

Prawa mieszkaniowe a zadania gminy. Mapa problemów

prof. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska
Zakład Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich INP PAN

Wstęp

Wśród wielu polityk społecznych, realizowanych przez współczesne państwo, szczególne miejsce zajmuje polityka mieszkaniowa¹. Własne schronienie jest jedną z najbardziej elementarnych potrzeb każdego człowieka. Nie sposób wręcz mówić o realizacji jakichkolwiek praw albo zaspokajaniu potrzeb, takich jak bezpieczeństwo, zdrowie, edukacja – bez godnego miejsca do życia dla każdego z uprawnionych. Współcześnie natomiast, według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych², ponad miliard ludzi mieszka w slumsach (znakomita większość w Afryce subsaharyjskiej i Indiach). Nie oznacza to jednak, że problem braku godnego miejsca do życia to jedynie obraz Soweto pod Johannesburgiem albo przedmieścia Delhi. Problem mieszkaniowy ma wiele twarzy i niekoniecznie musi objawiać się widokiem bezdomnych.

Właśnie tak jest w Polsce. Zgodnie z badaniami Habitat for Humanity z 2020 r.³, wśród najważniejszych problemów polskich rodzin na trzecim miejscu wskazano brak mieszkania lub złe warunki mieszkaniowe (32% respondentów)⁴. Tylko 37% ankietowanych zadeklarowało, że nie ma problemów mieszkaniowych. Wśród problemów najczęściej wskazywano brak możliwości przeprowadzenia remontu (28%), brak możliwości zamiany nieruchomości na lepszą (26%) oraz brak możliwości samodzielnego zamieszkania we własnym lub wynajmowanym mieszkaniu/domu (16%). Warto zaznaczyć, że liczba osób zgłaszających takie problemy znacząco wzrosła w stosunku do badania z 2018 r., kiedy takich odpowiedzi udzieliło odpowiednio 11,4%,

¹ Na temat polityki mieszkaniowej pojawiło się i nadal pojawia bardzo wiele danych i raportów (m.in.: A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2023; P. Lis, *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Fundacja Batorego; K. Sobolewski, G. Zatrzyb, *Jak zaspokoić potrzeby mieszkaniowe Polaków? Raport o polityce mieszkaniowej państwa*, Warszawa 2024; *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, Klub Jagielloński, Warszawa 2022) pochodzących od ekspertów wielu dziedzin – nie jest zadaniem tej opinii powielać zawarte tam informacje lub wnioski, a jedynie wskazać pewną mapę problemów i podkreślić różnorodność kwestii do rozwiązania w kontekście zadań władz publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego.

² Ponad miliard ludzi na świecie żyje w slumsach. PIE: W ciągu 20 lat przybyło ich 165 mln, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ponad-miliard-ludzi-na-swiecie-zyje-w-slumsach-PIE-W-ciagu-20-lat-przybylo-ich-165-mln-8711345.html> (dostęp 29.10.2024).

³ *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań – Wyniki badań opinii publicznej*, Habitat for Humanity 2020, https://habitat.pl/files/fm2020/problemy_mieszkaniowe_Polek_i_Polakow.pdf (dostęp 29.10.2024)

⁴ W roku 2022 odsetek ten spadł do 27%, co oznacza, że nadal ten problem wskazuje jedna czwarta osób.

7,5% oraz 10,1%. Z kolei w 2022 roku w badaniach Habitat for Humanity pojawiła się kwestia ubóstwa energetycznego – problem z niewystarczającym ogrzaniem mieszkania zgłosiło 19% ankietowanych⁵.

Zgodnie z danymi Eurostatu w Polsce w przeludnieniu mieszka 40,5% społeczeństwa, podczas gdy średnia takiego wskaźnika w Unii Europejskiej wynosi 15,7%. Jeszcze bardziej poruszające jest, że w grupie wiekowej 25–34 lata wskaźnik ten wynosi aż 45,1% (średnia UE to 28,6%)⁶. Oznacza to, że wielu ludzi – zwłaszcza młodych – zwyczajnie nie jest w stanie pozwolić sobie na indywidualne mieszkanie z powodu relacji między kosztami utrzymania mieszkania i jego ceny (a więc obciążenia kredytowego) a osiąganymi dochodami.

W ostatnich latach zmienia się nieco tendencja w skali problemów mieszkaniowych w miastach. Są one najdotkliwiej odczuwane przez mieszkańców miast średniej wielkości, o populacji 100–199 tys. mieszkańców (45%). Na drugim miejscu są mieszkańcy miast powyżej 500 000 (38%) i niemal w tym samym stopniu w miastach mniejszych (20–49 tys. – 37%) i wielkich (200–499 tys. – 36%). W 2018 roku w miastach powyżej 500 tys. mieszkańców tę odpowiedź wybrało aż 59,9% osób⁷, co może oznaczać, że problem mieszkaniowy ulega nieco innej regionalizacji, niż stereotypowo zwykliśmy o nim myśleć.

Już tylko te dane wskazują na dwa, wciąż niezbyt dobrze rozpoznane zarówno w literaturze, jak i w praktyce kwestie. Po pierwsze, problem deficytu mieszkań niekoniecznie dotyczy ludzi ubogich albo dotkniętych dysfunkcjami. Dotyczy niemal połowy młodych ludzi w kraju, których nie stać na to, aby zamieszkać samodzielnie i utrzymać swoje własne miejsce na ziemi. Po drugie, problem deficytu mieszkaniowego i luki czynszowej (braku możliwości sfinansowania własnego mieszkania w ramach najmu) wygląda inaczej w różnych miejscach Polski; a przede wszystkim odmiennie w metropoliach i małych miastach czy miasteczkach.

Zatem jakiegokolwiek próby prowadzenia racjonalnej polityki mieszkaniowej wymagają dobrego rozpoznania prawdziwych przyczyn i rozwiązań dopasowanych ludzi i miejsc, w których próbują żyć.

Zacząć trzeba jednak od rudymenarnego pytania: czy obowiązkiem państwa jest w ogóle rozwiązywać problemy mieszkaniowe, czy też, zgodnie z doktryną liberalną, należy pozostawić zaspokojenie potrzeb do własnego schronienia wolnemu rynkowi. Innymi słowy: czy władze publiczne, państwo jest w ogóle zobowiązane do prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej, a jeśli jest zobowiązane – to w jakim zakresie i na czym ta polityka może oraz powinna polegać.

Co do pierwszego z tych pytań, trzeba wskazać, że mieszkanie, w przeciwieństwie do innych dóbr rynkowych, a w szczególności dóbr inwestycyjnych, znacznie wykracza poza wartość kapitału, jaki odzwierciedla. Stanowi zaspokojenie najbardziej elementarnej potrzeby człowieka – do schronienia, własnego miejsca, prywatności i godnego życia, także życia rodzinnego, stanowiąc przy tym konieczny i fundamentalny warunek realizacji pozostałych potrzeb. Tak właśnie, w kontekście szeroko pojętego życia rodzinnego, należy rozumieć prawo do własnego schronienia. Po drugie, prawo do mieszkania (*right to housing*) jest deklarowane w kilku aktach prawa międzynarodowego, w tym w art. 11 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

⁵ Habitat for Humanity, Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce oraz ocena istniejących rozwiązań – raport z badania opinii publicznej, Warszawa 2023.

