

**Iwona Szymczak\***

Uniwersytet Szczeciński

**PRAWIDŁOWE GOSPODAROWANIE PUBLICZNYM ZASOBEM  
MIESZKANIOWYM ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM  
ZASAD KSZTAŁTOWANIA WYSOKOŚCI CZYNSZU**

**Streszczenie**

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza obowiązujących regulacji prawnych w zakresie gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym, w tym dotyczących zasad kształtowania wysokości czynszu pod kątem ustalenia, czy umożliwią one realizację zasady „prawidłowego gospodarowania” mieniem publicznym. Kwestia ta staje się aktualna wobec nowego zjawiska, jakim jest sukcesywna prywatyzacja lokali w budynkach należących pierwotnie do zasobów publicznych. Nowa struktura własnościowa w tych kompleksach mieszkaniowych powoduje konieczność zweryfikowania funkcjonalności obowiązujących regulacji prawnych dotyczących gospodarowania (zarządzania) lokalami publicznymi znajdującymi się na nieruchomościach, w których udziały w części wspólnej należą do podmiotów zarówno publicznych, jak i prywatnych. Głównym wątkiem rozważań są regulacje prawne dotyczące kształtowania wysokości czynszu w lokalach publicznych (nie tylko komunalnych). Okazuje się, że brakuje w tym zakresie spójności legislacyjnej, która jest konsekwencją rozproszenia zasobów publicznych. Drugim ważnym problemem, który powinien zostać dostrzeżony przez ustawodawcę w związku z tymi zmianami własnościowymi, to obowiązek partycypacji gminy w kosztach utrzymania wspomnianych już wcześniej mieszanych kompleksów

---

\* Adres e-mail: iwona.szymczak@wzieu.pl

mieszkańczych. Co do zasady, gmina jest zobowiązana do ich ponoszenia, jednak ze względu na publiczne pochodzenie tych środków konieczne jest zaostreżenie zasad nadzoru nad ich wydatkowaniem. W związku z tym w opracowaniu przedstawiono wnioski *de lege ferenda*.

**Słowa kluczowe:** nieruchomości, mienie publiczne, prywatyzacja

## Wstęp

Publiczne zasoby nieruchomości uległy w ostatnich latach znacznemu uszczupleniu – w szczególności dotyczy to publicznych zasobów mieszkaniowych. W związku z tym podmioty publiczne, które nimi zarządzają, powinny dążyć do efektywniejszego ich wykorzystania, aby mogły one jak najdłużej w dobrym stanie technicznym służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych najuboższej części naszego społeczeństwa. Zgodnie z art. 12 Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>1</sup> wszystkie organy działające za Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do prawidłowego gospodarowania nieruchomościami.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie wraz z uzasadnieniem, które ze szczegółowych rozwiązań prawnych nie sprzyjają prawidłowemu gospodarowaniu publicznymi zasobami mieszkalnymi, oraz przedstawienie wniosków *de lege ferenda*.

Pierwszą kwestią analizowaną w ramach artykułu będzie zagadnienie rozproszenia publicznych zasobów mieszkaniowych. Z jednej strony tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów<sup>2</sup>), która do realizacji tego zadania wykorzystuje gminny zasób mieszkaniowy, z drugiej strony ustawodawca wprowadził pojęcie publicznego zasobu mieszkaniowego, które obejmuje zasoby mieszkaniowe należące do innych podmiotów publicznych. Wielość podmiotów zarządzających tym mieniem utrudnia realizację zasady prawidłowego gospodarowania lokalami publicznymi.

---

<sup>1</sup> Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, (Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.), dalej: u.g.n.

<sup>2</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 150), dalej: u.ochr.pr.lok.

Druga kwestia, poruszona w tym artykule, będzie dotyczyć prywatyzacji lokali mieszkalnych. Ze względu na sukcesywną sprzedaż lokali pochodzących z tych zasobów ich byłym lokatorom, zmienia się ich struktura własnościowa, a w konsekwencji powinny też zmienić się reguły zarządzania tymi nieruchomościami. W takim wypadku podmiot publiczny staje się współwłaścicielem nieruchomości wspólnej i jest zobowiązany do partycypacji w kosztach utrzymania tego „kompleksu mieszkaniowego”. W związku z tym, obowiązujące regulacje nakazujące ustalać wysokość czynszu stosownie do standardu lokalu, bez jakiegokolwiek odniesienia do kosztów utrzymania lokalu, nie w pełni realizują zasadę prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym (art. 7 u.ochr.pr.lok.). Wydaje się, że czynsz z tytułu najmu lokalu komunalnego powinien stanowić główne źródło finansowania tych zasobów, w przeciwnym razie może dochodzić do uszczuplenia substancji mieszkaniowej, którego przyczyną będzie brak środków finansowych na remont budynków. Jednak, co do zasady, gmina nie powinna dopłacać do utrzymania tych budynków ze środków publicznych pochodzących z innych źródeł.

### **Pojęcie prawidłowego gospodarowania nieruchomościami publicznymi**

Zanim zostaną przeanalizowane przepisy szczególne, autor przedstawi, na czym polega prawidłowe gospodarowanie, o którym mowa w art. 12 u.g.n. Powołany przepis nakłada na wszystkie organy publiczne obowiązek zarządzania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Ponadto trzeba też uwzględnić treść art. 50 Ustawy o samorządzie gminnym<sup>3</sup>, z którego wynika, że obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona. Magdalena Habdas wskazuje, że wymóg zachowania „szczególnej staranności” jest skierowany do wszystkich podmiotów uczestniczących w zarządzaniu mieniem publicznym<sup>4</sup>. Mamy więc zatem dwa normatywne kryteria, na podstawie których można ocenić racjonalność czynności zarządzania mieniem publicznym. Pierwsze z nich to pojęcie *prawidłowego gospodarowania*. Ma ono charakter przedmiotowy, ponieważ służy ustaleniu (ocenie) racjonalności gospodarczej podejmowanego działania z zakresu

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).

<sup>4</sup> M. Habdas, *Własność publiczna nieruchomości*, Warszawa 2012, s. 320.

zarządzania, a w związku z tym można uznać, że jest ono tożsame z pojęciem prawidłowego zarządzania, które należy do kategorii pojęć prawa cywilnego<sup>5</sup>. Choć żadne z nich nie zostało w ustawie zdefiniowane, można ustalić ich treść, odwołując się do opracowań doktryny. W literaturze zwraca się uwagę, że ocena prawidłowego gospodarowania (zarządzania) powinna się opierać nie tylko na zgodności z prawem podejmowanych działań, lecz funkcjonalności podejmowanych decyzji<sup>6</sup>. Jan Szachulowicz definiuje je jako działanie: legalne, celowe oraz wykluczające marnotrawstwo<sup>7</sup>. Podobnie w literaturze zagranicznej pojawia się pojęcie *prawidłowego zarządzania* (np. niem. *ordnungsmässigen Verwaltung*). Jest to pojęcie prawa cywilnego, jednak nie wyklucza to możliwości jego zastosowania do gospodarowania mieniem publicznym. Termin ten w swej treści zawiera czynności faktyczne i prawne w zakresie utrzymania, zabezpieczenia, korzystania oraz powiększania zarządzanego majątku. Doktryna wskazuje, że miernikiem wyznaczającym ramy prawidłowego zarządzania jest wzór „starannego ojca rodziny” (*diligens pater familias*), którego działanie cechują rozsądek i gospodarcza racjonalność<sup>8</sup>.

W doktrynie szwajcarskiej mamy w zasadzie identyczną definicję prawidłowego zarządzania, obejmującą utrzymanie rzeczy w stanie nie pogorszonym oraz zapewnienie bezpieczeństwa – jedynie mocniej akcentuje ona, że czynności zarządzania powinny mieć na celu nie tylko utrzymanie wartości rzeczy, lecz także zapewnienie jej zdolności użytkowej (*Gebrauchsfähigkeit*)<sup>9</sup>. Podobnie definiuje to pojęcie doktryna austriacka, która używa wyrażenia „prawidłowe utrzymanie” (*Ordnungsmässigen Erhaltung*). Ta drobna różnica terminologiczna nie wpływa jednak istotnie na treść tego pojęcia, ponieważ czynności prawidłowego zarządzania są jedynie środkiem prowadzącym do celu, którym jest utrzymanie rzeczy w stanie zdatnym do użytku<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Służy ono do oceny prawidłowości czynności zarządzania cudzym majątkiem. W literaturze niemieckiej określa się to pojęcie mianem przymiotnikowo-rzeczowego wzorca (*Adjective-Substantive Kombination [...] als Vorbilder gedient*). K. Waldherr, *Der Begriff der „ordnungsmässigen Verwaltung“ im BGB*, Berlin 1998, s. 20.

<sup>6</sup> G. Matusik, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2013, s. 128.

<sup>7</sup> J. Szachulowicz, *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 55; M. Habdas, *Własność publiczna nieruchomości*, s. 367–70.

<sup>8</sup> K. Waldherr, *Der Begriff der „ordnungsmässigen Verwaltung“ ...*, s. 31 oraz 51.

<sup>9</sup> H. Rey, *Grundlagen des Sachenrechts und das Eigentum. Grundriss des schweizerischen Sachenrechts*, Bern 2007, s. 185; P. Wirz, *Schranken der Sonderrechtsausübung im Stockwerkeigentum*, Züricher Studien zum Privatrecht 206, Schulthess 2008, s. 13.

<sup>10</sup> T. Hausmann, A. Vonkilch, *Österreichisches Wohnrecht, WEG. Kommentar*, Wien 2007, s. 431.

Wracając do prawa polskiego, dodatkowym kryterium służącym ocenie staranności zachowania podmiotu działającego w charakterze organu, który reprezentuje podmiot publiczny, jest wymóg *szczególnej staranności*. Wynika z niego nakaz zachowania ostrożności przy podejmowaniu czynności o charakterze przekraczającym zakres zwykłego zarządu oraz szczególnej staranności przy ochronie mienia. Habdas zwraca uwagę, że obecnie wobec uchylecia niektórych przepisów zawierających „przywileje” w zakresie ochrony mienia publicznego (np. art. 177 k.c.<sup>11</sup>), podmioty publiczne muszą podejmować aktywne działania służące jego ochronie<sup>12</sup>.

### **Mieszkaniowy zasób gminy a pozostałe publiczne zasoby mieszkaniowe**

Istotą problemu, związanego z omawianym zagadnieniem, jest organizacyjno-prawne rozproszenie publicznego zasobu lokali mieszkalnych. Niewątpliwie utrudnia to prawidłowe gospodarowanie tym mieniem, ponieważ z jednej strony obowiązek „tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej” spoczywa bezpośrednio na gminie (art. 4 ust. 1 u.ochr.pr.lok.). Zadanie to realizuje ona za pomocą gminnego zasobu nieruchomości. Z drugiej strony, ustawodawca wprowadził normatywną konstrukcję *publicznego zasobu mieszkaniowego*, które jest pojęciem szerszym od tego pierwszego (art. 2 ust. 1 pkt 11 u.ochr.pr.lok.). Obejmuje on, obok lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Jeżeli chodzi o zakres przedmiotowy mieszkaniowego zasobu gminy – należą do niego lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 pkt 10 u.ochr.pr.lok.).

W literaturze wyrażono pogląd, że zasób ten nie obejmuje nieruchomości stanowiących własność spółek zależnych, czyli podmiotów, których założycielem nie jest bezpośrednio gmina, lecz podmiot przez nią utworzony<sup>13</sup>. Ze stwierdzeniem tym należałoby jednak polemizować. Skoro gmina może utworzyć

<sup>11</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.).

<sup>12</sup> M. Habdas, *Własność publiczna nieruchomości...*, s. 370.

<sup>13</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych*, Warszawa 2013, s. 84–85.

spółkę, a ta utworzy kolejną spółkę (spółkę zależną), do której wniesie otrzymane wcześniej mienie gminne (np. lokale), zasadne wydaje się traktowanie tych lokali nadal jako zasobu mieszkalnego gminy. Problem może pojawić się w przypadku spółek, których gmina nie jest wyłącznym właścicielem. Należy przyjąć, że w podmiotach, w których ma ona udział większościowy, gospodarowanie lokalami mieszkalnymi należącymi do takiej spółki powinno odbywać się na zasadach określonych w uchwale rady gminy. Wobec tego nie można zgodzić się ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z 15 maja 2014 r. (IV CSK 495/13)<sup>14</sup>, który uznał, że spółka z dziewięćdziesięcioprocentowym udziałem należącym do gmin nie jest podmiotem publicznym uprawnionym do żądania zwrotu bonifikaty udzielonej w trybie art. 68 u.g.n. W uzasadnieniu sąd przyjął, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie powinny być „interpretowane w sposób rozszerzający, a zbywanie nieruchomości przez Skarb Państwa lub inne państwowe osoby prawne następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie”. Polemizując z tym uzasadnieniem, można powiedzieć, że byłoby ono zasadne w przypadku, gdy chodzi o ochronę mienia publicznego przed niekorzystnymi rozporządzeniami. Natomiast odmowa przyznania spółce, w której 90% kapitału należy do gminy, uprawnienia do dochodzenia zwrotu bonifikaty w trybie art. 68 u.g.n. pokazuje, że literalna wykładnia prowadzi do niekorzystnych skutków w sferze gospodarowania mieniem publicznym. Skoro już doszło do rozporządzenia mieniem publicznym i było ono zgodne z uchwałą rady gminy (tak uznał sąd), z tą tylko różnicą, że zbywcą lokalu była nie gmina, ale jej spółka (spółka zależna), wówczas temu podmiotowi publicznemu należy przyznać kompetencję do dochodzenia zwrotu bonifikaty w trybie art. 68 u.g.n.<sup>15</sup>

Poza tym, nawet w spółkach, w których parytet udziałów nie zapewnia gminie większości, pracownicy samorządowi działający w jej organach są reprezentantami gminy, która jest podmiotem publicznym. Mają więc obowiązek inicjować podejmowanie uchwał, a następnie głosować nad nimi zgodnie z interesem publicznym.

Odrębnie należy kwalifikować lokale mieszkalne należące do Towarzystwa Budownictwa Społecznego, którego działalność może być prowadzona w formie

---

<sup>14</sup> Tekst orzeczenia pochodzi z bazy orzeczeń Sądu Najwyższego dostępnej pod adresem: [www.sn.pl](http://www.sn.pl).

<sup>15</sup> W literaturze wyrażono podobny pogląd odnośnie do zasad wynajmowania lokali. Choć gmina nie zarządza nimi bezpośrednio, jednak w stosunku do całości zasobów obowiązują zasady wynajmu lokali uchwalone przez radę gminy. A. Gola, L. Myczkowski, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 86.

spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej lub spółdzielni osób prawnych. Lokale należące do TBS zostały wyłączone *explicite* z zasobu gminnego.

Z przedstawionej wyżej definicji wynika, że *publiczny zasób mieszkaniowy* jest konstrukcją nadrzędną względem *gminnego zasobu mieszkaniowego*. Ponadto nie jest on strukturą jednolitą, ponieważ nie posiada jednego właściciela. Powstaje zatem pytanie, czy lokale pozostające poza zasobem mieszkaniowym gmin, ale w ramach publicznego zasobu mieszkaniowego, mają służyć również celom mieszkalnym w rozumieniu ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.ochr.pr.lok. gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2 powołanego na wstępie przepisu, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Chociaż to ostatnie wyrażenie: „inny sposób” nie zostało doprecyzowane wyraźnie, nie można pominąć całokształtu regulacji prawnych, które nakładają na wszystkie organy publicznej obowiązek gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12 u.g.n.).

Sedno problemu dotyczy z jednej strony formalnego rozproszenia zasobów publicznych, a z drugiej – wykreowania jako zobowiązanego tylko jednego podmiotu, czyli gminy, który jest zobowiązany dbać o potrzeby mieszkaniowe swoich mieszkańców. A zatem w tej sytuacji można, powołując się jedynie na zasadę wielopodmiotowości mienia publicznego, stwierdzić, że wszystkie jednostki samorządu terytorialnego są powołane do realizacji celów publicznych, polegających na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty<sup>16</sup>. Jednak ustawodawca nie zapewnił żadnych środków prawnych w zakresie nadzoru lub współpracy pomiędzy organami reprezentującymi te podmioty.

Prowadzi to do absurdalnych wniosków – ścisłym rygorom służącym utrzymaniu zasobów są poddane tylko nieruchomości lokalowe gminy, podczas gdy lokale innych podmiotów publicznych usytuowane na obszarze tejże gminy są z niego wyłączone.

Według obowiązującego prawa tylko mieszkaniowy zasób gminy jest poddany obowiązkowi sporządzenia wieloletniego programu gospodarowania. Program ten powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat. Zdaniem doktryny nie jest to akt prawa miejscowego, lecz akt planowania, który ustala założenia i cele w sferze zadań społecznych i ekonomicznych<sup>17</sup>. Ponadto trzeba przyznać, że art. 21

<sup>16</sup> M. Habdas, *Własność publiczna nieruchomości...*, s. 306.

<sup>17</sup> E. Kramer, *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. 47–48.

ust. 2 u.ochr.pr.lok. dość precyzyjnie określa treść tego dokumentu, co sprawia, że w tym zakresie podlega on kontroli zgodności z prawem<sup>18</sup>.

Niestety, budzi niepokój, że brakuje odpowiedniego przepisu nakazującego sporządzenie takiego wieloletniego programu gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym przez pozostałe podmioty. Te ostatnie podejmują co prawda stosowne uchwały w tym zakresie, które muszą spełniać wymogi, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 u.ochr.pr.lok. Powołane przepisy nie zawierają niestety żadnych postanowień w sprawie zasad kształtowania wysokości czynszu<sup>19</sup>. Tym samym brakuje źródeł informacji o bazie lokali publicznych, występujących na przykład na obszarze danej gminy, a należących do innych podmiotów publicznych.

Chociaż ustawodawca nie przydzielił innym podmiotom publicznym zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, to przecież nie zwalnia to ich z obowiązku prawidłowego gospodarowania mieniem publicznym. Skoro gminom brakuje lokali, a w tym samym czasie inne podmioty publiczne posiadają odrębne zasoby, konieczne jest całościowe spojrzenie na sposób korzystania z mienia publicznego na terenie danej gminy, nawet gdy stanowi ono własność różnych podmiotów publicznych. W odniesieniu do publicznych zasobów mieszkaniowych konieczne jest kierowanie się modelem „dobrego gospodarza”<sup>20</sup>, co w sferze gospodarki mieszkaniowej powinno przejawiać się we wzajemnej współpracy podmiotów publicznych i koordynacji działań w zakresie gospodarowania tym mieniem.

## **Ogólne zasady kształtowania wysokości czynszu w publicznym zasobie mieszkaniowym**

Obecnie, po wejściu w życie ustawy o ochronie praw lokatorów, zrezygnowano z tzw. czynszu regulowanego. W literaturze wyrażono pogląd, że swoboda

---

<sup>18</sup> W jednym z orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, że „w ocenie organu nadzoru, choć podstawa podjęcia uchwały jest sformułowana w sposób otwarty i pozwala na poszerzenie jej zakresu podmiotowego ponad elementy wymienione w art. 21 ust. 2 ustawy, to jednak nie można uznać, że pozwala to na przyjęcie całkowicie dowolnej treści uchwały podjętej na jego podstawie. Organ stanowiący gminy jest bowiem związany całokształtem obowiązującego ustawodawstwa, np. ustawy o ochronie praw lokatorów” (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 7.09.2011 r., IV SA/WR 360/11, zamieszczony w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych na stronie internetowej pod adresem: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

<sup>19</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów...*, s. 268.

<sup>20</sup> M. Habdas, *Własność publiczna nieruchomości...*, s. 367.



właściciela w określeniu stawki czynszu została podporządkowana walorom użytkowym wynajmowanego lokalu<sup>21</sup>. Jednak w poprzednim punkcie wykazano, że publiczny zasób mieszkaniowy nie jest strukturą jednolitą (ma wielu właścicieli). Ma to dalsze konsekwencje, ponieważ zgodnie z art. 8 u.ochr.pr.lok., jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, to stawki ustala jej organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent miasta na prawach powiatu, zarząd powiatu, zarząd województwa). Pomimo że organ wykonawczy jest związany postanowieniami uchwały swojego organu stanowiącego, ostateczne stawki czynszu mogą być różne.

Niestety, analiza prawna pokazuje istotną różnicę między zasobem gminy a pozostałymi zasobami publicznymi. W przypadku gminy organ wykonawczy określa stawkę czynszu z tytułu najmu lokalu zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 u.ochr.pr.lok.<sup>22</sup>

Pozostałe podmioty publiczne nie mają obowiązku sporządzania programu wieloletniego. Chociaż organ wykonawczy powinien kierować się zasadami wynikającymi z uchwały organu stanowiącego danej jednostki, to i tak nie zmienia to faktu, że chodzi o uchwały niezależnych od siebie podmiotów. W art. 20 u.g.n. jest mowa o zasobach: Skarbu Państwa, gminnych, powiatowych, wojewódzkich. Każdy z nich jest samodzielnie zarządzany, co więcej – zasób nieruchomości Skarbu Państwa jest dodatkowo rozproszony wewnątrz, ponieważ gospodaruje nim starosta (prezydent miasta na prawach powiatu) właściwy według położenia nieruchomości.

Najklarowniej widać to na przykładzie organu wykonawczego gminy na prawach powiatu. Prezydent miasta na prawach powiatu jako organ wykonawczy gminy jest związany uchwałą rady gminy, jednak jest jednocześnie reprezentantem Skarbu Państwa i może prowadzić samodzielną gospodarkę zasobem publicznym Skarbu Państwa (na obszarze właściwego powiatu; art. 4 pkt 9b<sup>1</sup> u.g.n. w zw. z art. 11 u.g.n.)<sup>23</sup>.

Takie rozwiązanie prawne nie ułatwia zarządzania publicznym zasobem mieszkaniowym. Wynajem publicznych lokali położonych na terenie jednej gminy powinien odbywać się na tych samych zasadach, a stawki czynszu

<sup>21</sup> R. Dzięczek, *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, Warszawa 2012, s. 96.

<sup>22</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 8.04.2014 r., I OSK 212/14 (wyrok pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych umieszczonej na stronie internetowej pod adresem: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

<sup>23</sup> E. Bończak-Kucharczyk, *Ochrona praw lokatorów...*, s. 270.

powinny być kształtowane w sposób transparentny, aby zapewniać potrzeby mieszkaniowe przede wszystkim najbiedniejszym osobom<sup>24</sup>.

W literaturze wskazuje się, że jest niezrozumiałe, dlaczego ustawodawca nałożył na zarządców „prywatnych zasobów” obowiązek informowania o czynszach<sup>25</sup>, a nie ma odpowiedniej regulacji co do obowiązku sporządzania zbiorczych informacji na temat stawek czynszu w zasobach publicznych oraz ich publikowania. Wydaje się, że wprowadzenie takiego obowiązku przyczyniłoby się do poprawy transparentności ogólnych zasad wynajmowania lokali publicznych.

### **Sukcesywna prywatyzacja zasobów publicznych a koszt gminy z tytułu utrzymania nieruchomości wspólnej**

W ostatnich latach wzrosła liczba nieruchomości zabudowanych, w których gmina, sukcesywnie wyodrębniając i zbywając lokale, staje się jednym ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej. *De lege lata* ustawa o własności lokali nie różnicuje statusu właścicieli lokali, co oznacza, że wszyscy są zobowiązani do partycypacji w kosztach utrzymania nieruchomości wspólnej stosownie do przypadającego im w niej udziału (art. 12 ust. 2 u.w.l.<sup>26</sup>). W tym punkcie zostanie zaprezentowane zagadnienie oddziaływania skutków przekształceń własnościowych wynikających z sukcesywnej prywatyzacji publicznych zasobów mieszkaniowych na zmianę koncepcji ustawodawczej w zakresie kształtowania polityki czynszowej w zasobach publicznych.

*De lege lata* ustawowe czynniki wpływające na wysokość czynszu, zawarte w art. 7 u. ochr.pr.lok., odnoszą się do stanu technicznego budynku. Należą do nich: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku

---

<sup>24</sup> Zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane, aby ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu (wyrok NSA z 15.04.2008 r., I OSK 82/08, który pochodzi z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych umieszczonej na stronie internetowej pod adresem: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

<sup>25</sup> Według art. 4a ust. 1 u.ochr.pr.lok. gmina w wojewódzkim dzienniku urzędowym co roku, w terminie do końca pierwszego kwartału roku następnego, ogłasza zestawienie danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na jej obszarze lub części.

<sup>26</sup> Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), dalej: u.w.l.

i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ogólny stan techniczny budynku. Są to wskaźniki korygujące: podwyższające lub obniżające wartość czynszu, które powinny być wzięte pod uwagę w konkretnym przypadku. Oznacza to, że im stan lokalu lub całego budynku jest gorszy, tym czynsz powinien być mniejszy, co jest zgodne z ogólnym poczuciem słuszności i zasadami rynkowymi. Obecnie należy rozważyć, czy bardziej racjonalne nie byłoby jednak, żeby środki pochodzące z wynajmu tych lokali stanowiły podstawowe źródło finansowania remontów w tych kompleksach budynkowych o złożonej strukturze własnościowej.

Ustawodawca powinien być bardziej przewidujący i wyważyć dwie kwestie. Z jednej strony, lokale publiczne służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych przede wszystkim osób ubogich, a zatem czynsz powinien być możliwie niski. Z drugiej jednak strony, zbyt niskie obniżanie go może w dłuższym okresie doprowadzić do braku środków finansowych na konserwacje i remonty. W konsekwencji wpłynie to na bezpieczeństwo i trwałość zasobów mieszkaniowych. Najem lokali publicznych jest z reguły najmem długookresowym, a najemcami są osoby, które nie mogą pozwolić sobie na zakup lokalu na własność ani też na najem na wolnym rynku. Tak więc obu stronom (gminie i najemcy) powinno zależeć na utrzymaniu w jak najlepszej sprawności obiektów służących celom mieszkalnym. W związku z tym wysokość czynszu z tytułu najmu powinna być uzależniona od kosztów utrzymania danego budynku, czyli nie mniejsza od opłat, które ponosi gmina jako współwłaściciel nieruchomości wspólnej. Ta stawka powinna być „stawką wyjściową”, która podlegałaby modyfikacji zarówno w „górze”, jak i w „dół” w razie spełnienia przez najemcę określonych kryteriów dochodowych.

Kolejnym zagadnieniem, które pojawia się w związku z częściową prywatyzacją zasobu gminnego, są skutki uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności postanowienia, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 i 7 u.ochr.pr.lok.<sup>27</sup> Program ten powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat, jednak po sprzedaży części lokali gmina staje się w pewnym momencie właścicielem mniejszościowym, który jest związany na zasadach ogólnych uchwałami wspólnoty mieszkaniowej (art. 23 ust. 2 u.w.l.). W konsekwencji może to oznaczać, że plan remontów przyjęty w uchwale wspólnoty mieszkaniowej będzie niespójny

<sup>27</sup> *De lege lata* gmina jest zobowiązana wnosić nie tylko zaliczki, lecz także składki na fundusz remontowy, jeżeli zostały one ustalone w uchwale wspólnoty mieszkaniowej.

z założeniami przyjętymi w uchwale gminy. W związku z tym do powstania skutku związania pozostałych właścicieli lokali jej postanowieniami konieczne będzie podjęcie uchwały w ramach wspólnoty mieszkaniowej.

Podmiot publiczny jako właściciel większościowy nie będzie miał problemu z podjęciem – w ramach struktury organizacyjnej wspólnoty mieszkaniowej – uchwały, której treść będzie zgodna z postanowieniami uchwały podmiotu publicznego (np. gminy). Trzeba jednak pamiętać, że właściciel większościowy (w tym gmina) może podejmować uchwały w sprawach prawidłowego zarządzania, jednak każdy z właścicieli może zaskarżyć taką uchwałę w trybie art. 25 ust. 1 u.w.l. Jedną z przesłanek jest „naruszenie zasad prawidłowego zarządzania”. Sąd, ustalając, czy doszło do tego naruszenia, powinien ocenić to na podstawie interesu wspólnotowego (wspólny interes właścicieli lokali), a nie w oparciu o interes publiczny (reprezentowany przez jednego właściciela, czyli gminę<sup>28</sup>). W przypadku sporu dotyczącego zarządzania nieruchomością wspólną gmina reprezentuje „indywidualny interes podmiotu publicznego”.

Inaczej jest w sytuacji, gdy gmina jest właścicielem mniejszościowym. W świetle dotychczasowego orzecznictwa właściciele lokali są zobowiązani wносить nie tylko zaliczki, lecz także składki na fundusz remontowy. W związku z tym, jeżeli wspólnota mieszkaniowa podejmie taką uchwałę, podmiot publiczny jest zobowiązany – jak każdy właściciel – płacić taką składkę. Może też zaskarżyć taką uchwałę na zasadach ogólnych (art. 25 ust. 1 u.w.l.). Jednak w orzecznictwie uznaje się zasadność ustanawiania funduszu remontowego we wspólnocie mieszkaniowej, a sąd może co najwyżej skorygować wysokość takiej składki.

W przypadku podmiotów publicznych pojawia się więc specyficzna sytuacja. Podmiot publiczny musi oszczędzać („odkładać”) środki finansowe. Jest to niewątpliwie nowe zjawisko. Gminy powinny wygospodarować rezerwy na partycypację w funduszu remontowym. Jednak ze względu na to, że są to środki publiczne, należy doprecyzować regulacje prawne dotyczące środków nadzoru nad funduszem remontowym, którego udziałowcem jest gmina.

Jako postulat *de lege ferenda* należałoby wprowadzić normatywny obowiązek założenia odrębnego konta bankowego oraz zakaz dysponowania tymi środkami na cele inne niż określone w uchwale (np. duże remonty).

---

<sup>28</sup> Chociaż nie oznacza to utraty statusu tych lokali, które nadal stanowią zasób publiczny w zakresie udziałów, które przypadają gminie we współwłasności tej nieruchomości (R. Dzięczek, *Ochrona praw lokatorów...*, s. 153).

## **Podsumowanie**

Wobec nowego zjawiska, jakim jest sukcesywna prywatyzacja lokali znajdujących się w zasobach publicznych, należy ponownie rozważyć i zweryfikować obowiązujące regulacje w zakresie gospodarowania publicznym zasobem lokalowym. Po pierwsze, należy dążyć do ujednoczenia zasad dotyczących określania stawek czynszu z wynajmu lokali położonych na terenie jednej gminy, niezależnie od tego, do jakiego podmiotu należy lokal. Nie oznacza to zakazu różnicowania konkretnych stawek; powinny jednak istnieć klarowne kryteria tej dywersyfikacji. Po drugie, podstawową „stawką bazową” służącą kształtowaniu wysokości czynszu powinien być koszt utrzymania lokalu. Bezzasadne utrzymanie czynszu na niższym poziomie prowadzi do patologicznej sytuacji, w której gmina dopłaca do utrzymania lokalu. W praktyce występują jeszcze trudniejsze przypadki, gdy gmina nie ma środków na te dopłaty i nie płaci zaliczek na utrzymanie nieruchomości wspólnej, wówczas ciężar utrzymania ponoszą inni właściciele lokali. Są to zazwyczaj osoby, które nabyły lokal na preferencyjnych warunkach ze względu na ich stan finansowy, a zatem warto zdawać sobie sprawę, że nie są one w stanie ponosić podwójnych płatności za opieszłych dłużników.

Pomoc najbiedniejszym powinna być świadczona w postaci dodatków mieszkaniowych. W ten sposób wspólnoty mieszkaniowe miałyby wystarczające środki na utrzymanie budynku w należytym stanie, co w dłuższej perspektywie ma znaczenie społeczne, ponieważ zły stan całego budynku może prowadzić do bezdomności wszystkich (również właścicieli lokali prywatnych), a wtedy gmina będzie musiała zapewnić im nowe lokale publiczne.

## **PROPER MANAGEMENT OF PUBLIC HOUSING STOCK WITH PARTICULAR REGARD TO THE PRINCIPLES OF SHAPING THE RENT**

### **Summary**

The subject of this article is to explain what is now “proper management” public housing stock, to a new phenomenon, which is the gradual privatization of apartments in buildings originally belonging to public resources. The new ownership structure makes the need to verify the functionality of the regulations concerning the management

premises located on public property, which shares common parts belong to entities both public and private. The main plot of this article is research if the regulations on rent of public the premises (not just municipal sources) has adequate shape to solve actual problems. It turns out that there is a lack of cohesion in the legislative, which is a consequence of the dispersion of public resources (it was presented in point 3: Municipal housing resource and other public housing resources). Another important issue that should be recognized by the legislator, are changes in a structure of the ownership leading public subjects to participation in cost of maintenance of common part of real property (mixed residential complexes). As a rule, the municipality is obliged to bear them, but due to the public origin of these funds, it is necessary to tighten the rules on supervision over their spending. On this point there are the conclusions *de lege ferenda*.

*Translated by Iwona Szymczak*

**Keywords:** real properties, public resources, privatization