

DOMINIK TYRAWA

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych

Meeting Housing Needs as the Goal of Municipal Housing Programs

One of the crucial tasks underlying administrative law is to serve people. This service has different dimensions, functions through different instruments and institutions, and touches different aspects of an individual's life. One of the activities in this field, poorly described in doctrine and analyzed in practice, aimed at satisfying housing needs, is the municipal housing program. The aim of this paper is to discuss this institution, which is implemented within the framework of the statutory tasks of the municipality, indicating the main value, which in this case will be the satisfaction of housing needs. In order to properly describe and present these instruments, an analysis was made of the rudimentary legal solutions of the Polish legal system relating to this institution and practical solutions aimed primarily at meeting housing needs.

DOMINIK TYRAWA, doktor habilitowany nauk prawnych, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID – 0000-0001-6385-9726, e-mail: dtyrawa@kul.pl

KEYWORDS: commune, commune tasks, housing needs, commune housing programs

SŁOWA KLUCZOWE: gmina, zadania gminy, potrzeby mieszkaniowe, gminne programy mieszkaniowe

1 | Wstęp

Potrzeby mieszkaniowe wpisują się nie tylko w normalne funkcjonowanie osoby ludzkiej w ramach dnia codziennego, ale przede wszystkim mamy w tym przypadku do czynienia z działaniem na rzecz poszanowania godności osoby ludzkiej. Jest to jedna płaszczyzna wskazanego problemu, drugą zaś jest wciąż niezaspokojony i ciągły popyt nakierowany na posiadanie własnego mieszkania. Problematyka ta dotyczy przede wszystkim młodych osób, które rozpoczynają dorosłe życie. Mamy w tym przypadku do czynienia z ważnym problemem socjologicznym, oddziałującym na różne wymiary życia społecznego w naszym kraju.

Jednym z istotnych zadań, jakie leży u podstaw prawa administracyjnego, jest służba człowiekowi. Służba ta ma różne wymiary, funkcjonuje przez różne instrumenty i instytucje, dotyczy różnych aspektów życia jednostki. Jednym ze słabo opisanych w doktrynie i przeanalizowanych w praktyce działań w tym zakresie, nakierowanych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, są gminne programy mieszkaniowe. Opracowanie to ma na celu omówienie tej instytucji, realizowanej w ramach zadań ustawowych gminy, wskazując główną wartość, jaką będzie w tym przypadku zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Aby we właściwy sposób opisać i przybliżyć te instrumenty dokonano analizy szczytkowych rozwiązań prawnych polskiego systemu prawnego odnoszących się do tej instytucji i praktycznych rozwiązań nakierowanych przede wszystkim na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych.

2 | Podstawy prawne zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Opisując instrumenty, przez które następuje zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, w pierwszej kolejności należy odnieść się do istoty samej potrzeby mieszkaniowej. Psychologia w tym zakresie, w odniesieniu do potrzeb ludzkich i ich hierarchii nawiązuje do teorii Masłowa, która określana jest jako teoria samorealizacji. Teorię tę zaliczyć można do podejścia humanistycznego, wedle której człowiek jest istotą, która dąży do samorealizacji, a głównym motywem działań są właśnie potrzeby. Cytowany

autor opisał potrzeby ludzkie poprzez tzw. piramidę. U jej podstaw leżą potrzeby fizjologiczne, wśród których można wskazać np. potrzebę pożywienia, mieszkania, odzieży czy prokreacji. Ich charakter powoduje, że mają one najsilniejsze oddziaływanie i człowiek w pierwszej kolejności dąży do ich zaspokojenia. Potrzeby te potrafią zdominować człowieka, co może prowadzić np. do sytuacji, w której człowiek dążąc do ich zaspokojenia, naraża inne potrzeby na szwank, np. bezpieczeństwo, szacunek czy choćby uznanie. U człowieka, który nie zaspokoił potrzeb pierwotnych, wszystkie inne potrzeby przestają istnieć lub zostają zepchnięte na dalszy plan^[1]. Tak więc potrzeba mieszkania jest potrzebą pierwotną człowieka, determinującą jego działanie, gdzie dopiero jej zaspokojenie pozwala myśleć o potrzebach wyższego rzędu, to jest o potrzebie bezpieczeństwa, przynależności, uznania czy samorealizacji^[2].

Poszukując prawnych źródeł realizacji potrzeb mieszkaniowych będziemy musieli odnieść się do podstaw aksjologicznych leżących u przyczyn takiego, a nie innego sformułowania obowiązujących norm i przepisów prawnych. W pierwszej kolejności należy odwołać się do norm i przepisów zawartych w Ustawie Zasadniczej. Akt ten wyraźnie wskazuje, 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”^[3].

