

ERYK KOSIŃSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

GOSPODARKA MIESZKANIOWA GMINY.
FORMY WSPÓŁDZIAŁANIA GMINY
Z PODMIOTAMI PRYWATNYMI

WSTĘP.

POJĘCIE GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ.
ZAKRES PRZEDMIOTOWY GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (dalej jako ugn)¹ przez gospodarkę nieruchomościami rozumie gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego, podział nieruchomości, scalanie i podział nieruchomości, korzystanie z prawa pierwokupu nieruchomości, wywłaszczanie nieruchomości i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, wycenę nieruchomości oraz działalność zawodową, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami. Definicję tę można jedynie pośrednio wyinterpretować na podstawie art. 1 ust. 1 ugn, który to przepis określa zakres regulacji ustawy. Można jednakże zakwestionować, nie bez racji, przynależność poszczególnych obszarów regulacji czy form działania określonych jednostek organizacyjnych do form gospodarowania nieruchomościami².

Pojęcie gospodarki mieszkaniowej wydaje się z natury pojęciem węższym od gospodarki nieruchomościami w ogólności. Po pierwsze, inny jest szczególny cel gospodarki mieszkaniowej, a po drugie, węższy jest zakres przedmiotowy gospodarki mieszkaniowej. Wreszcie znacznie węższy jest zakres podmiotów prowadzących gospodarkę mieszkaniową, porównując z zakresem podmiotów prowadzących gospodarkę nieruchomościami.

Celem gospodarki mieszkaniowej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej poprzez prowadzenie odpo-

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 518.

² Np. w znaczeniu ścisłym trudno kwalifikować wycenę nieruchomości jako formę gospodarowania nieruchomościami.

wiedniej polityki mieszkaniowej (polityki mającej na celu zaspokojenie popytu na lokale mieszkalne). Gospodarka mieszkaniowa obejmuje zarówno sferę koncepcyjną (opracowywanie właściwych programów, planów wieloletnich itd.)³, jak i sferę normatywną (akty prawa miejscowego regulujące zasady wynajmu lokali⁴, akty normatywne organów wykonawczych gmin ustalające stawki czynszu najmu), budownictwo mieszkaniowe, zarządzanie istniejącymi zasobami, w tym modernizacja i remonty istniejących zasobów, oraz udostępnianie lokali wchodzących w skład własnych zasobów, a także lokali należących do innych podmiotów osobom potrzebującym — gospodarstwom domowym (sfera podażowa).

Jak więc widać, gospodarka mieszkaniowa może stanowić zadanie własne samorządu terytorialnego, mogące jednocześnie zaliczać się do zadań o charakterze użyteczności publicznej⁵. Wszystkie ustawy samorządowe w Polsce wskazują na nałożone na jednostki samorządu terytorialnego zadania własne — „zadania publiczne o znaczeniu lokalnym”⁶. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Konstytucji RP⁷ „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne”⁸. I tak, art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (dalej jako usg)⁹, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (dalej jako usp)¹⁰ oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (dalej jako usw)¹¹ wskazują na ciężące na jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce określone zadania publiczne. Zgodnie z art. 7 ust. 1 usg „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”. Zgodnie z art. 4 ust. 1 usp „powiat wykonuje określone usta-

³ Według Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej jako WSA) w Poznaniu wieloletnie plany gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy stanowią akty prawa miejscowego. Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 października 2012 r., IV SA/Po 432/12 (LEX nr 1242185). Podobnie WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 14 czerwca 2013 r., IV SA/Gl 932/12 (LEX nr 1343661). Nie zgadza się z tym stanowiskiem m.in. M.J. Nowak w: *Gospodarka mieszkaniowa gminy*, Warszawa 2014, s. 32.

⁴ Por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako NSA) Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 20 marca 2002 r., II SA Wr 177/02 (OSS 2002, nr 3, poz. 73); WSA w Krakowie z dnia 10 września 2013 r., III SA/Kr 1681/12 (LEX nr 1371523).

