

## II. KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

DANUTA BINIASZ-CELKA\*

### **Rola Towarzystwa Budownictwa Społecznego w zaspokajaniu lokalnych potrzeb mieszkańczych**

#### **Wprowadzenie**

Ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>1</sup> ustawodawca nałożył na gminę szeroki wachlarz zadań do realizacji. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 7 u.s.g. obejmuje on zaspokajanie potrzeb wspólnoty w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego. Nadto należy zauważyć, że w polskim prawodawstwie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a w szczególności prawo do mieszkania, zostało podniesione do rangi konstytucyjnej. Przepis art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2</sup> nałożył na władze publiczne obowiązek podjęcia działań w celu urzeczywistnienia prawa do mieszkania.

Wykładnia art. 75 Konstytucji RP była niejednokrotnie podejmowana w piśmiennictwie. Zdaniem L. Garlickiego przepis dotyczy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób fizycznych, bo tylko one mają potrzeby mieszkaniowe<sup>3</sup>. A. Mączyński stwierdza, że polityka władz sprzyjająca zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nie oznacza obowiązku

---

\* Danuta Biniasz-Celka, mgr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, dankacelka@onet.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6306-6152>.

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 713, dalej „u.s.g.”.

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja RP”).

<sup>3</sup> L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz do art. 75*, Warszawa 2003, s. 5.

dostarczenia mieszkania każdemu obywatelowi. Zadaniem władz jest wspieranie obywateli, a nie zastępowanie ich aktywności i wysiłku w staraniach o mieszkanie<sup>4</sup>. W opinii M. Bednarek prawo do mieszkania uwzględnia politykę mieszkaniową prowadzoną *pro futuro*, chodzi bowiem o ustanowienie takich rozwiązań prawnych i gospodarczych, by obywatele mogli zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe we własnym zakresie<sup>5</sup>. Z kolei A. Pytel przez konstytucyjne prawo do mieszkania rozumie obowiązek władz publicznych tworzenia prawnych i faktycznych warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych przez każdego człowieka w drodze możliwości trwałego i stabilnego korzystania z własnego lub cudzego mieszkania<sup>6</sup>.

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych znalazło również potwierdzenie w Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 tego aktu tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych należy do zadań własnych gminy, ponadto na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie gmina zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne. Z kolei redakcja ust. 3 przesądza o tym, że „gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób”.

Celem opracowania jest przedstawienie innego sposobu wykonywania zadań w zakresie mieszkalnictwa, a w szczególności zaprezentowanie odrębnej od gminy osoby prawnej, jaką jest Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS) prowadzone w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością<sup>8</sup>. Spółka ta działa na mocy Ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych<sup>9</sup> i prowadzi działalność w zakresie wynikającym z art. 27 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>10</sup>.

<sup>4</sup> A. Mączyński, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 2003, s. 136.

<sup>5</sup> M. Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, s. 23.

<sup>6</sup> A. Pytel, *Zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej a eksmisja rozumiana jako pewność ochrony przed bezdomnością*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6, s. 61–70.

<sup>7</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 611.

<sup>8</sup> Dalej „spółka z o.o.” lub „spółka”.

<sup>9</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 505 ze zm.

<sup>10</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 2195, dalej „u.n.f.p.b.m.”.

W opracowaniu prezentowane będą następujące tezy:

1. gminne jednostki organizacyjne, w tym spółki TBS, mogą być tworzone jedynie w celu wykonywania zadań spoczywających na gminie i nie mogą być tworzone w żadnym innym celu;
2. spółka TBS jest odrębnym, samodzielnym, wyposażonym w osobowość prawną podmiotem prawa wykonującym zadania publiczne nałożone przez ustawę, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
3. utworzenia TBS nie należy rozumieć jako sposobu obejścia przez podmiot sektora publicznego stosowania przepisów bezwzględnie obowiązujących, ale jako szansę na efektywniejszą realizację zadań własnych gminy;
4. przedmiotem działalności TBS jest zamknięty katalog zadań określony w art. 27 ust. 1 i 2 u.n.f.p.b.m., co oznacza zakaz podejmowania i wykonywania przez towarzystwo każdej innej działalności niezwiązanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą (art. 27 ust. 2 pkt 5 u.n.f.p.b.m.).

## 1. Definicja społecznego budownictwa czynszowego

Społeczne budownictwo czynszowe zostało zdefiniowane w przepisach rangi ustawowej. W myśl art. 27 ust. 2 Ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>11</sup> przez społeczne budownictwo czynszowe należy rozumieć budownictwo spełniające wymagania, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości<sup>12</sup> (KZN). W myśl tego przepisu do zadań KZN należy „tworzenie warunków poprawiających funkcjonowanie budownictwa czynszowego, w tym społecznego budownictwa czynszowego rozumianego jako budownictwo mieszkaniowe, w przypadku którego spełniane są łącznie następujące warunki:

1. dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej,
2. na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami KZN lub publicznych,

<sup>11</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1398.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2363 ze zm.

3. jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku”.

Problematyka zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Polsce wciąż pozostaje bardzo ważna. Jednakże nabycie mieszkania na własność nie zawsze jest możliwe, dlatego też programy rządowe i samorządowe starają się przywracać równowagę w sektorach budownictwa mieszkaniowego, odwołując się do zasady subsydiarności (pomocniczości) oraz partycypacji społecznej w kosztach budowy mieszkań. Na mocy art. 15a ust. 1 i 2 u.n.f.p.b.m. utworzono system preferencyjnego finansowania zwrotnego przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych. BGK realizuje programy popierania budownictwa mieszkaniowego przez udzielanie kredytów na warunkach preferencyjnych<sup>13</sup>.

## 2. Geneza społecznego budownictwa mieszkaniowego

Zawarte w aktach międzynarodowych regulacje praw człowieka dowodzą doniosłości tychże praw i ich ochrony. Na uwagę w szczególności zasługują trzy dokumenty:

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.<sup>14</sup>,
2. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r.<sup>15</sup>,
3. Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z dnia 7 marca 1966 r.<sup>16</sup>, która warta jest zaakcentowania nie tyle ze względu na ustanowiony zakaz dyskryminacji rasowej, ile z powodu przyjętej kwalifikacji praw człowieka.

