

Radosław Łapszyński

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
ORCID: 0000-0003-0042-0665

Gmina jako realizator społecznej polityki mieszkaniowej

Polish municipalities as entities responsible
for conducting social housing policy

Streszczenie

Prowadzenie społecznej polityki mieszkaniowej należy w Polsce do zadań własnych gmin. Realizują one swój obowiązek poprzez szereg działań, w tym budowę i zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym dla osób o najniższych dochodach (bezpośrednio) i średnich dochodach (poprzez Towarzystwa Budownictwa Społecznego), prowadzenie odpowiedniej polityki czynszowej oraz przeciwdziałanie zjawisku bezdomności. Niestety prawidłowa realizacja tych zadań napotyka na wiele trudności, które negatywnie wpływają na możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lokalnych społeczności.

Słowa kluczowe: gmina, samorząd terytorialny, administracja, społeczna polityka mieszkaniowa, towarzystwa budownictwa społecznego

Summary

Conducting a social housing policy in Poland is municipalities' own tasks. They fulfill their duties in that regard through a series of activities, including the construction and management of a municipal housing resource for people with the lowest incomes (directly) and medium incomes (through Social Housing Associations), conducting the appropriate rental policy and preventing homelessness. Unfortunately, the correct implementation of these tasks encounters many difficulties that negatively affect the ability to meet the housing needs of local communities.

Keywords: municipality, local government, administration, social housing policy, Social Housing Association

Wstęp

Mieszkanie jest miejscem kluczowym dla człowieka i pełni w jego życiu szereg funkcji. Chroni ono przed warunkami atmosferycznymi. Jest miejscem realizowania podstawowych czynności życiowych o charakterze indywidualnym, jak i tworzenia oraz podtrzymywania relacji międzyludz-

kich. Umożliwia ochronę prywatności i gromadzenie dóbr. Samo stanowi również wyznacznik statusu majątkowego. Jest w praktyce niezbędne do podejmowania aktywności obywatelskich, społecznych, kulturalnych i gospodarczych. Władanie mieszkaniem stanowi więc jedną z podstawowych potrzeb każdej osoby warunkującą lub co najmniej znacznie ułatwiającą zaspokojenie wielu innych. Możliwość jej realizacji została podniesiona do rangi prawa człowieka m.in. w art. 25 ust. 1 *Powszechnej deklaracji praw człowieka* z 1948 r.¹

Po 1989 r. mieszkanie traktowane jest w Polsce jako towar rynkowy. Oznacza to, że dążność do posiadania go realizowana jest głównie w ramach wolnej gry rynkowej. Możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych tą drogą jest jednak ograniczona w przypadku osób najgorzej sytuowanych i o średnich dochodach. Władze publiczne mogą jednak przeciwdziałać tym trudnościom, stosując instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej. Za A. Twardoch autor uznaje, że politykę mieszkaniową stanowi „zbiór działań podejmowanych przez władze (...), związanych z rozwiązywaniem problemu mieszkaniowego. Jej nadrzędnym celem, jako części polityki społecznej, jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, w tym polepszenie warunków bytowych ogółu społeczeństwa”².

W Polsce konieczność prowadzenia społecznej polityki mieszkaniowej znajduje oparcie w normie konstytucyjnej. Zgodnie z art. 75 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (dalej: *Konstytucja RP*)³, władze publiczne prowadzą ją w szczególności poprzez przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania. Obowiązek ten w stopniu zasadniczym ciąży na gminach. Podstawowym aktem prawnym regulującym ich zadania własne w zakresie polityki mieszkaniowej jest *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (dalej: *ustawa o samorządzie gminnym*)⁴. Jej art. 7 nakłada na gminy obowiązek zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty w zakresie

¹ Tekst *Powszechnej deklaracji praw człowieka*: http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 09.10.2018].

² A. Twardoch, *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223, s. 22.

³ Tekst ogłoszony: Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.

⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 994.

gospodarki nieruchomościami (ust. 1 pkt 1) oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego (ust. 1 pkt 7).

Komunalny zasób mieszkaniowy

Gminne władze samorządowe tradycyjnie prowadziły w Polsce politykę mieszkaniową poprzez budowę i zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym, z którego lokale przeznaczone były dla osób najuboższych. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej: ustawa o ochronie praw lokatorów)⁵ gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Lokale te stanowią majątek gminy i tworzą jej zasób mieszkaniowy. Można je podzielić na pomieszczenia tymczasowe, mieszkania komunalne i socjalne.

Pomieszczenie tymczasowe stanowi należące do gminy mieszkanie lub pomieszczenie, do którego odbywa się eksmisja osoby nieposiadającej prawa do innego lokalu, w tym socjalnego (art. 25c ustawy o ochronie praw lokatorów). Gmina w tym przypadku zawiera z najemcą umowę najmu tymczasowego na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 25b).

Mieszkania komunalne przeznaczone są dla osób, które nie mają własnego mieszkania, a ich dochód nie jest wystarczający do zaciągnięcia kredytu albo nieposiadających zdolności kredytowej. Standard tych mieszkań nie odbiega od oferowanego na rynku. Zasady wynajmowania mieszkań komunalnych, w tym progi dochodowe dla gospodarstw domowych uzasadniające oddanie w najem, określa w uchwale rada gminy. Stawki czynszu wskazuje wójt gminy (burmistrz, prezydent miasta) w formie zarządzenia⁶.

