



dr hab. Dominika Cendrowicz

ORCID: 0000-0002-2358-7188

e-mail: dominika.cendrowicz@uwr.edu.pl

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

## Świadcząca rola gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej

### The providing role of municipality in fulfilling the housing needs of self-governed community

#### Abstract

The publication addresses the issue of how municipality fulfils housing needs of members of the self-governing community in the context of administration of provision. Conclusions will be formulated on the scope and nature of the tasks that municipality performs in the indicated area.

**Keywords:** municipality, municipality-owned housing resources, social rental agencies, administration of provision.

#### Streszczenie

Publikacja podejmuje zagadnienie zaspokajania przez gminę potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej w ramach administracji świadczącej. Sformułowane zostaną wnioski na temat zakresu i charakteru zadań, jakie gmina realizuje we wskazanym obszarze.

**Słowa kluczowe:** gmina, mieszkaniowy zasób gminy, społeczne agencje najmu, administracja świadcząca.

## 1. Wprowadzenie

W nauce prawa administracyjnego samorząd terytorialny pojmowany jest jako forma decentralizacji administracji publicznej, której samodzielnyimi podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawę<sup>1</sup>. Jest on trwałym

<sup>1</sup> T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 55, 152 i n.

elementem demokratycznego państwa prawa<sup>2</sup>, stąd nie należy godzić się na jego recentralizację. Samorząd terytorialny może istnieć tylko w warunkach decentralizacji, ponieważ jedynie w zdecentralizowanym układzie administracji publicznej obywatele mają prawo do własnych decyzji, podejmowanych w sposób odpowiadający ich interesom<sup>3</sup>. Jego rozwój w demokratycznym państwie prawa powinien sprzyjać zaspokajaniu przez administrację publiczną bieżących potrzeb mieszkańców, a także tworzeniu odpowiednich warunków dla rozwoju społecznego, kulturalnego i gospodarczego, nie wspominając już o cywilizacyjnym<sup>4</sup>.

Istotną sferą działania samorządu terytorialnego jest administracja świadcząca<sup>5</sup>, oznaczająca działalność obejmującą utrzymanie lub poprawę warunków egzystencji obywateli poprzez zapewnianie (organizowanie zapewniania) świadczeń<sup>6</sup>. Jej istotą pozostaje człowiek i jego potrzeby, a jej załamywanie się, czy też niesprzyjająca ludzior polityka jej funkcjonowania, niejednokrotnie prowadzi do niezadowolenia i napięć społecznych<sup>7</sup>. Doniosłą sferą działalności tak rozumianej administracji świadczącej jest dążenie do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli, jednak realizacja zadań publicznych z tego zakresu pozostaje zagadnieniem trudnym i złożonym, na co wpływ mają różne czynniki, jak np. koncepcja polityki mieszkaniowej państwa. Deficyt budownictwa mieszkaniowego, brak wystarczającej liczby mieszkań na wynajem, niski standard mieszkań w zasobach gmin, wysokie raty kredytów mieszkaniowych, koszty najmu, inflacja, a ostatnio także kryzys energetyczny, stwarzają realne zagrożenie wykluczeniem mieszkaniowym znacznej części społeczeństwa, a w skrajnych przypadkach mogą prowadzić do bezdomności<sup>8</sup>. Realizacja omawianej kategorii zadań publicznych jest więc istotna z punktu widzenia obywateli, zwłaszcza tych spośród nich, którzy nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na akceptowalnym poziomie.

---

<sup>2</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 9.

<sup>3</sup> J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji prawnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Decentralizacja i centralizacja władzy publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, s. 106.

<sup>4</sup> J. Reguński, *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007, s. 10–11.

<sup>5</sup> J. Boć, *Sfery działań* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2013, s. 234.

<sup>6</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2012, s. 117.

<sup>7</sup> J. Boć, *Sfery działań* [w:] *Nauka administracji...*, *op. cit.*, s. 234.

<sup>8</sup> A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 29.

## 2. Gmina jako podmiot zobowiązany do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej

Mając powyższe na uwadze, nie wydaje się konieczne szczegółowe uzasadnianie roli, jaką gmina powinna spełniać w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego powinna zaspokajać potrzeby swoich mieszkańców i udzielać im pomocy w sytuacjach kryzysowych, co dotyczy również spraw mieszkalnictwa<sup>9</sup>. Gmina pozostaje tą jednostką samorządu terytorialnego, która wykonuje znaczną część zadań publicznych o charakterze lokalnym. Przesądził o tym ustrojodawca w art. 164 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>10</sup>, z którego treścią koresponduje art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>11</sup>. Powoduje to, że gmina będąc jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawa oraz formą decentralizacji administracji publicznej i przejawem zasady pomocniczości w życiu publicznym, spełnia podstawową rolę w wypełnianiu funkcji świadczącej administracji<sup>12</sup>. To w gminie realizowana jest w największym zakresie administracja świadcząca, to w gminie mieszkańcy załatwiają swoje „codzienne” sprawy, to z gminą najpełniej się identyfikują i to w gminie szukają pomocy w sytuacjach kryzysowych.

## 3. Zakres i formy zaspokajania przez gminę potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g. oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>13</sup> do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jej członków. Oczywiście gmina realizuje zadania własne we wskazanym zakresie o charakterze lokalnym. Zdefiniowanie pojęcia spraw

---

<sup>9</sup> I. Sierpowska, *Pomoc...*, *op.cit.*, s. 155 i n.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) (dalej jako: Konstytucja RP).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) (dalej jako: u.s.g.).

<sup>12</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 115–130.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 725) (dalej jako: u.o.p.l.).

publicznych o znaczeniu lokalnym nie jest łatwe, jednak można przyjąć, że są to sprawy, które są zakorzenione we wspólnocie samorządowej lub pozostają z nią w określonym związku i mogą być przez nią realizowane samodzielnie i na jej odpowiedzialność. Tym samym zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dotyczą jej obszaru i mieszkańców<sup>14</sup>.

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych przez gminę może odbywać się przy pomocy społecznych agencji najmu (SAN) oraz, jak wynika z art. 20 ust. 2a u.o.p.l., na bazie lokali wynajmowanych od innych właścicieli w celu podnajmu przez gminę<sup>15</sup>. Społeczne agencje najmu są to podmioty prowadzące działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli oraz wynajmowaniu tych lokali lub tych budynków osobom fizycznym wskazanym przez gminę na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 października 1995 roku o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa<sup>16</sup>. Działalność SAN ma określony cel, którym jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej<sup>17</sup>.

Starając się zaspokoić potrzeby mieszkaniowe członków lokalnej społeczności, gmina zapewnia lokale mieszkalne w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne oraz zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach<sup>18</sup>. Realizacja przez gminę tego zadania polega na wynajęciu osobie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy<sup>19</sup>. Gmina może zawrzeć umowę najmu socjalnego lokalu z osobą, która nie posiada tytułu prawnego do lokalu i której dochody z gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy<sup>20</sup>. Co więcej, gmina ma obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu w sytuacji, w której sąd orzeka w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz

---

<sup>14</sup> M. Małecka-Lyszczek, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 921, s. 62.

<sup>15</sup> M. Romańska, *Stworzenie materialnego zaplecza w postaci zasobu lokali, które mogą być udostępnione potrzebującym* [w:] *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. K. Małyśa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023, LEX/el.

<sup>16</sup> Zob. art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 790 ze zm.).

<sup>17</sup> Zob. ustawę z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1243).

<sup>18</sup> Zob. art. 4 ust. 2 u.o.p.l.

<sup>19</sup> Zob. art. 20 ust. 2, 2a i 3 oraz art. 22, art. 23 ust. 1 i 2 u.o.p.l.

<sup>20</sup> Zob. art. 23 ust. 2 u.o.p.l.

dotyczy<sup>21</sup>. Jeżeli przyczyną opróżnienia lokalu jest np. stosowanie przemocy w rodzinie, nie ma wówczas zastosowania art. 14 u.o.p.l., ani art. 16 u.o.p.l., regulujący tzw. moratorium zimowe<sup>22</sup>.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.o.p.l. gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy<sup>23</sup>. Z faktu, że mieszkaniowy zasób gminy tworzy się w celu realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na rzecz wspólnoty samorządowej, wynika konieczność zwrócenia uwagi na pojęcie wspólnoty samorządowej. Wymaga to odwołania się do art. 1 u.s.g., który stanowi, że jej członkami są mieszkańcy gminy oraz do art. 16 Konstytucji RP, zgodnie z którym wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Pozwala to przyjąć, że każdy mieszkaniec gminy, niezależnie od tego, czy jest zameldowany na pobyt stały lub czasowy, czy też przebywa na jej terenie bez zameldowania, jest członkiem wspólnoty samorządowej, któremu Konstytucja RP w art. 32 ust. 1 zagwarantowała prawo do równego traktowania przez władze publiczne<sup>24</sup>.

W zakresie tworzenia przez gminę zasobu mieszkaniowego można spotkać się z opinią, że gmina nie ma obowiązku tworzenia i utrzymywania zasobu mieszkaniowego<sup>25</sup>, jak również, że jest ona zobligowana do jego posiadania<sup>26</sup>. Odnosząc się do pierwszego poglądu wskazać należy, że z u.o.p.l. wynika, iż gmina może realizować zadanie tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w inny sposób niż tworzenie zasobu mieszkaniowego, np. może wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je innym osobom<sup>27</sup>.

Gminny zasób mieszkaniowy obejmuje lokale stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów<sup>28</sup>. W jego skład nie wchodzi natomiast pomieszczenia tymczasowe, takie jak noclegownie, schroniska i ogrzewalnie, w których udziela się tymczasowego schronienia osobom bezdomnym. Zgodnie

---

<sup>21</sup> Zob. art. 14 ust. 1 u.o.p.s.

<sup>22</sup> D. Cendrowicz, *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 12, s. 65.

<sup>23</sup> Zob. art. 20 ust. 1 u.o.p.l.

<sup>24</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 lipca 2004 r., II SA/Op 144/04, LEX nr 816132.

<sup>25</sup> Zob. art. 2 pkt 10 u.o.p.l.

<sup>26</sup> R. Dżiczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2012, s. 153.

<sup>27</sup> K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 20, LEX/el.

<sup>28</sup> Zob. art. 2 pkt 10 u.o.p.l.

z art. 20 ust. 3 u.o.pl. rada gminy może wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy<sup>29</sup>.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 u.o.p.l. rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu. Wieloletnie programy powinny być dostosowane do warunków lokalnych, wynikających ze stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Dostosowując do nich program, rada gminy nie może pomijać kwestii istotnych z punktu widzenia ustawodawcy dla prawidłowego prowadzenia gospodarki mieszkaniowej, realizującej zadania własne gminy wskazane w art. 4 u.o.p.l.<sup>30</sup>. Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy są formą polityki prowadzonej przez administrację w różnych obszarach jej zadań związanych z mieszkalnictwem<sup>31</sup>.

Rada gminy zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.s. określa ponadto zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Co ciekawe, gmina ma możliwość wprowadzenia własnej procedury w tym zakresie<sup>32</sup>.

#### **4. Pomoc społeczna w systemie zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej**

Równie ważne są zadania gminy, których istotą jest udzielanie pomocy w utrzymaniu mieszkań gospodarstwom domowym o niskich dochodach, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>33</sup>. Poza wskazaną regulacją prawną formy pomocy socjalnej o charakterze mieszkaniowym świadczonej przez gminę regulują m.in. ustawy: o dodatkach mieszkaniowych<sup>34</sup> czy o dodatku węglowym<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 7, LEX/el.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r., II SA/Op 314/20, LEX nr 3210449.

<sup>31</sup> Zob. np. J. Jeżewski, *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2013, s. 314 i n.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012 r., I OSK 968/12.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1335).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1630).

Omawiając rolę pomocy społecznej w systemie zadań gminy związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, należy zauważyć, że ma ona za zadanie przeciwdziałać ubóstwu jednostki i rodziny, a w konsekwencji także wykluczeniu mieszkaniowemu, prowadzącemu niejednokrotnie do bezdomności<sup>36</sup>. Dla dalszego wywodu kluczowe jest więc zdefiniowanie pojęcia ubogiego gospodarstwa domowego. Najpierw należy jednak wyjaśnić pojęcie gospodarstwa domowego, które można rozumieć jako zespół osób zamieszkujących razem i wspólnie utrzymujących się. Wśród gospodarstw domowych wyróżnia się jednoosobowe i wieloosobowe gospodarstwa domowe, a także rodzinne i nierodzinne<sup>37</sup>. Ustawa o pomocy społecznej łączy to pojęcie z kryterium dochodowym, którego spełnienie powoduje, że osoba bądź rodzina mogą skutecznie ubiegać się o regulowane jej przepisami świadczenia. Ubogie gospodarstwa domowe to zatem takie, których poziom zaspokojenia potrzeb jest niższy niż pozostałych członków danego społeczeństwa<sup>38</sup>.

Formą pomocy mieszkaniowej z zakresu pomocy społecznej świadczoną przez gminę ubogim gospodarstwom domowym jest zasiłek celowy przeznaczony na pokrycie kosztów opału, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu. Świadczenie to może zostać przyznane w celu zaspokojenia podstawowej niezbędnej potrzeby bytowej, a jego przyznanie uzależnione zostało przez ustawodawcę od spełnienia kryterium dochodowego<sup>39</sup>. Udzielanie zasiłków celowych należy do zadań własnych gminy, w ramach których ciąży na niej obowiązek zaspokajania pilnych i najbardziej niezbędnych potrzeb swoich mieszkańców, przy czym o stopniu ich zaspokojenia decydują również zasoby finansowe gminy<sup>40</sup>.

Dokonując oceny tej formy pomocy mieszkaniowej, należy podkreślić, że ustawodawca odstąpił od szczegółowego określenia wysokości zasiłku celowego, a jedynie przykładowo wskazał w art. 39 ust. 2 u.p.s. na katalog potrzeb, które powinny być zaspokajane w pierwszej kolejności jako należące do elementarnych

---

<sup>36</sup> K. Małysa-Sulińska, A. Kawecka, *Zasiłek celowy na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej jako forma pomocy społecznej przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu*, „Ekonomia Społeczna” 2020, nr 1, s. 36.

<sup>37</sup> Zob. np. art. 2 pkt 1d ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 438 ze zm.), art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, czy np. art. 3 pkt 5 nieobowiązującej już ustawy z dnia 2 grudnia 1999 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002 r. (Dz.U. z 2000 r., nr 1, poz. 1 ze zm.). Ustawa o pomocy społecznej nie definiuje pojęcia gospodarstwa domowego, jednak posługuje się nim wielokrotnie np. w art. 6 pkt 10 czy art. 9 u.p.s.

<sup>38</sup> Zob. art. 8 u.p.s.

<sup>39</sup> Zob. art. 39 ust. 1 u.p.s.

<sup>40</sup> M. Kotulski, *Regulacje ustawy o pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych (wybrane zagadnienia)*, „Casus” 2004, z. 4, s. 26.

potrzeb egzystencjalnych<sup>41</sup>. Uzależnienie możliwości uzyskania zasiłku celowego na zakup opału od spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 u.p.s., powoduje, że ta forma pomocy trafia do osób spełniających określone prawem kryterium dochodowe, co powoduje, że ubogie gospodarstwa domowe o dochodach niewiele wyższych od tego kryterium są wyłączone z kręgu jej rzeczywistych beneficjentów<sup>42</sup>. Powoduje to, że zasiłek celowy nie jest efektywną formą pomocy mieszkaniowej udzielanej przez gminę.

## 5. Konkluzje

Mieszkanie stanowi dobro ekonomiczne o fundamentalnym znaczeniu dla człowieka<sup>43</sup>. Nie każdy jest w stanie samodzielnie je sobie zapewnić, stąd wraz z ewolucją administracji świadczącej pojawiły się różne formy pomocy mieszkaniowej świadczonej przez gminę<sup>44</sup>. Formy, w jakich gmina realizuje zadania związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej są określone w u.o.p.l. Gmina dąży do ich zaspokajania także poprzez pomoc społeczną udzielaną ubogim gospodarstwom domowym i inne formy świadczeń socjalnych (np. dodatki mieszkaniowe, dodatek węglowy)<sup>45</sup>. Dążenie przez gminę do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jej mieszkańców jest złożone i stanowi proces, w którym poza gminą uczestniczą także inne podmioty (np. SAN, gminne osoby prawne). Realizując omawianą kategorię zadań publicznych gminy często wykorzystują zasoby mieszkaniowe nieracjonalnie<sup>46</sup> i napotykają na trudności w postaci niewystarczającej liczby lokali mieszkalnych będących w ich posiadaniu, które mogą stać się przedmiotem najmu socjalnego lokalu<sup>47</sup>. Obecnie w gminach znaczenia nabiera kwestia mieszkaniowa związana z pobytem

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2022 r., III SA/Kr 741/22, LEX nr 3572846.

<sup>42</sup> J. Rutkowski, K. Sałach, A. Szpor, K. Ziółkowska, *Jak ograniczyć skalę ubóstwa w Polsce?*, [https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/01/IBS\\_Policy\\_Paper\\_01\\_2018\\_pl.pdf](https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/01/IBS_Policy_Paper_01_2018_pl.pdf) [dostęp: 24.06.2023].

<sup>43</sup> T. Markowski, D. Sikora-Fernandez, *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 36.

<sup>44</sup> W. Federczyk, *Problemy wykorzystania gminnych zasobów mieszkaniowych* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 347.

<sup>45</sup> A. Przyemeński, *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 179, s. 238.

<sup>46</sup> *Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20338,vp,22961.pdf> [dostęp: 24.06.2023].

<sup>47</sup> *Mieszkaniowy zasób gmin w 2022 r. – wyniki wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematy-czne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniowy-zasob-gmin-w-2022-r-wyniki-wstepne,15,1.html> [dostęp: 24.06.2023].



obywateli Ukrainy na terytorium Polski w następstwie wojny na Ukrainie. Konieczna jest zatem koordynacja działań gmin w sferze mieszkalnictwa i traktowanie wieloletnich programów gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym jako pewnego rodzaju strategii rozwoju mieszkalnictwa w gminie. Prawidłowa realizacja przez gminę obowiązków w tym zakresie wymaga racjonalnego i efektywnego gospodarowania istniejącym zasobem mieszkaniowym oraz rozwoju inwestycji gminnych<sup>48</sup>. W praktyce jest to trudne ze względu na istniejące możliwości finansowe gmin.

## Bibliografia

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987.
- Augustyniak M., Moll T. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX/el.
- Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., *Sfery działań* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2013.
- Cendrowicz D., *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 12.
- Dziczek R., *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pism*, Warszawa 2012.
- Federczyk W., *Problemy wykorzystania gminnych zasobów mieszkaniowych* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Jakubek-Lalik J., *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji prawnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Decentralizacja i centralizacja władzy publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.
- Jeżewski J., *Polityka administracyjna. Zagadnienia podstawowe* [w:] *Nauka administracji*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2013.
- Kotulski M., *Regulacje ustawy o pomocy społecznej w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych (wybrane zagadnienia)*, „Causus” 2004, z. 4.
- Krzekotowska K., Malinowska-Wójcicka M., *Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Małecka-Lyszczek M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2013, nr 921.
- Małyssa-Sulińska K., Kawecka A., *Zasilek celowy na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej jako forma pomocy społecznej przeciwdziałająca wykluczeniu społecznemu*, „Ekonomia Społeczna” 2020, nr 1.

---

<sup>48</sup> A. Muczyński, *Planowanie w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2014, nr 15/1, s. 46–48.

- Markowski T., Sikora-Fernandez D., *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Mieszkańcy zasób gmin w 2022 r. – wyniki wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniovy-zasob-gmin-w-2022-r-wyniki-wstepne,15,1.html>.
- Muczyński A., *Planowanie w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2014, nr 15/1.
- Przyemeński A., *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 179.
- Regulski J., *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*, Szczecin 2007.
- Romańska M., *Stworzenie materialnego zaplecza w postaci zasobu lokali, które mogą być udostępnione potrzebującym [w:] Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2023, LEX/el.
- Rutkowski J., Sałach K., Szpor A., Ziółkowska K., *Jak ograniczyć skalę ubóstwa w Polsce?*, [https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/01/IBS\\_Policy\\_Paper\\_01\\_2018\\_pl.pdf](https://ibs.org.pl/app/uploads/2018/01/IBS_Policy_Paper_01_2018_pl.pdf).
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20338,vp,22961.pdf>.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 790 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 grudnia 1999 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002 r. (Dz.U. z 2000 r., nr 1, poz. 1 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1335).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 901 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 438 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r., poz. 1243).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1630).

## Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 lipca 2004 r., II SA/Op 144/04, LEX nr 816132.
- Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r., II SA/Op 314/20, LEX nr 3210449.
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 grudnia 2022 r., III SA/Kr 741/22, LEX nr 3572846.