Wskazane akty prawne ideę ochrony praw człowieka odnoszą do godności człowieka, a w głównej mierze do praw osobistych, ekonomicznych i socjalnych. Co równie ważne, nie można pominąć stanowiska doktryny, w której istnieje zgodność przekonań, że mieszkanie jest podstawową ludzką potrzebą, a zatem prawem człowieka (W.F. Smith<sup>17</sup>,

<sup>13</sup> A. Doliwa, *Komentarz do ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, w: idem, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2015, Legalis/el.

<sup>14</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A przyjęta i proklamowana w dniu 10 XII 1948 r.

<sup>15</sup> Polska ratyfikowała Pakt 3 III 1977 r. (Dz.U. 1977 Nr 38, poz. 169).

<sup>16</sup> Polska ratyfikowała Konwencję 9 IX 1968 r. (Dz.U. 1969 Nr 25, poz. 187).

<sup>17</sup> W.F. Smith, *What is Housing*, w: *Housing in America: Problems and Perspectives*, pod red. D.R. Mandelkera, R. Montgomery'ego, New York 1973, s. 21.

D.K. Faris<sup>18</sup>, P. Burke<sup>19</sup>, S. Leckie<sup>20</sup>, M. Williams<sup>21</sup>, O.F. Grimes<sup>22</sup>, W.G. Bor<sup>23</sup>, R. Fordham<sup>24</sup>).

Zdaniem J. Życińskiego pierwsze ślady budownictwa społecznego pojawiły się w średniowiecznej Wenecji, w której władze miejskie zbudowały mieszkania dla rodzin wyróżniających się w bitwach marynarzy, zwane *le case della marinarezza*<sup>25</sup>. Współcześnie rozumiane społeczne budownictwo mieszkaniowe według J. Burnetta było wytworem XIX w. przede wszystkim z powodu zwielokrotnionych nowych trendów demograficznych powodujących narastanie odziedziczonych problemów mieszkaniowych z przeszłości, jak również z powodu oczekiwań mieszkaniowych niezamożnej części społeczeństwa<sup>26</sup>.

Udokumentowane korzenie społecznego budownictwa mieszkaniowego sięgają II połowy XIX w., kiedy to rewolucja przemysłowa uwidoczniła potrzebę stworzenia dachu nad głową dla klasy robotniczej. Fatalne warunki mieszkaniowe były przyczyną szybkiego wzrostu wskaźnika umieralności i problemów zdrowotnych osób migrujących za pracą z obszarów wiejskich do miast. W Wiedniu w II połowie XIX w. wielkość populacji wzrosła pięciokrotnie. Znaczna część pracowników fizycznych była zakwaterowana w niedostatecznie wyposażonych blokach lub barakach. W Austrii do 20% populacji stanowili lokatorzy, którzy mieli dostęp do łóżka tylko przez kilka godzin i często musieli się nim z kimś dzielić. W okresie szybkiej industrializacji i urbanizacji brak było jakichkolwiek regulacji i ustawowego planowania rozwoju społecznego budownictwa mieszkaniowego dla rozwijającej się klasy pracowniczej. Pierwsze inicjatywy podjęte były nie przez władze rządowe i lokalne, ale przez prywatne przedsiębiorstwa, właściciele fabryk i społeczników. Inicjatywy takie miały miejsce w całej Europie. Najczęściej jednak w literaturze za kolebkę inicjatyw uznaje się Francję

<sup>18</sup> D.K. Faris, *To Plow with Hope*, New York 1958, s. 73.

<sup>19</sup> P. Burke, *People's History or Total History*, w: *People's History and Socialist Theory*, pod red. R. Samuela, London 1981, s. 4–20.

<sup>20</sup> S. Leckie, *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Rights to Housing Under International Human Rights Law*, London 1992, s. 1.

<sup>21</sup> M. Williams, *Society Today: Based on a Series New Society*, London 1986, s. 78.

<sup>22</sup> O.F. Grimes, *Housing for Low-income Urban Families: Economics and Policy in the Developing World*, Baltimore 1976, s. 57.

<sup>23</sup> W.G. Bor, *The Making of Cities*, London 1972, s. 93.

<sup>24</sup> R. Fordham i in., *Housing Need and the Need for Housing*, Aldershot 1998, s. 29.

<sup>25</sup> J. Życiński, *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności*, Warszawa 2004, s. 7.

<sup>26</sup> J. Burnett, *A Social History of Housing 1815–1985*, London 1986, s. 3.

i pierwszych prywatnych organizatorów mieszkań społecznych. Wśród nich należy wymienić rodzinę J.H. Dollfusa, J.B.A. Godina, rodziny Menier i Sznajder<sup>27</sup>.

Geneza społecznego budownictwa w Polsce sięga przełomu XVIII i XIX w. Mimo ówczesnych ograniczeń stwarzanych przez państwa zaborcze, dzięki konsekwencji działaczy społecznych na polskich ziemiach zdołano rozwinąć wiele inicjatyw społecznych, np. niskoczynszowe mieszkania dla robotników. Charakterystyczną formą społecznego budownictwa było wówczas budownictwo patronalne, organizowane przez właścicieli zakładów przemysłowych, tzw. kolonie przyfabryczne, w których wynajmowano mieszkania robotnikom zatrudnionym w tych zakładach. Były to zakłady górnicze i hutnicze zlokalizowane w największych ośrodkach przemysłowych, głównie na Górnym Śląsku<sup>28</sup>. Wśród najbardziej znanych pierwszych form budownictwa patronalnego można także wskazać osiedla robotnicze Łodzi i Żyrardowa powiązane z przemysłem włókienniczym. Jednym z najstarszych takich osiedli na polskich ziemiach było łódzkie osiedle na Księżym Młynie zbudowane w latach 1873–1875, na którym właściciel uruchomił przedziałnię bawełny i lnu, a dla pracowników wystawił ciąg jednopiętrowych domów. Znajdowały się tam również budynki użyteczności publicznej, tj. szkoła przyfabryczna, sklepy i szpital z przytułkiem dla „wysłużonych” robotników<sup>29</sup>. Inny przykład rozwoju budownictwa patronackiego to śląskie osiedla i kolonie robotnicze powstałe m.in. w Bytomiu, Chorzowie, Katowicach, Mysłowicach, Rybniku i Zabrze. Kolonie robotnicze tworzyły małe zespoły budynków mieszkalnych, natomiast osiedla robotnicze to już większe zespoły, wraz z budynkami użyteczności publicznej. Można też wskazać osiedle patronackie w Rudzie Śląskiej – jego centrum wyznaczał dom towarowy „Kaufhaus”, wokół którego koncentrowało się życie mieszkańców. Budynki mieszkalne to tzw. familoki, zazwyczaj murowane ze skromnymi detalami architektonicznymi, mające dwa piętra i dwuspadowy dach. Budowano wówczas dwa typy domów. Pierwszy typ charakteryzował się tym, że na każdym piętrze znajdowało się sześć małych mieszkań, do których wchodziło się z jednej klatki schodowej, natomiast sanitariaty i zaplecze gospodarcze były zlokalizowane

<sup>27</sup> A. Szelągowska, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa 2011, s. 101.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 251 i n.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 252.

w podwórzu. Drugi typ charakteryzował się dwiema klatkami schodowymi, na każdym piętrze znajdowały się po dwa duże mieszkania, składające się z dwóch pokoi i kuchni. Na półpiętrze natomiast mieściła się wspólna ubikacja<sup>30</sup>. Wyróżnikiem osiedli robotniczych na Górnym Śląsku były tzw. osiedla-ogrody, a do najbardziej znanych należał Giszowiec, powstały w latach 1906–1910. Początki tego osiedla były związane z kopalnią „Giesche”, która w latach 1903–1904 rozpoczęła budowę dwóch szybów górniczych w celu eksploatacji nowych pokładów węgla<sup>31</sup>. Według pierwszego projektu osiedle miało być zbudowane na planie prostokąta z trój- lub pięciokondygnacyjnymi domami dwudziesto- i trzydziestorodzinnymi oraz otaczającą je zabudową gospodarczą. Jednakże jego realizacja wiązała się z koniecznością zmiany techniki wydobywania węgla, pociągającą wysokie koszty, dlatego z jego realizacji zrezygnowano. W zamian przedstawiono inny projekt, który przewidywał budowę osiedla złożonego w większości z wolnostojących domów otoczonych niewielkimi ogrodami.

W Warszawie pierwszymi inicjatywami budownictwa społecznego były budynki wzniesione przy ul. Czerniakowskiej, w której rejonie od lat dwudziestych XIX w. powstawały m.in.: Rządowa Fabryka Kobierców i Dywanów, Warsztaty Żeglugi Parowej, Stacja Pomp Rzecznych Wodociągów Warszawskich, Zakłady Metalowe Lilpop, Rau i Lowenstein. W 1862 r. powstał pierwszy dom zbudowany dla robotników tych zakładów. Wyróżniał się on posiadaniem oprócz jedno- i dwupokojowych mieszkań, także żłobków dla dzieci i izb chorych. Do 1910 r. takich budynków powstało około dwudziestu i liczyły razem 260 mieszkań<sup>32</sup>. Przykładem filantropijnej inicjatywy tworzenia niskoczynszowych mieszkań społecznych dla klasy robotniczej była Fundacja Tanich Mieszkań założona przez bankiera Hipolita Wawelberga w 1897 r. Pierwsze dwa domy składały się ze 178 mieszkań, w przeważającej części dwuizbowych. Trzeci dom liczył 131 mieszkań jednoizbowych<sup>33</sup>. Przedsięwzięcie miało charakter *non profit*, niskie czynsze zazwyczaj wystarczały tylko na pokrycie utrzymania budynków.

<sup>30</sup> W. Długoborski, W. Mrozek, *Katowice. Ich dzieje i kultura na tle regionu*, Katowice 1976, s. 103 i n.

<sup>31</sup> A. Szelągowska, op. cit., s. 254 i n.

<sup>32</sup> Z. Chyra-Rolicz, *Burzymy – tworząc: spółdzielczość robotnicza na ziemiach polskich do 1939 roku*, Warszawa 1991, s. 104.

<sup>33</sup> T.W. Świątek, *Rody starej Warszawy*, Warszawa 2000, s. 165.



W okresie dwudziestolecia międzywojennego jednym z największych wyzwań było zmniejszenie deficytu mieszkań i obniżenie wysokiego poziomu bezrobocia. Taka sytuacja mieszkaniowa wymusiła na rządzie podjęcie działań interwencyjnych. W 1919 r. wydano dekret o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań<sup>34</sup>. Następnie na mocy przepisów Ustawy z dnia 26 września 1922 r. w przedmiocie rozbudowy miast<sup>35</sup> gminy zostały zobowiązane do podjęcia działań w celu zmniejszenia luki mieszkaniowej. Równoległe z wprowadzeniem w okresie międzywojennym pierwszych aktów prawnych, które miały za cel pobudzić inwestycje mieszkaniowe, ważną rolę od 1919 r. odgrywały spółdzielnie mieszkaniowe, które budowały domy pozostające własnością spółdzielni, z możliwością korzystania z mieszkań przez członków spółdzielni na prawach lokatorów<sup>36</sup>. W 1929 r. powstało Polskie Towarzystwo Reformy Mieszkaniowej. Głównym celem towarzystwa było podjęcie działań na rzecz złagodzenia sytuacji braku mieszkań i zabezpieczenie warunków zamieszkania dla mało i średnio zarabiających<sup>37</sup>. Okres dwudziestolecia międzywojennego odegrał istotną rolę w propagowaniu społecznego budownictwa mieszkaniowego. Co prawda, warunki gospodarcze były bardzo trudne, lecz powstało wiele inicjatyw, w wyniku których kwestia mieszkaniowa stała się priorytetem. Wybuch II wojny światowej zniweczył jednak część wcześniejszych planów rządu oraz organizacji społecznych, co spowodowało, że rozwiązywanie problemów mieszkaniowych stało się drugoplanowe.

Po 1989 r. społeczne budownictwo mieszkaniowe zostało oparte na strukturach budownictwa francuskiego, które powstało pod zarządem społecznych organizacji mieszkaniowych *Habitation a Loyer Modere* (HLM) – mieszkanie o umiarkowanym czynszu<sup>38</sup>. Jego koncepcja pojawiła się na początku transformacji ustrojowej i wynikała z potrzeby zrównoważenia sektora czynszowego i własnościowego, zwiększenia dostępności do mieszkań o umiarkowanych czynszach, a zarazem podejmowania działań ze strony państwa. Budownictwo to skierowane jest głównie do gospodarstw domowych o średnich dochodach, które

<sup>34</sup> Dz.U. 1919 Nr 8, poz. 116. Dekret został uchylony na mocy Ustawy z dnia 4 kwietnia 1922 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń (Dz.U. 1922 Nr 33, poz. 264).

<sup>35</sup> Dz.U. 1922 Nr 89, poz. 811.

<sup>36</sup> A. Szelałowska, op. cit., s. 264.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 267.

<sup>38</sup> A. Nalepka, *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi w Polsce*, Kraków 2007, s. 119.



z jednej strony nie kwalifikują się do nabycia mieszkania komunalnego ze względu na wysokość osiąganego dochodu, z drugiej – nie mają zdolności kredytowej pozwalającej na zakup własnego mieszkania. Społeczne budownictwo mieszkaniowe z założenia jest budownictwem czynszowym na wynajem. Niekiedy w literaturze można spotkać anglojęzyczne określenia *social rented housing* lub *social rental housing*, co należy tłumaczyć jako społeczne budownictwo mieszkaniowe na wynajem lub też jako społeczne budownictwo czynszowe<sup>39</sup>. Jest ono realizowane w wyniku przyjętej polityki mieszkaniowej i polega na realizacji celów strategii państwa poprzez samorząd lokalny lub utworzone przez niego spółki prawa handlowego, w tym spółki TBS. W zależności od stopnia rozwoju gospodarczego danego regionu i przyjętej koncepcji gminnej rozwój społecznego budownictwa mieszkaniowego należy traktować jako złożony proces społeczny, gospodarczy i kulturowy polegający na rozwoju dotychczasowych oraz tworzeniu nowych metod, technik, narzędzi i instrumentów polityki mieszkaniowej służących zaspokojeniu społecznych potrzeb mieszkaniowych<sup>40</sup>.

### 3. Gminna osoba prawna a nadużycie prawa podmiotowego

Gminne jednostki organizacyjne obejmują zarówno jednostki organizacyjne gminy, jak i gminne osoby prawne<sup>41</sup>. Z cywilnoprawnego punktu widzenia oznacza to podział gminnych jednostek organizacyjnych na dwie kategorie. Pierwszą stanowią gminne osoby prawne mające własną podmiotowość cywilną, niezależną od cywilnej osobowości jednostki samorządu terytorialnego i należą do nich np. kapitałowe spółki prawa handlowego, drugą natomiast jednostki organizacyjne niemające podmiotowości, lecz wchodzące w skład jej osoby prawnej (gminy)<sup>42</sup>, np. zakłady budżetowe (*statio municipii*, *statio communis*)<sup>43</sup>. Oznacza to, że gminne jednostki organizacyjne mogą stanowić część jednostki

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> A. Szelałowska, op. cit., s. 206.

<sup>41</sup> B. Dolnicki, *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34.

<sup>42</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 5 VII 2016 r., sygn. II GSK 457/15, LEX nr 2142298.

<sup>43</sup> A. Szewc, *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 3, s. 105 i n.

samorządu terytorialnego, a zarazem mogą występować jako jednostki prawnie wyodrębnione lub jednostki prawnie niewyodrębnione<sup>44</sup>.

Istotną cechą jednostek prawnie wyodrębnionych jest to, że realizując zadania publiczne, działają w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, innymi słowy – gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania jej osoby prawnej, a co więcej, korzystne usytuowanie gminy pozwala jej na uniknięcie zarzutów ze strony niezadowolonych obywateli. Zdaniem O. Pisko zazwyczaj za osobą prawną ukrywają się i unikają własnej odpowiedzialności jednostki nieuczciwe<sup>45</sup>. Uwzględniając najważniejsze cechy osoby prawnej, która samodzielnie odpowiada za swoje zobowiązania oraz występuje w obrocie prawnym w imieniu własnym, nie sposób w tekście opracowania pominąć stypizowania grup przypadków, które pomogą zweryfikować wysunięte na wstępie konstatacje. Są to:

1. działanie na szkodę wierzycieli oraz współników mniejszościowych przez podmioty posługujące się formą osoby prawnej,

2. obchodzenie przy pomocy osoby prawnej postanowień umownych i innych przepisów prawa,

3. działanie na szkodę innych uczestników obrotu gospodarczego, w tym konkurencji, poprzez monopolizowanie rynku<sup>46</sup>.

Zgodnie z redakcją art. 9 ust. 1 u.s.g. w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne. Niemniej przepis ten nie stanowi dostatecznej podstawy prawnej do tworzenia osób prawnych przez gminę, wskazuje jednak, że tworzenie jednostek organizacyjnych powinno być podyktowane potrzebą realizacji zadań gminy.

Z dyspozycją art. 9 ust. 1 u.s.g. powiązany jest art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej<sup>47</sup>, który daje możliwość wyboru prawnej formy działalności prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Natomiast aktem prawnym będącym podstawą prawną tworzenia przez gminy spółek handlowych jest art. 9 u.g.k. Wyjątkowym rodzajem jednostek organizacyjnych są spółki TBS z możliwością prowadzenia przez

---

<sup>44</sup> W. Niewiadomski, Z. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, Warszawa 1990, s. 14.

<sup>45</sup> O. Pisko, *Die beschränkte Haftung des Einzelkaufmanns*, „Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart” (GrünhutsZ) 1910, Bd. 37, s. 37

<sup>46</sup> S. Sołtysiński, A. Szajkowski, J. Szwaja, *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1994, s. 141.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 20 XII 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 712), dalej „u.g.k.”.

nie działalności w zakresie określonym w odrębnej ustawie. Ta wyjątkowość przejawia się w tym, że działalność w zakresie użyteczności publicznej nie jest działalnością gospodarczą, lecz gospodarką komunalną<sup>48</sup>. Warunkiem, od którego ustawa o gospodarce komunalnej uzależnia możliwość powołania odrębnych podmiotów, jest to, by przedmiotem ich działalności były wyłącznie zadania użyteczności publicznej (art. 1 ust. 2 u.g.k.), których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Niewątpliwie, w przypadku tego typu osób prawnych mamy do czynienia z pewnym upodmiotowionym narzędziem. Osoba prawna jest zarówno podmiotem w znaczeniu formalnoprawym, jak i narzędziem w rękach innych podmiotów, które ją utworzyły dla realizacji własnych celów. Sama osoba prawna jest sztucznym tworem, zasłoną, fasadą<sup>49</sup>, kapeluszem, maską<sup>50</sup>, szatą prawną, płaszczem (niem. *Deckmantel*)<sup>51</sup>, za którą ukrywa się wspólnik (gmina), ponieważ podmiotowość prawna została nadana niejako dla innych, którzy się nią posługują<sup>52</sup>.

Dwoistość natury prawnej jako podmiotu, a jednocześnie narzędzia budzi problemy teoretyczne i praktyczne. Problemy te, jak zauważa R. Szczepaniak, polegają na nieustannym niebezpieczeństwie nadużycia prawa do wykorzystania podmiotowości osoby prawnej, w tym unikania odpowiedzialności prawnej jednostki samorządu terytorialnego za działania spółek<sup>53</sup>. Odnosząc się do stanowiska R. Szczepaniaka, należy mieć świadomość tego, że gminy, jeśli nawet z formalnego punktu widzenia nie ponoszą odpowiedzialności za podejmowane działania swoich spółek, to wspólnym, a zarazem najistotniejszym celem tychże podmiotów jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności. Inaczej mówiąc, poprzez powierzenie innym podmiotom wykonywania swych ustawowych zadań nie może ulec pogorszeniu

<sup>48</sup> K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006, s. 156; Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 3 VIII 2011 r. NK-II.4131.277.2011, NZS 2011, nr 5, s. 80.

<sup>49</sup> L.C.B. Gower, *Principles of Modern Company Law*, by L.C.B. Gower, with contributions from D.D. Prentice, B.G. Pettek, London 1992, s. 130.

<sup>50</sup> M. Jeantin, *Droit des sociétés*, Paris 1992, s. 404.

<sup>51</sup> S. Buczkowski, *Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy. Studium prawn-handlowe*, Warszawa 1937, s. 151.

<sup>52</sup> R. Szczepaniak, *Nadużycie prawa do posługiwania się formą osoby prawnej*, Toruń 2009, s. 66.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 16.

sytuacja obywatela<sup>54</sup>. Oczywiście nie sposób jednoznacznie wskazać uniwersalnego remedium przeciwdziałania przypadkom nadużywania formy spółki, bo takowe prawdopodobnie występują, niemniej jednak należy pamiętać, że system prawny nie akceptuje nadużycia przysługujących praw<sup>55</sup>.

#### 4. Utworzenie spółki TBS a efektywność realizacji ustawowych zadań

Zmiany ustrojowe w Polsce doprowadziły do współistnienia podmiotów administracji publicznej<sup>56</sup> i podmiotów niepublicznych (prywatnych), a także współdziałania tych podmiotów w realizowaniu zadań publicznych. Współdziałanie to przybiera różne formy, tj. przekazanie zadań publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych, dopuszczanie podmiotów niepublicznych do realizowania zadań publicznych, a następnie prywatyzacji związanej z przekazaniem zadań i funkcji na rzecz podmiotów niepublicznych. Przekazanie podmiotom niepublicznym zadań publicznych sprawia, że zmieniają one swój charakter i stają się komercyjne<sup>57</sup>, co w kontekście tego opracowania bezspornie należy wykluczyć.

<sup>54</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego (SA) w Gdańsku z 17 IV 2014 r., sygn. VACa 142/14, LEX nr 1498891.

<sup>55</sup> R. Serick, *Rechtsform und Realität juristischer Personen*, Berlin 1995, s. 21.

<sup>56</sup> Należy w tym miejscu wyjaśnić, że podmioty administracji publicznej są rozumiane bardzo szeroko. Sektor publiczny jest często utożsamiany z sektorem finansów publicznych, określonym w art. 9 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2019, poz. 869 ze zm.). Niemniej jednak pojęcie „sektor publiczny” obejmuje całą sferę aktywności państwa i innych podmiotów publicznych. Dotyczy stosunków między samymi podmiotami publicznymi, jak i między podmiotami publicznymi i prywatnymi. Najpełniej sektor publiczny można ująć jako zbiór wszystkich podmiotów państwowych i samorządowych organizacyjnie podległych organom władzy publicznej. Nadrzędnym celem funkcjonowania sektora publicznego jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych. Efektywność ekonomiczna nie jest priorytetem, tak jak w sektorze niepublicznym. Domeną sektora publicznego jest zinstytucjonalizowana działalność na rzecz społeczeństwa, polegająca na nierynkowej alokacji posiadanych zasobów. Natomiast działalność sektora prywatnego charakteryzuje się działalnością na korzyść indywidualnych jednostek, na rynkowej alokacji czynników wytwórczych.

<sup>57</sup> S. Pawłowski, L. Staniszevska, M. Jędrzejczak, *Publicyzacja czy prywatyzacja zadań publicznych na przykładzie portów lotniczych*, Poznań 2018, w: M. Szewczyk, B. Popowska, H. Bauer, L. Staniszevska, P. Lissoń, *Republicyzacja zadań publicznych*, Poznań 2018, s. 192.

Prawdą jest, że w odczuciu społecznym niekiedy pojawia się przekonanie, iż spółka TBS funkcjonuje jako podmiot prawa prywatnego lub jej utworzenie prowadzi do skomercjalizowania określonego wycinka działalności tej jednostki, a w konsekwencji poddania tej aktywności regułom gospodarki rynkowej. Tymczasem stanowisko takie należy odrzucić, ponieważ jednoosobową spółkę samorządu terytorialnego, która wykonuje zadania z zakresu gospodarki komunalnej, należy traktować jako podmiot należący do tych samych struktur administracji publicznej, gdyż to organy administracji publicznej decydują o jej utworzeniu<sup>58</sup>, a podstawą powierzenia wykonywania zadań nie jest umowa, ale akt (uchwała) rady gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania<sup>59</sup>. Ponadto, jeśli całość udziałów pozostaje w dyspozycji samorządu terytorialnego, to utworzenie spółki nie jest aktem komercjalizacji tudzież prywatyzacji.

Przekonanie społeczne wydaje się powierzchowne i wiąże się z zwyczajem z tym, że w świadomości społecznej celem utworzenia spółki jest uwolnienie określonego sektora działalności gminy z wszelkich ustawowych ograniczeń. Pokłosiem takiego rozumowania może być to, że spółka ta w przeciwieństwie do samych jednostek samorządu terytorialnego nie jest zaliczana do sektora finansów publicznych, a to oznacza brak obowiązku stosowania zasad gospodarki finansowej określonych w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>60</sup>, a zarazem ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie tych zasad. Wyjątek stanowi stosowanie Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych<sup>61</sup>, z jej art. 3 ust. 1 pkt 3 p.z.p. wynika bowiem, że przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień publicznych, zwanych dalej „zamówieniami”, przez inne jednostki sektora finansów publicznych, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym.

Owszem, bywa, że funkcjonariusze samorządowi traktują spółki komunalne jako swoiste uwolnienie od reżimów prawnych, ponieważ dzięki utworzeniu spółki niezaliczanej do sektora finansów publicznych i przerzuceniu na nią ustawowych zadań gminy jednostki

<sup>58</sup> P. Zaborniak, *Glosa aprobująca do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK105/05, „Administracja” 2006, nr 2, s. 89–108.*

<sup>59</sup> Wyrok NSA z 11 VIII 2005 r., sygn. II GSK 105/05, ONSAiWSA 2006, nr 2, s. 62.

<sup>60</sup> Dz.U. 2019, poz. 869 ze zm.

<sup>61</sup> Dz.U. 2019, poz. 1843 (dalej „p.z.p.”).

samorządu – przynajmniej z księgowego punktu widzenia – unikają zarzutu przekroczenia dopuszczalnego limitu zadłużenia. Poza tym utworzenie spółki sprawia, że część gospodarki komunalnej, która jest powierzona owej spółce, przestaje podlegać bezpośrednio kontroli rady gminy. Funkcje kontrolne przejmuje rada nadzorcza, która zostaje powołana na mocy art. 25 u.n.f.p.b.m. Na uwagę zasługuje fakt, że ustawodawca, przyznając gminie uprawnienia w zakresie kontroli funkcjonowania TBS, umożliwił wprowadzenie swoich przedstawicieli do składu rady nadzorczej TBS (art. 25 ust. 2 u.n.f.p.b.m.), co może budzić wątpliwości, czy rada nadzorcza nie jest tylko organem fasadowym.

Przy analizowaniu kontrowersyjnego, na co wskazuje powyższe, wykorzystywania konstrukcji spółki komunalnej należy pamiętać, że nie można tolerować traktowania jej jako sposobu obejścia przepisów przez gminę. Owo zagadnienie nie może maskować roli, do jakiej gminy zostały powołane, a w dalszej kolejności w jakiej formie realizują zadania. Zgadzać się należy ze stanowiskiem R. Szczepaniaka, że „jeżeli rada gminy decyduje się na podjęcie uchwały o utworzeniu spółki komunalnej w celu prowadzenia przedsięwzięcia ważnego dla rozwoju gminy, powinna bardzo dobrze, czyli przekonująco uzasadnić, iż rzeczywiście powołanie się na ową przesłankę «ważność dla rozwoju gminy», w danym przypadku jest słuszne”<sup>62</sup>.

Spółki TBS zostały wyposażone w osobowość prawną przede wszystkim po to, by mogły stać się skuteczniejszym gwarantem należytego wykonania zadań publicznych. Sąd Najwyższy (SN) w uzasadnieniu do uchwały z dnia 4 lutego 1993 r. zaznaczył, że gmina jako wspólnota samorządowa mieszkańców gminy, utworzona z mocy prawa nie ma własnych interesów, nawet jeśli działa w formach przewidzianych dla podmiotów prawa cywilnego<sup>63</sup>. Ponadto zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższe argumenty należy brać pod uwagę już na etapie odpowiedniej wykładni przepisów prawa, tzn. interpretować je w taki sposób, by nie dopuszczać do instrumentalnego wykorzystywania formy spółki, obchodzenia nakazów i ustawowych zakazów nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>62</sup> R. Szczepaniak, *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2014, nr 2, s. 449–472.

<sup>63</sup> Uchwała SN z 4 II 1993 r., sygn. III AZP35/92, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 4, s. 6, z głosem aprobującą Z. Czarniaka.

## 5. Przedmiot działalności Towarzystwa Budownictwa Społecznego

Podstawowym przedmiotem działalności TBS zgodnie z art. 27 ust. 1 u.n.f.p.b.m. jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Konstrukcja przepisu nie pozostawia wątpliwości, że prowadzenie tego typu działalności jest obligatoryjne. Natomiast standard wykończenia i wyposażenia budynku oraz znajdujących się w nim lokali mieszkalnych zależy od treści umowy zawartej z najemcami<sup>64</sup>.

Oprócz budowania domów mieszkalnych i wynajmowania ich powierzchni TBS jest uprawniony do podejmowania innych działań, które zostały przez ustawodawcę określone w art. 27 ust. 2 poprzez zasadę *numerus clausus*. Towarzystwo może więc również:

„1) nabywać lokale mieszkalne i budynki mieszkalne oraz niemieszkalne, w celu rozbudowy i przebudowy, w wyniku której powstaną lokale mieszkalne,

2) przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu,

3) wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach towarzystwa,

4) sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności,

5) sprawować zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części jego współwłasność,

6) prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, w tym budować lub nabywać budynki w celu sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu”.

Wypada przyjąć, że wykonywanie czynności zastrzeżonych dla towarzystw w ust. 2 jest dobrowolne, ale nie przykładowe<sup>65</sup>. Oznacza to zakaz podejmowania i wykonywania przez TBS każdej innej działalności niż wymieniona w art. 27 ust. 1 i 2 u.n.f.p.b.m., co sprowadza się w istocie do zakazu wykonywania działalności niezwiązanej z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą (art. 27 ust. 2 pkt 5 u.n.f.p.b.m.).

<sup>64</sup> M. Pawełczyk, P. Sokal, *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 159.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 160.



Wobec tego nie przewiduje się obrotu nieruchomościami stanowiącymi własność towarzystwa. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2016 r. stwierdzono, że „zbycie przez TBS osobie fizycznej budynku wielomieszkaniowego z lokalami na wynajem, w celu przeznaczenia uzyskanych środków na budowę innego budynku, nie jest dopuszczalne jako pozostające poza zakresem przedmiotu działania określonego w art. 27 ust. 2 pkt 5 ustawy z 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego”<sup>66</sup>. Ponadto uchwała Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 2014 r. przesądza, że zbycie przez towarzystwo nieruchomości jest dopuszczalne, ale tylko w przypadku, jeżeli do zbycia dochodzi w postępowaniu egzekucyjnym, upadłościowym lub likwidacyjnym<sup>67</sup>, innych możliwości zatem nie ma. Poza tym Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z 9 lutego 2016 r. wskazał, że przepis art. 27 ust. 2 pkt 5 u.n.f.p.b.m. zezwala towarzystwom prowadzić działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym, jednakże trudno uznać za działanie na rzecz budownictwa mieszkaniowego czynność, która wprost prowadzi do uszczuplenia zasobu mieszkaniowego. Wypzedaż zasobów mieszkaniowych nieopłacalnych z punktu widzenia towarzystwa nie łączy się z podstawowym celem działania, którym oprócz budowy jest nabywanie lokali w celu rozbudowy, remontów i modernizacji<sup>68</sup>.

Zadania towarzystwa zostały więc ściśle określone w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego i nie przewiduje się wśród nich obrotu nieruchomościami stanowiącymi ich własność, ale przede wszystkim budowę mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach dla osób o średnich dochodach, ze specjalnie przeznaczonych do tego środków finansowych. W tym miejscu nasuwa się dygresja, że na mocy nowelizowanej Ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego utworzono system preferencyjnego finansowania zwrotnego przez BGK przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w ramach programu rządowego. Bank realizuje programy popierania budownictwa mieszkaniowego przez udzielanie kredytów na warunkach

<sup>66</sup> Wyrok SN z 5 II 2016 r., sygn. IC CSK445/15, LEX nr 1992034; wyrok SA z 30 VIII 2016 r., sygn. VACa 21/16, LEX nr 2240079.

<sup>67</sup> Uchwała SN z 6 VI 2014 r., sygn. III CZP 24/14, LEX nr 1506466, z glosą aprobowaną R. Szczepaniaka.

<sup>68</sup> Wyrok SA w Gdańsku z 9 II 2016 r., sygn. VACa 565/15, LEX nr 2231465.

preferencyjnych. Kredytobiorcą, a zarazem beneficjentem tego rodzaju wsparcia jest między innymi towarzystwo (art. 23 u.n.f.p.b.m.).

Ponadto wprowadzono możliwość wykupu mieszkań na własność z zasobów TBS, ale tylko w odniesieniu do lokali wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu z BGK (rozdział 4b ustawy)<sup>69</sup>. Dodatkowy przepis wymagał, aby był to kredyt udzielony na podstawie wniosku towarzystwa złożonego w BGK do dnia 30 września 2009 r. Lokale mieszkalne powstałe z udziałem środków finansowych uzyskanych z kredytu po tym terminie objęte są w dalszym ciągu zakazem wyodrębnienia na własność. Odmienne stanowisko wobec powyższego przepisu prezentują M. Pawełczyk i P. Sokal. Ich zdaniem termin 30 września 2009 r. należy odnosić do wniosków składanych przez osoby ubiegające się o ustanowienie odrębnej własności lokali mieszkalnych<sup>70</sup>. Wniosek taki należy wysunąć przede wszystkim z daty wejścia w życie art. 33e u.n.f.p.b.m., przepis ten obowiązuje bowiem od 11 października 2011 r. W takiej sytuacji niezrozumiałe byłoby założenie ustawodawcy, że są najemcy lokali mieszkalnych w zasobach TBS, którzy mimo ustawowego zakazu wyodrębniania takich lokali na własność składali wnioski o wykup zajmowanych lokali, przewidując zmiany legislacyjne w tym obszarze. Niewątpliwie wniosek złożony do 30 września 2009 r. odnosi się zatem do kredytu udzielonego przez BGK, a nie do wniosku o wyodrębnienie lokali na własność. W istocie celem tego rozwiązania było odzyskanie środków finansowych zainwestowanych przez państwo, a nie chęć zmiany sytuacji prawnej najemców<sup>71</sup>.

## Podsumowanie

W obecnym czasie większość zadań z zakresu użyteczności publicznej, w szczególności w zakresie zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej jednostki samorządu terytorialnego, realizowana jest za pośrednictwem spółek prawa handlowego. Spółki te realizują szerokie programy zmian w zakresie infrastruktury, zwiększając i polepszając

---

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 19 VIII 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 201, poz. 1180).

<sup>70</sup> M. Pawełczyk, P. Sokal, op. cit., s. 202.

<sup>71</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Toruniu z 22 VIII 2013 r., sygn. I C33/13, LEX nr 1767161.

standard wykonywanych zadań. Wiele obecnych spółek to spółki innowacyjne, stosujące najnowsze rozwiązania w zakresie techniki, ochrony środowiska, bezpieczeństwa i wizerunku.

Inwestycje mieszkaniowe odgrywają istotną rolę, gdyż podaż mieszkań i ich dostępność wpływa na atrakcyjność danego regionu i przyczynia się do ułatwienia migracji zarówno w związku z pracą, jak i z mieszkaniem. Stąd też dostępność mieszkań i ich standard odgrywają główną rolę w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, które nie są w stanie samodzielnie sfinansować zakupu lokalu mieszkalnego po cenach rynkowych. Dla tej grupy społeczeństwa trafnym rozwiązaniem pozwalającym zaspokoić ich potrzeby, zapewniającym życie w godnych warunkach jest najem mieszkania czynszowego.

Funkcjonowanie spółki TBS nie jest poddane regułom gospodarki rynkowej – nie nosi ona w sobie potencjału stania się podmiotem komercyjnym i poddanym regułom gospodarki rynkowej, ponadto może się to dokonać dopiero poprzez prywatyzację, tzn. zbycie przez jednostkę samorządu terytorialnego wszystkich udziałów. Niemniej jednak należy brać pod uwagę, że specyfiką działalności spółki TBS jest to, iż podstawowym i zasadniczym celem statutowym nie może być cel zarobkowy, polegający na dążeniu do generowania i maksymalizacji zysków, ale to, że wszelkie dochody muszą być przeznaczone na cele statutowe. Nie ma natomiast przeszkód ku temu, by spółki takie prowadziły równocześnie ubocznie i akcesoryjnie określoną działalność zarobkową, z której dochód będzie wspierał ich niekomercyjne cele statutowe. Niewątpliwie rozpatrywanie zjawiska osoby prawnej wyłącznie jako podmiotu, bez brania pod uwagę, że jest ona mechanizmem służącym do realizacji celów jej założycieli, stanowi błąd metodologiczny.

Reasumując rozważania, w ocenie autorki wykonywanie przez spółkę TBS ustawowych zadań własnych gminy w zakresie zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkaniowych zapewnia sprawniejszą i elastyczniejszą realizację tych zadań. Decyzja o przekazaniu zadań spółce z pewnością nie jest celem samym w sobie, ale wiąże się z wieloma korzyściami, np.:

1. w sferze prawa cywilnego spółka jest odrębnym podmiotem;
2. ma pełną zdolność do czynności prawnych i zdolność sądową;
3. ma własny majątek, w jednoosobowych spółkach gminnych funkcję zgromadzenia wspólników pełni burmistrz bądź prezydent;

4. gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania spółki, a spółka nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania gminy;

5. w sferze prowadzenia działalności statutowej nie korzysta z autonomii, ale realizuje cele statutowe;

6. posiada znacznie większą autonomię niż gmina w zakresie działalności bieżącej, co wpływa na szersze kierunki inwestowania, niemniej gmina może współdecydować o inwestycjach;

7. ma możliwość samodzielnego pozyskiwania kapitału, np. zaciągania kredytów, przy czym własność mienia zwiększa w sposób znaczący jego zdolność kredytową.

Niewątpliwie spółka jest również podmiotem o znacznie większej swobodzie w zakresie systemu zatrudniania i ustalania wynagrodzeń, co przekłada się na kreatywność i zaangażowanie zespołu.

#### **THE ROLE OF SOCIAL HOUSING SOCIETY IN MEETING LOCAL HOUSING NEEDS**

##### **Summary**

By the Act of 8 March 1990 on Municipal Self-Government, the legislator imposed a wide range of tasks to be performed by the municipality, including meeting the community's needs in the area of municipal housing. The aim of the study is to present a legal entity that is autonomous from the commune and managed as a limited liability company, namely the Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS) [*Social Housing Society*]. It operates under the Commercial Companies Code of 15 September 2000 within the scope resulting from Article 27(1) and (2) of the Act of 26 October 1995 on Certain Forms of Housing Promotion, thus performing the municipality's housing tasks. TBS companies have been equipped with a legal personality primarily to become a more effective guarantor of the proper implementation of public tasks. The availability and standard of housing play a key role in meeting the housing needs of households. For those social groups that are unable to finance the purchase of a dwelling at market prices on their own, rental housing is a beneficial solution to meet their housing needs. The operations of the TBS are not subject to the principles of the market economy. The specificity of the company's activity is that the primary and principal statutory objective cannot be profit-making, i.e. to seek to generate and maximise profits, but that any income must be allocated to statutory objectives. However, nothing stands in the way of such companies performing secondary and accessory activities at the same time, the income from which will support their non-commercial statutory objectives.

**Keywords:** company – implementation of tasks – housing

## LITERATURA

- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2006.
- Bednarek M., *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007.
- Bor W.G., *The Making of Cities*, London 1972.
- Buczkowski S., *Ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorcy. Studium prawno-handlowe*, Warszawa 1937.
- Burke P., *People's History or Total History*, w: *People's History and Socialist Theory*, pod red. R. Samuela, London 1981.
- Burnett J., *A Social History of Housing 1815–1985*, London 1986.
- Chyra-Rolicz Z., *Burzymy – tworząc: spółdzielczość robotnicza na ziemiach polskich do 1939 roku*, Warszawa 1991.
- Długoborski W., Mrozek W., *Katowice. Ich dzieje i kultura na tle regionu*, Katowice 1976.
- Doliwa A., *Komentarz do ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, w: idem, *Prawo mieszkaniowe. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2015, Legalis/el.
- Dolnicki B., *Gminne jednostki organizacyjne a jednostki organizacyjne gminy*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. 34, s. 67–87.
- Faris D.K., *To Plow with Hope*, New York 1958.
- Fordham R. i in., *Housing Need and the Need for Housing*, Aldershot 1998.
- Garlicki L., *Konstytucja RP. Komentarz do art. 75*, Warszawa 2003.
- Gower L.C.B., *Principles of Modern Company Law*, by L.C.B. Gower, with contributions from D.D. Prentice, B.G. Pettek, London 1992.
- Grimes O.F., *Housing for Low-income Urban Families: Economics and Policy in the Developing World*, Baltimore 1976.
- Jeantin M., *Droit des societes*, Paris 1992.
- Leckie S., *From Housing Needs to Housing Rights: An Analysis of the Rights to Housing Under International Human Rights Law*, London 1992.
- Mączyński A., *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, w: *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne*, Warszawa 2003.
- Nalepka A., *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi w Polsce*, Kraków 2007.
- Niewiadomski W., Grzelczak Z., *Ustawa o samorządzie gminnym z komentarzem*, Warszawa 1990.
- Pawełczyk M., Sokal P., *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Pawłowski S., Staniszevska L., Jędrzejczak M., *Publicyzacja czy prywatyzacja zadań publicznych na przykładzie portów lotniczych*, Poznań 2018, w: M. Szewczyk, B. Popowska, H. Bauer, L. Staniszevska, P. Lissoń, *Republicyzacja zadań publicznych*, Poznań 2018.
- Pisko O., *Die beschränkte Haftung des Einzelkaufmanns*, „Zeitschrift für das Privat- und Öffentliche Recht der Gegenwart” (GrünhutsZ) 1910, Bd. 37.
- Pytel A., *Zadania gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej a eksmisja rozumiana jako pewność ochrony przed bezdomnością*, „Samorząd Terytorialny” 2016, nr 6, s. 61–70.
- Serick R., *Rechtsform und Realität juristischer Personen*, Berlin 1995.

- Smith W.F., *What is Housing*, w: D.R. *Housing in America: Problems and Perspectives*, pod red. D.R. Mandelkera, R. Montgomery'ego, New York 1973.
- Sołtysiński S., Szajkowski A., Szwaja J., *Kodeks handlowy. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1994.
- Szczepaniak R., *Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2014, nr 2, s. 449–472.
- Szczepaniak R., *Nadużycie prawa do posługiwania się formą osoby prawnej*, Toruń 2009.
- Szelągowska A., *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Warszawa 2011.
- Szewc A., *O pojęciu „jednostka organizacyjna” w polskim prawie samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 3, s. 105–111.
- Świątek T.W., *Rody starej Warszawy*, Warszawa 2000.
- Williams M., *Society Today: Based on a Series New Society*, London 1986.
- Zaborniak P., *Glosa aprobująca do wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK105/05*, „Administracja” 2006, nr 2, s. 89–108.
- Życiński J., *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności*, Warszawa 2004.