

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 11/2025

Polityka mieszkaniowa gminy jako przejaw jej samodzielności na przykładzie gminnych programów mieszkaniowych z powolnym dojściem do prawa własności lokalu mieszkalnego

Dr hab. Dominik Tyrawa

Wstęp

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, realizuje wiele zadań, zarówno własnych, jak i zleconych. Zadania te mają różnoraki charakter. Ich cechą wspólną jest działanie na rzecz zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej.

Realizacja tychże zadań bardzo często odbywa się na podstawie lokalnych polityk o charakterze rodzajowym, które rozumiane są jako programy odzwierciedlające specyfikę danej wspólnoty samorządowej. Przykładem szczególnych w tym zakresie będą polityki mieszkaniowe – wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, będące projekcją polityki gminnej, realizowaną przez prezydentów miast, burmistrzów i wójtów. Każdorazowo mają one charakter autonomiczny, gdyż odzwierciedlają samodzielność danej gminy, a przede wszystkim jej specyfikę. Ustawodawca wskazuje w tym zakresie zagadnienia o charakterze obligatoryjnym, które nie mogą być pominięte, choć należy pamiętać, że elementy te nie są wyczerpujące. Mamy do czynienia w tym przypadku z katalogiem otwartym, co upoważnia gminy do rozwinięcia i wprowadzenia jeszcze innych dodatkowych warunków.

Odmienności w politykach lokalnych wynikają z charakteru gminy, to jest: jej wielkości, liczby mieszkańców, tego, czy mamy do czynienia z gminą miejską, czy wiejską, zamożności lub też z innych problemów społecznych czy ekonomicznych, które trapią daną wspólnotę samorządową. Jednocześnie należy zauważyć, że każdorazowo gmina buduje swój potencjał rozwojowy na mieszkańcach. Dlatego też tak ważne będą działania na rzecz utrzymania dotychczasowej liczby mieszkańców, jak i przyciągnięcia nowych.

Opracowanie to ma za zadanie wskazanie istoty i specyfiki gminnych programów mieszkaniowych, w ramach których ich uczestnicy nabywają prawo własności nieruchomości, w ramach tzw. powolnego dojścia do prawa własności. Programy o tej specyfice nie są dookreślone i regulowane na szczeblu ustawowym. Ich źródłem są akty prawa miejscowego, a cechą charakterystyczną tychże programów jest ich autonomiczny charakter, odzwierciedlający zarówno lokalną specyfikę gminy, jak i potrzeby mieszkańców. Ponadto należy zauważyć, że materiał źródłowy związany z tą problematyką ma charakter ograniczony. Opracowanie zostało oparte na danych o

charakterze publicznym dotyczących gmin, które zdecydowały się na realizację takich programów.

Rozważania z zakresu tytułowego problemu przeprowadzono na podstawie rozwiązań prawnych i organizacyjnych następujących gmin: Ostrów Wielkopolski, Michałowo, Mikołajki, Piecki, Ryn, Stalowa Wola, Szczurzyn oraz Wydmyny.

Potrzeba mieszkania

Zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej (potrzeby mieszkania) jest jedną z fundamentalnych potrzeb człowieka. Słuszne w tym zakresie będzie odwołanie się do psychologii i teorii A. Masłowa, która określana jest jako teoria samorealizacji. Teorię tę zalicza się do podejścia humanistycznego, wedle którego człowiek jest istotą, która dąży do samorealizacji, a głównym motywem działań są właśnie jej potrzeby. Wskazany autor opisuje je poprzez tzw. piramidę. Podstawę tej piramidy tworzą potrzeby fizjologiczne, a jako ich przykłady wskazuje się potrzeby: pożywienia, odzieży, prokreacji czy właśnie mieszkania. Charakter tychże potrzeb powoduje, że oddziałują one najsilniej na człowieka, co powoduje, że człowiek odczuwa najsilniejszą potrzebę ich zaspokojenia. W skrajnych sytuacjach te potrzeby potrafią zdominować człowieka, zawładnąć nim, co może prowadzić do sytuacji, w której to ich zaspokojenie jest równoznaczne z narażeniem innych potrzeb na szwank. Słuszne wydaje się stwierdzenie, że niezaspokojenie potrzeb pierwotnych powoduje, że inne potrzeby, wyższego rzędu, są marginalizowane lub wręcz chęć ich zaspokojenia zanika. Przykładem będzie sytuacja utraty mieszkania, np. w wyniku zdarzeń nagłych: pożaru, powodzi czy trzęsienia ziemi. Osoba, która tego doświadczyła, raczej nie będzie zainteresowana np. zwiedzaniem muzeum, choć możliwe jest wskazanie wyjątków w tym zakresie, ale będą miały one marginalne znaczenie.

