulacji prawnych określających status prawny oraz zasady udzielania takiego wsparcia. Ustalony brak konkretnych efektów z dwuletniego okresu stosowania przepisów znowelizowanej ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych uzasadnił negatywną weryfikację hipotezy o pozytywnym wpływie nowych regulacji prawnych na wzrost zainteresowania j.s.t. wykonywaniem projektów infrastrukturalnych towarzyszących inwestycjom mieszkaniowym. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną analizą dorobku doktryny i judykatury, a także komunikatów BGK o wsparciu udzielanym z Funduszu Doplát.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, budownictwo mieszkaniowe, Bank Gospodarstwa Krajowego, dofinansowanie, Fundusz Doplát

### Abstract

The execution of infrastructural projects necessary for the implementation of housing investments by local government units (LGUs) may be co-financed from the Subsidy Fund administered by Bank Gospodarstwa Krajowego. Several changes to the legislation, initiated from 1 April 2021, are intended to create conditions for intensifying the activities of local government units in the area of municipal housing construction. One of the used support instruments is to co-finance part of the costs of technical and social infrastructure related to housing construction. The aim of the article is to analyze and evaluate the legal regulations defining the legal status and the rules for providing such support. The established lack of specific results from the two-year period of application of the provisions of the amended Act on financial support for certain housing projects justified the negative verification of the hypothesis about the useful impact of the new legal regulations on the increased interest in local government units' execution of infrastructural projects that accompanied housing investments. The study uses the dogmatic and legal method, supplemented by an analysis of the achievements of the doctrine and jurisprudence, as well as announcements of BGK on the support provided from the Subsidy Fund.

**Keywords:** local government, housing construction, Bank Gospodarstwa Krajowego, co-financing, Subsidy Fund

JEL: G21, H53, H54, H76, H81

## Wstęp

Inwestycje budownictwa mieszkaniowego są wewnętrznie złożone i wieloetapowe. Finalny efekt w postaci budynków lub lokali mieszkalnych wymaga dokonania wstępnych nakładów związanych z pozyskaniem i odpowiednim przygotowaniem gruntów pod zabudowę mieszkaniową. Wydatki takie często mogą stanowić istotne obciążenie dla podmiotu, dla którego budownictwo mieszkaniowe jest tylko jednym z wielu zadań do wykonania, natomiast hierarchię tych zadań determinuje jego bieżąca sytuacja finansowa. Problem ten dotyczy zwłaszcza gmin, dla których sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego są jedną z 23 kategorii zadań własnych skatalogowanych w art. 7 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup>. Progresja wydatków bieżących gmin, głównie spowodowana wysoką inflacją i wzrostem opłat za różne postaci energii, stanowi już istotne obciążenie dla gminnych budżetów i prowadzi do ograniczania wydatków o charakterze majątkowym, w tym inwestycyjnym. Zadań obejmujących budownictwo mieszkaniowe nie wymieniono w art. 4 ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>2</sup>, ale unormowano w odrębnej ustawie określone aktywności powiatów w tym obszarze. Ustalony w art. 4 ust. 1 u.s.p. katalog zadań publicznych powiatu ma charakter zamknięty, ale zgodnie z art. 4 ust. 3 u.s.p. inne zadania powiatu mogą określać ustawy.

Próba podjęcia działań wspomagających jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) oraz ich związki w sferze budownictwa mieszkaniowego jest oferta udzielenia im wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat administrowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Wsparcie takie wpisuje się we współczesne rozumienie polityki mieszkaniowej mającej charakter mikroekonomiczny i będącej jednym z filarów polityki społecznej państwa, prowadzonej przez władze centralne i lokalne (Markowski & Sikora-Fernandez, 2019, s. 41). Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych kwalifikowane jest jako zadanie władzy publicznej (Fleszer, 2018, s. 46). W procesy realizacji rządowych programów wspierania rozwoju budownictwa z reguły zaangażowany jest BGK jako administrator wyodrębnionych funduszy publicznych zasilanych dotacjami z budżetu państwa (Ofiarska, 2022, s. 12).

Zasady prezentowanych działań wspomagających określa ustawa z 8.12.2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych<sup>3</sup>. Nowelizacje jej przepisów, dokonane 10.08.2022 r. i 1.12.2022 r., istotnie poszerzają podmiotowo-przedmiotowe granice mechanizmu wsparcia finansowego w odniesieniu do przedsięwzięć infrastrukturalnych związanych z inwestycjami mieszkaniowymi<sup>4</sup>.

Dotychczas nie osiągnięto zamierzonych celów w obszarze budownictwa mieszkaniowego zakładających zwiększenie liczby lokali mieszkaniowych o średnim standardzie i dostępnych dla osób, które z przyczyn ekonomicznych nie mogą nabyć prawa ich własności na warunkach rynkowych. W kilku ostatnich latach często nowelizowano ustawę z 8.12.2006 r., tworząc warunki do rozwoju różnych form współdziałania gmin z podmiotami spoza sektora publicznego, którego efektem miało być zwiększenie podaży takich lokali mieszkalnych, odpowiednio zintegrowanych

z przestrzenią miejską i stwarzających warunki do godnego życia bez stygmatyzacji<sup>5</sup>. Zamierzonych celów ilościowych w tym zakresie nie osiągnięto. Zdecydowano więc o konwersji finansowego wsparcia przedsięwzięć mieszkaniowych, w szczególności o zwiększeniu pomocy w realizacji projektów infrastrukturalnych niezbędnych dla inwestycji mieszkaniowych.

