

Dominik Tyrawa

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0000-0001-6385-9726

**GMINNY PROGRAM MIESZKANIOWY
– POJĘCIE, REALIZACJA, ADRESACI****Wprowadzenie**

Każdy podmiot w strukturze administracji publicznej powołany został do realizacji konkretnych zadań. Jest to istota administracji publicznej. Zadania te mają różnorodny charakter – od tych najbardziej ogólnych, poprzez bardzo wyspecjalizowane. Jednym z takim zadań jest działanie na rzecz mieszkalnictwa. Ustawodawca słusznie zdecydował, że m.in. będą je realizowały gminy jako podmioty usytuowane najbliżej jednostki, które mają pewną dozę samodzielności w działaniu, decydując o tym, czy dane zadanie (jeśli jest fakultatywne) realizować, a także w jaki sposób.

Jednym z przykładów działań gmin o charakterze fakultatywnym jest zadanie w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego, czego przejawem szczególnym będą gminne programy mieszkaniowe. Faktem jest, że programy te funkcjonują¹, tworząc nowe problemy prawne i organizacyjne. Dlatego tak ważne jest nie tylko ich opisanie, ale przede wszystkim właściwa diagnoza w zakresie podstaw prawnych ich wprowadzania do aktów prawa miejscowego oraz ich realizacji. Do tego możliwe jest także wskazanie ich adresatów – osób, do których program jest adresowany i które z niego korzystają. Wydaje się, że mamy w tym przypadku do czynienia z kolejnym przejawem samodzielności gmin, ale też z obszarem, gdzie gminy podejmują działania, gdyż administracja rządowa nie do końca radzi sobie z tą problematyką.

Głównym problemem badawczym tego opracowania jest kwestia prezentacji gminnych programów mieszkaniowych jako przejawu samodzielności działania gmin. Pytania, które można postawić w tym zakresie, będą brzmiały: Czym są te programy? Jakie są ich ramy organizacyjne i prawne? Do kogo są adresowane?

¹ Programy te realizowały m.in. miasta: Ostrów Wielkopolski, Stalowa Wola, Mikołajki, Rychnów, Szczytno oraz gminy: Piecki, Michałowo, Szczuczyn czy Wydminy.

Jakie problemy faktyczne i prawne związane z ich realizacją można zdiagnozować? Hipoteza będzie brzmiała następująco: Gminne programy mieszkaniowe z racji istniejącej luki prawnej w ustawodawstwie są z jednej strony przejawem samodzielności gmin w zakresie realizacji zadania związanego z gminnym budownictwem mieszkaniowym, z drugiej zaś programami realizowanymi w ograniczonym zakresie, gdyż ustawodawca w żaden sposób nie podejmuje tej problematyki w obowiązujących przepisach prawnych.

Opracowanie zostało oparte przede wszystkim na analizie aktów prawa miejscowego, uchwał wdrażających te programy czy w jakimś stopniu je regulujących lub odnoszących się do nich. Wykorzystano w tym zakresie metodę analizy normatywnej uchwał. Gminy w dowolny i autonomiczny sposób realizują te programy. Często tylko częściowo sankcjonują je (potwierdzają ich obowiązywanie) w obowiązujących aktach prawa miejscowego. Wypełnianie istniejącej luki w aktach powszechnie obowiązujących odbywa się niejako metodą prób i błędów, swistego testowania tego, co gminy mogą stanowić i robić w tym zakresie, a co jest przekroczeniem samodzielności i stanowi naruszenie prawa. W ograniczony sposób wykorzystano aktualną literaturę i orzecznictwo, gdyż problematyka ta jest skromnie reprezentowana w doktrynie (co powoduje, że trudno polemizować z czymś, czego nie ma), a orzecznictwo w tym zakresie zasadniczo ma charakter szczątkowy. Istotą opracowania jest przede wszystkim przybliżenie ram prawnych i organizacyjnych tych programów.

Pojęcie

Gmina to podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, usytuowana najbliżej obywatela, zajmująca się wykonywaniem wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego czy administracji rządowej². Funkcjonowanie gminy jest przykładem rozdzielenia zadań (działań) administracyjnych na różne organizacje, którymi są osoby prawne prawa publicznego³, czyli mamy w tym przypadku do czynienia z faktyczną realizacją konstytucyjnej zasady decentralizacji.

Gminny program mieszkaniowy (GPM) będzie jedną z form zaspokajania potrzeby mieszkania przez jednostkę. Zaspokajanie to powiązać można z teorią A. Masłowa, która określana jest jako teoria samorealizacji. Zgodnie z nią głównym motywem działań człowieka są indywidualne potrzeby, które można opisać w formie piramidy. U jej podstaw leżą potrzeby fizjologiczne (np. potrzeba pożywienia,

² Art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.) w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm.), dalej: u.s.g.

³ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

mieszkania, odzieży czy prokreacji), a ich charakter powoduje, że człowiek w pierwszej kolejności dąży do ich zaspokojenia z powodu ich najsilniejszego oddziaływania. U człowieka, który nie zaspokoił potrzeb pierwotnych, wszystkie inne potrzeby przestają istnieć lub zostają zepchnięte na dalszy plan⁴. Potrzeba mieszkania jest zatem potrzebą pierwotną człowieka, determinującą jego działanie, i jej zaspokojenie dopiero pozwala myśleć o potrzebach wyższego rzędu, tj. o potrzebie bezpieczeństwa, przynależności, uznania czy samorealizacji⁵.