⁵ P. Dobosz trafnie stwierdza, że pojęcie zadań własnych samorządu terytorialnego (zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty) „pozostaje w pozytywnej korelacji” z pojęciem zadań o charakterze użyteczności publicznej, P. Dobosz, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 173. Jednocześnie należy się zgodzić z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2006 r., II OSK 288/06 (OSS 2006, nr 4, poz. 108), zgodnie z którym nie wszystkie zadania własne gminy z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminy stanowią jednocześnie zadania o charakterze użyteczności publicznej. Zob. szeroko w tym zakresie P. Chmielnicki, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, s. 179–182.

⁶ P. Dobosz, *op. cit.*, s. 173.

⁷ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 39–40.

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.

wami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym”. Z kolei według art. 14 ust. 1 usw samorząd ten „wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami”. Termin „zadania użyteczności publicznej” pojawia się bezpośrednio jedynie w ustawie o samorządzie gminnym w art. 9 ust. 3 i 4. Zgodnie z definicją zadań użyteczności publicznej zawartą w art. 7 ust. 1 usg, zadaniami tymi są „zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Definicja ta znajduje swoje powtórzenie w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (dalej jako ugk)¹². Według art. 1 ust. 2 ugk „gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Wcześniej, zgodnie z art. 1 ust. 1 ugk, zakresem regulacji ustawowej objęte są zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W tym miejscu podkreślenia wymaga, że wspólnotę samorządową należy rozumieć szeroko, obejmując zakresem podmiotowym tego pojęcia także osoby niezameldowane na terenie danej gminy na pobyt stały. Podstawowym kryterium w tym wypadku jest występowanie potrzeby wymagającej zaspokojenia¹³.

Zakresem przedmiotowym gospodarki mieszkaniowej objęte są z kolei nieruchomości wchodzące w skład zasobów nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, niemniej wyłącznie te nieruchomości, które mogą być wykorzystane na cele mieszkaniowe (w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych). Przez zasób nieruchomości należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa (art. 4 pkt 1 ugn).

Pojęciem zasobu mieszkaniowego, czyli właściwego przedmiotu gospodarki mieszkaniowej, posługuje się ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej jak uopl)¹⁴. Zgodnie z art. 2 pkt 10 przywołanej ustawy przez mieszkaniowy zasób gminy należy rozumieć lokale stanowiące zasób gminy albo gminnych

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236.

¹³ Zob. liczne wyroki sądów administracyjnych: NSA z dnia 23 listopada 2005 r., I OSK 1029/05 (LEX nr 196758), NSA z dnia 24 stycznia 2012 r., I OSK 2012/11 (LEX nr 1120647), WSA w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/GI 827/11.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 150. W literaturze zauważa się, że zasób w przypadku zasobu mieszkaniowego nie ma charakteru cywilnoprawnego (art. 44 n. Kodeksu cywilnego), a stanowi „kategorię publicznoprawną”. Tak A. Doliwa, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 260–261.

osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Ustawa ta, jak widać, posługuje się pojęciem lokalu jako podstawowym przedmiotem służącym zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych jednostki (gospodarstwa domowego). Pod pojęciem lokalu uopl rozumie lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wycieczkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wycieczkowych (art. 2 ust. 1 pkt 4 uopl). Co więcej, ustawa nadto rozróżnia szczególne kategorie lokali (mieszkalnych): lokal socjalny oraz lokal zamienny, a także odrębną — zdawałoby się — kategorię „tymczasowego pomieszczenia”. Przez lokal socjalny należy rozumieć

lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie (art. 2 ust. 1 pkt 5 uopl).

Lokalem zamiennym jest z kolei

lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego — 20 m² tej powierzchni (art. 2 ust. 1 pkt 6 uopl).

Tymczasowe pomieszczenie to

pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem, oświetlenie naturalne i elektryczne, możliwość ogrzewania, niezawilgocone przegrody budowlane oraz zapewniające możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków, zapewniające co najmniej 5 m² powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i w miarę możliwości znajdujące się w tej samej lub pobliskiej miejscowości, w której dotychczas zamieszkiwały osoby przekwaterowywane.