Celem opracowania jest analiza i ocena ustawowej konstrukcji „finansowego wsparcia” projektów infrastruktury technicznej i społecznej związanych z przedsięwzięciami mieszkaniowymi, którego planowanym efektem mogłby być wzrost podaży lokali mieszkaniowych dla osób o umiarkowanych dochodach. Badaniom i ocenie poddano elementy składowe tworzące mechanizm „finansowego wsparcia”, jego przeznaczenie oraz podmiotowe i przedmiotowe ramy, źródło finansowania, a także warunki uzasadniające udzielenie tego wsparcia. Weryfikacji poddano hipotezę, według której „finansowe wsparcie” projektów infrastrukturalnych jest kolejną próbą ustawodawcy spowodowania rozwoju wybranego podsektora mieszkaniowego z wykorzystaniem środków publicznych i bankowych metod ich redystrybucji. Określony obszar wsparcia wyznacza ustawodawca. Rezultaty przyjętych regulacji prawnych zależą od wysokości środków finansowych przeznaczonych na ten cel oraz od zainteresowania tą ofertą ze strony j.s.t. determinowanego ich sytuacją budżetową. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną, uzupełnioną analizą dorobku doktryny i judykatury odnoszącego się do zasad i trybu „finansowego wsparcia” projektów infrastrukturalnych towarzyszących przedsięwzięciom mieszkaniowym. Analiza komunikatów operatora tego programu (BGK) umożliwiła sformułowanie wstępnych ocen dotyczących skuteczności przyjętych rozwiązań normatywnych.

## Pojęcie infrastruktury technicznej i społecznej

Nowelizując ustawę o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, z dniem 1.04.2021 r. dodano regulacje objaśniające komunalną infrastrukturę techniczną oraz społeczną, a także ustalające zasady dofinansowania kosztów jej wykonania<sup>6</sup>. Umożliwiono gminom ubieganie się o dofinansowanie realizacji projektów infrastrukturalnych towarzyszących budownictwu mieszkaniowemu, obejmujących tworzenie komunalnej infrastruktury technicznej lub infrastruktury społecznej. Przed tą zmianą ustawy wsparcie finansowe programów mieszkaniowych z funduszy publicznych administrowanych przez BGK ograniczano tylko do infrastruktury technicznej zlokalizowanej na działce budowlanej. Infrastruktura społeczna (np. oświatowa) w ogóle nie mogła być w taki sposób dofinansowana, niezależnie od jej lokalizacji.

Badanie ankietowe przeprowadzone w 2020 r. wśród gmin przez BGK i Polską Izbę Gospodarczą Towarzystw Budownictwa Społecznego potwierdziło ich zainteresowanie wsparciem finansowym realizacji infrastruktury towarzyszącej inwestycjom mieszkaniowym, zlokalizowanej tak-

że poza działkami budowlanymi. Argument ten uwzględniono, przygotowując projekt ustawy nowelizującej. Oceniono, że zmiany ustawodawstwa mogą zwiększyć zaangażowanie gmin w realizację Narodowego Programu Mieszkaniowego i poszczególnych instrumentów pakietu „Mieszkanie+”, zarówno tych wpisujących się w zintegrowany program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, jak i włączających w szerszym zakresie rynkowy potencjał inwestycyjny<sup>7</sup>. Nowelizacja tej ustawy, przeprowadzona 10.08.2022 r., rozszerzyła podmiotowe granice finansowego wsparcia realizacji projektów infrastrukturalnych. Dotychczas jego beneficjentami mogły być tylko gminy, natomiast po nowelizacji o takie wsparcie mogą ubiegać się także powiaty.

Zgodnie z art. 2 pkt 11 u.f.w.n.p.m. infrastrukturę techniczną stanowią obiekty budowlane służące do wykonywania określonych zadań własnych gminy lub zadań publicznych powiatu. W tym kontekście wymieniono trzy rodzaje zadań własnych gminy z art. 7 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 u.s.g., obejmujących sprawę:

a) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,

b) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,

c) lokalnego transportu zbiorowego.

Infrastruktura techniczna zgodnie z art. 2 pkt 11 u.f.w.n.p.m. jest także łączona z obiektami budowlanymi wykorzystywanymi do realizacji zadań publicznych powiatu o charakterze ponadgminnym określonych w art. 4 ust. 1 pkt 6 i 12 u.s.p. Są to zadania z zakresu transportu zbiorowego i dróg publicznych oraz gospodarki wodnej.

Podobnie objaśniono pojęcie „infrastruktura społeczna”. Według art. 2 pkt 12 u.f.w.n.p.m. są nią obiekty budowlane służące wykonywaniu zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ust. 1 pkt 5, 6, 8–10 i 12 u.s.g. W tym ustawowym katalogu ujęto zadania dotyczące: ochrony zdrowia, pomocy społecznej (w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych), edukacji publicznej, kultury (w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury) oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki (w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych), zieleni gminnej i zadrzewień. Dla powiatów „infrastrukturą społeczną” będą obiekty budowlane służące do wykonywania ponadgminnych zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1–3, 7 i 8 u.s.p. Są to zadania dotyczące: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki.

W ustawie o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych nie określono jednoznacznie pojęć „infrastruktura techniczna” oraz „infrastruktura społeczna” ani nie odesłano do odrębnej ustawy regulującej sposób ich rozumienia. Nie istnieją uniwersalne ustawowe definicje tych pojęć. Posłużono się natomiast kryterium przeznaczenia takiej infrastruktury, tj. wykorzystania do realizacji określonych zadań publicznych gminy i powiatu. Podobny

sposób unormowania przyjęto w art. 52 ust. 2 pkt 2 ustawy z 20.07.2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości<sup>8</sup>, stanowiąc, że infrastrukturą techniczną lub społeczną są obiekty budowlane służące realizacji celów publicznych w zakresie pomocy społecznej, edukacji i wychowania, kultury, zdrowia i sportu oraz obszary zieleni publicznej wraz z terenami, obiektami i urządzeniami niezbędnymi do ich funkcjonowania. Charakterystyczną cechą obiektów infrastruktury jest długi okres ich użytkowania, a więc ich realizacja wymaga pogłębionych analiz i elastycznego dostosowania do zmian społeczno-demograficznych. Tylko wtedy mogą być trwale związane z danym obszarem oraz z jego mieszkańcami (Witkowski & Starościc, 2008, s. 184). Jakość funkcjonowania i dostępność infrastruktury społecznej w znacznym stopniu jest uzależniona od infrastruktury gospodarczej (Mrozewski, 2013, s. 37).