Opisując tę problematykę, należy pamiętać, że potrzeby biologiczne są konieczne do przetrwania organizmu, a potrzeby psychologiczne będą aktywowane dopiero wówczas, gdy te pierwsze zostaną zaspokojone. Ich gradacja jest umowna, niemniej należy przyjąć, że najpierw będziemy mieli do czynienia z progresywnym zaspokajaniem podstawowych potrzeb, a potem dopiero, wykorzystując talenty i zdolności, człowiek będzie dążył do zaspokojenia innych potrzeb. Zaspokajanie ich nie jest ze sobą sprzeczne, dochodzi tu bowiem do wzajemnego ich uzupełniania się, to zaś wpisuje się w rozwój człowieka. Poszukując prawnych źródeł realizacji potrzeby mieszkania, będziemy musieli wyraźnie nawiązać do podstaw aksjologicznych leżących u przyczyn takiego, a nie innego sformułowania obowiązujących norm i przepisów prawnych.

Konstytucyjne podstawy polityki mieszkaniowej

Problematykę tę należy zacząć charakteryzować, odwołując się do norm i przepisów zawartych w ustawie zasadniczej, w której wyraźnie zaznaczono, że: „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”.

Zacytowany przepis ma charakter ogólny. Jednocześnie należy podkreślić, że ujęcie tej problematyki w najwyższym akcie prawnym prawa polskiego jest wypadkową problemów mieszkaniowych charakterystycznych dla naszego kraju. Choć daleko do ich rozwiązania, to waga społeczna tego problemu jest ta wyraźna, że nie mógł on nie znaleźć odzworowania w Konstytucji. Głównym problemem jest ograniczona dostępność do mieszkań dla ludzi młodych. Do tego dochodzą ciągłe niedobory w zakresie powstawania nowych lokali mieszkalnych, skupowanie nowo powstałych lokali w celach inwestycyjnych czy wręcz spekulacyjnych, co ogranicza ich dostępność, wysokie koszty zakupu, ale też utrzymania takiego mieszkania czy też rażąca

dysproporcja w zakresie realizacji inwestycji – większość z nich realizowana jest w dużych ośrodkach miejskich lub gminach ościennych, brakuje takich inwestycji w mniejszych miejscowościach.

Wskazany przepis nie statuuje prawa do mieszkania, nie nadaje mu charakteru prawa podmiotowego. Mamy w tym zakresie sformułowane strategiczne priorytety polityki państwa, bez przesądzenia o sposobie realizacji tychże polityk. Ponadto przepis ten nie zobowiązuje państwa do zagwarantowania mieszkania każdemu obywatelowi. Norma ta określa cele działania państwa w zakresie polityki mieszkaniowej, a także wylicza przykładowe środki służące ich realizacji. Szczegółowo należy w tym zakresie wskazać przeciwdziałanie bezdomności, z poszanowaniem godności osoby ludzkiej (bezdomność, jako zjawisko społeczne, w sposób daleko idący ją narusza), wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, polegające na budowie lokali socjalnych oraz adaptacji istniejących lokali na cele socjalne, a także popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Wskazane wyliczenie należy rozumieć jako minimum obowiązków państwa (organów władzy publicznej).

Użycie przez ustrojodawcę w art. 75 ust. 1 Konstytucji stwierdzenia, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych realizowane jest przez władze publiczne, powoduje, że cytowana norma konstytucyjna odnosić się będzie nie tylko do państwa i jego organów, na szczeblu administracji rządowej, lecz także do samorządu terytorialnego. Czynności z tego zakresu mogą mieć charakter pośredni (np. ulgi podatkowe) lub bezpośredni (np. dopłaty). Podmiotami zobowiązanymi do działania w tym zakresie będą zarówno organy stanowiące prawo, jak i organy prawo stosujące, w tym sądy i organy administracyjne (czyli także jednostki samorządu terytorialnego). Możliwe jest rozciągnięcie tego zobowiązania na podmioty prywatne, jakimi są spółdzielnie mieszkaniowe, z racji ich szczególnego statusu prawnego, stanowiącego „jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki”. Rola tych podmiotów będzie miała charakter instrumentalny. Niedopuszczalne będzie przenoszenie realizacji tychże obowiązków w całości na osoby prywatne bądź też realizowanie ich z naruszeniem dotychczasowych praw właścicielskich spółdzielni mieszkaniowych.

Zacytowania wymaga stwierdzenie, że „rolą państwa nie jest wyręczanie jednostek w podejmowaniu starań o własne mieszkanie. Ma ono natomiast stworzyć optymalne warunki w tym zakresie. Może to być realizowane na różne sposoby, przede wszystkim poprzez dostępność kredytów, ulgi i preferencje podatkowe czy rozwiązania zachęcające do nabywania mieszkań na własność, dotąd zajmowanych na podstawie mniej trwałych – niż własność – stosunków prawnych (np. ograniczonych praw rzeczowych)”. Odzworowaniem takiego stwierdzenia będą programy rządowe, takie jak: „Rodzina na Swoim”, „Mieszkanie dla Młodych”, „Mieszkanie Plus”, „Mieszkanie dla Rozwoju” czy „Mieszkanie na Start” czy też „Pierwsze Mieszkanie”. Programy te wspomagają możliwość zakupu nieruchomości za gotówkę.