Tym samym tymczasowe pomieszczenie odróżnione jest od lokalu socjalnego nie tyle kryterium standardu powierzchni mieszkalnej przypadającej na jednego mieszkańca (minimum 5 m²), ile charakterem i standardem całości budynku, budowli czy innej konstrukcji, w której pomieszczenie się mieści.

Żaden z przepisów uopl nie definiuje ani samego pojęcia lokalu (w domyśle „lokalu mieszkalnego”), ani „pomieszczenia”. Na marginesie można zauważyć,

że pojęcia lokalu nie definiuje też Kodeks cywilny¹⁵, w tym przepisy art. 680 n., nowelizowane przez uopl.

Definicja pojęcia lokalu na gruncie obowiązujących przepisów znajduje się w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali (dalej jako uwl)¹⁶. Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych¹⁷. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Dalej, zgodnie z art. 2 ust. 4, do lokalu mogą przynależeć, jako jego części składowe, pomieszczenia, choćby nawet do niego bezpośrednio nie przylegały lub były położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal, a w szczególności: piwnica, strych, komórka, określane przez ustawę „pomieszczeniami przynależnymi”). Ustawa o własności lokali zastrzega, że przywołana definicja skonstruowana jest wyłącznie na potrzeby tej ustawy (art. 2 ust. 2 uwl).

W przeszłości przepisy w omawianym zakresie określane były „prawem lokalowym”, za sprawą ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku Prawo lokalowe¹⁸ oraz poprzednio obowiązujących przepisów. Wymieniona ustawa definiowała pojęcia: lokalu mieszkalnego (art. 5 ust. 1 ustawy) i lokalu użytkowego (art. 5 ust. 3), a także wprowadzała pojęcia: zamiennego lokalu mieszkalnego (art. 6 ust. 1) oraz zastępczego pomieszczenia mieszkalnego (art. 7 ust. 1). Zarówno lokal mieszkalny, jak i lokal użytkowy winny być „samodzielnymi lokalami”. Pojęcie „samodzielnego lokalu mieszkalnego” zdefiniowane było przez ustawę Prawo lokalowe jako „wydzielony w obrębie budynku trwałymi ścianami zespół izb łącznie z pomieszczeniami pomocniczymi, w którym zamieszkiwanie nie wymaga korzystania z pomieszczeń znajdujących się w innym lokalu” (art. 5 ust. 2 ustawy).

Wcześniejsze przepisy, jak ustawa z dnia 30 stycznia 1959 roku Prawo lokalowe¹⁹, dekret z dnia 28 lipca 1948 roku o najmie lokali²⁰ czy dekret z dnia 21 grudnia 1945 roku o publicznej gospodarce lokalami²¹, także nie definiowały pojęcia lokalu. Definicja pojęcia lokalu znajdowała się w rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 roku o własności lokali²².

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 121).

¹⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903 ze zm.

¹⁷ Zob. A. Doliwa, *op. cit.*, s. 588 n.

¹⁸ Dz. U. Nr 14, poz. 84 ze zm.

¹⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 1962 r., Nr 47, poz. 227.

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 1958 r., Nr 50, poz. 243.

²¹ Tekst jedn. Dz. U. z 1950 r., Nr 36, poz. 343.

²² Dz. U. Nr 94, poz. 848 ze zm.

Siatkę pojęciową w szeroko rozumianej sferze mieszkaniowej dodatkowo wzbogacają (czy można powiedzieć — komplikują) pojęcia wprowadzane odrębnymi ustawami. I tak, ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (dalej jako ups)²³ w art. 53 ust. 1–4 używa terminu „mieszkanie chronione”. Zgodnie z wymienionymi przepisami

mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę; mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną (art. 53 ust. 2 ups).

Pobyt w mieszkaniu chronionym może być przyznany, zgodnie z art. 53 ust. 1 ups, osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Gospodarowanie mieszkaniami chronionymi może być prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub organizację pożytku publicznego (art. 53 ust. 3 ups)²⁴. Pojęcia mieszkania chronionego używa także ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych²⁵. Wymieniona ustawa odsyła w tym zakresie do definicji z ustawy o pomocy społecznej (art. 2 pkt 4 ups).