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1234.

⁶ Podstawa prawna: art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 13 ust. 1 w zw. z art. 25 ust. 1 *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 121., dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami). Warto w tym kontekście wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008 r. (sygn. akt II SA/Gl 575/08), w którym wykluczył on możliwość podejmowania takiej decyzji w drodze uchwały rady gminy (miasta, miejskiej). Szerzej na ten temat: M. Nagórek, *Stawki czynszu dzierżawczego ustala wójt a nie rada*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/308299992-Stawki-czynszu-dzierzawczego-ustala-wojt-a-nie-rada.html> [dostęp: 19.11.2018]. Przeciwnie stanowisko zajął jednak Wojewódzki Sąd

Lokale socjalne są natomiast zajmowane przez osoby o najniższych dochodach lub pozbawione dochodu⁷. Przyznawane są wyłącznie osobom bez prawa do innego lokalu: spółdzielczego, własnościowego lub komunalnego. Cechuje je zwykle obniżony standard. Rada gminy (miejska, miasta) określa w formie uchwały zasady wynajmowania lokali socjalnych, w tym progi dochodowe dla gospodarstw domowych uzasadniające oddanie lokalu w najem (art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów). Stawka czynszu za lokal socjalny jest określana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w formie zarządzenia. Nie może ona jednak przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (art. 23 ust. 4). W praktyce czynsz w tym przypadku jest zazwyczaj kilkukrotnie niższy niż w odniesieniu do mieszkań komunalnych⁸.

Niestety, pomimo stałej podaży nowo wybudowanych lokali, zaobserwować można tendencję zmniejszania się zasobu komunalnego⁹. Wynika to m.in. ze złego stanu techniczno-użytkowego nieruchomości znajdujących się w zasobie gminnym, o czym świadczy wskaźnik luki remontowej dochodzący w tym przypadku do 70%¹⁰. Doprowadzenie stanu lokali komunalnych do poziomu umożliwiającego zatrzymanie jego degradacji wymagałoby podniesienia blisko trzykrotnie czynszów najmu lub nakładów ponoszonych przez gminę. W tej sytuacji gminy często decydują się na zastosowanie mechanizmu tzw. prywatyzacji rozproszonej w postaci sprzedaży lokali komunalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowych najemców.

Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 30 stycznia 2018 r. (sygn. akt II SA/Kr 1588/17), uznając właściwie radę gminy za właściwą w przedmiotowym zakresie. Zdaniem autora okoliczności te powodują konieczność precyzyjnego określenia przez ustawodawcę podmiotu, któremu przysługuje rzeczona kompetencja.

⁷ Lokale socjalne przysługują osobom, w przypadku których sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzekł o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego (art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów). Prawo do takiego mieszkania przysługuje w tym przypadku zawsze: osobie spełniającej przesłanki określone w uchwale rady gminy; kobiecie w ciąży; małoletniemu, niepełnosprawnemu lub ubezwłasnowolnionemu oraz sprawującemu nad taką osobą opiekę, który wspólnie z nim zamieszkuje; obłożnie choremu; emerytom i rencistom spełniającym kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej; osobie posiadającej status bezrobotnego (art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów).

⁸ Przykładowo we Wrocławiu od 1 lipca 2017 r. czynsz w przypadku mieszkań komunalnych wynosił 7,60 zł/m², a w przypadku mieszkań socjalnych 1,89 zł/m². <https://www.wroclaw.pl/czynsz-w-mieszkaniach-komunalnych-i-socjalnych> [dostęp: 19.11.2018].

⁹ M. Kamiński, *Polityka mieszkaniowa gmin – prawo i praktyka*, „Administrator” 2018, nr 3, s. 16.

¹⁰ Jest to różnica pomiędzy niezbędnymi nakładami na utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonym (bez podnoszenia wartości nieruchomości), a faktycznie ponoszonymi zaliczkami na utrzymanie nieruchomości. *Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2012 rok*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2013.

Udzielają przy tym bardzo wysokich bonifikat, sięgających nawet 90-95% wartości nieruchomości¹¹. Proces ten obrazują dane Głównego Urzędu Statystycznego. Wynika z nich, że liczba mieszkań będących własnością gmin zmniejszyła się z 1,69 mln w 1996 r. do 0,87 mln pod koniec 2016 r. Ma to wpływ na wydłużony okres oczekiwania na najem takiego mieszkania, co według danych z końca 2017 r. dotyczyło 154 000 wyczekujących gospodarstw domowych¹².

Polityka czynszowa

Określając wysokość czynszu, gmina prowadzi politykę czynszową. Powinna być ona uwzględniać czynniki wskazane w art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Jeśli jest ona prowadzona zgodnie z tymi zasadami, jak i uwzględnia inne lokalne uwarunkowania (takie jak średni dochód w gminie czy skalę niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych) może w sposób istotny wpływać na rozwiązywanie lokalnego problemu mieszkaniowego.