Cytowany przepis ma charakter ogólny. Przede wszystkim należy zauważyć, że ujęcie tej problematyki w Konstytucji jest wypadkową problemów mieszkaniowych charakterystycznych dla naszego kraju, gdzie daleko do ich rozwiązania, a waga społeczna tego problemu jest tak wyraźna, że nie

¹ Abraham Maslow, *Motywacja i osobowość* (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 2009), 63–65.

² Opisując tę problematykę należy pamiętać, że potrzeby biologiczne są konieczne dla przetrwania organizmu, a potrzeby psychologiczne będą aktywowane dopiero, gdy te pierwsze zostaną zaspokojone. Ich gradacja jest umowna, niemniej należy przyjąć, że z jednej strony będziemy mieli do czynienia z progresywnym zaspokajaniem podstawowych potrzeb, aż zostaną zaspokojone, a potem dopiero wykorzystując talenty, zdolności i tym podobne, człowiek będzie dążył do zaspokojenia innych potrzeb. Zaspokajanie tych potrzeb nie jest ze sobą sprzeczne, a mamy w tym przypadku do czynienia z wzajemnym ich uzupełnianiem się, który stanowi rozwój człowieka, zob. szerzej na ten temat Abraham Maslow, *W stronę psychologii istnienia* (Poznań: Rebis, 2004), 39.

³ Art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej Konstytucja RP.

mógł on nie znaleźć odwzorowania w Konstytucji^[4]. Cytowany przepis nie statuuje prawa do mieszkania i nie nadaje mu charakteru prawa podmiotowego^[5]. Przepis ten jednak formułuje strategiczne priorytety polityki państwa w tym zakresie, nie przesądzając jednocześnie sposobu realizacji tychże polityk, jak również nie daje gwarancji ze strony państwa w zakresie zapewnienia mieszkania każdemu obywatelowi^[6].

We wskazanym powyżej zakresie ustrojodawca statuuje normę programową. Wskazana norma co do zasady określa cele działalności państwa w zakresie szeroko rozumianej polityki mieszkaniowej. Cele te to: przeciwdziałanie bezdomności^[7], wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, polegające na budowie lokali socjalnych oraz adaptacji istniejących lokali na cele socjalne oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania^[8]. Mamy w tym przypadku do czynienia z wyliczeniem, które należy rozumieć jako minimum obowiązków państwa (organów władzy publicznej)^[9].

3 | Podmioty zobowiązane w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych może odbywać się z wykorzystaniem różnych instytucji czy instrumentów. Należy jednak pamiętać, że Państwo nie powinno podejmować działań polegających na wyręczaniu jednostek w podejmowaniu starań o własne mieszkanie. Rola Państwa jest inna, ma ono stworzyć optymalne warunki w tym zakresie. Takie działania mogą być podejmowane na różne sposoby, np. poprzez dostępność

⁴ Wiesław Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2007), 71.

⁵ Wyrok TK z dnia 29 września 2003 r., K 5/03, LEX nr 80985.

⁶ Por. w tym zakresie wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, LEX nr 39282, wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., K 32/05, LEX nr 358051 czy też wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r., P 16/08, LEX nr 467442.

⁷ Monika Wątor-Florczak, „Obowiązek ochrony beneficjentów prawa do mieszkania jako „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XL (2018): 174.

⁸ Monika Florczak-Wątor, „Art. 75. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. Piotr Tuleja, LEX/el. 2021.

⁹ Wyrok SN z dnia 8 września 2020 r., V CSK 532/18, LEX nr 3051766.

kredytów, ulg i preferencji podatkowych czy rozwiązań, które zachęcają do nabywania mieszkań na własność, które dotąd były zajmowane na podstawie mniej trwałych, niż własność, stosunków prawnych (np. ograniczonych praw rzeczowych). W związku z tym stwierdzeniem organy władzy publicznej będą w tym zakresie pełniły rolę moderatora, który stwarza możliwości w zakresie realizacji potrzeby mieszkania, ale nie zastępują one w tym przypadku konieczności działania ze strony jednostki.