⁶ Ministerstwo Rozwoju, *Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce*, marzec 2020, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/raport--o-stanie-mieszkalnictwa> (dostęp 29.10.2024)

⁷ Dane z Raportu Habitat 2020.

Zgodnie zaś z art. 31 Europejskiej Karty Społecznej⁸, w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do:

1. popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;
2. zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania;
3. uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów.

Ponadto, art. 16 EKS (Prawo rodzin do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej) zawiera prawo do mieszkania dla rodzin, a pojęcia odpowiednich warunków mieszkaniowych i przymusowej (bezpprawnej) eksmisji, tożsame dla art. 16 i 31 EKS, zdefiniował m.in. Europejski Komitet Praw Społecznych.

W porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawo do godziwych warunków mieszkaniowych znajduje ochronę przede wszystkim na gruncie art. 8 Konwencji (prawo do prywatności) oraz art. 1 Protokołu 1 (prawo własności). Co prawda, Europejska Komisja Praw Człowieka nie uznała, aby prawo danej osoby do mieszkania w budynku, niebędącym jej własnością, stanowiło mienie w rozumieniu art. 1 Protokołu 1, to pojęcie to ma znaczenie autonomiczne; nie ogranicza się do własności rzeczy, obejmuje prawa majątkowe i może oznaczać m.in. wierzytelności (np. z tytułu umowy najmu) oraz innego rodzaju uprawnione oczekiwania realizacji. Stanowi to podłoże do ochrony praw związanych ze spokojnym i niezakłóconym zamieszkiwaniem na podstawie tytułu prawnego. Z kolei art. 8 Konwencji zawiera także klauzulę chroniącą prawo do poszanowania swojego mieszkania. Niezbyt bogate jest natomiast orzecznictwo w tym zakresie. Potwierdza ono m.in. jednak, że w razie ustalenia, iż określone pomieszczenie spełnia warunki bycia domem, powstaje prawo do ochrony przed usunięciem z niego, a nielegalne zajmowanie lokalu nie stoi na przeszkodzie w uznaniu go za dom w rozumieniu art. 8 EKPC.

W prawie Unii Europejskiej art. 7 Karty Praw Podstawowych, podobnie jak art. 8 EKPC, gwarantuje każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu oraz komunikowania się, dodatkowo zaś art. 34 ust. 3 wskazuje, że „w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”. W tym obszarze organy UE dostrzegły m.in. potrzebę ochrony rynku kredytów mieszkaniowych (m.in. zalecenie Komisji 2001/193/WE z 1 marca 2001 r., dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z 4 lutego 2014 r.).

Także porządki konstytucyjne wielu państw europejskich przewidują ochronę mieszkania i jego nienaruszalność, rozumianą jako prawo do miru domowego. W wielu państwach z kolei prawo do mieszkania przybiera postać wyraźnie statutowanego prawa socjalnego, ze sformułowaniem dyrektyw co do obowiązków władz publicznych.

Polska konstytucja w art. 75 przesądza funkcje władz publicznych w zakresie polityki mieszkaniowej, choć czyni to w dość enigmatyczny sposób. Zgodnie z tym artykułem: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Ustęp 2 art. 75 odsyła do ustawy w zakresie ochrony praw lokatorów, pozostawiając tym samym ową kwestię poza regulacją ustawy zasadniczej. Z kolei art. 76 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony „konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich

⁸ Przedmiotowa wersja nie została jednak ratyfikowana przez Polskę.

zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”, a zakres tej ochrony mają określać ustawy.

Jak trafnie zauważa Hubert Izdebski, sformułowanie art. 75 dotyczy obowiązków nie tyle w sferze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, co w sferze *prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych*⁹. W dodatku krąg osób, których potrzeby mieszkaniowe są wzięte pod uwagę, to obywatele; jedynie art. 76 traktuje o kategoriach osób związanych i uprawnionych z tytułu określonych stosunków prawnych (użyczenia i najmu). Mowa jest tu zatem o bardzo ogólnie zarysowanej sferze działania – prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych może oznaczać właściwie niemal wszystkie zachowania władz publicznych, albo niekiedy nawet ich brak. Konstytucja określa trzy sfery, których te działania powinny dotyczyć w szczególności; są to: przeciwdziałanie bezdomności; wspieranie budownictwa socjalnego oraz popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

„Wspieranie budownictwa socjalnego” i „popieranie działań w celu uzyskania własnego mieszkania” to także pojęcia dość mgliste. Niezupełnie wiadomo, co oznacza „budownictwo socjalne” i nieco mylące może być pojęcie własnego mieszkania. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, wyrażenie „własne mieszkanie” należy bowiem rozumieć szeroko, nie tylko jako lokal mieszkalny, stanowiący przedmiot odrębnej własności, lecz także jako każde inne uprawnienie do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, cechujące się trwałością w czasie i adekwatną ochroną prawną¹⁰. Może to być zatem jakikolwiek lokal nadający się do mieszkania, o ile może być zajmowany trwale przez lokatora z pewną ochroną prawną (np. ochroną przed eksmisją), choć nadal trudno ustalić, co wchodzi w skład takiego prawa na gruncie przepisów prawa cywilnego, administracyjnego, budowlanego, spółdzielczego.

Ale skoro z porządku obowiązującego prawa międzynarodowego, a także dyrektywy konstytucyjnej wynikają pewne zobowiązania władz publicznych do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a prawo do mieszkania zyskuje wymiar konkretnych wymogów, jakim odpowiadać muszą miejsca do życia, należy postawić pytanie, kto w istocie jest obowiązany do ich zaspokajania – tak w dziedzinie regulacji prawnej, jak sądowej ochrony oraz prowadzenia działań zmierzających do zaspokojenia tych potrzeb. Z tych właśnie trzech elementów składa się każde prawo socjalne – wyznaczenia prawnego minimum, prowadzenia polityki zmierzającej do realizacji prawa oraz proceduralnej ochrony wiązki uprawnień w ten sposób powstałych.

Adresaci obowiązków i uprawnień wynikających z prawa do mieszkania – szczególne miejsce gminy

Na gruncie klasycznych założeń modelu praw człowieka, podmiotem uprawnionym jest człowiek, zaś zobowiązanym pozostaje wyłącznie państwo. Jednak w warunkach prywatyzacji zadań i władztwa publicznego, oraz rosnącego znaczenia uwarunkowań ekonomicznych, paradygmat ten może zostać skutecznie zakwestionowany. Horyzontalny wymiar prawa do mieszkania (czyli ochrona prawa między podmiotami prywatnymi) jest ważnym elementem tego prawa. Bardzo zróżnicowana, już na poziomie konstytucyjnej regulacji, jest grupa uprawnionych podmiotów prawa do mieszkania jako trwałego i niezakłóconego posiadania własnego miejsca do życia; są to najemcy, spółdzielcy, lokatorzy, użytkownicy, a także właściciele (korzystający z

⁹ H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP art. 75*, Difin, Warszawa 2023.