Jednocześnie ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych wprowadza pojęcia noclegowni i domu dla bezdomnych. Przez noclegownię należy rozumieć „budynek lub wyodrębnione części budynku, przeznaczone do udzielania noclegu osobom bezdomnych, wraz z pomieszczeniami pomocniczymi niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania noclegowni” (art. 2 ust. 2 ustawy). Z kolei przez dom dla bezdomnych należy rozumieć „budynek lub wyodrębnione części budynku, przeznaczone do udzielania całodobowego schronienia osobom bezdomnym, wraz z pomieszczeniami pomocniczymi niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania domu dla bezdomnych” (art. 2 ust. 3).

²³ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

²⁴ Szczegółowe zasady dotyczące rodzaju i zakresu wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych oraz warunki kierowania i pobytu w mieszkaniach chronionych reguluje rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych (Dz. U. z 2012 r., poz. 305).

²⁵ Dz. U. Nr 251, poz. 1844 ze zm.

JEDNOSTKI ZOBOWIĄZANE DO ZASPOKAJANIA POTRZEB MIESZKANIOWYCH WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Należy zauważyć, że pośród jednostek samorządu terytorialnego zasadniczo jedynie na gminie ciąży prawny obowiązek odpowiednio rozumianego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (ludności).

Powiat, zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, co prawda, wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym między innymi w zakresie gospodarki nieruchomościami (art. 4 ust. 1 pkt 10 usp), jednak brak jest wyraźnego wskazania (wyróżnienia) także gospodarki mieszkaniowej.

Z kolei województwo (samorząd województwa) pośród swych zadań o charakterze wojewódzkim nie ma nawet wyraźnie wskazanego zadania polegającego na gospodarce nieruchomościami (art. 14 ust. 1 usw).

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, pośród których w szczególności ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym wskazuje gospodarkę nieruchomościami (art. 7 ust. 1 pkt 1 usg) oraz gminne budownictwo mieszkaniowe (art. 7 ust. 1 pkt 7). Zgodnie z art. 7 ust. 2 usg to ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy²⁶. Ani gospodarka nieruchomościami, ani gminne budownictwo mieszkaniowe nie należą do zadań obowiązkowych gminy.

Zadanie polegające *expressis verbis* na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa sformułowane zostało w Konstytucji RP, art. 75 ust. 1. Zgodnie z przywołanym przepisem

władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Tym samym Konstytucja definiuje jeden z istotnych współczesnych problemów społecznych, nakazując państwu prowadzenie odpowiedniej polityki w tym zakresie²⁷. Z kolei art. 75 ust. 2 Konstytucji nakłada na ustawodawcę obowiązek wydania przepisów ustawowych regulujących ochronę praw lokatorów. Podkreślenia wymaga, że wymienione przepisy ustawy zasadniczej nie ustanawiają szczególnego prawa podmiotowego do mieszkania (lokalu mieszkalnego) czy

²⁶ Zob. na temat zadań własnych o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym w: I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządowego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 430 n. Zob. nadto P. Dobosz, *op. cit.*, s. 175–177.

²⁷ Por. W. Skrzydło, *Komentarz do art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (stan prawny na 1.03.2013, LEX OMEGA).

„prawa do lokalu”²⁸. Niemniej Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał w swym orzecznictwie doniosłość art. 75 Konstytucji, wskazując, że „prawo do mieszkania” stanowi rzeczywistą determinantę godności i standardu życia człowieka. W konsekwencji zakres ochrony tego prawa powinien być odpowiednio wysoki, wyznacza on bowiem poziom rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa. Według Trybunału obowiązek zapewnienia minimalnego standardu ochrony interesów lokatorów sięga podstawowych założeń aksjologicznych polskiego systemu prawnego (w szczególności niezbywalnej godności człowieka, art. 30 Konstytucji). Dlatego prowadzenie polityki mieszkaniowej, wspieranie starań obywateli o mieszkanie oraz tworzenie publicznego zasobu mieszkaniowego i gospodarowanie nim stanowi jeden z podstawowych obowiązków władzy publicznej²⁹.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowi realizację obowiązku z art. 75 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawa ta w art. 4 ust. 1 adresuje do gminy zadanie „tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty”³⁰. Zadanie to już *prima vista*, z językowego punktu widzenia, wydaje się nie być tożsame z zadaniem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej³¹. Analiza całości art. 4 uopl prowadzi do wniosku, że w obecnym stanie prawnym gmina ma obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jedynie osób o niskich dochodach oraz osób realnie potrzebujących zaspokojenia tej potrzeby (zasadniczo także osób ubogich)³².

