

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

TADEUSZ MARKOWSKI
DOMINIK DRZAZGA
DOROTA SIKORA-FERNANDEZ
LIDIA GROEGER
JUSTYNA DANIELEWICZ

RAPORT W SPRAWIE
POLITYKI MIESZKANIOWEJ PAŃSTWA
(Report on State Housing Policies)

STUDIA
TOM CLXXXV



WARSZAWA 2018

POLSKA AKADEMIA NAUK
KOMITET PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Rada Redakcyjna

Tadeusz Markowski (Uniwersytet Łódzki) przewodniczący, Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) zastępca przewodniczącego, Sergiej Bortnyk (Taras Shevchenko National University of Kyiv), Paweł Churski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu), Magdalena Górczyńska (Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), Department Urban Development and Mobility), Jianxiang Huang (Faculty of Architecture, The University of Hong Kong), Andrzej Klasik (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach), Wioletta Kamińska (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), Tadeusz Kudłacz (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie), Tadeusz Marszał (Uniwersytet Łódzki), Eduardo José Rocha Medeiros (Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa), Gabor Pirisi (Faculty of Sciences University of Pécs), Jan Sucháček (VŠB – Technical University of Ostrava), Kamila Tabaka Simon (Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université de Grenoble Alpes), Janusz Zaleski (Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej)

Redakcja Wydawnictw

Tadeusz Markowski (redaktor naczelny), Paulina Legutko-Kobus (zastępca redaktora naczelnego), Ewa Ryżlak (sekretarz redakcji)

Adres Redakcji

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki,
piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75; e-mail: kpzk@pan.pl

Recenzent: Mariusz Sokołowicz

Redaktor statystyczny: Dominika Rogalińska

© Copyright by Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN
Warszawa 2018

ISBN: ISBN: 978-83-63563-57-8

Druk publikacji współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach
Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020

Zgłoszenie artykułu do czasopisma jest jednoznaczne z wyrażeniem zgody
na opublikowanie w wersji papierowej i elektronicznej

Spis treści

Contents

Abstract	5
Wprowadzenie	6
<i>Introduction</i>	
1. Typologia zasobów mieszkaniowych (terminologia)	8
<i>Typology of Housing Resources (Terminology)</i>	
2. Cele polityki mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym	13
<i>Objectives of Housing Policy in the Theoretical Perspective</i>	
3. Instrumenty polityki mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym	14
<i>Housing Policy Instruments in Theoretical Terms</i>	
4. Istota polityki mieszkaniowej	18
<i>The Essence of Housing Policy</i>	
4.1. Polityka mieszkaniowa jako część ogólnej polityki rozwoju	19
<i>Housing Policy as Part of a General Development Policy</i>	
4.2. Polityka mieszkaniowa a polityka przestrzenna	20
<i>Housing Policy and Spatial Policy</i>	
4.3. Polityka mieszkaniowa a polityka społeczna w zakresie rewitalizacji oraz przeciwdziałania wykluczeniu	22
<i>Housing Policy and Social Policy in the Field of Revitalization and Counteracting Exclusion</i>	
4.4. Polityka mieszkaniowa a polityka względem (wspierania) rynku pracy	22
<i>Housing Policy and Policy towards (Supporting) the Labor Market</i>	
4.5 Polityka mieszkaniowa a polityka ochrony środowiska	23
<i>Housing Policy and Environmental Policy</i>	
4.6. Polityka mieszkaniowa centralna a lokalna	25
<i>Central and Local Housing Policy</i>	
5. Gmina i jej formalne kompetencje w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi	25
<i>The Commune and Its Formal Competences in the Field of Housing Resources Management</i>	
6. Diagnoza stanu mieszkalnictwa w Polsce na tle innych państw. Wyzwania dla polityki mieszkaniowej	27
<i>Diagnosis of Housing Condition in Poland Compared to other Countries. Challenges for Housing Policy</i>	

7. Diagnoza stanu mieszkalnictwa w Polsce w latach 2005-2016	35
<i>Diagnosis of Housing Condition in Poland in 2005-2016</i>	
8. Ocena polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r. na poziomie centralnym	40
<i>Evaluation of Housing Policy in Poland after 1989 at the Central Level</i>	
8.1. Programy mieszkaniowe realizowane przed rokiem 2018	40
<i>Housing Programs Implemented before 2018</i>	
8.2. Uwagi do specustawy mieszkaniowej „Lex Deweloper” jako instrumentu wspierającego realizację programu rządowego Mieszkanie Plus	50
<i>Comments on the Housing Plan „Lex Developer” as an Instrument Supporting the Implementation of the Government Program Housing Plus</i>	
8.2.1. Rola planowania w ustalaniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych	50
<i>The Role of Planning in Determining the Location of Housing Investments</i>	
8.2.2. Uwagi ogólne do specustawy „Lex Deweloper”	51
<i>General Remarks to the „Lex Developer” Act</i>	
8.2.3. Uwagi szczegółowe do ustawy „Lex Deweloper”	54
<i>Specific Comments to the „Lex Developer” Act</i>	
8.2.4. Uwagi końcowe, wnioski i rekomendacje w odniesieniu do ustawy „Lex Deweloper”	56
<i>Final Remarks, Conclusions and Recommendations with Reference to the „Lex Developer” Act</i>	
9. Ocena funkcjonowania lokalnej (gminnej) polityki mieszkaniowej po 1989 r.	59
<i>Assessment of the Local (Municipal) Housing Policy after 1989</i>	
10. Proponowane cele i instrumenty polityki mieszkaniowej	61
<i>Proposed Goals and Instruments of Housing Policy</i>	
11. Rekomendowane szczegółowe kierunki działań	65
<i>Recommended Detailed Directions of Activities</i>	
Literatura	70
<i>Literature</i>	
Informacje o Autorach	72
<i>Notes on Authors</i>	

Abstract

Abstract: Report on State Housing Policies. The need for a dwelling is one of the basic needs of every human being. The housing policy, which belongs to one of the pillars of the social policy of the state, is responsible for satisfying this need. It is carried both at the central and local level. The report aims to show the evolution of this policy in Poland from 1989, when the burden of providing housing to the society was largely shifted to the private sector, to the present times, when the state is starting to take action to solve the problem of housing shortages for the less prosperous part of society. First, housing resources are characterized in terms of their ownership and function. Then, the housing policy, its objectives and instruments are described in theoretical terms. The competences of communes in the field of housing economy are characterised in further part. The diagnosis of housing condition in Poland is presented in the regional context and compared to other countries. The last parts of the report deal with the assessment of housing policy in Poland after 1989 on the national and local level. Based on this assessment, recommendations have been made regarding the directions of activities at the local and supra-local level in the area of improving the condition of housing in Poland. Special emphasis in recommendations is placed on the need for an integrated approach to the implementation of housing policy.

Keywords: Housing, housing affordability, housing externalities, housing needs, housing policy.

Wprowadzenie

Mieszkanie jest podstawowym dobrem człowieka, spełniającym funkcje: ekonomiczną, socjalizacyjną¹, społeczną. Mieszkanie decyduje o materialnych i społecznych warunkach, w których żyje człowiek, pośrednio ma duże znaczenie przy ocenie jakości życia, decyzjach prokreacyjnych, mobilności przestrzennej mieszkańców, kreatywności i wydajności w pracy *etc.* Sposób zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych istotnie wpływa na możliwość budowania kapitału społecznego, podnosi poziom zaufania społecznego oraz zapewnia zdrowie i ogólny dobrobyt. Podejmowanie działań zmierzających do ułatwienia społeczeństwu dostępu do mieszkania jest przedmiotem złożonego współdziałania w kilku płaszczyznach: społecznej, ekonomicznej oraz finansowej.

Kwestia prawa dostępu do mieszkań jest na tyle istotna, że została zapisana zarówno w Konstytucji z 1997 r, jak i w umowach międzynarodowych, takich jak choćby *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* [1948], czy *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* [1966]. Dokumenty te wyraźnie wskazują, że człowiek ma prawo do takiego życia, które zapewnia mu odpowiedni poziom zdrowia i dobrobytu, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie. Dodatkowo Konstytucja RP wskazuje, że władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli przez takie działania, jak:

- przeciwdziałanie bezdomności,
- wspieranie budownictwa socjalnego,
- popieranie działań obywateli zmierzających do posiadania własnego mieszkania.

We wszystkich demokratycznych krajach gospodarki rynkowej, bogatych i biednych, specyfika potrzeb mieszkaniowych, poziom zamożności, planowana strategia gospodarcza i społeczna decydują o kształcie prowadzonej w danym kraju polityki mieszkaniowej. Biorąc pod uwagę rolę i funkcję mieszkania w rozwoju społeczno-gospodarczym należy wyjść poza wąskie pojmowanie polityki mieszkaniowej, jako instrumentu jedynie ułatwiającego dostęp do zasobów mieszkaniowych, na rzecz szerszego, zintegrowanego podejścia, w którym polityka mieszkaniowa staje się systemem oddziałującym na rozwój całego społeczeństwa oraz procesy gospodarcze. Oznacza to wielowymiarowe zdefiniowanie celów tej polityki, realizowanych przez dostępne zasoby mieszkaniowe.

¹ Rozumiane jako włączenie społeczne.

Polityka mieszkaniowa, należy do polityk mikroekonomicznych i jest jednym z filarów polityki społecznej państwa, prowadzonej zarówno przez władze szczebla krajowego, jak i władze lokalne. Przedmiotem jej zainteresowania są warunki mieszkaniowe, składające się na warunki bytowe danego społeczeństwa. Andrzejewski [1979: 25] definiuje politykę mieszkaniową w dwóch wymiarach. Pierwszy z nich, pragmatyczny, charakteryzowany jest przez kierunki i metody działania państwa lub jego organów w kwestii mieszkaniowej. Jej charakter zależy zatem nie tylko od istniejących potrzeb mieszkaniowych, ale także ustroju państwa oraz poziomu jego rozwoju społeczno-ekonomicznego. W tym ujęciu polityka mieszkaniowa oznacza konkretne programy realizowane w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności. Drugi wymiar związany jest z celami oraz instrumentami oddziaływania na układ stosunków mieszkaniowych w aspekcie ekonomicznym, społecznym i technicznym.

Skuteczna interwencja państwa w sektor mieszkaniowy jest możliwa przy posiadaniu pełnej informacji dotyczącej funkcjonowania rynku mieszkaniowego, jakości zasobów, cen transakcyjnych dotyczących kupna-sprzedaży oraz wynajmu mieszkań, zaległości czynszowych, liczby pustostanów czy kosztów kredytów hipotecznych w wymiarze lokalnym i krajowym. W przypadku jej braku pojawiają się niekorzyści w postaci błędnego formułowania celów polityki mieszkaniowej, pogłębiania potencjalnych istniejących kryzysów oraz wzrostu kosztów transakcyjnych, co prowadzi do dalszego spadku efektywności w sektorze mieszkaniowym [Lis 2015]. Polityka mieszkaniowa w społecznej gospodarce rynkowej musi opierać się na kluczowej roli rynku nieruchomości w zaspokajaniu potrzeb z pełną świadomością jego strukturalnych ułomności i z czytelnym nastawieniem ze strony państwa na jego właściwe regulowanie – usuwanie największych barier zgodnie z czytelnie zdefiniowanym interesem publicznym. Jest to niezmiernie trudne w polskich warunkach obciążonych zaszłościami historycznymi, jak i zdewastowanym systemem regulacji w sferze gospodarowania przestrzenią oraz systemu planowania przestrzennego. Dlatego uproszczone oceny sytuacji mieszkaniowej w Polsce i próby rozwiązania „problemów” mogą się okazać nieskuteczne. Dlatego też w sytuacji populistycznych propozycji rozwiązania „głodu mieszkaniowego”, KPZK PAN podjął niezależną próbę prorynkowego spojrzenia na sytuację mieszkaniową w Polsce i na tym tle zaproponował kierunkowe rekomendacje wobec publicznej polityki mieszkaniowej.

Prezentowany raport został opracowany podczas roboczych spotkań naukowych przeprowadzonych przez zespół z Uniwersytetu Łódzkiego w latach 2016-2018, a także na podstawie wyników dwóch dyskusji seminaryjnych:

1. Dyskusji seminaryjnej w ramach Posiedzenia Plenarnego Komitetu Przemysłowego Zagospodarowania Kraju PAN, podczas której zaprezentowano założenia *Stanowiska KPZK PAN w sprawie polityki mieszkaniowej Państwa* przez Zespół ekspertów z Uniwersytetu Łódzkiego (czerwiec 2016 r.).
2. Dyskusji seminaryjnej nt. stanowiska w sprawie polityki mieszkaniowej państwa (projekt roboczy), w ramach posiedzenia Rady Towarzystwa Urbanistów Polskich (lipiec 2016 r.).

Raport podzielony jest na 11 sekcji. W pierwszej kolejności scharakteryzowano zasoby mieszkaniowe pod względem formy własności oraz ich funkcji. Następnie opisano politykę mieszkaniową, jej cele i instrumenty w ujęciu teoretycznym. W dalszych częściach dokonano charakterystyki kompetencji gmin w zakresie gospodarki mieszkaniowej oraz diagnozy stanu mieszkalnictwa w Polsce na tle innych państw oraz w ujęciu regionalnym. Ostatnie części raportu dotyczą oceny polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r. w ujęciu krajowym i lokalnym oraz rekomendacji kierunków działań na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym w zakresie poprawy stanu mieszkalnictwa w Polsce.

1. Typologia zasobów mieszkaniowych (terminologia)

Mieszkanie zostało w wyczerpujący sposób zdefiniowane przez Główny Urząd Statystyczny jako lokal składający się z jednej lub kilku izb łącznie z pomieszczeniami pomocniczymi, wybudowany do celów mieszkalnych [Gospodarka mieszkaniowa... 2017]. Za pomieszczenia pomocnicze uznaje się łazienkę, przedpokój, ustęp, spiżarnię lub inne pomieszczenia w obrębie mieszkania służące potrzebom mieszkalnemu i gospodarczym mieszkańców. Lokal taki musi być konstrukcyjnie wydzielony trwałymi ścianami, posiadać niezależne wejście z klatki schodowej lub korytarza. Definicja ta jest tożsama z przepisami prawa budowlanego, według których za mieszkanie uznaje się zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiającą stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego [Rozporządzenie... 2002]. *Ustawa o własności lokali* charakteryzuje mieszkanie jako wydzieloną trwałymi ścianami w obrębie budynku izbę lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych [Ustawa... 1994].

Zasoby mieszkaniowe definiowane są podobnie w przepisach prawnych i opracowaniach statystycznych. Główny Urząd Statystyczny określa zasoby mieszkaniowe jako ogół mieszkań zamieszkanymi i niezamieszkanymi znajdujących się w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych [*Gospodarka mieszkaniowa...* 2017]. W przepisach podatkowych [*Ustawa...* 1992] z kolei przez zasoby te należy rozumieć nie tylko lokale mieszkalne, ale także pozostałe pomieszczenia i urządzenia, które wchodzi w skład budynku mieszkalnego lub znajdują się poza nim, a których istnienie jest niezbędne dla prawidłowego korzystania z mieszkań oraz ułatwiające im dostęp do budynku mieszkalnego.

W praktyce wskazuje się różne rodzaje zasobów mieszkaniowych w zależności od formy własności. Do publicznych zasobów mieszkaniowych zaliczają się mieszkania należące do gmin, innych jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa. Mieszkania gminne i powiatowe stanowią zasób mieszkań komunalnych, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców wspólnoty samorządowej. Zasoby mieszkaniowe Skarbu Państwa to mieszkania znajdujące się w zasobie Agencji Mienia Wojskowego oraz Agencji Nieruchomości Rolnych znajdujące się w zarządzie organów władzy państwowej. Spółdzielcze zasoby mieszkaniowe to mieszkania znajdujące się w budynkach należących w całości lub części do spółdzielni mieszkaniowych oraz zajmowane na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego (mieszkania spółdzielcze własnościowe) lub na podstawie stosunku najmu (mieszkania spółdzielcze lokatorskie) [*Ustawa...* 2000]. Za mieszkania towarzystw budownictwa społecznego uznaje się mieszkania należące do podmiotu mającego w swojej nazwie wyrazy „Towarzystwo Budownictwa Społecznego” lub skrót „TBS” niezależnie od partycypowania w kosztach budowy innego podmiotu [*Ustawa...* 1995]. Mieszkania należące do osób fizycznych mogą być realizowane w ramach budownictwa indywidualnego lub znajdować się we wspólnotach mieszkaniowych powstałych na mocy *Ustawy o własności lokali* [*Ustawa...* 1994]. Wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale (mieszkalne i użytkowe) wchodzi w skład danej nieruchomości. Mieszkania należące do innych podmiotów, na sprzedaż lub wynajem (nie sprzedane osobom fizycznym), najczęściej stanowią własność deweloperów, stowarzyszeń, fundacji, partii politycznych, związków zawodowych, kościołów i związków wyznaniowych, itp.

Stosowana w polityce mieszkaniowej typologia zasobów mieszkaniowych powinna opierać się przede wszystkim na pełnionych przez nie funkcjach. Forma własności jest sprawą wtórną, ponieważ każda forma własności może – potencjalnie – pełnić wielorakie funkcje (np.: ekonomiczną, socjalną, ochronną, noclegową). Proponowaną **typologię zasobów mieszkaniowych**

Tabela 1

Powiązanie form własności i funkcji mieszkań

Formy własności	Przeznaczenie mieszkania – funkcje			
	samozaspokojenie potrzeby mieszkaniowej	ekonomiczna (zarobkowa/ inwestycyjna)	socjalna	ochronna
Prywatne	x	x	x	
Skarbu Państwa	x	x	x	x
Komunalne	x		x	x
Spółdzielcze	x	x	x	
Inne formy własności grupowej (np. TBS, wspólnoty mieszkaniowe)	x	x		

Źródło: Opracowanie własne.

w **ujęciu funkcjonalnym**, w powiązaniu z kwestią własności budynków i lokali mieszkalnych – przedstawiono w tab. 1.

Zaproponowanie powyższego ujęcia (tab. 1) wynika z tego, że polityka mieszkaniowa, w zależności od zidentyfikowanych problemów i zaistniałych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych, powinna być nakierowana na wspieranie w sektorze mieszkalnictwa określonych funkcji – i tak np. w odniesieniu do funkcji społecznej oznacza to: zapewnienie mieszkań wszystkim grupom społecznym przez zwiększanie dostępności mieszkań na wynajem, zwiększanie dostępności mieszkań dla osób o niskich dochodach itd., a nie rozwijanie takiej czy innej formy własności zasobów.

Obecnie społeczna/socjalna funkcja zasobów mieszkaniowych realizowana jest w Polsce wyłącznie na kryterium własnościowym. Funkcję taką pełnią mieszkania socjalne, wchodzące w zasadzie zawsze w skład zasobów gminnych. Tymczasem mieszkalnictwo społeczne definiowane jest w krajach europejskich jako ta część sektora mieszkaniowego, która korzysta ze środków publicznych (budżetu centralnego i lokalnego). W praktyce zatem oznacza to redystrybucję dochodów na rzecz wspomaganie wzrostu konsumpcji usług mieszkaniowych przez słabe ekonomicznie grupy ludności [Cesarski 2017: 95-106]. Bez znaczenia pozostawać powinna forma własności takich zasobów. Praktyka europejska wykształciła dwa modele mieszkalnictwa społecznego – model masowy (*mass, universalist model of social housing*) oraz model rezydualny (*residual model of social housing*). Pierwszy z nich oznacza podejmowanie szerokich działań wspierających zintegrowaną, wielorodzinną zabudowę mieszkaniową dla osób najsłabszych ekonomicznie. Drugi wiąże się

ze subsydiowaniem osiedli czynszowych, gdzie investorem najczęściej są samorządy, spółdzielnie lub osoby prywatne [Cesarski 2009: 39-49].

Należy zwrócić uwagę, że **mieszkanie – w zależności od stopnia rozwoju rynku nieruchomości mieszkalnych i zakresu oraz charakteru interwencji państwa w ten rynek – może być zarówno dobrem o charakterze prywatnym, jak i dobrem mieszanym (quasi-publicznym).**

Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych przejawia się w złożonej i różnorodnej formie, zarówno w fazie (procesie) budowy, wymiany rynkowej zasobów, jak i ich użytkowania. Ponadto **proces zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest nierozzerwalnie związany z generowaniem efektów zewnętrznych o charakterze społecznym.** Te dwie cechy narzucają konieczność publicznej interwencji w wielu wymiarach (ekonomicznym, społecznym, przestrzennym).

Mieszkanie o charakterze **dobra prywatnego** ma, jako takie, rywalizacyjny oraz wykluczający charakter oraz przynosi jego właścicielowi określone korzyści (np. materialno-bytowe – wynikające z zajmowania lokalu, lub finansowe – wynikające z jego wynajmu osobom trzecim). Cechy mieszkania jako specyficznego **dobra quasi-publicznego** możemy rozpatrywać dla potrzeb polityki w ujęciu rzeczowym (produktowym) i w ujęciu ekonomiczno-społecznym.

Mieszkania (zasoby mieszkaniowe) w określonych sytuacjach „nabierają” charakteru **dobra publicznego, jeśli potraktujemy je jako prawo obywatela do zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej.** Dzieje się tak wtedy gdy rynek, z jakiś powodów, nie zaspokaja w pełni (lub w jakimś – istotnym – zakresie) potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Wtedy jako dobro publiczne mieszkanie staje się przedmiotem interwencji państwa. Interwencja ta, może przybierać różne formy:

- a) Zasoby mieszkaniowe są nieodpłatnie lub tylko za częściową odpłatnością tworzone, dostarczane i rozdzielane osobom potrzebującym przez władze i instytucje publiczne. Należy jednak zwrócić uwagę, że nawet w sytuacji takiej gdy państwo zapewnia najuboższym lokale socjalne, ochronne lub udostępnia potrzebującym schronienie w postaci noclegowni – takie mieszkania (lokale) nie mają w pełni publicznego charakteru (tzn. nie spełniają do końca kryteriów „czystego” dobra publicznego) są **dobrem o charakterze mieszanym (quasi-publicznym)**; wynika to z tego, że zazwyczaj występuje jednak jakaś forma rywalizacji i konkurencji między osobami potrzebującymi mieszkania o możliwość użytkowania tego rodzaju zasobów udostępnianych przez państwo, które ma ograniczone możliwości finansowe i co za tym idzie nie zapewnia ww. zasobów wszystkim potrzebującym.

- b) Interwencja państwa w sektorze mieszkalnictwa polega na tym, że rząd (władze centralne) i/lub władze lokalne wprowadzają różnorodne regulacje służące zwiększaniu dostępności mieszkań, obejmując tworzonymi przywilejami, określone (na podstawie pewnych kryteriów) grupy społeczeństwa; przywileje te polegają zwykle, na:
- ustaleniu maksymalnej wysokości czynszów w określonych rodzajach zasobów mieszkalnych mając na uwadze interesy lokatorów;
 - dofinansowywaniu czynszów płaconych przez osoby o niskich dochodach za zajmowane lokale mieszkalne np. w postaci przyznawania/wypłacania dodatków mieszkaniowych;
 - tworzeniu korzystniejszych niż oferowane przez rynek, możliwości sfinansowania zakupu mieszkania i/lub budowy domu mieszkalnego przez osoby prywatne;
 - i in.

Również w powyższym przypadku (**b**) należy zwrócić uwagę, że tworzenie przez państwo korzystnych dla całości lub części społeczeństwa regulacji sprzyjających uzyskaniu lub użytkowaniu mieszkania po kosztach niższych niż rynkowe, czyni zasoby mieszkaniowe nie tyle dobrem publicznym co **mieszanym**, czyli takim, które w pewnym zakresie wykazuje cechy dobra rynkowego, a w pewnym publicznego – przy czym ich charakter zależny jest od specyfiki danej, konkretnej regulacji wprowadzonej przez instytucje publiczne.

- c) Państwo tworzy regulacje, których przedmiotem jest jakość zasobów mieszkaniowych – rozumiana jako zapewnienie odpowiedniego standardu technicznego, higienicznego (zdrowotnego), bytowego, socjalnego itp. budynków mieszkalnych oraz ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych pojawiających się w procesie użytkowania zasobów mieszkaniowych (różnorodne „efekty sąsiedztwa”).

Mieszkania o charakterze dobra mieszanego są więc związane z pomocą/interwencją państwa w zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Pomoc ta może mieć bardzo zróżnicowany charakter i wymiar; szczególnym jej rodzajem jest udostępnianie osobom o najniższych dochodach tzw. mieszkań socjalnych zaspokajających podstawowe potrzeby bytowe.

W krajach Unii Europejskiej mieszkania należące do samorządów lub organów z nimi powiązanych odgrywają najczęściej rolę **mieszkań socjalnych**. Organizacja Narodów Zjednoczonych definiuje **mieszkalnictwo socjalne**, jako tę część sektora mieszkaniowego, która otrzymuje od sektora publicznego różnego rodzaju subsydia oraz inne formy pomocy, w celu zmniejszenia kosztów ponoszonych przez najemców takich mieszkań [*Housing Finance...* 1998: 50].

