

Lublin, 27 grudnia 2023 r.

Prof. dr hab. Artur Kuś
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Recenzja rozprawy doktorskiej

Iga Lalak, *Społeczna inicjatywa mieszkaniowa jako prawna forma zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli przez państwo*, Lublin 2023 (s. 265).

Promotor: dr hab. Tomasz Sienkiewicz, prof. KUL

I. Wybór tematu, cele badawcze i teza rozprawy

1. Wybór tematyki rozprawy doktorskiej zasługuje na aprobatę i uznanie z kilku zasadniczych względów.

Po pierwsze – jak słusznie zauważa Autorka (s. 7), potrzeba mieszkaniowa to jedna z fundamentalnych potrzeb człowieka. Wiąże się przede wszystkim z koniecznością zapewnienia sobie i swoim bliskim schronienia, ciepła oraz bezpieczeństwa, a przede wszystkim miejsca stałego bytowania, umożliwiającego funkcjonowanie ogniska domowego (założenie rodziny, wychowanie dzieci) i samorealizację. Jest to więc problematyka niezwykle istotna zarówno z prawniczego (legislacyjnego) jak i społeczno-gospodarczego oraz socjologicznego punktu widzenia.

Po drugie – zwrócić należy uwagę na aktualność rozprawy doktorskiej. W dniu 19 stycznia 2021 r. weszła w życie ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11). Nowelizacja zastąpiła między innymi pojęcie „towarzystwo budownictwa społecznego” (TBS) funkcjonujące w obrocie prawnym od 1995 r. - określeniem „społecznej inicjatywy mieszkaniowej” (SIM) oraz wprowadziła zasady wsparcia gmin ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

Po trzecie – w literaturze przedmiotu istnieją co prawda już opracowania dotyczące prawnych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli przez państwo. Jednakże są to głównie rozważania dotyczące zakresu zadań samorządu w

realizacji założeń polityki mieszkaniowej na różnych szczeblach władzy. Praca Autorki ma jednak zupełnie inny charakter, co czyni ją potrzebną i nowatorską.

Po czwarte – z art. 75 Konstytucji wynika, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Art. 75 Konstytucji współkształtuje treść odpowiednich norm ustawowych, wpływa na kierunek ich wykładni, a także nakazuje ich stosowanie z uwzględnieniem funkcji i celu prawa do mieszkania. Zakreśla jednocześnie minimum obowiązków państwa (organów władzy publicznej – por. wyrok SN z 8 września 2020 r., sygn. akt V CSK 532/18). Podkreślić jednak trzeba, że art. 75 Konstytucji nie statuuje prawa do mieszkania jako prawa podmiotowego, jak również nie zobowiązuje państwa do zagwarantowania mieszkania każdemu obywatelowi (zob. TK – P 11/98, K 32/05, P 16/08; podobnie zob. WSA w Warszawie – sygn. akt II SA/Wa 2715/11). Przepis ten zawiera normę programową określającą cele działania państwa w zakresie polityki mieszkaniowej oraz przykładowe środki służące ich realizacji. Ustrojodawca zdaje sobie sprawę z tego, że zaspokojenie przez państwo potrzeb mieszkaniowych wszystkich obywateli nie jest możliwe. Stąd też zobowiązuje władze publiczne jedynie do prowadzenia polityki sprzyjającej osiągnięciu tego celu.

Po piąte – wartością „dodaną” pracy doktorskiej jest również to, że Autorka, jak sama wskazuje (por. przypis 294) pracowała zawodowo w TBS (poprzednik SIM) i zna w praktyce wady i zalety tego systemu. To z kolei pozwala na takie ujęcie pracy, które zarówno od strony teoretycznej i praktycznej ułatwia Czytelnikowi poznanie interesujących lub kontrowersyjnych zagadnień prawnych.

W recenzowanej pracy Autorka podejmuje rozważania, które w głównej mierze dotyczą analizy zasad i warunków współdziałania Państwa i obywateli w realizacji polityki mieszkaniowej w Polsce. Wskazuje również na wady i zalety przyjętego systemu (tj. modelu prawnego). Recenzowana praca dotyczy zatem istotnych zagadnień związanych z oceną nowych regulacji prawa, jak i jest niezwykle ważna od strony doktrynalnej i praktyki stosowania prawa.

