

Elżbieta Feret

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0001-9283-0316

eferet@ur.edu.pl

## Samorządowe aspekty prawno-finansowe gospodarki zasobami mieszkaniowymi

### ABSTRAKT

W artykule podjęto próbę wskazania zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w powiązaniu z zadaniem publicznym związanym z zasobami mieszkaniowymi. Założeniem analizy było zawężenie problematyki wyłącznie do dwóch aspektów: prawnego i finansowego. W pierwszej kolejności omówiono kwestie związane z podstawami prawnymi tzw. gospodarki mieszkaniowej na szczeblu samorządowym, w drugiej zaś sposoby finansowania zadań z tego zakresu przez jednostki samorządu terytorialnego. Na podkreślenie zasługuje fakt, że mimo podjęcia próby odniesienia się do jednostek samorządowych działających na poszczególnych szczeblach szczególne miejsce na rozważania przypadło gminie, na rzecz której ustawodawca zastrzegł najwięcej zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej. W powiązaniu z funkcjonowaniem tego szczebla samorządowego omówiono zasady dotyczące finansowania gospodarki mieszkaniowej przy uwzględnieniu form organizacyjnych oraz ich powiązania z gminnymi środkami budżetowymi, a także możliwościami pozyskania środków pozabudżetowych.

**Słowa kluczowe:** gospodarka zasobami mieszkaniowymi; gmina; zadania publiczne; uchwała budżetowa

### WPROWADZENIE

Jednym z najważniejszych aspektów funkcjonowania państwa jest prowadzenie działań w zakresie gospodarki zasobami mieszkaniowymi (nazywanej dalej także gospodarką mieszkaniową<sup>1</sup>), istotnej z punktu widzenia rozwoju społeczno-ekonomicznego realizowanego mocą obowiązujących regulacji prawnych głównie przez organy samorządowe. *De facto* szeroko pojmowana gospodarka zasobami mieszkaniowymi w znaczeniu wąskim oznacza konieczność ułatwiania obywatelom dostępu do posiadania własnych gospodarstw domowych, tak ważnego również z punktu widzenia zaspokajania potrzeb ludzkich w kontekście harmonijnego rozwoju społeczeństwa<sup>2</sup>.

Istota tej kwestii wymaga omówienia dwóch aspektów: prawnego i finansowego, w odniesieniu do szczebla samorządowego zarówno pod względem realizowanych przez samorząd terytorialny zadań publicznych związanych z gospodarką zasobami mieszkaniowymi, jak i określenia sposobów ich finansowania. Warto przy tym zauważyć, że szczególne miejsce w zakresie realizacji zadań związanych z gospodarką zasobami mieszkaniowymi przypada gminie, na rzecz której ustawodawca zastrzegł najwięcej zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej. W odniesieniu zatem do szczebla samorządowego celem artykułu jest omówienie zasad dotyczących finansowania gospodarki mieszkaniowej przy uwzględnieniu form organi-

---

<sup>1</sup> W okresie PRL gospodarka mieszkaniowa oznaczała liczbę budowanych mieszkań w okresie Polski Ludowej. Szerzej zob. na ten temat m.in. K. Madej, *Spółdzielczość mieszkaniowa. Władze PRL wobec niezależnej inicjatywy społecznej (1961–1965)*, Warszawa 2003, s. 13 i n.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. E. Bończak-Kucharska, *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2014, s. 17.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

zacyjnoprawnych oraz ich powiązania z gminnymi środkami budżetowymi, a także ze wskazaniem pewnych zadań z tego obszaru pod kątem pozostałych jednostek samorządowych.

## ZNACZENIE POJĘCIA GOSPODARKI ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI

Przedmiotem gospodarki mieszkaniowej jest zasób mieszkaniowy<sup>3</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>4</sup> pod pojęciem „mieszkaniowy zasób gminy” należy rozumieć 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 towarzystw budownictwa społecznego, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Jednostki samorządu terytorialnego, a w szczególności gmina, realizująca podstawowe zadania na rzecz wspólnoty lokalnej, powinny zgromadzić własny zasób mieszkaniowy, którym będą zarządzać, zaspokajając potrzeby lokalne swoich mieszkańców. Na organach gminy zaś spoczywa obowiązek ustalenia kryteriów wyboru lokatorów, którym zostaną udostępnione lokale mieszkalne, ponieważ celem gospodarki mieszkaniowej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej poprzez prowadzenie odpowiedniej polityki mieszkaniowej (polityki mającej na celu zaspokojenie popytu na lokale mieszkalne)<sup>5</sup>.

## PODSTAWY PRAWNE PROWADZENIA DZIAŁAŃ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDOWE W ZAKRESIE GOSPODARKI ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI

Podstaw wskazanego wyżej obowiązku należy upatrywać w unormowaniach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>6</sup>, przewidującej w art. 75 ust. 1 konieczność prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli poprzez przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

W ten obszar konstytucyjnie zagwarantowanych obowiązków państwa wpisuje się działalność jednostek samorządowych prowadzona w ramach decentralizacji władzy publicznej, oznaczającej konieczność ich udziału w realizacji istotnej części zadań publicznych, także tych związanych z gospodarką zasobami mieszkaniowymi. Za rozwinięcie powołanych przepisów zawartych w Konstytucji RP należy uznawać bowiem regulacje wynikające art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>7</sup>, które stanowią, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie komunalnego budownictwa mieszkanio-

---

<sup>3</sup> Na podstawie wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 23 września 2015 r., I SA/Wr 1123/15, LEX nr 1948247.

<sup>4</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 611 ze zm.

<sup>5</sup> E. Kosiński, *Gospodarka mieszkaniowa gminy. Formy współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2014, vol. 98, s. 159–160.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP.

<sup>7</sup> T.j. Dz.U. 2021, poz. 1372, dalej: u.s.g.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

wego należy do zadań własnych gminy, realizowanych także – w pewnym zakresie – przez pozostałe jednostki samorządu terytorialnego<sup>8</sup> w postaci zróżnicowanych form organizacyjno-prawnych realizowanych przez w ramach działalności administracji świadczącej<sup>9</sup>.

Z kolei rozpatrując uprawnienie obywateli do posiadania własnego lokalu mieszkalnego, który ma zapewnić jednostka samorządu terytorialnego, należy odnieść się do regulacji art. 25 Deklaracji Praw Człowieka, wskazującej na to, że każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, w tym do wyżywienia, odzieży, mieszkania, opieki lekarskiej i koniecznych świadczeń społecznych, a także prawo do poczucia bezpieczeństwa<sup>10</sup> w przypadku bezrobocia, choroby, kalectwa, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny<sup>11</sup>.

#### ZDEFINIOWANIE ZNACZENIA I POZYCJI POSZCZEGÓLNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH I ZLECONYCH, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM GOSPODARKI MIESZKANIOWEJ

Jak zostało podniesione wyżej, gmina jest tą jednostką samorządową, która powinna zabezpieczyć zrealizowanie wszystkich zadań samorządowych<sup>12</sup>, w tym związanych z gospodarką mieszkaniową. Zgodnie z treścią art. 7 u.s.g. „[z]aspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”. W szczególności zadania te obejmują sprawy dotyczące m.in.: ładu przestrzennego (np. w zakresie planowania przestrzennego), gospodarki nieruchomościami (np. w zakresie scalania i podziału nieruchomości), pomocy społecznej (np. w zakresie udzielania pomocy społecznej), lokalnego transportu zbiorowego (np. w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego), kultury (np. w zakresie organizowania działalności kulturalnej), a także – tak istotnego z punktu widzenia podjętej tu problematyki – gminnego budownictwa mieszkaniowego.

Mając na uwadze poszczególne szczeble samorządowe, należy wskazać, że z kolei ustawa o samorządzie powiatowym, określając zakres działania i zadania powiatu, konsekwentnie za Konstytucją RP w art. 4 ust. 1 przyjmuje, że powiat realizuje zadania publiczne, ale o charakterze ponadgminnym. Powiat, będąc lokalną jednostką samorządu terytorialnego, pośrednią pomiędzy gminą a województwem samorządowym, stanowi jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz jednostkę samorządowego podziału terytorialnego<sup>13</sup>. Wraz z gminą zapewnia realizację całokształtu zadań publicznych o charakterze lokalnym

---

<sup>8</sup> Mowa o ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920 ze zm.) oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668), dalej odpowiednio: u.s.p. oraz u.s.w.

<sup>9</sup> E. Knosala, *Zadania współczesnej administracji publicznej*, [w:] *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, red. M. Baron-Wiaterek, Gliwice 2005, s. 31–52.

<sup>10</sup> Zob. szerzej E. Feret, *Legal Security and Financial Security of Local Communities. Selected Issues*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, vol. 29(1), s. 86.

<sup>11</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III), przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

<sup>12</sup> Tę właściwość gminy literatura przedmiotu traktuje jako przedłużenie zasady domniemania zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego oraz zasady pomocniczości. Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 328.

<sup>13</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 123.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

w strukturach samorządowych, w tym tych związanych z gospodarką mieszkaniową, a także innych zadań publicznych<sup>14</sup>.

Powiat pełni funkcję jednostki uzupełniającej i wyrównawczej w stosunku do gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami<sup>15</sup>. Z tym rodzajem zadań, określonym w sposób bardzo ogólny, należy wiązać problematykę związaną z gospodarką mieszkaniową. Wniosek taki wynika z faktu, że przedmiotem regulacji ustawy o samorządzie powiatowym są m.in. kwestie związane z: gospodarowaniem nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego; podziałem nieruchomości; scalaniem i podziałem nieruchomości; pierwokupem nieruchomości; wywłaszczaniem. Regulacje te mają zastosowanie również w przypadku działalności spółdzielni mieszkaniowych, o czym jest mowa w dalszej części rozważań.

Zmierzając do pełnego określenia pojęcia zadań publicznych, realizowanych przez jednostki samorządowe i związanych z gospodarką mieszkaniową, należy sięgnąć do przepisów definiujących rodzaje zadań własnych zastrzeżonych dla województwa. W tym miejscu warto podkreślić, że struktura samorządu na szczeblu wojewódzkim jest o tyle inna niż na szczeblu gminy i powiatu, że na terenie województwa działa drugi pion administracji lokalnej – administracja rządowa. Na szczeblu gminy i powiatu nie ma tego dualizmu, a funkcje administracji rządowej pełnią wykonawcze organy administracji rządowej.

Odmienne niż w przypadku powiatu działanie województwa należy wiązać z regionalnym, a nie z lokalnym zasięgiem. Jego regionalne usytuowanie sprawia, że przypisane mu zadania, w tym w zakresie gospodarki mieszkaniowej, koncentrują się wokół funkcji o znaczeniu regionalnym<sup>16</sup>. Konstruując strategię rozwoju województwa<sup>17</sup> oraz prowadząc politykę rozwoju, województwa zobowiązane zostały do kształtowania i utrzymania ładu przestrzennego<sup>18</sup>. Należy w tym upatrywać możliwości podejmowania działań również ze względu na przedmiotową gospodarkę mieszkaniową. Działanie w tym zakresie należy bowiem wiązać z możliwością wpływania na rozwój całego województwa, także poprzez tworzenie infrastruktury budowlanej oraz tej związanej z wąsko rozumianą gospodarką mieszkaniową.

Tytułem przykładu zadań zleconych realizowanych przez gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej można wskazać m.in. realizację przedsięwzięć w obszarze: społecznego budownictwa czynszowego i spółdzielczego lokatorskiego przez udzielanie preferencyjnych kredytów dla towarzystw budownictwa społecznego i spółdzielni mieszkaniowych; tworzenia przez gminy infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu z wykorzystaniem preferencyjnych kredytów na ten cel; zaspokajania potrzeb mieszkaniowych rodzin przez zakup mieszkania lub budowę domu jednorodzinnego z wykorzystaniem preferencyjnych kredytów mieszkaniowych – pomoc realizowana w formie dopłat do oprocento-

---

<sup>14</sup> Zob. szerzej np. T. Brzezicki, P. Rączka, J. Wantoch-Rekowski, *Legal Aspects of the Imposition and Enforcement of an Administrative Penalty for Failure to Register a Vehicle Imported from the Territory of a European Union Member State*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. 30(2), s. 33.

<sup>15</sup> Szerzej zob. unormowania wynikające z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1990 ze zm.). Por. J. Czerw, P. Świerczyński, *Change of Composition of Voivodeship Board as a Result of Changing Its Statute in the Context of Keeping Principles of Polish Structural Administrative Law*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, vol. 29(5), s. 41–43.

<sup>16</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo finansowe*, Warszawa 1999, s. 162.

<sup>17</sup> Za art. 11 ust. 2 pkt 5 u.s.w.

<sup>18</sup> Szerzej zob. art. 11 ust. 2 u.s.w.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

wania kredytu mieszkaniowego czy tworzenia przez gminy lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

Zadania zlecone powiatom i samorządom województw wiążą się w szczególności z geodezją i kartografią, gdzie mocą obowiązujących przepisów powołano Służbę Geodezyjną i Kartograficzną<sup>19</sup>. Stanowią ją: 1) organy nadzoru geodezyjnego i kartograficznego: a) Główny Geodeta Kraju, b) wojewoda wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego jako kierownika inspekcji geodezyjnej i kartograficznej, wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, oraz 2) organy administracji geodezyjnej i kartograficznej: a) marszałek województwa wykonujący zadania przy pomocy geodety województwa wchodzącego w skład urzędu marszałkowskiego, b) starosta wykonujący zadania przy pomocy geodety powiatowego wchodzącego w skład starostwa powiatowego. Jak wynika z treści art. 6a ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego<sup>20</sup>, zadania wykonywane przez marszałka i starostę są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

Obok tego rodzaju zadań zleconych warto na tle omawianej gospodarki mieszkaniowej zwrócić uwagę na zadania realizowane w drodze zawieranych porozumień. Gmina może realizować zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego<sup>21</sup>. Podobnie powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu<sup>22</sup>. Uprawnienie takie zostało przewidziane również dla województwa, które może zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych<sup>23</sup>.

Jak wynika z powyższego, współdziałanie podmiotów (uczestników porozumienia) może odbywać się – na co wskazuje też literatura przedmiotu – w różnych konfiguracjach: zarówno podstawowej, wynikającej z charakteru zadań zleconych, jak i dodatkowej. W konfiguracji podstawowej do zawarcia porozumienia konieczne jest współdziałanie podmiotu samorządowego z podmiotem rządowym, a w przypadku konfiguracji w dodatkowej – podmiotu samorządowego z podmiotem samorządowym. Co istotne, w obu konfiguracjach podmioty mają działać równorzędnie<sup>24</sup>, a realizując porozumienie, nie mogą przekraczać swoich

---

<sup>19</sup> Zgodnie z art. 6a ust. 1 załącznika do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2005, nr 240, poz. 2027).

<sup>20</sup> Mowa o ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2052 ze zm.).

<sup>21</sup> Za art. 8 ust. 2a u.s.g. W praktyce najczęściej wykorzystywaną podstawą wspólnej realizacji zadań jest porozumienie zawierane pomiędzy gminami a powiatami. Zob. np. uchwałę nr IX/17/2011 Rady Gminy w B. z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie zawarcia porozumienia i przyjęcia do realizacji zadań ponadgminnych. Analogicznie uchwała nr XXVIII/21/2012 Rady Gminy w B. z dnia 29 lutego 2012 r. oraz uchwała nr XXXVII/337/10 Rady Gminy w Ż. z dnia 11 marca 2010 r.

<sup>22</sup> Za art. 5 ust. 2 u.s.p.

<sup>23</sup> Za art. 8 ust. 2 u.s.w.

<sup>24</sup> Porozumienie, na mocy którego organ administracji rządowej przekazuje oznaczone zadania gminie, ma cechy czynności dwustronnej, objętej zakresem działania administracji publicznej. Strony porozumienia są równorzędnymi i niezależnymi podmiotami, niepowiązanymi więzami organizacyjnymi; w szczególności żadna z nich, zwłaszcza organ administracji rządowej, nie ma pozycji dominującej (wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1995 r., SA/Rz 1109/95, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12, s. 116).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

kompetencji<sup>25</sup>. Ponadto ważne jest to, że podmioty uczestniczące w porozumieniu to podmioty publiczne, a nie prywatne, co czyni porozumienie stosunkiem publicznoprawnym.

Podstawą do zawarcia porozumienia przez jego uczestników jest złożenie oświadczenia woli o chęci realizacji zadania publicznego przez każdy podmiot chcący wziąć udział w porozumieniu. Zadeklarowanie przez uczestników zamiaru wspólnego realizowania zadania jest podstawą do przygotowania treści porozumienia, na mocy którego zostanie dokładnie określony przede wszystkim cel zawarcia porozumienia (rodzaj zadania publicznego), a także m.in. podmioty uczestniczące w porozumieniu, sposób realizacji celu ze wskazaniem poszczególnych czynności wykonywanych przez uczestników, zasady pokrywania kosztów realizacji przejętego zadania oraz zasady wypowiedzenia porozumienia.

Przytoczone unormowania dotyczące tego drugiego sposobu zlecania zadań pozwalają stwierdzić, że porozumienie należy traktować jako bardzo istotną płaszczyznę do realizacji zadań przez jednostkę samorządową oraz jako wyraz respektowania autonomii działania samorządu terytorialnego. Porozumienie bowiem jest jedną z niewładczych form działania administracji, która weszła na trwałe do słownika terminologicznego prawa administracyjnego, a jego podstawowym elementem konstrukcyjnym jest trwałe<sup>26</sup> współdziałanie podmiotów.

Zawieranie wyżej opisanych porozumień staje się także domeną prowadzenia właściwej gospodarki mieszkaniowej z uwzględnieniem tzw. zielonej infrastruktury. W praktyce istnieją inicjatywy zawierania tego typu porozumień m.in. miast i spółdzielni. Tego rodzaju porozumienia mogą polegać w szczególności na budowie placów zabaw i siłowni plenerowych, nowych chodników, parkingów, dróg międzyosiedlowych, boksów śmietnikowych i boisk czy też zagospodarowywania terenów zielonych na osiedlach. Dzięki zawieranim porozumieniom mogą być również regulowane kwestie formalno-prawne dotyczące zamiany gruntów. Przykładowo w zamian za przekazanie działek pod garażami miasto może stać się właścicielem części chodników na terenie osiedli<sup>27</sup>. Inny przykład to porozumienie przewidujące, że spółdzielnia zobowiązuje się do wykonania remontu nawierzchni bitumicznej (asfaltowej), a gmina zobowiązuje się do pokrycia kosztów prac remontowych drogi gminnej<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Powierzenie gminom zadań w formie porozumienia z organem administracji rządowej nie obejmuje wydawania w tych sprawach przepisów powszechnie obowiązujących ani nie może rozszerzać prawodawczych kompetencji gmin na dziedziny objęte takimi porozumieniami. Zob. szerzej: wyrok NSA z dnia 13 lutego 1991 r., SA/Wr 7/91, ONSA 1991, nr 1, s. 23; wyrok NSA z dnia 14 października 1993 r., SA/Wr 1197/93, ONSA 1995, nr 1, s. 10; wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/Ł, ONSA 1995, nr 4, s. 162.

<sup>26</sup> Na cechę trwałości porozumienia wskazał R. Malinowski (*Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 221).

<sup>27</sup> Na ten temat zob. m.in. I. Połucha, *Projektowanie terenów szkolnych i placów zabaw jako zielonej infrastruktury*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2013, vol. 36, s. 61–71.

<sup>28</sup> *Kolejna wspólna inwestycja Gminy Nowogard i Spółdzielni „Gardno”*, 20.09.2015, [www.nowogard.pl/18-aktualnosci/2630-kolejna-wspolna-inwestycja-gminy-nowogard-i-spoldzielni-gardno](http://www.nowogard.pl/18-aktualnosci/2630-kolejna-wspolna-inwestycja-gminy-nowogard-i-spoldzielni-gardno) [dostęp: 21.08.2021].

## ROLA GMINY JAKO PODSTAWOWEJ JEDNOSTKI SZCZEBŁA SAMORZĄDOWEGO W ZAKRESIE REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH ZWIĄZANYCH Z GOSPODARKĄ MIESZKANIOWĄ A BUDŻET GMINNY I ADRESACI PRZEPISÓW USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH

Jak zostało już wielokrotnie potwierdzone w niniejszej analizie, gmina wśród pozostałych jednostek samorządowych odgrywa szczególną rolę w zakresie realizacji zadań publicznych związanych z gospodarką mieszkaniową. Jej pozycja w tym obszarze wynika bezpośrednio z zadań własnych, które zostały jej ustawowo przypisane. Świadczy o tym ogólne sformułowanie ustawodawcy, zgodnie z którym gminy mają za zadanie zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty, a więc także albo przede wszystkim w zakresie potrzeb mieszkaniowych. Tego rodzaju rolę gmin potwierdzają zadania szczegółowe, do których należą sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz oraz przede wszystkim gminnego budownictwa mieszkaniowego.

Aby sprostać realizacji tak wielu zadań związanych z gospodarką mieszkaniową, konieczne jest oparcie swojej działalności o środki finansowe zawarte w corocznie uchwalanym budżecie gminy<sup>29</sup>. Uchwała budżetowa podjęta przez radę gminy stanowi bowiem podstawę rocznej gospodarki finansowej, również w stosunku do działalności gminy wobec realizacji zadań związanych z gospodarką mieszkaniową.

W przypadku uchwały budżetowej ustawodawca przewiduje *de facto* i *de iure* konieczność uchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników uszczegóławiających poszczególne, ogólnie wyrażone w budżecie kwoty środków finansowych.

Konieczność stosowania wyżej wskazanych przepisów wynika z zasady, że zadania własne, w tym te związane z prowadzeniem gospodarki mieszkaniowej, mają być finansowane ze środków publicznych zawartych w budżecie samorządowym. Na taką konieczność wskazuje katalog adresatów przepisów ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym na mocy art. 9 tej ustawy są nimi: 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały; 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki; 2a) związki metropolitalne; 3) jednostki budżetowe; 4) samorządowe zakłady budżetowe; 5) agencje wykonawcze; 6) instytucje gospodarki budżetowej; 7) państwowe fundusze celowe; 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze; 9) Narodowy Fundusz; 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej; 11) uczelnie publiczne; 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne; 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury; 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów ba-

---

<sup>29</sup> Na podstawie regulacji wynikających z działu V ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 305 ze zm.) oraz rozdziału 6 u.s.g.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

dawczych działających w ramach sieci badawczej Łukasiewicza, banków i spółek prawa handlowego.

W ramach tak określonego katalogu można wskazać te, które swoją działalnością są powiązane ze szczeblem samorządowym realizującym wyżej wskazane zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej, tj.: jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, związki metropolitalne; państwowe i samorządowe jednostki budżetowe; samorządowe zakłady budżetowe i inne samorządowe osoby prawne. Będąc jednostkami sektora finansów publicznych, działają one w oparciu o środki publiczne zawarte w wyżej wskazanym budżecie.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego ma zatem realizować opisane zadania własne. Ich realizacja odbywa się co do zasady w formie jednostek budżetowych. Działanie w formie jednostki budżetowej oznacza, że jednostka organizacyjna sektora finansów publicznych nie posiada osobowości prawnej, swoje wydatki pokrywa bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a pobrane dochody odprowadza odpowiednio na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego<sup>30</sup>. Działa zatem w imieniu i na rzecz odpowiednio jednostki samorządowej, która ponosi odpowiedzialność za realizację samorządowych zadań publicznych<sup>31</sup>.

Samorządowe jednostki budżetowe, pokrywając swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a uzyskane dochody odprowadzając do budżetu, nie ustalają zysku ani straty. Nie działają w celach zarobkowych i nie prowadzą działalności na własny rachunek. Działalność ta jest prowadzona na jednostki samorządu terytorialnego, która przejmuje dochody i pokrywa ich wydatki<sup>32</sup>.

Gminy (powiaty, samorzady województw), realizując zadania także z zakresu gospodarki mieszkaniowej, tworzą jednostki organizacyjne, które należy traktować jako jednostki budżetowe. Działają one w ramach dochodów i wydatków ustalonych uchwałą budżetowej, a podstawą prowadzonej przez nie gospodarki finansowej jest plan dochodów i wydatków, czyli plan finansowy jednostki budżetowej. Plan ten ma gwarantować wydatkowanie środków finansowych na realizację samorządowych zadań publicznych, a także zapewnia szczegółowe ewidencjonowanie i kontrolę gospodarowania środkami publicznymi<sup>33</sup>. Te jednostki organizacyjne mogą przyjmować różnicowane nazwy. W przypadku Miasta Rzeszowa jest to Wydział Gospodarki Komunalnej<sup>34</sup>, działający jako rzeszowska jednostka budżetowa. Środki finansowe zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków na jej funkcjonowanie zostały wskazane w uchwale budżetowej – Dział 700 Gospodarka mieszkaniowa.

Alternatywną formą organizacyjno-prawną, w której samorządowe podmioty sektora finansów publicznych mogą realizować zadania publiczne, są – zgodnie z art. 14–17 ustawy o finansach publicznych – samorządowe zakłady budżetowe. Należą one do tych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, których związek finansowy z budżetem jest

---

<sup>30</sup> Oznacza to, że dochody i wydatki tej jednostki mieszczą się w całości w budżecie. Por. wyrok WSA z dnia 13 listopada 1997 r., I SA/Po 889/97, „Wspólnota” 1998, nr 23, s. 26.

<sup>31</sup> E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004, s. 44–45; Z. Ofiarski, *Prawo finansowe*, Warszawa 2007, s. 44–45.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 21 września 1995 r., SA/Kr 2741/94, „Rzeczpospolita” 1999, nr 18, s. 19.

<sup>33</sup> A. Mikos-Sitek, *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2011, s. 255.

<sup>34</sup> Informacje Wydziału Gospodarki Komunalnej, <https://bip.erzeszow.pl/279-wydzial-gospodarki-komunalnej/2118-informacje-wydzialu-gospodarki-komunalnej.html#tresc> [dostęp: 23.08.2021].

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

odmienny<sup>35</sup> w stosunku do samorządowych jednostek budżetowych. W miejsce bezpośredniego powiązania wydatków budżetowych z realizacją określonych zadań publicznych następuje przesunięcie zadań i środków na rzecz samorządowych zakładów budżetowych, które literatura przedmiotu określa mianem debudżetyzacji<sup>36</sup>.

Forma samorządowego zakładu budżetowego, choć funkcjonuje w oparciu o podwaliny ustrojowo-organizacyjne wprowadzone poprzednimi unormowaniami budżetowymi, w nowym kształcie działa od 1 stycznia 2011 r. na podstawie art. 97a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>37</sup>. Nowymi regulacjami przewidziane zostały przede wszystkim dwie kluczowe zmiany w stosunku do poprzednich zasad funkcjonowania tych form organizacyjno-prawnych. Pierwszą należy wiązać z możliwością jej wykorzystywania do realizacji zadań publicznych wyłącznie przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>38</sup>, drugą zaś z ograniczonym zakresem przedmiotowym wykorzystywania tej formy.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma prawo podjąć decyzję w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego tylko wówczas, gdy chodzi o realizację jednego z dziesięciu ustawowo określonych zadań, związanych w szczególności z prowadzeniem gospodarki mieszkaniowej, zaopatrzeniem w wodę, utrzymaniem czystości, zaopatrzeniem w energię elektryczną, lokalnym transportem (pełny katalog zadań zawiera art. 14 ustawy o finansach publicznych). Zadania te należy traktować – jak ocenia literatura – jako ściśle określone zadania własne jednostek samorządu terytorialnego<sup>39</sup>.

Samorządowy zakład budżetowy niewyposażony w osobowość prawną, ale działający jako wyodrębniony rachunek bankowy<sup>40</sup>, odpłatnie wykonuje ustawowo określone zadania własne, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych<sup>41</sup>. Takie działanie sprzyja podejmowaniu przez jednostki samorządu terytorialnego decyzji o realizacji zadań w formie samorządowych zakładów budżetowych zwłaszcza w tych dziedzinach, w których przychody z prowadzonej działalności pokrywają w dużym stopniu koszty tej działalności. Równocześnie nie mogą być one maksymalizowane, lecz uzupełniane dotacjami z budżetu samorządowego, ze względu na społeczną przydatność, tak jak ma to miejsce np. w przypadku lokalnego transportu zbiorowego<sup>42</sup>.

W kontekście realizowanych przez samorządowy zakład budżetowy zadań warto zwrócić uwagę na to, że komunalny zakład budżetowy w obrocie prawnym posiada status tzw. *statio municipii*, czyli gminnej (powiatowej, wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej

<sup>35</sup> Mowa o gospodarce pozabudżetowej (parabudżetowej, okołobudżetowej). Tak P. Panfil, *Prawo budżetowe*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2011, s. 337.

<sup>36</sup> J. Stankiewicz, *Debudżetyzacja finansów publicznych*, Białystok 2007, s. 26.

<sup>37</sup> Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241.

<sup>38</sup> R. Drozdowski, M. Joźwiak, U. Wiktorowska, P. Walczak, *Nowa ustawa o finansach publicznych. Poradnik dla samorządowców*, Warszawa 2009, s. 46.

<sup>39</sup> P. Panfil, *op. cit.*, s. 338.

<sup>40</sup> Wskazuje na to § 35 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (t.j. Dz.U. 2010, poz. 1718) oraz rozdział 6 u.s.g.

<sup>41</sup> C. Grzybowski, *Jednostki sektora finansów publicznych*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 18, s. 19.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II GSK 1091/09, CBOSA; P. Zaborniak, *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II GSK 1091/09*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4, s. 83–87.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

nieposiadającej osobowości prawnej, której kierownik działa zwykle jednoosobowo – na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta, starostę, marszałka) – w zakresie właściwości tej jednostki, zastępując gminę, powiat, województwo. *Stationes municipii* działają w obrocie cywilnoprawnym i niejako „w zastępstwie jednostki samorządowej”<sup>43</sup>, także w sprawach podatkowych (np. podatku od towarów i usług)<sup>44</sup>. W związku z powyższym zasadne jest stwierdzenie, że samorządowy zakład budżetowy wykonuje działalność gospodarczą wprawdzie jako wyodrębniona jednostka organizacyjna, jednakże w zakresie osobowości i zdolności prawnej nie cechuje się autonomią, lecz czerpie z podmiotowości macierzystej osoby prawnej, jaką jest gmina, powiat, województwo, stając zarazem jej częstkową emanacją. Innymi słowy, jednostka ta (zakład), reprezentując siebie (w sensie potocznym), reprezentuje zarazem część jednostki samorządowej jako macierzystej osoby prawnej, w ramach której doszło do wyodrębnienia struktury danego zakładu. Aktywność tej jednostki w obrocie prawnym jest wyrazem częściowej realizacji przez nią podmiotowości jednostki samorządu terytorialnego. W tym kontekście niezasadne jest stwierdzenie<sup>45</sup>, że zakład budżetowy prowadzi działalność gospodarczą we własnym imieniu, skoro zakład – z punktu widzenia prawnej podmiotowości – nie stanowi odrębnego od jednostki samorządowej bytu (podmiotu) prawnego, lecz zawiera się w obrębie jej struktury.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego<sup>46</sup>. Pozyskiwane z budżetu samorządowego dotacje można podzielić na: przedmiotowe; celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji; podmiotowe; na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe<sup>47</sup>, przy czym suma dotacji podmiotowych i przedmiotowych nie może przekroczyć 50% kosztów działalności, a co za tym idzie jeżeli samorządowy zakład budżetowy utraci określoną zdolność do samofinansowania, to powinien zostać – po uprzedniej likwidacji – przekształcony w samorządową jednostkę budżetową.

Z punktu widzenia budżetu samorządowego realizację samorządowych zadań publicznych w formie samorządowego zakładu budżetowego należy ocenić pozytywnie<sup>48</sup>, choćby ze względu na konieczność dokonywania przez ten zakład wpłat do budżetu. Rozliczając się wynikiem swojej działalności, o ile organ stanowiący nie postanowi inaczej, wpłaca on do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżkę środków obrotowych ustaloną na ko-

<sup>43</sup> G. Bieniek, H. Pietrkowski, *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 186.

<sup>44</sup> E. Feret, *Zasady opodatkowania działalności prowadzonej przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe*, [w:] *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu*, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016, s. 181–198.

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 maja 2011 r., IV SA/Po 246/11.

<sup>46</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2012 r., I SA/Po 791/11, LEX nr 1117977.

<sup>47</sup> E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2007, s. 141 i n.

<sup>48</sup> Literatura przedmiotu wskazuje również na negatywny aspekt funkcjonowania samorządowych zakładów budżetowych, wiążąc go z utrudnioną kontrolą dysponowania środkami publicznymi. Tak K. Sawicka, [w:] *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, t. 2, Warszawa 2010, s. 35 i n.; C. Kosikowski, *Formy prawne i zasady dokonywania wydatków publicznych*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003, s. 256.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

niec okresu sprawozdawczego<sup>49</sup>, która stanowi jedno ze źródeł niepodatkowych dochodów własnych jednostki samorządowej.

Obok wskazanych wyżej form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych należy wymienić także te wyposażone w osobowość prawną, których cechą charakterystyczną jest – jak w przypadku samorządowych zakładów budżetowych – odpłatne wykonywanie zadań i pokrywanie kosztów swojej działalności uzyskanymi przychodami, z możliwością pozyskania środków finansowych z budżetu państwa w ramach dofinansowania oraz koniecznością wpłaty do niego ewentualnie „wypracowanej nadwyżki”.

W przypadku analizowanej gospodarki mieszkaniowej jako przykład można wskazać na działanie Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Rabce-Zdroju<sup>50</sup>, którego przedmiotem działań jest zarządzanie i administrowanie budynkami oraz przyległymi terenami osiedlowymi i przydomowymi stanowiącymi własność lub współwłasność gminy, zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki. Do zadań Zakładu należy także: przyjmowanie i przekazywanie budynków w administrację lub zarząd; przyjmowanie i przekazywanie najemcom lokali mieszkalnych i użytkowych; zawieranie i rozwiązywanie umów najmu lokali mieszkalnych i użytkowych itd.<sup>51</sup>.

Dla pełnego obrazu prowadzenia gospodarki mieszkaniowej w ramach zakładów budżetowych należy odwołać się także do możliwości prowadzenia działalności przez gminy na podstawie ustawy o gospodarce komunalnej<sup>52</sup>, która także przewiduje możliwość realizacji zadań własnych przez gminy w formie zakładów budżetowych. Ponadto może ona funkcjonować w postaci tzw. spółek komunalnych, tak jak ma to miejsce w przypadku popularnych Towarzystw Budownictwa Społecznego<sup>53</sup>. Nie są to jednostki funkcjonujące w oparciu o środki pochodzące z budżetu gminy, ale działając jako spółki kapitałowe, zaliczane są do innych samorządowych osób prawnych (o czym była mowa wyżej).

W tym miejscu należy wspomnieć jeszcze o możliwości realizacji zadań z obszaru gospodarki mieszkaniowej o innych samorządowych osobach prawnych, czyli spółdzielniach. Tworzone są one na mocy odpowiednio art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f u.s.g., art. 12 pkt 8 f u.s.p. oraz art. 18 pkt 19e u.s.w. oraz art. 1 § 1 Prawa spółdzielczego<sup>54</sup>. Zgodnie z treścią art. 1 § 1 Prawa spółdzielczego istnieje możliwość tworzenia spółdzielni jako dobrowolnego zrzeszenia nieograniczonej liczby osób, w tym prawnych, a także jednostek samorządu terytorialnego. Spółdzielnia w momencie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego uzyskuje osobowość prawną, co legitymuje do uznania jej za rodzaj samorządowej osoby prawnej<sup>55</sup>.

Wreszcie, aby zakończyć omawianie problematyki związanej z samorządowymi aspektami prawno-finansowymi spółdzielczości mieszkaniowej, warto odnotować fakt, że pewne dofinansowanie (a nie finansowanie) działalności w obszarze gospodarki zasobami

---

<sup>49</sup> R. Trykozka, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, uwagi 1 i 3 do art. 24 ustawy o finansach publicznych.

<sup>50</sup> Biuletyn Informacji Publicznej, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Rabce-Zdroju, <https://bip.malopolska.pl/zgmwrabcezdroyu> [dostęp: 10.08.2021].

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 679).

<sup>53</sup> Zob. np. TBS Boguchwała, [www.tbsboguchwala.pl](http://www.tbsboguchwala.pl) [dostęp: 10.08.2021]; TBS Mława, [www.tbs-mlawa.pl](http://www.tbs-mlawa.pl) [dostęp: 15.08.2021].

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. 2021, poz. 648).

<sup>55</sup> Za art. 7 i 11 ustawy Prawo spółdzielcze.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

mieszkaniowymi może nastąpić także na podstawie regulacji wynikającej z art. 221 ustawy o finansach publicznych<sup>56</sup>. Jak wynika z treści powołanej regulacji, podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań, w oparciu o przepisy wynikające z wyżej wskazanej ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ponadto – w świetle obowiązujących przepisów ustawy o finansach publicznych<sup>57</sup> – z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje celowe na dofinansowanie kosztów inwestycji związanych z wykonywaniem zadań publicznych jednostki w ramach umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, z uwzględnieniem przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym<sup>58</sup>. Do uzyskania dotacji konieczne jest zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym z uwzględnieniem przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>59</sup>.

## PODSUMOWANIE

Jak wynika z rozważań przeprowadzonych w niniejszym artykule, obowiązujące regulacje prawne – zarówno polskie, jak i zagraniczne – tworzą podstawy i nakreślają ramy dla dwóch aspektów tzw. gospodarki mieszkaniowej. Dostrzegalne są one po stronie państwa i po stronie obywateli. W pierwszym przypadku unormowania prawne tworzą gwarancję dla gromadzenia i posiadania zasobów mieszkaniowych w ramach obowiązków państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, natomiast w drugim wyposażają obywateli w prawo do pozyskiwania i posiadania lokali mieszkalnych, dzięki czemu wydaje się, że ustawodawca w pełni zaspokoił oczekiwania poszczególnych obywateli oraz społeczeństwa.

Gmina została wyposażona w szczególnie ważne uprawnienia mające zabezpieczać oczekiwania społeczne. W związku z tym podejmowane przez nią działania muszą ściśle korespondować z uchwalanym budżetem. Coroczna uchwała budżetowa musi zatem przewidywać środki finansowe, których wydatkowanie jest ściśle związane z zasobami mieszkalnymi gminy. Co istotne, realizacja zadań w tym zakresie może odbywać się przy wykorzystaniu zróżnicowanych, dopuszczonych przepisami prawa, form. Obok najpopularniejszych jednostek budżetowych mogą to być również zakłady budżetowe czy spółki komunalne.

W tym zakresie nie sposób pominąć innych sposobów, które mogą mieć zastosowanie do gospodarki zasobami mieszkaniowymi, obecnie wykorzystywanych jedynie w niewielkim stopniu, ale mogących w przyszłości zapewnić bardziej efektywne działanie gmin w gromadzeniu i gospodarowaniu zasobami mieszkaniowymi. Stąd – jako postulaty *de lege ferenda* – warto zwrócić uwagę na możliwość wykorzystywania partnerstwa publiczno-prywatnego,

---

<sup>56</sup> Rozumiane przez ustawę o finansach publicznych jako organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1057 ze zm.).

<sup>57</sup> Na podstawie regulacji art. 221a ustawy o finansach publicznych.

<sup>58</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 711 ze zm.).

<sup>59</sup> Mowa o ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 743).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

korzystanie z dobrodziejstwa ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie czy też możliwości pozyskiwania dotacji w ramach pomocy publicznej.

#### BIBLIOGRAFIA

##### LITERATURA

- Bieniek G., Pietrkowski H., *Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Bończak-Kucharska E., *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Aspekty prawne i organizacyjne*, Warszawa 2014.
- Brzezicki T., Rączka P., Wantoch-Rekowski J., *Legal Aspects of the Imposition and Enforcement of an Administrative Penalty for Failure to Register a Vehicle Imported from the Territory of a European Union Member State*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, vol. 30(2),  
**DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2021.30.2.33-47>**.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Warszawa 2004.
- Czerw J., Świerczyński P., *Change of Composition of Voivodeship Board as a Result of Changing Its Statute in the Context of Keeping Principles of Polish Structural Administrative Law*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, vol. 29(5), **DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.5.41-63>**.
- Drozdowski R., Joźwiak M., Wiktorowska U., Walczak P., *Nowa ustawa o finansach publicznych. Poradnik dla samorządowców*, Warszawa 2009.
- Grzybowski C., *Jednostki sektora finansów publicznych*, „Rzeczpospolita” 1999, nr 18.
- Feret E., *Legal Security and Financial Security of Local Communities. Selected Issues*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2020, vol. 29(1), **DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.1.85-98>**.
- Feret E., *Zasady opodatkowania działalności prowadzonej przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe*, [w:] *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu*, red. S. Sagan, M. Sitek, Józefów 2016.
- Knosala E., *Zadania współczesnej administracji publicznej*, [w:] *Ustrojowo-prawne instrumenty polityki społecznej*, red. M. Baron-Wiaterek, Gliwice 2005.
- Kosiński E., *Gospodarka mieszkaniowa gminy. Formy współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 2014, vol. 98.
- Kosikowski C., *Formy prawne i zasady dokonywania wydatków publicznych*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Warszawa 2003.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999.
- Madej K., *Spółdzielczość mieszkaniowa. Władze PRL wobec niezależnej inicjatywy społecznej (1961–1965)*, Warszawa 2003.
- Malinowski R., *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975.
- Mikos-Sitek A., *Budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2011.
- Ofiarski Z., *Prawo finansowe*, Warszawa 2007.
- Panfil P., *Prawo budżetowe*, [w:] *Podstawy finansów i prawa finansowego*, red. A. Drwiłło, Warszawa 2011.
- Połucha I., *Projektowanie terenów szkolnych i placów zabaw jako zielonej infrastruktury*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2013, vol. 36.
- Ruśkowski E., Salachna J.M., *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, Gdańsk 2007.
- Sawicka K., [w:] *Prawo finansowe sektora finansów publicznych*, red. E. Ruśkowski, t. 2, Warszawa 2010.
- Stankiewicz J., *Debudżetyzacja finansów publicznych*, Białystok 2007.
- Trykozka R., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Ura E., Ura E., *Prawo finansowe*, Warszawa 1999.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Zaborniak P., *Glosa do wyroku NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II GSK 1091/09*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 4.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

#### NETOGRAFIA

Biuletyn Informacji Publicznej, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Rabce-Zdroju, <https://bip.malopolska.pl/zgmwrabcezdroyu> [dostęp: 10.08.2021].

Informacje Wydziału Gospodarki Komunalnej, <https://bip.ereszow.pl/279-wydzial-gospodarki-komunalnej/2118-informacje-wydzialu-gospodarki-komunalnej.html#tresc> [dostęp: 23.08.2021].

*Kolejna wspólna inwestycja Gminy Nowogard i Spółdzielni „Gardno”*, 20.09.2015, [www.nowogard.pl/18-aktualnosci/2630-kolejna-wspolna-inwestycja-gminy-nowogard-i-spoldzielni-gardno](http://www.nowogard.pl/18-aktualnosci/2630-kolejna-wspolna-inwestycja-gminy-nowogard-i-spoldzielni-gardno) [dostęp: 21.08.2021].

TBS Boguchwała, [www.tbsboguchwala.pl](http://www.tbsboguchwala.pl) [dostęp: 10.08.2021].

TBS Mława, [www.tbs-mlawa.pl](http://www.tbs-mlawa.pl) [dostęp: 15.08.2021].

#### AKTY PRAWNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. 2005, nr 240, poz. 2027).

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III), przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (t.j. Dz.U. 2010, poz. 1718).

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. 2021, poz. 648).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. 2020, poz. 2052 ze zm.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1372).

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 679).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1990 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 611 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1057 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach pomocy publicznej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 743).

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 711 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 305 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241).

#### ORZECZNICTWO

Wyrok NSA z dnia 13 lutego 1991 r., SA/Wr 7/91, ONSA 1991, nr 1.

Wyrok NSA z dnia 14 października 1993 r., SA/Wr 1197/93, ONSA 1995, nr 1.

Wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/Ł, ONSA 1995, nr 4.

Wyrok NSA z dnia 21 września 1995 r., SA/Kr 2741/94, „Rzeczpospolita” 1999, nr 18.

Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 1995 r., SA/Rz 1109/95, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 12.

Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2010 r., II GSK 1091/09, CBOSA.

Wyrok WSA z dnia 13 listopada 1997 r., I SA/Po 889/97, „Wspólnota” 1998, nr 23.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 maja 2011 r., IV SA/Po 246/11.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 lutego 2012 r., I SA/Po 791/11, LEX nr 1117977.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 września 2015 r., I SA/Wr 1123/15, LEX nr 1948247.