Wybór odpowiednich stawek ułatwiać mogą dane zebrane w ramach mechanizmu opisanego w art. 4a ustawy o ochronie praw lokatorów i art. 186a ustawy o gospodarce nieruchomościami, określanego w literaturze mianem „lustra czynszowego”¹³. Jest to zestawienie danych o czynszach najmu lokali w budynkach prywatnych. Tworzone jest ono na pod-

¹¹ M. Kamiński, *op. cit.*, s. 17. Podstawą prawną stosowania przez gminy bonifikat jest art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, natomiast obowiązek sprzedaży przez gminę lokalu na rzecz dotychczasowego najemcy wynika z art. 34 ust. 1 pkt 3 te samej ustawy. Autor wskazuje w tekście również na problem polegający na tym, że gminy nie regulują zaliczek na fundusz remontowy tak jak pozostali współwłaściciele w comiesięcznych wpłatach, a dokonują jednorazowej wpłaty w sytuacji, gdy wspólnota mieszkaniowa przegłosuje uchwałę o konkretnym remoncie.

¹² <https://forsal.pl/nieruchomosci/mieszkania/artykuly/1287927,nie-tylko-polska-ma-zbyt-malo-komunalnych-m.html> [dostęp: 18.11.2018]. W artykule wskazano również na inne problemy mieszkalnictwa komunalnego w Polsce, jakimi są wysokie zadłużenie czynszowe lokatorów wobec gmin i użytkowanie komunalnych mieszkań przez osoby, którym poprawiła się sytuacja dochodowa. Drugiego z tych problemów nie rozwiązują nowe regulacje dotyczące mieszkań komunalnych (związane m.in. z cykliczną kontrolą dochodów najemcy), gdyż obejmować mają one tylko umowy najmu zawierane po 20 kwietnia 2019 r.

¹³ M. Surówka, *Pomoc finansowa państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 273, s. 256.

stawie informacji uzyskiwanych od zarządców nieruchomości położonych na terenie gminy. Zarządcy powinni wskazać wysokość czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej wynajmowanych lokali w powiązaniu z ich lokalizacją, wiekiem budynku, stanem technicznym, powierzchnią użytkową lokalu i jego standardem (art. 4a ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów). Konsekwencją deregulacji zawodu zarządcy nieruchomości¹⁴ było również uchylene art. 188 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który statuował odpowiedzialność zawodową zarządcy za niewypełnianie tego obowiązku. W konsekwencji wyłączono jego egzekwowalność, uprzednio i tak już nikłą¹⁵, ograniczając tym samym możliwość wykorzystywania tych danych przez gminy w zakresie realizacji polityki czynszowej.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, gmina na wniosek najemcy, opierając się na postanowieniach uchwały rady gminy, może stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale. Udzielane są one na okres 12 miesięcy, a w przypadku utrzymywania się niskiego dochodu mogą być przedłużane o kolejne okresy dwunastomiesięczne (art. 7 ust. 3).

Ciekawe rozwiązanie w kontekście mieszkań komunalnych przewiduje nowelizacja ustawy o ochronie praw lokatorów z 22 marca 2018 r.¹⁶ Na mocy wprowadzonego do ustawy art. 21c¹⁷ gmina będzie miała prawo do wypowiedzenia dotychczasowej wysokości czynszu i ustalenia nowej, wyższej wysokości zgodnie ze wzorem z ust. 5. Podwyższenie czynszu będzie możliwe względem gospodarstw domowych, których dochody, zgodnie z cyklicznie przedstawianą deklaracją, przekraczają ustalone przez radę gminy progi dochodowe.

¹⁴ Deregulację zawodu zarządcy nieruchomości przeprowadzono *Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 829), czyli tzw. ustawą deregulacyjną.

¹⁵ O wcześniejszych problemach z egzekwowalnością obowiązku: R. Krupa-Dąbrowska, *Lustro czynszowe: nikomu niepotrzebny obowiązek*, <https://www.rp.pl/arttykul/504430-Lustro-czynszowe--nikomu-niepotrzebny-obowiazek.html> [dostęp: 12.05.2019].

¹⁶ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 756).

¹⁷ Artykuł wszedł w życie 21 kwietnia 2019 r.

Zdaniem autora zmianę tę należy uznać za pozytywną. *Ratio legis* tej regulacji może stanowić choćby fakt, iż umowy najmu zawiera się na czas nieokreślony, a rodzinie po śmierci najemcy przysługuje roszczenie o zawarcie umowy najmu. Tym samym, w przypadku gdy na przestrzeni lat sytuacja materialna najemcy zmieni się na jego korzyść względem tej występującej w momencie zawierania umowy, istnieje możliwość sprawiedliwego dostosowania wysokości czynszu do nowych okoliczności. To samo tyczy się rodziny zmarłego najemcy, która nie mogłaby w innych okolicznościach domagać się zawarcia takiej umowy ze względu na wysokie dochody. W konsekwencji perspektywa podwyższenia czynszu może dodatkowo skłonić taką osobę do wynajęcia lokalu z oferty towarzystwa budownictwa społecznego (dalej – TBS) lub rynkowej, co wpłynie na zwolnienie mieszkania dla oczekujących na nie osób¹⁸.