Źródło prawa do mieszkania, a co za tym idzie – źródło GPM, ma charakter aksjologiczny, a prawnym odwzorowaniem tego będzie norma konstytucyjna oraz norma ustawowa. W przypadku normy konstytucyjnej należy wskazać stwierdzenie, zgodnie z którym „[w]ładze 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”⁶.

Właściwe jest stwierdzenie, że ujęcie tej problematyki w Konstytucji RP stanowi wypadkową problemów mieszkaniowych charakterystycznych dla naszego kraju, zarówno w aspekcie historycznym, jak i w zakresie obecnym, a waga społeczna jest tak wyraźna, że problem ten powinien być odwzorowany w Konstytucji RP⁷. Jednocześnie należy zauważyć, że wskazana norma nie statuuje prawa do mieszkania⁸, nie nadaje mu charakteru prawa podmiotowego⁹, a formułuje tylko (czy też aż) strategiczne priorytety polityki państwa, nie przesądzając o sposobie ich realizacji, jak również nie zobowiązuje państwa do zagwarantowania mieszkania każdemu obywatelowi¹⁰. Z przywołanej normy programowej wynikają cele działania państwa w zakresie polityki mieszkaniowej. Jednocześnie ustrojodawca wylicza przykładowe środki (działania) służące realizacji tych zadań, co należy rozumieć jako minimum obowiązków państwa (organów władzy publicznej)¹¹ w tym zakresie. Działaniami tymi będą: przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania¹². Normę tę można odnieść także do działania

⁴ A. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009, s. 63–65.

⁵ A. Masłow, *W stronę psychologii istnienia*, Poznań 2004, s. 39.

⁶ Art. 75 ust. 1 Konstytucji RP.

⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 71.

⁸ Jest to prawo, które może być dochodzone na poziomie międzynarodowych w ramach systemu ETPC. Zob. C. Binder, T. Schobesberger, *The European Court of Human Rights and Social Rights – Emerging Trends in Jurisprudence*, „Hungarian Yearbook of International Law and European Law” 2015, no. 1, s. 51–69.

⁹ Wyrok TK z dnia 29 września 2003 r., sygn. K 5/03, LEX nr 80985.

¹⁰ Por. w tym zakresie wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, LEX nr 39282; wyrok TK z dnia 17 marca 2008 r., sygn. K 32/05, LEX nr 358051.

¹¹ Wyrok SN z dnia 8 września 2020 r., sygn. V CSK 532/18, LEX nr 3051766.

¹² M. Florczak-Wątor, Art. 75. *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

jednostek samorządu terytorialnego¹³, a czynności z tego zakresu mogą mieć charakter pośredni (np. ulgi podatkowe) lub bezpośredni (np. dopłaty)¹⁴.

Możliwe jest wskazanie trzech płaszczyzn działania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Pierwszą płaszczyzną będą programy rządowe, takie jak: „Rodzina na Swoim”, „Mieszkanie dla Młodych”, „Mieszkanie Plus”, „Mieszkanie dla Rozwoju”, „Mieszkanie na Start”¹⁵ czy „Pierwsze Mieszkanie”¹⁶. Wspomagają one możliwość zakupu nieruchomości za gotówkę. Drugą płaszczyzną stanowią 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 Mieszkaniowe¹⁷ czy formy kooperatyw mieszkaniowych¹⁸. System dopełniają instrumenty adresowane do osób najslabszych, potrzebujących, biednych¹⁹, które nie są w stanie czy też nie mogą skorzystać z instrumentów wskazanych powyżej. Te formy wynikają z ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁰ i są to: mieszkaniowy zasób gminny, lokale socjalne, lokale zamiennie oraz pomieszczenia tymczasowe²¹. Mamy w tym przypadku do czynienia z różnymi formami prawnymi. Gminny zasób mieszkaniowy ma najszerzy charakter, obejmując wszystkie nieruchomości mieszkaniowe danej gminy. Lokal socjalny to mieszkanie o obniżonym standardzie, wynajmowane przez gminę osobom w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i materialnej, bezdomnym lub niemogącym samodzielnie utrzymać mieszkania. Lokal zamienny przysługuje w przypadku zastąpienia użytkowania dotychczasowego pomieszczenia (np. w związku z remontem), a pomieszczenie tymczasowe to pomieszczenie, które gmina oferuje osobie eksmitowanej, gdy nie przysługuje jej lokal socjalny lub lokal zamienny. Także w ramach instytucji pomocy społecznej funkcjonują inne instrumenty w tym zakresie²².

¹³ W. Sanetra, *Prawo do pracy, polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy* [w:] *System Prawa Pracy*, t. VIII: *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 171.

¹⁴ M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 372.

¹⁵ D. Tyrawa, *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2023, nr 4, s. 675–676.

¹⁶ K. Kiszluk, *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze Mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej Państwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 3, s. 172–174.

¹⁷ Podmiot ten działa na podstawie art. 23–33 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkaniowego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1440 ze zm.).

¹⁸ S. Wojdył, *Obrót cywilnoprawny nieruchomościami w ramach kooperatyw mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2024, nr 3, s. 269 i n.

¹⁹ Całościowo można to określić jako socjalną pomoc mieszkaniową. Zob. D. Cendrowicz, *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12, s. 60 i n.

²⁰ T.j. Dz.U. 2023, poz. 725 (dalej: u.o.p.l.).

²¹ Zob. szerzej na ten temat: D. Tyrawa, *Zaspokajanie potrzeb...*, s. 678–680.

²² Por. D. Cendrowicz, *Wybrane aspekty pomocy społecznej dla osób bezdomnych na przykładzie mieszkań treningowych i wspomaganych*, „Prawo i Więź” 2024, nr 5, s. 399–413.

Gminy jako podmioty usytuowane najbliżej obywatela zgodnie z regulacjami u.o.p.l. podejmują działania w zakresie zaspokojenia potrzeby mieszkania w odniesieniu do osób najbardziej potrzebujących, pokrzywdzonych przez los, najbiedniejszych. Wynika to z istoty tej jednostki samorządowej, gdyż ma ona rozbudowane możliwości diagnozy potrzeb społecznych na danych terenie w zakresie pomocy najbiedniejszym oraz zapewnienia mieszkania, które różnić się będą w zależności od charakteru gminy (duże miasto, teren silnie zurbanizowany, wielość lokali itp.), uwzględniając jednocześnie zindywidualizowane potrzeby danej społeczności lokalnej²³.

Zindywidualizowane potrzeby danej społeczności lokalnej mogą być realizowane w ramach ogólnej dyspozycji zadań powierzonych gminie do wykonania (art. 7 u.s.g.). Są to zadania własne gminy i obejmują one m.in. sprawy z zakresu gminnego budownictwa mieszkaniowego²⁴. Problematyka tego typu działalności dotychczas nie doczekała się kompleksowej regulacji, a kwestie te dookreślono tylko częściowo np. poprzez wskazane już instrumenty wyliczone w u.o.p.l. Innym elementem, który wpisuje się w tę problematykę, będą właśnie GPM. Nie zostały one w sposób kompleksowy dookreślone (uregulowane) na szczeblu ustawowym. Można bazować na swoistych przypuszczeniach, co leży u podstaw niepodjęcia dookreślenia tej regulacji przez ustawodawcę²⁵. Programy te można realizować na różne sposoby – przy udziale podmiotu prywatnego (dewelopera) lub samodzielnie przez gminę, w oparciu o własne zasoby i środki.

GPM można postrzegać jako przejaw samodzielności gminy, która w ramach swego działania realizuje nieobowiązkowe zadanie ustawowe²⁶, zaspokajając w ten sposób potrzeby mieszkaniowe zarówno obecnych, jak i potencjalnych (przyszłych) mieszkańców, adresując swoje działania do osób spełniających odpowiednie kryteria, w tym przede wszystkim kryteria finansowe, gdzie przedmiotem oferty ze strony gminy, działającej poprzez spółkę komunalną, ważną dla rozwoju gminy, jest lokal mieszkalny, który otrzymuje w ramach przydziału jednostka, a po spełnieniu warunku finansowego (regularnej spłaty należności finansowych związanych z GPM) i warunku czasowego (odpowiedni upływ czasu) nastąpi przeniesienie prawa własności takiego lokalu na jednostkę poprzez konstrukcję prawną powolnego dojścia do prawa własności. Programów tych nie należy mylić z wieloletnimi programami gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy²⁷, które są projekcją polityki gminnej realizowanej przez prezydentów miast, burmistrzów i wójtów²⁸.

²³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r., sygn. II SA/Op 314/20, LEX nr 3210449.

²⁴ Por. art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g.

²⁵ D. Tyrawa, *Commercial operations of municipalities in housing development. On the conflict between self-reliance and serving people and sufficiency of law*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 3, s. 130–131.

²⁶ E. Kosiński, *Gospodarka mieszkaniowa gminy. Formy współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, No. 3555, s. 165.

²⁷ Art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l.

²⁸ R. Dziczek, *Art. 21. Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego* [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. IX, LEX/el. 2025.

Sposób realizacji

Opisując sposób realizacji GPM, trzeba wskazać ogólne ich cechy, a następnie dokonać ich charakteryzacji. Pierwszym elementem wyróżniającym realizację tych programów jest ich nazwa własna²⁹. Wydaje się, że ich realizacja powinna być zapoczątkowana przez podjęcie uchwały przez radę gminy (miasta). Podstawą działania powinien być fakt, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym³⁰, a organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa³¹. Jednocześnie należy zauważyć, że nie ma przepisu prawa materialnego, który wyraźnie wskazuje, że programy te powinny być inicjowane przez takie działanie, zatem wydaje się, że ich niepodjęcie nie powinno być uznane za naruszenie prawa, a decyzja, czy procedować ten akt, czy też nie, wpisuje się w samodzielność działania gminy. Należy zauważyć, że podjęcie takiej uchwały³² powinno powodować aktywność organu nadzoru, tj. wojewody, który będzie badał taką uchwałę pod kątem jej legalności, z zastrzeżeniem, że rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody nie ma charakteru ostatecznego i kwestia legalności działania gminy w tym zakresie w przypadku negatywnej decyzji wojewody może być przedmiotem zainteresowania sądownictwa administracyjnego. Póki brak takich orzeczeń w obrocie prawnym, trudno rozstrzygnąć jednoznacznie, jakie stanowisko będzie właściwe w tym zakresie.

²⁹ Przykładem niech będzie: Gminny Program Budowy Mieszkań „Na swoim” (zob. § 24 załącznika nr 1 do uchwały nr 206/XLII/21 Rady Miejskiej w Szczuczynie z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Szczuczyn na lata 2022–2030, Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z dnia 3 grudnia 2021 r., poz. 4811 ze zm.), Gminny Program Budowy Mieszkań Komunalnych „Dla systematycznych” (§ 3 załącznika nr 1 do uchwały nr XLVII/35/2023 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 3 marca 2023 r. w sprawie „Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Mikołajki na lata 2023–2027”, Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 22 maja 2023 r., poz. 2929, dalej: uch.Mik.) czy też „Z perspektywą w Stalowej Woli” (zob. § 1 ust. 5 załącznika do uchwały nr LV/687/2022 Rady Miejskiej w Stalowej Woli z dnia 30 września 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stalowa Wola na lata 2022–2026, Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z dnia 13 października 2022 r., poz. 3649).

³⁰ Art. 2 Konstytucji RP.

³¹ Art. 7 Konstytucji RP.

³² W obrocie prawnym mamy zarówno rozstrzygnięcia nadzorcze, wedle których regulamin przyznawania mieszkań w ramach GPM nie powinien być łączony z wynajmowaniem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (zob. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 26 października 2020 r. NK-II.4131.110.2020.BG, LEX nr 3233922), jak i uchwały, wedle których programy te wskazywane są jako część uchwał w zakresie takiego wynajmu (por. § 16–25 uchwały nr XXXIX/258/17 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 22 listopada 2017 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rychwał, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 30 listopada 2017 r., poz. 7810 ze zm. czy też załącznik nr 2 i 3 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, dalej: uch.Piec.).

Wydaje się, że omawiane programy winny się wiązać z gminnym zasobem mieszkaniowym, do którego należą 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 SIM, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów³³. Niemniej należy pochylić uwagę, że wskazane wyliczenie nie jest precyzyjne. Wątpliwości dotyczą lokali należących do spółek, które trudno zaliczyć do gminnych osób prawnych³⁴, gdzie gminy nie mają 100% udziałów czy akcji³⁵, albo też sytuacja spółek córek należących do jednoosobowych spółek gminnych, wykonujących zadania z tego zakresu i posiadających lokale będące ich własnością. Należy przyjąć, że mamy w tym przypadku do czynienia z problematycznym i nieprecyzyjnym stwierdzeniem (uregulowaniem gminnego zasobu mieszkaniowego), które nie przystaje do obecnej rzeczywistości i specyfiki funkcjonowania wielu gmin. Kwestia ta powinna być uregulowana na szczeblu ustawowym³⁶. Podkreślić trzeba, że czym innym są gminne programy mieszkaniowe, a czym innym jest gminny zasób mieszkaniowy. Ewentualne zaliczenie lokali powstających w ramach gminnych programów do zasobu powinno wynikać wprost z regulacji ustawowej, tak aby kwestia ta w każdej gminie była uregulowana tak samo.

Praktyka jest taka, że lokale mieszkalne powstające w ramach GPM można powiązać z danym, konkretnym zasobem mieszkaniowym. Lokale te powinno się uwzględniać w tych aktach planistycznych³⁷, gdyż w ramach tej problematyki

³³ Art. 2 ust. 1 pkt 10 u.o.p.l.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2010 r., sygn. I OSK 643/10, LEX nr 672922.

³⁵ Przykładem w tym zakresie niech będzie spółka Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej „MZGM” sp. z o.o. w Ostrowie Wielkopolskim realizująca lokalny program mieszkaniowy: Ostrowski Przyjazny Program „dla systematycznych” (zasady programu zostały dookreślone przez akt wewnętrzny spółki, uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników, choć Rada Miejska odniosła się do tego programu w akcie planistycznym – zob. załącznik nr 1 do uchwały nr XLII/495/2017 Rady Miejskiej Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Ostrów Wielkopolski na lata 2018–2022”, Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 11 grudnia 2017 r., poz. 8365) dalej: uch.Ostr., gdzie udziałowcami są: Gmina Miasto Ostrów Wielkopolski posiadająca 58 567 udziałów oraz Centrum Rozwoju Komunalnego Spółka Akcyjna posiadająca 45 296 udziałów (dane ustalone na podstawie dostępu do KRS spółki pod nr. 0000040567), którego jedynym akcjonariuszem jest Gmina Miasto Ostrów Wielkopolski (dane ustalone na podstawie dostępu do KRS spółki pod nr. 0000013874).

³⁶ Przykładem, że ustawodawca dostrzega ten problem (ale tylko częściowo, w odniesieniu do rad nadzorczych tychże, a nie systemowo), jest art. 10b ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 679), dalej: u.g.k., wedle którego istnieje możliwość tworzenia nawet spółek zależnych od spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań publicznych (zob. wyrok NSA z dnia 29 listopada 2022 r., sygn. III OSK 5399/21, LEX nr 3762782).

³⁷ E. Kremer, *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zagadnienia wybrane, związane z orzecznictwem i kontrolą sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3, s. 49.

użyto zwrotu w *szczegółności* oznaczającego, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia, z jednoczesnym dostosowaniem ich do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej³⁸. Wydaje się, że można w tym zakresie przyjąć, że skoro gminy uwzględniają te programy we wspomnianych aktach planistycznych, także gdy są realizowane przez spółki niebędące jednoosobowymi spółkami gminnymi³⁹, i uchwały te nie były kwestionowane przez organ nadzorczy, oznacza to, że mamy do czynienia z potwierdzeniem, że lokale te można zaliczyć do danego gminnego zasobu mieszkaniowego. Niemniej mamy do czynienia z kolejną luką prawną w tym zakresie.

Gminy realizujące GPM powierzają ich wykonanie spółkom gminnym (albo już istniejącym, albo specjalnie w tym celu powołanym). Takie rozwiązanie, a nie wykorzystanie formy zakładu budżetowego⁴⁰ lub samodzielne działanie gminy, wydaje się rozwiązaniem trafnym⁴¹. Ryzyko programu ponosi w ten sposób podmiot samodzielny finansowo i organizacyjnie⁴² z zastrzeżeniem, że to dalej gmina wywiera przemożny wpływ na kierunki działania i sposób spółki komunalnej⁴³. Dotyczy to zarówno spółek, gdzie gmina jest jedynym udziałowcem (akcjonariuszem), jak i sytuacji, gdzie gmina jest jednym z udziałowców (akcjonariuszy) lub gdzie występuje spółka córka innej spółki komunalnej (tzw. pionowy układ zależności lub układ rozproszony). Słuszne będzie stwierdzenie, że „wszystkie spółki zależne od spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego obligatoryjnie muszą wykonywać tylko i wyłącznie taką działalność, która polega na realizowaniu zadań publicznych należących do zakresu właściwości ich macierzystych jednostek samorządu terytorialnego”⁴⁴. Formą prawną, która powinna być w tym celu wykorzystywana, powinna być spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna⁴⁵. dopełnieniem faktu, że formą najbardziej adekwatną w tym zakresie będą spółki prawa handlowego, jest art. 10 ust. 3 u.g.k., zgodnie z którym prowadzenie gospodarki komunalnej poza sferą użyteczności

³⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. III SA/Łd 1071/19, LEX nr 28655399; rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 29 maja 2017 r., KN-I.4131.1.332. 2017.7, LEX nr 2300077.

³⁹ Można w tym zakresie po raz kolejny przywołać przykład Ostrowa Wielkopolskiego. Zob. załącznik do uch.Ostr.

⁴⁰ Art. 2 u.g.k.

⁴¹ Zob. szerzej na temat form prowadzenia gospodarki komunalnej: W. Gonet, *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8, s. 65 i n.

⁴² Zob. szerzej na temat odpowiedzialności gminy za działanie takiego podmiotu: R. Szczepaniak, *Kwestia odpowiedzialności prawnej jednostki samorządu terytorialnego za działanie spółek komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6, s. 43–54.

⁴³ Zob. szerzej na ten temat: R. Szczepaniak, *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2014, nr 2, s. 449 i n.

⁴⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 marca 2021 r., sygn. II SA/Gl 1431/20, LEX nr 3168190.

⁴⁵ Por. art. 9 ust. 1 u.g.k.

publicznej⁴⁶ będzie dotyczyć m.in. innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, który może być związany (ale nie musi) z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przeszłości.

Faktyczna realizacja programu powinna uwzględniać: przyczyny jego realizacji (zapotrzebowanie na niego), lokalizację, opis projektu budowlanego, jego szacowany koszt, źródła finansowania, kalkulację przykładowej wysokości opłat dla uczestników, zakładany harmonogram realizacji programu, jego podsumowanie, a także zasady polityki czynszowej⁴⁷. Ponadto w tym zakresie konieczne jest dookreślenie zasad współpracy pomiędzy gminą a spółką wykonującą to zadanie w kwestii odpowiedzialności za wykonanie programu poprzez umowę wykonawczą. Umowa ta powinna obejmować: lokalizację inwestycji, kwestie projektu budowlanego, realizacji projektu, sprawowania nad inwestycją nadzoru inwestorskiego, raportowanie w tym zakresie, zakończenie projektu, oddanie tak powstałego budynku w użytkowanie, a następnie utrzymanie budynku i lokali oraz obsługę programu w wymiarze administracyjnym, księgowo-finansowym, nadzoru technicznego oraz obsługi prawnej. Skoro program jest dookreślony czasowo, podmiot, który go zlecił, winien dookreślić moment, w którym dojdzie do zakończenia programu, czyli przejścia prawa własności na najemców z mocy prawa i z racji zakończenia spłacania rat (zaliczek lub opłat) na rzecz GPM. Może to być okres 20⁴⁸, ale też 25 czy 30 lat (analogia do okresu trwania kredytów hipotecznych i do okresów zatrudnienia⁴⁹ nie jest przypadkowa).

Skoro dookreślone winno być wskazanie okresów maksymalnych realizacji programów, słuszne będzie także dookreślenie okresów minimalnych, po upływie których możliwe będzie wykupienie mieszkań. Najczęściej przyjmuje się w tym względzie okres 5 lub 10 lat, nic jednak nie stoi na przeszkodzie, aby okresy te skracać, np. czas trwania programu określić na 5 czy 10 lat⁵⁰, a możliwość

⁴⁶ Ustawodawca dzieli gospodarkę komunalną na trzy obszary: sferę gospodarki komunalnej w sensie ścisłym, interwencję na lokalnym rynku gospodarczym zarówno ze względów społecznych, jak i dla ochrony interesów gospodarczych gminy oraz podejmowanie działań na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego. Por. M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8, s. 11.

⁴⁷ Por. w tym zakresie załącznik uch.Piec.

⁴⁸ Okres ten wskazały np. gminy Piecki, Mikołajki, Stalowa Wola.

⁴⁹ Wydaje się, że przyjęcie okresu maksymalnego 30 lat wynika z tego, aby uczestnik programu jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego lub zaraz po mógł nabyć prawo własności do lokalu. Jest to o tyle racjonalne, że możliwości finansowe osoby pracującej są inne (lepiej) niż osoby pobierającej świadczenia emerytalne.

⁵⁰ § 5 załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVIII/268/2017 Rady Gminy Wydmyny z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wydmyny na lata 2018–2022 (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24 stycznia 2018 r., poz. 475).

wcześniejszego wykupu dookreślić na okres roku czy 2 lat. We wskazanym uprawnieniu mamy po raz kolejny odwzorowanie samodzielności gminy w zakresie tego działania.

Problemy szczególne związane z realizacją programów

Inne problemy związane z realizacją programów to kwestie obsługi programu w czasie jego trwania, tj. roli takiej spółki jako zarządcy tak powstałej nieruchomości i terenów do niej przylegających, odpowiedniego zasobu kadrowego w tym zakresie czy też kwestii pierwszego wykupu i powstania z mocy prawa wspólnoty mieszkaniowej⁵¹.

Wspólnota mieszkaniowa powstaje w razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przez właściciela nieruchomości z jednoczesnym oddawaniem w użytkowanie wieczyste części gruntu, choćby niektóre lokale pozostawały niewyodrębnione⁵². Powstanie jej powoduje, że całkowicie zmienia się status prawny takiej nieruchomości. W takiej sytuacji z mocy prawa spółka realizująca program wykonuje nadzór właścicielski tylko w stosunku do lokali jeszcze niewyodrębnionych. Części wspólne takiej nieruchomości oraz teren przyległy stają się własnością wspólnoty mieszkaniowej⁵³.

Wiele zależy od liczby uczestników programu (jego wielkości), niemniej wydaje się, że możliwe jest wyróżnienie następujących płaszczyzn (sfer) zarządczych: księgowo-finansowej (wystawianie faktur, rozliczanie wpłat, naliczanie odsetek itp.), nadzorczo-technicznej (nadzór techniczny w zakresie napraw gwarancyjnych, awarii, uszkodzeń, koniecznych przeglądów, prac serwisowych itp.), administracyjnej (wyznaczona osoba kontaktowa, tj. administrator, która zajmuje się sprawami bieżącymi funkcjonowania osób zamieszkających w tak powstałym budynku) czy też prawno-windykacyjnej (rozwiązywanie powstałych problemów prawnych, prowadzenie ewentualnych spraw sądowych i egzekucyjnych).

Pierwsza możliwość to zlecenie na ściśle określony czas tych kwestii na zewnątrz, np. w ramach przetargu, zapytania ofertowego czy wedle innych trybów, z uwzględnieniem przepisów z zakresu zamówień publicznych. Druga możliwość to wykonywanie tych zadań samodzielnie, w ramach działalności spółki, a trzecia możliwość – hybryda wskazanych rozwiązań. Kluczowym elementem będzie efektywność wykonywania tych zadań i koszty ich realizacji. Zlecenie ich na zewnątrz również wymaga nadzoru nad właściwą realizacją, czyli obecności osób, które będą te działania wykonywały.

⁵¹ Por. art. 6 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1048 ze zm.), dalej: u.w.l.

⁵² Uchwała SN z dnia 9 czerwca 2005 r., sygn. III CZP 33/05, LEX nr 150267.

⁵³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 listopada 2015 r., sygn. VII SA/Wa 697/15, LEX nr 1959431.

Wydaje się, że ustawodawca powinien wprowadzić precyzyjne normy i przepisy prawne uwzględniające taką sytuację, czyli umożliwić spółkom realizującym program pełnienie także roli zarządcy nieruchomości w odniesieniu do wspólnoty mieszkaniowej tak powstałej aż co czasu zakończenia programu. Jednocześnie można postulować, aby możliwość zarządzania tak powstałą wspólnotą mieszkaniową lub wspólnotami była połączona z możliwością działania komercyjnego w stosunku do innych wspólnot. To dawałoby szansę na obniżenie kosztów funkcjonowania, ale też pozwalałoby na właściwe wykorzystanie kadr osobowych, które skoncentrowane byłyby na działaniu w tym zakresie.

Adresaci

Adresatów programu można zaprezentować zarówno od strony socjologicznej, jak i prawnej. W pierwszym ujęciu będziemy mieli do czynienia z osobami, które albo chcą utrzymać swoje miejsce zamieszkania, albo chcą je zmienić, a głównym impulsem w tym zakresie jest możliwość uzyskania prawa do mieszkania. Potrzeba mieszkania będzie też powiązana z posiadaniem miejsca pracy. Opisuając adresatów programu od strony prawnej, gminy dbają przede wszystkim o tzw. bezpieczeństwo lokalne. Swoimi działaniami próbują utrzymać dotychczasowe miejsce zamieszkiwania mieszkańców⁵⁴ lub przyciągnąć nowych mieszkańców, wzmacniając w ten sposób potencjał lokalnej wspólnoty samorządowej. Zatem utrzymanie⁵⁵ czy przyciągnięcie takich osób leży w interesie gminy realizującej taki program. Program ten staje się jednym z filarów rozwoju lokalnej jednostki samorządu terytorialnego.

Omawiane programy pojawiły się w działalności gmin z powodu istnienia pewnej grupy społecznej, która jest zbyt bogata, aby móc skorzystać z form wskazanych w u.o.p.l., a jednocześnie zbyt biedna, aby posiadać zdolność kredytową

⁵⁴ 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).

⁵⁵ 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 uch.Piec.) 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).

lub możliwości finansowe w ramach programów rządowych⁵⁶. Tę grupę społeczną można zatem powiązać z pewnymi niedoborami finansowymi⁵⁷.

Zasady przyznawania lokali powstałych w programach powinny być precyzyjne. Lokal mieszkalny jest dobrem, które jest drogie i stosunkowo trudne do nabycia, ale także utrzymania⁵⁸, co powoduje, że element ten, czyli swoista zdolność finansowa potencjalnego najemcy, a potem właściciela, powinien decydować o przyznaniu takiego lokalu lub odmowie w tym zakresie. Prognoza i zdolność utrzymania finansowego lokalu powinny dotyczyć nie tylko momentu jego przyznania, ale też okresu późniejszego, aż do momentu wcześniejszego wykupu lub przejścia prawa własności po zakończeniu okresu przewidzianego w programie. We wskazanym zakresie słuszne będzie precyzyjne dookreślenie zdolności finansowej, tj. progu minimalnego i maksymalnego⁵⁹. Określenie progu minimalnego jest bezwarunkową koniecznością, gdyż tylko w ten sposób takie osoby będą miały możliwość utrzymania takiego lokalu od strony finansowej. Określenie progu maksymalnego też jest koniecznością, aby lokale te, powstając ze środków gminnych, nie stawały się elementem spekulacji, handlu nimi, a sam program nie stanowił elementu obejścia prawa i ukrytej formy prowadzenia działalności deweloperskiej.

Konieczne jest też dodanie dodatkowych, innych kryteriów, które będą wpisywały się w realizację tego zadania, np. miejsca zamieszkania, wieku. Istotnym, wręcz kluczowym 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, posiadania dzieci czy też wpisania na listę oczekujących w danej gminie na przydział lokalu komunalnego.

Podsumowanie

Już sama wielość programów, instytucji czy instrumentów w tym zakresie pokazuje z jednej strony, że państwo polskie podejmuje działania w zakresie realizacji celu konstytucyjnego, z drugiej zaś rozwiązania te nie są stabilne, nie dają poczucia stałości i bezpieczeństwa, a co za tym idzie – ciągła ich zmiana pokazuje

⁵⁶ Zob. cz. VIII, pkt 8 załącznika nr 1 do uchwały nr VII/73/2015 Rady Miasta i Gminy Margonin z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2015–2019 (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z dnia 11 maja 2015 r., poz. 3194).

⁵⁷ Problem niedoborów finansowych w tym zakresie to nie tylko domena samych zainteresowanych, ale przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 130 i n.

⁵⁸ M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001, s. 13.

⁵⁹ Por. w tym zakresie § 3 ust. 2 załącznika nr 2 do uch. Mich.

również, że nie spełniają one swojej roli, ponieważ gdyby były to rozwiązania właściwe, to nie trzeba byłoby ich zmieniać, udoskonalać, modyfikować.

W ramach prezentacji GPM można sformułować następujące wnioski sumaryczne.

1. Istnienie programów jest faktem, a także przejawem samodzielności gmin w zakresie realizacji nieobowiązkowych zadań publicznych.
2. Programy te faktycznie realizuje tylko kilka gmin, co oznacza, że nie będzie to procent, ale ich promil. To oznacza, że skala wykorzystania tych programów jest ograniczona. Zaciera ją także zróżnicowane podejście do ich realizacji. Mamy w tym przypadku do czynienia z istotną luką na poziomie ustawodawczym, co powoduje, że w ramach samodzielności gminy przyjmują różne metody realizacji tych programów, a co za tym idzie – raportowania o nich. Trudno w ten sposób określić ich efektywność (możliwe byłoby to tylko na poziomie danej gminy pod warunkiem udostępnienia takich danych i ich rzetelności, np. w zakresie objęcia programem ściśle określonej liczby mieszkańców) i dane demograficzne.
3. Postulować należy, aby realizacja tych programów spotkała się z wyraźnym dookreśleniem ram prawnych, ze wskazaniem, jak taki program inicjować, czy konieczna jest uchwała rady gminy w tym zakresie, kto powinien go realizować, jak winna wyglądać kwestia nadzoru nad nim. Wydaje się, że w tym zakresie wystarczyłyby ogólne regulacje (których obecnie nawet nie ma), a szczegółowość realizacji programu powinna być dookreślana na poziomie gmin. W ten sposób poszanowano by samodzielność gmin.
4. Dookreślenia wymaga też kwestia trwania programu i zmiany sytuacji prawnej takiej nieruchomości w przypadku pierwszego wykupu programu, co powoduje powstanie z mocy prawa wspólnoty mieszkaniowej. Realizacja programu przez gminną spółkę stoi w sprzeczności z zarządzaniem wspólnotami mieszkaniowymi (choć możliwe jest wskazanie wyjątków w tym zakresie wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej, dotyczących możliwego działania poza sferą użyteczności publicznej), co jest wyraźną faktyczną luką w tym zakresie.
5. Stworzenie ogólnych ram realizacji programów pozwoliłoby uniknąć ewentualnych napięć w kwestii tego, co jest dopuszczalne po stronie gmin, a co nie, ale mogłoby prowadzić także do zwiększonego udziału gmin w ich realizacji. Brak jakichkolwiek ram prawnych działania w tym zakresie może zniechęcać gminy do podjęcia takiej aktywności z powodu zdiagnozowanych już niebezpieczeństw i trudności faktycznych.

Stworzenie spójnych ram prawnych wymaga innego typu analizy, niż podjęta w tym opracowaniu, które ma przede wszystkim przybliżyć programy. Ich złożoność wymaga dalszych badań naukowych, w tym badań ankietowych, z udziałem polskich gmin.

Bibliografia

- Binder C., Schobesberger T., *The European Court of Human Rights and Social Rights – Emerging Trends in Jurisprudence*, „Hungarian Yearbook of International Law and European Law” 2015, no. 1.
- Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001.
- Cendrowicz D., *Socjalna pomoc mieszkaniowa jako zadanie gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 12.
- Cendrowicz D., *Wybrane aspekty pomocy społecznej dla osób bezdomnych na przykładzie mieszkań treningowych i wspomaganych*, „Prawo i Więź” 2024, nr 5.
- Floreczak-Wątor M., *Art. 75. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Gonet W., *Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7–8.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Kiszluk K., *Ocena rozwiązań zaproponowanych w ramach programu „Pierwsze Mieszkanie” w świetle dotychczasowej polityki mieszkaniowej Państwa*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2023, nr 3.
- Kosiński E., *Gospodarka mieszkaniowa gminy. Formy współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, No. 3555.
- Kremer E., *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zagadnienia wybrane, związane z orzecnictwem i kontrolą sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 3.
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7–8.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2009.
- Masłow A., *W stronę psychologii istnienia*, Poznań 2004.
- Sanetra W., *Prawo do pracy, polityka zatrudnienia i polityka rynku pracy [w:] System Prawa Pracy*, t. VIII: *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018.
- Szczepaniak R., *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2014, nr 2.
- Szczepaniak R., *Kwestia odpowiedzialności prawnej jednostki samorządu terytorialnego za działanie spółek komunalnych*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 6.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Tyrawa D., *Commercial operations of municipalities in housing development. On the conflict between self-reliance and serving people and sufficiency of law*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 3.
- Tyrawa D., *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jako cel gminnych programów mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2023, nr 4.
- Wierzbowski M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Wojdył S., *Obrót cywilnoprawny nieruchomościami w ramach kooperatyw mieszkaniowych*, „Prawo i Więź” 2024, nr 3.

Streszczenie

Gminne programy mieszkaniowe to jeden w wielu przykładów faktycznej decentralizacji działania jednostek samorządu terytorialnego. Wskazana sfera działalności nie została dotychczas dookreślona przez ustawodawcę, tak więc jej pojęcie, zakres, adresaci czy też inne problemy szczegółowe

należy rekonstruować w oparciu o obowiązujące regulacje prawa miejscowego. Opracowanie to prezentuje wskazane powyżej kwestie, ma bez wątpienia charakter wprowadzający do tej problematyki, wskazując problemy faktyczne i prawne związane z ich realizacją.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne, prawo samorządu terytorialnego, gmina, program mieszkaniowy, decentralizacja

MUNICIPAL HOUSING PROGRAM – CONCEPT, IMPLEMENTATION, RECIPIENTS

Summary

Municipal Housing Programs are one of many examples of actual decentralization of the activities of local government units. The indicated sphere of activity has not been specified by the legislator so far, so its concept, scope, addressees or other specific problems should be reconstructed based on the applicable local law regulations. This study presents the issues indicated above, is undoubtedly of an introductory nature to this issue, indicating factual and legal problems related to their implementation.

Keywords: administrative law, local government law, commune, housing program, decentralization