Inną płaszczyznę stanowią formy, które można określić jako hybrydowe, a w których mamy do czynienia z udziałem Skarbu Państwa, Krajowego Zasobu Nieruchomości oraz jednostek samorządu terytorialnego. Przykładem takiej współpracy historycznie były Towarzystwa Budownictwa Społecznego, a obecnie są to Społecznie Inicjatywy Mieszkaniowe czy też formy kooperatyw mieszkaniowych.

Wielość programów, jak też form wspomagających uzyskanie lokalu mieszkalnego na własność, co wydaje się jest celem zachowania stabilności życia jednostki czy jej rodziny, oraz ciągłe zmiany w tym zakresie pozwalają stwierdzić, że jak dotychczas żaden z tych programów nie spełnił swojej roli oraz że istnieją ciągle niezaspokojone potrzeby indywidualne w tym zakresie. Próżnię te mogą próbować wypełnić gminy, podejmując stosowne działania w tym zakresie.

Nie bez przyczyny to właśnie gminie ustawodawca przyznał kluczową rolę w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców, a co za tym idzie – pozostawił w tym zakresie dosyć sporą samodzielność, nie dookreślając ram działania, które ograniczałyby czy wręcz uniemożliwiały realizację zadań w tym zakresie. Zadania gminy, wyliczając je w sposób przykładowy, wskazuje art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez gminy koreluje ze zobowiązaniem w zakresie „gminnego budownictwa mieszkaniowego”, jak dotychczas dookreślonego hasłowo w art. 7 ust. 1 pkt 7, w sposób niesprecyzowany, jeśli chodzi o treść, zakres czy instrumenty wykorzystywane do realizacji tego zadania. Zaspokajanie wskazanej potrzeby powinno odbywać się na dwa sposoby – z wykorzystaniem już istniejącej infrastruktury mieszkaniowej oraz poprzez budowę nowych budynków mieszkaniowych. Tak więc działanie w zakresie budownictwa mieszkaniowego będzie jednym z instrumentów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Ustawodawca skonkretyzował działanie gmin w zakresie polityki mieszkaniowej, precyzując instrumenty adresowane do osób najuboższych, potrzebujących, biednych, które nie są w stanie czy też nie mogą skorzystać z innych instrumentów. Formy te wynikają z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ustawa ta jako formy wykorzystywane do realizacji zadań ustawowych wskazuje: mieszkaniowy zasób gminny, lokale socjalne, lokale zamienne oraz pomieszczenia tymczasowe. W ramach instytucji pomocy społecznej także funkcjonują instrumenty w tym zakresie. W przypadku mieszkaniowego zasobu gminy mamy do czynienia z normami o charakterze mieszanym, publicznoprawnym (administracyjnym) i prywatnoprawnym (cywilnym), realizacją gminnej polityki mieszkaniowej oraz regulacją prawa miejscowego. W przypadku pozostałych form ustawodawca ogranicza samodzielność gminy w ten sposób, że dookreśla standard techniczny tego typu lokali. Przepisy, będące pokłosiem orzecznictwa, odgrywają zatem rolę gwarancyjną w zakresie zachowania minimalnej powierzchni tychże.

Jak już zostało wskazane, możliwe jest dookreślenie płaszczyzny, na której gminy będą mogły działać samodzielnie na rzecz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, czy to obecnych czy to przyszłych (potencjalnych) mieszkańców. Dookreślenie tej płaszczyzny powiązać można z zasadą decentralizacji, zgodnie z którą samorząd terytorialny wykonuje jedynie zadania przekazane mu ustawowo i nie ma prawa do samodzielnego kreowania dla siebie zadań publicznych. Realizacja zadań gminy zawsze następuje w ramach ustawowo przypisanych organom gminy kompetencji. Istotnym atrybutem decentralizacji jest samodzielność, gdyż podmioty administracji zdecentralizowanej są samodzielne, a ich samodzielność podlega sądowej ochronie, podmioty administracji scentralizowanej zaś takiego atrybutu nie posiadają. Można wręcz stwierdzić, że samodzielność to podstawowa konstrukcja, która charakteryzuje podmioty administracji w ustroju zdecentralizowanym.

Należy także zauważyć, że liczba zadań obowiązkowych gminy jest ograniczona, wynikają one de facto tylko z kilku ustaw, a wskazane zadanie zawierające się w stwierdzeniu o gminnym budownictwie mieszkaniowym ma charakter nieobowiązkowego zadania ustawowego.