Można także wymienić inne sposoby użycia przez ustawodawcę tych określeń, uwzględniając jednocześnie wyżej wymienione rodzaje zadań gmin i powiatów, z którymi wiąże się infrastrukturę techniczną lub społeczną. W art. 143 ust. 2 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>9</sup> przyjęto, że realizacją urządzeń infrastruktury technicznej jest wykonanie drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Ustawodawca sformułował w tym przepisie zamknięty katalog urządzeń infrastruktury technicznej (Maziarz, 2017, s. 8; Drela, 2014, s. 38). W art. 4 ust. 1 pkt 27 ustawy z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>10</sup>, definiując „zintegrowany węzeł przesiadkowy” jako miejsce umożliwiające dogodną zmianę środka transportu wyposażone w niezbędną dla obsługi podróży infrastrukturę, wyliczono w szczególności miejsca postojowe, przystanki komunikacyjne, punkty sprzedaży biletów oraz systemy informacyjne umożliwiające zapoznanie się z rozkładem jazdy, linią komunikacyjną lub siecią komunikacyjną.

Według art. 146 ust. 3 ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>11</sup> infrastrukturą towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu są: sieci rozprowadzające, wraz z urządzeniami, obiektami i przyłączami do budynków mieszkalnych; urządzenie i zagospodarowanie terenu w ramach przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego (w szczególności drogi, dojścia, dojazdy, zieleni i mała architektura); urządzenia i ujęcia oraz stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, kotłownie oraz sieci wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektroenergetyczne, gazowe i telekomunikacyjne, jeżeli są one związane z obiektami budownictwa mieszkaniowego.

Z art. 2 pkt 11 i 12 u.f.w.n.p.m. wynika wprost, że infrastrukturę techniczną i społeczną mogą stanowić tylko obiekty budowlane służące do wykonywania określonych w tych przepisach zadań własnych gminy lub zadań publicznych powiatu. Wyłącznie na wykonanie lub modernizację tak rozumianej infrastruktury można otrzymać wsparcie finansowe. Według art. 3 pkt 1 ustawy z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane<sup>12</sup> obiekt budowlany to budynek, budowla lub obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego prze-

znaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Jednak nie tylko pojedyncze budynki, budowle lub obiekty małej architektury są obiektami budowlanymi. W orzecznictwie sądów status taki przyznawano również budowlom pozostającym ze sobą w związku funkcjonalnym i tworzącym całość techniczno-użytkową<sup>13</sup>. W definicji legalnej obiektu budowlanego jednoznacznie odwołano się m.in. do jego „przeznaczenia”, które jest istotną cechą identyfikującą rodzaj obiektu budowlanego. Przeznaczenie obiektu budowlanego określa się wyłącznie na podstawie analizy jego cech jako całości techniczno-użytkowej. Bez tego kryterium nie jest możliwe rozstrzygnięcie istotnych zagadnień związanych z dopuszczalnością realizacji obiektu<sup>14</sup>.

Kompleksowe ujęcie finansowego wsparcia realizacji lub modernizacji infrastruktury technicznej i społecznej wymaga jednoczesnego uwzględnienia sposobów rozumienia terminów „infrastruktura techniczna (społeczna)” oraz „obiekt budowlany (budynek, budowla, obiekt małej architektury)”. Istotnym warunkiem, determinującym takie wsparcie, jest powiązanie między projektami infrastrukturalnymi i przedsięwzięciami mieszkaniowymi, a rodzaje inwestycji infrastrukturalnych muszą zawierać się w ramach wymienionych w ustawie kategorii zadań własnych gminy lub zadań publicznych powiatu. Oznacza to, że zamierzenia infrastrukturalne w szczególności mogą dotyczyć realizacji budynków: żłobków, przedszkoli i szkół, przychodni zdrowia, bibliotek, domów i centrów kultury, krytych pływalni i basenów, hal sportowych. W odniesieniu do budowli mogą to być oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, drogi i chodniki, ścieżki rowerowe, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe (np. boiska, place gier i zabaw). Obiektami małej architektury związanymi z przedsięwzięciami mieszkaniowymi są m.in. obiekty użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, np. piaskownice, huśtawki, drabinki, wiaty śmietnikowe, urządzenia na placu zabaw dla dzieci<sup>15</sup>. Ustawowa definicja obiektu małej architektury łączy kryteria konstrukcyjne oraz funkcjonalne. Obiekty te mają względnie niewielkie wymiary, a jednocześnie spełniają określone w ustawie funkcje (tzn. służą kultowi religijnemu lub stanowią elementy architektury ogrodowej albo umożliwiają rekreację codzienną bądź utrzymanie porządku na określonej nieruchomości)<sup>16</sup>.