W krajach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych mieszkania socjalne² zaliczane są do części sektora mieszkaniowego określanej mianem *subsidized housing* lub *lower – income housing*. Pierwszy termin oznacza, że sektor publiczny subsydiuje budowę przez organizacje sektora prywatnego lub sektora *non-profit* mieszkań o określonych standardach dla osób wymagających pomocy w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Subsidia mogą być również przeznaczane na dopłaty do utrzymania przez właścicieli tego typu mieszkań. Zajmują je najczęściej najemcy nie posiadający zdolności do opłacania rynkowej stawki czynszu³. Stąd drugi termin charakteryzujący mieszkalnictwo socjalne – *lower – income housing*.

2. Cele polityki mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym

Cele polityki mieszkaniowej można podzielić na dwie grupy – pod względem kryterium podażowego i kryterium popytowego. Zasadniczym celem polityki mieszkaniowej jest zapewnienie funkcjonowania rynku mieszkaniowego w obszarach efektywnej produkcji budowlanej oraz korygowanie niesprawności występujących na tym rynku. Stopień ingerencji państwa w sektor mieszkaniowy zależy w dużej mierze od doboru kryteriów sprawiedliwości, które rozstrzygają społeczny podział majątku mieszkaniowego oraz określają wielkość socjalnego zasobu mieszkaniowego.

W całym systemie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych polityka mieszkaniowa dotyczy zatem dostarczania możliwości pozyskania własnego mieszkania i utrzymania go przez grupy społeczne o zróżnicowanych dochodach. Jej cele powinny w takim przypadku być zsynchronizowane z polityką społeczną i gospodarczą.

Polityka mieszkaniowa realizowana jest na dwóch szczeblach. Z punktu widzenia podmiotów funkcjonujących w gospodarce mieszkaniowej wyróżnia się **centralne i lokalne podmioty polityki mieszkaniowej**. Podmioty centralne kreują politykę mieszkaniową w skali całego kraju. Zalicza się do nich

² Mieszkania socjalne w Polsce zostały scharakteryzowane w dalszej części raportu pt.: *Gmina i jej formalne kompetencje w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi* (rozdz. 5).

³ Najczęściej socjalne zasoby mieszkaniowe należą do organizacji *non-profit*, które są zobligowane do równoważenia ponoszonych kosztów z wpływami z czynszów oraz środkami pochodzącymi z pomocy państwowej.

rząd, ministerstwo odpowiedzialne za budownictwo i politykę mieszkaniową oraz inne organizacje związane z mieszkalnictwem. W gospodarce rynkowej przedmiotem zainteresowania państwa w obszarze polityki mieszkaniowej powinny się znaleźć:

- ochrona praw lokatorów,
- pomoc samorządom w budowie mieszkań na wynajem,
- publiczna pomoc finansowa w uzyskaniu własnych mieszkań przez gospodarstwa domowe (premie mieszkaniowe, ulgi podatkowe, gwarancje kredytowe itd.),
- zapewnienie schronienia osobom niezdolnym do rynkowego zaspokojenia swoich potrzeb.

Inną kategorią podmiotów polityki mieszkaniowej są lokalne podmioty mieszkaniowe (samorządy lokalne), realizujące niektóre założenia polityki mieszkaniowej tworzonej na szczeblu centralnym oraz kreujące tę politykę na szczeblu gminnym, dostosowując cele swojej polityki do uwarunkowań, problemów i potrzeb społeczności lokalnych.

3. Instrumenty polityki mieszkaniowej w ujęciu teoretycznym

Warunkiem *sine qua non* wykonalności zamierzeń w ramach każdej polityki publicznej, w tym mieszkaniowej, jest zapewnienie środków, mechanizmów, metod i instrumentów realizacji celów.

Instrument to układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania władzy publicznej na podmioty jej podporządkowane, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu. Instrument jest to więc układ pomagający w osiągnięciu określonego celu [Markowski 1979: 12]. Istotą stosowania instrumentów jest więc **zmiana okoliczności działania podmiotów przez odpowiednie zastosowanie instrumentów, to świadome kształtowanie relacji między jednostkami a ich otoczeniem, czyli – innymi słowy – tworzenie, zmiana lub eliminacja efektów zewnętrznych.**

W praktyce instrumenty każdej polityki publicznej to prawnie określone możliwości dostępne organizacjom publicznym (władzom rządowym i lokalnym) do sterowania pewnymi procesami, w wyniku których następuje osiągnięcie (realizacja) pewnych pożądaných efektów (celów) lub też mogą to być wielkości, za pomocą których można wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądaných sytuacji [Markowski 1978: 7]. Są to więc prawnie określone sposo-

by, jakie podmiot polityki może użyć do skłonienia innych jednostek do stosowania swych zachowań do celów tej polityki. Zastosowanie instrumentu ma wywołać reakcję zgodną z celem polityki danego podmiotu. Zakres i charakter instrumentów zależy od gestii danego podmiotu prowadzącego politykę. Nie można tworzyć instrumentów ani ich analizować bez jednoczesnego określenia, komu służą, przez kogo są stosowane i kogo dotyczą [Regulski 1988: 65].

Mając na uwadze specyfikę polityki mieszkaniowej zaproponować można klasyfikację jej instrumentów, dokonaną w ujęciu rzeczowym. Przedstawione niżej instrumenty należy rozumieć jako zbiór potencjalny, tj. taki z którego stosownie do zidentyfikowanych problemów i celów polityki można wybierać adekwatne do aktualnej sytuacji.

Instrumenty polityki mieszkaniowej – podział w ujęciu rzeczowym:

- 1) Instrumenty zmieniające okoliczności prawne i stopień administracyjnego podporządkowania podmiotów; w tej grupie wyróżnić można:
 - a) **administracyjno-prawne**, a więc uprawnienia władz administracyjnych do podejmowania autorytatywnych decyzji; do tej grupy będą się zaliczały:
 - zezwolenia na realizację inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego (np. pozwolenie na budowę),
 - zakazy (prawne) zabudowy terenów,
 - decyzje lokalizacyjne odnośnie do terenów mieszkaniowych, decyzje o sposobie zagospodarowania i zabudowy terenu,
 - regulacje czynszów za wynajem mieszkań chroniące lokatorów przed nadmiernymi podwyżkami czynszów,
 - regulacje prawne chroniące lokatorów przed eksmisją;
 - b) **prawno-własnościowe**, obejmujące regulacje prawne dotyczące przede wszystkim władania nieruchomościami; do tej grupy będą się zaliczały:
 - pozyskiwanie zasobów mieszkaniowych,
 - prywatyzacja zasobów mieszkaniowych,
 - tworzenie gminnego zasobu gruntów na potrzeby mieszkalnictwa,
 - partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie budowy mieszkań socjalnych.
- 2) Instrumenty zmieniające **finansowe** okoliczności działania, a więc kształtowanie pośrednie lub bezpośrednie kosztów działalności podmiotów budujących i/lub eksploatujących (użytkujących) mieszkania; będą do tego służyły regulacje finansowe cen sprzedaży mieszkań, opłat użytkowych, podatków od nieruchomości itp., ukierunkowane na instytucjonalne za-

angażowanie (wsparcie) państwa w rynkowym podsystemie finansowania mieszkalnictwa. Do tej grupy będą więc zaliczały się przede wszystkim:

a) **Subsydia mieszkaniowe**, takie jak np.:

- dodatki mieszkaniowe (subsydia popytowe) – świadczenia pieniężne mające na celu dofinansowanie do wydatków mieszkaniowych ponoszonych w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego, czyli – indywidualne subsydia w postaci dodatków mieszkaniowych, umożliwiające użytkowanie mieszkań o akceptowanym społecznie standardzie gospodarstwom domowym o niższych dochodach;
- obniżone ceny terenów pod budownictwo mieszkaniowe (subsydia podażowe) – instrument wspomagający zarządzanie rozwojem lokalnym, rozstrzygający wybór lokalizacji budownictwa socjalnego,
- dotacje kapitałowe – bezpośrednio dofinansowanie budownictwa socjalnego z budżetu państwa, którego beneficjentem są władze lokalne,
- subsydiowanie budowy społecznych mieszkań czynszowych dla zapewnienia grupom o niższych dochodach dostępu do tańszych mieszkań,
- pożyczki i gwarancje publiczne (subsydia podażowe) – udzielane przez fundusze mieszkaniowe, banki mieszkaniowe lub Skarb Państwa,
- przywileje podatkowe (subsydia podażowe) – zachęcające inwestorów mieszkaniowych do inwestycji w budownictwo socjalne,
- dotacje i subwencje rządowe dla samorządów na pozyskanie gruntów pod budownictwo komunalne na wynajem i tworzenie socjalnych zasobów mieszkaniowych,
- ustalenie warunków (wysokości), jakim muszą odpowiadać ceny terenów pod budownictwo mieszkaniowe w przypadku wniosków deweloperów o dofinansowanie ze środków publicznych,

Wymienione wyżej subsydia mieszkaniowe to instrumenty wspierające – czyli pośrednie i bezpośrednie wsparcie finansowe społeczeństwa w zakresie pozyskania mieszkania.

b) Inną grupą w tej kategorii finansowych będą **instrumenty podatkowe** oraz **skarbowe** – powiązane z aktywną polityką w zakresie gospodarki gruntami:

- podatek *ad valorem*,
- kary za tereny niezainwestowane,
- zwolnienia podatkowe, gdy ziemia jest sprzedawana instytucjom sektora publicznego,

- podatki i opłaty wynikające z gospodarki nieruchomościami (roczna opłata za użytkowanie gruntów, opłata adiacencka, planistyczna, opłaty i podatki za przekazanie praw do nieruchomości),
 - ustawowe nadanie zaległościom w należnościach czynszowych w publicznych zasobach mieszkaniowych statusu *quasi*-podatkowego,
 - sprzedaż obligacji mieszkaniowych,
 - kary dla gmin nierealizujących programów mieszkaniowych;
 - podatkowe ulgi mieszkaniowe zachęcające do podjęcia budowy mieszkania lub jego zakupu po umiarkowanych kosztach i cenach.
- 3) Instrumenty oddziałujące na struktury przestrzenne, w których działają jednostki; mogą być to wszelkiego typu inwestycje władz lokalnych kształtujących materialną przestrzeń, w szczególności kształtowanie infrastruktury, a więc zmiany warunków działalności przez **kształtowanie materialnego otoczenia i własne inwestycje** władz (głównie lokalnych); do tej grupy będą się zaliczały:
- budownictwo publiczne na wynajem z czynszem regulowanym oraz budownictwo socjalne – mające interwencyjny charakter, skierowane do gospodarstw domowych o niskich i najniższych dochodach, nie posiadających dachu nad głową i nie będących w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych,
 - wyposażenie infrastrukturalne terenów pod zabudowę mieszkaniową,
 - planowanie zagospodarowania terenów pod zabudowę mieszkaniową dla różnych grup dochodowych, strefowanie w odniesieniu do prywatyzacji zasobów komunalnych.
- 4) Instrumenty **informacyjne** zmieniające stan wiedzy jednostki o swoim otoczeniu, obejmujące wszelkie formy zachęcania lub odstręczania od pewnych zachowań czy działań; do tej grupy będą się zaliczały:
- katastry – urzędowe spisy gruntów/nieruchomości wraz z ich wyceną,
 - analiza finansowa (możliwości/zasadności) prywatyzacji zasobów komunalnych,
 - strategie rozwoju mieszkalnictwa, programy gospodarowania zasobami mieszkaniowymi na poziomie lokalnym, regionalnym itp.

Zaprezentowany powyżej przegląd instrumentów polityki mieszkaniowej nie jest zbiorem wyczerpującym wszystkie możliwości tworzenia instrumentów. Stanowi raczej syntetyczne zestawienia tych najistotniejszych i najbardziej typowych; katalog ten może być jednak uzupełniany o nowe narzędzia stosownie do stwierdzonych potrzeb i wyznaczonych celów konkretnej polityki mieszkaniowej, a także możliwości tworzenia nowych instrumentów przez podmioty polityki.

Należy również zwrócić uwagę, że wiele ze wskazanych instrumentów polityki mieszkaniowej jest wspólne z innymi politykami publicznymi: przestrzenną, fiskalną, itp. Część ze wskazanych instrumentów dostępna jest władzom lokalnym; inne mogą być stosowane przez władze centralne.

4. Istota polityki mieszkaniowej

Polityka mieszkaniowa – jest zbiorem działań państwa nakierowanych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Polega na tworzeniu warunków prawnych, finansowych, instytucjonalnych, przestrzennych i in. przez usprawnianie ułomnego rynku nieruchomości i sprzyjających zaspokajaniu tych potrzeb oraz wyrównywaniu szans społecznych w dostępie do mieszkań. Tradycyjnie ujmowana jest jako część polityki społecznej państwa, jednak mając na uwadze bardziej zintegrowane podejście do zarządzania rozwojem należy wskazać na jej silne związki również z polityką przestrzenną, społeczną i gospodarczą oraz fiskalną.

Polityka mieszkaniowa państwa może mieć charakter interwencyjny (związany głównie z działalnością inwestycyjną sektora publicznego w obszarze mieszkalnictwa), regulacyjny (związany z tworzeniem formalnych ram funkcjonowania podmiotów w sektorze mieszkalnictwa) albo łączyć oba wymienione podejścia.

Działalność państwa w obszarze mieszkalnictwa powinna uwzględniać:

- specyfikę ułomnego rynku nieruchomości,
- niską konkurencyjność funkcji mieszkaniowej wobec funkcji gospodarczych,
- wysoką kapitałochłonność inwestycji mieszkaniowych,
- ograniczoność podaży terenów uzbrojonych,
- tendencję do spekulacji nieruchomościami mieszkaniowymi przez podmioty prywatne,
- długotrwałość użytkowania i nieregularność odtwarzania zasobu mieszkaniowego,
- rozbieżność między zużyciem technicznym a społecznym zasobów mieszkaniowych („starzenie moralne” obiektów mieszkalnych),
- wielofunkcyjność zasobów mieszkaniowych, które zaspokajają różne potrzeby, np. są nie tylko środkiem zaspokajania potrzeby schronienia, ale i np. obiektem tezauryzacji; wielofunkcyjność zasobów może powodować sprzeczności – konflikty w użytkowaniu;

- silną zależność rynku nieruchomości od cyklu koniunkturalnego w gospodarce,
- silne zróżnicowanie lokalnych rynków mieszkaniowych.

Wymienione wyżej cechy i ułomności rynku powinny determinować formy interwencji państwa ukierunkowane na zapewnienie dostępności mieszkań dla społeczeństwa. Należy zwrócić uwagę, że polityka mieszkaniowa państwa powinna w jak największym stopniu wykorzystywać mechanizmy rynkowe służące dostosowywaniu podaży mieszkań do społecznego popytu na nie. Podstawową siłą gospodarki mieszkaniowej powinny być więc mechanizmy rynkowe. Mając na uwadze różnorodność modeli rozwoju mieszkalnictwa (prywatne, publiczne, mieszane), jako ogólną regułę polityki państwa należy przyjąć wspieranie rozwoju określonych form mieszkalnictwa przez usprawnianie rynku, a nie inwestowanie przez sektor publiczny. Oznacza to, że państwo tworząc programy wspierania rozwoju mieszkalnictwa powinno stosować różne formy interwencji w procesy rynkowe, przyjmując – jako ogólną zasadę – że stosowanie bodźców ekonomicznych (np. finansowych, fiskalnych) powinno być pierwszoplanowym rozwiązaniem względem bezpośredniego zaangażowania się państwa w działalność inwestycyjno-budowlaną w obszarze mieszkalnictwa (np. socjalnego).

Podstawowym paradygmatem polityki mieszkaniowej powinno być jej zintegrowanie z ogólną polityką państwa oraz politykami szczegółowymi, tak aby skutecznie kształtować procesy realne w sektorze mieszkalnictwa.

4.1. Polityka mieszkaniowa jako część ogólnej polityki rozwoju

Polityka mieszkaniowa państwa powinna być spójna z ogólną polityką rozwoju. Oznacza to, że jeżeli jednym z kierunków działań państwa jest zapewnianie społeczeństwu dostępności lokali mieszkalnych, działania te nie mogą być prowadzone w sposób sprzeczny z celami innych niż mieszkaniowa polityk działowych/szczegółowych/sektorowych państwa. Formułowanie polityki mieszkaniowej wymaga więc uwzględnienia jej współzależności z innymi działaniami państwa, wynikającymi z polityk formułowanych w odniesieniu do kwestii, takich jak: zagospodarowanie przestrzeni, w szczególności – problemy re-urbanizacji, problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego, głównie w kontekście procesów rewitalizacji miast, ochrona środowiska, czy dbałość o zdrowie społeczne.

4.2. Polityka mieszkaniowa a polityka przestrzenna

Polityka mieszkaniowa w sposób oczywisty powiązana jest z polityką przestrzenną państwa, w szczególności na poziomie lokalnym. Należy uznać, że polityka mieszkaniowa powinna być fundamentem dla kształtowania się procesów osadniczych i rozwoju przestrzennego terytorium kraju.

Właściwie prowadzona polityka mieszkaniowa może (poza zapewnianiem dostępności mieszkań dla ludności) rozwiązać wiele problemów przestrzennych, a w szczególności **wspierać policentryczność** w rozwoju **sieci osadniczej**.

Związki (zależności) dotyczą alokacji przestrzennej osiedli i samych budynków mieszkalnych, która powinna odbywać się w sposób planowy, tj. w ramach istniejącego systemu planowania zagospodarowania przestrzennego, niezależnie od tego czy rozważamy – poszukujemy lokalizacji – dla budynków mieszkalnych o charakterze socjalnym (budowanych przez państwo), czy też dotyczy to komercyjnego budownictwa mieszkaniowego. Polityka mieszkaniowa nie może być aprzestrzenna. Mając to na uwadze należy podkreślić, że tworzenie publicznych programów wsparcia dla mieszkalnictwa przez udostępnianie terenów pod budowę obiektów mieszkalnych, które są własnością Skarbu Państwa lub samorządów w trybie specjalnym (pozaplanowym) – jest niedopuszczalne. Tanie tereny pod budownictwo, które we wstępnie ogłoszonych założeniach rządowego programu miałyby być pozyskiwane/dostarczane przez agendy państwowe, mogłyby w dużej mierze nie nadawać się do tego celu; różnorodne agencje państwowe najczęściej bowiem pozbyły się już terenów najbardziej adekwatnych do zabudowy mieszkaniowej; natomiast lokowanie zabudowy na tych terenach państwa, które pozostały niezainwestowane może być sprzeczne z tak fundamentalnymi dla polityki przestrzennej zasadami zagospodarowania przestrzeni, jak:

- kształtowanie zwartego miasta,
- „powrotu do centrum”,
- przeciwdziałania rozlewaniu się zabudowy (ograniczanie suburbanizacji).

Polityka mieszkaniowa powinna być spójna merytorycznie zarówno z ogólnymi celami polityki przestrzennej państwa, jak i szczegółowymi kierunkami rozwoju przestrzennego formułowanymi w dokumentach planistycznych szczebla regionalnego, a przede wszystkim – lokalnego. Należy podkreślić, że polityka mieszkaniowa państwa powinna być w jej aspekcie przestrzennym ukierunkowana przede wszystkim na wspieranie procesów re-urbanizacji miast i rewitalizacji ich obszarów centralnych, tzn. być ukierunkowana na wy-

korzystywanie pod nową zabudowę mieszkaniową przede wszystkim terenów już zagospodarowanych, „odzyskiwanych” w procesie rewitalizacji (*brown-fields*) co będzie sprzyjać osiągnięciu celów polityki przestrzennej, jakim jest opanowanie procesów rozlewania zabudowy.

Polityka mieszkaniowa nakierowana na inwestowanie w obszarach już zurbanizowanych i wyposażonych w infrastrukturę techniczną oraz społeczną zapobiega ponadto przerzucaniu kosztów rozwoju terenów osadniczych na społeczeństwo (co często ma miejsce w przypadku inwestycji realizowanych poza zwartymi strefami zabudowy).

Mając na uwadze kwestie przestrzenne kluczowe wydaje się powiązanie powstającej polityki mieszkaniowej państwa (na poziomie centralnym) z:

- Krajowym programem rewitalizacji,
- Tezami krajowej polityki miejskiej (KPM),
- *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

W szczególności należy zwrócić uwagę, że brak jest „komponentu mieszkaniowego” w tezach KPM. Uwzględnienie aspektów rozwoju mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej państwa w KPM dodatkowo podkreśliłoby/wzmocniło rolę dużych miast w kreowaniu procesów rozwoju (co bywa kontestowane przez niektóre ugrupowania polityczne).

Polityka mieszkaniowa państwa powinna uwzględniać **procesy rewitalizacyjne** zarówno w odniesieniu do dużych, jak i małych miast, ponieważ rewitalizacja jest integralnym elementem gospodarki mieszkaniowej. Polityka mieszkaniowa państwa powinna więc *de facto* być ściśle powiązana z Narodowym Programem Rewitalizacji w tym sensie, że priorytet wsparcia publicznego dla rozwoju mieszkalnictwa skierowany powinien być tam, gdzie przewidywane są tereny do rewitalizacji, natomiast nie tam, gdzie agencje państwowe dysponują wolnymi rezerwami terenowymi pod zabudowę.

Prawidłowo prowadzona polityka mieszkaniowa, ukierunkowana na podnoszenie estetyki i jakości zasobów mieszkaniowych, może stać się czynnikiem przyciągającym mieszkańców do „powrotu do centrów miast” – tj. sprzyjać reurbanizacji (zapobiegać depopulacji i starzeniu moralnemu centrów).

Aby realizować postulaty reurbanizacji i rewitalizacji miast w polityce mieszkaniowej należy położyć nacisk nie tyle na tworzenie systemu ulg, dotacji finansowych dla nowego budownictwa mieszkaniowego, ile przede wszystkim na wspieranie procesów remontowania i odnowy starych zasobów mieszkaniowych⁴.

⁴ Dla przykładu w Niemczech stworzono system ulg dla nowego budownictwa mieszkaniowego, a zabrakło ulg dla remontu zasobów – co w efekcie przyspieszyło depopulację.

4.3. Polityka mieszkaniowa a polityka społeczna w zakresie rewitalizacji oraz przeciwdziałania wykluczeniu

Polityka mieszkaniowa ze względu na przedmiot swego zainteresowania – mieszkanie – ma istotne znaczenie i powiązania z polityką społeczną ukierunkowaną na przeciwdziałanie wykluczeniu, nastawioną na włączenie w procesy rozwoju osób wykluczonych, co z kolei wiąże się z zagadnieniami rewitalizacji społecznej. Działania państwa w tym obszarze powinny przede wszystkim uwzględniać fakt, że brak miejsca do zamieszkania, bezdomność, czy nawet utarta zdolności osób o niskich dochodach do utrzymywania mieszkania i będące tego konsekwencją zadłużenie, może powodować wykluczenie społeczne – polityka mieszkaniowa, może być więc niejako jednym z instrumentów polityki przeciwdziałania wykluczeniu. Skuteczność realizacji programów włączenia społecznego osób już wykluczonych uwarunkowana jest jednak często zapewnieniem im miejsca do zamieszkania i pomocą państwa w utrzymaniu mieszkania. W programach rewitalizacji jednym z aspektów ich realizacji jest odnowa m.in. budynków mieszkalnych oraz zapewnienie zagwarantowania zdolności finansowej ich eksploatacji przez najemców. Z tego też względu polityka mieszkaniowa musi obejmować działania i instrumenty odpowiadające specyfice lokalnych problemów i potrzeb mieszkaniowych, które mogą być różne zważywszy na stan zjawisk i procesów, takich jak wykluczenie społeczne czy rewitalizacja.

4.4. Polityka mieszkaniowa a polityka względem (wspierania) rynku pracy

Związki między mieszkalnictwem a rynkami pracy dotyczą przede wszystkim kwestii relacji przestrzennych (geograficznych) między wyżej wymienionym. Należy zwrócić uwagę, że współcześnie mamy do czynienia z sytuacją, w której przywiązaniu dużej części społeczeństwa do miejsca dotychczasowego zamieszkania i niechęci jego zmiany (swoistej „stabilności sytuacji w systemie zamieszkania”) towarzyszy wymuszona przez cechy współczesnej gospodarki duża zmienność w systemie/na rynku pracy (konieczność zmieniania pracy w trakcie życia i jej poszukiwania także poza miejscem zamieszkania). Skutki tego są zjawiska mogą być dwojakie:

- narastanie problemów mobilności – kongestii transportowej w miastach i aglomeracjach miejskich – w efekcie dojazdów do miejsc pracy coraz bardziej oddalonych od miejsc zamieszkania;

- powstawanie „lokalnego bezrobocia” przy relatywnie dobrej sytuacji mieszkaniowej – w sytuacji zaniechania podejmowania pracy poza miejscem zamieszkania (tj. dojazdów) lub zmiany zamieszkania, tak by było ono tożsame z miejscem pracy (tj. przeprowadzki).

Można domniemywać, że problem rozbieżności między miejscem zamieszkania i pracy byłby nieistotny przy dużym wzroście demograficznym (a więc dużej podaży pracy – siły roboczej); obserwowany jednak w Polsce regres demograficzny będzie najprawdopodobniej znacznie pogłębiał swoiste niedopasowanie miejsc zamieszkania i rynków pracy oraz konsekwencje temu towarzyszące (dojazdy, lokalne bezrobocia).

Interwencja państwa ukierunkowana na zwiększenie dostępności mieszkań dla ludności powinna być skorelowana z działaniami państwa zorientowanymi na wspieranie rynków pracy w określonych obszarach, co wiąże tego rodzaju działania ze wspomnianą już wyżej polityką przestrzenną państwa, w tym w szczególności z polityką urbanizacyjną (świadomym, racjonalnym kształtowaniem systemu osadniczego). Rozwój rynków pracy powinien uwzględniać konieczność kształtowania spójnego i zwartego systemu osadniczego, którego jednym z podstawowych elementów składowych są obszary zabudowy mieszkaniowej. Wyznaczanie pod zabudowę mieszkaniową nowych terenów i/lub dostarczanie przez Skarb Państwa gruntów pod tego rodzaju zabudowę powinno mieć miejsce w obszarach o rozwiniętym rynku pracy.

Analizując zależności między rynkiem pracy, a zagadnieniami dostępności mieszkań należy wreszcie zauważyć, że znacznie lepszym instrumentem pomocy państwa dla klasy średniej niż zapewnianie taniego (tj. dotowanego przez państwo) kredytu mieszkaniowego – byłoby zlikwidowanie praktyki zatrudniania na tzw. umowach śmieciowych.

4.5. Polityka mieszkaniowa a polityka ochrony środowiska

Zależności w tym zakresie mają różnorodny charakter:

- 1) Wybór miejsca lokalizacji dla nowych inwestycji (obiektów mieszkalnych) związany jest z trwałym, często nieodwracalnym zajmowaniem przestrzeni pod zabudowę – oznacza więc zajęcie terenów, które (alternatywnie) mogłyby mieć charakter otwarty, biologicznie czynny. Zjawisko to ma więc fundamentalne znaczenie dla stanu środowiska przyrodniczego; urbanizacja (z natury tego procesu) zawsze prowadzi do utraty/zmniejszenia powierzchni naturalnych lub semi-naturalnych siedlisk przyrodniczych – z tego więc powodu wszelkie decyzje lokalizacyjne powinny być podejmo-

wane w określonym reżimie planistycznym i poprzedzone prognozą skutków środowiskowych przewidywanych działań inwestycyjnych, która to procedura stanowi integralną część systemu planowania zagospodarowania przestrzennego. W tym aspekcie **polityka mieszkaniowa i środowiskowa łączą się z polityką przestrzenną** (o której mowa wyżej).

- 2) Standardy techniczne budownictwa mieszkaniowego mogą mieć pośredni, ale istotny wpływ na stan środowiska przyrodniczego. Od sposobu zaprojektowania budynków mieszkalnych (forma architektoniczna, funkcje, orientacja przestrzenna) oraz jakości zastosowanych materiałów budowlanych i technologii zależy zużycie surowców naturalnych i energii – tak w procesie budowy obiektów, jak i ich eksploatacji. Dzięki odpowiednim standardom (technicznym i architektonicznym) projektowania budynków można ograniczać zużywanie energii elektrycznej, energii cieplnej oraz wody przez użytkowników mieszkań (→ koncepcja budynków pasywnych; → koncepcja budynków mieszkalnych „zero-emisyjnych”; instalacje energetyczne w budynkach wytwarzające energię na potrzeby mieszkańców z nadwyżką możliwą do odsprzedawania w sieci → koncepcja prosumentów). Standardy konstrukcyjne odnoszące się do doboru materiałów budowlanych, ukierunkowane na zwiększenie udziału naturalnych oraz odnawialnych surowców budowlanych (glina, słoma, drewno z plantacji leśnych i in., a także materiały budowlane z „recyklingu”) mogą również znacznie obniżyć oddziaływanie na środowisko z sektora mieszkalnictwa.
- 3) Sposób zaprojektowania i funkcjonalność obiektów mieszkalnych oraz najbliższego ich otoczenia może być jednym z rozwiązań służących adaptacji społeczeństwa do zmian klimatycznych. Problem ten związany jest przede wszystkim z typowym dla dużych miast zjawiskiem, jakim jest tzw. efekt wyspy ciepła, które ulega nasileniu w warunkach ocieplania się klimatu i prowadzi do występowania ekstremalnie wysokich temperatur w okresie letnim. Dla mieszkańców terenów zurbanizowanych (a więc z natury rzeczy odznaczających się większym udziałem gruntów utwardzonych oraz niższym udziałem zieleni niż tereny otwarte) zjawisko to staje się coraz bardziej dotkliwe, a niekiedy bywa również zagrożeniem dla zdrowia lub życia. Rozwiązaniem służącym adaptacji obszarów mieszkalnych do zmian klimatycznych może być wprowadzenie standardów ukierunkowanych na zwiększenie udziału zieleni urządzonej zarówno w sąsiedztwie obiektów mieszkalnych (parki, skwery, zieleńce, zakrzewienia, klomby), jak i w obrębie samych budynków (zielone dachy, zielone ściany). W tym kontekście można uznać, że **polityka mieszkaniowa koresponduje także z polityką ochrony zdrowia**.

- 4) Obszary zamieszkałe przez człowieka są miejscem życia nie tylko ludzi, ale także różnych dzikich gatunków roślin i zwierząt, które podlegają procesowi synantropizacji przyrody. Część z nich to gatunki, które są rzadkie, chronione (cenne przyrodniczo – np. niektóre gatunki ptaków drapieżnych, języki i in.), a także pożyteczne dla człowieka (np. koty – zwalczające gryzonie) lub wzbogacające estetykę otoczenia miejsc zamieszkania (ptaki śpiewające). Z tych przyczyn, a także szerszych motywów natury kulturowej, postulować można wprowadzanie różnego rodzaju udogodnień o charakterze architektonicznym (w budynkach mieszkalnych, w małej architekturze w otoczeniu) służących utrzymywaniu korzystnych dla życia (zwłaszcza w warunkach zimowych) siedlisk dla zwierząt. Rozwiązania w tym zakresie (np. budki lęgowe dla ptaków, schronienia dla kotów) wiążą się ze znikomymi kosztami i mogą być popularyzowane przez promocję dobrych praktyk, niewielkie dotacje, czy współpracę lokalnych władz z organizacjami społecznymi.

4.6. Polityka mieszkaniowa centralna a lokalna

Dla zapewnienia skuteczności polityki mieszkaniowej ważne jest wyposażenie podmiotów ją realizujących w instrumenty zróżnicowane co do poziomu zarządzania. Lokalna polityka mieszkaniowa musi być spójna z celami krajowej polityki mieszkaniowej (traktowana jako polityka wykonawcza). Specyfika rozwiązań lokalnej polityki mieszkaniowej powinna uwzględniać zasadę subsydiarności.

5. Gmina i jej formalne kompetencje w zakresie gospodarowania zasobami mieszkaniowymi

Zasób mieszkaniowy należący do gminy (tzw. mieszkania komunalne) stanowi część zasobów publicznych. Ponieważ jednym z zadań własnych gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, to w celu realizacji tego zadania gmina może posiadać oraz tworzyć zasób mieszkaniowy. Oznacza to, że gmina może budować nowe mieszkania, ale może również powiększać ten zasób ze źródeł innych niż własne inwestycje budowlane, np. przez odkupienie mieszkań od innych podmiotów.

Gminne zasoby mieszkaniowe zostały formalnie zdefiniowane w *Ustawie o ochronie praw lokatorów* [2001], zgodnie z którą *mieszkaniowy zasób gminy* tworzą mieszkania stanowiące własność gminy albo gminnych osób

prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego. Jest to zatem zasób mieszkań przeznaczonych na wynajem, z założenia dla osób, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych samodzielnie.

Zgodnie z art. 4 *Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy, o zmianie Kodeksu Cywilnego* tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gminy mają bardzo ograniczone możliwości realizacji tego ustawowego obowiązku ze względu na brak wolnych mieszkań komunalnych oraz brak środków finansowych na budowę nowych mieszkań.

Choć obowiązująca *Ustawa o ochronie praw lokatorów* nakłada na gminy określone obowiązki w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców, to jednocześnie nie przewiduje żadnych sankcji na wypadek nierealizowania przez gminy tego zadania. Ustawa ta nie wyposaża też żadnego organu w odpowiednie instrumenty, które mogłyby niejako spowodować przymuszenie gminy do określonego zachowania.

Gmina na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie zapewnia **lokale socjalne i lokale zamienne**, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, a zadania te wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Na te cele gmina może otrzymać dotacje z budżetu państwa budując lokale socjalne i komunalne. Może te obiekty budować ze środków własnych, czy też wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe mają niewielki dochód.

Realizując politykę mieszkaniową Rada Gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Z części zasobu mieszkaniowego gmina wydziela lokale, które przeznaczają jako lokale socjalne. Przeznacza je dla osób, które nie mają tytułu prawnego do mieszkania, o najniższych dochodach. Dla lokali socjalnych są inne stawki czynszu, niż dla tzw. lokali komunalnych (czyli wynajmowanych lokatorom po stawkach odpowiadających kosztom eksploatacji lokali mieszkalnych).

Zgodnie z polskim ustawodawstwem, mieszkaniem socjalnym może być każdy lokal wydzielony z komunalnego zasobu mieszkaniowego, nadający się do używania ze względu na stan techniczny oraz wyposażenie. Powierzchnia lokalu socjalnego przypadająca na jednego członka rodziny nie może być mniejsza niż 5 m² w przypadku gospodarstwa wieloosobowego i 10 m² w przypadku jednej osoby. Mieszkanie socjalne może mieć również obniżony

standard, przy czym przepisy prawne nie definiują pojęcia *standard obniżony*. Za dostarczenie mieszkania socjalnego odpowiedzialne są gminy. W kategoriach prawnych, każdy lokal gminny może zostać uznany za socjalny, obligatoryjnie bowiem musi on spełniać jedynie warunek minimalnej powierzchni przypadającej na osobę.

Z analizy regulacji prawnych, o których mowa wyżej wynika, że kompetencje formalne samorządów gminnych w zakresie gospodarki mieszkaniowej są w zasadzie zawężone do jej własnych („komunalnych”) zasobów. Poprawnie rozumiane pojęcie **lokalnej polityki mieszkaniowej** należałoby jednak odnosić **do wszystkich zasobów mieszkaniowych znajdujących się na terenie gminy**, na które samorząd może potencjalnie wpływać przez odpowiednio dobrane instrumenty – oddziałując na zachowania użytkowników mieszkań różnych typów. Lokalna polityka mieszkaniowa, nie powinna być – w związku z powyższym – zawężana tylko do zasobów mieszkaniowych należących do gminy (jak to z reguły ma miejsce dotychczas).

6. Diagnoza stanu mieszkalnictwa w Polsce na tle innych państw. Wyzwania dla polityki mieszkaniowej

Deficyt mieszkań szacowany jest w Polsce na ok. 1,3 mln mieszkań [GUS 2011]. Powszechnie stosowanym miernikiem, umożliwiającym porównania międzynarodowe jest liczba mieszkań przypadająca na 1000 mieszkańców. W Polsce jest ich ok. 360, podczas gdy w Niemczech jest ich 490, w Szwecji 480, a na Ukrainie obecnie 370 mieszkań na tysiąc mieszkańców⁵. Inną metodą ukazującą deficyt mieszkań jest porównanie liczby mieszkań z liczbą gospodarstw domowych. Wskaźnik liczby mieszkań do liczby gospodarstw w Polsce to zaledwie 0,93. Jest to wynik tożsamy z uzyskanym w 2002 r. Oznacza to, że w ciągu ostatnich 10 lat niedostatek mieszkań utrwał się. Co więcej dane z ostatniego spisu powszechnego (2011) wskazują, że nadal ok. milion polskich rodzin nie ma samodzielnego dachu nad głową.

Według badań CBOS w 2013 r. 72% Polaków potwierdziło, że problemy mieszkaniowe są główną przyczyną narastającego kryzysu demograficznego (CBOS wrzesień 2013). W rankingu OECD [2015] dotyczącym warunków mieszkaniowych Polska od kilku lat zajmuje przedostatnie miejsce na 34 oceniane kraje.

⁵ [www.worldbank.org, <https://ukrstat.org>].

W okresie ostatnich 25 lat budownictwo spółdzielcze w Polsce zmniejszyło się 24-krotnie, a socjalne 4-krotnie. Główny ciężar budownictwa mieszkaniowego przejęli prywatni inwestorzy oraz deweloperzy.

Kraje Europy Zachodniej, w czasie, gdy likwidowały u siebie problem niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, budowały rocznie 10-15 mieszkań na 1000 mieszkańców i to przez wiele lat. W Polsce rocznie oddaje się do użytku niecałe 3 lokale na każdy 1000 mieszkańców.

W kwestii **sposobów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w Polsce** sytuacja przedstawia się następująco:

- Dominującą formą jest **budownictwo jednorodzinne** realizowane przez indywidualnych inwestorów, stanowiące ok. 50% wszystkich oddawanych do użytku lokali.
- Stale kurczy się dominująca kiedyś forma **budownictwa spółdzielczego**. Dziś w tym systemie w Polsce buduje się niecałe 6% mieszkań.
- Na przełomie lat 90. ubiegłego wieku rozpoczęło się w Polsce **budownictwo deweloperskie i społeczno-czynszowe**. To pierwsze to dziś 1/3 wszystkich oddawanych do użytku mieszkań. Budownictwo czynszowe w ramach TBS-ów oraz komunalne to 7-10% wszystkich oddawanych dziś do użytku mieszkań.

Pomimo niskiego poziomu przeciętnych dochodów gospodarstw domowych zdecydowana większość realizowanych obecnie mieszkań to mieszkania własnościowe. W krajach Europy Zachodniej, w których przeciętny poziom zaможności społeczeństwa znacznie przewyższa sytuację gospodarstw domowych w Polsce, mieszkania docelowo przeznaczone na wynajem stanowią niejednokrotnie 50-60% łącznych zasobów mieszkaniowych. W Polsce jest to ok. 15%.

Sektor mieszkań czynszowych składa się z dwóch podsektorów: podsektora prywatnych mieszkań czynszowych, które są wynajmowane na podstawie działania mechanizmu rynkowego, kształtującego poziom czynszu pod wpływem popytu i podaży oraz podsektora społecznych mieszkań czynszowych, czyli tych, które są we władaniu samorządów terytorialnych państwa lub agencji rządowych albo innych organizacji mieszkaniowych o charakterze *non profit*, aktywnie wspieranych ze środków publicznych. Cechą charakterystyczną państw, które uporały się z niedoborem mieszkań, jest duży udział mieszkań czynszowych w zasobach mieszkaniowych ogółem (Niemcy, Holandia, Dania, Austria, Francja, Finlandia), sięgający 33-52%. Jednocześnie zwraca uwagę wysoki w wielu krajach udział społecznych mieszkań czynszowych w zasobach mieszkaniowych ogółem. W tym rankingu krajów UE w czołówce znajdują się takie kraje, jak: Holandia (35%), Niemcy (25%), Wielka Brytania (21%), Dania

i Austria (po 20%). Mieszkania o charakterze społecznym w sektorze mieszkań czynszowych dominują w takich krajach, jak: Holandia (75%), Wielka Brytania (68%), Finlandia oraz Irlandia (po 50%). Pomimo wysokiego poziomu zaspokojenia popytu mieszkaniowego, mieszkania subsydiowane nadal odgrywają w tych krajach ważną rolę. W Polsce udział mieszkań czynszowych, w tym spółdzielczych mieszkań lokatorskich, wynosi niespełna 25% ogółu liczby mieszkań⁶.

Obecnie do kluczowych **wyzwań dla polityki mieszkaniowej**, wynikających z materialnych, demograficznych i ekonomicznych uwarunkowań mieszkalnictwa w Polsce zaliczyć należy:

1. Przystarzałe zasoby

Prawie ¼ mieszkań będących dziś w zasobach gmin została zbudowana przed 1945 r. Najwięcej mieszkań w Polsce zostało wybudowanych w latach 70. i 80. ubiegłego stulecia. Jednak są to mieszkania wykonane z tzw. wielkiej płyty, a więc w najgorszej technologii. Szacuje się, że w Polsce w najbliższym okresie trzeba będzie wyburzyć nawet do 800 tys. mieszkań, a drugie tyle pilnie potrzebuje remontu. Z tej liczby znaczną część stanowi zasób komunalny.

2. Zużycie moralne zasobów mieszkaniowych

Z kwestią przestarzałych w sensie technicznym zasobów mieszkaniowych wiąże się także problem ich „moralnego zużycia”, które często poprzedza zużycie techniczne. Problem ten staje się coraz bardziej widoczny w polskiej przestrzeni i wydaje się, że proces zużycia moralnego części substancji mieszkaniowej będzie przyspieszał (np. „wielka płyta”). Do podstawowych przyczyn tego zjawiska zaliczyć należy:

- a) Złe projektowanie budynków mieszkalnych – jest ono związane z dysfunkcjonalnością obiektów mieszkalnych i/lub samych mieszkań. Warto zwrócić uwagę, że problem ten dotyczy nie tylko mieszkań zaprojektowanych i wybudowanych w przeszłości (bloki z „wielkiej płyty” – ciasne, niskie, źle doświetlone mieszkania, jak np. w osiedlu Dąbrowa w Łodzi), ale często także współcześnie oddawanych do użytku mieszkań w „apartamentowcach” – obserwowalny jest pogarszający się standard funkcjonalny

⁶ Dokonując porównania dostępności mieszkań między Polską a innymi krajami Europy należy jednak mieć na uwadze różne uwarunkowania historyczne w poszczególnych krajach (takie jak np. zmiana granic państwowych po II wojnie światowej, stan zasobów mieszkalnych po zakończeniu działań wojennych na terytoriach różnych państw), które powodują, że z perspektywy historycznej porównania tego rodzaju nie do końca są adekwatne; w tym kontekście np. należy odnotować istotny wzrost ilościowy i poprawę jakościową zasobów mieszkaniowych w okresie powojennym w Polsce, wobec przeogromnego głodu mieszkaniowego w przedwojennej Polsce.

- znacznej części nowych mieszkań (np. coraz powszechniejsze mieszkania z kuchnią zintegrowaną z pokojem, z małymi łazienkami, o nieatrakcyjnym rozkładzie pomieszczeń – typu „korytarz z przedziałami”, bez komórek lokatorskich, bez pralni, suszarni itp.);
- b) Lokalizowanie tak historycznej, jak i nowej zabudowy mieszkaniowej na tanich lecz mało atrakcyjnych gruntach (działkach budowlanych), często w uciążliwych do życia miejscach ze względu na oddziaływania, takie jak hałas, spaliny (sąsiedztwo bardzo ruchliwych ulic, dróg) lub ze względu na znaczne oddalenie od linii komunikacji publicznej/ transportu zbiorowego itp. lub też w miejscach nieatrakcyjnych widokowo – krajobrazowo (np. w sąsiedztwie obiektów przemysłowych).
 - c) Historyczne, ale i obecne niedoinwestowanie otoczenia budynków mieszkalnych (osiedli) w usługi, w infrastrukturę techniczną, infrastrukturę społeczną oraz tzw. „zieloną infrastrukturę”.
 - d) Przeprowadzane w niewłaściwy sposób (przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe) remonty i modernizacje wielorodzinnych budynków mieszkalnych skutkujące degradacją walorów architektonicznych i estetycznych zabudowy oraz jej otoczenia (problem szpecących dociepleń, „pastelozy”, problem grodzenia terenów bezpośrednio przyległych do bloków mieszkalnych).

Wszystkie wymienione wyżej przyczyny mogą prowadzić do postępującego zużycia moralnego nie tylko pojedynczych budynków, ale nawet całych osiedli mieszkalnych (tak starych, jak i nowych). Starzenie moralne należy postrzegać jako przejaw nieracjonalnego wykorzystywania zasobów w gospodarce, albowiem skraca ono czas ich użytkowania, a tym samym zmniejsza efektywność gospodarowania surowcami, energią, pracą, przestrzenią, które to czynniki produkcji zużyto na wytworzenie zasobów mieszkaniowych. Zjawisko to jest szczególnie niepokojące w sytuacji dokonującego się regresu demograficznego – może doprowadzić w dalszej perspektywie do opuszczania tych zasobów przez osoby podnoszące/ poprawiające swój status materialny, a pozostawianiem w nich mieszkańców słabszych ekonomicznie, a nawet (w skrajnych przypadkach) koncentracją w tych miejscach osób o najniższym statusie ekonomicznym i społecznym (np. ze środowisk patologicznych).

3. Niskie dochody gmin

Niskie dochody gmin, ich niedofinansowanie w związku z nowymi zadaniami powoduje, że gminy mają inne ważniejsze priorytety. Co roku do użytku oddawanych jest 2,5 tys. mieszkań komunalnych, co oznacza jedno mieszkanie w gminie. W przypadku gdy w którejś gminie wybudowany zostanie cały budynek, to oznacza, że w pozostałych nie oddano do użytku żadnego.

4. Ograniczony dostęp do kredytu

Młodzi ludzie coraz później wyprowadzają się z domu rodziców. Globalny kryzys finansowy w 2008 r. miał ogromny wpływ na rynki mieszkaniowe i skłonił banki do przyjęcia bardziej restrykcyjnej polityki kredytowej. Konieczność coraz większych depozytów hipotecznych sprawia, że kupienie mieszkania dla młodych ludzi jest dużo trudniejsze lub zgoła nieosiągalne. „Wspinanie się” po tzw. drabinie mieszkaniowej (uzyskanie odrębnego mieszkania, jego zmiana z upływem czasu na większe i wygodniejsze) jest problematyczne. Własność domu lub mieszkania (ang.: *homeownership*) stała się celem, który nie może być zrealizowany w młodości; staje się dostępna dopiero w późniejszym okresie życia, jeśli rzeczywiście kiedykolwiek w ogóle. Dla młodych osób nie ma również dostępnych mieszkań do wynajęcia po preferencyjnych cenach.

5. Mobilność osób na rynku pracy

Coraz większa mobilność osób w wieku produkcyjnym spowodowana poszukiwaniem pracy poza miejscem zamieszkania powoduje rosnący popyt na mieszkania na wynajem. Jest to w dużym stopniu popyt ze strony osób młodych, dopiero wchodzących na rynek pracy. Osoby te, u progu swojej kariery zawodowej, nie posiadają wysokich dochodów, które umożliwiłyby im wynajęcie mieszkania. Z tego powodu często odkładają w czasie decyzję o założeniu rodziny, gdyż wynajmują mieszkania wspólnie z osobami będącymi w podobnej sytuacji albo mieszkają u rodziny. Rozwiązanie tego problemu wymaga stworzenia puli mieszkań na wynajem z czynszem niższym niż rynkowy.

6. Substytucja korzyści aglomeracji postępem technologicznym

Obserwacja rynku mieszkań, dokonywana w dłuższym okresie na tle sytuacji gospodarczej w ogóle, wskazuje, że mieszkanie staje się coraz droższe w stosunku do kosztów mobilności – w stosunku do przeciętnie uzyskiwanych przez ludność dochodów coraz taniej jest nabyć samochód, natomiast coraz drożej – mieszkanie. Jest to szczególnie istotna cecha sektora mieszkaniowego w coraz większym stopniu determinująca zachowania przestrzenne ludności oraz decyzje co do nabywania mieszkań, a więc wpływająca na specyfikę popytu na rynku budowlanym. Sygnały rynkowe wynikające z dysproporcji między cenami mieszkań i kosztami mobilności sprzyjają rozpraszaniu zabudowy – coraz większa dostępność przestrzeni będąca efektem rozwoju indywidualnej motoryzacji powoduje wzrost popytu na budownictwo mieszkaniowe w oddaleniu od miejsc (rynków) pracy – na suburbiach. Innym czynnikiem, dodatkowo sprzyjającym wzrostowi popytu na zabudowę mieszkaniową przedmieść, jest rozwój technologii pozwalających zastępować wspólną infrastrukturę

ture komunalną związaną z tzw. zaopatrzeniem w media (woda, kanalizacja, ogrzewanie, paliwo gazowe, telekomunikacja, Internet) przez instalacje i urządzenia indywidualne (przykładem może być rozwój indywidualnych OZE do zasilania gospodarstw domowych w ciepło, a w przyszłości prawdopodobnie także w coraz większym stopniu w energię elektryczną). Można w związku z tym postawić tezę, że postęp technologiczny w mobilności, w zaopatrzeniu w energię substytuuje korzyści lokalizacyjne wynikające z koncentracji zabudowy (korzyści aglomeracji) i ostatecznie powoduje, że budynki mieszkalne nie muszą być lokalizowane w zwartej zabudowie, mogą zachować swą funkcjonalność będąc rozproszone w przestrzeni. Sytuacja ta stanowi istotną przyczynę zjawiska „rozlewania się urbanizacji” – i jako taka wymaga (o czym już wspomniano) koordynacji z polityką przestrzenną państwa (zastosowanie regulacji planistycznych w wyznaczaniu stref zabudowy mieszkaniowej).

7. Preferowanie mobilności ponad własność nieruchomości przez młode pokolenie

Obserwacja stylów życia najmłodszego pokolenia (20+) kształtujących się pod wpływem procesów globalizacji i naśladownictwa wzorców kulturowych adaptowanych z państw wysoko rozwiniętych prowadzi do wniosku, że ta grupa ludności ma zasadniczo odmienne preferencje i priorytety życiowe niż starsze pokolenia. Przejawia się to spadkiem skłonności do wczesnego zawierania formalnych związków i zakładania rodziny, co tradycyjnie determinowało popyt na mieszkania. Zmniejszeniu zainteresowania „stabilizacją rodzinną” towarzyszy jednoczesny wzrost zainteresowania innymi formami aktywności życiowej, takimi jak rozwój zawodowy i związane z tym poszukiwanie jak najbardziej atrakcyjnych miejsc pracy (co skutkuje dostosowywaniem miejsca zamieszkania do miejsca pracy – i jest zasadniczą różnicą w stosunku do stylów życia starszych pokoleń). Innym zjawiskiem, szczególnie silnie widocznym w pokoleniu 20+ (wynikającym pośrednio ze wzrostu wykształcenia), jest coraz większe zainteresowanie wszelkimi formami aktywności, które związane są z poznawaniem nowych kultur, rozszerzaniem kręgu osób znajomych, co ostatecznie również prowadzi do zwiększenia mobilności. Wybór miejsca kształcenia (w szczególności akademickiego), zamieszkania w trakcie i po studiach jest (odmiennie niż w pokoleniach starszych) w coraz mniejszym stopniu zdeterminowany lokalizacją domu rodzinnego (bliskością miejsca pochodzenia). W pokoleniu 20+ coraz powszechniejsze staje się zjawisko częstego podróżowania w celach: edukacyjnych, zarobkowych/zawodowych, poznawczych, rekreacyjnych/turystycznych czy towarzyskich i związana z tym ciągła potrzeba zmiany miejsca zamieszkania. Wobec takiego stylu życia wła-

sność mieszkaniowa w okresie „wczesnej dorosłości” jest nie tylko trudna do uzyskania ze względu na koszt nabycia mieszkania (patrz uwagi w pkt. 4), ale także często zbędna przy takim stylu życia. Tym samym wzmocnić można postulat wyartykułowany w pkt. 5 o konieczności wspierania rozwoju rynku mieszkań na wynajem.

8. Niska mobilność i mała rotacja mieszkań wśród starszych pokoleń (40+)

Wysokiej mobilności osób młodych (20+), o czym mowa wyżej (pkt. 7), towarzyszy zarazem przywiązanie starszych pokoleń ludności do bardziej tradycyjnych stylów życia, polegających na organizowaniu większości aktywności życiowych (praca zawodowa, życie towarzyskie) wokół miejsca dotychczasowego zamieszkania, w szczególności jeżeli jest ono związane z zasiedlaniem własnościowej nieruchomości mieszkaniowej. Zaobserwować można niewielką rotację mieszkań użytkowanych przez starsze pokolenia (90+, 80+, 70+, 60+, 50+, 40+), związaną z niską skłonnością tych grup ludności do zmiany miejsca zamieszkania w celach zawodowych czy też znalezienia atrakcyjniejszych dla siebie warunków bytowych. Prowadzi to do sytuacji, w której raz zasiedlone mieszkania (niezależnie od ich wielkości i walorów jakościowych oraz lokalizacji) są przez wiele lat użytkowane przez te same osoby/rodziny – *ergo* – nie są przedmiotem obrotu na rynku mieszkaniowym (tak sprzedaży jak i wynajmu). Zjawisko to w swoisty sposób „usztywnia podaż” na wtórnym rynku mieszkaniowym i niejako pośrednio staje się bodźcem stymulującym popyt (a w konsekwencji także podaż) na rynku pierwotnym.

9. Proces starzenia się ludności

Obserwowany współcześnie proces starzenia się ludności wymaga, aby polityka mieszkaniowa uwzględniła specyficzne potrzeby powiększającej się populacji seniorów. Z jednej strony wiąże się to z oferowaniem mieszkań dostosowanych do potrzeb osób starszych (np. bez barier architektonicznych), a z drugiej strony lokalizowanych w odpowiednim miejscu. Z perspektywy osób starszych na znaczeniu zyskuje piesz dostępność udogodnień w pobliżu miejsca zamieszkania, umożliwiającą im samodzielne zaspokajanie podstawowych potrzeb. Cechy zamieszkiwanego przez nich środowiska decydują o stopniu ich samodzielności, co z kolei przekłada się na ograniczenie kosztów związanych z opieką nad seniorami. Do podstawowych udogodnień posiadających istotne znaczenie w codziennym życiu seniorów zalicza się m.in.: przystanki komunikacji miejskiej, sklepy spożywcze, przychodnie lekarskie, pocztę czy biblioteki publiczne. Zatem mieszkania dla seniorów nie mogą być budowane na peryferiach miast, z dala od podstawowej infrastruktury usług publicznych.

Większość seniorów chciałaby pozostać w swoim obecnym mieszkaniu do końca życia, co często powoduje problemy, ponieważ te mieszkania często mają większą powierzchnię niż wymagane przez seniorów i związane z nią wysokie koszty utrzymania. Ponadto tak duże mieszkania mogą być wykorzystane przez rodziny składające się z kilku osób.

Bardzo ważnym i narastającym problemem będzie również adaptowanie zasobu mieszkaniowego do starzejącego się społeczeństwa, co powinno polegać na modernizowaniu budynków mieszkalnych w sposób ułatwiający ich dostępność dla osób o ograniczonej i obniżającej się z wiekiem sprawności ruchowej (np. przez wybudowanie wind, także zewnętrznych itp.).

10. Specyficzne potrzeby ze strony osób niepełnosprawnych ruchowo

Podobne uwagi, jak w przypadku seniorów dotyczą cech i lokalizacji mieszkań przeznaczonych dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej.

11. Wzrost stratyfikacji społecznej

Procesy gentryfikacji i koncentracja najsłabszej ekonomicznie ludności w pewnych obszarach/ osiedlach/ dzielnicach miast prowadzące do coraz większej stratyfikacji społecznej (polaryzacji ludności) – stają się coraz ważniejszym uwarunkowaniem dla polityki mieszkaniowej. Narasta problem pozostawiania w starych, zdegradowanych zasobach najsłabszych ekonomicznie mieszkańców, z jednoczesnym przenoszeniem się najbogatszej ludności do nowych zasobów.

Mając to na uwadze należy zauważyć, że utrzymanie mieszanej własności w zasobach mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego (prywatnej i komunalnej) może zapobiegać gentryfikacji i nadmiernej stratyfikacji społecznej. Celowe i rekomendowane jest utrzymywanie komunalnego udziału własności zarówno w starych, jak i nowo oddawanych do użytku obiektach. Dysponowanie przez gminy tego typu lokalami pozwala różnicować strukturę społeczną mieszkańców wielorodzinnych budynków mieszkalnych i osiedli, a tym samym przeciwdziałać tworzeniu się na terenach mieszkaniowych enklaw biedy, czy też luksusowych gett.

12. Rosnąca liczba osób bezdomnych i osób zagrożonych bezdomnością

Bezdomność jest obecnie traktowana jako jedno z najpoważniejszych zagrożeń społecznych współczesnego świata. European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) przyjmuje następujące cele, jako najważniejsze w zakresie wyeliminowania bezdomności:

- wyeliminowanie „mieszkania” na ulicy,
- ograniczenie pobytu w placówkach interwencyjnego zakwaterowania do sytuacji kryzysowych,
- brak możliwości opuszczenia instytucji o charakterze pomocowym, interwencyjnym bez „opcji mieszkaniowej”,

- uznanie przejściowego zakwaterowania jako etapu w drodze do wychodzenia z bezdomności⁷.

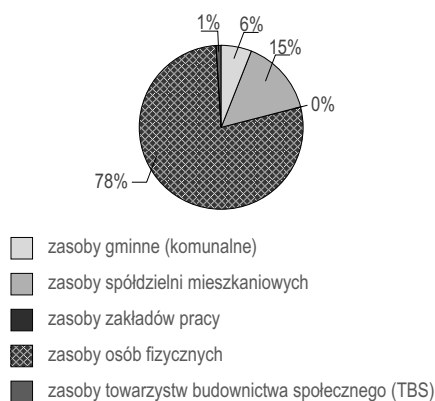
Rośnie także liczba osób zagrożona deprivacją mieszkaniową. Według szacunków Eurostatu [2017] ponad 10% ogółu ludności Polski zagrożonych jest poważną deprivacją mieszkaniową, a wśród osób samotnie wychowujących dziecko wskaźnik ten rośnie do 22%. Stanowi to ogromne wyzwanie dla polityki mieszkaniowej i wymaga zintegrowanych działań zarówno na szczeblu lokalnym, jak i ponadlokalnym.

7. Diagnoza stanu mieszkalnictwa w Polsce w latach 2005-2016

Liczba wszystkich mieszkań w Polsce w 2016 r. wyniosła ponad 14 mln. Od 2005 r. zasób mieszkaniowy powiększył się o niecałe 1,5 mln mieszkań. 67,5% stanowią zasoby istniejące w miastach.

Jak wynika z tab. 2 najwyższy udział mają zasoby mieszkaniowe zlokalizowane w dużych miastach. Struktura własności mieszkań przedstawiona została na ryc. 1.

Zasoby należące do osób fizycznych stanowią prawie 80% wszystkich zasobów na rynku mieszkaniowym. Najmniejszy odsetek stanowią zasoby zakładów pracy i Towarzystw Budownictwa Społecznego.



Ryc. 1. Struktura zasobów mieszkaniowych według form własności w 2016 r. w Polsce

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, [www.stat.gov.pl] (ryc. 1-5).

⁷ [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Toolkit_pl.pdf, dostęp: marzec 2018 r.].

Tabela 2

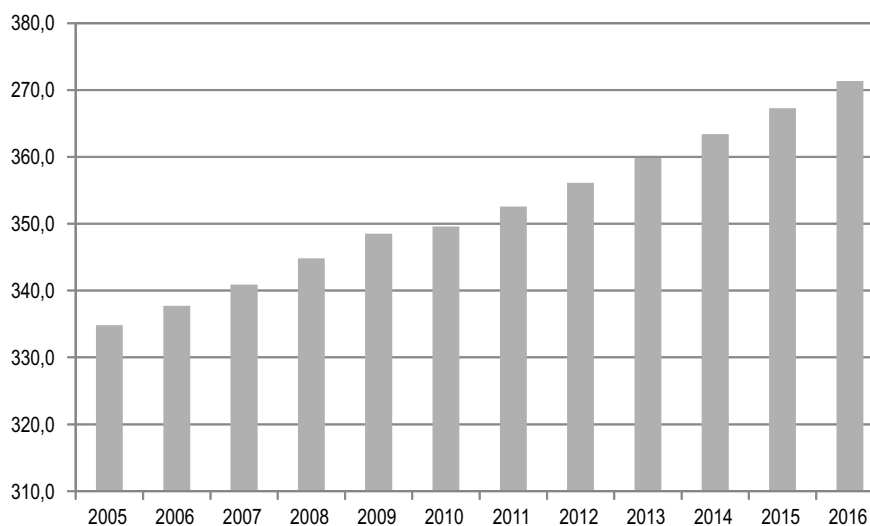
Zasoby mieszkaniowe w miastach w 2016 r.
– zróżnicowanie pod względem liczby ludności

Miasta o liczbie ludności	Liczba mieszkań	Udział w zasobach mieszkaniowych w miastach	Udział w ogóle zasobów mieszkaniowych
poniżej 10 000	806 993	0,084	0,057
10 000 - 19 999	994 169	0,103	0,070
20 000 - 49 999	1 612 014	0,168	0,113
50 000 - 99 999	1 231 770	0,128	0,086
100 000 - 199 999	1 319 097	0,137	0,092
200 000 i więcej	3 655 450	0,380	0,256

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, www.stat.gov.pl. (tab. 2-5).

Stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mierzony liczbą mieszkań na 1000 mieszkańców w ostatnich 10 latach w Polsce wzrósł o ok. 10%. Niemniej jednak Polska nadal odbiega w tym obszarze od krajów europejskich.

W raporcie OECD dotyczącym liczby dostępnych mieszkań na 1000 mieszkańców Polska w 2015 r. zajmowała jedno z ostatnich (34 na 37) miejsc. Według szacunków Eurostatu [2017] ponad 10% ogółu ludności zagrożonych jest poważną deprivacją mieszkaniową, a wśród osób samotnie wychowujących dziecko wskaźnik ten rośnie do 22%. Przeważa budownictwo na sprze-



Ryc. 2. Liczba istniejących mieszkań na 1000 mieszkańców w Polsce w latach 2005-2016

daż i na wynajem, przy czym we wszystkich polskich miastach cena 1 m² mieszkania na rynku pierwotnym znacznie przewyższa średnie wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw (GUS, NBP).

Największy wzrost dostępności mieszkań w 2016 r. w porównaniu z 2005 odnotowano w województwie mazowieckim i dolnośląskim.

Budownictwo mieszkaniowe w Polsce utrzymuje się w ostatnich latach na podobnym poziomie. Rozmiary budownictwa mieszkaniowego w Polsce obrazuje ryc. 3.

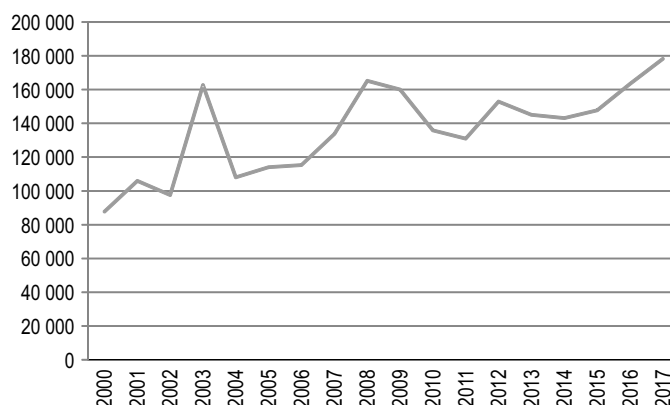
W 2016 r. oddano do użytku 163 325 mieszkań, czyli o 10,5% więcej niż w roku poprzednim. Największy udział w ogólnej liczbie mieszkań oddanych do użytkowania mieli deweloperzy (48%) oraz inwestorzy indywidualni (47%). Budownictwo komunalne stanowiło 1% ogółu – 1746 mieszkań.

Ryc. 4 obrazuje rozmiary budownictwa mieszkaniowego w 2016 r. w Polsce z podziałem na inwestorów.

Biorąc pod uwagę liczbę wybudowanych mieszkań na 1000 mieszkańców – średnia dla Polski w 2016 r. wyniosła 3,72 mieszkania.

Analizując zróżnicowanie regionalne budownictwa mieszkaniowego w Polsce należy stwierdzić, że w 2016 r. najwięcej mieszkań (w przeliczeniu na 1000 mieszkańców) oddano do użytku (poza mazowieckim) w województwach dolnośląskim (5,68), pomorskim (4,74), małopolskim (5,15) i wielkopolskim (4,72). Najmniej mieszkań oddano do użytku w województwie opolskim (1,78). Tabela 4 przedstawia liczbę mieszkań oddanych do użytku w Polsce w latach 2005-2016, w podziale na województwa.

Biorąc pod uwagę społeczną funkcję mieszkania oraz rolę samorządów lokalnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych można stwierdzić, że po-



Ryc. 3. Rozmiary budownictwa mieszkaniowego w Polsce w latach 2005-2017

Tabela 3

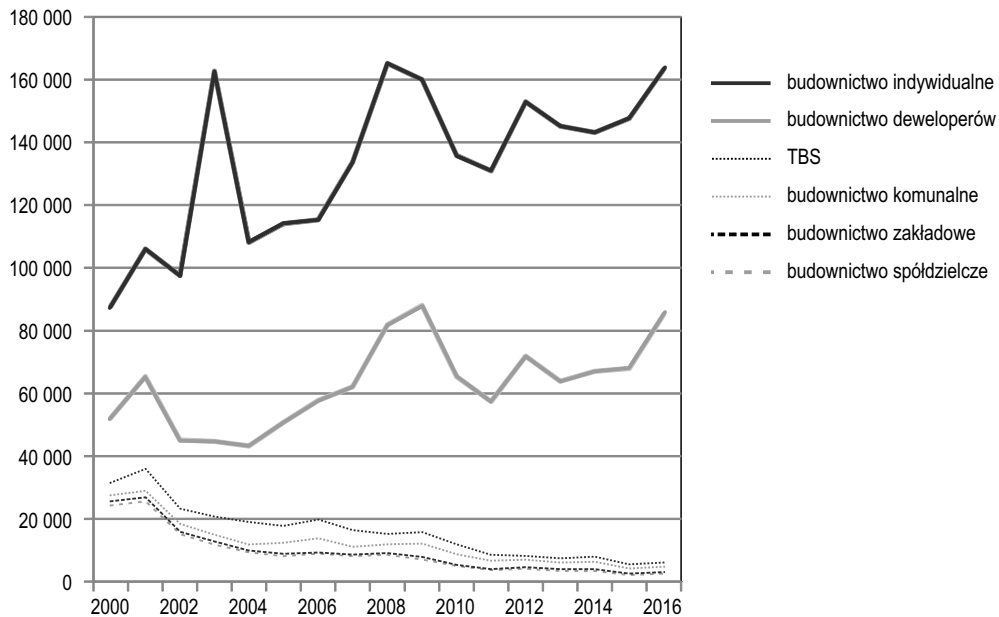
Mieszkania na 1000 mieszkańców w Polsce w latach 2005-2016

Mieszkania na 1000 mieszkańców												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	334,8	337,7	340,9	344,8	348,5	349,6	352,6	356,1	359,9	363,4	367,3	371,3
Łódzkie	367,6	370,6	374,0	377,6	380,8	383,9	387,1	391,2	394,9	398,4	402,6	406,3
Mazowieckie	363,6	367,4	371,4	377,3	383,1	391,7	394,6	398,5	402,3	406,2	410,1	415,2
Małopolskie	312,4	315,4	318,1	322,1	326,7	322,6	325,1	328,7	332,4	336,1	339,8	343,8
Śląskie	357,2	359,8	362,9	365,9	368,4	366,0	368,5	371,1	374,5	377,5	380,7	384,0
Lubelskie	321,5	324,5	327,8	331,7	335,0	336,4	340,1	343,9	348,3	352,0	355,9	362,8
Podkarpackie	286,7	288,6	290,7	292,8	294,9	291,1	293,4	295,9	298,5	301,3	304,8	308,2
Podlaskie	332,9	336,2	340,1	344,2	348,0	349,3	353,4	357,6	361,9	366,1	370,8	375,2
Świętokrzyskie	322,5	324,9	327,4	330,1	332,3	331,7	334,9	338,0	341,4	345,2	349,2	352,4
Lubuskie	330,7	333,5	336,5	340,5	343,8	342,6	345,7	348,5	351,9	355,4	359,2	362,8
Wielkopolskie	309,0	310,9	313,5	317,0	320,0	322,6	325,3	328,5	331,5	334,9	339,0	342,8
Zachodniopomorskie	339,3	342,4	346,0	349,7	354,0	355,8	359,1	362,7	365,9	369,5	373,5	377,9
Dolnośląskie	349,8	353,5	357,0	361,4	366,2	367,7	371,0	375,9	381,6	386,2	391,4	396,9
Opolskie	319,0	321,8	324,5	327,5	329,7	338,1	340,6	343,4	347,0	349,9	353,2	355,9
Kujawsko-Pomorskie	324,0	326,4	328,4	331,8	334,8	335,4	338,2	341,2	344,6	347,7	351,2	354,4
Pomorskie	327,3	330,7	334,3	339,0	343,4	343,3	346,6	351,2	354,9	358,1	362,5	366,5
Warmińsko-Mazurskie	320,5	323,7	327,6	332,1	335,4	332,4	335,5	339,5	343,5	347,1	350,9	354,8

trzeby mieszkaniowe są rażąco niewspółmierne do podaży mieszkań. Mieszkań socjalnych w Polsce jest niespełna 95 tys. Prawie 90% z nich zlokalizowanych jest w miastach. Lista osób oczekujących na przydział mieszkania socjalnego wydłuża się z roku na rok. Najwyższa Izba Kontroli wykazała, że w 2015 r. na realizację wyroku eksmisyjnego i tym samym przydział mieszkania socjalnego trzeba było czekać ponad 2,5 r. W 2016 r. w Polsce na wynajem mieszkania od gminy oczekiwało ponad 159 tys. gospodarstw domowych (z czego 59,5% stanowiły gospodarstwa domowe oczekujące na mieszkanie socjalne). 46,5% najemców mieszkań komunalnych posiadało zaległości w opłatach za najem mieszkania na łączną kwotę ponad 2,2 mln zł.

W badanym roku gminy wypłaciły prawie 4 mln dodatków mieszkaniowych o łącznej wartości 817,175 mln zł.

W analizie dostępności mieszkań dla ludności należy zwrócić uwagę na zróżnicowanie sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych w układzie przestrzennym: miasto – tereny podmiejskie – obszary wiejskie. Problemy (potrzeby) mieszkaniowe i procesy inwestycyjne w mieszkalnictwie są inne w miastach i na pozostałym obszarze kraju. Należy odnotować duże przyro-

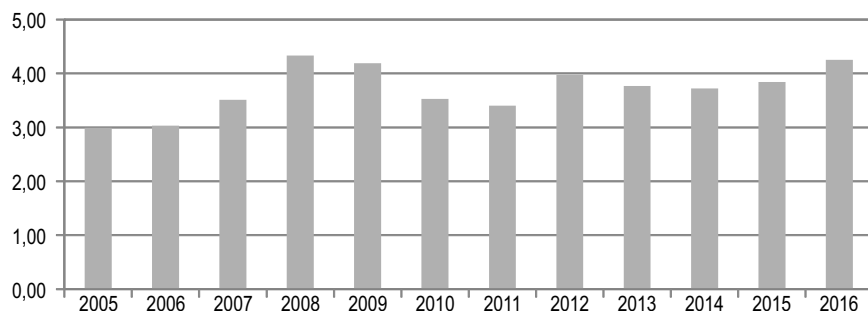


Ryc. 4. Rozmiary budownictwa mieszkaniowego w 2016 r. w podziale na typy inwestorów

Tabela 4

Liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców
w latach 2005-2016 w Polsce

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Polska	2,99	3,03	3,51	4,33	4,19	3,53	3,40	3,97	3,77	3,72	3,84	4,25
Łódzkie	1,77	1,89	2,30	2,89	2,49	2,73	2,37	3,17	2,39	2,59	2,86	2,84
Mazowieckie	5,48	5,25	5,84	7,34	7,48	5,51	4,76	5,77	5,51	5,76	5,47	6,73
Małopolskie	3,28	3,80	3,78	4,88	5,70	3,68	3,78	4,56	4,61	4,65	4,33	5,15
Śląskie	1,82	1,78	2,24	2,63	2,29	2,20	2,05	2,11	2,25	2,12	2,22	2,41
Lubelskie	2,41	2,20	2,62	3,42	2,82	2,60	2,92	3,32	3,22	2,65	3,17	3,52
Podkarpackie	1,94	2,22	2,54	2,69	2,60	2,33	2,68	3,07	2,91	3,02	3,59	3,70
Podlaskie	2,63	2,54	3,31	4,17	3,55	3,59	3,69	3,77	3,50	3,52	4,00	3,96
Świętokrzyskie	1,65	1,26	1,78	2,09	1,49	1,77	2,32	2,43	2,26	2,79	2,71	2,41
Lubuskie	3,26	2,89	3,20	4,22	3,69	3,24	3,24	3,10	3,09	3,29	3,17	3,52
Wielkopolskie	3,54	3,13	4,21	4,82	4,20	3,92	4,00	4,28	3,92	4,22	4,63	4,72
Zachodniopomorskie	3,17	3,02	3,84	4,12	4,57	3,56	3,46	4,11	3,20	3,15	3,08	4,06
Dolnośląskie	2,38	3,18	3,15	4,34	4,92	4,37	3,62	5,15	5,65	4,80	4,83	5,68
Opolskie	1,10	1,28	1,30	1,77	1,71	2,11	1,69	1,80	1,73	1,93	1,72	1,78
Kujawsko-Pomorskie	2,17	2,42	2,70	3,70	3,24	2,77	3,06	3,03	3,19	2,99	3,22	3,00
Pomorskie	4,48	4,55	5,29	6,49	6,46	5,20	5,22	6,21	5,19	4,74	5,72	5,69
Warmińsko-Mazurskie	3,12	3,13	4,09	4,79	3,40	3,27	3,15	3,79	3,31	2,99	2,99	3,18



Ryc. 5. Budownictwo mieszkaniowe na 1000 mieszkańców w latach 2005-2014 w Polsce

sty budownictwa w obszarach pozamiejskich, z jednoczesnym – generalnym – brakiem nowych realizacji jednorodzinnych na obszarach typowo miejskich.

Sytuację i skalę problemów mieszkaniowych zmieniają ponadto migracje zewnętrzne (z obszarów wiejskich do miast), jak i migracje wewnątrz miast, czy też w ramach aglomeracji miejskich. Migracje wewnętrzne są czasem równie istotne, jak zewnętrzne (np. Gdynia) w odniesieniu do kwestii zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

8. Ocena polityki mieszkaniowej w Polsce po 1989 r. na poziomie centralnym

8.1. Programy mieszkaniowe realizowane przed rokiem 2018

Polityka mieszkaniowa w Polsce uległa zasadniczym zmianom po 1990 r. wraz z przemianami ustrojowymi i przejściem od gospodarki centralnie planowanej do rynkowej. Reforma sektora mieszkaniowego w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych objęła m.in.: wycofanie się państwa z finansowania i budowy mieszkań, skomunalizowanie mieszkań Skarbu Państwa i państwowych zakładów pracy, zniesienie monopolu spółdzielni mieszkaniowych w zakresie budowy mieszkań, powstanie społecznego budownictwa czynszowego, wprowadzenie dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz stworzenie nowych form finansowania mieszkalnictwa.

Można postawić tezę, że zerwanie z systemowym podejściem w polityce mieszkaniowej państwa (jej swoiste „oderwanie” od innych polityk szczegółowych: przestrzennej, urbanistycznej, społecznej, a także inicjowanie doraźnych i krótkookresowych programów wsparcia budownictwa mieszkaniowego) jest przyczyną problemów w mieszkalnictwie.

Podstawowym aktem prawnym regulującym w Polsce kwestie wspierania mieszkalnictwa jest Konstytucja RP, w której zgodnie z art. 75 ust. 1 *władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności do przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.*

Zadania państwa w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności określone w Konstytucji RP są skierowane *de facto* do gmin. Budżet państwa w zasadzie nie uczestniczy więc bezpośrednio w finansowaniu mieszkalnictwa, gdyż zadanie to należy do działań własnych samorządu gminnego.

W polityce mieszkaniowej Polski w ostatnich 25 latach przyjęto szkodliwą tezę⁸, że zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych jest wyłącznie zadaniem rynku. Polska polityka mieszkaniowa do tej pory wspierała głównie produkcję budowlaną na wolnym rynku mieszkaniowym (95% nowo budowanych mieszkań). Deweloperzy dzięki temu osiągają jedne z najwyższych zysków z inwestycji na poziomie 18% w skali roku.

Rynek wynajmu mieszkań jest w polskich realiach ryzykowny dla prywatnych inwestorów, ponieważ nie mają oni pewności osiągnięcia dochodów z wynajmowanych mieszkań. Mieszkania prywatne często pełnią funkcje mieszkań socjalnych, których najemcy nie płacą pełnego czynszu. Długotrwałe postępowania sądowe o eksmisję uciążliwego lokatora, brak możliwości faktycznej eksmisji oraz długotrwałe problemy finansowe skutecznie zniechęcają grupę prywatnych inwestorów do rozwijania tej działalności.

Istniejący zasób mieszkań komunalnych i socjalnych generalnie jest w złym stanie technicznym, a gminy nie mają środków finansowych na remonty tej substancji mieszkaniowej, dlatego niekiedy gminy wykorzystują programy rewitalizacji niezgodnie z ich przeznaczeniem na remonty posiadanego zasobu mieszkaniowego.

W funkcjonującym od 2007 r. programie wsparcia budowy mieszkań socjalnych wydatkowano na ten cel do 2015 r. zaledwie 660 mln zł. Nowe zasady obowiązujące od 2016 r. przewidują w ciągu 10 kolejnych lat budowę mieszkań pokrywających zaledwie 20% aktualnych potrzeb mieszkaniowych w zakresie mieszkań socjalnych.

⁸ Ujmując rzecz ściślej teza o zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych przez rynek nie została w żaden sposób formalnie przyjęta przez organy państwa, a ukształtowała się jako reguła w praktyce procesów gospodarowania w wyniku transformacji ustroju ekonomicznego Polski z gospodarki socjalistycznej do kapitalistycznej.

W Polsce mieszkalnictwo traktowane jest mniej priorytetowo niż np. transport, na który od 2007 r. **wydatki publiczne** stanowią równowartość 3-4% PKB. Dla porównania, na mieszkalnictwo polskie państwo i samorządy razem wzięte rocznie przeznaczają w tym samym okresie sumę o wysokości ok. 0,08% PKB. W Niemczech ten wskaźnik wynosi 1%, a we Francji – 2%.

W powszechnej ocenie działania rządu dotyczące mieszkalnictwa i polityki mieszkaniowej nie spełniają oczekiwań Polaków. Kolejne opcje polityczne w okresie wyborczym obiecywały społeczeństwu polepszenie sytuacji mieszkaniowej i ogłaszały założenia polityki mieszkaniowej mającej zaspokoić prawa do samodzielnego mieszkania przy zróżnicowanym zaangażowaniu środków publicznych. Efekty działań są nadal niezadowolające w porównaniu z działaniami podejmowanymi w zakresie mieszkalnictwa w pozostałych państwach UE.

Podstawą formułowania celów polityki mieszkaniowej oraz opracowywania programów poprawiających stan mieszkalnictwa jest diagnoza aktualnej sytuacji mieszkaniowej w układzie przestrzennym oraz określenie potrzeb społecznych w tym zakresie (najpełniejsze dane zawiera spis powszechny z 2002 r.; w 2011 r. ograniczono pozyskiwanie szczegółowych danych na temat mieszkalnictwa).

W okresie ostatnich 25 lat w nowych warunkach ustrojowych początkowo wsparcie budownictwa mieszkaniowego oparte było na ulgach w podatku dochodowym i dotyczyło wszystkich mieszkańców Polski bez względu na wiek i poziom dochodów. W latach **1990-2016 w Polsce realizowano następujące programy wspierania mieszkalnictwa:**

- „duża ulga budowlana” w PIT, która obejmowała inwestycyjne wydatki mieszkaniowe (1992-2001, do 2004 z tytułu praw nabytych),
- ulga w PIT z tytułu wydatków na zakup gruntów pod budowę budynku mieszkalnego (1992-2001, do 2004 z tytułu praw nabytych),
- ulga w PIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992-2000, do 2003 z tytułu praw nabytych),
- ulga w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne (1992-1998, do 2001 z tytułu praw nabytych),
- ulga odsetkowa (2002-2006, do końca 2027 z tytułu praw nabytych),
- ulga remontowa (1992-2005).

Ułgi mieszkaniowe cieszyły się dużą popularnością. W poszczególnych latach ich obowiązywania korzystało z nich po kilka milionów podatników, a koszty dla budżetu szacowane średniorocznie wzrastały w kolejnych latach ze względu na coraz większe zainteresowanie nimi społeczeństwa.

Konieczność rozliczania ulg na podstawie faktur przyczyniła się do likwidacji szarej strefy w budownictwie mieszkaniowym i wzrostu wpływów

z podatku VAT do budżetu. Nadal jednak pozostaje dyskusyjna ocena wpływu polityki ulg podatkowych na pomoc w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach, ponieważ z założenia ulgi te skierowane były raczej do osób o wyższych dochodach. (Natomiast według danych Ministerstwa Finansów z odpisów podatkowych z tytułu wydatków mieszkaniowych w 2003 r. skorzystało 90% podatników o najmniejszych dochodach i prawie 2% podatników o dochodach najwyższych – wskazywałoby to na skuteczne wsparcie dla rodzin o niższych dochodach).

W kolejnych latach przyjęto w Polsce strategię kierowania pomocy finansowej na budownictwo mieszkaniowe do określonych grup ludności, przy pośrednictwie banków, udzielających preferencyjnych kredytów mieszkaniowych. Aby możliwe było skorzystanie z programów należało spełnić wiele warunków ograniczających potencjalnych beneficjentów programów. Realizowano następujące programy:

- program społecznych mieszkań czynszowych – TBS (1995-2009)⁹, reaktywacja od 2016 r. w ramach nowego programu budownictwa socjalnego (znowelizowane zasady w 2016 r.),
- program „Rodzina na Swoim” (2006-2012),
- program budownictwa socjalnego – obowiązujący od 2007 r. do 2015, zmodyfikowany i nazwany programem wspierania budownictwa społecznego od 2016 r.¹⁰,
- program „Mieszkanie dla Młodych” (2014-2018).

⁹ Istniejący system budownictwa społecznego przyczynił się do powstania ponad 67,5 tys. lokali mieszkalnych, przy wykorzystaniu ponad 5,3 mld zł środków publicznych z KFM oraz gruntów gminnych, ale jego 14-letnie efekty nie były wystarczające w stosunku do istniejących potrzeb. W ocenie NIK idea społecznego budownictwa mieszkaniowego w formie TBS w obecnym stanie prawnym nie sprawdziła się w pełni [*Raport NIK*, marzec 2010, Nr ewid. 8/2010/P09126/LBY].

¹⁰ Rządowy program wspierania budownictwa społecznego funkcjonujący od 2016 r. skierowany do Towarzystw Budownictwa Społecznego, spółek komunalnych i spółdzielni mieszkaniowych. Jest to zmodyfikowana kontynuacja Programu budownictwa socjalnego funkcjonującego od 2007 do 2015 r., w którym skarb państwa wsparł budowę mieszkań socjalnych kwotą 660 mln zł (dane BGK). Średnio rocznie 73 mln zł.

Po zmianach od 2016 r. źródłem finansowania nowych czynszówek ma być Fundusz Dopłat, na który trafi z budżetu państwa ponad 750 mln zł. Z tych pieniędzy wybudowanych będzie 30 tys. lokali w ciągu 10 lat. Według danych Rzecznika Praw Obywatelskich (A. Bodnar) w 2014 r. w kolejce po mieszkania socjalne czekało ponad 144 tys. gospodarstw domowych.

Po zmianach w 2016 r. – I nabór wniosków marzec 2016, kolejny we wrześniu 2016. Środki przeznaczone w planie finansowym BGK na kwalifikacje wniosków złożonych w edycji wiosennej 2016 r. – 65,9 mln zł.

Od 1995 r. obowiązywała ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego – podstawa prawna programu społecznego budownictwa społecznego i funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego. Choć społeczne budownictwo czynszowe oraz nowa kategoria inwestorów i zarządców, tj. Towarzystw Budownictwa Społecznego, było w początkowej fazie jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się form inwestowania w gospodarce mieszkaniowej, to przez kolejne rządy jest ona skutecznie wygaszana.

Podstawowym celem programu społecznego budownictwa czynszowego jest umożliwienie gminom realizacji ich zadania własnego, jakim jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Zgodnie z ustawą TBS-y, które w znacznej części są własnością gmin, mogą pozyskiwać z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego niskoprocentowany kredyt na co najmniej 30 lat na budowę mieszkań czynszowych na wynajem dla osób średniozamożnych. Kredyt ten może sięgać nawet 70% kosztu budowy.

W latach 2002-2004 rząd przeznaczał na ten cel z budżetu państwa kwotę 450 mln zł rocznie. Do tego dochodziły środki pozyskane z kredytu z EBI i EBOR-u. Pozwalało to budować w tym systemie nawet kilkanaście tys. mieszkań rocznie. W 2008 r. w budżecie zagwarantowano kwotę niewiele ponad 100 mln zł. Biorąc pod uwagę również podejście BGK do składanych wniosków, mamy sytuację, że z roku na rok buduje się w tym systemie coraz mniej mieszkań. Do 2016 r. w ramach tej formy budownictwa oddano do użytku ok. 60 tys. mieszkań. Jednocześnie w ramach tej ustawy gminy mają możliwość pozyskania tanich kredytów pod infrastrukturę mieszkaniową.

Realizując wytyczne *Ustawy o ochronie praw lokatorów* rząd w 2004 r. przedłożył w Sejmie ustawę z pilotażowym programem budowy mieszkań socjalnych. Przy wsparciu rządu dotacją ok. 50 mln zł gminom udało się wybudować kilka tysięcy mieszkań socjalnych. Niestety jest to kropla w morzu potrzeb. Szacuje się, że w Polsce brakuje ok. 400 tys. mieszkań komunalnych dla osób najuboższych. W 2006 r. rząd przedłożył swój projekt ustawy, który ustawę pilotażową uczynił bezterminową. Na stałe ustawa wprowadziła możliwość wspierania przez państwo tej formy budownictwa gminnego w wysokości od 20 do 40% wartości zadania.

W III 2016 r. wpłynęło już 59 wniosków na kwotę 374 mln zł, wartość inwestycji 591 mln zł. Całkowity budżet dopłat, przewidziany na okres 10 lat wynosi 750 mln zł. Zatem w pierwszym roku limit środków przewidzianych na 10 lat może zostać wyczerpany.

Wysokość czynszu ma wynosić nie więcej niż 5% wartości odtworzeniowej lokalu, czyli np. w Warszawie niecałe 25 zł/m². Dla porównania w warszawskich TBS-ach obecnie czynsze wynoszą ok. 14 zł/m², a najem komercyjny kosztuje ok. 45 zł/m².

W 2008 r. uchwalono nowelizację tej ustawy. Stwarza ona możliwość dotowania przez państwo również mieszkań komunalnych, jeśli w to miejsce gmina stworzy taką samą liczbę mieszkań socjalnych. Wsparcie budowy dotacją z budżetu państwa może wynosić nawet do 50% wartości zadania. Problem polegał na tym, że np. w 2008 r. na ten cel w budżecie państwa zaplanowano tylko 20 mln zł.

Brak jest dostatecznej wiedzy na temat programów wspierających tę formę budownictwa ze środków Unii Europejskiej.

Podstawową cechą aktualnej sytuacji mieszkaniowej w Polsce jest marginalizacja problematyki mieszkaniowej w działaniach państwa mierzona nie tylko niewielką skalą wsparcia finansowego (w 2016 r. już w marcu wyczerpał się limit środków na program MmM), ale także niską intensywnością prac programowych i legislacyjnych. NIK potwierdził w swoich ustaleniach pokontrolnych, że w Polsce nie ma od dawna żadnej długofalowej polityki mieszkaniowej, a gminne zasoby mieszkań dla mniej zamożnych ustawicznie maleją.

W 2010 r. został przyjęty rządowy program w zakresie polityki mieszkaniowej pn.: *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do roku 2020*. Deklarowane otwarcie na sprawy mieszkalnictwa nadal nie znajduje potwierdzenia we wspomnianym dokumencie. Mankamentami opracowania są:

- Brak analizy potrzeb mieszkaniowych w układzie grup dochodowych ludności.
- Brak informacji na temat wsparcia finansowego mieszkalnictwa do 2020 r.
- Brak uwzględnienia opinii ekspertów, środowisk samorządowych wobec proponowanych rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa społecznego, prywatyzacji społecznych mieszkań czynszowych, ograniczeń wsparcia zakupu mieszkań do rynku pierwotnego.
- Niski priorytet dla remontów i modernizacji w zasobach publicznych dla zaniedbanych budynków mieszkalnych stanowiących barierę rozwojową miast.
- Brak uporządkowania planistycznego oraz postępujące zaburzenie ładu przestrzennego.
- Brak programów wsparcia przygotowania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe w zakresie infrastruktury.
- Brak odpowiedniego wsparcia dla budowy mieszkań czynszowych na wynajem.
- Brak faktycznego dofinansowania do programów zwiększających efektywność energetyczną w mieszkalnictwie.

Rządowy program w zakresie polityki mieszkaniowej pn. *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszka-*

niowego do roku 2020 ma charakter deklaracyjny bez konkretnych ustaleń finansowych i czasowych. Powoduje to brak jasno sprecyzowanej polityki państwa w zakresie wspierania rozwoju mieszkalnictwa, brak należytego wsparcia finansowego ze strony państwa dla samorządów gminnych realizujących politykę mieszkaniową i malejące w budżecie wydatki na mieszkalnictwo.

Brak stabilnej, długofalowej polityki państwa w zakresie wspierania mieszkalnictwa od 1990 r. powoduje, że każdy nowy program wsparcia mieszkalnictwa trwa coraz krócej i brak jest ciągłości w okresie ich obowiązywania. Zmiana zasad obowiązywania programów powoduje brak poczucia bezpieczeństwa i stabilności życiowej wśród potencjalnych beneficjentów.

Mimo kolejnych programów i znacznej liczby osób, które wyemigrowały z Polski, nadal deficyt mieszkaniowy utrzymuje się na wysokim poziomie wynoszącym ok. 1,3 mln mieszkań.

Niski standard istniejących zasobów mieszkaniowych podlegał programom naprawczym państwa jedynie do 2005 r. (ulga remontowa). Narastające koszty każdego z programów mających wesprzeć budownictwo powodowały zaprzestanie realizacji programu, mimo że wydatki państwa na mieszkalnictwo wynoszą ok. 0,08% PKB i są najniższe w całej Unii Europejskiej.

Programy nie spowodowały zwiększenia dostępności mieszkań dla ludzi o średnich dochodach. System ulg i odliczeń sprzyja bardziej ludziom bogatym, których stać na poniesienie wydatków uprawniających do ich wykorzystania i nabycia na własność mieszkania.

Również funkcjonujący od 2014 r. Fundusz Mieszkań na Wynajem¹¹ (realizowany przez spółkę córkę BGK) faktycznie jest wsparciem dla rynku deweloperskiego i skierowany jest do zamożnych mobilnych klientów indywidualnych i firmowych.

Początkowo obiecujący program TBS również został przerwany i praktycznie zlikwidowany. Wskaźnik kosztów do efektu był wyższy niż w pozytywnie ocenianym programie Rodzina na Swoim. Dodatkowo umożliwiono

¹¹ Fundusz Mieszkań na Wynajem działa od maja 2014 r. na zasadach komercyjnych na podstawie *Ustawy o funduszach inwestycyjnych*. Inwestycje funduszu będą zlokalizowane tylko w największych aglomeracjach: warszawskiej, trójmiejskiej, krakowskiej, wrocławskiej, łódzkiej, poznańskiej i śląskiej. Fundusz Mieszkań na Wynajem zarządzany jest przez spółkę TFI BGK powołaną przy Banku Gospodarstwa Krajowego. Nastąpiło ponowne zaangażowanie środków budżetowych we wsparcie branży deweloperskiej realizującej inwestycje w dużych miastach. Projekt przewiduje wybudowanie 20 tys. mieszkań na wynajem. Planuje się przeznaczyć na ten cel środki w wysokości 5 mld zł. Fundusz zamknął 2015 r. liczbą 2,4 tys. zakontraktowanych lokali. Fundusz ma do końca 2020 r. dostarczyć ok. 20 tys. mieszkań na wynajem. W praktyce czynsze w FMnW są wyższe od rynkowych.

wykup na własność mieszkań budowanych w programie TBS co ponownie wpływa na ograniczenie zasobów mieszkań czynszowych.

Polskim programom wspierania budownictwa mieszkaniowego brakuje stabilizacji i długookresowego działania (ostatni program MmM określony został na 5 lat). W Polsce potrzebny jest program budownictwa, który zawierałby programy szczegółowe w poszczególnych segmentach: mieszkań własnościowych, komunalnych, socjalnych i na wynajem.

Brak programów faktycznie wspierających budowę mieszkań na wynajem powoduje, że w państwach Europy Zachodniej nawet 50% zasobów mieszkaniowych to mieszkania na wynajem, w Polsce takich mieszkań jest zaledwie 15%.

Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego pomijają także osoby powyżej 35 roku życia, których potrzeby mieszkaniowe również się zmieniają. Dotyczy to szczególnie osób starych, których potrzeby są marginalizowane.

W 2017 r. rząd ogłosił wprowadzenie nowego programu „Mieszkanie Plus” mającego zwiększyć podaż mieszkań na wynajem, które miałyby być przystępne cenowo. Projekt miał zastąpić program „Mieszkanie dla Młodych”, obowiązujący do końca 2018 r. Ze względu na brak środków na jego realizację, ostatnie wnioski przyjmowano w styczniu 2018 r.

Biorąc pod uwagę aktualne wskaźniki liczby mieszkań na 1000 mieszkańców w Polsce (363 mieszkania/1000 mieszkańców) i średni poziom w Unii Europejskiej (435 mieszkań/1000 mieszkańców) aktualny niedobór mieszkań szacowany jest na blisko 3 mln mieszkań. Część z tego zapotrzebowania zrealizuje rynek mieszkaniowy, który wytwarza w skali roku ok 150 tys. mieszkań.

Nowy rządowy projekt „Mieszkanie Plus” tym razem miał być skierowany do osób mniej zamożnych, których nie stać na zakup mieszkania na wolnym rynku, ale ich dochody są na tyle wysokie, że nie mają szans na uzyskanie mieszkania komunalnego. Pierwszeństwo w uzyskaniu mieszkania na wynajem miały mieć osoby, które straciły mieszkania w wyniku katastrof budowlanych i żywiołowych, wyłączone oraz posiadające dzieci. Program w założeniach kierowany był do grupy ok.30-40% Polaków, którzy swe potrzeby mieszkaniowe mieli zaspokoić przez wynajem mieszkania.

Kierunek zwiększenia podaży mieszkań na wynajem należy uznać za prawidłowy, bowiem jak pokazują dane z wyżej rozwiniętych państw (Niemcy, Szwajcaria) tam segment wynajmowanych mieszkań przekracza 50% zasobu mieszkaniowego. Program przez rozbudowę segmentu mieszkań na wynajem mógłby również zwiększyć mobilność Polaków.

Warunki programu reguluje *Ustawa o Krajowym Zasobie Nieruchomości* (KZN) obowiązująca od września 2017 r. Wprowadziła ona możliwość wynajmowania mieszkania przez 15 lat, a w przypadku skorzystania z możliwej opcji wykupu na własność z wydłużonego okresu wynajmu do 30 lat. Wysokość czynszów co roku miała ustalać Rada Ministrów i miały być one zróżnicowane przestrzennie (od 7-20 zł za 1 m²). Do czynszu miała być doliczana, również ustalana centralnie, maksymalna opłata eksploatacyjna (w 2017 r. na terenie Warszawy – 10 zł za 1 m² mieszkania, na terenie pozostałych miast wojewódzkich 9 zł, a w pozostałych lokalizacjach 6,5 zł za 1m² powierzchni użytkowej).

Rząd zakładał, że mieszkania na wynajem będą budowane na gruntach Skarbu Państwa. Obowiązek przekazywania gruntów do KZN miał dotyczyć starostów, prezydentów miast na prawach powiatu, Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Prezesa Agencji Mienia Wojskowego oraz Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych i powinien być realizowany w styczniu każdego roku. Z aktualnych danych wynika, że KZN nie posiada odpowiedniej ilości gruntów, a te przekazane w większości wymagają wysokich nakładów finansowych na uzbrojenie techniczne, co wpływa na koszt realizacji inwestycji. Finansowaniem programu miał zajmować się Bank Gospodarstwa Krajowego, ale jak twierdził prezes BGK Nieruchomości M. Barszcz bank nie dysponuje środkami umożliwiającymi realizację takiego przedsięwzięcia bez uruchomienia prywatnych funduszy inwestycyjnych, a te nie są zainteresowane ze względu na wątpliwą zyskowność przy centralnie regulowanych sztywnych stawkach wynajmu i obowiązującej *Ustawie o ochronie praw lokatorów*.

Kolejna istotna wątpliwość dotyczy nikłego zainteresowania deweloperów budowaniem mieszkań w ramach tego programu, mimo że mogą liczyć na szybszą ścieżkę uzyskiwania pozwoleń na budowę i gwarantowany wynajem wszystkich wzniesionych mieszkań. Jednak ograniczona zyskowność dewelopera przy pełnieniu wielu obowiązków powołanego ustawą „operatora mieszkaniowego”, coraz wyższe koszty materiałów budowlanych i robocizny oraz obwarowania realizacji programu, jak na razie skutecznie zniechęcają deweloperów do realizacji inwestycji w tym programie. Problemem jest również zarządzanie już wzniesionymi budynkami, bowiem koszty zarządu będą również centralnie regulowane.

Kolejna wątpliwość dotyczy zakresu przestrzennego programu, bowiem ponownie zostają pominięci mieszkańcy obszarów wiejskich, którzy przy tych założeniach nie mogą liczyć na uzyskanie mieszkania, a mieszkańcy w dużych

miastach też będą mieć ograniczone możliwości pozyskania mieszkania w tej formule ze względu na bardzo ograniczoną ilość dostępnych nieruchomości w założonej formule programu „Mieszkanie Plus”. Ewentualnymi beneficjentami mogą być mieszkańcy mniejszych miast, gdzie władze samorządowe podejmą wysiłek budowy mieszkań ze wsparciem w tej formule.

Analizując założenia nowego, publicznego programu wspierania mieszkalnictwa Program „Mieszkanie Plus” można stwierdzić, że po 25 latach obowiązywania w praktyce zasady, że zapewnianie mieszkań społeczeństwu jest przede wszystkim domeną rynku, następuje zasadnicza zmiana podejścia do polityki mieszkaniowej polegająca na tym, że obecnie państwo zamierza aktywnie zaangażować się w budowanie mieszkań. Takie podejście może doprowadzić do sytuacji, w której będą funkcjonowały równoległe, obok siebie dwa systemy zapewniania mieszkań: rynkowy (kapitalistyczny) i państwowy.

Poza niedoskonałościami rozlicznych, wymienionych wyżej, programów wspierania mieszkalnictwa, jednym z problemów polityki mieszkaniowej państwa był i jest nadal brak **wspierania inicjatyw społecznych** z zakresu budownictwa mieszkaniowego, takich jak np.: **kooperatywy** i różne inne **modele samoorganizacji** społeczeństwa w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Innym problemem polityki mieszkaniowej państwa jest również marginalizowanie spółdzielczych zasobów mieszkaniowych, mimo że stanowią istotną część zasobu mieszkaniowego w ogóle i jako takie mogą istotnie wpływać na kształtowanie się rynku wtórnego. Podstawową barierą w racjonalnym użytkowaniu są anachroniczne regulacje prawne – *Ustawa o spółdzielczości mieszkaniowej*, która wymaga zmiany.

Reasumując można stwierdzić, że w okresie minionych 25 lat zmieniające się rządy nie posiadały polityki mieszkaniowej wyrażonej *explicite*. Można jedynie mówić o polityce mieszkaniowej *implicitie*, tj. będącej zbiorem doraźnych, niesystemowych i niezintegrowanych z ogólną polityką rozwoju – działań.

Jedną z przyczyn problemów związanych z formułowaniem polityki mieszkaniowej państwa jest wadliwa lub niekompletna statystyka opisująca – w sposób niekompletny – problemy mieszkalnictwa.

8.2. Uwagi do specustawy mieszkaniowej „Lex Deweloper” jako instrumentu wspierającego realizację programu rządowego Mieszkanie Plus¹²

8.2.1. Rola planowania w ustalaniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych

Projekt *Ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* (z dn. 15 marca 2018 r., określonej żargonowo jako „Lex Deweloper”) został opracowany przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju RP w celu usprawnienia procesów inwestycyjnych w budownictwie mieszkaniowym i wsparcia realizacji rządowego programu „Mieszkanie plus”. Poddany został bardzo krótkim, bo trwającym zaledwie 14 dni, konsultacjom społecznym. Część ze zgłoszonych uwag została uwzględniona w wersji finalnej ustawy, która została przyjęta w dniu 05 lipca 2018 r.

Mając na uwadze treść przyjętej regulacji stwierdzić można, że mimo dokonanych zmian w stosunku do wstępnego jej projektu, **ocena ustawy jest jednak negatywna.**

Uchwalona ustawa zawiera rozwiązania prawne, które jak można się spodziewać, spowodują wiele **negatywnych konsekwencji tak w odniesieniu do fizycznego stanu zagospodarowania polskiej przestrzeni, jak i w sferze instytucjonalno-ustrojowej, związanej z procesami zarządzania rozwo-**

¹² W opracowaniu tego punktu raportu wykorzystano fragmenty następujących tekstów:

- Opinia Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich Uniwersytetu Łódzkiego w sprawie projektu *Ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* z 15 marca 2018 r. (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju RP), z. 27 marca 2018 r. (opracowanie: T. Markowski, D. Drzazga); [<http://icsm.petersburski.com/>];
- T. Markowski, D. Drzazga, *Eksperci: Projekt wprowadza tylnymi drzwiami anarchię*, [w:] *Specustawa mieszkaniowa to chaos urbanistyczny i zachęta do korupcji*. Samorząd i administracja, Dziennik Gazeta Prawna Tygodnik, 13.04.2018 nr 73: 2;
- Stanowisko KPZK PAN w sprawie projektu *Ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* z 15 marca 2018 r. (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju RP) (opracowanie: T. Markowski); [<http://www.kpz.k.pan.pl/>];
- Uwagi Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie projektu *Ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* z 15 marca 2018 r. (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju RP) (opracowanie: T. Markowski, D. Drzazga); [<http://www.kpz.k.pan.pl/>] (tekst publikowany: *Skutki „M Plus” w ocenie naukowców*, Sprawy Nauki, Miesięcznik Publicystyczno-informacyjny, *Niesprawiedliwość* Nr 5 (230), maj 2018; [<http://www.sprawynauki.edu.pl/archiwum/dzialy-wyd-elektron/321-prawo-el/3868-skutki-m-plus-w-ocenie-naukowcow>]).

jem. Podstawowym zarzutem formułowanym pod adresem ustawy jest to, że wprowadza ona rozwiązania prawne, które odbierają samorządom gminnym możliwość koordynowania rozwoju zabudowy mieszkaniowej za pomocą instrumentów planistycznych.

Zabudowa mieszkaniowa stanowi jeden z podstawowych elementów zagospodarowania przestrzennego, więc jako taka – w sposób kluczowy wpływa na fizyczne ukształtowanie przestrzeni użytkowanej przez człowieka. Dlatego też stanowi ona przedmiot planowania przestrzennego, co jest powszechną praktyką w krajach rozwiniętych. Planowanie rozwoju zabudowy mieszkaniowej służy więc ustalaniu przestrzennej lokalizacji inwestycji mieszkalnych w taki sposób, aby były one skoordynowane z infrastrukturą techniczną, społeczną czy błękitno-zieloną. Jednocześnie planowanie przestrzenne ma doprowadzić do minimalizowania negatywnych konsekwencji wynikających z zabudowy terenu, jakimi są: ubytek terenów otwartych, gruntów rolnych, lasów, obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Rolą planowania przestrzennego jest więc takie kształtowanie przestrzeni, które będzie zaspokajało potrzeby ludzkie w zakresie zamieszkania, wypoczynku, pracy, itp. z jednoczesnym, jak najbardziej racjonalnym wykorzystaniem terenów. Specyfiką i zaletą planowania jest to, że optymalny sposób zagospodarowania przestrzennego jest określany indywidualnie dla każdego miejsca obejmowanego planem, co jest poprzedzone diagnozą i pracami analityczno-studialnymi mającymi rozpoznać istniejące problemy, uwarunkowania i potrzeby odnoszące się do użytkowania danej przestrzeni.

W tym kontekście należy zauważyć, że ustawa wprowadza rozwiązania, które stanowią bardzo niebezpieczny precedens – rezygnuje się z planowego sposobu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych i innych im towarzyszących, na rzecz wprowadzenia ogólnych reguł, których (ze względu na zróżnicowanie samej przestrzeni) – nie można uznać za uniwersalne sposoby lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Stanowi to istotę problemu. Poniżej omówione zostały najważniejsze uwagi sformułowane pod adresem przedmiotowej specustawy.

8.2.2. Uwagi ogólne do specustawy „Lex Deweloper”

Mając na uwadze przepisy przyjętej ustawy można przewidywać, że ich zastosowanie w praktyce przyczyni się do **pogorszenia jakości (ładu) zagospodarowania polskiej przestrzeni**. Będzie to efekt takich zjawisk, jak:

1. Nasilenie procesów niekontrolowanego, chaotycznego „rozlewania się” miast na skutek ułatwienia możliwości rozwoju zabudowy mieszkaniowej poza obszarami dotychczas zurbanizowanymi, w strefach podmiejskich,

na gruntach rolnych (zarówno położonych w granicach administracyjnych miast, jak i, choć w mniejszym stopniu – poza nimi) ze wszelkimi tego negatywnymi konsekwencjami. Skutkiem tego zjawiska będzie również rozwój substandardowych osiedli mieszkaniowych z ograniczonym dostępem do różnego rodzaju usług, takich jak: edukacja, oświata, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, usługi kultury itp.

2. Lokalizacja zespołów zabudowy mieszkaniowej w oddaleniu od już istniejących obszarów zurbanizowanych spowoduje uzależnienie mieszkańców nowych osiedli mieszkalnych od indywidualnych środków transportu.
3. Zwiększenie presji inwestycyjnej – budowlanej na obszary spełniające co prawda kryteria lokalizacyjne zapisane w ustawie, ale będące terenami otwartymi, rolniczymi, o charakterze biologicznie czynnym, które (biorąc pod uwagę treści ustawy mówiące o wyłączeniu inwestycji mieszkaniowych spod dotychczas obowiązujących przepisów planowania przestrzennego) nie będą chronione żadnymi skutecznymi instrumentami. Ustawa traktuje przestrzeń jak powszechnie dostępny, nieograniczony zasób.

Przepisy ustawy stoją w sprzeczności do innych, już obowiązujących rozwiązań prawno-instytucjonalnych i jako takie **naruszają ład ustrojowo-polityczny**. W szczególności zwrócić należy uwagę na następujące kwestie:

4. Przyjęta ustawa stoi w sprzeczności do art. 5, art. 68 ust. 4 i art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także podważa zawarte przez Polskę umowy międzynarodowe, w tym zapisy Traktatu Akcesyjnego do UE, które to akty zobowiązują władze publiczne do ochrony środowiska oraz wskazują na rozwój zrównoważony jako jedną z zasad ustrojowych państwa. Rozwiązania proponowane w ustawie przyczynią się tymczasem do pogorszenia warunków życia w efekcie umożliwienia budowy substandardowych osiedli odznaczających się mierną dostępnością do usług oraz pogorszenia stanu przyrody (głównie na terenach podmiejskich i wiejskich) stanowiącej istotną determinantę jakości życia.
5. Przedmiotowa ustawa podważa kompetencje gminnej administracji samorządowej, określone w *ustawie o samorządzie gminnym* oraz *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym terytorialnym*, które to akty zadania w zakresie gospodarowania przestrzenią na poziomie lokalnym powierzają gminom. Konstrukcja przepisów ustawy tworzy *de facto* system gospodarowania przestrzenią, w którym to samorzady gminne tracą część swojej samodzielności planistycznej w zakresie kształtowania zagospodarowania lokalnej przestrzeni, wynikającej z dotychczasowych rozwiązań prawno-ustrojowych, na rzecz inwestorów. Inwestorzy stają

- się – *de facto* – podmiotami, które kierując się całkowicie komercyjnymi przesłankami mogą określać w gminach tereny pod lokalizację inwestycji mieszkaniowych, nie mając zarazem kompletnie żadnych zobowiązań i odpowiedzialności względem lokalnej społeczności w zakresie dbałości o stan/jakość zagospodarowania przestrzeni.
6. Przepisy ustawy stoją w ewidentnej i jaskrawej sprzeczności do celów polityki przestrzennej państwa wskazanej w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (cel 6), w którym wskazano na potrzebę przywracania i utrwalania ładu przestrzennego, co polega przede wszystkim na kontroli oraz ograniczaniu zjawisk sub- i dezurbanizacji prowadzących do chaotycznego „rozlewania się” miast za pomocą narzędzi planistycznych, z których wykorzystania rezygnuje się całkowicie w projektowanej ustawie. Proces kompleksowego planowania zagospodarowania przestrzeni ustawa zastępuje procedurą administracyjnego, doraźnego wydawania decyzji lokalizacyjnych, bez analizy długofalowych skutków tego typu działania dla systemu społeczno-gospodarczego, przestrzeni i środowiska przyrodniczego.
 7. W tym kontekście proponowana ustawa sprzeczna jest również z elementarnymi celami Krajowej Polityki Miejskiej, w ramach których zakłada się wspieranie procesów rozwoju zwartych, zrównoważonych i spójnych miast, jednoznacznie wskazując na potrzebę reurbanizacji i rewitalizacji ośrodków miejskich. Od ustawy o wspieraniu realizacji inwestycji mieszkaniowych należałoby oczekiwać, aby w jak najdalej idącym stopniu „wpisywała się” ona w politykę reurbanizacyjną i procesy rewitalizacji zachodzące w polskich miastach, stanowiąc istotny instrument polityki miejskiej (urbanistycznej) państwa, będącej z kolei częścią ogólnej polityki rozwoju. Oznacza to, że powinna służyć tworzeniu ułatwień do prowadzenia i koncentrowania inwestycji mieszkaniowych przede wszystkim w obszarach śródmiejskich, poddawanych rewitalizacji; tymczasem skutek proponowanego projektu będzie dokładnie odwrotny – przyczyni się do alokacji inwestycji na obszary dotychczas niezabudowane, które zgodnie z celami Krajowej Polityki Miejskiej nie powinny stanowić miejsc rozwoju nowych obszarów zurbanizowanych.

Stosowanie w praktyce przepisów przedmiotowej ustawy, będzie również prowadziło do **naruszenia ładu społecznego i ładu ekonomicznego**, z przyczyn wskazanych poniżej:

8. Ustawa, być może nawet wbrew intencji Autorów, kontynuuje prowadzenie polityki rozwoju opartej na skrajnej odmianie neoliberalnej doktryny gospodarczej, zakładającej całkowity prymat celów ekonomicznych nad społecznymi i środowiskowymi, a więc nie licząc się z występowaniem takich

obiektywnych zjawisk stanowiących o współczesnej specyfice procesów rozwoju, jak: skutki zewnętrzne wobec środowiska, konieczność dostarczania dóbr publicznych, konflikty i „pułapki społeczne”, czy ułomności instytucjonalne sektora publicznego.

9. Można wyrokować, że ustawa pogłębi tylko istniejące w Polsce patologie w sferze gospodarowania przestrzenią, ponieważ stworzy sprzyjające warunki do korupcji, spekulacji gruntami, samowoli budowlanej, naruszania własności prywatnej i podstawowych praw obywatelskich (m.in. prawa do życia w środowisku o wysokiej jakości). Można przewidywać, że uchwalone rozwiązania prawne nie tylko nie przyczynią się do zaspokojenia istotnych potrzeb społecznych (mieszkanie), lecz będą źródłem nowych konfliktów społecznych w skali lokalnej, zarzewiem protestów i ruchów oporu przeciwko zawłaszczaniu i degradowaniu przyrodniczych i krajo-
brazowych walorów przestrzeni, pogłębiając w ten sposób anarchię i chaos w sferze gospodarowania przestrzenią.

8.2.3. Uwagi szczegółowe do ustawy „Lex Deweloper”

Analizując treść przedmiotowej ustawy można stwierdzić, że mimo dokonania zmian w niektórych przepisach po przeprowadzonych konsultacjach społecznych (marzec 2018 r.), nadal jest ona obciążona poważnymi ułomnościami. Poniżej wskazano uwagi merytoryczne odnoszące się do poszczególnych przepisów.

1. Należy zwrócić uwagę, że zaproponowane w projekcie ustawy kryteria i procedury lokalizacji inwestycji mieszkaniowych (rozdział 3, art. 17-19) wskazują na niezrozumienie twórców tego aktu legislacyjnego, istoty właściwego sposobu zastosowania standardów w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego. Należy jednoznacznie podkreślić, że za pomocą standardów przestrzennych (w szczególności o wymiarze ogólnokrajowym), dotyczących odległości nowych zespołów zabudowy mieszkaniowej od istniejących elementów infrastruktury technicznej i społecznej – nie jest wskazane określanie lokalizacji tejże zabudowy (sic!). Określanie lokalizacji zabudowy mieszkaniowej powinno być przedmiotem procesu planowania, w ramach którego można wyznaczyć najlepiej predysponowane do rozwoju budownictwa mieszkaniowego tereny, uwzględniając – zgodnie ze współczesnym paradygmatem rozwoju – uwarunkowania społeczne, ekonomiczne, środowiskowe i przestrzenne. Standardy natomiast służą do tego, aby w obszarach zabudowy wyznaczonych w planach określać szczegółowe sposoby i formy zabudowy oraz jej parametry techniczne. Zróżnicowanie zagospodarowania przestrzennego, implikuje potrzebę indywiduala-

nego podejścia do kwestii wyboru lokalizacji dla wszelkiego typu inwestycji budowlanych – i taką właśnie możliwość daje narzędzie, jakim jest planowanie przestrzenne. Stworzenie „uniwersalnych” – powszechnie obowiązujących reguł lokalizacyjnych (jakie określono w ustawie dla zabudowy mieszkaniowej) jest pomysłem głęboko chybnym, potencjalnie bardzo ryzykownym i szkodliwym. Tak lokalizowana zabudowa, będzie być może względnie tania na etapie realizacji inwestycji, natomiast generować będzie ogromne koszty społeczne, w tym środowiskowe, w przyszłości. Standardy zagospodarowania są potrzebne, ale jako uzupełnienie planów, a nie ich zastępstwo, ponieważ **nie jest możliwe opracowanie uniwersalnych reguł lokalizacyjnych dla zabudowy mieszkaniowej w całym kraju – należy to wyraźnie podkreślić.**

2. Ustawa wprowadza pozaplanistyczny tryb realizacji inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących, które mogą nie być zgodne z obowiązującymi planami miejscowymi (art. 5 ust. 3), a także ze studium (art. 5 ust. 4 – w przypadku gdy dotyczy to terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane), **co stanowi podstawowy wobec niej zarzut.** Jest to o tyle istotne, że zabudowa mieszkaniowa jest jednym z kluczowych elementów zagospodarowania przestrzennego, determinujących stan ładu lub chaosu w fizycznej przestrzeni. Implikuje to potrzebę stosowania procedury planistycznej w określaniu lokalizacji, która daje dużo lepsze możliwości racjonalnego rozpoznania uwarunkowań i zaprojektowania zagospodarowania przestrzeni, niż wydawane w trybie doraźnym decyzje lokalizacyjne, określane w ustawie jako „uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej” (art. 8). Planistyczną procedurę lokalizacyjną zastępuje w projekcie ustawy opracowywanie przez inwestora koncepcji urbanistyczno-architektonicznej (art. 6 ust 1-2), która musi spełniać standardy urbanistyczne. Za korzystne rozwiązanie tej ustawy należy uznać możliwość uchwalania także lokalnych standardów dla nowego obszaru jako tzw. przepisy miejscowe (art. 19). Tutaj jednak można postawić istotne zastrzeżenie do proponowanych rozwiązań. Wprowadzana ustawą zmiana przeznaczenia terenu nie stanowi podstawy do pobrania opłaty planistycznej. A więc podobnie jak decyzja WZiZT ta ustawa faworyzuje właściciela terenu, który uzyskuje możliwości zabudowy w trybie pozaplanistycznym i uzyskuje nieproporcjonalnie wysoką rentę budowlaną w wyniku decyzji administracyjnej, kosztem społeczności samorządowej (art. 17-18). Tym samym Ministerstwo, które miało naprawić system planowania samo go deprecjonuje. Ustawa ta będzie faworyzowała spółki, które były obciążone nieproduktywnym majątkiem – najczęściej skarbu państwa,

- a które teraz będą sprzedawały przekwalifikowane tereny po wysokich cenach rynkowych lub same będą zakładały spółki deweloperskie. Wątpliwe zatem, że Ustawa obniży koszty dostępu do mieszkań.
3. Z pewnością ustawa ta wprowadzi dodatkowe zaburzenia do patologicznego systemu obrotu gruntami i bankami ziemi jakimi dysponują zapobiegliwe i działające na granicy spekulacji spółki deweloperskie, a której to spekulacji sprzyja obecny system gospodarki przestrzennej.
 4. Ustawa *de facto* forsuje możliwość lokalizowania inwestycji mieszkaniowych w obszarach gdzie w ogóle należałoby podejmować działania odwrotne tj. polegające na rezygnowaniu lub wycofywaniu zabudowy tj. np. na terenach otulin i na obszarach zalewowych (art. 5 ust 2), czy na gruntach rolnych w granicach administracyjnych miast (art. 13, ust. 2). Ten ostatni przepis może skutecznie utrudnić prowadzenie samorządom miast polityki ukierunkowanej na re-urbanizację.
 5. Należy wreszcie wskazać, że procedura wydawania decyzji (uchwał) lokalizacyjnych wydatnie ogranicza ilość organów uzgadniających lokalizację (art. 7, ust. 14), a zamiast tego wprowadza możliwość (niewiążącego) opiniowania decyzji przez różne instytucje publiczne (art. 7, ust. 12).
 6. Decyzja (uchwała) o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej stanowi *de facto* nowy rodzaj, znanych dotychczas i ocenianych jako patologiczne w skutkach decyzji o WZiZT.

8.2.4. Uwagi końcowe, wnioski i rekomendacje w odniesieniu do ustawy „Lex Deweloper”

Mając na uwadze wskazane powyżej ułomności przyjętej ustawy, stwierdzić można, że konsekwencje tego wadliwie napisanego aktu ignorującego interesy narodowe w dłuższej perspektywie – nie zostały właściwie przemyślane. Załączone uzasadnienie jest napisane jednostronnie i ukrywa koszty społeczne oraz ekonomiczne, jakie pojawią się po wdrożeniu tego aktu. Nie jest to *de facto* rozwiązanie, które ma umożliwić przyspieszenie procesów budowy, ale akt prawa, który ma przyspieszyć spekulację gruntami, zachęcić do większej korupcji w tym sektorze i w działalności samorządów terytorialnych.

Ponadto zbyt głęboko ingeruje w kompetencje planistyczne samorządów terytorialnych naruszając konstytucyjną zasadę subsydiarności zarządzania.

Z dużym prawdopodobieństwem można przewidywać, że ustawa przyczyni się do powiększenia chaosu przestrzennego, z którym deklaratywnie władze rządowe powinny walczyć. Ustawą tą likwiduje się resztki systemu pla-

nowania miejscowego, wprowadzając zarazem „tylnymi drzwiami” podstawy do dalszej anarchii przestrzennej, a przede wszystkim do rozkwitu spekulacji gruntami i przejmowania przez wąskie środowisko deweloperów olbrzymich korzyści z renty budowlanej pod przykrywką prawną. W takiej postaci ustawa ta będzie źródłem wielu konfliktów społecznych i „nakręcania” konfliktów politycznych w samorządach.

Negatywne skutki ustawy przyjętej w tej formie będą duże groźniejsze niż wyżej zasygnalizowane; niestety kompleksowej analizy kosztów i korzyści projektodawca ustawodawcy nie przedstawił. Propanowy akt jest na tyle wadliwy i nie do przyjęcia, że próby wskazywania merytorycznych korekt niektórych rozwiązań mogą być potraktowane jako poparcie dla tej głęboko ułomnej propozycji. Należy zwrócić uwagę, że jest wiele rozwiązań usprawniających procesy planowania przestrzennego w gminach wypracowanych przy okazji prac nad Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym, które są dobrze znane Ministerstwu i pozytywnie zaopiniowane przez Główną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną.

O ile można się zgodzić z potrzebą wprowadzania do procesu planistyczno-inwestycyjnego zmian polegających na uproszczeniu procedur lokalizacyjnych, o tyle przyjęty w projekcie kierunek rozwiązań trzeba ocenić bardzo krytycznie. To, że obecnie obowiązujące przepisy planistyczne mogą nie przystawać do współczesnych procesów rozwoju przestrzennego systemów osadniczych, nie oznacza konieczności odrzucenia koncepcji planowego gospodarowania przestrzenią w ogóle i wprowadzenia w zastępstwie doraźnych, fragmentarycznych procedur lokalizacyjnych. System planowania przestrzennego w Polsce, tak na poziomie lokalnym jak i w skali regionalnej oraz krajowej wymaga zmian, a pożądane kierunki w tym zakresie są rozpoznane. Tymczasem proponowane w projekcie ustawy rozwiązania stoją w sprzeczności do rozwijanej obecnie w teorii i praktyce krajów europejskich koncepcji planowania zintegrowanego, w ramach której zakłada się potrzebę holistycznego podejścia do określania sposobów zagospodarowania przestrzeni, tj. z uwzględnieniem skutków w sferze społeczno-ekonomicznej, przestrzennej i środowiskowej.

W celu ułatwienia i przyspieszenia realizacji różnego rodzaju ważnych dla społeczeństwa i gospodarki inwestycji należy dokonać zmian w systemie planowania przestrzennego w Polsce, a w szczególności wprowadzenia nowych typów instrumentów planistycznych, takich jak: zintegrowane strategie rozwoju wraz z planem struktury przestrzennej gminy, różne typy miejscowych planów zagospodarowania terenów (m.in. plany kreacyjne w procedurze pełnej i uproszczonej, plany rewitalizacyjne oraz plany konserwatorskie), negocjowane projek-

ty urbanistyczne (dające możliwość elastycznych negocjacji sposobu zagospodarowania terenu między samorządem a inwestorem) oraz obszarowe przepisy urbanistyczne. Celem usprawnienia procedur lokalizacyjnych dla niektórych terenów wskazanych uprzednio w strategiach rozwojowych można przewidzieć opracowanie planów zabudowy w procedurze uproszczonej; standardami, ale lokalnymi – można natomiast określać parametry zabudowy w strefach już zurbanizowanych, gdzie istnieją zidentyfikowane, wolne tereny inwestycyjne, nie wymagające jednak przekształceń strukturalnych. Zaawansowane prace koncepcyjne nad tego typu rozwiązaniami prowadzone były przez gremia naukowe (Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN)¹³; od kilku lat trwały również, prowadzone przez komisję kodyfikacyjną, prace nad Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym, w ramach którego również próbowano wypracować rozwiązania usprawniające system planowania przestrzennego i lokalizowania inwestycji. Z niezrozumiałych powodów zostały one zarzucone.

Pożądanym kierunkiem zmian wprowadzanych w systemie zintegrowanego planowania rozwoju powinno więc być zwiększanie różnorodności narzędzi regulujących sposoby zagospodarowania przestrzennego, i ograniczających spekulację gruntami, ale w sposób spójny z kierunkami rozwoju ustalonymi uprzednio w zintegrowanej strategii rozwoju dla miasta czy gminy. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania jawią się na tym tle jako kolejny „wyłom” osłabiający skuteczność systemu planowania przestrzennego i planowania rozwoju.

Sens ustawy specjalnej o inwestycjach mieszkaniowych, ingerującej – tak totalnie – w procesy planistycznej lokalizacji budownictwa mieszkaniowego – byłby zrozumiały, jeśli dotyczyłby tylko bardzo zawężonej sfery gospodarki mieszkaniowej, której problemów nie rozwiązuje istniejący system prawny i finansowy (np. w zakresie lokalizacji budownictwa socjalnego dla osób wykluczonych, a więc tego segmentu sfery mieszkaniowej, z którą nie radzą sobie samorzady lub brak im do tego realnych kompetencji). Również i w tym przypadku można znaleźć wiele lepszych rozwiązań, które nie dewastują resztek planowania przestrzennego w gminach.

Wszystkie inne przepisy w tej ustawie mają już mało istotne znaczenie dla kształtowania ładu przestrzennego, gdyż ich charakter jest proceduralny, a nie alokacyjny.

¹³ *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce* (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu) redakcja naukowa: T. Markowski, D. Drzazga opracowana na podstawie dyskusji warsztatowych przez zespół: Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Towarzystwa Urbanistów Polskich oraz zaproszonych ekspertów, Warszawa – Łódź, 2018 (wersja robocza z 15.III.2018).

Oceńić można, że **ustawa ma znamiona sabotażu w stosunku do gmin i zmierza do zdegradowania podstawowych narzędzi planowania przestrzennego.**

Mając na względzie omówione wyżej uwagi krytyczne można tylko zaapelować do władz rządowych o wycofanie się z już przyjętych rozwiązań prawnych (uchylenie aktu) i zaniechanie prac nad podobnymi, fragmentarycznymi, regulacjami z wykorzystaniem specustaw. Rozwiązań służących ułatwieniu realizacji inwestycji mieszkaniowych należałoby raczej szukać w doskonaleniu instrumentów z zakresu planowania przestrzennego, ale w ramach usprawnień systemu planowania, a nie poprzez jego degradację i tworzenie regulacji specjalnych (wiele propozycji w tym zakresie zawiera wskazana wyżej *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce*). Tak jak wspomniano we wcześniejszej części tego raportu (omawiającej istotę polityki mieszkaniowej oraz jej powiązania z ogólną polityką rozwoju oraz innymi politykami publicznymi) należałoby zmierzać do opracowania takich regulacji, które będą integrowały cele polityki mieszkaniowej państwa w szczególności z polityką przestrzenną oraz krajową polityką miejską ukierunkowaną na wspieranie procesów rewitalizacji. Należy z całą mocą podkreślić, że polityka mieszkaniowa powinna być wykorzystywana jako narzędzie wspierania procesów reurbanizacji. Usprawnienia tworzone w celu rozwoju mieszkalnictwa powinny mieć więc charakter systemowy, a cele, kierunki i narzędzia tej polityki – spójne z celami pojmowanego w sposób holistyczny rozwoju, a także zintegrowane z mechanizmami jego pobudzania określonymi w ramach innych, wskazanych wyżej polityk.

9. Ocena funkcjonowania lokalnej (gminnej) polityki mieszkaniowej po 1989 r.

Dokonując **oceny** sposobu funkcjonowania **segmentu mieszkań komunalnych**, identyfikuje się następujące **problemy**:

- Nieefektywny system gminnej gospodarki mieszkaniowej (brak monitoringu stanu zasiedlenia i uprawnień do mieszkań socjalnych, zaległości czynszowych) powoduje niedobór mieszkań gminnych oraz konieczność wypłacania odszkodowań z tytułu niemożności zapewnienia lokalu socjalnego osobom z tytułem eksmisji. Przyczynia się to do braku środków na budownictwo mieszkaniowe.

- Wyprowadzenie ponad ok. 1 mln mieszkań komunalnych za symboliczne kwoty również ograniczyło zasoby mieszkań komunalnych i socjalnych¹⁴.
- Na gminy przerzucono obowiązek pozyskania i utrzymania mieszkań socjalnych bez wyraźnego wsparcia finansowego.
- Brak wsparcia dla programu wspierającego remonty istniejącego zasobu mieszkań.
- Proponuje się chybione pomysły budowy osiedli mieszkań socjalnych na gruntach komunalnych, które nie sprawdziły się w innych państwach i prowadziły do gett mieszkaniowych.
- Funkcjonujące dodatki mieszkaniowe są dobrym rozwiązaniem, ale nadmiernie zbiurokratyzowanym ze względu na konieczność składania wniosków co 6 miesięcy.
- Koniecznością dla gminnej gospodarki mieszkaniowej jest pozyskanie społecznych mieszkań czynszowych: realizowanych zarówno przez władze publiczne, w tym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, jak i przez prywatnych inwestorów.

Można ocenić, że polityka mieszkaniowa państwa nie została jak dotychczas poprawnie zdefiniowana, a zadań samorządów w zakresie wspierania mieszkalnictwa nie uregulowano wystarczająco – są nakreślone w sposób zbyt ogólny i nie mają one (samorzady) właściwych instrumentów ich realizacji. **W praktyce samorzady traktują zasób mieszkaniowy jak zasób operacyjny, a nie strategiczny – prywatyzowane chaotycznie komunalne zasoby mieszkaniowe stają się źródłem środków finansowych zdobywanych przez samorzady na cele poprawy zdolności absorpcji środków zewnętrznych.** W efekcie chaotycznego wyprzedawania mieszkań, tworzą się słabe ekonomicznie wspólnoty co w szczególności utrudnia procesy rewitalizacji.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kwestię udziałów gmin w zasobach wspólnot mieszkaniowych. Należy zauważyć, że cechą charakterystyczną wspólnot mieszkaniowych z udziałem własności komunalnej – w krajach Europy Zachodniej – jest często lepszy standard rozwiązań projektowych, funkcjonalność i jakość wykonania w budynkach o takiej strukturze własnościowej, niż w przypadku obiektów ze 100% udziałem własności prywatnej. Budynki mieszkalne będące własnością gminy lub ze znacznym udziałem jej własności wyróżniają się pozytywnie i jako takie mają inicjujący wpływ na modernizację obiektów w otoczeniu. Niestety w Polsce sytuacja ta wygląda zgoła odmiennie, co może wskazywać zasadność zbywania udziałów gminy

¹⁴ [<https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ile-mieszkan-wykupiono-za-grosze-7506720.html>, data dostępu: lipiec 2018 r].

w zasobach wspólnot mieszkaniowych (do czego zwykle dążą samorzady – pozbywając się tych składników majątku komunalnego, które wiążą się z ponoszeniem kosztów utrzymania). Skutkiem tego jest często „pozbycie się problemu” (tj. zasobu mieszkaniowego) przez samorząd lokalny, z którym jednak muszą poradzić sobie – nie do końca do tego odpowiednio przygotowane – wspólnoty mieszkaniowe. Sytuacja ta może być jednak zróżnicowana lokalnie, a więc model wspólnot mieszkaniowych z udziałem własności komunalnej lub bez – wymaga bardziej szczegółowych, indywidualnych analiz.

Patrząc na problem lokalnej polityki mieszkaniowej z szerszej perspektywy (w kontekście zarządzania gminą w ogóle) należy zwrócić uwagę, że gminy generalnie pomijają problemy mieszkaniowe w swoich strategiach rozwoju, uznając – prawdopodobnie – mieszkalnictwo za sektor, na który są one *de facto* pozbawione wpływu, lub uważając, że działania w tym zakresie nie mają istotnego wpływu na rozwój gminy.

10. Proponowane cele i instrumenty polityki mieszkaniowej

Mając na uwadze przedstawioną wyżej diagnozę i ocenę polityki mieszkaniowej państwa, tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym – samorządowym sformułować można (w ujęciu rzeczowym) następujące cele i zadania polityki mieszkaniowej państwa:

1. Zapewnienie ludności prawa do taniego kredytu mieszkaniowego.
2. Poprawa kompetencji właściwych polityce mieszkaniowej organów samorządowych – opanowanie samowładztwa JST – przez stworzenie odpowiedniej regulacji.
3. Bilansowanie potrzeb mieszkaniowych w ujęciu terytorialnym przez państwo.
4. Regulacja sposobu udostępniania przestrzeni pod zabudowę mieszkaniową – przez system planowania przestrzennego.
5. Stworzenie mechanizmów zwiększających rotację mieszkań i ich dopasowanie do potrzeb i możliwości finansowych różnych grup ludności (np. mieszkańców starszych).

Ogólnym celem jest usprawnienie rynku mieszkaniowego.

Polityka mieszkaniowa państwa powinna zostać zoperacjonalizowana przez opracowanie programów działań odpowiadających sformułowanym celom.

Zarys struktury celów wraz z elementami diagnozy problemów mieszkaniowych, celami strategicznymi, operacyjnymi i wskaźnikami oraz proponowanymi instrumentami służącymi osiągnięciu celów przedstawia tab. 5.

Tabela 5
 Proponowane cele polityki mieszkaniowej państwa

	Diagnoza, prognoza/problemy i wyzwania	Cele strategiczne	Cele operacyjne i/lub środki realizacji	Instrumenty
1	<p>Diagnoza, prognoza/problemy i wyzwania</p> <ul style="list-style-type: none"> Stworzenie bazy informacyjnej o różnicowaniu zasobów mieszkaniowych (→ opracowanie zbioru wskaźników rekomendowanych do uwzględnienia w systemie monitorowania usług publicznych – w odniesieniu do sektora mieszkaniowego) 	<p>Usprawnienie rynku wynajmu mieszkań</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ograniczenie barier prawnych Rozwój rynku mieszkań na wynajem dla średniozamożnych Pomoc grupom słabym ekonomicznie w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych (pomoc słabszym ekonomicznie w dostępie do godziwego mieszkania) Aktywna polityka informacyjna o dostępnych zasobach mieszkaniowych 	<ul style="list-style-type: none"> Dodatki mieszkaniowe (<i>voucher</i>) dla nisko dochodowej ludności Zmiana ustawy o ochronie lokatorów Porządkowanie stanów prawnych nieruchomości mieszkaniowych Samorządowe programy wynajmu mieszkań dla absolwentów (grup kreatywnych??)
2	<ul style="list-style-type: none"> Trudności w zdobyciu własnego mieszkania przez osoby średniozamożne 	<p>Pomoc państwa w samozaspokojeniu potrzeby mieszkaniowej – w nabywaniu mieszkań własnościowych przez średniozamożnych</p>	<ul style="list-style-type: none"> Zwiększenie kategorii wiekowej dostępności mieszkań Obniżenie barier samozaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Proaktywna polityka mieszkaniowa nakierowana na zamianę mieszkań 	<ul style="list-style-type: none"> Program „Mieszkanie dla młodych” (kontynuacja i rozwój) Banki gruntów pod dzierżawę terenów budowlanych Porządkowanie stanów prawnych nieruchomości mieszkaniowych
3	<ul style="list-style-type: none"> Istnieje potrzeba uregulowania skutków procesów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w systemie gospodarczym, w obszarach nie objętych przez MPZP, co dotyczy w szczególności grup wysokodochodowych Niska efektywność energetyczna budynków Brak skłonności właścicieli prywatnych, a także komunalnych do remontów starych zasobów mieszkaniowych 	<p>Podniesienie jakości zasobów mieszkaniowych</p>	<ul style="list-style-type: none"> Wsparcie remontów prowadzących do ograniczenia kosztów eksploatacji mieszkań oraz wzrostu poszanowania energii w budynkach mieszkaniowych (zgodnie z zasadą konserwacji energii) Zwiększenie koordynacji planistycznej procesów zabudowy mieszkaniowej 	<ul style="list-style-type: none"> Regulacje urbanistyczne i architektoniczne zabudowy mieszkaniowej Docieplenie budynków mieszkalnych Przenoszenie rozszereżonych na finansowe w obszarach rewitalizowanych (stworzenie funduszu rekompensat) Eksmisja osób zagrażających pokojowi społecznemu i dewastujących zasoby mieszkaniowe

4	<ul style="list-style-type: none"> ● Polaryzacja społeczna prowadząca do niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych dużej grupy społeczeństwa ● Mała podaż mieszkań społecznych, noclegowni ● Wykluczenie społeczne wynikające z: <ol style="list-style-type: none"> a) cech zabudowy (jakości substancji mieszkaniowej i jej rozmieszczenia); b) dysfunkcji systemów prawnych 	<p>Zaspokojenie potrzeb mieszkańców i wykluczonych</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Zaspokojenie mieszkań/schronienia osobom wykluczonym społecznie ● Pomoc słabym ekonomicznie w dostępie do godziwego mieszkania ● Zapewnienie dostępu do usług bytowych i komunalnych 	<ul style="list-style-type: none"> ● Określenie standardów ilościowych – ile gmina musi mieć zasobu socjalnego? ● Program budowy mieszkań socjalnych i noclegowni ● Stworzenie puli mieszkań o czynszu regulowanym (chronionym) ● Zakaz przekształcania mieszkań subsydiowanych w mieszkania prywatne ● Schroniska dla bezdomnych powiązane z pomocą socjalną (pakiety instrumentów i programów)
5	<ul style="list-style-type: none"> ● Ułomności na rynkach nieruchomości ● Brak koordynacji instytucjonalnej działań w zakresie polityki mieszkaniowej między władzą lokalną i centralną 	<p>Usprawienie mechanizmów rynku mieszkaniowego</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Obniżenie spekulacji na rynku terenów mieszkaniowych ● Uporządkowanie systemu opodatkowania nieruchomości ● Zwiększenie spójności polityki mieszkaniowej na poziomie centralnym i lokalnym ● Pomoc w dekomunalizacji zasobów mieszkaniowych (?) ● Monitoring procesów rozwoju mieszkalnictwa 	<ul style="list-style-type: none"> ● Stworzenie banków ziemi (dotacje dla miast na uzbrojenie terenów) ● Ustabilizowanie rynku terenów przez rozwój systemu dzierżawy terenów komunalnych pod budownictwo czynszowe ● Wprowadzenie podatków i systemu ulg od nieruchomości powiązanego z wartością lokalizacyjną ● Pozwolenie gminom na większe różnicowanie podatków od nieruchomości ● Wprowadzenie podatku katastralnego (od wartości gruntów) ● Wprowadzenie podatku od pustostanów ● Zlikwidowanie wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy (sprzedaż mieszkań gminnych po cenach rynkowych)

	Diagnoza, prognoza/problemy i wyzwania	Cele strategiczne	Cele operacyjne i/lub środki realizacji	Instrumenty
				Instrumenty <ul style="list-style-type: none"> ● Stworzenie bazy informacyjnej o różnicowaniu zasobów mieszkaniowych (→ opracowanie zbioru wskaźników rekomendowanych do uwzględnienia w systemie monitorowania usług publicznych – w odniesieniu do sektora mieszkaniowego)

11. Rekomendowane szczegółowe kierunki działań

Formułując kierunki interwencji w polityce mieszkaniowej państwa, uwzględniając przede wszystkim sytuację demograficzną kraju, należy zauważyć, że podstawowym problemem jest dziś raczej słaba dostępność (niewystarczająca „rotacja” mieszkań na rynku wtórnym), a także niska atrakcyjność już istniejącego zasobu mieszkaniowego, a nie potrzeba budowy dużej liczby nowych obiektów mieszkalnych.

Mając na uwadze przedstawione wyżej cele strategiczne i operacyjne polityki mieszkaniowej można rekomendować następujące kierunki działań w przedmiotowym zakresie:

1. Sformułowanie i finansowanie w nauce (instytuty resortowe, ośrodki akademickie) kierunków badawczych nad popytem na mieszkania w ujęciu przestrzennym, czynnikami wyboru lokalizacji mieszkania przez gospodarstwa domowe oraz wielkością gospodarstw domowych i wiekiem osób nabywających mieszkania (w szczególności pierwsze). Stworzenie systemu monitorowania popytu na mieszkania w miastach ulegających depopulacji. Opracowanie wytycznych do uszczegółowienia systemu statystyki publicznej (GUS) w kwestiach mieszkalnictwa.
2. Analiza i diagnoza aktualnego stanu gospodarki mieszkaniowej w jednostkach samorządowych, ze wskazaniem celów do realizacji ze względu na specyfikę gminy i jej cele rozwojowe za pomocą zamawianych ekspertyz w kompetentnych jednostkach badawczych → usprawnienie **systemu prognozowania demograficznego** dla celów polityki mieszkaniowej. Niezbędne są diagnozy demograficzne sporządzane na poziomie gminnym (przez niezależny od lokalnego samorządu podmiot – np. GUS), ażeby prowadzić skuteczne wspieranie polityki mieszkaniowej. Oparte na twardych danych statystycznych diagnozy i prognozy demograficzne powinny być podstawą do ustalania tzw. **kwot/limitów mieszkaniowych** – tj. określenia liczby mieszkań koniecznych do budowy dla zaspokojenia przewidywanego popytu. W tym celu należy prowadzić stały monitoring zjawisk demograficznych na poziomie regionalnym i krajowym, tak aby w związku ze zjawiskami depopulacyjnymi doprowadzić do **optymalizacji rozmieszczenia miejsc zamieszkania** (przyznawanie gminom limitów mieszkaniowych na podstawie innych przesłanek niż regionalne diagnozy i bilanse demograficzne w sytuacji nasilania się zjawisk depopulacji – jest bezzasadne)¹⁵.

¹⁵ Kwestie związane z potrzebą bilansowania terenów na potrzeby urbanizacji (a tym samym i mieszkalnictwa) omówiono szerzej w ekspertyzie opracowywanej przez Komitet

3. Interwencja państwa w rynek mieszkaniowy polegająca na wspieraniu procesów inwestycyjnych powinna (poza uwarunkowaniami demograficznymi) brać pod uwagę dostępność infrastruktury (społecznej, technicznej, „zielonej”). Wsparcie państwa powinno być kierowane przede wszystkim (jeśli nie wyłącznie) do obszarów już zainwestowanych, tj. wyposażonych w infrastrukturę i/lub wymagających jej modernizacji (powiązanie z polityką reurbanizacji i programami rewitalizacji – miejsca preferowane do wspierania mieszkalnictwa przez sektor publiczny).
4. Audyt komunalnych zasobów mieszkaniowych i wprowadzenie systemu informacji przestrzennej dla sprawnego zarządzania (zaległości czynszowe, kontrola uprawnień do mieszkań komunalnych i socjalnych, stan zasiedlenia, jakość zasobów mieszkaniowych, wysokość środków kierowanych na mieszkalnictwo w przeliczeniu na 1 mieszkańca)¹⁶.
5. Wprowadzenie wskaźników do realizacji w zakresie mieszkalnictwa w określonych przedziałach czasowych.
6. Zabezpieczenie wsparcia dla programów mieszkaniowych na średnim poziomie PKB Unii Europejskiej.
7. Działania w zakresie polityki mieszkaniowej powinny równolegle dotyczyć segmentu mieszkań na wynajem (po cenach rynkowych i dofinansowywanych dodatkami mieszkaniowymi), mieszkań nabywanych na własność, mieszkań chronionych i noclegowni. Działaniom w tym zakresie powinny zostać przyporządkowane odpowiednie programy (skierowane do różnych grup społeczeństwa); implikuje to potrzebę określenia kryteriów dostępu do programów, opartych na „segmentacji” gospodarstw domowych (podziale na różne grupy docelowe – beneficjentów poszczególnych programów)¹⁷.
8. Ukierunkowanie państwowej interwencji na wspieranie programów mieszkaniowych związanych z zakupem mieszkań – przede wszystkim dla rodzin (nie dla singli), natomiast wspieranie rynku mieszkań na wynajem

Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN wraz z przedstawicielami Towarzystwa Urbanistów Polskich, przedstawicielami środowisk prawniczych oraz praktykami związanymi zawodowo z publicznymi służbami planowania, pt.: *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, red. nauk.: T. Markowski, D. Drzazga, Warszawa – Łódź, 2016.

¹⁶ Przykładem może być Poznań, gdzie wykonano audyt zasobów mieszkaniowych.

¹⁷ Można zaproponować następującą segmentację gospodarstw domowych na potrzeby realizacji programów polityki mieszkaniowej – podział na gospodarstwa domowe w zależności od dochodów: 1) średniozamożne, 2) o niskich dochodach, 3) osoby pozbawione dochodów, bezdomne, wymagające opieki socjalnej i resocjalizacji.

- głównie dla zwiększenia mobilności młodych osób młodych, tj. wchodzących na rynki pracy.
9. Można rekomendować, aby obejmowanie programami wsparcia w mieszkalnictwie (tak odnośnie do wynajmu, jak i zakupu) obejmowało osoby przed ukończeniem 40 roku życia. Z kolei do osób w wieku 50+ można adresować programy ukierunkowane na zwiększenie rotacji zasobów mieszkaniowych na rynku wtórnym, a także programy zamiany mieszkań.
 10. W Polsce najpilniejszą potrzebą jest rozwój rynku mieszkań na wynajem. Wymaga to uelastycznienia przepisów dotyczących najmu i wprowadzenia zachęt dla inwestorów, którzy obecnie, z powodu nadmiernego ryzyka związanego z nieruchomościami mieszkalnymi lokują środki jedynie w obiektach komercyjnych.
 11. W polskich realiach najpilniejsze jest więc odbudowanie programu wsparcia i rozwój sektora mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach dla osób osiągających średnie dochody, które nie znajdują żadnej możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w sektorze komunalnym oraz na wolnym rynku.
 12. W segmencie mieszkań nabywanych na rynku na własność, konieczne jest utrzymanie w długim czasie stałych zasad programu funkcjonującego na rynku pierwotnym, jak i wtórnym.
 13. Niska jakość polskich zasobów mieszkaniowych oraz deklarowane przez Polaków w badaniach (CBOS BS/155/2008, CBOS BS/120/2010) coraz większe potrzeby w zakresie remontów mieszkań i domów powinny zostać wsparte programem umożliwiającym poprawę sytuacji w tym zakresie.
 14. W celu zahamowania procesów starzenia się zasobów mieszkaniowych oraz powstrzymania ich moralnego zużycia, a także zwiększenia „rotacji” mieszkań na rynku wtórnym należy prowadzić działania ukierunkowane na poprawę atrakcyjności i dostępności do już istniejących zasobów w takich aspektach, jak: modernizacja infrastruktury technicznej towarzyszącej budynkom mieszkalnym, uzupełnienie i podnoszenie standardu infrastruktury społecznej w osiedlach, podniesienie jakości zielonej infrastruktury, wspieranie programów, projektów i działań remontowych podnoszących jakość substancji budowlanej w zasobach mieszkaniowych.
 15. Należy rozszerzyć i zmodyfikować formułę dodatków mieszkaniowych, określając tak kryteria, aby wesprzeć pożądane ze względu na cele rozwojowe gminy, grupy osób w możliwości wynajęcia mieszkania (środki powinny być kierowane na konto wynajmującego wskazane przez najemcę; dodatkowym pozytywnym elementem byłoby wyjście z szarej strefy wynajmu mieszkań i wpływy podatkowe z wynajmu do budżetu).

16. Rozważenia wymaga przekazanie na własność substandardowych mieszkań, beneficjentom nowego programu remontowego, za koszt wykonania remontu i zasiedlenia.
17. Wprowadzenie dla terenów mieszkaniowych (szczególnie zabudowy wielorodzinnej) sporządzania obowiązkowych planów zagospodarowania przestrzennego, które będą regulować kwestie parametrów zabudowy oraz zagospodarowania przestrzeni publicznych.
18. Uregulowanie stanów prawnych gruntów w obszarach śródmiejskich miast oraz przekazywanie ich deweloperom w drodze przetargu pod budownictwo komunalne i socjalne (jako aport do spółek w zamian za np. 30% powierzchni użytkowej nowej zabudowy pod mieszkania komunalne).
19. Wprowadzenie narastającego podatku od nieruchomości w przypadku niezagospodarowanych gruntów położonych w centrach miast.
20. Promowanie rozproszonej zabudowy socjalnej zlokalizowanej w obszarach o dobrej komunikacji miejskiej.
21. Położenie większego nacisku na **włączenie społeczne** w **polityce mieszkaniowej** w odniesieniu do takich grup społecznych, jak: seniorzy, osoby niepełnosprawne, osoby zagrożone ubóstwem, osoby bezdomne przez zastosowanie w wielorodzinnej zabudowie mieszkaniowej modelu mieszanego (w sensie: mieszanego statusu ekonomicznego ludności, mieszanej struktury społecznej).
22. Odejście od budowy grodzonych osiedli mieszkaniowych na rzecz wyodrębnianych szpalerami zieleni i małą architekturą enklaw mieszkaniowych.
23. Konsekwentne stosowanie zasady poszanowania i niepogarszania zagospodarowania już funkcjonującej zabudowy mieszkaniowej.
24. W przypadku zasobu mieszkań wybudowanych ze środków publicznych (budżetowych) nie powinno być możliwości ich uwłaszczenia, ani wtórnego obrotu na rynku mieszkaniowym (przykład TBS), natomiast powinien być tworzony fundusz remontowy tych mieszkań i kontrola uprawnień do ich wynajmu (ustalenia pokontrolne NIK).
25. Zasób mieszkań komunalnych powinien zostać wyłączony z dziedziczenia, a ich ewentualny wykup, za zgodą gminy, powinien być realizowany po cenach rynkowych¹⁸.
26. Wprowadzenie podatku od pustostanów w celu zwiększenia podaży mieszkań na wynajem.

¹⁸ Dziedziczenie mieszkania komunalnego jest w niniejszym raporcie rozumiane w sposób uproszczony – oznacza wstąpienie przez spadkobierców dotychczasowego najemcy w stosunek najmu, co było do niedawna powszechną praktyką w Polsce.

27. Wprowadzenie programu zamiany mieszkań w celu ułatwienia dostosowania mieszkania do możliwości dochodowych ludności.
28. Wsparcie dla prywatnego rynku nieruchomości mieszkaniowych na wynajem przez zapewnienie skuteczniejszych mechanizmów egzekucji czynszów i eksmisji (racjonalne zmniejszenie ochrony lokatorskiej mogłoby wzmocnić rynek budowy komercyjnych mieszkań na wynajem – zapewniając ewentualną gwarancję egzekucji czynszów).
29. Wprowadzenie zasady wynajmowania mieszkań na podstawie przepisów *Kodeksu cywilnego*, tzn. na podstawie standardowej umowy, (której formularz byłby dostępny publicznie) – jako rozwiązanie chroniące właścicieli mieszkań (a nie tylko lokatorów).
30. W zasobach wspólnot mieszkaniowych, w których udziały mają gminy, w sytuacji problemów związanych z trudnością egzekucji należności na fundusz remontowy od właścicieli prywatnych, należy stosować takie mechanizmy egzekucji, jak obciążenie hipoteczne.
31. Należy uporządkować swoisty „bałagan właścicielski” w budownictwie spółdzielczym (spółdzielcy i właściciele zasobów mieszkaniowych) – prawidłowe uregulowanie relacji właścicielskich i związanych z tym problemów z zarządem w spółdzielniach mieszkaniowych.
32. Wobec niejasności podziału kompetencji w polityce mieszkaniowej między władzą centralną i samorządami gminnymi należy sformułować koncepcję/ramy lokalnej polityki mieszkaniowej, a następnie opracować projekt ustawy o samorządowej polityce mieszkaniowej.
33. Wprowadzenie **zmian programowych w akademickim kształceniu specjalistów od projektowania zabudowy mieszkaniowej**, ukierunkowanych na wykorzystanie dobrych praktyk projektowych. W tym zakresie można w szczególności rekomendować powrót do projektowania przestrzeni wspólnych w obiektach zabudowy wielorodzinnej, takich jak np. wspólne pralnie, suszarnie, czy nawet pomieszczeń lub przestrzeni otwartych o charakterze wypoczynkowym i rekreacyjnym. Uwzględnienie w procesie kształcenia projektantów różnych przesłanek aksjologicznych (np. sztuka jako podstawa projektowania conceptualnego oraz będące jej przeciwieństwem projektowanie oparte na praktycznych rozwiązaniach nakierowanych na funkcjonalność i użyteczność obiektu/ mieszkania).
34. Należy rozważyć wprowadzenie w nauczaniu powszechnym programów wychowawczych nakierowanych na przeciwdziałanie i ograniczanie różnorodnych patologii społecznych związanych zazwyczaj określonymi ro-

- dzajami zasobów mieszkaniowych (blokowiska, zdekapitalizowane zasoby mieszkaniowe w centrach miast).
35. Podjęcie działań polegających na promowaniu dobrych i **modelowych rozwiązań** w zakresie budownictwa mieszkaniowego (np. **katalogi dobrych praktyk** i rozwiązań pionierskich, innowacyjnych itp.; wystawy, targi, konferencje oraz konkursy poświęcone ich promocji – upowszechnieniu) jako integralnego instrumentu polityki mieszkaniowej państwa.

Literatura

- Andrzejewski A., 1979, *Polityka mieszkaniowa*. PWE, Warszawa: 25.
- Cesarski M., 2009, *Mieszkalnictwo społeczne w państwach i perspektywie UE. Retrospekcja i wyzwania*. Problemy Rozwoju Miast, wyd. 1-2: 39-49.
- Cesarski M., 2017, *Spółeczna polityka mieszkaniowa w Europie – czy możliwa w rynkowym paradygmacie wzrostu?* Problemy Polityki Społecznej, nr 1: 95-106.
- Housing Finance. Key Concept and Terms United Nations*, New York, Geneva, 1998: 50.
- Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do roku 2020*, [orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/3725/\$file/3725.pdf].
- Gospodarka mieszkaniowa w 2016 r. Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa, 2017.
- Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce* (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu) red. naukowa: T. Markowski, D. Drzazga opracowana na podstawie dyskusji warsztatowych przez zespół: Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Towarzystwa Urbanistów Polskich oraz zaproszonych ekspertów, Warszawa – Łódź, 2018 (wersja robocza z 15.III.2018).
- Lis P., 2008, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*. Wyd. C.H. Beck, Warszawa: 297.
- Lis P., 2015, *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*. Wyd. UE w Poznaniu, Poznań.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa: 32.
- Markowski T., Drzazga D., 1918, *Eksperti: Projekt wprowadza tylnymi drzwiami anarchię*, [w:] *Specustawa mieszkaniowe to chaos urbanistyczny i zachęta do korupcji*. Samorząd i administracja, „Dziennik Gazeta Prawna” Tygodnik, 13.04.1918, nr 73: 2.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, przyjęty rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2200A (XXI) z 16 grudnia 1966 r.
- OECD Raport Better Life Index*, 2014.

- Opinia Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich Uniwersytetu Łódzkiego, w sprawie projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z 15 marca 2018 r. (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju RP), z 27 marca 2018 r. (opracowanie: T. Markowski, D. Drzazga); [http://icsm.petersburski.com./].*
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, przyjęta i proklamowana rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 217A (III) z 10 grudnia 1948 r.*
- Regulski J., 1988, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*. PWE: 65.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z 12 kwietnia 2002 r., Dz.U. nr 75, poz. 690.*
- Stanowisko KPZK PAN w sprawie projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z 15 marca 2018 r. (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju RP) (opracowanie: T. Markowski); [http://www.kpzk.pan.pl] .*
- Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe, 2015, [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/brochures.html].*
- Ustawa o własności lokali z 24 czerwca 1994 r., Dz.U. nr 85, poz. 388.*
- Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych z 15 lutego 1992 r., Dz.U. nr 21, poz. 86.*
- Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych z 15 grudnia 2000 r., Dz.U. nr 4(2001), poz. 27.*
- Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego z 26 października 1995 r., Dz.U. nr 133, poz. 654.*
- Ustawa o własności lokali z 24 czerwca 1994 r., Dz.U. nr 85, poz. 388.*
- Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianach Kodeksu Cywilnego z 21 czerwca 2001 roku, Dz.U. nr 71, poz. 733*
- Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz.U. 2018 poz. 1496.*
- Uwagi Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z 15 marca 2018 r. (Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju RP) (opracowanie: T. Markowski, D. Drzazga); [http://www.kpzk.pan.pl/] (tekst publikowany: *Skutki „M Plus” w ocenie naukowców*, [w:] *Sprawy Nauki. Miesięcznik Publicystyczno-informacyjny, niesprawiedliwość* Nr 5 (230), maj 2018; [http://www.sprawynauki.edu.pl/archiwum/dzialy-wyd-elektron/321-prawo-el/3868-skutki-m-plus-w-ocenie-naukowcow]; [www.worldbank.org,https://ukrstat.org].*
- [http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Toolkit_pl.pdf , dostęp: marzec 2018 r.].

Informacje o Autorach

Tadeusz Markowski, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem; ul. Matejki 22/26, 93-237 Łódź.

Dominik Drzazga, dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem; ul. Matejki 22/26, 93-237 Łódź.

Dorota Sikora-Fernandez, dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem; ul. Matejki 22/26, 93-237 Łódź.

Lidia Groeger, dr hab., prof. Uniwersytetu Łódzkiego, Wydział Nauk Geograficznych, Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej; ul. Kopcińskiego 31, 90-142 Łódź.

Justyna Danielewicz, dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem; ul. Matejki 22/26, 93-237 Łódź.

Zasady recenzowania w wydawnictwach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki, w której afiliowani są autorzy publikacji.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej, innej niż narodowość autora pracy.
3. W procesie recenzowania stosowane jest rozwiązanie, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review process*).
4. Wyznaczając recenzentów redakcja wydawnictw KPZK PAN zachowuje ponadto zasadę zapobiegania konfliktom interesów między recenzentem a autorem; za konflikt interesów między autorem a recenzentem uznaje się:
 - a) bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt personalny),
 - b) relacje podległości zawodowej,
 - c) nawiązanie bezpośredniej współpracy naukowej w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzje mają formę pisemną i kończą się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia, lub warunkowego dopuszczenia tekstu do publikacji po jego poprawieniu przez autora według uwag zawartych w recenzji. W takiej sytuacji, recenzent może zastrzec sobie prawo do ponownego zrecenzowania pracy, po dokonaniu przez autora poprawek wskazanych w pierwszej recenzji. Do publikacji dopuszczane będą prace posiadające dwie pozytywne recenzje (zawierające wniosek o dopuszczenie do publikacji).
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji oraz formularz recenzji, który stanowi załącznik do niniejszego dokumentu, są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej wydawnictw KPZK PAN (zasady recenzowania publikacji podawane są również w każdym numerze czasopisma).
7. W przypadku wydawnictw KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) mających charakter monografii naukowej nazwiska recenzentów są ujawniane.
8. W przypadku wydawnictw KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) mających charakter wydawnictw zbiorowych (zbiór artykułów poświęconych zagadnieniu określone w tytule tomu), nazwiska recenzentów poszczególnych artykułów nie są ujawniane. Raz w roku w ostatnim tomie każdego z wydawnictw KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) podaje się do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących z redakcją w danym roku. Lista stałych recenzentów zamieszczona zostaje również na stronach internetowych KPZK PAN.

Zasady przygotowania publikacji w wydawnictwach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

Dotyczy redaktorów tomów:

Materiały przeznaczone do Biuletynu KPZK PAN, Studiów KPZK PAN i serii anglojęzycznej Studia Regionalia KPZK PAN powinny być kompletne, obejmować stronę tytułową, spis treści wskazujący kolejność artykułów, przedmowę oraz wszystkie artykuły wraz z abstraktami w jęz. angielskim, tabelami i rycinami.

Dotyczy autorów artykułów:

I. Wytyczne i uwagi edytorskie

1. Struktura artykułu naukowego składanego do publikacji w wydawnictwach KPZK PAN (serie: Biuletyn, Studia, Studia Regionalia) powinna przedstawiać się w sposób następujący:
 - tytuł – maksymalnie 2-3 linijki maszynopisu;
 - abstrakt w języku angielskim – nie więcej niż pół strony maszynopisu standardowego (ok. 100 słów), powinien zawierać: sformułowanie celu pracy/badań, identyfikację obiektu badań, przedmiotu rozważań, istotę stosowanej metody, najważniejsze wyniki i wnioski; abstrakt powinien zawierać słowa kluczowe (5-10 słów);
 - wstęp – zawierający np. identyfikację problemu badawczego, pytania badawcze, hipotezy, cele pracy, opis wykorzystanych materiałów, zastosowanych metod badawczych itp.;
 - zasadnicza część pracy (rozwińcie) – zawierająca: wyniki badań, studiów, analiz, wnioski, dyskusję, polemikę z innymi pracami, rekomendacje zaadresowane przedmiotowo, podmiotowo itp.;
 - zakończenie – będące rodzajem podsumowania przeprowadzonych rozważań, zawierające np. zestawienie najistotniejszych wniosków, rekomendacji itp.;
 - podziękowania – opcjonalnie oraz ewentualna informacja o źródłach finansowania publikacji i wkładzie innych podmiotów w opracowanie publikacji (zgodnie z wymogami jakościowymi i standardami etycznymi opisanymi niżej);
 - spis literatury (bibliografii) – tylko pozycji cytowanych/przywoływanych w tekście artykułu;
 - afiliacja autora/współautorów (informacja o autorze/autorach powinna zawierać następujące dane: stopień naukowy, nazwa uczelni, wydziału, instytutu, katedry, adres uczelni, e-mail, telefon kontaktowy);
 - załączniki/dodatki/suplementy – opcjonalnie (będą publikowane tylko w szczególnie uzasadnionych sytuacjach po uzgodnieniu z Redakcją wydawnictw KPZK PAN);
 - indeksy – opcjonalnie (głównie do wydawnictw w formie monografii naukowej).
2. Prace powinny mieć objętość ok. 1 ark. wydawniczego (1 ark. = 40 000 znaków); prace o większej objętości powinny być uzgadniane i zaakceptowane przez Redakcję wydawnictw KPZK PAN.
3. Strona tekstu w dostarczonej pracy powinna być zgodna z maszynopisem standardowym – liczyć ok. 1800 znaków – tzn. 30 wierszy po 60 znaków (spacje to też znaki). Strony powinny być ponumerowane.
4. Prace powinny być dostarczone na nośniku typu CD-R lub przesłane drogą elektroniczną w programie uzgodnionym z Redakcją (np. MS Word, Word Perfect). W przypadku stosowania nietypowego edytora tekstu należy przygotować plik w formacie RTF lub ASCII.

5. Uwagi dotyczące przygotowania map, rycin i zdjęć:
 - a) Jakość ilustracji powinna pozwalać na ich bezpośrednią reprodukcję. Ilustracje w formie map bitowych muszą mieć rozdzielczość wynoszącą co najmniej 300 dpi i być zapisane w typowym formacie graficznym. Materiał ilustracyjny powinien być dostarczony na foliach, kalkach lub dobrej jakości odbitkach, nie wymagających przerysowania, nadających się do skanowania lub też na nośniku w plikach.
 - b) Najlepszą formą są ryciny zapisane wektorowo w programie Corel Draw, Adobe Illustrator, MS Word, MS Excel lub podobnych, dających się odczytać w wymienionych programach. Ryciny wektorowe pozwalają na zmianę czcionki i jej wielkość na przyjętą w publikacjach KPZK PAN, ewentualnie zmianę kolorów na szrafy (w druku czarnobiałym).
 - c) Ryciny bitmapowe (fotografie, mapy, reprodukcje, skany, ryciny postscriptowe) powinny być przygotowane w rozdzielczości co najmniej 300 dpi i podstawie 130 mm dających się odczytać w programie Adobe Photoshop lub Adobe Acrobat (np.: .tif, .jpg, .eps, .pdf).
 - d) **Materiał ilustracyjny ściągnięty z Internetu nie nadaje się do druku, ze względu na małą rozdzielczość.**
6. Notki (odsylacze, przypisy) w tekście powinny mieć jednolitą numerację.
7. Przypisy dolne służą wyłącznie do komentowania pewnych wątków pobocznych zaanonsowanych w tekście głównym pracy – tzn. odnoszą się do pewnego fragmentu tekstu głównego, zawierającego objaśnienia do tego fragmentu, np. informacje o innych pracach, komentarze, dygresje, polemiki. Nie mogą natomiast służyć jako odnośniki do literatury (tzn. zamiast odnośników w nawiasach w tekście głównym pracy).
8. Cytaty zawarte w pracy muszą być wyraźnie oznaczone w tekście – „wzięte w cudzysłów”. Cytaty muszą być udokumentowane: należy wskazać, skąd pochodzą.
9. Powiązania cytatu z opisem bibliograficznym cytowanego dzieła/dokumentu, zawartym w spisie literatury na końcu pracy, dokonuje się przez wstawienie w odpowiednim miejscu tekstu odnośnika do literatury, w nawiasie, w którym podaje się: nazwisko autora cytowanej pracy, rok wydania cytowanej pracy, stronę lub zakres stron, z których cytat zaczerpnięto. Przykład:
[Tyrała 2001, s. 10] lub [*Strategia...* 2000, s. 10].
Jeżeli nazwisko autora pojawia się jako naturalny element tekstu, w nawiasie podaje się tylko rok wydania cytowanej pracy – np.:
Według Tyrały [2001, s. 10] lub Zgodnie z zapisami *Strategii...* [2000, s. 10].
Cytując dwie prace tego samego autora wydane w tym samym roku, dla uniknięcia nieporozumień, przy roku wydania dodaje się małe literki „a”, „b”, „c” itd., np.:
[Tyrała 2001a, s. 10], a w innym miejscu tekstu [Tyrała 2001b, s. 33].
Pełen opis bibliograficzny cytowanej pozycji zamieszczany jest w spisie literatury przedmiotu na końcu pracy.
- Uwaga:** W wydawnictwach KPZK PAN nie stosuje się powoływania literatury w tekście przez zastosowanie odnośników numerycznych w nawiasach kwadratowych [#] lub w postaci indeksu górnego # lub [#], odsyłającego do przypisu dolnego lub przypisów końcowych, gdzie umieszczane byłyby wówczas opisy bibliograficzne cytowanych prac.
10. Spis literatury przedmiotu (spis bibliografii) powinien być umieszczony na końcu pracy i obejmować tylko pozycje, na które powołuje się autor publikacji w tekście, w wykazie ułożonym alfabetycznie. Poszczególne opisy bibliograficzne powoływanych prac (książek, artykułów, rozdziałów w monografiach, dokumentów itp.) powinny zawierać kolejno: nazwisko i pierwszą literę imienia autora, rok wydania, tytuł pracy napisany kursywą, nazwę wydawcy, miejsce wydania. Przykład:

Artykuł: Besala J., 2002, *Żywioły sterują historią*. „Focus” nr 4(79).

Książka: Tyrała P., 2001, *Zarządzanie kryzysowe*. Wyd. PWE, Toruń.

Rozdział w książce:

Berliński T., 2000, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem*, P. Tyrała (red.). Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.

Dokument:

Strategia rozwoju energetyki odnawialnej, 2000, Ministerstwo Środowiska, Warszawa.

11. Teksty powinny być przygotowane tak starannie, aby mogły być drukowane bez zmian, z wyjątkiem rutynowych poprawek edytorskich.

II. Wymogi jakościowe i standardy etyczne

W trosce o dochowanie najwyższych standardów redakcyjnych oraz w celu zapobieżenia nierzetelności w publikacjach naukowych określanych jako tzw. *ghostwriting*¹ i *guest authorship*² redakcja wydawnictw naukowych KPZK PAN wymaga od autorów ujawniania informacji o podmiotach przyczyniających się do powstania publikacji (wkład merytoryczny, rzeczowy, finansowy *etc.*). W tym celu zobowiązuje się autorów do zachowania następujących standardów podczas przygotowywania tekstów składanych do publikacji w Biuletynie KPZK PAN, Studiach KPZK PAN, oraz serii Studia Regionalia KPZK PAN:

1. W przypadku publikacji naukowych, które nie zostały wykonane samodzielnie, tzn. opracowano je we współautorstwie, lub z wykorzystaniem pomocy wyspecjalizowanego podmiotu (osoby fizycznej lub prawnej), w końcowej części pracy (w punktach: „podziękowania”, „afiliacje autorów”) należy zawrzeć notę, w której ujawniany jest wkład poszczególnych autorów (współautorów) w powstanie publikacji (artykułu, monografii). Oznacza to konieczność podania ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji kto jest autorem koncepcji, założeń, zastosowanych metod, protokołu itp., wykorzystywanych w toku pracy badawczej – przygotowywania publikacji; główną odpowiedzialność ponosi autor zgłaszający manuskrypt.
2. Autor/współautorzy podają ponadto informację o ewentualnych źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów w opracowanie publikacji (*financial disclosure*).

Redakcja wydawnictw naukowych KPZK PAN informuje, że wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce, w tym wykryte przypadki *ghostwriting*, *guest authorship* będą dokumentowane i oficjalnie demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Redaktor Naczelny
Redakcji Wydawnictw KPZK PAN

Prof. dr hab. Tadeusz Markowski

¹ Z „*ghostwriting*” mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z „*guest authorship*” („*honorary authorship*”) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a mimo to jest wykazywany jako autor/współautor publikacji.

Szanowni Państwo,

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN uprzejmie informuje o możliwości zakupu i zaprenumerowania prac Komitetu, wydawanych w trzech seriach: Biuletyn KPZK PAN, Studia KPZK PAN i Studia Regionalia w języku angielskim. Wydawnictwa nasze można zamówić w dowolnym czasie, zamówienie może obejmować zarówno wszystkie pozycje, jak i pojedyncze zeszyty Biuletynów i tomy Studiów.

Ze względu na ograniczone nakłady jedynie złożenie imiennego zamówienia w Redakcji KPZK PAN zapewni Państwu zakupienie naszych wydawnictw. Wielkość nakładu zależy od liczby zgłoszonych zamówień.

Pozycje wydawnicze KPZK PAN można kupić lub zamówić w Redakcji KPZK PAN oraz w Warszawskiej Drukarni Naukowej PAN.

Uprzejmie informujemy, że w 2017 r. wydaliśmy następujące pozycje:

Biuletyn KPZK PAN:

- z. 265 – *Gra o przestrzeń*. M. Nowak, J. Martyniuk-Pęczek red.
- z. 266 – *Gospodarka przestrzenna – kluczowe problemy i koncepcje badawcze, wyzwania praktyki, profil i innowacyjność edukacji*. P. Churski red.
- z. 267 – *Przestrzenne skutki procesów ludnościowych na obszarach wiejskich*. W. Kamińska, P. Legutko-Kobus red.
- z. 268 – *Terytorialny wymiar polityki regionalnej. Polskie doświadczenia*, J. Szlachta, A. Nowakowska (red.)

Studia KPZK PAN:

- t. CLXXIV – *Gospodarka przestrzenna miast i regionów. Teoria i praktyka rozwoju obszarów funkcjonalnych*. T. Kudłacz, P. Brańka red.
- t. CLXXV – *Maciej Nowak: Niesprawność władz publicznych a system gospodarki przestrzennej*
- t. CLXXVI – *Miasto dostępne jako jedno z wyzwań zintegrowanego planowania*. K. Solarek red.
- t. CLXXVII – *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*. A. Klasik, F. Kuźnik red.
- t. CLXXVIII – *Wehikuły rozwoju lokalnego i regionalnego. Nowe perspektywy poznawcze i idee strategiczne*. A. Klasik red.
- t. CLXXIX – *Wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego (tom dedykowany pamięci prof. Z. Strzeleckiego)*. J. Szlachta, P. Legutko-Kobus red.
- t. CLXXX – *Kreślone innowacjami ścieżki regionów słabo rozwiniętych*. W. Dziemianowicz, K. Pylak, J. Szlachta red.
- t. CLXXXI – *Światło, powietrze, słońce. Dziedzictwo myśli urbanistycznej wczesnego modernizmu w kontekście kształtowania środowiska zamieszkania*. M. Kostrzewska i G. Rembarz red.
- t. CLXXXII – *Anna Jasińska-Biliczak: Endogeniczne uwarunkowania innowacyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw w regionie – ujęcie teoretyczne i praktyczne*

Studia Regionalia KPZK PAN:

vol. 49-52 – *Varia*

W 2018 r. przewidujemy wydanie następujących pozycji: *Studia nad chaosem przestrzennym*. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński red.; Tom I – A. Kowalewski, M. Nowak: *Bezład przestrzenny i prawo: uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*; Tom II – *Koszty bezładu przestrzennego*. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński red.; Tom III – P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski: *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy; Mieszkać w porcie*. G. Rembarz red.; *Piękno i energia: współczesny model budowania dzielnic mieszkaniowych w Europie*. G. Rembarz red.; B. Szulczewska: *Zielona infrastruktura – czy koniec historii; Rola wielkich miast w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski*. J. Woźniak, J. Szlachta red.; *Rozwój lokalny i regionalny. Teorie i zastosowania*. A. Klasik, F. Kuźnik red.; T. Markowski, D. Drzazga, D. Sikora-Fernandez, L. Groeger, J. Danielewicz: *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa; Marka turystyczna. Kreowanie, rozwój, promocja markowych produktów turystyki zdrowotnej i aktywnej*. W. Kamińska i M. Wilk-Grzywna red.

Lista recenzentów wydawnictw KPZK PAN

Bożena Degórska, Bolesław Domański, Ryszard Domański, Marek Dutkowski,
Wojciech Dziemianowicz, Wanda Gaczek, Krystian Heffner, Andrzej Hopfer,
Ryszard Janikowski, Michał Jasiulewicz, Wioletta Kamińska, Mariusz Kistowski,
Piotr Korcelli, Stanisław Korenik, Marek Kozak, Tadeusz Kudłacz, Florian Kuźnik,
Krzysztof Malik, Andrzej Miszczuk, Bogdan Ney, Ewa Pancer-Cybulska,
Feliks Pankau, Dominika Rogalińska, Janusz Słodczyk, Grzegorz Ślusarz,
Zbigniew Ziolo, Piotr Żuber, Maciej Żurkowski

Wydanie I. Nakład 240 egz.
Druk ukończono we wrześniu 2018 r.
Skład i druk: Millroy s.j.