¹⁰ Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 maja 2001 r., w sprawie o sygn. K 5/01, podobnie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2008, sygn. P 16/08.

ochrony prawa własności), osoby wymagające szczególnej opieki ze strony państwa etc. Podobnie kwestie przekształceń tych praw i związanych z nimi wyzwań, takich jak reprivatyzacja, dekomunalizacja lokali mieszkalnych, prawo użytkowania wieczystego, prawa najemców w ramach wyróżnionych form najmu, domagają się oceny z punktu widzenia podmiotów praw mieszkaniowych. Istotne jest przy tym rozważenie, czy prawo do mieszkania jest prawem podmiotowym (wobec ustaleń Trybunału Konstytucyjnego – sprawy K 4/95, P 44/08) oraz czy art. 75 Konstytucji RP może być w ogóle wzorcem kontroli (m.in. wobec treści orzeczeń K 11/00, K 5/03 i w kontekście aspektów wskazanych w sprawie SK 28/03). Analizy wymaga także problem ochrony spółdzielców (w kontekście wyroku Trybunału K 42/02 i wyroku SN z dnia 27 lutego 2014 r., II CSK 349/13). Szczególnie aktualny jest w tym zakresie problem polityki kredytowej i monetarnej państwa, szczególnie regulacji rynku kredytowego, w tym ewentualnych interwencji państwa w politykę banku centralnego oraz banku centralnego w strategii banków i instytucji inwestujących w rynek nieruchomości. Zagadnienie praw mieszkaniowych jest wyjątkowo wielopłaszczyznowe, ale również trudne: tak w interwencji prawnej, jak i analizie

I choć kwestie te wymagają szerokiej i poważnej analizy prawnej, zajmijmy się tylko jednym podmiotem, który jest kluczowy z punktu widzenia realizacji praw mieszkaniowych. Tym podmiotem jest gmina, na której w istocie ciąży zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców.

Jest to konstatacja dość oczywista. Po pierwsze, gmina to – zgodnie z art. 16 polskiej Konstytucji – ogół mieszkańców tej wspólnoty samorządowej. Ze wskazanej definicji wynika, że cechą odróżniającą członków tej wspólnoty jest właśnie zamieszkiwanie na terenie gminy. To nie jedyna cecha odróżniająca ją od pozostałych, jest nią także zadanie tej wspólnoty, aby tworzyć i utrzymywać swoim członkom warunki do zamieszkania. Nie można zatem zapomnieć o argumentie funkcjonalnym gminy: miasta i wsie stanowią przede wszystkim miejsce do mieszkania. Owszem, zaspokajanie potrzeb edukacyjnych, komunikacja, bezpieczeństwo i porządek, ochrona zdrowia, środowiska to także zadania powierzone i wykonywane przez samorząd. Ale wszystkie te zadania nie spełnią swoich funkcji, zaspokajania potrzeb wspólnoty, o ile jej członkowie nie będą mieli zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych.

Po drugie, zgodnie z zasadą pomocniczości, wyrażoną w preambule Konstytucji, w sytuacji wymagającej wykonywania przez władze publiczne pewnych zadań, każde z nich powinno być zrealizowane na szczeblu możliwie najbliższym obywatelom, a więc w gminach – najmniejszych, obdarzonych kompetencjami, a przy tym będących podstawowymi jednostkami samorządu. Jest rzeczą absolutnie zrozumiałą, że gmina i jej władze mogą znacznie sprawniej oraz efektywniej analizować czy rozwiązywać zadania z zakresu mieszkalnictwa niż jakikolwiek organ centralny.

Wreszcie ustawodawstwo w sposób dość stabilny i jednoznaczny przesądza o zakresie obowiązków gminy w kwestii realizacji potrzeb mieszkaniowych. Ustawa o samorządzie gminnym jako pierwsze zadanie własne gminy wskazuje sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska (art. 7 ust. 1 pkt 1), odrębnie wskazując także wśród zadań własnych realizację gminnego budownictwa mieszkaniowego (art. 7 ust. 1 pkt 7). Jeszcze wyraźniej wybrzmiewa to na tle prawa dotyczącego najmu mieszkań. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, do zadań własnych gminy należy „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej” (art. 4 ust. 1). Zadanie to może być realizowane za pośrednictwem społecznych agencji najmu¹¹. Gmina zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw

¹¹ Mowa o nich w art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, t.j. Dz.U.2024.1440.

domowych o niskich dochodach (ust. 2), jak również wskazuje tymczasowe pomieszczenia w razie eksmisji (ust. 2a).

Zgodnie z ust. 3 art. 4 ustawy, te zadania gmina realizuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy, to jest lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów, lub w inny sposób. Oznacza to m.in., że gminy mogą zarządzać albo – w ramach odrębnych umów – wykorzystywać zasoby prywatne (art. 20 ust. 2a) ustalając dla podnajmowanych w ten sposób mieszkań ceny najmu zgodne z gminnymi.

To kluczowa regulacja z punktu widzenia określenia zadań gmin w zakresie mieszkalnictwa¹². Istnieją też instrumenty, których zadaniem jest opracowanie strategii gospodarowania mieszkaniem gminy. Zgodnie z art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów, rada gminy ma obowiązek uchwalić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Co powinny zawierać obie uchwały jest szczegółowo wymienione w przepisie, są to m.in. (w ramach programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy): prognoza wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (program musi obejmować co najmniej pięć lat), analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków oraz lokali, zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach i wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali czy budynków, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi i koszty inwestycyjne. Z kolei zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: wysokość dochodów uzasadniających oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz dochodów uzasadniających stosowanie obniżek czynszu; warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu i najmu socjalnego.

Gmina właścicielem i regulatorem

Gmina, w myśl polskich regulacji prawnych, jest zatem głównym dysponentem mieszkań i wynajmującym je w państwie. Zgodnie z danymi GUS, liczba wynajmowanych lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy (z wyłączeniem lokali zamiennych i tymczasowych pomieszczeń) w końcu 2023 roku wyniosła 592,8 tysięcy¹³. Gminy są zatem bez wątpienia największym „kamienicznikiem”, używając staroświeckiej nomenklatury, bez porównania z jakimkolwiek innym podmiotem dysponującym mieszkaniem na wynajem. Oznacza to jednak nie tylko, że jest stroną stosunku najmu, czerpiąc zyski z posiadanych budynków. Wynika z tego przede

¹² Uzupełnić je trzeba jednak o kilka innych kompetencji i obowiązków. Do zadań gminy z pogranicza pomocy społecznej i mieszkalnictwa odnosi się także ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (dawniej: tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 304), a do zadań należy m.in. wypłata dodatków mieszkaniowych (ustawa o dodatkach mieszkaniowych z dnia 21 czerwca 2001 r., t.j. Dz.U. 2023, 1335) oraz zadania określone w ustawie z dnia 26 października 1995 o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa wspierane przez Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (t.j. Dz.U.2024.1440).

¹³ Główny Urząd Statystyczny, Mieszkaniowy zasób gmin w 2023 roku – wyniki wstępne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniowy-zasob-gmin-w-2023-roku-wyniki-wstepne,15,2.html> (dostęp 29.10.2024).

wszystkim, że gmina ma zadania publiczne w postaci zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludzi na swoim terenie. Skala wynajmowanych lokali i potencjał własnościowy oznaczają także, że jeśli ktokolwiek może metodami rynkowymi albo interwencyjnymi wpływać na ceny najmu, a w konsekwencji – ceny nieruchomości (liczone wszak zwykle metodą dochodową) – to jest to właśnie gmina. Ma do tego wszelkie instrumenty. Legislator wyposażył gminę w prawo ustalania stawek czynszu regulowanego, a szerzej: polityki czynszowej, kryteriów wyboru najemców, regulowania kosztów zarządu nieruchomościami, a także prawo posługiwania się tymi instrumentami w stosunku do wynajmujących prywatnych – z wykorzystaniem zasobów prywatnych (art. 20 ust. 2a ustawy) ustalając dla podnajmowanych w ten sposób mieszkań ceny najmu zgodne z gminnymi. Jedynie gmina reguluje sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, a także realizować ma gminne budownictwo mieszkaniowe.