Zadanie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Wymaga podkreślenia, że gmina została obdarzona nie tyle kluczową rolą w omawianym zakresie, ile nałożono na nią obowiązek na zasadzie wyłączności³³. Żaden inny podmiot publiczny w pol-

²⁸ Zob. m.in. wyroki WSA w Warszawie: z dnia 7 lipca 2011 r., II SA/Wa 1790/10 (LEX nr 1260144) czy z dnia 13 kwietnia 2012 r. II SA/Wa 2715/11 (LEX nr 1145930).

²⁹ Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98 (OTK ZU nr 1/2000, poz. 3) oraz z dnia 19 kwietnia 2005 r., K 4/05 (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37).

³⁰ Słusznie zwraca się uwagę w literaturze, że zadanie to winno być nałożone na gminę ustawą o samorządzie gminnym. Zob. E. Bończyk-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2013, s. 89.

³¹ Zamiennie zdaje się traktować wymienione obowiązki M.J. Nowak, *op. cit.* (np. s. 28).

³² Zob. E. Bończyk-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 90, porównując brzmienie art. 4 ust. 1 uopl do art. 4 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 1998 r., Nr 120, poz. 787 ze zm.). Sformułowanie, zgodnie z którym gmina miała zadanie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty, mogło sugerować obowiązek gminy dostarczenia mieszkania (lokalu mieszkalnego) każdemu, kto miał taką potrzebę. Zob. nadto: R. Dzięczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, wyd. 5, Warszawa 2012, s. 154–155 oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 czerwca 2006 r., II SA/Sz 304/06 (LEX nr 1955768).

³³ M.J. Nowak, *op. cit.*, s. 29, pisze: „Kluczową rolę w gospodarce mieszkaniowej ustawodawca przyznał gminie”.

skim systemie prawnym takim obowiązkiem nie został obciążony. Zgodnie z uopl gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 uopl)³⁴. Z kolei w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie albo noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe, chyba że pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia (art. 4 ust. 2a uopl).

SPOSOBY PROWADZENIA GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ. MOŻLIWOŚCI I FORMY WSPÓŁDZIAŁANIA GMINY Z INNYMI PODMIOTAMI

Gmina wykonuje nałożone na nią zadanie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej rozumiane jako: zadanie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty (art. 4 ust. 1 uopl), obowiązek dostarczania lokali socjalnych i lokali zamiennych na warunkach określonych w ustawie, obowiązek dostarczania lokali mieszkalnych mieszkańcom o niskich dochodach (art. art. 4 ust. 2 uopl) oraz obowiązek zapewnienia tymczasowego pomieszczenia albo noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu³⁵ (art. 4 ust. 2a), wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (art. 4 ust. 3).

Jak wynika z analizy art. 4 ust. 3 uopl, realizacja zadania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest możliwa na trzy sposoby: po pierwsze, gmina może w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty gospodarować własnymi zasobami mieszkaniowymi (realizacja zadania własnymi środkami), po drugie, gmina może w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty posłużyć się cudzymi zasobami mieszkaniowymi (*outsourcing* w omawianym zakresie), po trzecie, gmina może realizować przedmiotowe zadania zarówno przy wykorzystaniu własnego zasobu mieszkaniowego, jak i z wykorzystaniem cudzych zasobów (sposób o charakterze mieszanym)³⁶.