Realizacja konstytucyjnej zasady decentralizacji w praktyce działania samorządu terytorialnego na przykładzie gminy znajduje odzwierciedlenie w samodzielności gminy w działaniu. Należy zauważyć, że z jednej strony gminy, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego, swoją aktywność winny ograniczać do zadań wyraźnie im powierzonych, z drugiej zaś strony ustawodawca, dookreślając te zadania, pozostawia swobodę w sprecyzowaniu instytucji i instrumentów realizacji takich

zadań. Przykładem będzie cytowane już zadanie w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego, którego istota jak dotychczas nie doczekała się szerszej refleksji naukowej. Ustawodawca pozostawia swoistą lukę w zakresie aparatu pojęciowego i treści tego pojęcia. Wydaje się, że z jednej strony luka ta winna być wypełniona, dookreślona, w celu zapewnienia bezpieczeństwa działania gminy w tym zakresie, z drugiej zaś strony można podejrzewać, że jest to działanie zamierzone ustawodawcy, ponieważ, po pierwsze, zadanie to ma charakter nieobowiązkowy – każda gmina samodzielnie decyduje, czy je wykonywać, czy też nie, oraz, po drugie, gmina samodzielnie decyduje, uwzględniając specyfikę lokalną, społeczno-ekonomiczną, jak to zadanie wykonywać.

Gminne programy mieszkaniowe

Opisując gminne programy mieszkaniowe z powolnym dojściem do prawa własności lokalu otrzymanego w ramach takiego programu, chciałbym poczynić jeszcze jedną refleksję ogólną, powiązaną z istotą i sensem tychże programów. Prowadzone badania naukowe, znajdujące konkretyzację zarówno w wygłoszonych referatach, jak i w opublikowanych artykułach naukowych (czy przedstawionych do druku), pozwalają stwierdzić, że programy te nie są znane, a co za tym idzie – dostrzegane przez przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego i samorządu terytorialnego. Programy te często utożsamia się z wspomnianymi już w tekście gminnymi politykami mieszkaniowymi i uznaje, że gminny program mieszkaniowy konkretyzuje i wykonuje gminną politykę mieszkaniową. Gminne polityki mieszkaniowe są szczególnym rodzajem polityk administracyjnych, te zaś są politykami szczególnymi państwa, oprócz np. polityk społecznych czy polityk gospodarczych. Polityka administracyjna jest zatem specyficznym rodzajem „polityk”, „planów”, „strategii”. W związku z tym należy zauważyć i podkreślić, że wyraźne rozgraniczenie i opisanie tych pojęć, instytucji i instrumentów je tworzących pozwoli wyeliminować problemy interpretacyjne, ale przede wszystkim zrozumieć, z czym mamy do czynienia.

Programy te noszą konkretną, autonomiczną nazwę własną, np. Gminny Program Budowy Mieszkań „Na swoim”, Gminny Program Budowy Mieszkań Komunalnych „Dla systematycznych” czy też „Z perspektywą w Stalowej Woli”.

Opisując gminne programy mieszkaniowe, trzeba także podkreślić ich odmienności, wynikające z samodzielności gmin. Są one odzwierciedleniem również tego, że brakuje regulacji ustawowej, która w minimalnym choć stopniu dookreślałaby ramy prawne i organizacyjne tychże programów. Nie wolno także pomijać kwestii, że oprócz gminnych programów mieszkaniowych z powolnym dojściem do prawa własności funkcjonują także inne autonomiczne programy, w których istotą jest tylko i wyłącznie najem lokalu mieszkalnego, bez prawa jego wykupu.

Dopełnienie problemów z diagnozą programów stanowi ograniczony materiał źródłowy. Prowadząc badania w tym zakresie, skierowałem stosowne pytania o te programy do części gmin w Polsce (docelowo będą to wszystkie gminy), ale odpowiedź zwrotna w tej kwestii jest bardzo ograniczona. To powoduje, że podstawowym źródłem tego opracowania jest analiza stosownych aktów normatywnych, aktów prawa miejscowego części gmin, realizujących takie programy, jak też informacji internetowych, choć nie są one kompletne i często rodzą kolejne pytania i wątpliwości.

Otwarta pozostaje odpowiedź, jak taki program winien być zainicjowany. Mamy w tym przypadku lukę prawną. Wydaje się, że realizacja takiego programu powinna być zapoczątkowana poprzez podjęcie uchwały przez radę gminy. Podstawą takiego działania będzie to, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W kontrze do takiego stwierdzenia można zauważyć, że nie ma przepisu prawa

materialnego, który wyraźnie wskazuje, że programy te powinny być inicjowane przez takie działania. To powoduje, że ich niepodjęcie nie powinno być uznane za naruszenie prawa, a decyzja, czy procedować ten akt, czy też nie, wpisuje się w samodzielność działania gminy. Otwarte w takim razie będzie pytanie o to, jaką formę prawną powinniśmy zastosować, jeśli nie zastosujemy formy uchwały do zainicjowania działania tego typu. Bez uregulowania tej kwestii na szczeblu ustawowym, a pomocniczo także w orzecznictwie, nie można jednoznacznie na nie odpowiedzieć. Właściwe wydaje się stwierdzenie, że brak ścisłych norm ustawowych wymaga ze strony gmin działania na podstawie istniejących norm i przepisów, co skutkuje pogłębieniem samodzielności i samorządności w tym zakresie, ale jednocześnie może być pułapką działania bez podstawy prawnej, czyli niespełnienia warunku legalności działania.

