

RAFAŁ KOWALCZYK

ORCID: 0000-0002-2981-9226

Katedra Prawa Finansowego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

WYBRANE PROBLEMY EWOLUOWANIA STATUSU PRAWNEGO SPOŁECZNYCH INICJATYW MIESZKANIOWYCH

Abstrakt: Społeczne inicjatywy mieszkaniowe (dawniej TBS) stały się instrumentem wykorzystywanym szeroko — i nie zawsze w zgodzie z pierwotnym zamysłem ustawodawcy — do realizacji polityki mieszkaniowej państwa. Ewolucja zmian legislacyjnych często podyktowana jest koniecznością realizacji zadań wymuszonych bieżącymi potrzebami rządzących, co przekłada się na jakość przepisów, nie zawsze zdiagnozowanych, co do skutków oddziaływania. Zmiany legislacyjne obserwowane w ostatnich latach związane są zarówno z funkcjonowaniem SIM w ujmowaniu zakresu ich działalności, jak i zasadami ich finansowania oraz możliwościami przejmowania własności nieruchomości przez najemców.

Słowa kluczowe: mieszkania na wynajem, spółki gminne, mieszkalnictwo, zadania publiczne

Jednym ze strategicznych celów kolejnych ekip rządzących jest od lat problem dostępności mieszkań i — w szerszym zakresie — zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Dbłość o to ma nie tylko wymiar polityczny, lecz solidne podstawy ustrojowe, zgodnie bowiem z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP 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 mieszkania¹. Przywołany przepis współkształtuje treść odpowiednich norm ustawowych, wpływa na kierunek ich wykładni, a także nakazuje ich stosowanie z uwzględnieniem funkcji i celu prawa do mieszkania, zakreśla jednocześnie minimum obowiązków państwa (organów władzy publicznej)². Realizacja tych praw socjalnych przybrała konkretny kształt ustawowy w postaci kilku

¹ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Zob. wyrok SN z 8 września 2020 roku, V CSK 532/18, OSNC-ZD 2022/2/18.

ustaw, zarówno tych dotyczących wspierania budowy mieszkań socjalnych³, jak i ochrony praw lokatorów⁴. Uchwalono również wiele aktów prawnych jako następnych i uzupełniających regulacje przede wszystkim w zakresie finansowania przedsięwzięć związanych z mieszkalnictwem⁵. Wobec tak rozbudowanej regulacji prawnej dalsze rozważania zostaną ograniczone do wybranych problemów wynikających przede wszystkim z pierwszej z wymienionych ustaw, bowiem jako podstawa funkcjonowania budownictwa społecznego ostatnio stała się również instrumentem oddziaływania na rynek mieszkań na wynajem, co nie przyczyniło się do uproszczenia tego systemu, a z pewnością stało się wdzięcznym tematem do rozważań prawniczych nad jakością tworzenia prawa.

Ustawa z 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa jest aktem prawnym o stosunkowo długiej historii, a co za tym idzie — również olbrzymiej ilości zmian, które niestety nie tylko ze względu na zakres regulacji, lecz również stosowanie zasad prawidłowej legislacji, czynią ten akt bardzo nieczytelny. Ustawa ta pomyślana jako kompleksowa regulacja wspierania budownictwa mieszkaniowego jest w rzeczywistości konglomeratem różnych rozwiązań prawnych o charakterze zarówno cywilno-, jak i publicznoprawnym. Są to regulacje o wymiarze instytucjonalnym i finansowym, których wspólnym elementem jest realizacja celu — powstawanie i użytkowanie inwestycji mieszkaniowych w ramach realizacji zadań publicznych. Tak pojemny zakres regulacji ustawy obejmuje również jej szeroki zakres podmiotowego stosowania. Są to przepisy mające zastosowanie zarówno do podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych (gminy, jednostki tworzone przez administrację rządową), jak również niezaliczonych (spółki prawa handlowego, banki).

Ze względu na wyjątkowo złożony charakter występujących relacji prawnych warto się skupić na jednym z instrumentów prowadzenia opisanej na wstępie polityki mieszkaniowej, a dotyczącym funkcjonowania społecznych inicjatyw mieszkaniowych (dawniej TBS), tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Stały się one bowiem instrumentem wykorzystywanym szeroko — i nie zawsze w zgodzie z pierwotnym zamysłem ustawodawcy — do zadań wymuszonych bieżącymi potrzebami rządzących i na podstawie przepisów nie zawsze zdiagnozowanych co do skutków oddziaływania. Złożoność problemów związanych z funkcjonowaniem SIM wiąże się nie tylko z dookreśleniem zakresu ich działalności, lecz również zasadami ich finansowania i możliwościami przejmowania własności nieruchomości przez najemców. Wokół tych zasygnalizowanych

³ Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2224 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2021 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 725 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 788 ze zm.

problemów toczyć się będą dalsze rozważania, a impulsem do ich przeprowadzenia stały się niedawne zmiany legislacyjne.

Na początku należy zwrócić uwagę na zakres działalności i konstrukcję finansową działania budownictwa społecznego. W pierwszym przypadku zastosowanie ma przepis art. 27 ustawy, który wskazuje na przedmiot działania SIM. Zgodnie z nim przedmiotem działania SIM jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu (ust. 1). Ponadto SIM (TBS) może również (ust. 2):

1) nabywać lokale mieszkalne i budynki mieszkalne oraz niemieszkalne w celu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, w wyniku której powstaną lokale mieszkalne,

2) przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu,

3) wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach SIM,

4) sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności,

4a) sprawować zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części jego współwłasność,

5) prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, w tym budować lub nabywać budynki w celu sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu.

Układ i brzmienie przepisów wskazują na systematykę, w której art. 27 ust. 1 ustawy tworzy katalog obligatoryjnych oraz fakultatywnych zadań czy przedmiotu działalności określony w ust. 2 ustawy. Wskazany zakres działalności poddawany jest ciągłym zmianom, nie tylko w zakresie dodawania nowych obszarów możliwej aktywności, lecz również ograniczania tej działalności, co wskazuje na dynamicznie prowadzoną działalność SIM. Co do zasady, działalność SIM polega na budowaniu nieruchomości mieszkaniowych z przeznaczeniem ich na wynajem, jednakże w wyniku zmian legislacyjnych rozszerzono zakres działania SIM o możliwość prowadzenia działalności znacząco wykraczającej poza wspomniany na wstępie. Warto w tym miejscu wskazać na możliwość zarządzania nieruchomościami obcymi, niestanowiącymi własności SIM (a więc występowania SIM na wolnym rynku w roli zarządcy), lecz przede wszystkim możliwość realizacji inwestycji w zakresie nieruchomości komercyjnych i infrastruktury towarzyszącej realizowanym inwestycjom. Wobec braku definicji legalnej budynku SIM należy przyjąć, że wszystkie budynki stanowiące na gruncie prawa cywilnego własność spółki są budynkami SIM. Skoro więc ustawodawca zezwala na wynajmowanie lokali należących do SIM, to logicznym wnioskiem jest uznanie, że budynki takie muszą zostać przez SIM wybudowane lub nabyte. Nie da się jednoznacznie odpowiedzieć, czy budynek taki (zawierający lokale użytkowe) musi łącznie realizować funkcję mieszkalną i komercyjną, czy też może zawierać jedynie lokale użytkowe. Ustawodawca nie zawarł w cytowanym przepisie (art. 27 ust. 2 pkt 3) żadnych

wskazówek, jednakże dokonując jego wykładni (przede wszystkim historycznej), należy przyjąć zawężającą interpretację, na gruncie której ustawodawca wskazuje, że głównym (choć nie jedynym) przedmiotem działalności jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, choć nie jest też wykluczone, by przy braku zapotrzebowania (czysto hipotetycznie) na lokale mieszkalne i niebudzącego wątpliwości stanu nasycenia potrzeb mieszkaniowych, rozumianych jako realizacja zadań publicznych, spółka mogła zrealizować zadania jedynie komercyjne. Mniej wątpliwości co do zasady, lecz nie co do zakresu, budzi możliwość realizacji przez SIM zadań kwalifikowanych jako inne związane z budownictwem mieszkaniowym wraz z infrastrukturą towarzyszącą (art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy). Wykładnia gramatyczna wskazuje, że skoro ustawodawca posłużył się sformułowaniami dopuszczającymi prowadzenie innej działalności, to nie posługuje się katalogiem zamkniętym zadań realizowanych przez SIM, ale jednocześnie wskazuje kierunkowo, że ta inna działalność ma mieć nierozzerwalny związek z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą. Oznacza to, że planowana inwestycja towarzysząca inwestycji mieszkaniowej ma być z nią powiązana w sposób funkcjonalny i niezbędna dla korzystania z inwestycji mieszkaniowej. Nie może to więc być każdy rodzaj działalności, lecz nacechowany określonymi celami wynikającymi z realizacji inwestycji mieszkaniowych. Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, w którym wskazano:

Przepis art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy z 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego zezwala towarzystwom prowadzić też inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym. Związek ten musi zatem cechować dokonaną czynność. Trudno zaś jest uznać za działanie na rzecz budownictwa mieszkaniowego czynność, która wprost prowadzi do uszczuplenia zasobu mieszkaniowego. Wyprzedaż zasobów mieszkaniowych — nieopłacalnych z punktu widzenia towarzystwa — nie łączy się z jej podstawowym celem działania, którym jest nie tylko budowa, ale też nabywanie lokali w celu rozbudowy, nadbudowy, remontów i modernizacji⁶.

Warto w tym miejscu również wskazać, że obowiązek realizacji infrastruktury towarzyszącej po części wynika z przepisów prawa, bowiem nakładają one na inwestora realizację pewnych zadań towarzyszących inwestycji głównej na przykład w zakresie ciągów komunikacyjnych, tworzenia terenów zielonych czy budowy parkingów w ilości odpowiedniej do powstających mieszkań. Jednakże warto także zwrócić uwagę na taką infrastrukturę, która nie jest obowiązkowa ze względów prawnych, lecz wynika z innych pryncypiów, na przykład społecznych. Do tej kategorii można zaliczyć budowę określonej liczby lokali użytkowych przeznaczonych pod wynajem i świadczenie określonego rodzaju usług, czy to komercyjnych (sklepy, zakłady usługowe), czy też z zakresu realizacji zadań publicznych (przedszkola, żłobki, biblioteki publiczne). W dużej mierze realizacja tych zadań powinna być zdeterminowana standardami wynikającymi z lokalnej polityki społecznej czy też zdiagnozowanymi potrzebami mieszkańców lub przyszłych

⁶ Wyrok z dnia 9 lutego 2016 roku, sygn. akt V ACa/15, SIP LEX nr 2231465.

mieszkańców realizowanej inwestycji mieszkaniowej. Fakt, że SIM co do zasady ma zaspokajać potrzeby przede wszystkim mieszkańców o określonej sytuacji finansowej, nie oznacza, że mają oni być pozbawieni dostępu do powszechnych i standardowych w dzisiejszych realiach usług.

Drugim zapowiedzianym na wstępie problemem jest specyficzna regulacja zasad finansowania działalności SIM. Co do zasady, SIM mają kilka źródeł finansowania, z których bieżąca działalność w zakresie utrzymania lokali pozostających w zasobie SIM realizowana jest z dochodów pochodzących z czynszów od najemców lokali mieszkalnych, jak i użytkowych. Specyfiką czynszów obowiązujących w zasobach SIM jest ich daleko idąca regulacja prawna, związana przede wszystkim z zasadami ustalania i górną granicą wysokości czynszu. Co warto podkreślić, ustalanie, jak i wypowiedzanie czynszu obowiązującego w SIM jest regulacją szczególną w stosunku do reguł wynikających z ustawy o ochronie praw lokatorów. Jedynie w zakresie nieuregulowanym w ustawie o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa obowiązują zasady wynikające z tej drugiej ustawy — przede wszystkim w zakresie procedury wypowiedzania czynszu⁷.

W zakresie finansowania inwestycji należy wskazać na źródła pochodzące od osób lub innych podmiotów (na przykład jednostek samorządu terytorialnego), zainteresowanych najmem mieszkań od SIM. Chodzi tu o umowę partycypacji, która jest umową nienazwaną na gruncie Kodeksu cywilnego, a uregulowaną w przepisie art. 29 i 29a ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, zakładającą uczestnictwo osób zainteresowanych w kosztach realizacji inwestycji, z jednoczesnym prawem wskazania najemcy lub prawem wynajęcia mieszkania przez partycypanta⁸. Jako prawo majątkowe podlega dziedziczeniu, a przy jej rozwiązaniu — zwrotowi w wysokości zwaloryzowanej, na zasadach określonych w ustawie.