Towarzystwa budownictwa społecznego

Obecnie rozwiązywanie lokalnych problemów mieszkaniowych możliwe jest również za pośrednictwem utworzonych do tego celu podmiotów gospodarczych, w których gminy mogą mieć swoją reprezentację. Stanowią je towarzystwa budownictwa społecznego, których tworzenie reguluje *Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*. Ich celem jest budowa i najem mieszkań bez możliwości ich późniejszego wykupu. Są one przeznaczone dla osób średniozamożnych¹⁹, co odróżnia je od mieszkań komunalnych, które adresowane są do osób osiągających najniższy dochód.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 wspomnianej ustawy mieszkanie z zasobów TBS może zostać wynajęte osobie fizycznej, jeżeli ani ona, ani osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkania z nią nie posiadają tytułu prawnego

¹⁸ Rząd wycofał się ze śmiałego pomysłu zawierania umów najmu mieszkań komunalnych na okres 5 lat, z możliwością przedłużenia tego okresu do 10 lat. Gmina sprawdzałaby, w jakiej sytuacji materialnej znajduje się lokator i jego rodzina. Jeżeli w dobrej, mogłaby odmówić mu zawarcia umowy na kolejne lata. Uregulowania te miały dotyczyć także umów zawartych przed wejściem w życie nowelizacji. Dzięki temu rozwiązaniu gminy miały mieć pełną swobodę w dysponowaniu swoimi lokalami. Rząd wycofał się jednak z tych propozycji, gdyż naruszałyby one prawa nabyte najemców mieszkających w lokalach i mogłaby prowadzić do bezdomności wielu rodzin. R. Krupa-Dąbrowska, *Wysokość czynszu i umowa najmu od gminy uzależniona od dochodu*, <https://www.rp.pl/Zycie-Regionow/302149962-Wysokosc-czynszu-i-umowa-najmu-od-gminy-uzaleznioma-od-dochodu.html> [dostęp: 20.11.2018].

¹⁹ Dokładne warunki wynajmu mieszkania przez TBS zostały określone w art. 30 ustawy.

do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości. Natomiast najem w przypadku, gdy osoby te posiadają tytuł prawny do lokalu w innej miejscowości jest możliwy, jeżeli zmiana miejsca zamieszkania jest związana z podjęciem przez nie pracy w pobliżu miejsca położenia zasobów TBS, w których znajduje się lokal, o którego wynajem się ubiegają (art. 30 ust. 1a). Średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu nie może przekraczać o więcej niż określony procent wartości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal²⁰. Najemca jest obowiązany składać TBS raz na 2 lata deklarację o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim oraz informować towarzystwo niezwłocznie o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego (art. 30 ust. 3). Zarówno przyszły najemca (art. 29a ust. 1), jak i pracodawca przyszłego najemcy (art. 29 ust. 1) mogą zawrzeć z TBS umowę o partycypację w kosztach budowy lokali.

Głównym motywem działalności TBS nie jest osiąganie zysku, ale realizacja celów społecznych związanych z dostarczaniem mieszkań na warunkach, które nie opierają się na ściśle rynkowych mechanizmach²¹. Określa to art. 28 ust. 1 ustawy stanowiąc, że suma czynszów najmu wszystkich eksploatowanych przez towarzystwo mieszkań powinna pozwalać na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań związanych z budową. Stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego muszą zostać ustalone przez najwyższy organ TBS²² w wysokości uwzględniającej powyższą wartość. Uszczegółowieniem tej zasady jest ust. 2 wspomnianego artykułu określający maksymalną stawkę czynszu na poziomie 4% (w przypadku finansowania budowy TBS z kredytu udzielonego na ten cel przez BGK) lub 5% (jeśli wykorzystano finansowanie zwrotne) wartości odtworzeniowej, obliczonej na

²⁰ Procent ten różni się w zależności od ilości osób w gospodarstwie domowym, finansowania budowy danego mieszkania i ewentualnego wcześniejszego zawarcia przez najemcę z TBS umowy przewidującej jego udział w kosztach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego nie niższy niż 10%. Szczegółowe kryteria zostały opisane w art. 30 ust. 1 pkt 2-3 ustawy.

²¹ A. Polak, *Towarzystwa budownictwa społecznego jako instrument gminnej polityki mieszkaniowej*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2007, z. 80, s. 127.

²² Może to być w zależności od formy prawnej, w której działa TBS: zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie.

podstawie ustawy o ochronie praw lokatorów. W praktyce, zgodnie z danymi Polskiej Izby Gospodarczej Towarzystw Budownictwa Społecznego, przeciętny czynsz waha się w granicach od 10 do 11 zł za m kw.²³

TBS mogą działać w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych i spółdzielni osób prawnych. Gmina lub gminy, na których obszarze działają, są uprawnione do wprowadzenia swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej towarzystwa, w liczbie określonej w jego statucie. Związek gmin z funkcjonowaniem TBS może przyjąć formułę ich bezpośredniego tworzenia, udziału w nich jako współwłaścicieli, oferowania gruntów, dotowania, przekazania TBS na własność lub w zarząd zasobu komunalnego, przekształcenia w TBS jednostek organizacyjnych dotychczas zarządzających tym zasobem i partycypowania w budowie mieszkań.