Tytuł rozprawy jest poprawnie sformułowany i pozwala na precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego, podmiotowego, terytorialnego i prawnego pracy. Recenzowaną pracę można zatem sklasyfikować jako rozprawę typowo prawniczą z

zakresu szeroko pojętego polskiego prawa nieruchomości (w szczególności prawa administracyjnego).

2. Już we Wstępie (s. 7) Autorka w sposób właściwy dla tego typu opracowań wskazała na zasadniczy cel pracy, którym jest „(...) wykazanie jak istotnym elementem polityki państwa jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli (które bez wątpienia stanowią jeden z podstawowych czynników pozwalających na prawidłowe funkcjonowanie człowieka w społeczeństwie), a także analiza i ukazanie systemu wspierania budownictwa mieszkaniowego przez państwo w formie społecznej inicjatywy mieszkaniowej”. Autorka wskazuje także na „(...) zakres obowiązków oraz zakres partycypacji państwa w SIM, a także pozornie dookreślenia obowiązku państwa, i brak precyzyjnych kryteriów oceny stanu faktycznego związanego ze wspieraniem rodzin w uzyskaniu własnego mieszkania, co może być zagrożone wydatkowaniem środków publicznych w sposób niezgodny z celem”.

Autorka nie wskazała w pracy w sposób „klasyczny” we Wstępie na tezy lub hipotezy badawcze. Jednak owe „tezy” zawarte są w poszczególnych fragmentach rozdziałów merytorycznych. Oczywiście, taki zabieg jest dopuszczalny, jednak ze względu na „przejrzystość” pracy, tezy lub hipotezy badawcze można było umieścić we Wstępie pracy (byłoby to bardziej czytelne i poprawne od strony metodologicznej). Przykładowo Autorka wskazuje (s. 33), że: „(...) z całą pewnością należy postawić tezę, że aktywność państwa, w realizowaniu zadań dotyczących polityki mieszkaniowej, powinna zostać zachowana nawet w najbardziej rozwiniętych gospodarkach rynkowych, ponieważ właśnie takie gospodarstwa pozwalają uwypuklić różnice wyrażające się w podziale społeczeństwa na klasy bogate i klasy biedne”.

Autorka stawia także w pracy interesujące pytania badawcze (s. 34): „(...) czy mieszkanie stanowi dobro konsumpcyjne, które powinno być dystrybuowane zgodnie z zasadami wolnego rynku, czy też ze względu na pełnione przez nie funkcje społeczne jest ono dobrem szczególnym”.

Tak postawione tezy, cele i pytania badawcze niewątpliwie wskazują na charakter naukowy recenzowanej pracy doktorskiej a nie tylko na „komentarz” do najnowszych zmian legislacyjnych w omawianym zakresie.

II. Układ treści

1. Układ pracy doktorskiej jest co do zasady prawidłowy i logicznie skonstruowany. Został podporządkowany wskazanemu tematowi, podejmowanym problemom badawczym i założonym celom badawczym. Odpowiada kolejności dokonywanej analizy prowadząc od rozważań ogólnych do bardziej szczegółowych.

Struktura rozprawy obejmuje (oprócz poprawnie sporządzonego „Wykazu skrótów, „Wstępu” i „Zakończenia”) 6 rozdziałów merytorycznych. Recenzowaną rozprawę doktorską zamyka poprawnie sporządzone Zakończenie oraz Bibliografia (nie wyodrębniona jednak w Spisie treści).

W rozdziale I autorka opisuje przegląd współczesnych koncepcji budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Rozdział II poświęcony jest zagadnieniu, które dotyczy dobra rodziny oraz przeciwdziałania bezdomności. Rozdział III został poświęcony tematyce zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w ujęciu zasady sprawiedliwości społecznej w publicznym porządku prawnym związanym z działaniem władzy publicznej w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli ze szczególnym uwzględnieniem kwestii prawa do posiadania samodzielnego mieszkania, które uznane zostało za jedno z podstawowych praw człowieka. Rozdział IV dotyczy zadań samorządu terytorialnego w zakresie wspierania budownictwa mieszkaniowego ze szczególnym uwzględnieniem wdrażania polityki mieszkaniowej państwa przez samorząd terytorialny. W rozdziale V omówiona została tematyka związana z działalnością TBS (SIM) jako jedną z form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez Państwo. W ostatnim VI rozdziale Autorka skupiła się głównie na pozytywnych elementach oddziaływania społecznego w zakresie wspierania obywateli w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych przez władze publiczne omawiając przy tym szczegółowo legalną definicję bezdomności. Rozdział przedstawia również uwagi de lege ferenda odnośnie do zmian w przepisach prawa. Bardzo dobrym rozwiązaniem jest to, że każdy z rozdziałów zakończony jest podsumowaniem całości rozważań w nim podejmowanych. Znacznie ułatwia to poznanie poglądów Autorki na omawiane zagadnienia prawne i prowadzi do większej „czytelności” rozprawy.

2. Można przyjąć, że układ treści rozprawy doktorskiej jest poprawny i zasługuje na pozytywną ocenę. Autorka zastosowała zatem logiczną metodę dedukcyjną mającą na celu dojście do określonego wniosku na podstawie założonego wcześniej zbioru

przesłanek. Istotą takiego podejścia jest przechodzenie we wnioskowaniu od „ogółu do szczegółu”. W „Zakończeniu” zostały przedstawione wnioski szczegółowe płynące z poszczególnych rozdziałów i wnioski o charakterze ogólnym (choć samo „Zakończenie” w początkowej fazie ma bardziej charakter „wstępu” niż „podsumowania”).

III. Metodologia i dobór źródeł

1. W recenzowanej rozprawie prawidłowo zostały wykorzystywane podstawowe metody badawcze powszechnie wykorzystywane w naukach prawnych. Praca napisana została głównie metodą formalno – dogmatyczną oraz metodą prawnohistoryczną. Korzystanie przez Autorkę ze wskazanych metod badawczych było, z punktu widzenia założonego celu rozprawy, poprawne i w pełni zasadne. Jednakże praca byłaby o wiele bardziej wartościowa, gdyby Autorka skorzystała również z metody prawnoporównawczej (tj. wskazała np. na inne modele prawne państw trzecich w zakresie omawianej problematyki).

2. Dobór źródeł wykorzystanych w rozprawie i ich podział jest zasadniczo prawidłowy. Bibliografia zawiera wykaz najważniejszych pozycji z zakresu prezentowanej problematyki. Generalnie stwierdzić należy, iż dobór źródeł i ich wykorzystanie było właściwe i zasadne dla tego typu prac badawczych. Autorka dokonała również prawidłowej selekcji szerokiego materiału badawczego i wybrała, co do zasady, właściwe dla tematu opracowania i źródła. Bibliografia zawiera ich sporą ilość. Składają się na nie między innymi akty prawne, dokumenty i materiały źródłowe oraz monografie, opracowania i artykuły, studia. Zasadnie wskazano również na orzecznictwo sądów polskich.

IV. Uwagi szczegółowe

1. Recenzowana rozprawa stanowi oryginalną próbę rozwiązania problemu naukowego, co jest warunkiem uznania jej za pracę doktorską. Ma nowatorski charakter oraz niewątpliwie dotyczy bardzo ważnych i niezwykle aktualnych zagadnień postrzeganych zarówno od strony teoretycznej jak i (a może zwłaszcza)

praktycznej. Generalnie, już sama decyzja i wybór na rozprawę doktorską takiego tematu (a co za tym idzie tytułu pracy) zasługuje na uznanie i akceptację.

2. Praca jest napisana, co do zasady, poprawnym, bardzo klarownym językiem prawniczym. Autorka zwraca uwagę na następujące (tj. subiektywnie wybrane przez recenzenta) problemy prawne i praktyczne w zakresie:

a) tego, że mieszkanie pełni zarówno funkcję społeczną, jak również ekonomiczną;

b) problemu deficytu mieszkań w Polsce i braku spójnej polityki mieszkaniowej;

c) realizowanego obecnie programu „Mieszkanie Plus” jako „optymalnego rozwiązania trudnej kwestii deficytu mieszkań dla polskich rodzin” (s. 58); w tym kontekście zasadne byłoby zwrócenie uwagi na konsekwencje ekonomiczne i prawne tego programu (np. w zakresie lawinowego w ostatnim okresie wzrostu cen mieszkań);