Drugim, nie mniej ważnym źródłem finansowania inwestycji są źródła zewnętrzne, sprowadzające się przede wszystkim do kredytów bankowych i grantów oferowanych przez instytucje publiczne. W pierwszym przypadku chodzi przede wszystkim o kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w drugim zaś — granty przekazywane ze środków Funduszu Doplát, na zasadach wynikających z ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych. Warto poddać analizie zmiany legislacyjne dokonane zwłaszcza w tym ostatnim zakresie. Zostały one wprowadzone między innymi w związku ze zmieniającą się sytuacją społeczno-gospodarczą i rosnącymi kosztami realizacji inwestycji. Co ciekawe, ustawodawca zarówno w tytule ustawy, jak i we wspomnianym przepisie dotyczącym wysokości wsparcia posługuje

⁷ Zob. K. Zdun-Załęska, *Komentarz do ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa 2015.

⁸ Partycypantem może być również podmiot publiczny — zob. J. Dzedzyk, *Partycypacja gminy w kosztach budowy budynku mieszkalnego przez spółdzielnię mieszkaniową a budżet gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 5, s. 75 i n.

się bardzo opisowym pojęciem finansowego wsparcia, nie odwołując się do powszechnie przyjętych definicji finansowo-prawnych.

Od dnia 10 sierpnia 2022 roku, czyli wraz z nowelizacją ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych⁹ umożliwiono, w przypadku prognozy wzrostu kosztów przedsięwzięcia, wystąpienie (jednokrotne) przez beneficjenta o wsparcie i aktualizację wysokości przyznanych już grantów (art. 13 ust. 8 tej ustawy). Na koniec realizacji przedsięwzięcia następuje rozliczenie faktycznie poniesionych kosztów. Zmiana taka na gruncie przepisów finansowo-prawnym inicjuje pytanie o to, czy zastosowanie wymienionego przepisu powoduje, że beneficjent powinien otrzymaną pomoc traktować jako nowe świadczenie dokonane ze środków publicznych, czy też jest to samo (pierwotnie) udzielone świadczenie. Wydaje się, że zmiana objęta przepisem art. 13 ust. 8 i kolejnymi ustawy o finansowym wsparciu ma na celu zwiększenie przyznanej już pomocy w formie grantów, a co za tym idzie — należy ją traktować jako jedną pulę środków przyznanych w ramach grantu przekazanego przez BGK, a nie dwie formy pomocy. W konsekwencji do tych środków jako całości należy stosować te same zasady rozliczeń. Tak więc cała kwota przyznanej pomocy stanowi jednorodną pomoc finansową ze środków publicznych. Ponieważ jest to pomoc udzielana ze środków publicznych, podlega również specyficznym zasadom rozliczenia, których efektem może być zwrot nienależnie pobranych środków wraz z odsetkami. Rozliczeniu podlega kwota faktycznie wykorzystanego wsparcia finansowego, jak również cel i termin realizacji inwestycji. Ustawa zawiera zamknięty katalog deliktów (sankcji), których stwierdzenie powoduje konieczność zapłaty odsetek obliczanych w wysokości odsetek za zaległości podatkowe (art. 18 ust. 4), w związku z wypowiedzeniem umowy przez bank. Wobec brzmienia tych regulacji warto zadać sobie pytanie o możliwość stosowania innych sankcji finansowych niż wymienione w ustawie i w innych sytuacjach niż wypowiedzenie umowy przez bank. Wobec braku takich zapisów w przepisie art. 18 ust. 5 nie może on stanowić podstawy domagania się zapłaty odsetek, a jedynie zwrotu nadwyżki przekazanych środków. Oczywiście można rozważyć zastosowanie przepisów ustawy o finansach publicznych¹⁰ jako podstawy naliczenia odsetek, jak za nienależnie pobrane dotacje, ale najpierw należałoby uznać, że przekazana pomoc jest dotacją, co jest zabiegiem wątpliwym, ale nie niemożliwym, i w rzeczywistości mogącym być stwierdzonym przez właściwy sąd.

Na koniec tej części rozważań warto odnieść się do jeszcze jednej zmiany w zakresie finansowania SIM ze środków zewnętrznych. Wymieniona już ustawa dokonująca zmian w ustawie o społecznych formach wsparcia mieszkalnictwa z dnia 10 sierpnia 2022 roku wkroczyła również w zakres relacji pomiędzy

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, Dz. U. z 2022 r., poz. 1561.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.