Fakultatywny charakter sposobu realizacji przedmiotowego zadania (zadań) znajduje swoje podkreślenie w art. 20 ust. 1 uopl. Zgodnie tym przepisem „w celu

³⁴ Zob. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 czerwca 2011 r., II SA/Go 239/11 (LEX nr 821045).

³⁵ Zob. art. 1046 § 4 Kodeksu postępowania cywilnego, chyba że pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia (art. 4 ust. 2a uopl).

³⁶ Por. E. Bończyk-Kucharczyk, *op. cit.*, s. 93–94. Zob. nadto A. Doliwa, *op. cit.*, s. 160, 261–263.

realizacji zadań, o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy”. Co więcej, dalej art. 20 ust. 2a wskazanej ustawy stanowi, że „w celu wykonywania zadań, o których mowa w art. 4, gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód”³⁷.

Zgodnie z art. 1 ustawy o gospodarce komunalnej ustawa określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 1 ust. 1). Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 1 ust. 2). Należy zauważyć, że jak wynika z analizy treści zadań nałożonych na gminę przez art. 4 ust. 1, 2 i 2a uopł oraz przez art. 7 ust. 1 pkt 7 usg (gminne budownictwo mieszkaniowe), zadania te, także aktualnie, dotyczą zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności i obejmują usługi powszechnie dostępne, każdy bowiem, kto spełnia ustawowo określone warunki, ma prawnie zagwarantowany dostęp do dobra w postaci lokalu mieszkalnego³⁸. Tym samym zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty, w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów, jako zadanie o charakterze użyteczności publicznej wiąże się z dostępem do określonej infrastruktury. W tym zaś przypadku chodzi zarówno o infrastrukturę techniczną (budynki, budowle wraz z urządzeniami), jak i infrastrukturę społeczną³⁹.

Realizacja zadań własnych gminy z art. 4 ust. 1, 2 i 2a uopł, ale także z art. 7 ust. 1 pkt 7 usg, może następować w formie samorządowych zakładów budżetowych lub spółek prawa handlowego (art. 2 ugk). Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do spółek o wymienionych formach. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴⁰ (dalej jako uppp; art. 9 ust. 2 ustawy).

W zakresie formy możliwe jest więc prowadzenie gospodarki mieszkaniowej przez gminę bądź przez samorządowy zakład budżetowy⁴¹, bądź przez spółkę

³⁷ Por. m.in. A. Doliwa, *op. cit.*, s. 263.

³⁸ Zob. obszerne wywody na temat zadań o charakterze użyteczności publicznej w: M. Szydło, *op. cit.*, s. 132 n., szczególnie s. 138.

³⁹ Por. E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 21–22. Zob. nadto M. Szydło, *op. cit.*, s. 139–142.

⁴⁰ Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 ze zm.

⁴¹ Zob. art. 14–17 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [(dalej jako ufp) tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.]. Zgodnie z art. 14 pkt 1 ufp: „Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie: 1. gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi [...] — mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe”.

z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkę akcyjną. Gmina może także przystępować do istniejących spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i akcyjnych. Wskazany w omawianym przepisie katalog spółek, które gmina może utworzyć bądź do których może przystąpić, ma charakter zamknięty⁴².

Ponadto w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności powołano do życia towarzystwa budownictwa społecznego⁴³. Towarzystwa mogą być tworzone w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych bądź spółdzielni osób prawnych [zamknięty katalog — reglamentacja formy organizacyjno-prawnej, art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (dalej jako unfpbm⁴⁴)]⁴⁵. Udziałowcami, akcjonariuszami czy członkami spółdzielni mogą być różne podmioty — zarówno gminy, jak i inne osoby. W konsekwencji towarzystwa budownictwa społecznego mogą stanowić formę współdziałania publiczno-prywatnego w zakresie gospodarki mieszkaniowej⁴⁶.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 unfpbm przedmiotem działania towarzystwa jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu oraz — na zasadzie fakultatywności — nabywanie gotowych budynków mieszkalnych, przeprowadzanie remontów i modernizacji obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu, wynajmowanie lokali użytkowe znajdujących się w budynkach towarzystwa, sprawowanie zarządu budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi własności towarzystwa (na podstawie umów zlecenia). Ponadto, zgodnie z art. 30a ust. 1 ustawy, towarzystwo może wynająć lokal mieszkalny powiatowi, gminie lub związkowi międzygminnemu w celu podnajmowania tego lokalu osobie fizycznej, prowadzenia w nim mieszkania chronionego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub ulokowania w nim placówki opiekuńczo-wychowawczej. Zasady współdziałania towarzystwa z gminą lub gminami określa umowa (art. 31 zdanie drugie unfpbm). Podkreślenia wymaga, że lokale mieszkalne towarzystw budownictwa społecz-

⁴² Zob. szczegółowe rozważania w tym zakresie w: M. Szydło, *op. cit.*, s. 367 n. Zob. odmienne stanowisko, zgodnie z którym gmina może zakładać także spółki osobowe prawa handlowego w: C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 81. Z poglądem M. Szydły w znacznej części zgadza się J.J. Zięty w: *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 91–93 (zob. zawarte tam szczegółowe wywody).

⁴³ Por. m.in. M. Pawełczyk, P. Sokal, *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 25.

⁴⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 255.

⁴⁵ Zob. A. Doliwa, *op. cit.*, s. 844–845.

⁴⁶ Niestety, z reguły w towarzystwach budownictwa społecznego dominuje kapitał publiczny. Dla przykładu, udziałowcem większościowym w Poznańskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego (PTBS sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu) jest Miasto Poznań (99,9887% kapitału zakładowego), zob. http://www.ptbs.pl/www/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=1 [dostęp: 27.06.2014].

nego nie wchodzi w skład mieszkaniowych zasobów gmin⁴⁷. W konsekwencji należy zauważyć, że rola i zadania tak zwanego budownictwa społecznego jest niejako niezależna od zadań i obowiązków gmin. Ich realizacja przebiega równolegle, niemniej można mówić o „przyjaznej koegzystencji”.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, gmina na każdym etapie gospodarki mieszkaniowej (poza sferę koncepcyjną w zakresie kształtowania polityki mieszkaniowej) może realizować nałożone na nią zadania bądź samodzielnie, bądź poprzez powierzenie ich realizacji innym podmiotom (art. 3 ust.1 ugk)⁴⁸. Powierzenie to może nastąpić (w tym zakresie gmina cieszy się odpowiednią dyskrecją) także w trybie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym⁴⁹ czy w trybie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁵⁰ (w zakresie budownictwa mieszkaniowego). W szczególności w tych przypadkach zastosowanie mogą znaleźć szczególne modele partnerstwa publiczno-prywatnego jak: BOR (buduj–eksploatuj–odnawiaj koncesję, ang. *build–operate–renew*), DBFO (projektuj–buduj–finansuj–eksploatuj, ang. *design–build–finance–operate*), BOT (buduj–eksploatuj–przełącz, ang. *build–operate–transfer*), BOO (buduj–posiadaj–eksploatuj, ang. *build–own–operate*) czy BTL (buduj–przełącz–dzierżaw, ang. *build–transfer–lease*)⁵¹.

WNIOSKI

Jak wynika z przeprowadzonej analizy obowiązujących w Polsce przepisów, gospodarka mieszkaniowa w całej rozciągłości, to jest budownictwo mieszkaniowe, zarządzanie istniejącymi zasobami, w tym modernizacja i remonty istniejących zasobów oraz udostępnianie lokali zarówno wchodzących w skład własnych zasobów, jak i lokali należących do innych podmiotów osobom potrzebującym (gospodarstwom domowym z zasady o niskich dochodach; sfera podażowa), poza opracowywaniem właściwych planów wieloletnich i programów, regulacją zasad i kryteriów wynajmowania lokali oraz ustalaniem stawki czynszu najmu lokali (art. 21 ust. 1–5, art. 8 pkt 1 uopl), może być realizowana przez podmioty prywatne bądź przynajmniej z ich udziałem. Tak więc możliwe są także skrajne opcje — sytuacja, w której gmina realizuje ciężące na niej zadania i obowiązki wynikające z uopl oraz usg, to jest zadanie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty i obowiązki: dostarczania lokali socjalnych i lokali

⁴⁷ Por. A. Doliwa, *op. cit.*, s. 260, 262.

⁴⁸ Celowość takiego rozwiązania kwestionuje M. Szydło, *op. cit.*, s. 185–186.

⁴⁹ Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100 ze zm. Por. M. Szydło, *op. cit.*, s. 242 n.

⁵⁰ Dz. U. Nr 19, poz. 101 ze zm.

⁵¹ Por. I. Bojarska, *PPP — nowe przepisy nowe szanse dla zarządzających*, <http://www.budownictwo.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/ppp-nowe-przepisy-nowe-szanse-dla-zarządzających> [dostęp: 18.06.2014].

zamiennych na warunkach określonych w ustawie, dostarczania lokali mieszkalnych mieszkańcom o niskich dochodach i zapewnienia (wskazania) tymczasowego pomieszczenia albo noclegowni, schroniska lub innej placówki zapewniającej miejsca noclegowe w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu oraz ogólne zadanie realizacji budownictwa mieszkaniowego wyłącznie samodzielnie, przy wykorzystaniu jedynie własnych zasobów, a także taka sytuacja, w której gmina w całości wymienione zadania i obowiązki zleca podmiotowi czy podmiotom prywatnym w drodze umowy cywilnoprawnej (w tym w trybie uppp bądź w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi). Zakres podmiotowy kontrahenta gminy nie jest w żadnej z ustaw reglamentowany czy ograniczony w inny sposób⁵².

Poza rozważaniami niniejszej publikacji pozostało wiele istotnych zagadnień, które w pełni zasługują na omówienie, na przykład problematyka gospodarowania szczególnymi zasobami mieszkaniowymi, o odrębnym statusie prawnym, w postaci mieszkań chronionych, noclegowni, domów dla bezdomnych, w tym szczególnie formy wsparcia finansowego państwa w tym zakresie⁵³.

Należałoby także skupić uwagę na praktycznym funkcjonowaniu omawianych przepisów, to jest na analizie, jak w istocie — w jakiej formie i przy udziale czyjego kapitału — realizowana jest gospodarka mieszkaniowa różnych gmin w Polsce.

Wymienione zagadnienia winny stanowić przedmiot kolejnych badań i znaleźć swe odzwierciedlenie w odrębnej pozycji.

COMMUNE'S HOUSING DEVELOPMENT. DIFFERENT WAYS OF COOPERATION BETWEEN A PUBLIC AND A PRIVATE SECTOR OF ECONOMY

Summary

The article approaches the problem of housing development under the existing law in Poland. It defines both the material scope of the term "housing" and the personal scope of all units obliged under law to provide the inhabitants with a proper dwelling. Having analyzed the appropriate law, it is possible to state that housing, properly defined, is an obligatory task of a commune in Poland.

⁵² Zob. przykładowo art. 2 pkt 2 uppp, gdzie partnerem prywatnym może być każdy przedsiębiorca, w tym przedsiębiorca zagraniczny. O tyle jedynie zakres podmiotowy kontrahentów gminy ograniczony jest do przedsiębiorców.

⁵³ Zob. ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Zob. nadto: rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 183, poz. 1432) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1277 ze zm.).

Moreover, it belongs to the so-called tasks of a “public utility” character. Anyway, it must be underlined there is no universal right to housing either under Polish Constitution or under any act of the Parliament. A cooperation between a commune and a private sector in terms of housing development is possible in many ways. On the one hand, there is a possibility to shift the whole development to a private sector. It may happen under the contract. On the other hand, there is a possibility a commune undertakes the housing development exclusively, without any participation of a private sector. If a commune decides to cooperate with a private sector in the housing development area, there are different kinds of public-private partnerships available, and among them there are: BOR (Build-Operate-Renew), DBFO (Design-Build-Finance-Operate), BOT (Build-Operate-Transfer), BOO (Build-Own-Operate), or BTL (Build-Transfer-Lease).