d) tego, że „(...) większość obecnych najemców nie ma pełnej świadomości w jakim podmiocie zamieszkuje. Wpłata partycypacji w kosztach budowy oraz kaucji zabezpieczających należności czynszowe nie daje prawa własności do lokalu mieszkalnego, a jedynie prawa wynikające z umowy najmu” (s. 104); partycypacja stanowi jedynie udział w kosztach budowy i nie stanowi udziału we własności lokalu; „(...) Nieświadomość ludzi o mieszkaniu w systemie TBS nadal budzi wiele emocji związanych z opłatami czynszowymi oraz całym mechanizmem działania Towarzystw Budownictwa Społecznego co prowadzi do wielu konfliktowych sytuacji z najemcami oraz petentami. Większość najemców oczekuje odpowiedzi jaka kwota kredytu została już przez nich spłacona mimo, iż żaden z najemców nie podpisał umowy kredytowej. Kredyt na budowę został zaciągnięty przez Towarzystwo Budownictwa Społecznego na budowę zasobów mieszkaniowych. Najemca partycypuje w kosztach tej budowy poprzez wpłatę kwoty partycypacji w kosztach tejże budowy” (s. 104);

e) różnicę w zakresie instytucji najmu i partycypacji i związane z tym skutki prawne (s. 105); pamiętać bowiem trzeba, że umowa najmu niewyodrębnionego prawnie lokalu mieszkalnego, przewidziana jako sposób udostępnienia lokali należących do TBS ich mieszkańcom nie czyni z najemców „właścicieli nieruchomości” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 11 maja 2017 r., sygn. akt I SA/Wr 1366/16);

f) tego, że zgodnie z krajowym rejestrem sądowym SIM (dawniej TBS) jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, co oznacza, iż wszelkie kwestie nadzoru wykonywane są w oparciu o przepisy Kodeksu spółek handlowych (s. 191);

g) regulacji prawnych dotyczących ustalania wysokości czynszu w zasobach SIM (s. 191 i nast.) oraz zasad wsparcia Banku Gospodarstwa Krajowego w pozyskaniu środków na budowę SIM (s. 204).

Zdecydowanie najlepszy i najbardziej autorski fragment pracy zawarty jest w Rozdziale VI w pkt 6.5 zatytułowanym: „Uwagi *de lege ferenda* w zakresie możliwości poprawy skuteczności realizacji celów publicznych przez administrację publiczną w zakresie wspierania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli w formie SIM (dawniej TBS)”. To właśnie w tym miejscu Autorka wskazuje na własne uwagi odnośnie do zagadnień teoretycznych jak i praktycznych prezentowanych w pracy. Zasadnie twierdzi, że SIM to obecnie „niedookreślony twór prawny”, który trudno jednoznacznie sklasyfikować. Nie można określać go mianem spółdzielni mieszkaniowej, mieszkania socjalnego czy komunalnego, a tym bardziej wspominać w jego kontekście o własności. Zdaniem Autorki, jeżeli doszłoby do wprowadzenia zmiany polegającej na zniesieniu wpłaty partycypacji w kosztach budowy, automatycznie spowodowałoby to poszerzenie kręgu osób, szczególnie młodych, którym daje się możliwość uzyskania lokalu mieszkalnego, co z kolei wiąże się z możliwością otrzymania pracy (i odwrotnie ma pracę a nie ma lokalu). Wynajem lokalu w SIM, stanowiłby świetne rozwiązanie, ponieważ nie każdego zainteresowanego nabyciem lokalu w systemie SIM stać na wpłatę partycypacji, często jest dla potencjalnego nabywcy koszt, który wiąże się z komercyjnym kredytem w banku. Inne uwagi Autorki są równie ciekawe i warte merytorycznej polemiki (np. w zakresie bezzwrotnej kaucji, która stanowić mogłaby dwunastokrotność czynszu).

3. Recenzowana praca posiada jednak również uchybienia. Jest to zupełnie oczywiste, gdyż nie istnieją „w przyrodzie” prace doktorskie bez żadnych uchybień formalnych czy też merytorycznych. Tym bardziej, że są to „uchybienia” subiektywnie dostrzeżone przez recenzenta. Wskazane poniżej uchybienia techniczno-stylistyczne, merytoryczne i pewne braki pracy, w żadnym stopniu nie umniejszają jednak pozytywnej oceny recenzowanej rozprawy doktorskiej. Podstawowe mankamenty pracy, można przedstawić w następujący sposób:

a) zawarte w pracy różne dane statystyczne powinny być jak najnowsze; niezrozumiałe jest to, aby w pracy doktorskiej z końca 2023 r. przedstawiać dane statystyczne z 2016 r. (s. 35) lub raporty z 2012 r. (s. 36) albo informację o budynkach wniesionych przez deweloperów w 2017 r. (s. 137); niestety praca nie zawiera żadnych najnowszych danych statystycznych w analizowanym zakresie (a byłoby to niezwykle interesujące);

b) w pracy zawartych jest zbyt wiele opisów niezwiązanych bezpośrednio z omawianą tematyką (np. s. 40-46; s. 59-71, s. 136 i nast.); czy też zbyt szeroko wskazano koncepcje różnych ważnych Autorów, ale bez żadnego komentarza lub odniesienia do innych funkcjonujących w doktrynie koncepcji (np. s. 72, s. 114, s. 119, s. 217);

c) w pracy widoczne są niedociągnięcia lub błędy formalne: niejednolicie cytowana Konstytucja (tj. raz cytowana jako Konstytucja, później jako Konstytucja RP, czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej); błędnie sporządzone przypisy dolne (np. w zakresie cytowania tej samej publikacji i tych samych stron z tejże publikacji: zob. przypis 162, 163, 164, 263, 265, 270, 272, 275, 282, 456, 457, 458, 461, 466 i wiele innych); brak numerów stron w cytowanych publikacjach (np. przypis 152 i wiele innych); braki w publikatorach (np. przypis 36,37); brak podania źródeł informacji; np. w zakresie ilości TBS/SIM w Polsce – s. 101; pełne imiona w przypisach dolnych (np. przypis 373); błędy stylistyczne – np. w art. 2 Konstytucji „czytamy” (s. 131); niepotrzebne cytowanie w tzw. tekście głównym rozprawy sygnatur orzeczeń sądowych (s. 201) zamiast w przypisie dolnym;

d) niezasadny jest sam tytuł rozdziału V, gdyż brzmi on prawie tak samo jak tytuł całej recenzowanej rozprawy; w takiej sytuacji powstaje bowiem pytanie, po co jest w pracy doktorskiej 5 dodatkowych rozdziałów, jeżeli istota pracy zawarta została w rozdziale V?;

e) zupełnie nieczytelny i „sprawozdawczy” charakter ma część rozdziału V opisujący w sposób dosłowny najnowsze zmiany legislacyjne zawarte w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (s. 175-189); zabieg taki nie powinien mieć miejsca w pracy doktorskiej; jest niepotrzebny, „zaciemniający” obraz rozprawy doktorskiej, która ma być opracowaniem naukowym a nie sprawozdaniem z procesu legislacyjnego (i to bez żadnego komentarza); dopiero ostatni akapit jest ważnym komentarzem Autorki, wskazującym na to, że: „(...) ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie

istotnych zmian w stosunku do przepisów regulujących dotychczasową działalność TBS-ów, przyjmując je jako bazę dla regulacji odnoszących się do SIM”;

f) z pewnym niedosytem należy przyjąć to, że analizowana praca w ogóle nie porusza wątków podatkowych czy szerzej finansowych, związanych z analizowaną problematyką;

g) w pracy nie ma również w odpowiedni sposób omówionych problemów związanych np. z możliwością zbycia (szerzej: dopuszczalnością) przez TBS (SIM) nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, w którym znajdują się wynajmowane lokale mieszkalne (por. postanowienie SN z 29 czerwca 2021 r., sygn. akt III CSK 235/20) lub możliwością zbycia osobie fizycznej budynku wielomieszaniowego z lokalami na wynajem, w celu przeznaczenia uzyskanych środków na budowę innego budynku (por. wyrok SA w Gdańsku z 30 sierpnia 2016 r., sygn. akt V ACa 21/16).

V. Konkluzja

1. Rozprawa doktorska mgr Igi Lalak zatytułowana „*Spółeczna inicjatywa mieszkaniowa jako prawna forma zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli przez państwo*”, pomimo wskazanych uchybień i niedociągnięć, spełnia podstawowe wymagania stawiane pracom doktorskim wynikające między innymi z ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. nr 65, poz. 595 ze zm.). Stanowi oryginalne rozwiązanie aktualnego problemu naukowego. Analiza pracy skłania do konkluzji, że Autorka wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie szeroko pojętego prawa administracyjnego na akceptowalnym poziomie merytorycznym. Poruszane w rozprawie wątki, własne opinie i komentarze oraz poprawność analitycznego formułowania wypowiedzi wskazują na to, że Doktorantka posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

2. W związku z powyższym wnoszę o przyjęcie recenzowanej pracy jako rozprawy doktorskiej i rekomenduję o dopuszczenie mgr Igi Lalak do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Prof. dr hab. Artur Kuś