gminą a tworzonymi przez nią SIM. Przepisy ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa przewidują możliwość udzielenia gminie wsparcia ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa na sfinansowanie części lub całości działania polegającego na objęciu przez tę gminę udziałów lub akcji w istniejącej SIM, która przed dniem objęcia tych akcji lub udziałów prowadziła działalność na terenie tej gminy (art. 33l ustawy). Objęcie udziałów lub akcji SIM, z wykorzystaniem wsparcia, o którym mowa w art. 33l, stanowi udzieloną SIM rekompensatę z tytułu świadczenia usługi publicznej w rozumieniu przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy publicznej z tytułu świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym. Przywołane w przepisie art. 33p ust. 2 ustawy rekompensowanie usługi publicznej nie jest kategorią jednoznaczną ani w ujęciu normatywnym, ani doktrynalnym. Opisuując cechy takiej usługi, zwraca się uwagę na charakterystykę podmiotu świadczącego, dostępność tych usług, rodzaj zaspokajanych potrzeb, wykorzystywanie środków publicznych. Przywołana charakterystyka usługi publicznej pozostaje w ścisłym powiązaniu z pojęciami zadań publicznych (które jednakże nie zawsze muszą polegać na świadczeniu usług) czy zadań o charakterze użyteczności publicznej polegających na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Pomijając jednak w tym miejscu definiowanie usługi publicznej, warto się zająć innymi zmianami w zakresie przekazywania udziałów spółki gminie w zamian za dofinansowanie. Zgodnie bowiem z przepisem art. 33p ust. 1a ustawy termin na rozpoczęcie realizacji usługi publicznej wynosi pięć lat od dnia wejścia w życie ustawy. Tak oczywisty zapis na pierwszy rzut oka wydaje się bezdyskusyjny, jednakże głębsza analiza tego przepisu prowadzi do wątpliwości prawnych, przede wszystkim natury ustrojowej, dotyczącej trwałości stosunków prawnych. Zabieg legislacyjny zastosowany przez ustawodawcę ugodził bowiem w dotychczasowy porządek prawny, wynikający przede wszystkim z zawartych wcześniej kontraktów. Jeśli w poprzednim akcie prawnym nie było terminów zawitych na realizację inwestycji czy też jej rozpoczęcie, oznaczało to pozostawienie stronom umowy (gminie i SIM) kształtowania tych elementów stosunku zobowiązaniowego. Zmieniona w tym zakresie ustawa, przy jej gramatycznym brzmieniu, burzy ten porządek, wkraczając w zawarte już i to w sposób legalny umowy i czyniąc je zapewne w wielu przypadkach nierealnymi do wykonania. Trudno ustalić, czy była to intencja ustawodawcy, czy też niedopatrzenie, lecz niewątpliwie tę sytuację traktować można nawet jako delikt konstytucyjny, godzący w trwałość stosunków prawnych.

Na koniec należy zwrócić uwagę na zmiany w przepisach ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, będące efektem wprowadzenia do ustawy przepisu art. 33dk pkt 2¹¹, zgodnie z którym najemca, którego partycypacja stanowi przynajmniej 25% kosztu budowy lokalu, będzie miał opcję dojścia do własności

¹¹ Wprowadzone w życie ustawą z dnia 10 grudnia 2020 roku o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Dz. U z 2021 r., poz. 11.

mieszkania. Wspomniana zmiana objęta przepisem art. 33dk pkt 2 ustawy dotyczy więc elementarnego warunku funkcjonowania SIM, związanego z budową i wynajmem mieszkań, i godzi w pierwotny zamysł ustawodawcy, funkcjonowania podmiotu niebudującego na sprzedaż, lecz w celu najmu mieszkań z niskim i regulowanym czynszem dla osób o niskim statusie majątkowym. Zgodnie z komentowanym przepisem z wnioskiem o zmianę dotychczasowej umowy najmu na umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności uwzględniającej rozliczenie partycypacji może wystąpić do SIM najemca, który poza spełnieniem warunków formalnych, o których mowa w art. 33db ust. 1 ustawy, partycypował w kosztach budowy lokalu w wysokości nie niższej niż 25% kosztów budowy tego lokalu — w przypadku lokalu wybudowanego w ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego zlokalizowanego w obszarze miasta będącego siedzibą wojewody lub sejmiku województwa albo miasta na prawach powiatu liczącego powyżej 100 tysięcy mieszkańców.

Przywołany przepis zawiera więc ogólną zasadę dochodzenia do własności lokalu przez najemcę/partycypanta, na jego wniosek i po spełnieniu ustawowych warunków, którymi są (włącznie z tymi z art. 33db ust. 1) zawarcie umowy najmu, umowy partycypacji oraz partycypowanie w kosztach budowy lokalu w wysokości nie niższej niż 25% kosztów budowy tego lokalu. Innymi słowy, uprawnienie do wystąpienia o przekształcenie umowy najmu/partycypacji w prawo własności będzie dotyczyło wszystkich inwestycji, bez względu na moment rozpoczęcia procesu budowlanego (poza wyjątkiem ustawowym, o czym dalej), o ile zastały zawarte umowy najmu/partycypacji i spełniono inne warunki formalne. Zamysłem ustawodawcy było więc uwłaszczenie niektórych najemców, będących jednocześnie partycypantami, na majątku SIM, jeśli spełnione zostały ustawowe warunki, wśród których jest ten dotyczący wielkości partycypacji wpłaconej przez partycypanta. Ocena takiej regulacji, co warto podkreślić po raz kolejny, musi budzić zdziwienie i wątpliwości prawne. SIM, będąc spółką utworzoną przez gminę lub z udziałem gminy, z założenia miał budować i wynajmować lokale mieszkalne. Sygnalizowana zmiana doprowadza do uznania SIM za podmiot zbliżony do dewelopera, który buduje nieruchomości mieszkalne z udziałem środków własnych, zewnętrznych i powierzonych przez przyszłych najemców, z przeznaczeniem ich na późniejszą sprzedaż. Warto także zwrócić uwagę na wartość partycypacji ustaloną na poziomie 25% kosztów budowy jako tę, która uprawnia do wystąpienia z roszczeniem o przeniesienie własności. Ustawodawca nie uzasadnił, dlaczego właśnie taka wartość została przyjęta, ani też czy SIM jest zobowiązany do przeniesienia własności lokalu. Brzmienie przepisów wskazuje na taką właśnie wykładnię, w której po spełnieniu ustawowych warunków i wystąpieniu z roszczeniem przez lokatora organy zarządzające spółką będą zobowiązane do przeniesienia własności na lokatora. Słabością przepisu jest zaś to, że to organy spółki ustalają, jaka będzie wysokość partycypacji w ogólnych kosztach budowy, co przy odpowiedniej konstrukcji finansowej pozwoli na takie kształtowanie kosztów budowy, by nie

przekroczyć granicznej kwoty partycypacji, a tym samym uniemożliwić spełnienie warunku ustawowego.

Podsumowując przeprowadzone rozważania, warto zwrócić uwagę, że objęły one jedynie kilka ostatnich, choć znaczących zmian w zakresie funkcjonowania SIM. Jako okoliczność notoryjną należy przyjąć, że status tych podmiotów jest poddawany stałym zmianom, przez co ich pierwotny charakter ulega zatarciu, a w każdym razie oderwaniu od idei przyświecającej budownictwu społecznemu. Samo to nie jest niczym złym, natomiast krytycznej oceny prawniczej wymaga sposób dokonywania tych zmian, począwszy od uwag formalnych dotyczących procesu legislacyjnego, na uwagach merytorycznych odnośnie do zakresu funkcjonowania SIM skończywszy.

SELECTED ISSUES OF THE EVOLVING LEGAL STATUS OF SOCIAL HOUSING INITIATIVES

Summary

Social Housing Initiatives (formerly Social Building Societies), have become an instrument used extensively — and not always in accordance with the legislature's original intent — to implement state housing policy. The evolution of legislative changes is often dictated by the need to carry out tasks forced by the current needs of the authorities, which translates into the quality of legislation, not always diagnosed as to the impact. Legislative changes observed in recent years are related both to the functioning of SHIs in capturing the scope of their activities, but also to the rules of their financing and the possibility of taking ownership of real estate by tenants.

Keywords: rental housing, municipal companies, housing, public tasks

BIBLIOGRAFIA

- Dźedzyk J., *Partycypacja gminy w kosztach budowy budynku mieszkalnego przez spółdzielnię mieszkaniową a budżet gminy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 5.
Zdun-Załęska K., *Komentarz do ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa 2015.

AKTY PRAWNE

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2224 ze zm.
Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu niektórych przedsiębiorstw mieszkaniowych, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 788 ze zm.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, t.j. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.
Ustawa z dnia 21 czerwca 2021 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 725 ze zm.

Ustawa z dnia 7 lipca 2022 roku o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych, Dz. U. z 2022 r., poz. 1561.

WYKAZ ORZECZEŃ

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 9 lutego 2016 roku, sygn. akt V ACa/15, SIP LEX nr 2231465.

Wyrok SN z 8 września 2020 roku, V CSK 532/18, OSNC-ZD 2022/2/18.