## Beneficjenci i przedmiotowe warunki finansowego wsparcia realizacji projektów infrastrukturalnych

Wprowadzając od 1.04.2021 r. art. 5c do ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych uprawniono tylko gminy i związki międzygminne do otrzymania wsparcia realizacji projektów infrastruktury technicznej i społecznej. Wyznaczone w tym zakresie zbyt wąskie granice podmiotowe wsparcia finansowego sprawiły, że w zasadzie nie aplikowano o dofinansowanie na wykonanie infrastruktury. Problemy związane ze zrównoważeniem budżetów gmin w okresie pandemii COVID-19 ograniczyły możliwości finansowania kosztów ich partycypacji (wkładów własnych) w przedsięwzięciach inwestycyjnych powiązanych z projektami infrastrukturalnymi. Wniesienie takiego wkładu jest niezbędne do uzyskania wnioskowanego wsparcia. Z czterech list (nr 1/2021, nr 2/2021, nr 1/2022 oraz nr 2/2022) opublikowanych przez BGK wynika, że od 28.07.2021 r. do 15.10.2022 r. zakwalifikowano do wsparcia finansowego w trybie uregulowanym w ustawie z 8.12.2006 r. łącznie 655 przedsięwzięć, ale tylko przedmiotem jednego była infrastruktura techniczna i społeczna<sup>17</sup>. Pozostałe przedsięwzięcia dotyczyły: budowy, przebudowy lub remontów budynków, zmiany sposobu użytkowania obiektów oraz zakupu lokali mieszkalnych.

Od 10.08.2022 r. o finansowe wsparcie kosztów realizacji infrastruktury technicznej i społecznej mogą wnioskować także powiaty. Na liście nr 2/2022 z 15.10.2022 r. ujęto 141 przedsięwzięć zakwalifikowanych do wsparcia finansowego, ale żadne nie dotyczyło infrastruktury technicznej i społecznej. Można jedynie przypuszczać, że zainteresowane j.s.t. nie zdążyły przygotować wniosków o dofinansowanie infrastruktury technicznej i społecznej z uwzględnieniem nowych zasad obowiązujących od 10.08.2022 r. z uwagi na krótki, dwumiesięczny okres upływający między nowelizacją ustawy a ogłoszeniem listy nr 2/2022 pozytywnie zbadanych wniosków. Sytuacja w tym zakresie może poprawić się po ogłoszeniu w 2023 r. kolejnych list przedsięwzięć zakwalifikowanych do wsparcia finansowego. Przedmiotowy rozkład wniosków o wsparcie przedstawia tabela 1.

Z danych zawartych w tabeli wynika, że w latach 2021–2022 najwięcej wniosków o wsparcie złożono na re-

Tabela 1

### Liczba i przedmiot wniosków o wsparcie z Funduszu Dopłat w latach 2021–2022

| Cel wsparcia               | Lista 1/2021 | Lista 2/2021 | Lista 1/2022 | Lista 2/2022 | Ogólna liczba wniosków |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|
| Remont/przebudowa          | 10           | 113          | 124          | 91           | 338                    |
| Budowa                     | 41           | 105          | 64           | 36           | 246                    |
| Zmiana sposobu użytkowania | 3            | 15           | 14           | 7            | 39                     |
| Zakup lokali               | 5            | 13           | 7            | 7            | 32                     |
| Łączna liczba wniosków     | 59           | 246          | 209          | 141          | 655                    |

Źródło: listy zakwalifikowanych wniosków o wsparcie z Funduszu Dopłat z lat 2021–2022, <https://www.bgk.pl/bip/lista-zakwalifikowanych-wnioskow> (dostęp: 15.12.2022).

monty (przebudowy) lokali mieszkalnych, tzn. 51,60% ogólnej liczby wniosków. Tylko na liście nr 1/2021 dominowały wnioski o wsparcie budowy lokali mieszkalnych (69,46% łącznej liczby wniosków). W kolejnych okresach nastąpiła istotna zmiana proporcji w kierunku dominacji wniosków o wsparcie remontów (przebudowy) lokali mieszkalnych, tzn. na liście nr 2/2021 było ich 45,94%, natomiast na wsparcie budowy takich lokali zakwalifikowano 39,03% z łącznej liczby wniosków. Powyższa tendencja utrwaliła się i na liście nr 1/2022 przyjęto 54,55% wniosków o wsparcie remontów oraz 30,62% wniosków o wsparcie budowy lokali mieszkalnych. Z listy nr 2/2022 wynika, że pozytywnie oceniono 64,54% wniosków o wsparcie remontów oraz 25,53% wniosków o dofinansowanie budowy lokali mieszkalnych. Udział wniosków o wsparcie kosztów zmiany sposobu użytkowania lokali i przystosowania ich do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych był niewielki i wynosił od 4,97% do 6,69% w poszczególnych okresach ich oceny. Podobnie ukształtował się udział wniosków o dofinansowanie ceny zakupu lokali mieszkalnych, tzn. w granicach od 3,35% do 8,47% łącznej liczby wniosków ujętych na poszczególnych listach. Zainteresowane wsparciem j.s.t. koncentrują swoją uwagę głównie na utrzymaniu w odpowiednim stanie technicznym istniejących zasobów mieszkaniowych, gromadząc środki niezbędne do przeprowadzenia remontów lokali mieszkalnych. Nakłady na remonty w porównaniu z wydatkami na budowę lokali mieszkalnych są niższe, a efekty w postaci odnowionych lokali mieszkalnych są uzyskiwane szybciej niż w przypadku budowy takich lokali.

Podmioty uprawnione do wsparcia finansowego mają, zgodnie z art. 2 pkt 5a u.f.w.n.p.m., status beneficjenta. Warunki, na których może być ono udzielone, określono w art. 5c u.f.w.n.p.m. i w pewnym zakresie zróżnicowano w odniesieniu do gmin i związków międzygminnych<sup>18</sup> oraz wobec powiatów<sup>19</sup>. Linie ich podziału wyznaczają kategorie przedsięwzięć mieszkaniowych, które muszą być powiązane z projektami infrastrukturalnymi. Jeżeli beneficjentem wsparcia jest gmina lub związek międzygminny, to projekt infrastrukturalny powinien być łączony z realizacją co najmniej jednego z następujących przedsięwzięć:

1) inwestycyjno-budowlanego, w którego kosztach gmina (dysponująca w społecznej inicjatywie mieszkaniowej ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu) partycypuje finansowo zgodnie z art. 15a ust. 3 pkt 1 ustawy z 26.10.1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa<sup>20</sup>,

2) budową budynku (na nieruchomości stanowiącej własność albo będącej w użytkowaniu wieczystym gminy lub jednoosobowej spółki gminnej), remontem lub przebudową budynku niemieszkalnego lub jego części, przeznaczonego na pobyt ludzi (będącego własnością gminy lub jednoosobowej spółki gminnej), remontem lub przebudową budynku mieszkalnego albo jego części (będącego własnością gminy lub jednoosobowej spółki gminnej, jeżeli remont lub przebudowa nie dotyczy lokalu mieszkalnego zajmowanego przez lokatora na podstawie umowy najmu), zmianą sposobu użytkowania budynku albo jego części (będącego własnością gminy lub jednoosobowej spółki gminnej i wymagającej remontu lub przebudowy), zakupem lokalu mieszkalnego lub budynku

mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego (w tym połączonego z ich remontem), których efektem powinno być utworzenie lub modernizacja lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy,

3) pozyskaniem lokali mieszkalnych do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej w formie mieszkań chronionych w rozumieniu art. 53 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej<sup>21</sup>, będących formą świadczeń niepieniężnych pomocy społecznej (Małecka-Lyszczyk & Mędrzycki, 2021, s. 130–131), udzielanych w ramach programów usamodzielniania się osób uprawnionych do zajmowania takich lokali (Sierpowska, 2012, s. 212),

4) budową budynku (na nieruchomości stanowiącej własność albo będącej w użytkowaniu wieczystym gminy, jednoosobowej spółki gminnej lub związku międzygminnego), remontem lub przebudową budynku niemieszkalnego albo jego części (przeznaczonego na pobyt ludzi i będącego własnością gminy, jednoosobowej spółki gminnej lub związku międzygminnego), remontem lub przebudową budynku mieszkalnego albo jego części (będącego własnością gminy, jednoosobowej spółki gminnej lub związku międzygminnego, jeżeli budynek albo jego część nie są zamieszkane), zmianą sposobu użytkowania budynku albo jego części (będącego własnością gminy, jednoosobowej spółki gminnej lub związku międzygminnego) wymagającą remontu lub przebudowy – ich efektem powinno być powstanie noclegowni lub schronisk dla osób bezdomnych albo zwiększenie powierzchni użytkowej tych obiektów,

5) tworzeniem lokali mieszkalnych na wynajem (w przypadku partycypacji gminy lub związku międzygminnego w kosztach ich wykonywania),

6) inwestycji mieszkaniowej określonej w art. 2 pkt 6 ustawy z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania<sup>22</sup>, tzn. polegającej na budowie budynku mieszkalnego lub przebudowie budynku niemieszkalnego na mieszkalny (w celu wyodrębnienia w nich przynajmniej jednego mieszkania) albo remoncie lub przebudowie budynku mieszkalnego znajdującego się na obszarze rewitalizacji bądź na obszarze określonym w programie wyprowadzenia ze stanu degradacji (w budynku musi znajdować się przynajmniej jedno mieszkanie),

7) inwestycyjno-budowlanego, określonego w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 16.12.2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt”, realizowanego z wykorzystaniem nieruchomości zbywanej z gminnego zasobu nieruchomości z rozliczaniem w cenie tej nieruchomości ceny lokali lub budynków przekazywanych przez inwestora na własność gminie,

8) inwestycyjno-budowlanego wykonywanego przez członków kooperatywy mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej i służącego zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych względnie ich dzieci własnych lub przysposobionych oraz osób z nimi zamieszkujących.

Jeżeli beneficjentem wsparcia finansowego jest powiat, to projekt infrastrukturalny powinien być związany z:

1) pozyskaniem przez tę j.s.t. lokali mieszkalnych niezbędnych do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej w formie mieszkań chronionych, lub

2) przedsięwzięciem inwestycyjno-budowlanym realizowanym z wykorzystaniem nieruchomości zbywanej z powia-

towego zasobu nieruchomości z rozliczaniem w cenie tej nieruchomości ceny lokali lub budynków przekazywanych przez inwestora na własność powiatowi.

Z porównania dwóch wyżej zamieszczonych katalogów przedsięwzięć mieszkaniowych wynika, że rozszerzenie podmiotowych granic wsparcia finansowego jest pozorne. Powiaty, uprawnione od 10.08.2022 r. do ubiegania się o dofinansowanie realizacji projektów infrastrukturalnych, nie są w tym zakresie traktowane równoważnie z gminami. Formalnie powiaty nie zostały wprost zobowiązane do realizacji zadań z zakresu budownictwa mieszkaniowego. Jednak na mocy art. 29 ust. 2 ustawy z 26.10.1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa powiat może zawierać umowy ze społecznymi inicjatywami mieszkaniowymi (SIM) w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych, których będzie najemcą. Celem tej partycypacji powinno być podnajmowanie lub przydział lokali mieszkalnych osobom fizycznym. W tym kontekście można postulować uzupełnienie katalogu zadań, na których realizację powiat mógłby ubiegać się o finansowe wsparcie towarzyszących im projektów infrastrukturalnych.

Od 1.12.2022 r. możliwe jest także finansowe wsparcie części kosztów realizacji projektu infrastrukturalnego związane z zakupem byłego mieszkania zakładowego, budynku mieszkalnego z byłymi mieszkaniami zakładowymi albo udziału we współwłasności takiego budynku, jeżeli mieszkania te wejdą w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Omiawiane wsparcie może być także udzielone gminie, związkowi międzygminnemu albo powiatowi jako beneficjentowi na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia infrastrukturalnego wykonywanego przez inwestora (tj. podmiot prowadzący działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego) lub jednoosobową spółkę gminną, o ile te podmioty realizują inwestycję powiązaną z takim przedsięwzięciem infrastrukturalnym. Wymagane jest wtedy zawarcie przez tę gminę (związek międzygminny lub powiat) umowy z inwestorem lub jednoosobową spółką gminną, w której należy określić udział beneficjenta w kosztach przedsięwzięcia infrastrukturalnego.

### **Charakter prawny i wysokość oraz źródło wsparcia finansowego**

Wsparcie finansowe ma charakter bezzwrotny i pokrywa tylko część kosztów realizacji przedsięwzięcia infrastrukturalnego. Z uwagi na te cechy można je porównać do dofinansowania udzielanego w postaci dotacji celowej (Niezgoda, 2012, s. 504), ale ustawodawca formalnie nie stosuje tego określenia. W oficjalnej ofercie operatora programu (BGK) stosowana jest nazwa „grant na infrastrukturę”, a więc może to oznaczać dofinansowanie (subsydium, dotację, pomoc finansową, dopłatę). Uwzględniając sposób unormowania „finansowego wsparcia”, można stwierdzić, że jest ono bezzwrotną formą pomocy o charakterze celowym, przeznaczoną dla ustawowo określonych kategorii podmiotów, służącą dofinansowaniu konkretnych projektów infrastrukturalnych związanych z różnymi przedsięwzięciami mieszkaniowymi.

Może ono być udzielone jednokrotnie i pod warunkiem, że wniosek o wsparcie złożono przed upływem 5 lat od dnia

oddania do użytkowania przedsięwzięcia mieszkaniowego albo inwestycji powiązanych z przedsięwzięciem infrastrukturalnym. Beneficjent wsparcia (gmina, związek międzygminny lub powiat), realizując określone przedsięwzięcie mieszkaniowe, musi wyodrębnić projekt infrastrukturalny. Zastrzeżenie to jest uzasadnione z uwagi na limit ustawowy wsparcia takiego projektu oraz wskazane źródło, z którego są przekazywane środki finansowe dla beneficjenta.

Trójpozomowy algorytm stosowany do ustalenia kwoty wsparcia projektu infrastrukturalnego określa art. 13 ust. 6–11 u.f.w.n.p.m. Na pierwszym, uniwersalnym poziomie przyjęto, że wysokość wsparcia jest iloczynem 10% kosztów projektu infrastrukturalnego oraz liczby inwestycji mieszkaniowych z nim powiązanych. Do kosztów takiego projektu – zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 1 u.f.w.n.p.m. – można zaliczyć niezbędne wydatki na materiały i roboty budowlane, np. w celu wykonania: przyłączy technicznych; obiektów i urządzeń związanych z budynkiem, w tym placów zabaw, śmietników, ogrodzeń, stanowisk postojowych, garaży znajdujących się w budynkach mieszkalnych i wielopoziomowych, placów pod śmietniki, przejazdów i dróg wewnętrznych wraz ze zjazdami z drogi publicznej; czynności specjalistycznych w zakresie projektowania, badań i ekspertyz technicznych, powierzenia pełnienia funkcji inwestora zastępczego, nadzoru i kierowania budową, rozliczania robót budowlanych. Ponadto uwzględniane są koszty przygotowania terenu i jego uzbrojenia.

Na poziomie drugim ostateczną kwotę wsparcia zróżnicowano w zależności od kategorii przedsięwzięć mieszkaniowych, z którymi związany jest projekt infrastrukturalny. Nie może ono przekroczyć sumy:

a) wysokości partycypacji gminy w kosztach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego wymienionego w pkt 1 katalogu projektów gminnych i związków międzygminnych,

b) 50% kosztów przedsięwzięć mieszkaniowych określonych w pkt 2–4 katalogu projektów gminnych i związków międzygminnych oraz pierwszej pozycji katalogu projektów powiatowych,

c) wysokości udziału gminy lub związku międzygminnego w kosztach przedsięwzięć wskazanych w pkt 5 katalogu projektów gminnych i związków międzygminnych,

d) iloczynu 20% średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych (obliczonego dla danej gminy według stanu na dzień złożenia wniosku o wsparcie na realizację projektu infrastrukturalnego) oraz powierzchni użytkowej mieszkań w przypadku przedsięwzięć wskazanych w pkt 6 katalogu projektów gminnych i związków międzygminnych,

e) ceny nieruchomości zbytej przez gminę lub powiat w ramach programu „lokal za grunt” w przypadku przedsięwzięć wymienionych w pkt 7 katalogu projektów gminnych i związków międzygminnych oraz drugiej pozycji katalogu projektów powiatowych,

f) 1/3 ceny nieruchomości zbytej przez gminę w trybie określonym w ustawie z 4.11. 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych<sup>23</sup> w odniesieniu do przedsięwzięć wskazanych w pkt 8 katalogu projektów gminnych i związków międzygminnych.

## Uwagi końcowe

Na poziomie trzecim dokonywana jest ewentualna korekta wysokości finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięcia infrastrukturalnego, które nie może przekroczyć 10 mln zł. Zastosowanie tego limitu następuje jedynie w przypadku, w którym na poziomie drugim ustalone byłoby wsparcie wyższe od 10 mln zł. W przypadku wzrostu kosztów przedsięwzięcia wsparcie finansowe określone w umowie zawartej przez BGK z beneficjentem podlega aktualizacji, jednak nie więcej niż o 20% kosztów przedsięwzięcia.

Źródłem, z którego udziela się wsparcia realizacji projektów infrastrukturalnych, jest Fundusz Dopłat. Został on utworzony w BGK ustawą z 5.12.2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej<sup>24</sup>. Wspólną cechą wszystkich zadań dofinansowywanych z tego funduszu jest promowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego dedykowanego mniej zamożnej części społeczeństwa (Kubów, 2016, s. 58). Jest on wykorzystywany do redystrybucji środków finansowych przeznaczonych na realizację różnych celów określonych w założeniach polityki mieszkaniowej państwa (Kotowicz, 2020, s. 18). Głównymi beneficjentami różnych form wsparcia z Funduszu Dopłat są gminy (98% wszystkich finansowanych przedsięwzięć i 96,7% łącznej wartości ich dofinansowania) (Muzioł-Węclawowicz, 2021, s. 93). Podobne cele realizuje w Republice Czeskiej utworzony w 2000 r. Państwowy Fundusz Rozwoju Polityki Mieszkaniowej (administrowany przez Ministerstwo ds. Rozwoju Komunalnego), z którego udziela się wsparcia na budowę mieszkań czynszowych, remonty domów mieszkalnych (zwłaszcza wykonanych z prefabrykatów budowlanych) oraz infrastrukturę techniczną w gminach (uzbrojenie przyszłych gruntów budowlanych) (Mrkývka & Stankiewicz, 2008, s. 146).

Uruchomienie finansowego wsparcia poszczególnych projektów infrastrukturalnych w danym roku może być wstrzymane w związku z ustalonymi w art. 8b u.f.w.n.p.m. proporcjami wewnętrznego podziału środków Funduszu Dopłat. Na dofinansowanie tych projektów przeznacza się tylko 5% ze środków budżetu państwa zaplanowanych na dany rok na zasilenie Funduszu Dopłat oraz wolnych środków tego funduszu. Najwięcej z tych zasobów (40%) przeznaczają się na wsparcie tworzenia i modernizacji lokali w mieszkaniowych zasobach gmin, noclegowni lub schronisk dla osób bezdomnych. W każdym roku 35% środków Funduszu Dopłat powinno służyć dofinansowaniu budowy i remontów lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem. Na dofinansowanie remontów lub przebudowy budynków mieszkalnych, będących własnością społecznej inicjatywy mieszkaniowej, której jedynym albo większościowym właścicielem jest gmina, rozdziela się 15% środków Funduszu Dopłat. Na zakup lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego albo udziału we współwłasności budynku mieszkalnego (w tym połączony z ich remontem) przeznaczają się 5% środków wskazanego funduszu. Jeżeli łączna kwota wynikająca z wniosków pozytywnie zweryfikowanych przez BGK osiągnie równowartość łącznej wysokości odpowiedniej puli środków wyodrębnionych w Funduszu Dopłat, bank wstrzymuje kwalifikację kolejnych wniosków o wsparcie. Komunikat w tej sprawie BGK zamieszcza na stronie Biuletynu Informacji Publicznej. Wznowienie kwalifikacji wniosków o wsparcie finansowe następuje w roku następnym.

Przedstawione poniżej oceny i wnioski mają charakter ogólny z uwagi na krótki okres obowiązywania omawianych unormowań. Weryfikacja skuteczności rozwiązań wprowadzonych od 1.04.2021 r. i częściowo zmodyfikowanych od 10.08.2022 r. oraz 1.12.2022 r. będzie możliwa dopiero po upływie dłuższego okresu, który jest porównywalny ze standardowym cyklem budowlanym rozpoczynającym się od momentu projektowania określonego przedsięwzięcia mieszkaniowego i kończącym rozliczeniem i odbiorem prac budowlanych. Zainteresowanie ze strony beneficjentów ofertą wsparcia projektów infrastrukturalnych może być oceniane pod względem liczby składanych wniosków i zrealizowanych projektów infrastrukturalnych oraz ich wartości. Dotychczasowe efekty ilościowe są minimalne, ponieważ od nowelizacji ustawy przeprowadzonej z dniem 1.04.2021 r. opublikowano cztery listy obejmujące łącznie 655 wspieranych przedsięwzięć mieszkaniowych, ale tylko jedno dotyczy wprost infrastruktury technicznej i społecznej.

Tendencję taką można wytłumaczyć koniecznością równoważenia budżetów j.s.t., finansowania deficytów oraz rosnącymi kosztami obsługi samorządowego długu publicznego. Efektem działań oszczędnościowych jest znacząca redukcja wydatków inwestycyjnych j.s.t. Beneficjenci mają ograniczone możliwości gromadzenia odpowiednich wkładów własnych niezbędnych do ubiegania się o wsparcie finansowe z Funduszu Dopłat. W tej sytuacji j.s.t., wnioskując o wsparcie z Funduszu Dopłat, priorytetowo traktują wąsko ujmowane przedsięwzięcia mieszkaniowe, natomiast towarzyszące im projekty infrastrukturalne planują wykonać w okresie późniejszym, mając na uwadze postanowienia art. 5c ust. 4 u.f.w.n.p.m. Przepis ten umożliwia złożenie wniosku o finansowe wsparcie projektu infrastrukturalnego w okresie pięciu lat od dnia oddania do użytkowania przedsięwzięcia mieszkaniowego. Upływ dwóch lat od wprowadzenia badanej nowelizacji ustawy upoważnia do negatywnej weryfikacji hipotezy, że „finansowe wsparcie” projektów infrastrukturalnych może być kolejną próbą zintensyfikowania rozwoju wybranego podsektora mieszkaniowego z wykorzystaniem środków publicznych i bankowych metod ich redystrybucji. Liczba wniosków o wsparcie takich projektów infrastrukturalnych, złożonych w latach 2021–2022, dowodzi braku zainteresowania j.s.t. ich realizacją przy umiarkowanej skłonności do wykonywania przedsięwzięć *stricto* mieszkaniowych. Założeń przyjętych przez ustawodawcę nie można jednak w pełni deprecjonować. Z uwagi na przyjęte konkretne regulacje prawne możliwy jest w następnych latach wzrost zainteresowania takim wsparciem, ponieważ wnioski o wsparcie projektów infrastrukturalnych mogą być składane po zakończeniu przedsięwzięcia mieszkaniowego, jednak nie później niż pięć lat od tego momentu.

Dokonana analiza materiału normatywnego umożliwia identyfikację istotnych cech „finansowego wsparcia” kształtujących jego status prawny. Ma ono charakter pieniężny oraz celowy zdeterminowany pod względem przedmiotowym i podmiotowym. Może być udzielone na ustawowo wymienione rodzaje obiektów budowlanych związanych z ka-

tegoriami przedsięwzięć mieszkaniowych wskazanych przez ustawodawcę. Jego beneficjentami są j.s.t. (gminy i powiaty) oraz związki międzygminne. Źródłem, z którego udziela się wsparcia, jest Fundusz Dopłat umieszczony poza sektorem finansów publicznych i administrowany przez BGK, ale zasilany dotacjami z budżetu państwa. Zaplanowano, że dotacje budżetowe wyniosą: 30 mln zł w 2021 r., 70 mln zł

w 2022 r. i 80 mln zł w 2023 r. Uruchomienie i rozliczenie wsparcia następuje według procedury będącej kompilacją trybu właściwego dla wykorzystywania środków publicznych i aktywnej roli banku będącego operatorem programu. Wsparcie udzielane z Funduszu Dopłat formalnie nie ma statusu dotacji celowej, ale wykazuje liczne podobieństwa do tej instytucji prawa finansów publicznych.

## Przypisy/Notes

- <sup>1</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm., dalej: u.s.g.
- <sup>2</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm., dalej: u.s.p.
- <sup>3</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 788, dalej: u.f.w.n.p.m.
- <sup>4</sup> Ustawa z 7.07.2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, Dz.U. z 2022 r., poz. 1561; ustawa z 29.09.2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych, Dz.U. z 2022 r., poz. 2456.
- <sup>5</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, druk nr 2133 Sejmu RP IX kadencji, s. 25–26.
- <sup>6</sup> Art. 15 ustawy z 16.12.2020 r. o zbywaniu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt”, Dz.U. z 2021 r., poz. 223 ze zm.
- <sup>7</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o rozliczeniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, druk nr 766 Sejmu RP IX kadencji, s. 6–7.
- <sup>8</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 1054.
- <sup>9</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 344.
- <sup>10</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 1343 ze zm.
- <sup>11</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 931 ze zm.
- <sup>12</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.
- <sup>13</sup> Wyrok NSA z 23.10.2020 r., II FSK 1504/20, Lex nr 3093924.
- <sup>14</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 14.05.2020 r., II SA/Wr 152/20, Lex nr 3025516.
- <sup>15</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 18.12.2019 r., II SA/Go 783/19, Lex nr 2762406.
- <sup>16</sup> Wyrok NSA z 30.03.2022 r., II OSK 988/19, Lex nr 3396395.
- <sup>17</sup> Poz. 144 listy nr 1/2022, <https://www.bgk.pl/bip/lista-zakwalifikowanych-wnioskow> (dostęp: 15.12.2022).
- <sup>18</sup> Dalej przywoływany jako katalog projektów gminnych i związków międzygminnych.
- <sup>19</sup> Dalej przywoływany jako katalog projektów powiatowych.
- <sup>20</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 790.
- <sup>21</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.
- <sup>22</sup> Dz.U. z 2021 r., poz. 2158 ze zm.
- <sup>23</sup> Dz.U. z 2023 r., poz. 28.
- <sup>24</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 101 ze zm.

## Bibliografia/References

- Drela, M. (2014). Ustalenie opłaty adiacenckiej. *Nowe Zeszyty Samorządowe*, (4), 35–56.
- Fleszer, D. (2018). Prawo do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego na gruncie orzecznictwa. *Samorząd Terytorialny*, (4), 45–54.
- Kotowicz, B. (2020). Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa w latach 1990–2020. *Przegląd Prawa Publicznego*, (12), 14–30.
- Kubów, A. (2016). Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej w kontekście polityki rodzinnej. *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, (438), 47–63.
- Małecka-Lyszczek, M., & Mędrzycki, R. (2021). *Osoby ubogie, niepełnosprawne i bezdomne w systemie pomocy społecznej*. Wolters Kluwer.
- Markowski, T., Sikora-Fernandez, D. (2019). Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych. *Samorząd Terytorialny*, (1–2), 36–48.
- Maziarz, A. (2017). Wybrane problemy instytucji opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych. *Palestra*, (5), 5–14.
- Mrkávka, P., & Stankiewicz, J. (2008). Państwowe fundusze celowe w Republice Czeskiej. *Finanse Komunalne*, (1–2), 138–149.
- Mroziewski, M. (2013). Koncepcja nowoczesnej infrastruktury gospodarczej, społecznej i instytucjonalnej w perspektywie konkurencyjności, cz. II. *Zarządzanie. Teoria i Praktyka*, (1), 29–41.
- Muzioł-Węclawowicz, A. (2021). Mieszkalnictwo społeczne w Polsce – wyzwania i ograniczenia. *Studia BAS*, (2), 83–112.
- Niezgoda, A. (2012). *Podział zasobów publicznych między administrację rządową i samorządową*. Wolters Kluwer.
- Ofiarska, M. (2022). Finansowanie zwrotne przez Bank Gospodarstwa Krajowego inwestycji objętych rządowym programem popierania budownictwa mieszkaniowego – wybrane zagadnienia. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (8), 11–19. <https://doi.org/10.33226/0137-5490.2022.8.2>
- Sierpowska, I. (2012). *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. Wolters Kluwer.
- Witkowski, K., & Starościc, D. (2008). System infrastruktury społecznej w gminie. *Studia Lubuskie*, (IV), 177–194.

**Dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US**

Pracownik Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Specjalizuje się w prawie administracyjnym, prawie samorządu terytorialnego i administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym.

**Dr hab. Małgorzata Ofiarska, prof. US**

Hab. PhD, Professor of University of Szczecin, An employee of the Faculty of Law and Administration of the University of Szczecin. She specializes in administrative law, local government law and administrative enforcement proceedings.