Wsparciem dla realizacji tego zadania jest możliwość uzyskania kredytu udzielanego przez BGK na okres do 30 lat, którym TBS może pokryć do 50% kosztów realizowanej inwestycji. Do 30 września 2009 r. możliwe było składanie wniosków o uzyskanie preferencyjnego kredytu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, ulokowanego w BGK. Kredyt pokrywał do 70% wartości inwestycji, a okres jego spłaty wynosił 35 lat. Warunki spłaty były również korzystne (podwójne indeksowanie, bieżąca spłata jedynie części odsetek, do 2004 roku także częściowe umarzanie kredytów). Obecnie oprocentowanie kredytu jest oparte o stawki rynkowe²⁴. Na skutek likwidacji Funduszu znacznie zmalała liczba rocznie wybudowanych przez TBS mieszkań. O ile w połowie poprzedniej dekady TBS i spółdzielnie budowały 5-7 tys. mieszkań rocznie, o tyle w 2015 roku powstało ich już tylko niespełna 1,3 tys.²⁵

Budowa mieszkań przez TBS wydaje się być wygodnym rozwiązaniem dla gmin. Nie muszą angażować się organizacyjnie w sprawowanie funkcji inwestora wykonawczego oraz nie muszą dostarczać środków stanowiących 100% kosztu nowo budowanych mieszkań²⁶. Niestety jedynie

²³ M. Wielgo, *Mieszkania na wynajem z TBS. Sposób na tanie mieszkanie?*, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147760,20351991,mieszkania-na-wynajem-z-tbs-sposob-na-tanie-mieszkanie.html?disableRedirects=true> [dostęp: 10.04.2019].

²⁴ <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/kredyty-inwestycyjne/kredyty-budowlane-dla-tbs-ora-z-spolek-komunalnych/> [dostęp: 20.10.2018].

²⁵ M. Wielgo, *Mieszkania na wynajem...*, *op. cit.*

²⁶ A. Polak, *Towarzystwa budownictwa społecznego...*, *op. cit.*, s. 134-135.

w 202 na 380 powiatów w Polsce oferowane są mieszkania społeczne²⁷. W kwietniu 2019 r. mieszkania na wynajem oferowało łącznie 374 TBS²⁸, co jest liczbą zdecydowanie niewystarczającą wobec 936 miast w Polsce²⁹. Jest to sytuacja niekorzystna dla osób, których wysokość dochodów z jednej strony nie pozwala na najem lokalu z zasobu komunalnego gminy, a z drugiej uniemożliwia skorzystanie z rynkowej oferty mieszkań na wynajem. Wpadają one tym samym w tzw. lukę czynszową³⁰.

Dodatek mieszkaniowy jako instrument lokalnej polityki mieszkaniowej

Za instrument gminnej polityki mieszkaniowej należy również uznać dodatki mieszkaniowe przyznawane na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych³¹. Stanowią go środki wypłacane przez gminę za pośrednictwem ośrodka pomocy społecznej jako swoistej dopłaty do czynionych wydatków na utrzymanie mieszkania. Przysługuje on określonym kategoriom osób³², których dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym (art. 3 ust. 1). Wysokość dodatku mieszkaniowego, łącznie z ryczałtem, o którym mowa w art. 6 ust. 7, nie może przekraczać m.in. 70%

²⁷ Dane z 2017 r. za: R. Cyran, *Luka podaźowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316, s. 36.

²⁸ Dane za katalogiem TBS: <https://tbs24.pl/katalog-tbs/> [dostęp: 10.04.2019].

²⁹ Dane za: M. Domagalski, *Prawa miejskie: nowe miasta na mapie Polski w 2019 roku*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/312189909-Prawa-miejskie-nowe-miasta-na-mapie-Polski-w-2019-roku.html> [dostęp: 10.04.2019].

³⁰ W szczególności złym położeniu na rynku mieszkaniowym znajdują się renciści. Jak zauważył R. Cyran, przeciętne miesięczne dochody rencisty uniemożliwiają najem mieszkania z zasobu komunalnego, a jednocześnie są zbyt niskie, by umożliwić najem mieszkań w ramach TBS lub oferty rynkowej. R. Cyran, *Luka podaźowa i czynszowa...*, s. 36.

³¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 180.

³² Zgodnie z art. 2 ust. 2 są to: najemcy oraz podnajemcy lokali mieszkalnych, osoby mieszkające w lokalach mieszkalnych, do których przysługuje im spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego lub w lokalach mieszkalnych znajdujących się w budynkach stanowiących ich własność i właścicielom samodzielnych lokali mieszkalnych, inne osobom mającym tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego i ponoszącym wydatki związane z jego zajmowaniem oraz osoby zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego, oczekujące na przysługujący im lokal zamienny albo socjalny.

wydatków przypadających na normatywną powierzchnię³³ zajmowanego lokalu mieszkalnego (art. 6 ust. 10). W formie uchwały rada gminy może podwyższyć lub obniżyć wskazane w tym przepisie wskaźniki, nie więcej jednak niż o 20 punktów procentowych (art. 6 ust. 11).

