

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZASPOKAJANIU POTRZEB MIESZKANIOWYCH W POLSCE – POTRZEBA NOWEGO PODEJŚCIA

1. WPROWADZENIE

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych to, jak się okazuje, niezwykle trudne zadanie, którego realizacja spoczywa zarówno na jednostkach zdecentralizowanych, jak i administracji rządowej. Problematyka ta po transformacji ustrojowej stanowi ciągle wyzwanie, problem ten nie jest sukcesywnie rozwiązywany, wręcz przeciwnie – narasta. Nie rozwiązują go kolejne programy wsparcia organizowane na szczeblu centralnym. Co więcej, zdaje się, że realna możliwość zaspokojenia tych potrzeb coraz bardziej się oddala, o czym świadczą różne dostępne dane statystyczne. Posiłkując się chociażby danymi z Eurostatu, można wskazać, że wskaźnik deprivacji, czyli niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb dostosowanych do europejskich warunków życia, plasuje Polskę na piątym miejscu od końca w Europie¹.

Z kolei według NIK brak stabilności mieszkaniowej jest jednym z najistotniejszych problemów w Polsce, determinujących w znacznym stopniu wybory rodzinne, zawodowe, a także w sferze jakości i komfortu

¹ Ec.europa.eu.

życia Polaków². Dotyczy to zarówno osób o niskich dochodach, jak i tych znacznie lepiej sytuowanych. Przykładowo w latach 2016-2019 liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie od gminy wzrosła o 30%, a maksymalny czas czekania na lokale socjalne i komunalne wynosił odpowiednio 12 i 17 lat³. Jako przyczyny takich działań została wskazana „niska ściągalność należności za najem lokali, niewłaściwa polityka czynszowa, w tym nieegzekwowanie terminowych wpłat”. W konsekwencji skutkowało to brakiem środków nie tylko na pokrycie kosztów eksploatacyjnych zasobu mieszkaniowego, lecz także na modernizację i remonty. Jednocześnie zauważono, że w wielu gminach ich zasób stanowią budynki wybudowane przed 1945 r. (niekiedy ponad 80%, *sic!*), jednocześnie znacząca jest liczba pustostanów. Na badane 622 gminy niemal 77% nie oddało do użytkowania ani jednego budynku po 31 grudnia 2016 r. Nadto tylko niespełna 3% ogólnej produkcji budownictwa mieszkaniowego stanowiło budownictwo społeczne⁴.

Brak też wymiernych działań w sferze czynszowego budownictwa społecznego, a więc takiego, w którym kryterium dochodowe nie ogranicza dostępu do lokali mieszkalnych. A przecież rozwój, wsparcie działań na rzecz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych takiej grupy, tj. spoza sfery lokali socjalnych, wspierałoby osiągnięcie stanu zrównoważenia i tym samym domknięcie tzw. luki mieszkaniowej. Jeśli dodać do tego, że obecnie w Polsce tylko 20% mieszkań to mieszkania wybudowane po 1990 r.⁵, to sytuacja ta ukazuje ogromne trudności, z jakimi mierzy się ten sektor.

Na wszystkie te działania administracji publicznej spojrzeć należy między innymi z punktu widzenia wartości konstytucyjnych. Nadto, jeśli działalność administracji postrzegać przez pryzmat skutecznego osiągnięcia założonych celów, to jej działania w sferze zaspokojenia

² Raport NIK z 7 maja 2020 r., *Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*, nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN, <https://www.nik.gov.pl> [dostęp 31 marca 2023 r.].

³ *Ibidem*, s. 9.

⁴ Zob. założenia Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM), uchwała Rady Ministrów z 27 września 2016 r. nr 115/2016, załącznik s. 50.

⁵ *Ile mieszkań brakuje w Polsce?*, raport Heritage Real Estate, 2018, s.10.

potrzeb mieszkaniowych ocenić można jako porażkę. I właśnie ta hipoteza będzie poddawana weryfikacji.

2. UWARUNKOWANIA KONSTITUCYJNE MIESZKALNICTWA A PRAWO DO MIESZKANIA

Z racji ogromu zniszczeń dokonanych w wyniku II wojny światowej potrzeba niemalże natychmiastowego zwiększenia substratu mieszkaniowego stała się palącym problemem. Ta jakże istotna, podstawowa potrzeba znalazła swoje odzwierciedlenie w działalności legislacyjnej państwa. W realiach polskich ostateczne dostrzeżenie wagi tego zagadnienia zostało inkorporowane do ustawy zasadniczej po raz pierwszy w 1975 r., w którym nowelą z 10 lutego do art. 79 Konstytucji PRL dodano ust. 5⁶. Stwierdza się w nim, że mając na uwadze dobro rodziny, państwo „[...] dąży do poprawy sytuacji mieszkaniowej, przy współudziale obywateli rozwija i popiera różne formy budownictwa mieszkaniowego, a szczególnie budownictwa spółdzielczego, oraz dba o racjonalną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi”.

Zapewne też z związku z uwarunkowaniami historycznymi ogólne ustawy wywłaszczeniowe z tego okresu jako jeden z celów publicznych uwzględniały budownictwo mieszkaniowe (najpierw „budownictwo ogólnomiejskie” oraz „zorganizowane budownictwo mieszkaniowe”, później „zorganizowane budownictwo mieszkaniowe”), a kwestie te do roku 1985 regulowało wiele aktów prawnych⁷. Sytuacja to uległa zmianie w prawie wywłaszczeniowym uchwalonym po zmianach ustrojowych, tj. w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸, która

⁶ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36).

⁷ Np. ustawa z 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 159 ze zm.), ustawa z 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi (tekst jedn. Dz. U. z 1969 r. Nr 27, poz. 216 ze zm.), ustawa z 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1972 r. Nr 27, poz. 192 ze zm.).

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.

wyliczając w art. 6 cele publiczne, odpowiedniego zastrzeżenia już nie zawiera. Nie znaczy to jednak, że kwestii polityki mieszkaniowej nie próbowano wprowadzić do współczesnej regulacji wyłączeniowej. Postulat taki realizował projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który uwzględniał potrzebę wspierania budownictwa społecznego.

Konstytucja z 1997 r. również normuje tę kwestię. Podobnie jednak jak w poprzednim reżimie nie formułuje prawa do mieszkania (*right to housing, droit au logement, derecho a la vivienda, Rechtauf Wohnen*), koncepcji ciągle aktualnej⁹, nawiązującej do drugiej generacji praw człowieka jako prawa socjalnego ujętej jako prawo do „odpowiedniego poziomu życia” i „stałego polepszania warunków bytowych”¹⁰. Tym samym, zdaniem doktryny, normy zawarte w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP nie wyrażają publicznego prawa podmiotowego¹¹, ale mają jedynie charakter normy programowej¹², jako normy kompetencyjnej adresowanej do władz publicznych¹³, choć niektórzy nadają jej ściślejszy charakter i akcentują jej bezpośrednie stosowanie¹⁴. Podstawowym postulatem zawartym w tym przepisie jest prowadzenie „polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli”. Ze względu na cel opracowania to właśnie określenie legalnych, ale i adekwatnych sposobów realizacji tego zadania publicznego wydaje się kwestią kluczową, tym

⁹ Zob. np. M. PATTILLO, *Housing: Commodity versus Right*, «Annual Review of Sociology» 39/2013, s. 50.

¹⁰ Zob. art. 11 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwartego do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169).

¹¹ Zob. W. JAKIMOWICZ, *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002, s. 98; wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, i tak samo uchwała SN z 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, «OSNIC» 11/2000, s. 11. Zob. P. WINCZOREK, *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 98; B. BANASZAK, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 233.

¹² M. MATCZAK, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 206.

¹³ Zob. np. wyrok TK z 18 stycznia 2001 r., P 44/08, OTK-A 1/2011, poz. 1.

¹⁴ P. SARNECKI, *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. S. SZMYT, L. GARLICKI, Warszawa 2003, s. 258.

bardziej że obecny stan „zaspokojenia” czy też dostępności mieszkań jest niewystarczający, i to pomimo aktywności państwa w tej sferze. Co więcej, trudno wyznaczyć perspektywę czasową, w której taki stan mógłby zostać osiągnięty.

Zadanie to jest tym bardziej istotne, że na posiadanie mieszkania należy patrzeć przez pryzmat gwarancji dla podstawowej wartości konstytucyjnej – ochrony godności jednostki¹⁵. W wyroku TK z 23 maja 2006 r. stwierdzono, że „przeciwdziałanie bezdomności, m.in. poprzez prowadzenie właściwej polityki mieszkaniowej, popieranie starań obywateli o własne lokum, ale także tworzenie publicznego zasobu mieszkaniowego i gospodarowanie nim, stanowi jeden z podstawowych obowiązków władz publicznych”¹⁶.

Z art. 75 Konstytucji RP wynika, że konkretyzacja, sposób, forma prawna osiągnięcia tego celu została pozostawiona decyzjom ustawodawcy i władzy wykonawczej, które wielokrotnie mają podłoże polityczne¹⁷. W praktyce na aktywność w tej mierze wykazuje się administrację rządową i samorządową. Kluczowe dla dalszych rozważań jest pytanie, czy realizacja postulatów z tego przepisu może nastąpić przez podmioty prawa prywatnego oraz jaka jest jego rola (prywatyzacja zadań publicznych). W doktrynie podnosi się, że do pewnego stopnia rolę tę mogą wypełniać spółdzielnie mieszkaniowe. Z pewnością niedopuszczalne jest przeniesienie realizacji tych obowiązków w całości na osoby prywatne¹⁸.

¹⁵ Wyrok TK z 17 marca 2008 r., K 32/05, «Lex» nr 358051; tak M. FLORCZAK-WĄTOR, *Obowiązki ochronne państwa w świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2018, s. 217.

¹⁶ Wyrok TK z 23 maja 2006 r., SK 51/05, «Lex» nr 189637.

¹⁷ Zob. M. BEDNARCZYK, *Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. JABŁOŃSKI, Wrocław 2014, s. 758; podobnie A. MĄCZYŃSKI, *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. M. ZUBIK, Warszawa 2003, s. 136.

¹⁸ Tak wyrok TK z 10 października 2000 r., P 8/99, «Lex» nr 44406.

3. AKTYWNA ROLA PAŃSTWA NA RYNKU MIESZKANIOWYM – PROGRAMY RZĄDOWE

Zasadniczo lokale mieszkalne stanowią dobro deficytowe, energochłonne i ich wytworzenie jest dla władz publicznych kosztowne. Przyjmuje się, że koszty te nie mogą być w całości ponoszone przez władze publiczne (państwo), co potwierdzają pośrednio doświadczenia poprzedniego reżimu¹⁹ – próby te były podejmowane w ramach gospodarki centralnie zarządzanej i jednolitości władzy państwowej. Niemniej realizację norm programowych z art. 75 Konstytucji RP, w szczególności prowadzenie polityki, wiązać należy z art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, który przesądza, że politykę (tu) wewnętrzną prowadzi Rada Ministrów. I to właśnie z jej strony, z perspektywy konstytucyjnej, należy spodziewać się aktywności włącznie z inicjatywą ustawodawczą. Niemniej w sferze rozwiązań o charakterze systemowym można odnieść wrażenie, że ciężar realizacji tego zadania zastał przeniesiony na jednostki zdecentralizowane, gminy, na których spoczął ustawowy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jako zadanie własne, a więc finansowane z własnych środków²⁰. Wynika to z literalnej wykładni art. 4 u.o.p.l., który w ust. 2 przesądza, że realizacja tego obowiązku następuje poprzez zapewnienie lokali w ramach najmu socjalnego, lokali zamiennych oraz objęcia szczególną troską gospodarstw domowych o niskich dochodach. Powyższe sugeruje, że zadaniem gminy nie jest zaspokajanie wszystkich potrzeb mieszkaniowych, ale ograniczanie się wyłącznie do mieszkalnictwa socjalnego. Dominuje pogląd, że co do zasady w mieszkaniowym zasobie gminy nie mieszczą się osoby dobrze sytuowane materialnie, w konsekwencji gmina nie ma uprawnień do oddawania mieszkań na komercyjnych

¹⁹ H. IZDEBSKI, *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli – miejsce i rola gminy, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2022, s. 170.*

²⁰ Art. 4 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 172, ze zm.); dalej: u.o.p.l. Zob. także art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

zasadach²¹. *A contrario* w pozostałym zakresie zadania z art. 75 Konstytucji RP powinny realizować inne organy, w tym Rada Ministrów ze względu na domniemanie kompetencji z art. 146 ust. 2 Konstytucji RP.

Prowadzenie polityki zmierzającej do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych z punktu widzenia administracji rządowej sprowadza się obecnie do wdrażania wielu programów, których celem jest najczęściej zakup lokalu mieszkalnego. Do celów opracowania za wystarczające uznac należy jedynie ich wyliczenie i ewentualne wskazanie ich efektywności.

Wśród podejmowanych działań większość sprowadza się do tych wspierających, co dokonuje się we współpracy z bankami kredytującymi. W przypadku programu „Rodzina na Swoim”, zgodnie z art. 1 ustawy z 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin i innych osób w nabywaniu własnego mieszkania²², polegał on na dopłatach do oprocentowania kredytów udzielanych na zakup lokalu mieszkalnego, budowę i zakup domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej. Zakończył się 31 grudnia 2012 r., a w ciągu sześciu lat jego trwania udzielono ponad 181 tys. kredytów, głównie na rynku wtórnym²³. Kontynuacją tej inicjatywy miał być program „Mieszkanie dla Młodych” (MdM) oferujący wsparcie dla osób do 35. roku życia w zakupie pierwszego mieszkania (lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego) poprzez dofinansowanie wkładu własnego oraz dodatkowe wsparcia finansowe w formie spłaty części kredytu²⁴. Program ten został przyjęty do realizacji w latach 2014-2018. Dopłaty dotyczyły na początku wyłącznie rynku pierwotnego, co było przedmiotem krytyki²⁵, stąd w 2015 r. znowelizowano ustawę,

²¹ D. FLESZER, *Prawo do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego na gruncie orzecznictwa*, «Samorząd Terytorialny» 4/2018, s. 53; M. BEDNAREK, *Mieszkaniowy zasób gminy*, [w:] M. BEDNAREK, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007, rozdział 6.3.8, «Lex/el.».

²² Tekst jedn. z 2021 r., poz. 403 ze zm.

²³ <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-rodzina-na-swoim/#c17449>.

²⁴ Wprowadzony na mocy ustawy z 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U., poz. 1304).

²⁵ Zob. Raport NIK z 29 czerwca 2017 r. *Realizacja rządowego programu „Mieszkanie dla Młodych”*, nr ewid. 138/2017/P/16/082/LOL [dostęp 31 marca 2023 r.].

co znacząco poprawiło wykorzystanie środków z tego programu oraz grupę docelową²⁶. Program ten w roku 2019 nie został przedłużony. Oba programy były przeznaczone dla gospodarstw domowych o stabilnych, co najmniej średnich dochodach.

Kontynuacją MdM w 2019 r. była dwa inne programy rządowe – „Mieszkanie Plus” oraz „Mieszkanie na Start” będące konsekwencją przyjętego w 2016 r. Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM) i jego najważniejszym instrumentem – miał stanowić odejście od zasady wspierania pozyskiwania mieszkań na własność na rzecz bezpośredniego zaangażowania się władz publicznych w zwiększenie zasobów mieszkaniowych w kraju. Jako jeden z jego priorytetów przyjęto rozwój budownictwa mieszkaniowego dla osób o niskich dochodach niepozwalających na zakup lub wynajem mieszkania na warunkach komercyjnych. Programy te opierają się na innej formule, tj. budowie mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach na zasadach rynkowych z wykorzystaniem gruntów publicznych. Pierwszy z nich koncentruje się na wsparciu ponoszenia wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu. Jest on połączony z nowelą ustawy o ochronie praw lokatorów... z 2018 r., która wprowadziła nową instytucję prawną – „Najem instytucjonalny lokalu”. Stąd też osoby z niego korzystające muszą legitymować się tzw. zdolnością czynszową, a nie *stricte* zdolnością kredytową. Program, zgodnie z raportem NIK, zakończył się fiaskiem²⁷. Przykładowo do końca roku 2019 miano wybudować 100 tys. mieszkań, tymczasem do użytku oddano nieco ponad 15 tys. W bieżącym roku ocena ta zastała oficjalnie potwierdzona, a program zamknięty²⁸.

Z kolei drugi z nich oferuje bezzwrotne finansowe wsparcie w ponoszeniu wydatków z tytułu najmu mieszkania na okres nie dłuższy niż 20

²⁶ Ustawą z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U., poz. 1194); zob. także A. KRZYŻANOWSKA, *NBP ostro o MDM: rządowy program wspiera deweloperów i singli. Pieniądże wydawane nieprawidłowo*, «Dziennik Gazeta Prawna» z 13 stycznia 2015 r., e-Wydanie.

²⁷ Zob. Raport NIK z 4 stycznia 2022 r. Funkcjonowanie Programu Mieszkanie Plus, nr ewid. 181/2021/P/21/026/KIN [dostęp 31 marca 2023 r.].

²⁸ ARB, *Buda: Mieszkanie plus? Nie wypaliło. Zamykamy program*, «Rzeczpospolita» z 17 maja 2023 r., e-Wydanie.

lat (dopłata do części najmu nie może być wyższa niż 500 zł). Podstawę prawną ich działania stanowi ustawa z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania²⁹ i jest powiązana z uchwaleniem tzw. specustawy mieszkaniowej ustanawiającej w założeniu ułatwienia w realizacji inwestycji mieszkaniowych³⁰.

Wśród innych programów rządowych można by wymienić: Fundusz Dopłat utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, którego celem jest pobudzenie inwestycji mieszkaniowych realizowanych przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe, czy inicjatywę „lokal za grunt”. Nie można przy tym zapomnieć o niedawno utworzonej Radzie Mieszkalnictwa, której celem jest koordynowanie działań służących realizacji polityki mieszkaniowej Rady Ministrów, czy utworzonym w 2017 r. Krajowym Zasobie Nieruchomości. Nadto ostatnio opinię publiczną „elektryzuje” nowa inicjatywa rządowa – program „Bezpieczny Kredyt 2%”.

4. AKTYWNA ROLA PAŃSTWA NA RYNKU MIESZKANIOWYM – RYNEK MIESZKANIOWY CZY SEKTOR MIESZKANIOWY (MIESZKALNICTWO CZYNSZOWE)?

Dość powszechnie przyjmuje się, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych nie może nastąpić przez wykorzystanie mechanizmów rynkowych³¹, choć kwestia ta jest bardziej złożona i sporna. Przykładowo popularny jest pogląd, że zdać się należy na reguły rynkowe, natomiast interwencje na rynku (dopłaty lub programy rządowe) ostatecznie tylko podnoszą ceny mieszkań. Jednocześnie obecne programy dotacyjne ukierunkowane są raczej na osoby o stabilnych dochodach czy też o relatywnie bardzo wysokich dochodach, w którym to kierunku zmierza

²⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2158 ze zm.

³⁰ Ustawa z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1538 ze zm.).

³¹ Zob. np. H. IZDEBSKI, *Konstytucyjny obowiązek...*, s. 170.

najnowszy program „Bezpieczny Kredyt 2%”. Skoro reguły rynkowe nie stanowią odpowiedzi na wyzwania na rynku mieszkaniowym, to pojawia się pytanie o zakres interwencji ze strony państwa. Tu przydatne są doświadczenia państw zachodnich³².

Wydaje się, że współcześnie odpowiedzią na podniesione problemy jest uniwersalny model najmu społecznego, a więc dostępny dla wszystkich. W ramach tego modelu mają powstać przy wsparciu ze środków publicznych mieszkania, następnie najmowane po przystępnych cenach, bez zysku właścicieli w rozumieniu rynkowym³³. Nie należy zatem wdrażać modelu selektywnego (wąskiego) najmu społecznego (mieszkalnictwo socjalne), który dostępny jest tylko dla nielicznych. Stanowić on powinien jedynie uzupełnienie prywatnego rynku mieszkaniowego, który dominuje w produkcji i dystrybucji mieszkań³⁴.

A zatem odpowiedź na trudną sytuację stanowić może mieszkalnictwo czynszowe zmierzające do zgromadzenia adekwatnego substratu przez państwo, na przykład poprzez stałe zwiększanie zasobu mieszkaniowego przez gminę, która będzie ich właścicielem³⁵. Dotyczy to w szczególności gruntów, na których takie lokale są budowane, które z zasady w większych aglomeracjach mają charakter deficytowy. Tu wartością dodaną jest możliwość ich odtwarzania na takich gruntach bez potrzeby ich pozyskiwania na warunkach rynkowych. Celem zbudowania takiego potencjału będzie jego trwałe zwiększanie do momentu uzyskania stanu zaspokojenia. W tym modelu nacisk jest położony na aktywność sektora publicznego, którego działalność nie będzie nastawiona na zysk – w konsekwencji najem w tym trybie będzie atrakcyjną alternatywą dla cen rynkowych. Takie działania wpisują się w szerokie rozumienie mieszkalnictwa społecznego, które realizują z jednej strony

³² K. SUSZYŃSKA, *Interwencjonizm na rynku mieszkaniowym – rozważania na temat tendencji komercjalizacyjnych budownictwa społecznego*, «Studia Oeconomica Posnaniensia» 11(5)/2017, s. 103-112.

³³ A. PRZYMEŃSKI, *Mieszkalnictwo socjalne w Polsce w procesie zmian*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 83(3)/2021, s. 357.

³⁴ *Ibidem*, s. 358.

³⁵ Zob. P. JENDROSZCZYK, *Niemcom marzy się Wiedeń. Chcą wywłaszczyć korporacje*, «Rzeczpospolita» z 21 października 2022 r., e-Wydanie.

ideę trwałego, zrównoważonego rozwoju³⁶, z drugiej natomiast przeciwdziałają stygmatyzacji, segregacji, gettoizacji i rezydualizacji takich lokali do osób o najniższych dochodach (uprawnionych do lokali socjalnych) – osób, które wpadają w lukę czynszową, czy też innych grup niezamożnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Chodzi zatem o stworzenie zasobów mieszkaniowych wpisujących się w ideę mikśów społecznych³⁷ i przeciwdziałających marginalizacji mieszkańców³⁸. Stąd też budowanie lokali o odpowiednim, niezaniżonym standardzie ma w założeniu przeciwdziałać negatywnym doświadczeniom osiedli socjalnych, które następnie próbowano rewitalizować³⁹.

Przykładem takiego budownictwa są osiedla z tzw. wielkiej płyty, których budowę zainicjowano w okresie powojennym, a kontynuowano nawet jeszcze w latach osiemdziesiątych. Nie miały one charakteru socjalnego. W doktrynie podnosi się wręcz, że stanowią one przykład potwierdzający skuteczność mikśów społecznych. Oczywiście uzupełnieniem takiego budownictwa, w ramach obowiązków państwa, byłyby także lokale typowo socjalne, czyli dla osób o określonych, niskich dochodach niemających prawnego tytułu do lokalu. W przypadku takiego budownictwa obowiązywały czynsze niższe od rynkowych, ustalane na podstawie wartości odtworzeniowej (zob. art. 23 ust. 4 u.o.p.l.).

³⁶ M. CESARSKI, *Polityka i sytuacja mieszkaniowa jako cywilizacyjne wyzwanie – Polska i świat*, «Polityka Społeczna» 528(3)/2018, s. 19.

³⁷ Miałoby to przeciwdziałać takim negatywnym zjawiskom, jak izolacjonizm, zwiększona przestępczość, wzrost bezrobocia i narkomanii, dewastacja budynków, kształtowanie wzorców życia w ubóstwie, tzw. kultura ubóstwa itp.

³⁸ Zob. J.L. SMITH, *Mixed-Income Communities: Designing Out Poverty or Pushing Out the Poor?*, [w:] *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*, red. L. BENNETT, J.L. SMITH, P.A. WRIGHT, New York-London 2006, s. 259-281; J. BALL, *Housing Disadvantaged People? Insiders and Outsiders in French Social Housing*, London-New York 2012, s. 100-105.

³⁹ Zob. A. PRZYMEŃSKI, M. OLIWA-CIEŚIELSKA, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Poznań 2014, s. 168-185, czy S. OOSTERLINK, G. VERSCHREAGEN, R. VAN KEMPEN, *Understanding Super-Diversity in Deprived and Mixed Neighbourhoods*, Bristol 2020.

5. WNIOSKI

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych to, jak się okazuje, nieustanne wyzwanie stojące przed państwem i wymaga wielu skoordynowanych polityk konsekwentnie realizowanych. Doświadczenia ostatnich kilku dekad wskazują, że optymalnym rozwiązaniem jest zmierzanie w kierunku odstąpienia od modelu rynku mieszkaniowego na rzecz sektora mieszkaniowego, a więc mieszkalnictwa czynszowego. W takim modelu nacisk jest kładziony na aktywną rolę państwa w powiększaniu zasobu mieszkaniowego, a jego uzupełnieniem powinny być lokale socjalne oraz sektor prywatny. Systemy te mają być względem siebie komplementarne, korzystać należy z wielu instrumentów, w tym z niektórych modeli partnerstwa prywatno-publicznego, wykorzystywania zasobów prywatnych mieszkań czynszowych, agencji najmu i innych. Pozostawienie bowiem zaspokajania potrzeb lokalowych wyłącznie rynkowym uwarunkowaniom doprowadziło w metropoliach do tak znaczących wzrostów cen nieruchomości, że są one dostępne tylko dla wąskiej części społeczeństwa. Stają się zatem elitarne, a nie egalitarne. Jest to tym bardziej dotkliwe, że współcześnie z racji migracji zewnętrznych i wewnętrznych, postępu technologicznego i wielu innych czynników właśnie w nich będzie zamieszkiwała jego znaczna część.

ROLA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ZASPOKAJANIU POTRZEB MIESZKANIOWYCH W POLSCE – POTRZEBA NOWEGO PODEJŚCIA

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza, w jakim stopniu współczesna administracja publiczna wywiązuje się z zadania w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W tym względzie punktem odniesienia jest konstytucyjna norma programowa z art. 75. Obecna sytuacja w sektorze mieszkaniowym charakteryzuje się niezwykle utrudnionym dostępem do tego dobra, co implikuje pytanie, czy dotychczasowa polityka nie powinna zostać poddana rewizji. Doświadczenia ostatnich kilku dekad wskazują, że optymalnym rozwiązaniem jest zmierzanie w kierunku odstąpienia od modelu rynku mieszkaniowego na rzecz sektora mieszkaniowego, a więc mieszkalnictwa czynszowego. W takim modelu nacisk jest kładziony na aktywną rolę państwa w powiększaniu zasobu mieszkaniowego,

a jego uzupełnieniem powinny być lokale socjalne oraz sektor prywatny. Systemy te mają być względem siebie komplementarne.

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN MEETING POLAND'S HOUSING NEEDS: THE NEED FOR A NEW APPROACH

Summary

The subject of this paper is an analysis of the extent to which Poland's contemporary public administrative authorities are meeting their duties in resolving housing needs. The point of reference in this regard is Art. 75 of the Polish Constitution. Currently, the availability of housing is highly restricted, which raises the question whether the existing policies should be revised. The last few decades show that the best solution would be to abandon the housing market model in favour of a housing sector, i.e. rented accommodation in which emphasis is placed on the active role of the State in expanding the available housing resources. This should be supplemented by social housing (i.e. council houses, cheap rented accommodation provided by a local authority) and the private sector. These systems should operate on a complementary basis with respect to one other.

Słowa kluczowe: budownictwo mieszkaniowe; luka czynszowa; sektor mieszkaniowy; zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych.

Keywords: residential building; rent gap; the housing sector; meeting housing needs.

Literatura

- BALL J., *Housing Disadvantaged People? Insiders and Outsiders in French Social Housing*, London-New York 2012, s. 100-105.
- BANASZAK B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.
- BEDNAREK M., *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, Warszawa 2007.
- BEDNARCYK M., *Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. JABŁOŃSKI, Wrocław 2014, s. 755-772.
- CESARSKI M., *Polityka i sytuacja mieszkaniowa jako cywilizacyjne wyzwanie – Polska i świat*, «Polityka Społeczna» 528(3)/2018, s. 14-20.
- FLESZER D., *Prawo do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego na gruncie orzecznictwa*, «Samorząd Terytorialny» 4/2018, s. 45-54.
- Ile mieszkań brakuje w Polsce?*, raport Heritage Real Estate, 2018.

- IZDEBSKI H., *Konstytucyjny obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli – miejsce i rola gminy*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2022, s. 169-182.
- JAKIMOWICZ W., *Publiczne prawo podmiotowe*, Kraków 2002.
- MATCZAK M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- MĄCZYŃSKI A., *Prawo do mieszkania w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, red. M. ZUBIK, Warszawa 2003, s. 142-154.
- OOSTERLINK S., VERSCHREAGEN G., VAN KEMPEN R., *Understanding Super-Diversity in Deprived and Mixed Neighbourhoods*, Bristol 2020.
- PATTILLO M., *Housing: Commodity versus Right*, «Annual Review of Sociology» 39/2013, s. 509-531.
- PRZYMEŃSKI A., OLIVA-CIESIELSKA M., *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Poznań 2014, s. 168-185.
- PRZYMEŃSKI A., *Mieszkalnictwo socjalne w Polsce w procesie zmian*, «RPEiS» 83.3/2021, s. 355-372.
- SARNECKI P., *Normy programowe w konstytucji i odpowiadające im wolności obywatelskie*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. S. SZMYT, L. GARLICKI, Warszawa 2003, s. 252-262.
- SMITH J.L., *Mixed-Income Communities: Designing Out Poverty or Pushing Out the Poor?*, [w:] *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*, red. L. BENNETT, J.L. SMITH, P.A. WRIGHT, New York-London 2006, s. 259-281.
- SUSZYŃSKA K., *Interwencjonizm na rynku mieszkaniowym – rozważania na temat tendencji komercjalizacyjnych budownictwa społecznego*, «Studia Oeconomica Posnaniensia» 5.11/2017, s. 103-112.
- WINCZOREK P., *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.