To stwarza unikalną sytuację gmin na rynku nieruchomości i czyni z niej głównego gracza – nie tylko w zakresie najmu, ale także budownictwa społecznego. Niestety, wydaje się, że gmina dotychczas często starała się powoli z tych ról abdykować. Liczba mieszkań w zasobie gminnym stale spada. Warto przypomnieć, że gminy po 1990 roku stały się właścicielem 1,98 mln mieszkań¹⁴, po czym rychło rozpoczęła się jednak masowa wyprzedaż mieszkań komunalnych. W 1995 roku było ich 1 732 882, w 2005 r. – 1 248 779, w 2015 r. – 886 667. W 2018 r. liczba mieszkań komunalnych wynosiła 840,4 tys., w 2020 r. było ich 806 666.

Liczba lokali mieszkalnych, na które na koniec 2023 r. obowiązywały umowy na najem z mieszkaniowego zasobu gminy (z wyłączeniem lokali zamiennych i tymczasowych pomieszczeń), wyniosła 592,8 tys. W porównaniu do 2022 r. ich liczba zmniejszyła się o 4,3%, przy czym w miastach był to spadek o 4,6%, a na obszarach wiejskich o 1,8%¹⁵

Choć zasób mieszkań w gminach jest nadal ogromny, oscylując wokół 10% mieszkań w dużych miastach, stale się zmniejsza, wbrew tendencjom w innych państwach, prowadzących realnie politykę mieszkaniową, jak Niderlandy czy Niemcy. Trzeba wspomnieć, że polska struktura własnościowa mieszkań jest dość szczególna na tle innych państw europejskich. Prawem własności mieszkania dysponuje blisko 73% obywateli, to jest 30% więcej niż średnio w państwach OECD (48%), znacznie więcej także niż średnio we wszystkich państwach UE (58%), przy czym np. w Niemczech jest to 26% mieszkańców, w Holandii – 9%, natomiast w Szwajcarii – 4%. W polskich mieszkaniach wynajmowanych po cenach rynkowych mieszka około 4% obywateli, zaś z mieszkań o czynszu regulowanym – niespełna 1%. Tymczasem, w innych państwach europejskich z tej formy mieszkań korzysta znacznie więcej osób. W Niderlandach społeczne budynki czynszowe stanowią 30% rynku nieruchomości¹⁶. W Niemczech z takiej formy mieszkalnictwa korzysta przeszło 35% obywateli, w Danii i Austrii – ponad 20%.

W Polsce znikomy jest także, jak dotąd, udział budownictwa społecznego. W 2020 r. jedynie 2651 nowo oddanych mieszkań (1,2% całości) stanowiły lokale pod wynajem. Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS), w roku 2021 r. zastąpione SIM-ami (Społecznymi Inicjatywami Mieszkaniowymi), budują mieszkania na gruntach wniesionych przez gminy, a czynsz jest poniżej wartości rynkowej, tak aby były dostępne dla tych, którzy wpadają w „lukę czynszową” (tj. nie kwalifikujące się do

¹⁴ Dane za: J. Popławska, *W poszukiwaniu optymalnej polityki mieszkaniowej. Doświadczenia Polski i wybranych krajów europejskich*, <https://latarnikkaliski.pl/w-poszukiwaniu-optymalnej-polityki-mieszkaniowej-doswiadczenia-polski-i-wybranych-krajow-europejskich/> (dostęp 29.10.2024).

¹⁵ Mieszkaniowy zasób gmin w 2023 r. – badania wstępne, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkaniowy-zasob-gmin-w-2023-roku-wyniki-wstepne,15,2.html> (dostęp 29.10.2024).

¹⁶ B. Sieniawski, *Społeczne budownictwo mieszkaniowe w Europie: Można lepiej*, <https://www.euractiv.pl/section/praca-i-polityka-spoleczna/news/spoleczne-budownictwo-mieszkaniowe-w-europie-mozna-lepiej/> (dostęp 29.10.2024).

mieszkań komunalnych, a nie mające zdolności kredytowej i nie posiadające środków na płacenie czynszu rynkowego), w której – według badań Fundacji Habitat for Humanity – znajduje się około 40% Polaków. Wszystkie one dysponują jedynie 106 tys. mieszkań. Brak też praktycznie społecznych agencji najmu, a to właśnie społeczne budownictwo i najem w istotny sposób zmieniają zakres problemu mieszkaniowego w innych państwach. Tytułem przykładu, w Wielkiej Brytanii w 2020 r. 35% wszystkich nowych lokali stanowiły mieszkania oddawane mieszkańcom poniżej ceny rynkowej. W 2020 r. w Austrii organizacje non-profit i sektor publiczny wybudowały 24,4% mieszkań. Dla porównania, w Polsce z „Raportu o stanie mieszkalnictwa”, przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju wynika, że w strukturze mieszkań oddanych w 2019 r., mieszkania przeznaczone dla osób o niższych dochodach – mieszkania komunalne, mieszkania w ramach towarzystw budownictwa społecznego i mieszkania zakładowe – stanowiły jedynie 2,2% liczby nowo wybudowanych mieszkań (czyli ok. 4,6 tys.). W ostatniej dekadzie udział mieszkań, które służyły potrzebom osób o przeciętnych i niskich dochodach stanowiły średnio jedynie 2,5% nowych zasobów mieszkaniowych.

Dzieje się tak mimo ogromnego wachlarza instrumentów finansowych wspierających działalność gmin na rynku mieszkaniowym, a głównie systemu preferencyjnego finansowania kredytowego i działalności trzech funduszy: Funduszu Dopłat, który ma pomagać w udostępnianiu mieszkań socjalnych oraz „zwykłych” mieszkań komunalnych, zaś od 2020 roku – także pozyskiwaniu środków na cele remontowe i modernizacyjne; Funduszu Termomodernizacji i Remontów, służącego wsparciu termomodernizacji; a zwłaszcza pierwszego koniecznego jej stadium, to jest audytu oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa, powstałego w 2021 r.¹⁷ dla finansowania obejmowanych przez gminy udziałów lub akcji w tworzonych bądź działających już spółkach społecznego budownictwa czynszowego oraz dofinansowanie ich inwestycji.

Powstają wciąż kolejne instrumenty finansowe, w tym: zwiększenie wsparcia dla gmin na budowę i remonty mieszkań komunalnych do 80% kosztów inwestycji; finansowanie przedsięwzięć podnoszących efektywność energetyczną w nowo realizowanych budowach oraz w przedsięwzięciach modernizacyjnych ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Wzrostu Odporności; istniejąca od 2022 r. możliwość finansowania ze środków Funduszu Dopłat remontów budynków lub ich części z mieszkaniem czynszowymi, w tym mieszkaniem niezasiedlonymi (wartość grantu wynosi do 80% kosztów), a także możliwość prefinansowania takich modernizacji; środki na infrastrukturę techniczną lub społeczną towarzyszącą inwestycjom mieszkaniowym ze Środków Funduszu Dopłat; programy Ministerstwa Środowiska i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, mające na celu ograniczenie niskiej emisji oraz zwiększenie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych; prawne i finansowe środki wsparcia budownictwa społecznego, w tym preferencyjne finansowanie zwrotne; a także możliwość rozliczania części ceny gruntu przez inwestora w postaci przekazania gminie lokali mieszkalnych¹⁸.

Programy te zdają się przynosić pierwsze efekty – zwiększa się ilość inicjatyw budownictwa społecznego, ale ich rezultaty co do poprawy polskiego stanu mieszkań i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych są jeszcze trudne do oszacowania. W każdym razie, jak dotąd nie przyniosły one żadnej zmiany w tym, co z punktu widzenia ludzkich potrzeb najważniejsze: mieszkań do wynajmu za czynsz, który mieszkańcy są w stanie ponieść. Nie widać także zmiany co do wykorzystania gminnych mieszkań, a stan ten jest zatrważający. Jak podają Musioł i Nowak, w zasobach komunalnych w 2020 r.

¹⁷ A. Muzioł-Węclawowicz, Samorządy muszą być aktywnym graczem w polityce mieszkaniowej, [w:] Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?, red. J. Kucharczuk, P. Musiałek, Klub Jagielloński, Kraków 2022.

¹⁸ Szeroko o wnikliwie o programach finansowego wsparcia: *ibidem*.

odnotowano 63,7 tys. pustostanów, w tym w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców znajdowało się 59,7 tys. pustostanów mieszkaniowych w zasobach komunalnych (93,7% pustostanów komunalnych w Polsce). W roku 2022 GUS wskazał 72 885 mieszkań niezamieszkałych w zasobach gmin¹⁹. Z badań ankietowych wynika, że jedynie w 25 badanych miastach nie występowały pustostany komunalne. W analizowanej próbie lokale zazwyczaj czekały na remont (37%) lub na ponowne wynajęcie (22%), a co piąty pustostan nadawał się wyłącznie do rozbiórki²⁰. Pustostany komunalne to około 60% wszystkich niezamieszkałych lokali w Polsce. Trudno oprzeć się przekonaniu, że nie wynika to jedynie z braku środków na remonty, a na pewno nie jest spowodowane brakiem zainteresowania mieszkaniami z regulowanym czynszem.

Opisując funkcje gminy w działaniu na rzecz godnego mieszkania dla członków swoich wspólnot nie można zapomnieć o drugim filarze prowadzenia świadomej polityki mieszkaniowej, to jest o ładzie przestrzennym, za który odpowiada także gmina. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym pierwszym zadaniem gminy²¹ jest właśnie regulacja spraw ładu przestrzennego²². Ten ład to sposób zorganizowania życia zbiorowego, to co pozostaje w przestrzeni konkretnego terenu na lata, o ile nie na zawsze, celnie zaliczane do podstawowych elementów tego, co szumnie nazywamy dobrem wspólnym. Gmina ma trzy podstawowe instrumenty prowadzenia tej polityki, to jest regulatory przestrzeni w ramach swojego władztwa planistycznego; stosownie do stopnia ogólności i hierarchii ważności są to: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w którym władze wskazują w nim tereny przeznaczone pod zabudowę, wstępną lokalizację infrastruktury technicznej – dróg, mostów, sieci energetycznych i telekomunikacyjnych o charakterze usługowym oraz wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, a także obszary rolne i chronione²³, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – podstawowy instrument planistyczny, dotyczące skonkretyzowania zapisów studium w przedmiotowym zakresie korzystania z nieruchomości i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, regulujące warunki realizacji budowy tam, gdzie planów nie ma. Nie ma potrzeby, aby je szczegółowo w tym miejscu analizować, ale warto przytoczyć druzgocące ustalenia NIK z 2023 roku: „studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie są uaktualniane nawet przez dekady, plany miejscowe pokrywają mniej niż 1/3 kraju, a podstawową rolę w procesie gospodarowania przestrzenią pełnią w gminach decyzje o warunkach zabudowy wydawane nawet dla pojedynczych działek. (...) Sprzyja to inwestorom, jednak brak ustawowego powiązania decyzji WZ z ustaleniami Studium, może umożliwić np. budowę całych osiedli mieszkaniowych na terenach bez dostępu do kanalizacji, dróg i komunikacji publicznej, generując koszty jakie gminy będą musiały ponieść w przyszłości, by zapewnić mieszkańcom dostęp do tych podstawowych usług”. Jak podaje dalej NIK, na koniec 2021 r. niemal wszystkie gminy w Polsce miały uchwalone studia uwarunkowań. Jednak i w tym przypadku ilość nie przekładała się na jakość; powierzchnia wskazanych w nich terenów pod zabudowę mieszkaniową (jedno i wielorodzinną) zajmowała ok. 19% powierzchni całkowitej Polski. Jak wyliczył Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, na takim obszarze mogłoby

¹⁹ GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> (dostęp 29.10.2024).

²⁰ A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023, <https://doi.org/10.51733/opm.2023.13>.

²¹ Art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm. Zobacz szerzej: M. Pelc, *Ład przestrzenny jako zadanie własne gminy. Kryzys w zarządzaniu przestrzenią*, „Studia i Analizy Politologiczne” 2023, vol. 67.

²² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 503.

²³ Od 24 września 2023 r. studium zastępować ma plan ogólny gminy, jednak uchwalone studia zachowują moc do końca 2025 roku.

zamieszkać nawet 200 mln osób, podczas gdy liczba ludności Polski wynosi zaledwie 38 mln.²⁴

Ta swoboda, jaką dają instrumenty planistyczne ma zatem wyraz – po pierwsze w tym, że planowanie miejscowe jest w istocie fakultatywne, bo ustawodawca nie statuuje czynności uchwalenia planu miejscowego jako obowiązkowego zadania własnego samorządu. Studia przewidują nader dużą dowolność w planowaniu, a cały akt zagospodarowania przejawia się zwykle w decyzji WZ. Jak wskazuje Marcin Pelc: „Ograniczenia w zakresie możliwości wydania przedmiotowej decyzji są jednak niezależne od wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Rola tego ostatniego sprowadzona została jedynie do zweryfikowania, czy wnioskowana inwestycja oraz teren na którym ma być ona zlokalizowana spełniają warunki określone przez ustawodawcę”. Jeśli więc nie ma wyraźnych, prawnych przeciwwskazań, a działka sąsiednia jest zagospodarowana w sposób umożliwiający budowę zgodnie z wnioskiem, organ wykonawczy gminy musi wydać decyzję pozytywną, co rzecz jasna prowadzi do dość chaotycznego i przypadkowego zagospodarowania przestrzeni, wbrew jakimkolwiek warunkom planowania przestrzeni w większej skali, a nawet wbrew planowanym (choć z powodu braku planu – nieujętych w mpzp) inwestycjom²⁵. Dodatkowe ułatwienia wprowadzone ustawą o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących²⁶ w tym kontekście wydają się tym bardziej nadmiarowe oraz nierzadko obracają wniwecz trud planistów i samorządów zmierzający do uporządkowania przestrzeni miast. Instrumenty planistyczne wykorzystywane są w interesie inwestorów – a nie mieszkańców, z minimalnym ryzykiem zaskarżenia decyzji, o które występują ci, którzy chcą budować. Stale w paradygmacie, że mieszkań jest za mało, ale niekoniecznie tak musi być.

Zasoby i instrumenty gminy a polityka mieszkaniowa

Powyższy, bardzo ogólny obraz zadań gminy wskazuje na jej kluczową rolę i wachlarz instrumentów, jakimi dysponuje, aby normatywnie i organizacyjnie zaspokajać potrzeby mieszkaniowe członków swojej wspólnoty. Tymczasem w świetle praktyki uzasadniona wydaje się teza, że często są one albo niewystarczające, albo jedynie powierzchownie przez gminy wykorzystywane.

Gminy traktują wynajem mieszkań komunalnych jako zadanie niewdzięczne i w istocie obce, a sam zasób – jako zaszłość z czasów nacjonalizacji własności, ograniczając stale ilość mieszkań w swoich zasobach i traktując pozostałe jako zaplecze przeznaczone dla osób wymagających wsparcia socjalnego, a zatem z góry narażając je na ryzyko niepłacenia i tak niskiego czynszu, oraz dalszą degradację tkanki mieszkaniowej. Prowadzi to do sytuacji, w której młodzi ludzie podejmujący pracę albo studiujący nie są w stanie wynająć mieszkania od gminy, bo nie spełniają warunków określonych w uchwałach gmin, a te wymagają od nich niemal statusu wykluczenia społecznego i bycia poza progiem minimum socjalnego. To z kolei powoduje, że zadłużenie czynszowe w sektorze komunalnym przyjmuje – jak piszą Alina Muzioł-Węclawowicz i Kamil Nowak – krytyczny poziom. W całym sektorze mieszkań komunalnych zadłużonych było 392,4 tys. mieszkań (ponad 50% ogółu), a zadłużenie łączne wyniosło 3 851 844,3 tys. zł. Procedury eksmisyjne w większości dotyczą najemców mieszkań komunalnych (w 2020 r. 73% ogółu postępowań, 84,9% eksmisyj orzeczonych i 70,5% eksmisyj wykonanych)²⁷.

²⁴ Nieprecyzyjne przepisy = chaos przestrzenny, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/planowanie-i-zagospodarowanie-przestrzenne.html> (dostęp 29.10.2024)

²⁵ M. Pelc, *op. cit.*

²⁶ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r., Dz.U. 2018, poz. 1496.

²⁷ A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, *op. cit.*

W dodatku zasób mieszkaniowy gmin, wbrew europejskim tendencjom budownictwa społecznego, w szerokim znaczeniu tego pojęcia – jak już wskazano – nieustannie się zmniejsza. Realia są doprawdy dość ponure. Jak wynika z raportu A. Muzioł-Węclawowicz i K. Nowaka, w roku 2020 w stosunku do 2016 zanotowano ubytek zasobu mieszkaniowego gmin rządu 7,1%, co – choć jak zaznaczają autorzy, jest to zjawisko złożone – w dużej mierze wynika z prywatyzacji zasobów mieszkaniowych, niskich efektów budownictwa gminnego oraz wyłączenia z użytkowania budynków niezdatnych już do zamieszkania.

Wygląda to tak, jakby gminy swoje zadania w zakresie mieszkalnictwa traktowały jako zło konieczne, tylko powierzchownie i w minimalnym zakresie realizowane. Gminy przede wszystkim nie mają pełnych danych na temat własnego zasobu i jego stanu, a także potrzeb i uwarunkowań tych, którzy chcą albo mogliby w nich mieszkać, a także marnej i fragmentarycznej analizy dotychczasowych instrumentów polityki mieszkaniowej²⁸.

Już samo rozpoznanie potrzeb mieszkaniowych jest powierzchowne i prowadzi do bardzo zróżnicowanych konkluzji. Samo pojęcie deficytu (głodu) mieszkaniowego jest bardzo nieostre, tak pod względem niezaspokajanych potrzeb, spójnej metodologii, jak i uwzględnienia regionalnej struktury tych braków. Jak wskazuje raport Klubu Jagiellońskiego, opracowania na ten temat znacznie różnią się metodologią i wynikiem, wskazując między brakiem 2,1–3,3 mln mieszkań poprzez 1,04 mln (w 2019 r. prezes Polskiego Funduszu Rozwoju Nieruchomości stwierdził, że potrzebny jest jeszcze milion nieruchomości)²⁹. Inni zaś skłonni są nawet twierdzić, że deficytu nie ma, a z pewnością nie będzie w przyszłości wobec druzgocących danych demograficznych (Polska ma obecnie przyrost 1,1) i wciąż nieznaney ilości mieszkań (domów), które nie są zamieszkałe. Większość przytoczonych opracowań podaje dane ogólnopolskie i nie dokonuje dogłębnej analizy regionalnego i lokalnego zróżnicowania polskiego głodu mieszkaniowego. Tymczasem, skala deficytu i jego przyczyny kształtują się zupełnie inaczej w wielkich miastach i małych miejscowościach, na wschodzie czy na zachodzie Polski.

Można obecnie wyróżnić co najmniej trzy rodzaje deficytu mieszkaniowego:

1. niedobór ilościowy – liczony według liczby mieszkań przypadającej na 1000 mieszkańców. Według zestawienia Deloitte, w Polsce przypadają 392 mieszkania na 1000 mieszkańców, przy czym najtrudniejsza sytuacja dotyczy średnich i małych miast, w których brak jest rynku pierwotnego i występuje niewielki obrót na rynku wtórnym;
2. niedobór powierzchni mieszkalnej lub przeludnienie – nadmierna liczba osób zamieszkująca mieszkanie; w Polsce aż 37,6% mieszkań jest przeludnionych;
3. niski standard – zły stan techniczny lub brak niezbędnych do odpowiedniego mieszkania instalacji, takich jak wodociągi, łazienka, czy centralne ogrzewanie w mieszkaniu, a także brak spełnienia wymogów bezpieczeństwa.

Największym problemem jest zatem przeludnienie mieszkań, z czym ściśle wiąże się niska dostępność, która z kolei ma dwie podstawowe przyczyny:

- a) za wysoka cena rynkowa sprzedaży oraz najmu w stosunku do zarobków,
- b) niewielka alternatywa dla lokali dostępnych na rynku nieruchomości (do sprzedaży lub najmu), z uwagi na małą dostępność lokali komunalnych albo o czynszu regulowanym.

²⁸ A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, *op. cit.*, s. 72.

²⁹ K. Nykiel, Niedobór mieszkań wciąż występuje, ale większym problemem jest ich jakość, dostępność i lokalizacja, [w:] Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?, *op. cit.* (przyp. 2).

Już tylko te dane pokazują, że zupełnie inaczej wygląda problem mieszkaniowy w Warszawie, Gdańsku i Krakowie, a inaczej w małych miastach albo gminach wiejsko-miejskich. Stosowanie środków na szczeblu centralnym (jak dotychczas: głównie kredytu dotowanego) jest więc po prostu nieadekwatne dla wszystkich tych miejsc, pomijając już inne wady tego rodzaju rozwiązań. Ale jeśli uznać, że jednym z powszechnych i doskwierających najpoważniej problemów jest zbyt wysoki czynsz najmu, to właściwie jednym z bardzo niewielu racjonalnych rozwiązań może okazać się właśnie działalność gmin. Jest to – powtórzmy – największy właściciel mieszkań przeznaczonych do najmu. Gdyby zasób ten był należycie gospodarowany i świadomie wykorzystywany, a także rósł w ramach refinansowanego budownictwa społecznego – za niedługi czas mogłoby się okazać, że ceny czynszu oferowane przez miasto najemcom na wolnym rynku znacząco wpływają na oczekiwania i wysokie apetyty tych, którzy inwestycyjnie nabyli mieszkania, aby czerpać korzyści z ich najmu po cenach wolnorynkowych. Innymi słowy – podaż i regulowany czynsz najmu mieszkań w zasobie gminnym stałby się istotnym czynnikiem wpływającym na ceny najmu w Polsce.