Przeciwdziałanie bezdomności jako zadanie gmin

Władze gmin podejmują również działania mające na celu przeciwdziałania bezdomności. Interwencje władz publicznych w tym zakresie powiązać można zarówno z polityką mieszkaniową, jak i szczegółowymi politykami socjalnymi (np. z zakresu zwalczania zjawisk patologii). Działania te traktowane były priorytetowo przez polskiego ustrojodawcę, o czym świadczy wymienienie przeciwdziałania bezdomności jako pierwszego spośród głównych środków prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 *Konstytucji RP*). Ogólną podstawę do prowadzenia polityki przeciwdziałania bezdomności znaleźć można również w ustawie o samorządzie gminnym, gdzie w art. 7 ust. 1 pkt 6 wskazano na pomoc społeczną jako jedno z zadań własnych gminy. Tym samym to właśnie na samorządzie lokalnym zasadniczo ciąży ten obowiązek.

Na gruncie art. 6 pkt 8 *Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (dalej: ustawa o pomocy społecznej)³⁴ przez osobę bezdomną rozumie się „osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkujejącą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”. Liczba takich osób, będących tym samym beneficjentami przedmiotowej polityki, jest trudna do precyzyjnego określenia. Posiłkować można się w tym zakresie danymi z ostatniego ogólnopolskiego badania koordy-

³³ Zgodnie z art. 5 ust. 1 jest to powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, która nie może przekraczać określonych w tym przepisie powierzchni przypadających na określoną liczbę osób.

³⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1508.

nowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zgodnie z którym w lutym 2019 r. było w Polsce 30,33 tys. osób bezdomnych³⁵.

Zadania własne gminy związane z przeciwdziałaniem bezdomności precyzuje ustawa. Obowiązki samorządu lokalnego w tym zakresie określa art. 17 ust. 1. Są to: udzielanie schronienia osobom go pozbawionym (pkt 3), prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych (pkt 12) oraz kierowanie do domu pomocy społecznej (dalej: DPS) i ponoszenie odpłatności za pobyt w nim mieszkańca gminy (pkt 16). Samo prowadzenie DPS i ośrodków wsparcia o zasięgu gminnym stanowi również zadanie własne gminy. Nie ma ono jednak charakteru obligatoryjnego (art. 17 ust. 2 pkt 3).

Gminy realizują obowiązek zapewnienia schronienia poprzez przyznanie go w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi (art. 48a ust. 1). W ramach schroniska dla bezdomnych zapewnia się osobom, które podpisały kontrakt socjalny³⁶, całodobowe, tymczasowe schronienie oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej (ust. 2). Drugi rodzaj schroniska zapewnia tożsame usługi, wzbogacone o te o charakterze opiekuńczym. Pomoc w tym przypadku skierowana jest do osób bezdomnych, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych (ust. 2b). Gminy nie dysponują w zdecydowanej większości własnymi, komunalnymi schroniskami³⁷. Swoj obowiązek w zakresie prowadzenia schronisk wykonują poprzez zlecenie, na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, realizacji tego zadania organizacjom pozarządowym, udzielając jednocześnie odpowiedniej dotacji na ten cel³⁸.

³⁵ W stosunku do poprzedniej edycji badania z lutego 2017 r, liczba osób bezdomnych zmalała o ponad 9%: <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> [dostęp: 26.05.2019].

³⁶ Jest to pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, w której określono uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny (art. 5 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej).

³⁷ A. Przymeński, *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 179, s. 242.

³⁸ Pozytywnie należy ocenić określenie przez ministra odpowiedzialnego za sprawy polityki społecznej minimalnego standardy warunków bytowych w noclegowniach i schroniskach.

Gminy³⁹ prowadzą mieszkania chronione, które stanowią formę pomocy społecznej mającą na celu przygotowanie, pod opieką specjalistów, osoby tam przebywającej do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomaganie jej w codziennym funkcjonowaniu (art. 53 ust. 2). Zamieszkać może w nich osoba pełnoletnia, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonym przez jednostkę całodobowej opieki (ust. 1)⁴⁰. Decyzję o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wydaje wójt. Wydawana jest ona co do zasady na czas określony (ust. 7)⁴¹.

W zależności od celu udzielania wsparcia mieszkania chronione prowadzone są jako mieszkania chronione treningowe lub mieszkania chronione wspierane (ust. 3). W pierwszym z nich zapewnia się usługi bytowe oraz naukę, rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia (ust. 4). Z kolei model drugich zaprojektowany jest z myślą o osobach niepełnosprawnych, w szczególności niepełnosprawnych fizycznie lub z zaburzeniami psychicznymi, osobach w podeszłym wieku i przewlekle chorych (ust. 5). W ich ramach zapewnia się usługi bytowe oraz pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania samodzielności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości (ust. 6).

Obecnie reguluje to *Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni*. Brak takich norm, a przede wszystkim ich obligatoryjnego przestrzegania, był wcześniej przedmiotem krytyki w literaturze. Patrz np. A. Przymeński, *op. cit.*, s. 242.

³⁹ Uprawnienie to przysługuje każdej jednostce organizacyjnej pomocy społecznej lub organizacji pożytku publicznego, jednak jedynie w odniesieniu do gmin ustawa określa w tym zakresie obowiązki.

⁴⁰ Z pomocy w ramach mieszkań chronionych mogą skorzystać w szczególności osoby: z zaburzeniami psychicznymi, opuszczające pieczę zastępczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcy, którzy uzyskali w Polsce status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy.

⁴¹ Jednak w stosunku do osób, które posiadają orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także w szczególnie uzasadnionych przypadkach w stosunku do innych osób, może być wydana decyzja o skierowaniu do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym wspieranym na czas nieokreślony (ust. 8).

Mieszkania chronione są tworzone przez gminy bardzo rzadko, na co wpływ ma m.in. brak precyzyjnej procedury przekazywania mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby tworzenia mieszkań chronionych⁴². W 2017 r. w Polsce funkcjonowało 2300 mieszkań chronionych, których pula była przeznaczona przede wszystkim na potrzeby beneficjentów ustawy o pomocy społecznej⁴³.

Jednostki samorządu terytorialnego są jedną z czterech kategorii podmiotów, które mogą prowadzić DPS⁴⁴. Placówki te w zależności od tego, dla kogo są przeznaczone dzielą się na domy dla: osób w podeszłym wieku, osób przewlekle somatycznie chorych, osób przewlekle psychicznie chorych, dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie, dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, osób niepełnosprawnych fizycznie, osób uzależnionych od alkoholu (art. 56 ustawy o pomocy społecznej). W ramach DPS wskazanym kategoriom osób świadczone są usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (art. 55)⁴⁵. Władze samorządowe mogą zlecić zadanie prowadzenia DPS w sposób analogiczny, jak w opisanym powyżej przypadku schronisk. Decyzje o skierowaniu do DPS i ustalającą opłatę za pobyt w nim wydaje właściwy wójt gminy (art. 59 ust. 1). Natomiast decyzję o umieszczeniu w ośrodku

⁴² B. Audycka, M. Ruszkowska-Cieślak, *Dobry start: mieszkania treningowe jako przykład skutecznej profilaktyki wychodzenia z kryzysu bezdomności* [w:] *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, red. J. Wilczek, Warszawa 2017, s. 35.

⁴³ Tamże. Wskazany jest odnotować, że *Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 822) zniósł obowiązującą wcześniej konieczność przeznaczenia mieszkania chronionego dla nie mniej niż 3 osób (przewidywał to § 6 ust. 2 *Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych*; tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 305). Zmianę tę można postrzegać jako pozytywną w kontekście celu mieszkania chronionego, jakim jest przygotowanie zamieszkującej go osoby do późniejszego w pełni samodzielnego życia, co ułatwia zamieszkanie w lokalu zajmowanym przez mniejszą liczbę beneficjentów.

⁴⁴ Art. 57 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Pozostałe to Kościoł Katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia; inne osoby prawne; osoby fizyczne. Niezbędnym do prowadzenia tych placówek jest uzyskanie zezwolenia wojewody.

⁴⁵ Osoby zamieszkującej w DPS nie można uznać za bezdomną na gruncie art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, gdyż ośrodek ten spełnia kryteria lokalu mieszkalnego z art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Patrz: Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 2012 r. (sygn. I OW 188/11, LEX nr 1113298).

prowadzonym przez gminę, powiat lub województwo wydaje odpowiednio wójt, starosta lub marszałek województwa (ust. 2)⁴⁶.

Zakończenie

Prowadzenie społecznej polityki mieszkaniowej należy do zadań własnych gmin. Realizują one swój obowiązek poprzez szereg działań. Tradycyjnie wywiązują się z tego obowiązku poprzez budowę i zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym, w którego skład wchodzi mieszkania tymczasowe, komunalne i socjalne. Przeznaczone są one dla osób o najniższych dochodach. Z zasobem komunalnym związane jest również realizowanie polityki czynszowej, która powinna być prowadzona adekwatnie do lokalnych uwarunkowań. Pomoc najmniej zamożnym gospodarstwom domowym może być udzielana również poprzez dodatki mieszkaniowe, których wysokość, w zależności od lokalnych potrzeb i możliwości, może być przez gminę zwiększona lub zmniejszona o maksymalnie 20 punktów procentowych. Samorząd lokalny może również wpływać na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych poprzez budowę i najem mieszkań w formule towarzystw budownictwa społecznego, których oferta skierowana jest do osób osiągających średni dochód. Do zadań gmin należy również przeciwdziałanie zjawisku bezdomności. W tym celu prowadzą one noclegownie i schroniska dla osób bezdomnych, domy pomocy społecznej oraz mieszkania chronione. Rolą tych ostatnich jest przygotowanie, pod opieką specjalistów, osób tam przebywających do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomaganie ich w codziennym funkcjonowaniu.

Niestety prawidłowa realizacja powyższych zadań napotyka na wiele trudności. W zakresie komunalnego zasobu mieszkaniowego są one związane z jego stałym zmniejszaniem. Jest to rezultat sprzedaży lokali będących w złym stanie techniczno-użytkowym w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowych najemców. Bezpośrednim efektem tego procesu jest wydłużanie się okresu oczekiwania na najem mieszkania z oferty komunalnej przez gospodarstwa domowe o najniższych dochodach. W przypadku realizowania polityki mieszkaniowej poprzez TBS problemem jest niewystarczająca popularność tego rozwiązania wśród samorządów gminnych, na co wpływ ma m.in. brak odpowiednich zachęt finansowych

⁴⁶ Przepisy te odnoszą się również do DPS prowadzonych na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego (art. 59 ust. 4).

stosowanych przez władzę centralną. Jest to sytuacja niekorzystna dla osób wpadających w tzw. lukę czynszową, których dochody są zbyt wysokie, by ubiegać się o najem mieszkania z zasobu komunalnego, a jednocześnie zbyt niskie by zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe dzięki mieszkaniom z oferty rynkowej. Mieszkania chronione również tworzone są przez gminy bardzo rzadko. Ma na to wpływ brak precyzyjnej procedury przekazywania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby ich tworzenia.

Bibliografia

- Audycka B., Ruszkowska-Cieślak M., *Dobry start: mieszkania treningowe jako przykład skutecznej profilaktyki wychodzenia z kryzysu bezdomności* [w:] J. Wilczek (red.), *Programy mieszkaniowe w przeciwdziałaniu bezdomności – dobre praktyki i refleksja systemowa*, Warszawa 2017.
- Cyran R., *Luka podażowa i czynszowa na rynku mieszkaniowym a polityka mieszkaniowa państwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2017, nr 316.
- Domagalski M., *Prawa miejskie: nowe miasta na mapie Polski w 2019 roku*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/312189909-Prawa-miejskie-nowe-miasta-na-mapie-Polski-w-2019-roku.html> [dostęp: 10.04.2019].
- Katalog TBS, <https://tbs24.pl/katalog-tbs/> [dostęp: 10.04.2019].
- Oferta kredytów budowlanych dla TBS, <https://www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/kredyty-inwestycyjne/kredyty-budowlane-dla-tbs-oraz-spolek-komunalnych/> [dostęp: 20.10.2018].
- Wyniki ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – edycja 2019, <https://www.gov.pl/web/rodzina/wyniki-ogolnopolskiego-badania-liczby-osob-bezdomnych-edycja-2019> [dostęp: 26.05.2019].
- Od lipca będą podwyżki czynszów w mieszkaniach komunalnych i socjalnych*, <https://www.wroclaw.pl/czynsz-w-mieszkaniach-komunalnych-i-socjalnych> [dostęp: 19.11.2018].
- Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2012 rok*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2013.
- Kamiński M., *Polityka mieszkaniowa gmin – prawo i praktyka*, „Administrator” 2018, nr 3.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (tekst ogłoszony: Dz.U. z 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

- Krupa-Dąbrowska R., *Lustro czynszowe: nikomu niepotrzebny obowiązek*, <https://www.rp.pl/arttykul/504430-Lustro-czynszowe--nikomu-niepotrzebny-obowiazek.html> [dostęp: 12.05.2019].
- Krupa-Dąbrowska R., *Wysokość czynszu i umowa najmu od gminy uzależniona od dochodu*, <https://www.rp.pl/Zycie-Regionow/302149962-Wysokosc-czynszu-i-umowa-najmu-od-gminy-uzalezniiona-od-dochodu.html> [dostęp: 20.11.2018].
- Nagórek M., *Stawki czynszu dzierżawczego ustala wójt a nie rada*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/308299992-Stawki-czynszu-dzierzawczego-ustala-wojt-a-nie-rada.html> [dostęp: 19.11.2018].
- Nie tylko Polska ma zbyt mało komunalnych „M”?* <https://forsal.pl/nieruchomosci/mieszkania/arttykuly/1287927,nie-tylko-polska-ma-zbyt-malo-komunalnych-m.html> [dostęp: 18.11.2018].
- Polak A., *Towarzystwa budownictwa społecznego jako instrument gminnej polityki mieszkaniowej*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2007, z. 80.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 lutego 2012 r.* (sygn. I OW 188/11, LEX nr 1113298).
- Powszechna deklaracja praw człowieka z 10 grudnia 1948 r.* http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf [dostęp: 09.10.2018].
- Przymeński A., *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych jako element systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 179.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 305).
- Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 822).
- Surówka M., *Pomoc finansowa państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 273.
- Twardoch A., *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1508).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 829).

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 180).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1234).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 121).
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 756).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 1020).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r. poz. 994).
- Wielgo M., *Mieszkania na wynajem z TBS. Sposób na tanie mieszkanie?*, <http://wyborcza.biz/biznes/1,147760,20351991,mieszkania-na-wynajem-z-tbs-sposob-na-tanie-mieszkanie.html?disableRedirects=true>.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 27 sierpnia 2008 r.* (sygn. akt II SA/GI 575/08).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 stycznia 2018 r.* (sygn. akt II SA/Kr 1588/17).