Realizacja tychże zadań odbywa się na różne sposoby. Jako pierwszy przykład szczególnie można wskazać programy, gdzie podmiotem inicjującym jest Rada Ministrów, np. „Rodzina na Swoim” czy „Mieszkanie dla Młodych”. W przypadku pierwszego wskazanego programu polegał on „na przyznawaniu przez Skarb Państwa dopłat do kredytu na mieszkanie osobom, które nie mogły sobie na niego pozwolić. Grupą docelową Rodziny na Swoim były młode małżeństwa oraz osoby wychowujące dzieci w pojedynkę. Można było z niego skorzystać w latach 2007–2013, a otrzymane w ramach dofinansowania środki należało przeznaczyć na: kupno mieszkania, budowę domu jednorodzinnego, nabycie spółdzielczego własnościowego prawa lokalu mieszkalnego, rozbudowę istniejących nieruchomości czy opłacenie budowy nowego lokalu”^[10]. Drugi z przywołanych programów, czyli „Mieszkanie dla Młodych” został przyjęty w dniu 14 maja 2013 r. i wystartował 1 stycznia 2014 r., funkcjonując do końca 2018. Był to program dopłat do kredytów hipotecznych, z którego skorzystać mogły wyłącznie osoby do 35. roku życia, zarówno rodziny, jak i osoby samotne oraz osoby samotnie wychowujące dzieci^[11]. We rzeczonym zakresie można

¹⁰ Zob. szerzej *Rodzina na Swoim – na czym polegał rządowy program?*. <https://www.rodzinaanaswoim.pl/>. [dostęp: 14.12.2022].

¹¹ Zob. szerzej *Mieszkanie dla Młodych: aktualności, porady, opinie*, <https://mieszkanie-dla-mlodych.pl/>. [dostęp: 14.12.2022].

także wskazać takie programy jak: „Mieszkanie Plus”^[12], „Mieszkanie dla Rozwoju”^[13] czy „Mieszkanie na Start”^[14].

Kolejnym sposobem realizacji wskazanej polityki będą formy, które można określić jako hybrydowe, gdzie 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 Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe^[15].

Już sama wielość programów, instytucji czy instrumentów w tym zakresie pokazuje z jednej strony, że organy władzy publicznej podejmują działania w zakresie realizacji wskazanego celu konstytucyjnego, z drugiej zaś, rozwiązania w tym zakresie nie są stabilne, nie dają poczucia stałości i bezpieczeństwa, a co za tym idzie ciągła ich zmiana pokazuje także, że nie spełniają one swojej roli, ponieważ gdyby były to rozwiązania właściwe, to nie trzeba byłoby ich zmieniać, udoskonalać, modyfikować. Szczególną rolę w zakresie wykonywania zadania, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, ustawodawca powierzył gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego.

¹² Program ten „powstał, by wspierać wszystkich, którzy – z różnych względów – nie mogą sobie pozwolić na własne mieszkanie”, *Mieszkanie Plus – Program Mieszkanie+ Budujemy Waszą przyszłość!*. <https://mieszkanieplus.gov.pl/>. [dostęp: 14.12.2022].

¹³ Inwestycje te „powstają w ramach programu mieszkaniowego, który wspiera budowę dostępnych cenowo mieszkań na wynajem, w tym w najmie instytucjonalnym z dojściem do własności. Inwestycje realizujemy na zasadach rynkowych na terenach należących do jednostek samorządu terytorialnego oraz inwestorów prywatnych z udziałem funduszu zarządzanego przez PFR Nieruchomości S.A.”, program ten był komercyjnym uzupełnieniem programu „Mieszkanie Plus”, *Mieszkanie dla Rozwoju – Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju (pfr.pl)*, <https://pfr.pl/mieszkanie-dla-rozwoju/>, dostęp 14.12.2022 r.

¹⁴ Był to „program bezwrotnego finansowego wsparcia osób fizycznych w ponoszeniu wydatków z tytułu najmu mieszkania [...] w formie dopłat pokrywających część czynszu najmu nowo wybudowanego mieszkania lub mieszkania oddanego do użytkowania w wyniku działań rewitalizacyjnych”, *Mieszkanie na Start*. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/mieszkanie-na-start>. [dostęp: 14.12.2022].

¹⁵ Podmiot ten działa na podstawie art. 23–33 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkaniowego (t. jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2224 ze zm.), dalej u.spół.for.r.m.

4 | Gmina jako główny podmiot zobowiązany do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Powierzenie większości zadań z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gminom jako jednostkom podstawowym samorządu terytorialnego jest rozwiązaniem jak najbardziej słusznym. Mamy w tym przypadku do czynienia z jednostką samorządu terytorialnego, która jest najbliższą obywatela, a co za tym idzie z podmiotem, który zajmuje się wykonywaniem wszystkich spraw publicznych, o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego czy administracji rządowej^[16]. W przywołanym stwierdzeniu mamy do czynienia z realizacją konstytucyjnej zasady decentralizacji^[17]. Jednocześnie należy zauważyć, że oparcie funkcjonowania samorządu terytorialnego (w tym samorządu gminnego) o zasadę decentralizacji uniemożliwia jednostkom samorządu terytorialnego kreowanie zadań publicznych przez ten samorząd^[18].