Kluczowym źródłem programów będą regulaminy je dookreślające. Zasadne wydawałoby się, aby był to akt o charakterze źródła prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy, najlepiej stosowna uchwała. W tym przypadku jednak znów można podnieść, że jest to kwestia nieuregulowana. W toku badań nie stwierdzono, aby gminy podejmowały osobne uchwały w zakresie regulaminów. Co do zasady akty te łączone są z uchwałami (zawierają się w nich), w których uregulowano zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminnego – akt taki stanowi załącznik do uchwały w tej sprawie. Jednocześnie należy podkreślić – cząstkowy wszakże, ale jednak istniejący – podgląd odmienny, zgodnie z którym regulamin przyznawania mieszkań w ramach programu nie powinien być łączony z wynajmowaniem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ten przykład również potwierdza konieczność dookreślenia tej kwestii na szczeblu ustawowym w celu usunięcia zagrożeń i nieścisłości dotyczących gminy, które chcą realizować te programy, a w których tak istotne kwestie dotyczące tych programów dookreślają akty niemające charakteru aktów powszechnie obowiązujących.

Ogólne założenia programu można – i wydaje się, że się powinno – powiązać z gminnym zasobem mieszkaniowym, do którego należą lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych (gminnych osób prawnych), którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem SIM, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Problem pojawia się wówczas, gdy gmina ma udziały w spółce, ale nie są to udziały w wysokości 100%, albo też w przypadku spółek córek, należących do jednoosobowych spółek gminnych. Także w tym wypadku kwestię tę winien dookreślić ustawodawca.

Gminy powierzają wykonanie i realizację programów spółkom gminnym (albo już istniejącym, albo specjalnie w tym celu powołanym). Takie rozwiązanie wydaje się trafne, ponieważ ryzyka programu ponosi podmiot samodzielny finansowo i organizacyjnie, podporządkowany jednak w zakresie kierunków swojego działania organowi wykonawczemu gminy. W tym miejscu można przytoczyć stwierdzenie, że „wszystkie spółki zależne od spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego obligatoryjnie muszą wykonywać tylko i wyłącznie taką działalność, która polega na realizowaniu zadań publicznych należących do zakresu właściwości ich macierzystych jednostek samorządu terytorialnego”. Właściwą formą prawną, która powinna być w tym celu wykorzystywana, powinna być spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna. W tym przypadku, co może wydać się zaskoczeniem, mamy podstawę normatywną dla takiego rozwiązania, gdyż zgodnie z art. 10 ust. 3 u.g.k. poza sferą użyteczności publicznej dopuszcza się działalność spółek ważnych dla rozwoju gminy prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, który może być związany (ale nie musi) z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości.

Kolejną kwestią, która wymaga dookreślenia, jest ustalenie zasad współpracy pomiędzy gminą a spółką w zakresie odpowiedzialności za wykonania programu poprzez umowę wykonawczą bądź też przez inną prawną formę, np. uchwałę o powierzenie zadań. Umowa taka powinna obejmować określenie: lokalizacji inwestycji (działka), istoty projektu budowlanego, zasad realizacji projektu, sprawowania nad inwestycją nadzoru inwestorskiego, raportowania, zakończenia projektu (jego okresu), oddania tak powstałego budynku w użytkowanie, a następnie utrzymania budynku i lokali oraz obsługi programu w wymiarze administracyjnym i księgowo-finansowym, nadzoru technicznego oraz obsługi prawnej. Problematyczne wydaje się dookreślenie tych kwestii uchwałą rady gminy w sprawie powierzenia takiej spółce zadań własnych gminy w sytuacji, gdy spółki otrzymają od gmin rekompensatę z tytułu świadczenia tychże usług. Kwestia ta winna być dookreślona przez ustawodawcę.

Lokal mieszkalny to dobro, które jest drogie i stosunkowo trudne do nabycia, ale także utrzymania. Dookreślenie zdolności finansowej potencjalnego najemcy to zagadnienie, które winno być uwzględniane w programach. Grupą docelową programów są osoby, które mają zbyt duże dochody na jednego mieszkańca prowadzonego gospodarstwa domowego, aby otrzymać pomoc gminną w ramach instytucji wywodzących się z u.ochr.pr.lok., i jednocześnie mogą mieć problemy z uzyskaniem kredytu bankowego na zakup mieszkania, czyli nie posiadać bankowej zdolności kredytowej, zwłaszcza że jest ona analizowana w sposób uproszczony. Wydaje się, że przyjęcie progu minimalnego i maksymalnego będzie zgodne z ideą takich programów, ale przede wszystkim będzie uzasadnione. Próg minimalny ma być gwarantem możliwości utrzymania takiego lokalu w okresie trwania najmu. Próg maksymalny także wydaje się koniecznością. Chodzi bowiem o to, by lokale te, powstając ze środków gminnych, nie stawały się elementem spekulacji czy docelowo przedmiotem handlu, a sam program nie stanowił elementu obejścia prawa i ukrytej formy prowadzenia działalności deweloperskiej. Dodatkowo wskazaną grupę docelową można rozszerzyć o aktualnych najemców lokali gminnych, którzy nie posiadają z tego tytułu (jak też z innych tytułów) zadłużenia i chcą np. zmienić lokalizację swojego miejsca zamieszkania bądź też zwiększyć swój osobisty komfort w tym zakresie.

Inne kryteria w zakresie doboru najemców (preferencje w zakresie osób, do których program jest adresowany) również mogą być dookreślone przez gminy. Przykładowo można wskazać: zamieszkiwanie na terenie danej gminy, brak tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego, domu lub nieruchomości gruntowej położonej na terenie danej gminy, posiadanie we wspólnym gospodarstwie domowym dziecka. Inna regulacja wskazuje, że pierwszeństwo w zasiedlaniu mieszkań i ich późniejszym nabyciu w ramach programu mają osoby niepełnosprawne, dotychczasowi najemcy lokali komunalnych i pozostałe osoby uprawnione do skorzystania z niego. Możliwe jest wskazanie preferencji w zakresie wieku potencjalnych uczestników programu. Należy zauważyć, że kryterium to może mieć charakter dyskryminujący, choć jednocześnie jest zrozumiałe z perspektywy ochrony interesów gminy, gdyż podstawą tychże programów jest także zwiększenie potencjału ludnościowego gminy, czyli przede wszystkim utrzymanie w niej lub przyciągnięcie do niej osób w wieku produkcyjnym.

Podmiot realizujący program winien ustalić zasady i czas trwania programu. Kluczowe będzie ustalenie możliwości wcześniejszego wykupu mieszkania, a także okresu maksymalnego, po którego upływie, z mocy prawa, na podstawie sporządzonego aktu notarialnego dotychczasowy lokator staje się właścicielem. Może to być okres 20, 25 lub 30 lat, z zastrzeżeniem, że gminy posiadają daleko posuniętą samodzielność w tym zakresie.

Dopełnieniem powyższych rozważań są kwestie szczegółowe odnoszące się do regulacji związanych z trwaniem programu. Przede wszystkim będą to problemy, z

którymi borykać będzie się spółka komunalna realizująca program w związku z wcześniejszym wykupem części lokali mieszkalnych. Kwestia ta wymaga osobnego opracowania, jak też dookreślenia przez ustawodawcę – na zasadach podobnych do tych, według których funkcjonują SIM-y.

Podsumowanie

Podsumowując, można sformułować następujące wnioski końcowe dotyczące gminnych programów mieszkaniowych jako specyficznej, autonomicznej formy zaspokajania mieszkaniowych potrzeb lokalnych.

Po pierwsze, mamy w tym przypadku do czynienia ze swoistą luką prawną. Ustawodawca nie doprecyzował bowiem ogólnych ram prawnych programów, w całości pozostawiając te kwestie gminom, jako potwierdzenie samodzielności tychże podmiotów, w ramach decentralizacji administracji publicznej. Z jednej strony można zrozumieć intencję ustawodawcy w ten sposób, że wskazane programy mają charakter incydentalny, co pozwala sformułować pytanie o sens regulowania kwestii marginalnych. Z drugiej zaś strony brak choćby ram prawnych, bez regulacji szczegółowych instytucji i instrumentów, stawia przed gminami, które chcą realizować takie programy, otwarte pytania o sposób ich realizacji i swoje ryzyka, włącznie z pytaniem o podstawę prawną takich aktywności. Również wiele problemów szczególnych związanych z nadzorem nad programem po rozpoczęciu jego realizacji, w tym po powstaniu budynku mieszkalnego, powoduje faktyczne problemy organizacyjne dla gmin czy dedykowanych dla tego programu spółek. Opracowanie to miało za zadanie przynajmniej częściowo rozwiązać te wątpliwości, jak też zaproponować bezpieczną ścieżkę postępowania.

Po drugie, oprócz wątpliwości prawnych podnieść należy także wątpliwości o charakterze faktycznym. W czasie przygotowania tego opracowania miałem problem z dotarciem do potwierdzonych i prawdziwych danych w zakresie beneficjentów programu. Przynajmniej częściowo w realizację programów zaangażowane są środki publiczne, choć nie należy pomijać bardzo dużego wkładu środków poczynionego przez pytanych najemców. To zaś pozwala postawić pytanie o nadzór czy kontrolę nad realizacją programów zarówno organów powołanych w tym celu, jak i choćby radnych wykonujących swoje ustawowe uprawnienia kontrolne.

Po trzecie, należy zauważyć, że przywołanie podstaw programu i ogólnych założeń nie oznacza jednocześnie, że program cieszył się zainteresowaniem i faktycznie został zrealizowany zarówno na poziomie rekrutacji, jak i spłaty istniejącego zobowiązania kredytowego. Informacja internetowa na ten temat jest nader skąpa, choć możliwe jest wskazanie gmin, które odniosły pozytywny rezultat w tym zakresie.

Po czwarte, opracowanie to miało przybliżyć istotę tychże programów. Ocenę zasadności ich prowadzenia, jak też efektywności pozostawiam czytelnikom i jednocześnie zapewniam o dalszych badaniach tych kwestii.

Literatura

- Binder C., Schobesberger T., The European Court of Human Rights and Social Rights – Emerging Trends in Jurisprudence, „Hungarian Yearbook of International Law and European Law” 2015, no. 1, s. 51–69.
- Bryx M., Finansowanie inwestycji mieszkaniowych, Warszawa 2001.
- Cendrowicz D., Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12, s. 60–70.
- Cendrowicz D., Wybrane aspekty pomocy społecznej dla osób bezdomnych na przykładzie mieszkań treningowych i wspomaganych, „Prawo i Więzy” 2024, nr 5, s. 399–413.
- Dżiczek R., Art. 21. Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, w: Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz, wyd. IX, LEX/el. 2025.
- Florczak-Wątor M., Art. 75. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, w: P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021.
- Florczak-Wątor M., Obowiązek ochrony beneficjentów prawa do mieszkania jako „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 169–184.
- Garlicki L., Derlatka M., Art. 75, w: M. Zubik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016.
- Izdebski J., Realizacja polityk publicznych przez administrację publiczną, „Zeszyty Naukowe KUL” 2018, nr 1, s. 221–231.
- Kiszluk K., Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze Mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej Państwa, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 3, s. 169–177.
- Kłosowska-Lasek K., Wpływ nauki polityki administracyjnej na prawo administracyjne i administrację publiczną, „Acta Iuridica Resoviensia” 2019, nr 26(107), s. 227–240.
- Korolewska M., Informacja na temat, jakie zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2013, nr 4, s. 244–267.
- Kosiński E., Gospodarka mieszkaniowa gminy. Formy współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, no. 3555, s. 159–172.
- Leoński Z., Polityka administracyjna (próba określenia), „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, nr 2, s. 53–62.
- Masłow A., Motywacja i osobowość, tłum. J. Radzicki, Warszawa 2009.
- Masłow A., W stronę psychologii istnienia, tłum. I. Wyrzykowska, Poznań 2004.
- M.J. Nowak, Gospodarka mieszkaniowa gminy, Warszawa 2014.
- Podkowiak J., Stosunki mieszkaniowe i ochrona praw lokatorów (art. 75 Konstytucji RP), w: tenże, Wolność umów i jej ograniczanie w świetle Konstytucji RP, Warszawa 2015.
- Romaniuk P., Polityka administracyjna w świetle wybranych środków nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego, „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, vol. 30, s. 397–418.
- Sanetra W., Prawo do pracy, polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy, w: M. Włodarczyk (red.), System prawa pracy, t. 8: Prawo rynku pracy, Warszawa 2018.
- Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2007.
- Szlachetko J.H., Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 45–50.

- Szreniawski P., Prawno-administracyjne zagadnienia ustrojowej polityki administracyjnej, Toruń 2012.
- Tyrawa D., Commercial operations of municipalities in housing development. On the conflict between self-reliance and serving people and sufficiency of law, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 3, s. 125–139.
- Tyrawa D., Gminne programy mieszkaniowe jako instrumenty wpływające na bezpieczeństwo lokalne, „Ius et Securitas” 2025, nr 1, s. 13–28.
- Tyrawa D., Gminny program mieszkaniowy – pojęcie, realizacja, adresaci, „Acta Iuridica Resoviensia” [w druku].
- Tyrawa D., Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych, „Prawo i Więź” 2023, nr 4, s. 671–687.
- Wierzbowski M., Prawo administracyjne, Warszawa 2009.
- Wojdył S., Obrót cywilnoprawny nieruchomościami w ramach kooperatyw mieszkaniowych, „Prawo i Więź” 2024, nr 5, s. 269–279.

Źródła prawa

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkaniowego, t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1440 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 725.
- Uchwała nr XXIX/249/13 Rady Miejskiej w Rynie z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ryn, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 4 czerwca 2013 r., poz. 2003.
- Uchwała nr XXXV/216/17 Rady Gminy Piecki z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piecki, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 czerwca 2017 r., poz. 2575 ze zm.
- Uchwała nr XXXIX/258/17 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rychwał, Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 30 listopada 2017 r., poz. 7810 ze zm.
- Uchwała nr XLII/495/2017 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski na lata 2018–2022”, Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 11 grudnia 2017 r., poz. 8365.
- Uchwała nr XXXVIII/268/2017 Rady Gminy Wydmyny z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wydmyny na lata 2018–2022, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 stycznia 2018 r., poz. 475.
- Uchwała nr XXI/178/20 Rady Miejskiej w Michałowie z dnia 24 września 2020 r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Michałowo, Dz.Urz. Woj. Podlaskiego z dnia 1 października 2020 r., poz. 4093.
- Uchwała nr 433/XXV/2020 Rady Miasta Płocka z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego

zasobu Gminy Miasto Płock, Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 2 grudnia 2020 r., poz. 11816 ze zm.

- Uchwała nr 206/XLII/21 Rady Miejskiej w Szczuczynie z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Szczuczyn na lata 2022–2030, Dz.Urz. Woj. Podlaskiego z dnia 3 grudnia 2021 r., poz. 4811 ze zm.
- Uchwała nr LV/687/2022 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 30 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stalowa Wola na lata 2022–2026, Dz.Urz. Woj. Podkarpackiego z dnia 13 października 2022 r., poz. 3649.
- Uchwała nr XLVII/35/2023 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 3 marca 2023 r. w sprawie „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Mikołajki na lata 2023–2027”, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 22 maja 2023 r., poz. 2929.

Orzecznictwo sądowe i administracyjne

- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, LEX nr 39282.
- Wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., P 8/99, LEX nr 44406.
- Wyrok TK z dnia 29 maja 2001 r., K 5/01, LEX nr 48040.
- Wyrok TK z dnia 29 września 2003 r., K 5/03, LEX nr 80985.
- Wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., K 32/05, LEX nr 358051.
- Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r., P 16/08, LEX nr 467442.
- Postanowienie TK z dnia 4 marca 2008 r., S 2/08, LEX nr 392307.
- Uchwała SN z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, LEX nr 40098.
- Wyrok SN z dnia 8 września 2020 r., V CSK 532/18, LEX nr 3051766.
- Wyrok NSA z dnia 30 marca 2002 r., II SA/Wr 1777/02, LEX nr 2964336.
- Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2010 r., I OSK 643/10, LEX nr 672922.
- Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OSK 1712/12, LEX nr 1360817.
- Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OSK 1713/12, LEX nr 1360818.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2017 r., III SA/Kr 397/17, LEX nr 2381414.
- Wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/Ke 619/19, LEX nr 2768238.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 marca 2020 r., III SA/GI 1102/19, LEX nr 3015326.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2021 r., II SA/GI 1431/20, LEX nr 3168190.
- Wyrok SO w Suwałkach z 18 lutego 2020 r., I Ca 460/19, LEX nr 2891839.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 stycznia 2016 r., LEX-I.4131.310.2015.MS, LEX nr 1982951.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 26 października 2020 r. NK-II.4131.110.2020.BG, LEX nr 3233922.

Inne

- <https://nowy.plock.eu/mieszkania-na-start/>, [data dostępu: 1.07.2025].

O AUTORZE

Dr hab. Dominik Tyrawa – adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, w Instytucie Nauk Prawnych, na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Swoje badania naukowe koncentruje na prawie administracyjnym i prawie samorządu terytorialnego, zwłaszcza w zakresie pojęcia prawnego bezpieczeństwa, prawa drogowego i działania samorządu terytorialnego. Radca prawny wykonujący zawód, w szczególności zajmujący się obsługą prawną gmin i spółek komunalnych, z doświadczeniem w zakresie zasiadania w radach nadzorczych spółek komunalnych.

STRESZCZENIE

Opracowanie to dotyczy jak dotychczas rzadko podejmowanej problematyki gminnych programów mieszkaniowych, w których ich uczestnicy nabywają prawo własności lokalu otrzymanego w ramach programu, partycypując w spłacie kredytu na tę inwestycji. W ramach realizacji tychże programów możliwe jest wskazanie problemów zarówno prawnych, jak i faktycznych. Milczenie ustawodawcy nie pomaga ich rozwiązać, co powoduje konieczność postawienia wielu pytań szczególnych w tym zakresie.

Słowa kluczowe

prawo samorządu terytorialnego, gmina, gminna polityka mieszkaniowa, samodzielność gminy, lokal mieszkalny z powolnym dojściem do prawa własności

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, czerwiec 2025

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL