

DOMINIKA CENDROWICZ

ORCID: 0000-0002-2358-7188

Uniwersytet Wrocławski

GMINA W SYSTEMIE ZADAŃ Z ZAKRESU POLITYKI MIESZKANIOWEJ. UWAGI NA TLE WIELOLETNICH PROGRAMÓW GOSPODAROWANIA MIESZKANIOWYM ZASOBEM GMINY

Abstrakt: Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej należy do zadań własnych gminy i jest jednym z ważniejszych obszarów jej działania w zakresie administracji świadczącej. W tym celu gmina może tworzyć i utrzymywać zasób mieszkaniowy oraz korzystać z różnych instrumentów prawnych lokalnej polityki mieszkaniowej. Kształtując politykę mieszkaniową na swoim terenie, gminy napotykają jednak na ograniczenia w jej realizacji, wynikające chociażby ze stanu posiadanego zasobu mieszkaniowego czy własnych możliwości finansowych, które niekiedy utrudniają prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej. Celem publikacji jest omówienie pozycji gminy w systemie zadań polityki mieszkaniowej oraz podstaw prawnych jej kształtowania przez gminę. Dokonana zostanie analiza instrumentu polityki mieszkaniowej, jakim są uchwalane przez radę gminy wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Sformułowane zostaną również wnioski w odniesieniu do tego programu — jego charakteru prawnego, treści i skuteczności w kontekście realizacji przez gminę zadań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

Słowa kluczowe: gmina, polityka mieszkaniowa, mieszkaniowy zasób gminy, wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

WSTĘP

Mieszkanie pozostaje jednym z najdroższych dóbr konsumpcyjnych, co sprawia, że nie wszyscy są w stanie zapewnić je sobie własnymi siłami¹. Wraz z warunkami mieszkaniowymi odgrywa podstawową rolę w życiu jednostki i społeczeństwa, ponieważ pełni ważną funkcję w zakresie kształtowania środowiska materialnego oraz społecznego, w którym żyje i rozwija się człowiek². Fakt, że nie każdy jest

¹ K. Nowak, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Warszawa-Kraków-Gdańsk 2021, s. 8.

² B. Jaczewska, *Polityka mieszkaniowa — teoria i badania*, [w:] A. Grzegorzczak et al., *Polityka mieszkaniowa a segregacja społeczna. Przykład Warszawy, Berlina i Paryża*, Warszawa 2019, s. 16.

w stanie zapewnić je sobie we własnym zakresie sprawia, że wraz z rozwojem funkcji świadczącej administracji pojawiły się różne formy pomocy mieszkaniowej udzielanej przez administrację publiczną³. Niewątpliwie historia polityki mieszkaniowej w Polsce jest skomplikowana ze względu na uwarunkowania historyczne oraz fakt, że w latach 1945–1989 obowiązywała scentralizowana gospodarka mieszkaniowa, której założenia zezwalały na skierowanie do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego bez względu na to, czyją był własnością, na mocy decyzji administracyjnej organu administracji państwowej⁴. Co prawda sytuacja ta uległa zmianie po 1989 roku, jednak wciąż dają się zauważyć istotne problemy w zakresie rozwoju mieszkalnictwa w Polsce (na przykład wysokie ceny mieszkań oraz raty kredytów mieszkaniowych, brak wystarczającej liczby mieszkań na wynajem, deficyty i standard mieszkań w gminnych zasobach mieszkaniowych)⁵. Okoliczności te sprawiają, że wiele osób boryka się z problemami mieszkaniowymi. Dlatego polityka mieszkaniowa państwa powinna dążyć do wyrównania szans, starając się zapewnić określonym grupom ludności dostęp do mieszkań o odpowiedniej wielkości i akceptowalnym społecznie standardzie, przynajmniej na minimalnym poziomie⁶.

Prowadzenie polityki mieszkaniowej wpisuje się w planistyczną funkcję administracji publicznej, a za jej tworzenie i realizację odpowiedzialne są zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego⁷. Będąc jedną z polityk publicznych, dotyczy ona działań państwa i jego struktur organizacyjnych mających na celu realizację wyznaczonych zadań oraz wykonywanie zadań i kompetencji przypisanych administracji publicznej⁸. Jej zakres obejmuje różnorodne działania administracji publicznej wpływające na sytuację mieszkaniową społeczeństwa⁹. Zróżnicowanie to dotyczy jednak nie tylko jej instrumentów prawnych, ale i podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie i wydawanie aktów polityki mieszkaniowej¹⁰. Na kształt i jakość polityki mieszkaniowej wpływają nie tylko normy prawne, ale i zmieniająca się polityka społeczna państwa, której przedmiotem są ważne kwestie społeczne¹¹. W Polsce polityka mieszkaniowa jest

³ W. Federczyk, *Problemy wykorzystania gminnych zasobów mieszkaniowych*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Toruń 2014, s. 347.

⁴ *Ibidem*, s. 347–348.

⁵ D. Cendrowicz, *Świadcząca rola gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej*, „Ius et Administratio” 2023, nr 2, s. 37.

⁶ B. Sadowska, *Gospodarka mieszkaniowa w gminach — aspekty finansowe i organizacyjne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 61, s. 412.

⁷ P. Lis, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, [w:] *Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego — wybrane problemy*, red. J. Dzieciuchowicz, Łódź 2011, s. 11.

⁸ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 18.

⁹ B. Jaczewska, *Polityka mieszkaniowa — teoria i badania*, s. 18.

¹⁰ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna...*, s. 26.

¹¹ S. Golinowska, *O zmianach polityki społecznej w Polsce. Od przełomu wieków do współczesnych wyzwań*, „Polityka Społeczna” 49, 2022, nr 1, s. 14.

jednym z bardziej zaniedbanych obszarów szeroko rozumianej polityki społecznej¹² i — zwłaszcza na poziomie krajowym — podlega ona zmianom i modyfikacjom w zależności od przyjętej wizji i sposobu jej realizacji. Jej podmiotami na szczeblu centralnym są organy administracji rządowej, a na stopniu lokalnym — przede wszystkim gminy¹³. Gminy, realizując cele lokalnej polityki mieszkaniowej, działają w ramach posiadanych zasobów komunalnych, z których, według szacunków, 80% pochodzi sprzed 1945 roku, a nie przez budownictwo określone w Konstytucji RP¹⁴ jako socjalne¹⁵.

1. PODSTAWY PRAWNE KREOWANIA LOKALNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ PRZEZ GMINĘ

Podkreślić należy, że już art. 75 ust 1. Konstytucji RP określa obowiązek władz publicznych w zakresie prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Przepis ten nie nakłada jednak na organy władzy publicznej obowiązku zapewnienia mieszkania obywatelom. Jak wskazuje Sąd Najwyższy, art. 75 Konstytucji RP ma przede wszystkim charakter normy programowej, co wynika stąd, że określa on ogólne cele działalności państwa w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Nie oznacza to jednak, że przywołany przepis należy postrzegać jako jedynie pustą deklarację czy blankietowe odesłanie wraz z art. 81 Konstytucji RP. Współkształtuje on bowiem treść norm ustawowych, powinien wpływać na ich wykładnię, a także nakazuje ich stosowanie z uwzględnieniem funkcji i celu prawa do mieszkania. Jednocześnie — w ocenie Sądu — przepis ten określa minimalne obowiązki państwa (władzy publicznej) w zakresie rozwoju budownictwa mieszkaniowego¹⁶. Na gruncie przepisów Konstytucji RP nie możemy więc mówić o „prawie do mieszkania” w kategorii publicznych praw podmiotowych¹⁷.

O tym, że gmina jest jednostką samorządu terytorialnego wykonującą większość zadań publicznych o charakterze lokalnym, przesądził ustrojodawca w art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, którego treść koresponduje z postanowieniami art. 6 ustawy

¹² M. Polakowski, *Polityka mieszkaniowa. Wprowadzenie*, [w:] M. Polakowski et al., *Polityka mieszkaniowa. Warszawskie debaty o polityce społecznej*, Warszawa 2017, s. 4.

¹³ Z. Rataj, *Spoleczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych*, Warszawa 2018, s. 52–53.

¹⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁵ H. Izdebski, *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli — miejsce i rola gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8, s. 176.

¹⁶ Wyrok SN z 8.09.2020 r., V CSK 532/18, OSNC-ZD 2022, nr 2, poz. 18.

¹⁷ R. Mędrzycki, *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, LEX 2021.

z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹⁸. Gmina stanowi punkt wyjścia i wzór dla wszystkich rozwiązań samorządowych, dlatego że od samego początku była uważana za „pierwotną wspólnotę o charakterze przedpaństwowym, opierającą swój byt na naturalnym prawie lokalnych zbiorowości ludzkich do decydowania o własnych sprawach”¹⁹. Gmina, będąc formą decentralizacji administracji publicznej i przejawem zasady pomocniczości w życiu publicznym²⁰, odgrywa kluczową rolę w wypełnianiu funkcji świadczącej administracji²¹, w tym w szczególności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. I jakkolwiek funkcja świadcząca administracji podlega nieustannym modyfikacjom²², to niezmienna pozostaje rola, jaką w wypełnianiu zadań z zakresu mieszkalnictwa pełni samorząd terytorialny, a w szczególności gmina, której doniosłość w realizacji tej kategorii zadań publicznych o charakterze lokalnym jest niezaprzeczalna.

Mając powyższe na uwadze, należy wskazać na treść art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g., zgodnie z którym sprawy z zakresu gminnego budownictwa mieszkaniowego stanowią zadanie własne gminy. Pośrednio wskazuje też na to przywoływany już art. 6 u.s.g., z którego wynika domniemanie kompetencji gminy we wszystkich sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym²³. W myśl art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Bez wątpienia dopełnieniem tej regulacji jest art. 6 ust. 2 u.s.g., który stanowi, że jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.s.g., należy do gminy²⁴. Jednym z kryteriów pozwalających na uznanie, że dana sprawa powinna należeć do zakresu działania gminy, obok publicznego charakteru, jest jej lokalne znaczenie²⁵. Niewątpliwie taki jest charakter obowiązków gminy w zakresie mieszkalnictwa i wspierania jego rozwoju na rzecz jej mieszkańców, a przytoczone przepisy potwierdzają rolę, jaką w tym zakresie odgrywa gmina.

Konkretyzacja omawianych obowiązków na rzecz członków wspólnoty samorządowej ma miejsce w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁶.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm., dalej: u.s.g.

¹⁹ M. Miemiec, *Gmina*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 195.

²⁰ D. Cendrowicz, *O niepomijalnej roli gminy w systemie zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 331, 2020, s. 52.

²¹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 115–130.

²² *Ibidem*, s. 77.

²³ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 29 stycznia 2016 r., LEX-I.4131.310.2015.MS, Dz.Urz. Mazow. 2016, nr 1029.

²⁴ T. Bąkowski, *W nawiązaniu do dyskusji o zakresie samodzielności gminy w kontekście przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, nr 1, s. 474.

²⁵ T. Moll, *Komentarz do art. 6*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX 2021.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 725, dalej: u.o.p.l.

W myśl art. 4 ust. 1 u.o.p.l. do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (z brzmienia tego przepisu wynika, że w zasadzie powtarza on treść art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g.)²⁷. Ponadto gmina może wywiązywać się z obowiązku realizacji tego zadania za pośrednictwem społecznych agencji najmu²⁸. H. Izdebski trafnie podnosi, że

„Tworzenie warunków” [o których mowa w art. 4 ust. 1 u.o.p.l. — D.C.] ma szerszy zakres znaczeniowy od „prowadzenia polityki”, jednakże z drugiej strony określenia „do zaspokajania” i „służącej zaspokojeniu” trudno jest porównywać ze sobą pod względem ich zakresu. Bardziej kategoryczne jest sformułowanie art. 4 ust. 2 u.o.p.l. w odniesieniu do typowo socjalnego aspektu wywiązywania się z ogólnie określonego zadania: „Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach”²⁹.

Stwierdzenie to pozostaje kluczowe z perspektywy zadań, jakie gmina powinna realizować w zakresie kształtowania polityki mieszkaniowej na swoim terenie.

Trzeba jednocześnie podkreślić, że zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.p.l. gmina w celu wykonywania zadań określonych w art. 4 u.o.p.l. może tworzyć i utrzymywać zasób mieszkaniowy³⁰. Mieszkaniowy zasób gminy jest tworzony dla realizacji zadań wynikających z art. 4 u.o.p.l., czyli w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Poza lokalami stanowiącymi odrębny przedmiot własności, w jego skład wchodzi również lokale będące częściami składowymi gminnej nieruchomości zabudowanej oraz wymienione wyżej lokale znajdujące się w posiadaniu samoistnym gminy. Tworzenie zasobu mieszkaniowego polega na podejmowaniu działań faktycznych i czynności prawnych zmierzających do nabycia przez gminę, jak również przez podmioty wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l., prawa własności lokali oraz ich samoistnego posiadania³¹. Z brzmienia art. 20 ust. 1 u.o.p.l. nie wynika jednak, aby gmina miała bezwzględny obowiązek posiadania zasobu mieszkaniowego³².

²⁷ S. Dubis, *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jako zadanie własne gminy*, „Ius et Administratio” 2017, nr 2, s. 3.

²⁸ Zob. art. 4 ust. 1a u.o.p.l.

²⁹ H. Izdebski, *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych...*, s. 172.

³⁰ Zob. art. 20 ust. 1 u.o.p.l.

³¹ K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, LEX 2021, komentarz do art. 20.

³² E. Stefańska, *Prawne aspekty realizacji polityki mieszkaniowej państwa*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, W. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 245 n.

2. WIELOLETNIE PROGRAMY GOSPODAROWANIA MIESZKANIOWYM ZASOBEM GMINY W KONTEKŚCIE REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU GMINNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Odnosząc się do wykonywania przez gminę zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej poprzez kreowanie lokalnej polityki mieszkaniowej, należy zauważyć, że ustawodawca w art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. upoważnił radę gminy do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu, które powinny określać między innymi tryb rozpatrywania i załatwiania wniosku o najem lokali. Co do wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, to stanowią one „projekcję polityki gminnej, którą realizują prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie”³³. Pod względem treści są to dokumenty strategiczne, ponieważ określają zasady i cele polityki mieszkaniowej gminy³⁴, czym wpisują się w kontekst planowania w administracji. Planowanie w administracji powinno przyczyniać się do jej racjonalnego działania i być warunkiem sprawnego wykonywania przez nią zadań publicznych³⁵, stąd treść programów należy dostosować do warunków panujących w gminie, wynikających ze stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych zamieszkującej ją społeczności. Dostosowując ich treść do warunków lokalnych, rada gminy nie może pomijać kwestii istotnych z punktu widzenia ustawodawcy dla prawidłowego prowadzenia gospodarki mieszkaniowej przez gminę³⁶.

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy są z reguły zaliczane do aktów planowania, których charakter prawny nie zawsze jest łatwy do ustalenia, ponieważ niekiedy uchwały w ich przedmiocie mogą być uznane za akty prawa miejscowego³⁷. Pojawia się zatem pytanie, do jakiej kategorii przepisów gminnych można zakwalifikować analizowany program, skoro, biorąc

³³ R. Dziczek, *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, LEX 2023, komentarz do art. 21.

³⁴ Zob. np. uchwałę nr XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 roku w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2020–2025”, <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWroclawia/document/40280/Uchwa%C5%82a-XV-420-19> (dostęp: 4.02.2024); uchwałę nr LVIII/760/22 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kąty Wrocławskie na lata 2023–2027, <https://bip.katywroclawskie.pl/artukul/uchwala-nr-lviii-760-22-w-sprawie-przyjecia-wieloletniego-programu-gospodarowania-mieszkaniowym> (dostęp: 4.02.2024).

³⁵ K. Właźlak, *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6, s. 7.

³⁶ Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r., II SA/Op 314/20, LEX nr 3210449.

³⁷ W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4, s. 69.

pod uwagę jego nazwę, kojarzy się on z aktami planowania³⁸. Trzeba wskazać, że o kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego decyduje charakter norm prawnych oraz kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej ich adresatów. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyby uchwała dotycząca programu zawierała choćby jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, stanowiłaby akt prawa miejscowego, podlegający obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym danego województwa³⁹. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku wskazał, że nie jest możliwe uznanie postanowień takiej uchwały za przepisy prawa miejscowego tylko dlatego, że przyjęte w programie założenia mogą wpływać i kształtować sytuację prawną mieszkańców gminy w przyszłości. Aby postanowienia programu stały się powszechnie obowiązującą normą prawną, muszą przybrać formę aktu prawa miejscowego. Zasady polityki czynszowej, które określa analizowana uchwała, nie mają charakteru prawa miejscowego, gdyż dopiero stosownie do zasad polityki czynszowej organ wykonawczy gminy ustala, działając na podstawie art. 8 ust. 1 u.s.g., stawki czynszu. I dopiero ten akt organu wykonawczego stanowi akt prawa miejscowego, jest bowiem podstawą naliczania i ustalania wysokości czynszu w umowach najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy⁴⁰. W postanowieniu NSA z dnia 10 października 2023 roku stwierdzono natomiast, że

Uchwała w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy łączy w sobie postanowienia z kategorii kierownictwa wewnętrznego oraz regulacje o charakterze normatywnym, mogącem stanowić źródło obowiązków dla podmiotów zewnętrznych. [...] Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zawiera postanowienia z dziedziny polityki mieszkaniowej (np. prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach). Zawiera również postanowienia o charakterze normatywnym (w szczególności zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu) mające bezpośredni wpływ na wysokość czynszu uiszczanego przez najemców lokali komunalnych i w tym zakresie przypisuje się takiej uchwale charakter aktu prawa miejscowego⁴¹.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 u.o.p.l. program powinien zostać opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować swoją treścią w szczególności⁴²:

1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach⁴³; 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; 3) planowaną sprzedaż lokali

³⁸ *Ibidem*, s. 70.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, LEX nr 275445.

⁴⁰ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., II SA/Bk 681/05, LEX nr 194648.

⁴¹ I OSK 2049/23, LEX nr 3620563.

⁴² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2022 r., II SA/Wa 4050/21, LEX nr 3509208.

⁴³ Prognozy nie powinny być formułowane w sposób ogólnikowy, ponieważ muszą zawierać informację o wielkości i stanie technicznym zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Zob. K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, *Ochrona praw lokatorów...*, komentarz do art. 21.

w kolejnych latach; 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu⁴⁴; 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; 7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne; 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowaną sprzedaż lokali.

Fakt, że program powinien zostać opracowany na okres pięciu lat jest charakterystyczny dla procesu planowania strategicznego w administracji publicznej.

Jak wynika z powyższego, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy musi zawierać kompleksowe dane dotyczące prognozowanej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach⁴⁵. Ponadto wskazać należy, że zwrot „w szczególności” występujący w art. 21 ust. 2 u.o.p.l., który wymienia elementy treści programu, oznacza, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie zagadnienia i sprawy wskazane tytułem przykładu w upoważnieniu ustawowym i czynić to w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej⁴⁶. Gmina — jako podmiot planowania — może wprowadzać dodatkowe elementy do treści programu w zależności od lokalnych potrzeb i uwarunkowań⁴⁷. Pominięcie jednak przez radę gminy w uchwale obligatoryjnego elementu wskazanego w upoważnieniu ustawowym do jej wydania będzie stanowiło istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji będzie uzasadniało stwierdzenie nieważności całej uchwały⁴⁸. Jak wskazał bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie:

Pominięcie przez radę gminy chociażby jednego z obligatoryjnych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego do jego uchwalenia i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę⁴⁹.

⁴⁴ Odnosząc się w tym miejscu do tego elementu treści wieloletniego programu gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, jakim są zasady polityki czynszowej, wskazać należy, że przyjęcie przez radę gminy zasad kształtowania polityki czynszowej jako samodzielnej uchwały w sprawie zasad polityki czynszowej jest sprzeczne z prawem. Zob. wyrok WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02, OwSS 2006, nr 2, poz. 38.

⁴⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 21 września 2022 r., PN-II. 4131.330.2022, Dz.Urz. Lubel. 2022, nr 4516.

⁴⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., III SA/Łd 1071/19, LEX nr 2865399.

⁴⁷ A. Muczyński, *Planowanie w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2014, nr 15/1, s. 47.

⁴⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., III SA/Łd 1071/19, LEX nr 2865399.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2022 r., II SA/Wa 4050/21, LEX nr 3509208.

Wydaje się zatem, że określone przez ustawodawcę wytyczne dotyczące minimalnej zawartości programów należy odczytywać w kontekście troski o zgodne z prawem i efektywne gospodarowanie zasobem mieszkaniowym przez gminę. Powoduje to również, że prawotwórcza działalność gmin, jako wynikająca z zasady pomocniczości i zasady decentralizacji, nie jest niczym nieskrępowana⁵⁰.

Ocena wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w kontekście realizacji przez gminę zadań z zakresu lokalnej polityki mieszkaniowej wymaga wskazania, że aby był on skuteczny, powinien wpisywać się w strategię rozwoju mieszkalnictwa na terenie danej gminy, gdyż taka strategia może korzystnie wpływać na stymulowanie rozwoju mieszkalnictwa w gminie i na efektywne finansowanie zadań z zakresu lokalnej polityki mieszkaniowej. Trzeba jednak wskazać, że gminy wiejskie i miejsko-wiejskie częściej posiadają jedynie program wieloletni niż strategię i program jednocześnie, a średni poziom tych programów nie jest wysoki⁵¹, co w praktyce przekłada się na ich skuteczność⁵². Szczególnie istotne jest również to, że skoro gmina nie ma obowiązku tworzenia i posiadania zasobu mieszkaniowego, to nie można wykluczyć sytuacji, w której gmina nie będzie takiego zasobu posiadała⁵³. Jeżeli jednak posiada ona ten zasób, to istnieje obowiązek uchwalania wieloletnich programów gospodarowania tym zasobem przez gminę⁵⁴. I chociaż ustawodawca nałożył na radę gminy obowiązek uchwalania takich programów, to same w sobie nie pozwalają one gminom na samodzielne zorganizowanie realizacji obowiązku modernizacji i remontów lokali mieszkalnych oraz ich dystrybucji⁵⁵. Poza tym, w praktyce, w dużej mierze kształt polityki mieszkaniowej gminy, posiadanie odpowiedniego zasobu, a co za tym idzie, związany z tym program, zależy od potencjału ekonomicznego danej jednostki samorządu terytorialnego⁵⁶. Trzeba również zauważyć, że gminy nie zawsze rzetelnie wywiązują się z obowiązków wynikających dla nich z treści programów lub w związku z ich uchwaleniem (na przykład wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli świadczą o tym, że gminy nie zawsze wskazują w treści programów wszystkie obligatoryjne elementy, które zgodnie z art. 21 ust. 2 u.o.p.l. taki program powinien zawierać)⁵⁷.

⁵⁰ W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego...*, s. 70.

⁵¹ M. Majchrzak, *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2007, s. 260.

⁵² R. Dziczek, *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów...*, komentarz do art. 21.

⁵³ K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, LEX 2014, komentarz do art. 21.

⁵⁴ K. Właźlak, *Dylematy polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2014, nr 3, s. 59.

⁵⁵ D. Mantey, *W labiryncie planowania*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 25.

⁵⁶ K. Właźlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, LEX 2015.

⁵⁷ *Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim*, wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli za okres 2018–2022, Delegatura we Wrocławiu, LWR.430.001.2022, Nr ewid. 2/2022/I/21/001/LWR, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,26104,vp,28883.pdf> (dostęp: 5.02.2024).

KONKLUZJE

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej jest jednym z zadań własnych gminy i jednym z jej najważniejszych obszarów działania w zakresie administracji świadczącej. Realizacja przez gminę zadań z tym związanych pozostaje jednym z ważniejszych problemów w codziennej działalności gmin, co wynika ze stanu i standardu posiadanych przez gminę zasobów oraz ich możliwości organizacyjnych i finansowych. W celu wykonywania zadania związanego z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej gmina może tworzyć i utrzymywać zasób mieszkaniowy, jak również korzysta z różnorodnych instrumentów polityki mieszkaniowej. Podstawowym instrumentem polityki mieszkaniowej w gminie są wieloletnie programy gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. W sferze mieszkalnictwa, ze względu na zasady pomocniczości i decentralizacji, gminy otrzymały zatem ustawowe upoważnienie do podejmowania uchwał umożliwiających im tworzenie lokalnej polityki mieszkaniowej⁵⁸. Tego rodzaju programy mają długoterminowy (strategiczny) charakter, przy czym ustawodawca nie nałożył na gminy bezwzględnego obowiązku tworzenia i utrzymywania zasobu mieszkaniowego, stąd też nie każda gmina będzie go w praktyce posiadała⁵⁹. W przypadku ich posiadania powinny one również dysponować wieloletnim programem gospodarowania tym zasobem.

Przeprowadzona w artykule analiza pozwala zauważyć, że wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy są ważnymi dokumentami planistycznymi w gminach, gdyż w oparciu o ich postanowienia gminy realizują nałożone na nie zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej. Jak udowodniła analiza, gminy często napotykają ograniczenia we wdrażaniu postanowień zawartych w tych programach, które wynikają na przykład ze stanu ich zasobów mieszkaniowych lub własnych możliwości finansowych, co może utrudniać im aktywne ich realizowanie⁶⁰.

Przed wszystkim gminy, wykonując zadania z zakresu lokalnej polityki mieszkaniowej, powinny mieć na uwadze rolę, jaką powinna odgrywać współpraca władz publicznych z podmiotami realizującymi i adresatami postanowień tej polityki, gdyż takie podejście jest zgodne z zasadami pomocniczości i decentralizacji. Wykonując zadania z zakresu polityki mieszkaniowej, jednostki samorządu terytorialnego powinny stosować mechanizmy partycypacji, współuczestnictwa i samoregulacji, a także uwzględniać lokalne uwarunkowania realizacji danej polityki czy też możliwość dostosowania pewnych elementów realizacyjnych do specyficznych warunków lokalnych⁶¹. Oprócz wieloletnich programów gospodarowania

⁵⁸ W. Żuchowski, *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego...*, s. 77.

⁵⁹ Zob. K. Zdun-Załęska, *Ustawa o ochronie praw lokatorów...*, komentarz do art. 21.

⁶⁰ B. Kotarba, *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9, s. 22.

⁶¹ *Ibidem*.

mieszkaniowym zasobem gminy, gmina korzysta również z innych dostępnych jej w tym zakresie form, takich jak studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Formy te powinny się wzajemnie uzupełniać, tworząc spójny i efektywny system instrumentów prawnych służących realizacji zadań gminnej polityki mieszkaniowej.

MUNICIPALITY IN THE HOUSING POLICY SYSTEM. REMARKS ON THE BASIS OF LONG-TERM PROGRAMMES FOR THE MANAGEMENT OF THE MUNICIPALITY'S HOUSING STOCK

Summary

Satisfying the housing needs of the local community is one of the municipality's own tasks and is one of its significant areas of activity in the field of administration of provision. With this aim, the municipality may create and maintain a housing stock and use various legal instruments of local housing policy. However, when shaping the housing policy in their territory, municipalities face constraints in its implementation, resulting, for example, from the state of their housing stock or their own financial capacities, which sometimes hinder an active housing policy. The aim of the article is to analyse the position of a municipality in the system of housing policy tasks and the legal basis for its implementation by a municipality. An analysis will be made of the housing policy instrument, i.e. the long-term municipal housing resource management programmes adopted by the municipal council. Conclusions will also be formulated with regard to this programme — its legal character, content and effectiveness in the context of the municipality's fulfilment of tasks aimed at satisfying the housing needs of the local community.

Keywords: municipality, housing policy, municipal housing stock, long-term programmes for management of the municipality's housing stock

BIBLIOGRAFIA

- Bąkowski T., *W nawiązaniu do dyskusji o zakresie samodzielności gminy w kontekście przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, nr 1.
- Cendrowicz D., *O niepomijalnej roli gminy w systemie zadań administracji świadczącej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 331, 2020.
- Cendrowicz D., *Świadcząca rola gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej*, „Ius et Administratio” 2023, nr 2.
- Dubis S., *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jako zadanie własne gminy*, „Ius et Administratio” 2017, nr 2.
- Dziczek R., *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*, [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, LEX 2023.
- Federczyk W., *Problemy wykorzystania gminnych zasobów mieszkaniowych*, [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. E. Pierzchała, M. Woźniak, Toruń 2014.
- Golinowska S., *O zmianach polityki społecznej w Polsce. Od przełomu wieków do współczesnych wyzwań*, „Polityka Społeczna” 49, 2022, nr 1.

- Izdebski H., *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli — miejsce i rola gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 7–8.
- Jaczeńska B., *Polityka mieszkaniowa — teoria i badania*, [w:] A. Grzegorzczak, B. Jaczeńska, S. Jankel, P. van Gelle Ruppe, M. Gaboreau, *Polityka mieszkaniowa a segregacja społeczna. Przykład Warszawy, Berlina i Paryża*, Warszawa 2019.
- Kotarba B., *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 9.
- Krzekotowska K., Malinowska-Wójcicka M., *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, LEX 2021.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Lis P., *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, [w:] *Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego — wybrane problemy*, red. J. Dzieciuchowicz, Łódź 2011.
- Majchrzak M., *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Warszawa 2007.
- Mantey D., *W labiryncie planowania*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3.
- Mędrzycki R., *Zasada solidarności społecznej w prawie samorządu terytorialnego*, LEX 2021.
- Miemiec M., *Gmina*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Moll T., *Komentarz do art. 6*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, LEX 2021.
- Muczyński A., *Planowanie w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2014, nr 15/1.
- Nowak K., *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Warszawa-Kraków-Gdańsk 2021.
- Polakowski M., *Polityka mieszkaniowa. Wprowadzenie*, [w:] M. Polakowski, M. Szarfenberg, A. Zubrzycka-Czarnecka, K. Świącicka, *Polityka mieszkaniowa. Warszawskie debaty o polityce społecznej*, Warszawa 2017.
- Rataj Z., *Spoleczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych*, Warszawa 2018.
- Sadowska B., *Gospodarka mieszkaniowa w gminach — aspekty finansowe i organizacyjne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2010, nr 61.
- Stefańska E., *Prawne aspekty realizacji polityki mieszkaniowej państwa*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, W. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009.
- Właźlak K., *Charakter prawny aktów planowania i ich rola w realizacji zadań administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 6.
- Właźlak K., *Dylematy polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*, „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka” 2014, nr 3.
- Właźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, LEX 2015.
- Zdun-Załęska K., *Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz*, LEX 2014.
- Żuchowski W., *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 4.