Z powyższego wynika, że większość instrumentów z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych będzie pozostawała w dyspozycji gmin. W pierwszej kolejności będą to instrumenty adresowane do osób najuboższych, potrzebujących, biednych, które nie są w stanie czy nie mogą skorzystać ze środków, które zostały wskazane uprzednio w tekście, czyli ze środków rządowych i hybrydowych. Te formy wynikają z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego^[19]. Możliwe jest wyróżnienie zarówno zakresu przedmiotowego wskazanej ustawy, jak i zakresu podmiotowego. W przypadku zakresu przedmiotowego wskazany akt określa prawa i obowiązki każdej osoby korzystającej z lokalu mieszkalnego albo pracowni służącej do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki na

¹⁶ Por. art. 163 Konstytucji RP w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40), dalej u.s.g.

¹⁷ Decentralizację należy rozumieć jako „rozdzielenie zadań (działań) administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego”, zob. Sławomir Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce* (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2005), 28. Tymi organizacjami będą podmioty autonomiczne (Kościoły i związki wyznaniowe, szkoły wyższe, bank centralny), jednostki samorządu terytorialnego, jednostki samorządu specjalnego czy inne podmioty zdecentralizowane (korporacje prawa publicznego, zakłady publiczne czy fundacje prawa publicznego).

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2018 r., II OSK 2685/18, LEX nr 2628652.

¹⁹ T. j. Dz.U. z 2022 r., poz. 172 ze zm., dalej u.ochr.pr.lok.

podstawie innego niż prawo własności tytułu prawnego. W odniesieniu do zakresu podmiotowego zakres ten obejmuje przede wszystkim ochronę praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, ale też uprawnienia właścicieli lokali mieszkalnych oraz obowiązki najemców^[20].

Formy wskazane w cytowanej w poprzednim akapicie ustawy są następujące: mieszkaniowy zasób gminny, lokale socjalne, lokale zamienne oraz pomieszczenia tymczasowe. Mieszkaniowy zasób gminy to lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów^[21].

Gmina ma obowiązek tworzyć mieszkaniowy zasób gminny, który jest podstawową formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w gminie. Gmina wykonując zadania z zakresu mieszkalnictwa wykorzystuje wskazany zasób lub działa w inny sposób. Wydaje się, że ustawodawca wprowadza w tym zakresie istotne ograniczenia, ponieważ w zasobie tym, poza lokalami zamiennymi i lokalami, które są związane ze stosunkiem pracy, nie ma miejsca na najem lokali mieszkalnych, gdzie stroną będą osoby dobrze sytuowane materialnie, a mieszkania nie mogą być oddawane w najem, na zwykłych, czyli komercyjnych zasadach^[22].

Gminy posiadające zasób mieszkaniowy (czyli w praktyce wszystkie z nich) są w związku z tym zobowiązane wykonywać określone obowiązki, czyli: 1) stosować korzystniejsze reguły zawierania umów na wynajem lokali niż wyznaczone w kodeksie cywilnym^[23], dotyczące np. czasu trwa-

²⁰ Krystyna Krzekotowska, Magdalena Malinowska-Wójcicka, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2021), 15.

²¹ Art. 2 ust. 1 pkt 10 u.ochr.pr.lok.

²² Dorota Fleszer, „Prawo do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego na gruncie orzecznictwa” *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2018): 53.

²³ Mamy w tym przypadku do czynienia ze zbiegiem norm o charakterze publicznoprawnym (administracyjnym) i prywatnoprawnym (cywilnym). „Akt odmawiający zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z zasobu gminnego jest aktem z zakresu administracji publicznej i kończy etap postępowania obowiązującego przy udzielaniu pomocy mieszkaniowej przez gminę. [...] Dopiero po skierowaniu do zawarcia umowy następuje drugi etap, który ze względu na kończącą go umowę najmu ma charakter cywilnoprawny”, zob. wyrok WSA w Kielcach z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/Ke 619/19, LEX nr 2768238.

nia umowy najmu, 2) uchwalać wieloletnie programy gospodarowania zasobem gminy^[24], gdzie program ten powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat, 3) uchwalać zasady wynajmowania lokali, które wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy^[25], gdzie akt ten będzie stanowił prawo miejscowe^[26], uwzględniając jednocześnie zindywidualizowane potrzeby danej społeczności lokalnej w tym zakresie^[27].

Kolejną formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w gminie jest lokal socjalny^[28], czyli 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 przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie^[29]. Przy czym nie mamy do czynienia w tym przypadku ze szczególną formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a specjalnym przedmiotem umowy w tym zakresie, gdzie wyróżnienie takiego lokalu następuje w związku z zawarciem takiego typu umowy, a nie innym aktem.

Realizacja zadań z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych następuje także z wykorzystaniem takich instrumentów jak lokal zamienny. Jest to 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^[30]. Cytowany przepis ma przede wszystkim rolę gwarancyjną w zakresie zachowania minimalnej powierzchni

²⁴ Art. 21 ust. 1 pkt 1 u.ochr.pr.lok. Szczegółowy zakres podmiotowy tego programu wskazany został w art. 21 ust. 2 pkt 1-8 u.ochr.pr.lok.

²⁵ Art. 21 ust. 3 pkt 1-6b u.ochr.pr.lok.

²⁶ Wyrok NSA z 30 marca 2002 r., II SA/Wr 1777/02, LEX nr 2964336.

²⁷ Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r., II SA/Op 314/20, LEX nr 3210449.

²⁸ Art. 22 u.ochr.pr.lok.

²⁹ Standard ten można ustalać, biorąc pod uwagę przeciętny poziom lokali mieszkalnych w Polsce i poziom rozwoju cywilizacyjnego wyznaczający pewien stopień uzasadnionych oczekiwań w tym zakresie, zob. wyrok SO w Suwałkach z 18.02.2020 r., I Ca 460/19, LEX nr 2891839.

³⁰ Art. 2 ust. 1 pkt 6 u.ochr.pr.lok.

wskazanej w ustawie w przypadku, gdy lokal zamienny będzie miał mniejszą powierzchnię pokoi niż lokal dotychczasowy^[31].

Ostatnią z form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w analizowanej ustawie jest pomieszczenie tymczasowe, które należy rozumieć jako pomieszczenie nadające się do zamieszkania, posiadające dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do dostępu, 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^[32]. Cytowany przepis jest pokłosiem orzeczenia TK^[33], a jego rozwinięcie następuje w dalszej części ustawy^[34]. Gmina może zawrzeć umowę najmu na takie pomieszczenie, na ten sam lokal, który był najmowany dotychczas na podstawie np. umowy najmu socjalnego lub lokalu komunalnego, pod warunkiem, że wyodrębni go w zasobie jako pomieszczenie tymczasowe. Zasób tymczasowych pomieszczeń nie stanowi części mieszkaniowego zasobu gminy. Jest on odrębnym zasobem, a zawarcie umowy najmu tymczasowego pomieszczenia nie powoduje uzyskania przez najemcę statusu lokatora^[35]. Ponadto należy zauważyć, że brak jest uprawnień rady gminy do określania warunków przedłużenia umowy najmu tymczasowego pomieszczenia^[36].

Przyjmując, że wskazane powyżej instrumenty w największym stopniu dotyczą osób najsłabszych, możliwe jest także wskazanie instrumentu, który będzie balansował pomiędzy instrumentami wykorzystywanymi przez gminy, a instrumentami stosowanymi przez administrację rządową. Tym instrumentem czy wręcz instytucją będą gminne programy mieszkaniowe.

³¹ Zob. wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OSK 1713/12, LEX nr 1360818 czy też wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., I OSK 1712/12, LEX nr 1360817.

³² Art. 2 ust. 1 pkt 5a u.ochr.pr.lok.

³³ Postanowienie TK z dnia 4 marca 2008 r., S 2/08, LEX nr 392307.

³⁴ Art. 25a-25e u.ochr.pr.lok.

³⁵ Krzekotowska, Malinowska-Wójcicka, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, 318–319.

³⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17 stycznia 2013 r., NK-N21.4131.5.2012.SK2, LEX nr 1274934.

5 | Pojęcie i zakres gminnych programów mieszkaniowych

Gminne programy mieszkaniowe^[37] stanowią swoiste *novum* w zakresie funkcjonowania gmin i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Nie ma jak dotychczas pełnych danych, które obejmowałyby wszystkie gminy w naszym kraju i odnoszących się do tego rodzaju aktywności^[38].

Aby jednak właściwie przedstawić ogólne rozwiązania dotyczące tychże programów, należy wskazać ich ważny kontekst społeczny oraz wartości, które leżą u ich podstaw. Jako pierwsze należy wskazać, że realizując GPM gmina dba przede wszystkim o tzw. bezpieczeństwo lokalne, gdzie swoim działaniem próbuje utrzymać dotychczasowe miejsce zamieszkiwania mieszkańców^[39] (spowodować, że nie przeniosą się do ościennych gmin, często wiejskich, które pełnią rolę tzw. sypialni dla większych ośrodków) lub też przyciągnąć nowych mieszkańców, wzmacniając w ten sposób potencjał lokalnej wspólnoty samorządowej. Nie wolno wszakże zapominać, że takie większe ośrodki, realizujące wskazane programy, wciąż są głównym miejscem zaspokajania innych potrzeb życiowych dnia codziennego (praca, edukacja, ochrona zdrowia), a potrzeby te zaspokajane są z wykorzystaniem infrastruktury tychże gmin (dotychczasowego miejsca zamieszkania), np. dróg publicznych czy środków komunikacji. Jednocześnie zaś w związku ze zmianą miejsca zamieszkania i zameldowania w tzw. sypialniach gminy to są głównym beneficjentem udziału

³⁷ Dalej GPM.

³⁸ Autor tego opracowania, zamierza skierować stosowne zapytania w tym zakresie do wszystkich gmin w Rzeczypospolitej Polskiej. I dopiero w oparciu o otrzymane wyniki zamierza sformułować stosowne wnioski, oczywiście pod warunkiem, że otrzymane wyniki będzie można uznać za miarodajne. Niemniej, na potrzeby tego opracowania, przywołane będą takie programy, które realizowały Miasta Ostrów Wielkopolski, Stalowa Wola, Mikołajki, Szczytno oraz Gminy Piecki i Michałowo.

³⁹ Jako przykład w tym zakresie można wskazać § 3 pkt 1 Regulaminu przyznawania, wynajmowania i sprzedaży lokali w ramach Gminnego Programu Budowy Mieszkań „Dla systematycznych” – Załącznik Nr 2 do uchwały 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).

w dochodach podatkowych takich osób. Tak więc utrzymanie^[40] czy przyłączenie takich osób jest w interesie gminy realizującej taki program, gdzie program ten staje się jednym z filarów rozwoju lokalnego jednostki samorządu terytorialnego.

Ich realizacja bardzo często powiązana jest z realizacją obietnic wyborczych, gdzie może to być jeden z filarów wyborczych kandydata na urząd wójta, burmistrza czy prezydenta, a jednocześnie ich realizacja może wynikać z potrzeb lokalnych, gdzie istnieje ograniczone zainteresowanie podmiotów prywatnych (deweloperów) co do takich inwestycji lub też tak realizowane inwestycje są poza zasięgiem finansowym większości zainteresowanych^[41].

Tak więc kolejnym filarem takich programów jest ich atrakcyjność finansowa, gdzie powstać mają lokale tańsze niż oferowane przez dewelopera (oczywiście o ile taki prowadzi swoją działalność na terenie danej gminy, bo nie zawsze tak się dzieje), z atrakcyjną formą finansowania, która polega na tym, że uczestnik programu, poprzez uiszczane opłaty (jeden z elementów je tworzących) staje się po ściśle określonym czasie (20, 25 lub 30 lat) właścicielem w ten sposób finansowanego lokalu. Jest to tzw. powolne dochodzenie do prawa własności, gdzie jednocześnie istnieje możliwość wcześniejszego wykupu takiego lokalu, np. po 5 latach.

Formą konkretyzującą ten typ działalności będzie Regulamin. Wydaje się, że Regulamin przyznawania mieszkań w ramach GPM nie powinien być łączony z wynajmowaniem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego

⁴⁰ Jako jedną z głównych korzyści takiego programu dla Gminy można wskazać „zatrzymanie młodych ludzi a tym samym zapobieżenie wyludnianiu się gminy”, por. w tym zakresie rozdział 2, ust. 4, Korzyści dla Gminy, pkt 5 uchwały nr xxxv/215/17 Rady Gminy Piecki z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Piecki na lata 2017-2022” (Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 2 czerwca 2017 r., poz. 2574) czy też twierdzenie, że Program taki to „szansa dla młodych rodzin, którzy zostaną na miejscu i nie wyemigrują z gminy”, zob. § 7 ust. 2 pkt 2 Uchwały nr xxii/162/2020 Rady Miejskiej w Szczytnie z dnia 27 sierpnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Szczytno na lata 2020-2024” (Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 22 września 2020 r., poz. 3822).

⁴¹ Problem niedoborów finansowych w tym zakresie to nie tylko domena samych zainteresowanych, ale przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego, por. Hubert Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2014), 130 i n.

zasobu gminy^[42], choć nie jest to kwestia oczywista i możliwe jest przytoczenie przykładów odwrotnych, gdzie taki Regulamin stanowił załącznik do uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminnego^[43]. Należy przyjąć, że kluczowe w tym zakresie jest prawidłowe i precyzyjne wskazanie podstawy prawnej tak podjętej uchwały, wynikające z u.s.g., a nie łączenie tej podstawy prawnej z regulacjami u.ochr.pr.lok.

Gminne Programy Mieszkaniowe powinny być prezentowane w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w sposób opisowy, a nie dosłowny. Wydaje się, że przyjęcie takiej metody prezentacji tej problematyki będzie wpisywało się w charakter tego aktu, czyli to, że mamy do czynienia z aktem planistycznym. Gmina zakłada, że wskazany plan zostanie zrealizowany, niemniej nie gwarantuje tego, gdyż spełnienie pewnych przesłanek w tym zakresie może się okazać w przyszłości niemożliwe. W wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy GPM powinny być prezentowane w sposób ogólny, tj. powinno opisać się ogólne założenia Programu, jego ogólne zasady działania, korzyści, które daje GPM dla gminy, która go realizuje oraz korzyści dla grupy docelowej – adresatów programu. Powinno się także opisać sposób realizacji Programu, tj. wskazać zapotrzebowanie na niego, jego lokalizację, ogólny opis projektu budowlanego, szacowany koszt jego realizacji, jego źródła finansowania, kalkulację przykładowej wysokości opłat dla przyszłych najemców, zakładany harmonogram realizacji programu oraz jego podsumowanie. Ponadto opisana powinna być polityka czynszowa dla lokali wybudowanych ramach GPM^[44].

Wydaje się, że skoro GPM adresowane są do ściśle określonych adresatów, zasady przyznawania lokali powstałych w ten sposób powinny być precyzyjne. Należy pamiętać, że lokal mieszkalny jest dobrem, które jest drogie

⁴² Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 26 października 2020 r. NK-II.4131.110.2020.BG, LEX nr 3233922.

⁴³ Uchwała Nr XLIII/261/17 Rady Gminy Piecki z dnia 17 listopada 2017 r. w sprawie zmiany uchwały 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 12 grudnia 2017 r., poz. 5046).

⁴⁴ Por. w tym zakresie załącznik do cytowanej już uchwały nr xxxv/215/17 Rady Gminy Piecki z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Piecki na lata 2017–2022”.

i stosunkowo trudne do nabycia, ale także utrzymania^[45], co powoduje, że element ten, czyli swoista zdolność finansowa potencjalnego najemcy, a potem właściciela, powinna być kluczowym elementem w zakresie zasad, decydujących o przyznaniu takiego lokalu lub odmowy w tym zakresie. W tym zakresie prognoza i zdolność utrzymania finansowego lokalu powinna dotyczyć nie tylko i wyłącznie momentu jego przyznania, ale też okresu późniejszego, aż do momentu wcześniejszego wykupu lub przejścia prawa własności, po zakończeniu okresu wskazanego w programie.

Przyjąć należy, że grupą docelową będą osoby, które mają zbyt duże dochody w ramach prowadzonego gospodarstwa domowego (na mieszkańca tegoż), 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 posiadają bankowej zdolności kredytowej. Wydaje się, że przyjęcie progu minimalnego, jak i maksymalnego, będzie zgodnie z ideą takich programów^[46]. Dodatkowo wskazaną grupę docelową można rozszerzyć o aktualnych najemców lokali gminnych, którzy nie posiadają z tego tytułu (jak i z innych tytułów) zadłużenia i chcą np. zmienić lokalizację swojego miejsca zamieszkania bądź też zwiększyć swój osobisty komfort w tym zakresie.

Określenie minimalnego progu jest bezwarunkową koniecznością, gdyż tylko w ten sposób takie osoby będą miały możliwość utrzymać taki lokal od strony finansowej, gdyż jak już zostało to wskazane, dobro takie w naszym kraju jest trudne do utrzymania^[47], a obecnie obserwujemy dodatkowo wysoką inflację i znaczny wzrost cen choćby energii, co w znaczący sposób przekłada się na wskazane koszty. W ten sposób znajdujemy kolejne potwierdzenie, że mamy do czynienia z formą dopełniającą instrumenty wskazane w u.ochr.pr.lok., gdzie instrumenty te będą adresowane do bardziej zamożnych mieszkańców danej lokalnej wspólnoty samorządowej. Określenie progu maksymalnego także wydaje się koniecznością, aby lokale te, powstając ze środków gminnych, nie stawały się elementem spekulacji czy docelowo handlu nimi, a sam program nie stanowił elementu obejścia

⁴⁵ Mariusz Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych* (Warszawa: Poltext, 2001), 13.

⁴⁶ Por. w tym zakresie § 3 ust. 2 załącznika nr 2 do uchwały 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.

⁴⁷ Piotr Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych* (Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2008), 17.

prawa i ukrytej formy prowadzenia działalności deweloperskiej. Należy jednak pamiętać, że o ile określenie dolnej granicy wydaje się stosunkowo łatwe, gdyż można bazować na funkcjonujących już kryteriach, np. dotyczących dochodu w kontekście działalności w ramach innych form pomocy z zakresu gospodarki mieszkaniowej w gminie^[48], o tyle dookreślenie granicy górnej, w korelacji ze stwierdzeniem o nieposiadaniu bankowej zdolności kredytowej, będzie zdecydowanie trudniejsze, szczególnie, że w zależności od banków, kryteria posiadania bądź nieposiadania takiej zdolności mogą się od siebie różnić.

Konieczne jest także dodanie dodatkowych, innych kryteriów, które będą wpisywały się w realizację tego zadania. Te kryteria mogą być związane z zamieszkiwaniem na terenie danej wspólnoty samorządowej lub posiadaniem na terenie danej gminy centrum interesów osobistych lub gospodarczych (centrum życiowego) oraz ściśle określonym wiekiem (co do zasady GPM adresowane są do osób, które przed osiągnięciem wieku emerytalnego będą mogły zakończyć udział w nim i zdobyć prawo własności do takiego lokalu). Istotnym, wręcz zasadniczym elementem będzie wykluczenie z takiego programu osób, które posiadają tytuł własności do innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części, niezależnie od lokalizacji. Wyszczególniony system może być dopełniony kryterium stwierdzonej niepełnosprawności, posiadaniem dzieci czy też wpisaniem na listę oczekujących w danej gminie, na przydział lokalu komunalnego.

6 | Podsumowanie

Podsumowując: gminne programy mieszkaniowe to swoista nowość w funkcjonowaniu gmin. Mamy w tym przypadku do czynienia z narzędziem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, z zastrzeżeniem jednak, że grono adresatów tychże programów jest dwojakie. Pierwszą grupą będą dotychczasowi mieszkańcy gminy, którzy nie są właścicielami nieruchomości możliwych do zamieszkania. Z tego też powodu mogą te osoby rozważać emigrację, zarówno poza granicę kraju, jak i do innych gmin, gdzie zaspokojenie tej potrzeby będzie łatwiejsze. Drugą grupą będą osoby,

⁴⁸ Można w tym zakresie wykorzystać pojęcie dochodu z art. 3 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t. jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2021 ze zm.).

które w jakimś stopniu są związane z gminą, realizującą taki program, np. poprzez zatrudnienie i rozważają, w przypadku realizacji takiego programu zmianę miejsca zamieszkania, na rzecz gminy – realizatora takiego programu. Dodatkowo zastrzec należy, że będą to osoby, które z racji dochodów nie mają możliwości sprostać wymogom banków i otrzymać kredyt hipoteczny na zakup mieszkania i jednocześnie osoby te mają dochód zbyt wysoki, aby otrzymać lokal mieszkaniowy od gminy lub też czas oczekiwania na taki lokal nie pozwala na zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej w danym momencie.

To wszystko powoduje, że GPM stały się formą uzupełniającą dotychczasowy katalog instrumentów, które pozwalały zaspokajać potrzeby mieszkaniowe. Z programami tymi związany jest szereg istotnych problemów praktycznych, co skutkować może ograniczoną ich atrakcyjnością czy wręcz rodzić niechęć po stronie gmin w zakresie ich realizacji. Dodatkowo można wskazać istotne ograniczenia finansowe, zarówno po stronie realizatora inwestycji, czyli Gminy, działającej przy wykorzystaniu gminnej spółki komunalnej, jak i po stronie uczestników programu, osób fizycznych, które przystępują do takich programów. Niemniej właściwe będzie wskazanie, że mamy do czynienia z narzędziem, które uzupełnia dotychczasowy katalog gminnych, jak i rządowych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, które mają umocowanie zarówno w psychologii zachowań ludzkich, jak i w rozwiązaniach konstytucyjnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej.

Bibliografia

- Bryx Mariusz, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*. Warszawa: Poltext, 2001.
- Fleszer Dorota, „Prawo do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego na gruncie orzecznictwa” *Samorząd Terytorialny*, nr 4 (2018): 45–54.
- Florczak-Wątor Monika, „Art. 75. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, red. Piotr Tuleja. LEX/el. 2021.
- Fundowicz Sławomir, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2005.
- Izdebski Hubert, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2014.
- Krzekotowska Krystyna, Magdalena Malinowska-Wójcicka, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2021.

- Lis Piotr, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*. Warszawa: C.H. Beck, 2008.
- Maslow Abraham, *Motywacja i osobowość*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 2009.
- Maslow Abraham, *W stronę psychologii istnienia*. Poznań: Rebis, 2004.
- Skrzydło Wiesław, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2007.
- Wątor-Florczak Monika, „Obowiązek ochrony beneficjentów prawa do mieszkania jako »innego prawa majątkowego« w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP” *Gdańskie Studia Prawnicze*, t. XL (2018): 169–184.