Wymagałoby to jednak po pierwsze, wnikliwej inwentaryzacji zasobu we wszystkich gminach (teoretycznie wymuszanej przez wymóg uchwał dotyczących wieloletnich programów gospodarowania, a w praktyce często powierzchownie wykonywanej lub ignorowanej w działaniach)³⁰. Inwentaryzacja musiałaby objąć także stan budynków i audyt warunków energetycznych. Po drugie, rzetelnego zbadania potrzeb lokalnych mieszkańców (albo tych marzących o tym, aby stać się mieszkańcami). Niemniej, oba te zadania nie są niemożliwe do wykonania, choć zapewne wymagają znacznego nakładu pracy, a przede wszystkim świadomości i woli rzeczywistego wsparcia w zakresie zaspokajania (właściwie rozpoznanych) potrzeb mieszkaniowych. Wtedy dopiero dowiemy się ilu mieszkań, jakich i gdzie w Polsce brakuje, a gdzie należy budować instrumenty propodażowe i propopytowe, a wręcz gdzie należałoby ludzi zachęcać do zamieszkania (bo coraz częściej można w Polsce spotkać opustoszałe miasteczka). Tego rodzaju działania umożliwią zatem prowadzenie świadomej i prawdziwej polityki mieszkaniowej – odpowiedź na pytanie komu mieszkania mają służyć i jakie muszą spełniać warunki.

Odrębnie potraktować trzeba zagadnienie zapewnienia mieszkań socjalnych, a właściwie ich braku. W latach 2020–2021 41% spośród 468 badanych miast, a aż 82% dużych miast wypłacało odszkodowania z tytułu niedostarczenia przez gminę lokalu osobie uprawnionej do zawarcia umowy najmu socjalnego na mocy wyroku sądowego. Odrębne potraktowanie tych dwóch zagadnień pozwoliłoby w przyszłości urealnić stawki czynszu, dotychczas na poziomie niezaspokajającym podstawowych potrzeb modernizacji, a nawet bieżących remontów. Miasta są bowiem nadal zbyt mało aktywne w zakresie działań remontowych i modernizacyjnych. Jak podają Alina Muzioł-Węclawowicz i Kamil Nowak: w 2021 roku w 430 zbadanych miastach budynki mieszkalne w dobrym stanie stanowiły jedynie 32% budynków we własności komunalnej i 58% budynków wspólnot mieszkaniowych z mieszkaniami gminnymi. W tym zakresie sporo powinny już zmieniać działania finansowane z KPO w ramach komponentu „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności”, służącego m.in. poprawie efektywności energetycznej gospodarki i zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii i wsparcie ze środków rządowego Funduszu Termomodernizacji i Remontów, oraz w ramach programu wsparcia BSK ze środków Funduszu Dopłat³¹. Wydaje się jednak, że działania podejmowane przez gminy są dość mało energiczne, biorąc pod uwagę zwłaszcza niewielki horyzont czasowy wykorzystania środków z KPO. Warto jednak pamiętać, że dotychczasowa tkanka

³⁰ Tytułem przykładu: rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 21.09.2022 r. (NR PN-II.4131.330.2022), i wcześniejsze (PN-II.4131. 225.2014), albo wyrok WSA w Gdańsku z 16 lipca 2015 r., III SA/Gd 329/15.

³¹ Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych.

mieszkańcowa miast, choć zwykle niespełniająca nowych norm energetycznych i wymagająca nakładów, już jednak istnieje, a energochłonność procesów budowlanych jest ogromna, zatem dbałość o wymogi środowiskowe winna skłaniać do utrzymania budownictwa już powstałego, a niekoniecznie polegać na budowaniu nowych budynków. Tym bardziej, że może to doprowadzać (i doprowadza) do opuszczania zaniedbanych centrów miast przez lepiej usytuowanych mieszkańców, którzy są bardziej wymagający. To z pewnością niepożądany efekt.

Problem ten jest nierozdzielnie związany z prowadzeniem świadomych i celowych działań w zakresie ładu przestrzennego, o czym mowa była wcześniej, planowaniem przestrzeni, zapewnianiem infrastruktury i ochroną krajobrazu – także tego miejskiego przed przeskalanowanymi budowlami obliczonymi na maksymalny PUM, a zatem zysk. Narzędzia prowadzenia polityki mieszkaniowej, a także ochrony i tworzenia przestrzeni w Polsce, istnieją, ale prawo okazuje się niewystarczające i nie rozwiązuje problemów, które wciąż powstają, a pasywna i zachowawcza strategia działań gmin powoduje szkody, które już z nami w przestrzeni zostaną. Walka z różnorodnymi działaniami deweloperów, zmierzającymi do maksymalizacji zysku, przy jednoczesnym naginaniu przepisów prawa budowlanego i planów zagospodarowania przestrzennego, której domagamy się od rządu i parlamentu, tak naprawdę powinna rozgrywać się na poziomie wydawania decyzji o warunkach i pozwolenia na budowę oraz wnikliwą analizą potrzeb miasta – a nie inwestorów. Wolność działalności gospodarczej oraz prawo własności nie są absolutne i mogą być ograniczane z powodu ochrony wartości, takich jak porządek, a w tym ochrona krajobrazu i przestrzeni publicznej, zapewnienie godnych warunków życia mieszkańców – czyli w interesie publicznym.

Wreszcie zwrócić trzeba uwagę, że brak w Polsce podejmowania samodzielnych i samorządnych działań co do mieszkalnictwa. Częściowo jest to usprawiedliwione zbyt wąskim w tym zakresie wskazaniem granic aktów prawa miejscowego. Trudno sobie w Polsce wyobrazić powstanie miejscowego prawa zakazującego najmu krótkoterminowego – nowej zmory wielkich atrakcyjnych turystycznie miast – który destrukcyjnie wpływa na rynek mieszkaniowy w centrach dużych miast; znacząco wpływa na ceny nieruchomości i zamienia obszary mieszkalne w miejsca turystyczno-rozrywkowe, zaburzając tkankę społeczną i niszcząc specyficzny klimat całych osiedli. Jak dotąd w Polsce nie wprowadzono żadnych skutecznych mechanizmów ochronnych przed tego typu zjawiskami na szczeblu centralnym. Także Unia Europejska (jak dotąd) jedynie rozważa wprowadzenie takich instrumentów³². Tymczasem niektóre miasta (Kraków, Sopot) bezsilnie i jak dotąd bezskutecznie domagają się interwencji od parlamentu, uznając, że samodzielnie nie mają instrumentów ograniczających tego rodzaju praktyki. Jest to o tyle zrozumiałe, że istotnie tzw. przepisy porządkowe, a zatem regulacje normatywne wydawane przez gminy na podstawie ogólnych upoważnień wynikających z aktów o kompetencjach samorządu, mają ograniczony zakres i niską rangę w hierarchii źródeł prawa, a tym samym nie mogą samoistnie ograniczać swobody działalności gospodarczej i prawa własności. Podobnie jest z innym niebezpiecznym zjawiskiem w ramach tzw. gentryfikacji, czyli inwestycyjnym nabywaniem lokali mieszkalnych, tym samym traktowanie ich jako nośnika kapitału przez inwestorów niezainteresowanych użytkowaniem mieszkań przez kogokolwiek, albo jedynie w celu okazjonalnego pobytu. W istocie można sobie wyobrazić nakładanie na właścicieli pewnych zobowiązań co do używania przedmiotu własności, tak jak dzieje się to w innych państwach i miastach. Takie zjawiska niebezpieczne i szkodliwe dla mieszkańców są w wielu miejscach Europy (jak Berlin) ograniczane za pomocą działań samorządu, w wyniku lokalnych referendów. Z kolei w wielkich miastach holenderskich centra tych miast mogą być

³² Urbaniści biją na alarm – w Polsce brakuje mieszkań, a związany z tym kryzys jest „wszechogarniający”. Fatalna sytuacja dotyczy lokatorów zarówno w dużych, jak i małych i średnich miastach kraju, <https://www.euractiv.pl/section/praca-i-polityka-spoeczna/news/spoeczne-budownictwo-mieszkanie-w-europie-mozna-lepiej/> (dostęp 29.10.2024).

zamieszkiwane tylko przez osoby spełniające określone warunki, jak osiągnięcie dochodu innego niż z pomocy społecznej i stałe osiedlenie na tym terenie od określonego czasu. Jakkolwiek negatywnie ocenić można ten dość drastyczny środek jako dyskryminujący, to został on uznany za dopuszczalny w wyroku ETPC³³, w którym stwierdzono, że takie działania mieściły się w granicach marginesu oceny, prowadząc do udostępniania większej ilości mieszkań gospodarstwom domowym spełniającym wymogi i realizację celu politycznego, jakim jest poszerzenie „koszyka społecznego i interesów społeczności lokalnej”.

Miasta europejskie prowadzą zatem świadomą politykę mieszkaniową, stawiając sobie śmiałe cele i podejmując odważne działania, a nie jest wcale tak, że nie mają swoich problemów z zabudową, ani wysokich cen nieruchomości i stawek najmu w otoczeniu gospodarczym. Tymczasem polskie gminy zdają się dotknięte poczuciem bezradności wobec zastanej tkanki budowlanej, bezsilności wobec liberalnie rozumianego prawa własności i bardzo zachowawczo traktują posiadane instrumenty, borykając się z władzą centralną w braku innych, potrzebnych narzędzi prowadzenia polityki mieszkaniowej. Najwyższy więc czas, aby rozpocząć dyskusję dlaczego tak jest i czy nadal musi tak być. Gminy muszą uwierzyć w swoją podmiotowość i domagać się instrumentów własnego działania, o ile ich nie mają, oraz korzystać z tych, które już zostały stworzone po to, by dać członkom swoich wspólnot godne warunki życia. I nikt ich w tym zadaniu nie może zastąpić.

Bibliografia

- Główny Urząd Statystyczny, *Mieszkańcy zasób gmin w 2023 roku – wyniki wstępne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/mieszkanicy-zasob-gmin-w-2023-roku-wyniki-wstepne,15,2.html>.
- Habitat for Humanity, *Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce oraz ocena istniejących rozwiązań – raport z badania opinii publicznej*, Warszawa 2023.
- Habitat for Humanity, *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań – Wyniki badań opinii publicznej*, 2020, https://habitat.pl/files/fm2020/problemy_mieszkaniowe_Polek_i_Polakow.pdf.
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP art. 75*, Difin, Warszawa 2023.
- Lis P., *Polityka mieszkaniowa dla Polski Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Fundacja Batorego.
- Ministerstwo Rozwoju, *Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce, marzec 2020*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/raport--o-stanie-mieszkalnictwa>.
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa – Kraków 2023.
- Muzioł-Węclawowicz A., *Samorządy muszą być aktywnym graczem w polityce mieszkaniowej*, [w:] *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, red. J. Kucharczuk, P. Musiałek, Klub Jagielloński, Kraków 2022.
- Nykiel K., *Niedobór mieszkań wciąż występuje, ale większym problemem jest ich jakość, dostępność i lokalizacja*, [w:] *Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?*, red. J. Kucharczuk, P. Musiałek, Klub Jagielloński, Kraków 2022.
- Popławska J., *W poszukiwaniu optymalnej polityki mieszkaniowej. Doświadczenia Polski i wybranych krajów europejskich*, <https://latarnikkaliski.pl/w-poszukiwaniu-optymalnej-polityki-mieszkaniowej-doswiadczenia-polski-i-wybranych-krajow-europejskich/>.

³³ Wyrok Wielkiej Izby z 6 listopada 2017 r., Garib przeciwko Niderlandom, skarga nr 43494/09.

- Sieniawski B., *Spoleczne budownictwo mieszkaniowe w Europie: Można lepiej*, <https://www.euractiv.pl/section/praca-i-polityka-spoeczna/news/spoleczne-budownictwo-mieszkaniowe-w-europie-mozna-lepiej/>.
- Sobolewski K., Zatryb G., *Jak zaspokoić potrzeby mieszkaniowe Polaków? Raport o polityce mieszkaniowej państwa*, Warszawa 2024.

O AUTORZE

Anna Młynarska-Sobaczewska – profesor nauk społecznych w dyscyplinie nauk prawnych, kierownik Zakładu Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich INP PAN. Od trzydziestu lat zajmuje się prawem konstytucyjnym, w szczególności: teorią władzy (legitymizacja, rozliczalność władzy, zagadnienia reprezentacji), prawami i wolnościami, w tym wolnością wypowiedzi i prawami socjalnymi, a także teorią argumentacji prawniczej oraz retoryką. Autorka kilku monografii, w tym: *Prawo do kultury*, Scholar 2018; *Encyclopaedia of Constitutional Law* (wraz z A. Bień-Kacałą), Wolters Kluwer International 2021; *Persuasion and Legal Reasoning in ECtHR Rulings. Balancing Impossible Demands* (z A. Mężykowską), Routledge 2023; *Public Accountability and Constitutional Law* (z J. Zaleśnym), Routledge forthcoming oraz około 150 artykułów naukowych i rozdziałów w pracach zbiorowych.

STRESZCZENIE

Tekst prezentuje pozycję i funkcje gminy jako podstawowego podmiotu realizującego obowiązki w zakresie konstytucyjnego zadania wspierania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców. Wskazuje instrumenty prawne oraz programy, w ramach których zadania te są realizowane, oraz potrzeby i deficyty obecnie prowadzonych działań w ramach polityki mieszkaniowej, w tym potrzeby dotyczące zasobu mieszkaniowego gmin, budownictwa komunalnego oraz gospodarki przestrzennej, wskazując na potrzebę znacznie większej podmiotowości gmin w tych działaniach.

Słowa kluczowe:

mieszkania komunalne, mieszkania socjalne, najem, budownictwo społeczne, potrzeby mieszkaniowe

Tekst powstał w ramach projektu *Prawo do mieszkania*, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego w programie *Nauka dla Społeczeństwa II*, na podstawie umowy nr NdS-II/SP/0297/2023/01.

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL