

mgr inż. Dariusz Cichoń

**Zintegrowany system zarządzania  
nieruchomościami mieszkaniowymi  
w Polsce**

Rozprawa doktorska  
wykonana na Wydziale Zarządzania  
Akademii Górniczo-Hutniczej

Promotor:

dr hab. Marta Czyż, profesor AGH

Kraków 2010

# Plan pracy

<b>WSTĘP</b> .....	<b>4</b>
<b>1. GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI W POLSCE</b> .....	<b>9</b>
1.1. PROBLEMATYKA GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI.....	9
1.2. KLASYFIKACJA I OGÓLNA SPECYFIKACJA NIERUCHOMOŚCI.....	17
1.3. MIEJSCE GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI W OGÓLNEJ PROBLEMATYCE ZARZĄDZANIA.....	29
1.4. ZARZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI W PROCESIE WDRAŻANIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU.....	38
1.5. ZARZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKALNYMI W WARUNKACH PERMANENTNYCH ZMIAN OTOCZENIA.....	50
<b>2. ANALIZA ZARZĄDZANIA RYNKIEM NIERUCHOMOŚCI MIESZKALNYCH W POLSCE</b> .....	<b>57</b>
2.1. ANALIZA MODELI RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKALNYCH.....	57
2.2. CHARAKTERYSTYKA PODMIOTÓW UCZESTNICZĄCYCH W KSZTAŁTOWANIU RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKALNYCH.....	67
2.3. EKONOMICZNA PŁASZCZYZNA GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKALNYMI.....	78
2.4. PRAWNA PŁASZCZYZNA GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKALNYMI.....	89
2.5. SPOŁECZNA PŁASZCZYZNA GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKALNYMI.....	103
2.6. ŚRODOWISKOWA PŁASZCZYZNA ŚRODOWISKOWA GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKALNYMI.....	115
<b>3. DIAGNOZA PROCESU ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKALNYMI W POLSCE</b> .....	<b>125</b>
3.1. DIAGNOZA DOTYCHCZASOWEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ WŁADZ CENTRALNYCH I SAMORZĄDOWYCH.....	125
3.2. STAN OBECNY I ZMIANY NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKALNYCH.....	131
3.3. ANALIZA POTRZEB SPOŁECZNYCH W KONTEKŚCIE MIESZKALNICTWA.....	146
3.4. DETERMINANTY ROZWOJU RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKALNYCH.....	154
<b>4. KONCEPCJA STRATEGII GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKALNYMI W POLSCE</b> .....	<b>167</b>
4.1. PLANOWANIE PODSTAWOWYCH ELEMENTÓW GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKALNYMI W POLSCE.....	167
4.2. MODEL ROZWOJU RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKALNYCH NA PODSTAWIE PRAWA WŁASNOŚCI.....	180
4.3. SYSTEM ROZWOJU RYNKU NIERUCHOMOŚCI MIESZKALNYCH NA PODSTAWIE PRAWA NAJMU.....	189
4.4. FINANSOWANIE SYSTEMU ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO.....	197
4.5. WDROŻENIE SYSTEMU ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKALNYMI.....	211
<b>WNIOSKI I KIERUNKI DAJSZYCH BADAŃ</b> .....	<b>218</b>
<b>LITERATURA</b> .....	<b>221</b>
<b>SPIS RYSUNKÓW</b> .....	<b>233</b>
<b>SPIS TABEL</b> .....	<b>234</b>

## Wstęp

Rynek nieruchomości mieszkaniowych stanowi wielopłaszczyznową strukturę, której istota odzwierciedla świadczenie na rzecz człowieka, a nie przedmiot rzeczowy. Zastosowanie takiego podejścia powoduje konieczność zmiany sposobu postrzegania nieruchomości. Nieruchomości kształtują bowiem zachowania społeczne, są nośnikami znacznej wartości finansowej, ich wytworzenie i wykorzystanie istotnie wpływa na środowisko naturalne, co w konsekwencji powoduje konieczność znacznych regulacji prawnych. Skutki zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mają korzystne znaczenie dla wszystkich aspektów funkcjonowania państwa. Z tego powodu zaniedbania w rozwoju budownictwa mieszkaniowego znajdują odzwierciedlenie również we wszystkich dziedzinach życia, nawet tych na pozór bardzo odległych od budownictwa. Jako przykład można podać zanik mobilności siły roboczej, a tym samym spotęgowanie problemów bezrobocia i utrudnienia w rozwoju lokalnych obszarów gospodarczych. Fizycznie, nieruchomości posiadają szereg cech, z których podstawową jest trwałość. Budynek mieszkalny powinien być przydatny do zamieszkiwania przez okres co najmniej kilkudziesięciu lat od wytworzenia, a przy należytych użytkowaniu powyżej 90 lat. Wytworzona nieruchomość mieszkalna stanowi fizycznie trwały element przestrzennego zagospodarowania terenu, równocześnie będąc czymś domem.

Brak opracowań przekrojowych z zakresu gospodarowania nieruchomościami mieszkalnymi ujmujących zarządzanie nimi spowodowało znaczne zahamowanie rozwoju rynku nieruchomości, w praktyce ograniczając możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Obecnie w Polsce można podzielić społeczeństwo na pięć głównych grup obywateli, ze względu na możliwość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych:

- 1) Obywatele o bardzo wysokich dochodach, realizujący swoje potrzeby mieszkaniowe w oparciu o nielimitowane środki finansowe, poprzez luksusowe nieruchomości mieszkalne, dla których cena mieszkania lub domu nie ogranicza realizacji potrzeby wyrażonej wysokimi standardami. Grupa ta praktycznie nie korzysta z prawa najmu, bazując na prawie własności do nieruchomości.
- 2) Obywatele o wysokich dochodach, realizujący swoje potrzeby w oparciu o limitowane środki finansowe, poprzez typowe nieruchomości mieszkaniowe,

w ograniczonym stopniu dostosowane do ich wymagań. Podstawowym sposobem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest prawo własności, w mniejszym stopniu prawo najmu.

- 3) Obywatele o umiarkowanych dochodach, dla których obecne ceny na rynku komercyjnym przekraczają ich możliwości finansowe. Do grupy tej należą przede wszystkim młode rodziny i młode jednoosobowe gospodarstwa domowe. Zamieszkują oni, wspólnie z innymi osobami, głównie z pokoleniem rodziców. Grupa ta stanowi większość (60 – 70 %) wśród gospodarstw domowych o potencjalnym popycie na mieszkania. Ich obecna sytuacja uległaby zmianie w przypadku zmiany ceny mieszkania na niższą o około 20 % co umożliwiłoby im zakup nieruchomości. Drugim sposobem rozwiązania problemu mieszkaniowego dla tej grupy jest prawo najmu, przy założeniu stosowania dopłat do wynajmu.
- 4) Obywatele i rodziny o niskich dochodach utrzymujący się z pomocy społecznej, bezdomni, opuszczający więzienia i domy dziecka itp., nie spełniające wymagań co do zakupu mieszkania o rynkowej cenie. Te grupy mogą liczyć na poprawę swych warunków tylko poprzez przydział mieszkania na prawie najmu o regulowanym czynszu. Dla tych obywateli mogą być przeznaczone mieszkania socjalne na wynajem z zasobów gminnych.
- 5) Osoby posiadające nieruchomości mieszkalne, które realizują w różnym stopniu potrzebę mieszkaniową, gdyż prawo własności nieruchomości jest wynikiem najczęściej spadków i darowizn.

Polityka mieszkaniowa państwa powinna doprowadzić do sytuacji, w której każda rodzina będzie mogła uzyskać dostęp do nieruchomości mieszkaniowej a efektywny ich popyt odpowiadać będzie potrzebom. Wcale z tego nie wynika, że każda rodzina ma stać się właścicielem mieszkania – dla obywateli musi jednak być zapewniona jako alternatywa, ścieżka dostępu do mieszkania na wynajem, odpowiadająca ich możliwościom płatniczym.

Z punktu widzenia roli państwa, mieszkanie pełni szereg kluczowych funkcji:

- zaspokaja podstawową potrzebę ludzką – uzyskanie mieszkania powoduje poprawę jakości życia, zwiększenie motywacji do innych działań, rozwój intelektualny, zmniejszenie frustracji i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa,
- umożliwia założenie rodziny, a często jest tego warunkiem,
- wpływa na decyzje rodziny co do posiadania dzieci i ich wychowanie,

- powoduje korzystne zjawiska społeczne – zmniejszenie kręgów biedy i wykluczenia, otworzenie perspektyw migracji ze wsi do miast, zmniejszenie dysproporcji i rozwarstwień społecznych,
- tworzy więzi społeczne osób zamieszkałych w sąsiedztwie i wywołuje aktywność społeczną w odniesieniu do zagospodarowania całej otaczającej przestrzeni.

Rozwój budownictwa mieszkaniowego przynosi też szereg korzystnych zjawisk dla całego kraju:

- powoduje pożądane efekty ekonomiczne - stworzenie nowych miejsc pracy, realny spadek bezrobocia, zwiększenie ogólnego dochodu i majątku narodowego,
- powoduje zwiększenie zapotrzebowania rynkowego na wszystkie produkty stanowiące wyposażenie mieszkania i tym samym stymuluje rozwój wielu gałęzi przemysłu i usług,
- umożliwia uzyskanie efektów urbanistycznych – przebudowę i modernizację miast i osiedli, unowocześnienie infrastruktury,
- zapewnia uzyskanie ogólnych efektów cywilizacyjnych - przez stworzenie warunków do społecznego i kulturalnego rozwoju jednostki i grup, zmniejszanie ekonomicznego i społecznego dystansu między Polską a rozwiniętymi krajami Europy, co zwiększa ogólny komfort społeczny i polityczny w kraju oraz wiąże ludzi z ich ojczyzną.

Udział wydatków na mieszkalnictwo w PKB wynosił w latach 1991 – 1992 od 1,5 do 2%, a następnie ulegał zmniejszeniu do obecnej wysokości na poziomie 0,2%. Kraje zachodnioeuropejskie, posiadające znacznie większy zasób mieszkaniowy, przeznaczają i nadal przeznaczają na mieszkalnictwo po około 4 ÷ 5% PKB rocznie. W wydatkach budżetowych w Polsce jeszcze w latach 1991 - 1992 na sferę mieszkaniową przeznaczano 5 ÷ 6%, stopniowo zmniejszając ich udział do 0,8% obecnie. Ponadto, tylko część wydatków z budżetu na sferę mieszkalnictwa wspiera bezpośrednio budownictwo nowych mieszkań. Wydatki takie, jak np. dopłaty do czynszu za mieszkania mają charakter zapomogi socjalnej dla rodzin biednych.

Mając powyższe na uwadze celem niniejszej pracy jest *próba określenia istotnych czynników gospodarowania budownictwem mieszkaniowym zapewniających zrównoważony wzrost*. Realizacja tego celu będzie polegała na stworzeniu sys-

temu mającego za zadanie realną budowę zasobu mieszkań na wynajem, oraz pomoc w uzyskaniu możliwości zakupu nieruchomości na własność dla większości społeczeństwa.

Tak postawiony cel wymaga zdefiniowania następującej tezy: *Gospodarowanie nieruchomościami wymaga zintegrowanego zarządzania płaszczyznami: ekonomiczną, prawną, społeczną i środowiskową (współbieżnego koordynowania), oraz też pomocniczych: Długookresowy system rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce jest oparty na właściwym zagospodarowaniu określonych czynników i w warunkach częstych zmian następujących w otoczeniu gospodarowanie nieruchomościami mieszkalnymi jest podstawą rozwoju rynku nieruchomości.*

Niniejsza praca składa się z czterech rozdziałów.

Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie do tematyki rynku nieruchomości, wskazując wielowątkowość produktu jakim jest nieruchomość, jej istotę i cele wytworzenia i funkcjonowania. W tej części przedstawiono złożoną klasyfikację nieruchomości wskazując sposoby wykorzystania ich na różne cele. Omówiono miejsce gospodarowania nieruchomościami w zarządzaniu. Uwaga została również zwrócona na kwestie zrównoważonego rozwoju oraz często następujących zmian na słabo zorganizowanym rynku nieruchomości.

Następnie, w rozdziale drugim uwaga została zwrócona na rynek nieruchomości mieszkaniowych. Dla właściwego zrozumienia procesów związanych z budową zasobu nieruchomości została dokonana analiza modeli rynku nieruchomości mieszkaniowych oraz charakterystyka podmiotów kształtujących ten rynek. W tej części pracy omówiono cztery płaszczyzny gospodarowania nieruchomościami mieszkaniowymi.

Trzeci rozdział został poświęcony analizie i diagnozie obecnej wielkości zasobów mieszkaniowych oraz przyczyn takiego stanu. Dokonano krytycznej oceny dotychczasowych działań polityki państwa w zakresie rynku mieszkaniowego. Omówiono potrzeby społeczne w kontekście, obecnego gospodarowania zasobem nieruchomości mieszkaniowych.

Czwarty rozdział stanowi propozycję zintegrowanego systemu rozwiązania problemów mieszkaniowych w Polsce. Zawarte w nim modele całościowo podejmują próbę zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli na gruncie uzyskania prawa własności do nieruchomości mieszkaniowej oraz prawa najmu. Zwrócono w nim

również uwagę na potencjalne źródła finansowania zaproponowanego systemu mającego na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w Polsce.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że istnieje konieczność stworzenia zintegrowanego systemu gospodarowania zasobem nieruchomości mającego na celu zwiększenie dostępności do nieruchomości mieszkalnych w Polsce. System ten musi być oparty na czterech płaszczyznach, które wspólnie stanowią przekrój efektywnego, integrowanego gospodarowania zasobem nieruchomości. Ze względu na trwałość nieruchomości system ten musi być długookresowy. Pozwoli to uniknąć błędów przy podejmowaniu działań doraźnych i rozwiązywać problemy mieszkaniowe systemowo. System musi być ukierunkowany na jednostkę ludzką, dając jej swobodę wyboru nieruchomości możliwie dostosowaną do jej potrzeb.

# 1. Gospodarowanie nieruchomościami w Polsce

## 1.1. Problematyka gospodarowania nieruchomościami

Gospodarowanie i zarządzanie nieruchomościami odgrywają ważną rolę w funkcjonowaniu każdego społeczeństwa. Jest to bowiem problematyka związana z zaspokajaniem podstawowych potrzeb egzystencjalnych ludności. Podstawowe kryteria gospodarcze i społeczne, jak np. mieszkanie, miejsce pracy i prowadzenia działalności gospodarczej, kontakt z przyrodą, przedmiot inwestycji – realizowane są w oparciu o nieruchomości – których efektywność uzyskujemy w procesie zarządzania.

Przyrost produktu krajowego brutto, możliwości samorealizacji poszczególnych osób i rodzin zależą w dużej mierze od posiadanych przez społeczeństwo nieruchomości mieszkalnych. Bez tego nie mogłoby rozwijać się życie rodzinne ani też produkcja, usługi, kultura itd. Prawidłowe funkcjonowanie budynków wymaga też dobrze rozwiniętej infrastruktury, zarówno tej ukrytej pod ziemią, jak np. wodociągi, kanalizacja, gazociągi itp., jak i tej widocznej na powierzchni w postaci dróg, autostrad, linii przesyłającej energię, transportu różnego rodzaju. Na znaczenie gospodarowania nieruchomościami wskazuje:

1. Udział nieruchomości w tworzeniu produktu krajowego brutto.
2. Udział nakładów inwestycyjnych na budynki i budowle (zwiększających wartość nieruchomości) w wydatkowanych środkach inwestycyjnych<sup>1</sup>.

Słuszne jest więc stwierdzenie, że rynek nieruchomości jest ważnym segmentem gospodarki rynkowej. Tym bardziej, że trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa, nie posiadającego odpowiednich nieruchomości, zwłaszcza zabudowanych, bez których realizacja wielu funkcji gospodarczych i społecznych jest niemożliwa.

Pozytywna rola, jaką pełni rynek nieruchomości w gospodarce, wynika z faktu, że nieruchomość jest kapitałem, który umożliwia tworzenie dodatnich efektów nie tylko dla ich właściciela, ale także na szczeblu lokalnym i krajowym<sup>2</sup>. Choć nieruchomości nie występują w sposób wyraźny w modelach wzrostu gospodarczego,

---

<sup>1</sup> Bryx M., „Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie”, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2006, s. 40.

<sup>2</sup> Kucharska-Stasiak E., „Nieruchomość w gospodarce rynkowej”, wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 100.

istnieją powiązania wskazujące na ten związek. Im wyższy poziom przedstawianych wskaźników, tym większy wpływ sektora nieruchomości na gospodarkę<sup>3</sup>.

Gospodarowanie zasobem nieruchomości wykazuje silny związek z różnymi gałęziami gospodarki. Rozpoczęcie nowych inwestycji w sektorze nieruchomości w gospodarce powoduje zwiększenie zatrudnienia, wzrost siły nabywczej ludności, a także wzrost uzyskiwanych podatków, w tym podatków lokalnych. Wzrost siły nabywczej ludności powoduje wzrost aktywności gospodarstw domowych, pobudzając popyt na dobra i usługi wytwarzane przez podmioty gospodarcze. W efekcie wzrasta popyt na powierzchnię mieszkaniową i przeznaczoną na prowadzenie działalności gospodarczej w różnych segmentach rynku nieruchomości. Wzrost wpływów do budżetów lokalnych umożliwia zwiększenie aktywności gospodarczej danego regionu, co pozytywnie wpływa na całą gospodarkę regionu. Z kolei większa aktywność regionu zachęca inwestorów do lokowania kapitału w nieruchomości<sup>4</sup>.

Nieruchomości nie stanowią jedynie kategorii ekonomicznej. Są one istotnym czynnikiem zadowolenia społecznego. Gospodarowanie nieruchomościami wpływa również na jakość życia obywateli, dostarczając im możliwości zaspokojenia potrzeb podstawowych oraz wyższych. Jednym z najistotniejszych elementów gospodarowania nieruchomościami jest postrzeganie ich jako domu.

Podejście funkcjonalne pozwala sprecyzować pojęcie domu. W tym ujęciu dom jest jednym z podstawowych rodzajów nieruchomości zabudowanych. Z punktu widzenia funkcji spełnianych przez nieruchomości rozróżniane są:

- nieruchomości mieszkalne,
- nieruchomości niemieszkalne.

Nieruchomości mieszkalne, inaczej mieszkanie, jest dobrem podstawowym pozwalającym zaspokoić jedną z głównych potrzeb egzystencjalnych człowieka. W warunkach gospodarki rynkowej jest towarem, często bardzo droгим, a zarazem powszechnym, tzn. powinno być powszechnym. Nieruchomość mieszkalna jest więc wpisana niejako w politykę społeczną państwa umożliwiając realizację celów poszczególnych jednostek, ale również społeczeństwa jako całości.

Terminologia związana z nazewnictwem nieruchomości o określanych mianem mieszkalnych jest używana w piśmiennictwie o charakterze prawnym jak np. ustawy,

---

<sup>3</sup> Ball M., Lizieri C., MacGregor B.D., „Economics of Commercial Property Markets”, Routledge, London, New York 1998, rozdz. 6.

<sup>4</sup> Wiśniewska E. „Rynek nieruchomości a gospodarka”, Twigger, Warszawa 2004, s. 73.

rozporządzenia i inne akty prawne, oraz publikacjach naukowych z dziedziny prawa. W naukach o zarządzaniu i ekonomii utrwaliło się nazewnictwo nieruchomości mieszkaniowe. Świadczą o tym tytuły książek z zakresu rynku nieruchomości takie jak np. M. Bryx „Finansowanie nieruchomości mieszkaniowych”. Ze względu na charakter pracy w której poruszane są zagadnienia z dziedziny nauk: prawnej, ekonomii i zarządzania, używana terminologia będzie adekwatna do analizowanej dziedziny. Wyrażenia te dla celów niniejszej pracy należy uznać za tożsame.

Nieruchomości niemieszkalne to wszystkie inne nieruchomości. Spełniają one różne funkcje począwszy od budynków administracyjnych, przez produkcyjne do sakralnych.

W celu właściwego zrozumienia istoty nieruchomości należy wydzielić cztery płaszczyzny analizy:

- 1/ ekonomiczno – zarządca odnosi się do trendów na rynku w zakresie jego rozwoju, rozwiązań podatkowo – fiskalnych, gospodarowania zasobem nieruchomości, funduszy inwestycyjnych, precyzowania i sposobów realizacji celów właściciela oraz wpływu na inne dziedziny życia gospodarczego,
- 2/ prawna – jest przedmiotem wielu regulacji w zakresie ochrony własności, utrzymania i ochrony budynków, sposobu ich konstrukcji, uwarunkowań najmu budynków<sup>5</sup>,
- 3/ społeczna – nieruchomość rozumiana jako samodzielny lokal mieszkalny jest jednym z podstawowych dóbr niezbędnych do prawidłowego rozwoju gospodarstwa domowego,
- 4/ środowiskowo – urbanistyczna obejmująca zakres gospodarowania zasobami środowiska naturalnego, w coraz większym stopniu przeznaczana na potrzeby terenów zurbanizowanych, rozwoju infrastruktury transportowo – budowlanej oraz rolnictwa.

Pierwotnie nieruchomość była jedynie obiektem użytkowym w rękach właściciela; z czasem nastąpiło rozdzielenie właściciela od użytkownika. Pierwszy traktował nieruchomość jako obiekt inwestycyjny, drugi jako obiekt użytkowy. Powstanie sto-

---

<sup>5</sup> Do podstawowych aktów prawnych w formie ustawy należą Konstytucja RP, Kodeks Cywilny, Prawo budowlane, Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Prawo spółdzielcze, Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego, Ustawa o własności lokali.

sunku prawno – ekonomicznego między właścicielem a użytkownikiem spowodowało konieczność zdefiniowania ochrony praw obydwu stron. Wymagało to spojrzenia na nieruchomość jako obiekt prawny i sprecyzowania istoty prawa własności i władania, a także uwzględnienia cyklu życia nieruchomości, tj. umownego terminu obejmującego okres od podjęcia decyzji o przeznaczeniu terenu, poprzez decyzje o podjęciu inwestycji, realizację obiektu budowlanego, użytkowanie i utrzymanie ewentualnego obrotu, sprzedaż aż do likwidacji czy wyburzenia obiektu budowlanego.

Na przestrzeni lat następowały stopniowe zmiany sposobów traktowania nieruchomości przez ich właścicieli. Początkowo uznawali oni nieruchomość jako lokatę umożliwiającą produkcję, składowanie, sprzedaż lub jako obiekt przeznaczony na cele konsumpcyjne np. mieszkanie, i gospodarowanie tak rozumianymi nieruchomościami było realizowane przez rządców czy ekonomów. Z biegiem czasu właściciele dostrzegli, że nieruchomości stanowią kapitał, którego wartość rynkowa zależy od jakości zarządzania nimi, a więc kapitał, który może podnieść prestiż jednostki gospodarującej wpływając na jej wynik finansowy, a w konsekwencji ostatecznej na dochody właścicieli. Taki sposób zarządzania nieruchomościami jest już w gestii „property and facility management”, czyli profesjonalnego zarządzania nieruchomościami.

Analizując tę problematykę z innego punktu widzenia, a mianowicie biorąc pod uwagę funkcje, jakie spełniają nieruchomości, ze względu na sposób zaspokajania potrzeb można wyróżnić:

- 1/ nieruchomości na potrzeby własne mieszkaniowe,
- 2/ nieruchomości na potrzeby własne produkcyjne,
- 3/ nieruchomości jako dobro inwestycyjne,
- 4/ nieruchomości stanowiące zapas handlowy – traktowany jako majątek obrotowy.

Takie podejście powoduje konieczność potraktowania nieruchomości w kategoriach rynkowych. W literaturze znajdują się różne definicje i określenia rynku. Najogólniej, istotę rynku z ekonomicznego punktu widzenia ujmuje się jako całokształt kontaktów pomiędzy kupującymi i sprzedającymi mających na celu ustalenie warun-

ków transakcji, sposobu, miejsca czasu jej realizacji oraz wysokości ekwiwalentu tzn. ceny<sup>6</sup>.

Istota rynku ujmowana jest w bardzo różny sposób przez przedstawicieli zajmujących się tą problematyką. Dla przykładu wybrano kilka z nich. Rynek jest to:

- „proces, przy pomocy którego kupujący i sprzedający określają, co mają zamiar kupować i sprzedawać i na jakich warunkach”<sup>7</sup>,
- „ogół poziomych powiązań podmiotów – uczestników wymiany”<sup>8</sup>,
- „ogół transakcji kupna-sprzedaży lub inaczej ogół stosunków wymiennych oraz warunków umożliwiających ich realizację”<sup>9</sup>.

Każda definicja - zdaniem jej autora - wymienia najistotniejsze elementy potrzebne do jego funkcjonowania. Należy przy tym zauważyć, że chociaż są elementy stałe takie jak:

- transakcje kupna-sprzedaży;
- towary podlegające wymianie;
- podmioty w postaci kupujących i sprzedających;
- zachodzące pomiędzy podmiotami relacje,

pojęcie rynku jest zjawiskiem wielce różnorodnym, złożonym oraz zmiennym w czasie.

Podobnie jak w przypadku samej istoty rynku, tak też i w odniesieniu do rynku nieruchomości również istnieje wiele definicji w literaturze. Najczęściej rynek nieruchomości opisywany jest z uwzględnieniem jego specyficznej struktury i funkcjonalności oraz specyficznej grupy towarów podlegającej wymianie na tym rynku, jakimi są prawa do nieruchomości. Najlepiej zdaniem autora ukazuje istotę następująca definicja: „Rynek nieruchomości to pewna struktura obejmująca ukształtowany zbiór wzajemnie ze sobą powiązanych uczestników procesów oferowania i wymiany nieruchomości, polegających na przekazywaniu praw własności i/lub praw do korzystania z nieruchomości oraz warunków, w których realizowane są te procesy”<sup>10</sup>.

Istnieje wiele innych definicji rynku nieruchomości wskazujących na jego ogólną istotę. Jednakże zbyt upraszczają charakterystykę, skupiając się na ogóle transak-

<sup>6</sup> Dach Z., „Makroekonomia”, wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 9.

<sup>7</sup> Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C., „Ekonomia”, Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1991, s.47.

<sup>8</sup> Mynarski S., „Analiza rynku. Systemy i mechanizmy”, Wydawnictwa Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1993, s. 8.

<sup>9</sup> Kramer J., „Badania rynkowe i marketingowe”, PWE, Warszawa 1994, s. 13.

<sup>10</sup> Kałkowski L., „Rynek Nieruchomości w Polsce”, TWIGGER, Warszawa 2001, s. 20.

cji rynkowych. Ważne jest więc, aby przy opisywaniu rynku nieruchomości wziąć pod uwagę spójność zbioru uczestników, nieprzypadkowo dobrane elementy, charakterystyczne cechy przedmiotu wymiany, w tym rodzaj prawa własności nieruchomości, stan prawny i charakter wymiany<sup>11</sup>.

Przy określaniu rynku nieruchomości i jego analizie niezbędna jest wiedza związana z samym przedmiotem wymiany tego rynku. Nieruchomość jest określana najczęściej jako wydzielona część ziemi wraz z budynkami i urządzeniami, które zostały postawione na tej ziemi. W Polsce pojęcie nieruchomości określone jest bardzo szczegółowo odpowiednimi przepisami. Podstawowym źródłem prawa dotyczącym definicji nieruchomości jest Kodeks Cywilny, zgodnie z którym

„(...)nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności, jak również budynki trwale z gruntami związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”<sup>12</sup>.

Istotną częścią definicji jest również opis dotyczący nieruchomości lokalowej, a mianowicie przedmiot własności odrębny od gruntu, wspomniany krótko w/w artykule Kodeksu Cywilnego. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 3 ustawy o własności lokali nieruchomość lokalowa to samodzielny lokal mieszkalny, a także samodzielny lokal wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem na inne cele niż mieszkalne, jeżeli stanowi odrębną własność. Samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczony na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokojeniu ich potrzeb mieszkaniowych<sup>13</sup>.

Można więc zastanowić, się czym jest gospodarowanie nieruchomościami? Czy można realnie zdefiniować pojęcia o tak wielowątkowej strukturze? Przecież dla człowieka nieruchomość ma różne cele. Poszczególne organizacje społeczne postrzegają nieruchomości jako narzędzia do realizacji misji, celów i zadań, do których zostały powołane, z uwzględnieniem dobra człowieka. Czy ważniejsze jest gospodarowanie zasobem nieruchomości w dziedzinie kultury i sztuki, czy może zapewnienie dachu nad głową oraz poprawa warunków bytowych człowieka. Czy chronić środowisko naturalne jako specyficzne nieruchomości, które w długim okresie czasu

---

<sup>11</sup> Tamże, s.21.

<sup>12</sup> art. 46

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 1994 roku o własności lokali ( Dz.U. 1994, nr85, poz.188).

będzie niezbędne dla istnienia przyszłych pokoleń, czy dbać o obecne pokolenia (nieruchomości rolne, mieszkaniowe)? Zapewne odpowiedź daje nam wdrażanie rozwoju zrównoważonego. Należy jednak pamiętać, że problematyka rozwoju zrównoważonego na rynku nieruchomości odnosi się do zapobiegania lub ograniczania wystąpienia w przyszłości negatywnych skutków dzisiejszych decyzji i jest najbardziej uzasadniona ekonomicznie, społecznie i ekologicznie.

E. Kozłowski definiuje pojęcie gospodarowania nieruchomościami w następujący sposób:

„Gospodarowanie nieruchomościami to proces odbywający się według regulacji prawa, a szczególnie zapisu art. 140 Kodeksu Cywilnego, gdzie został określony zakres wykonywania prawa własności oraz wskazano możliwości zakreslenia granic wykonywania tego prawa wyznaczone nie tylko ustawą, ale i zasadami współżycia społecznego. W tym rozumieniu kwestie te reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami, a także ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r. Typowymi czynnościami określającymi gospodarowanie są:

- ewidencjonowanie nieruchomości,
- przygotowanie opracowań geodezyjno-prawnych związanych z regulacją prawną,
- podejmowanie czynności w postępowaniach sądowych i administracyjnych dotyczących nieruchomości,
- sporządzanie planu wykorzystania zasobu,
- zapewnienie wykonywania wycen nieruchomości,
- administracja i zabezpieczenie przed uszkodzeniem i zniszczeniem,
- wnioskowanie i udział przy postępowaniu rozgraniczeniowym, podziale itp.

Do gospodarowania nieruchomościami należałoby również zaliczyć czynności związane z obrotem, transferem praw do nieruchomości (nabywanie, zbywanie, użytkowanie wieczyste, dzierżawa, najem, leasing, adiacencja itp.)<sup>14</sup>.

Polemizując z przytoczoną powyżej definicją należy uznać, że nie odzwierciedla ona procesów rynkowych, jak również jest częściowo pozbawiona aspektów społecznych. Zdaniem autora, rolą gospodarowania zasobem nieruchomości jest nie tylko kwestia administracyjna ograniczająca się do kształtowania norm prawnych, ale również uwzględnienie ekonomicznego wykorzystania tego zasobu w celu popra-

---

<sup>14</sup> „Encyklopedia wiedzy o nieruchomościach” wyd. Europejskiego Instytutu Nieruchomości, Warszawa-Kraków 2008, s. 90.

wiania jego społecznej jakości. Podsumowując powyższe rozważania, autor proponuje własną definicję gospodarowania sformułowaną następująco:

gospodarowanie nieruchomościami jest to umiejętny – zarządczy - system posługiwania się zasobem nieruchomości w celu optymalnego zaspokojenia stale rosnących potrzeb ludzkich przy jednoczesnym świadomym ograniczaniu ich ze względu na uwarunkowania środowiska naturalnego.

## 1.2. Klasyfikacja i ogólna specyfikacja nieruchomości

Nieruchomości stanowią ważny segment życia społecznego oraz gospodarczego i gwarancję właściwego ich wykorzystania powinien stanowić istniejący ład prawny. Powoduje to konieczność doprecyzowania pojęcia nieruchomości. Najbardziej znana i powszechnie stosowana jest definicja w ujęciu prawnym, zawarta w Kodeksie Cywilnym, w art. 46, co wcześniej było wspomniane. Nieruchomości jako przedmiot norm prawnych to obok rzeczy ruchomych podstawowy składnik mienia (art. 44 K.C).

Pojęcie nieruchomości obowiązujące w Polsce wynika z:

- Kodeksu Cywilnego,
- uregulowań zawartych w innych przepisach, w szczególności:
  - z ustawy z dnia 6 lipca 1982r. o księgach wieczystych i hipotece,
  - z przepisów o ewidencji gruntów i budynków (rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego i budownictwa z dnia 29 marca 2001r. wydanego na mocy ustawy z dnia 17 maja 1989 r.),
  - prawa geodezyjnego i kartograficznego,
  - z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, z późn. zmianami,
  - z ustawy z dnia 2 października 1974 r. Prawo wodne,
  - z ustawy z dnia 4 lutego 1994r.- Prawo geologiczne i górnicze,
  - z ustawy z dnia 31 maja 1962r.- Prawo lotnicze.

Nieruchomości, w najszerszym pojęciu, to wyodrębniony obszar ziemi obejmujący także zasoby naturalne pod jej powierzchnią lub lustrem wody oraz wytwory przyrody i produkcji na trwale związane z tą powierzchnią, a także przestrzeń.

A zatem częściami składowymi nieruchomości są:

- grunty,
- budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane,
- drzewa i inne rośliny,
- kopaliny do granicy ustalonej przez art.143 K.C.,
- powierzchniowe wody stojące, wody w studniach i rowach oraz melioracje szczegółowe,

- urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz inne urządzenia podobne do licznika,
- prawa związane z własnością - art. 50 K.C.

Prawa do nieruchomości dzielimy na prawa rzeczowe i zobowiązaniowe.

Prawa rzeczowe są następujące:

- własność (upoważnia do dysponowania, pobierania pożytków i korzystania zgodnie z prawem),
- użytkowanie wieczyste (ustalane na okres 40 – 99 lat),
- ograniczone prawa rzeczowe: użytkowanie, służebność, hipoteka, spółdzielcze i własnościowe prawo do lokalu,
- posiadanie samoistne lub zależne.

Podana definicja jak i podział jest uzasadniony prawnie, jednak nie obrazuje złożoności funkcji, jakie niesie za sobą nieruchomość.

W przepisach Kodeksu Cywilnego zdefiniowane zostały pochodne wynikające z własności, określone prawami zobowiązującymi.

Prawa zobowiązujące to:

- najem,
- dzierżawa,
- użyczenie,
- darowizna,
- renta.

Prawa zobowiązujące wraz z prawem własności są punktem wyjścia do zrozumienia specyfiki nieruchomości. Nieruchomość w przepisach prawnych nie jest też towarem. Towarem są prawa związane z nieruchomościami. Rynek nieruchomości tworzą więc prawa z nimi związane, a obrót nieruchomościami jest obrotem tymi prawami. Co więcej, czasowy, a w szczególnych przypadkach ostateczny, kształt nieruchomości nadają sposoby jej wykorzystania.

Nieruchomości są dobrami o wielowymiarowej funkcji. Towar ten jak żaden inny może zaspakajać różne potrzeby. Dodatkowo nieruchomości mogą w tym samym czasie funkcjonować na różnych rynkach. Sposób wykorzystania jest ograniczany cechami nieruchomości. W związku z tym istnieje konieczność sklasyfikowania cech nieruchomości.

E. Kucharska –Stasiak za przykładem Jerome’a Dasso i Alfreda Ringa dzieli cechy nieruchomości na trzy-grupy cechy: fizyczne, ekonomiczne i instytucjonalno - prawne.

Tabela 1. Zestawienie cech nieruchomości.

Cechy nieruchomości	Przejawy występowania	Przykłady skutków występowania cech
<b>I. Cechy fizyczne</b>		
1. Złożoność Fizyczna	Wielkość elementów składowych (grunt, budynki, budowle, zasiedzenia wieloletnie)	Problemy na etapie analizy rynku i podejmowania decyzji inwestycyjnych, gdyż cechy poszczególnych elementów składowych są odmienne
2. Nieruchomość	Stalność w miejscu	1. Skutki prawne: * majątek nieruchomy nie może być przemieszczony w celu uniknięcia wpływu praw skierowanych przeciw niemu, np. planowania przestrzennego czy przepisów budowlanych 2. Skutki ekonomiczne: * łatwość obciążenia nieruchomości podatkami i innymi obciążeniami, * wartość każdej nieruchomości jest wypadkową zmian w jej otoczeniu, * rynki nieruchomości mają charakter lokalny, * nieruchomości są dobrym zabezpieczeniem dla kredytów
3. Trwałość w czasie	Niezniszczalność gruntu, długi okres żywotności budynków i budowli	1. Skutki prawne: * trwałość umożliwia wyodrębnienie prawa do użytkowania nieruchomości od jej prawa własności i pozwala na istnienie rozmaitych udziałów prawnych w tej samej nieruchomości 2. Skutki ekonomiczne * nieruchomości, dzięki trwałości, jest dobrą lokatą kapitału
4. Różnorodność	Brak dwóch identycznych nieruchomości (np. dwóch identycznych budynków czy lokali)	Różnorodność jest źródłem problemów: * Przy określaniu wartości nieruchomości, koszt wyceny zniechęca do obrotu krótkoterminowego (do częstych operacji kupna – sprzedaży) * przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych
5. Niepodzielność	Cecha ta odnosi się do kubatury budynku oraz braku rozdzielności gruntu od budynku	Zmienne wykorzystanie nieruchomości, Fluktuacja poziomu dochodów, a więc i wartości
<b>II. Cechy ekonomiczne</b>		
1. Deficytowość	Z punktu widzenia cech (lokalizacja rozwiązania architektoniczne) nie wystarczająca ilość w stosunku do zapotrzebowania	* fluktuacja wartości nieruchomości * konieczność modernizowania obiektów budowlanych w celu zaspokojenia zapotrzebowania
2. Lokalizacja	Obejmuje cechy lokalizacji fizycznej i położenia ekonomicznego; decydujące znaczenie ma aspekt ekonomiczny	Sposób użytkowania nieruchomości oraz zmiany tego sposobu są w dużym stopniu rezultatem położenia i otoczenia oraz dostępności
3. Współzależność	Funkcja obszaru i sposób jej realizacji wywierają wpływ na inne nieruchomości	Sposób użytkowania nieruchomości i jakość zabudowań mogą mieć drugorzędny wpływ na jej wartość
4. Wysoka kapitałochłonność	Wysokie nakłady na zakup gruntu i wybudowanie obiektu	* Konieczność finansowania ze źródeł obcych * Długi okres zwrotu wyłożonego kapitału (długi okres jego amortyzacji) * Relatywnie długa żywotność ekonomiczna, * Konieczność ponoszenia nakładów na modernizację
5. Mała płynność	Brak łatwości i pewności zamiany nieruchomości na gotówkę za jej cenę rynkową lub jej cenę zbliżoną do niej	Trudność szybkiego odzyskiwania kapitału może zniechęcić do inwestowania w nieruchomości
<b>III. Cechy instytucjonalnoprawne</b>		
1. Prawa dotyczące nieruchomości	Świat nieruchomości rządzi się własnymi prawami. Regulacje prawne określają m.in.: formy władania, zmiany form władania, zasady prowadzenia ksiąg wieczystych i ewidencji gruntów, formy aktów notarialnych, zasady gospodarowania nieruchomościami, prawo budowlane, zasady ustalania stawek czynszów, zawierania umów najmu i dzierżawy, zasady wyceny	* Nieruchomość jest traktowana bardziej jako składnik majątkowy niż jako własność * W odniesieniu do nieruchomości nie ma własności absolutnej * Nieruchomość może podlegać interwencjonizmowi * Przedmiotem wyceny stają się prawa związane z nieruchomością
2. Cechy instytucjonalne	Nieruchomości są w polu widzenia instytucji, które mają znaczny wpływ na gospodarkę nieruchomościami, a więc: instytucji badawczych, związków właścicieli nieruchomości, stowarzyszeń rzeczoznawców, stowarzyszeń pośredników itp. Otoczenie instytucjonalne obejmuje również system organizacji władzy i administracji państwa, instytucji finansowych, stopień centralizacji i decentralizacji decyzji, proces uzyskiwania pozwoleń na budowę, na użytkowanie itd.	Nieruchomość jest przedmiotem analizy, badań i nauczania

Źródło: Kucharska - Stasiak E. "Nieruchomość a rynek" PWN, Warszawa 2006, s. 32.

W zaprezentowanym zestawieniu nieruchomości klasyfikuje się wg kryterium podmiotowego: na gruntowe, budowlane i lokalowe. Istnieje także klasyfikacja nieruchomości wg typu funkcji:

- mieszkaniowe lub lokalowe,
- przemysłowe,
- rolne i leśne,
- rekreacyjne,
- instytucjonalne (np. szkoły, szpitale, urzędy),
- o specjalnym znaczeniu i inne.

W gospodarce rynkowej podstawowe funkcje nieruchomości wynikają z ich przeznaczenia na określone cele:

- obiekt rynkowy,
- obiekt inwestowania,
- obiekt dochodowy,
- obiekt kredytowania,
- obiekt fiskalny,
- obiekt użytkowania,
- obiekt zarządzania,
- obiekt prawny.

Podstawowe cechy nieruchomości jako dobra można podzielić na:

- fizyczne,
- ekonomiczne,
- instytucjonalno – prawne

Do cech fizycznych należy zaliczyć ich:

- \* stałość w miejscu,
- \* trwałość,
- \* różnorodność,
- \* niepodzielność.

Wśród cech ekonomicznych należy zwrócić uwagę na ich:

- \* rzadkość (deficytowość),
- \* lokalizacja,
- \* współzależność,
- \* duża kapitałochłonność.

Cechy instytucjonalno - prawne stanowią:

- \* zestaw regulacji prawnych dotyczących praw władania, sposobów gospodarowania,
- \* a także instytucji zajmujących się zawodowo obsługą specyficznego rynku nieruchomości, jak związki czy stowarzyszenia właścicieli nieruchomości, rzeczoznawców, pośredników czy zarządców.

Dla jednostki, nieruchomości to dach nad głową urzeczywistniany poprzez mieszkanie rozumiane w kontekście otoczenia społecznego, w którym dana osoba się znajduje. Sama lokalizacja oraz pozostałe cechy fizyczne wynikają z obecnych potrzeb tej jednostki i możliwości ich zaspokojenia. Indywidualnego nabywcę interesują cechy nieruchomości w zależności od jego sytuacji w jakiej obecnie się znajduje, czyli zdobytego statusu społecznego. Tak więc będzie on potrzebował najczęściej mieszkania niezbyt oddalonego od miejsca pracy, rodziny, znajomych oraz realizacji swoich zainteresowań, w standardzie wyposażenia zbliżonym do standardu środowiska społecznego, w którym obecnie funkcjonuje z uwzględnieniem tego, co wyniósł z domu (zachowania, estetyki, przyzwyczajęń). Przykładem może być student, który jako miejsca do zamieszkania potrzebuje kwatery, mieszkania lub akademika gdzie zamieszkuje wspólnie z innymi osobami. Lokal mieszkalny niejednokrotnie posiada wspólne przynależności, tj. łazienkę i kuchnię oraz przedpokój. Na uczelni realizuje swoje zainteresowania. Kontakt ze środowiskiem odbywa się poprzez uczelnie. Z drugiej strony zamieszkuje jeszcze wspólnie ze swoją rodziną gdzie realizuje swoje potrzeby więzi rodzinnej.

Z punktu widzenia przedsiębiorstwa sytuacja jest podobna, tzn. zapewnienie „dachu” nad głową jednostki organizacyjnej. Jest to miejsce, w którym odbywa się działalność wytwórcza, usługowa, administracyjna, magazynowa i inne.

Gospodarstwo domowe jest podstawową jednostką społeczną, jej cele związane z nieruchomością wyrażają się zaspokojeniem określonych potrzeb. Bardzo ważne znaczenie ma lokalizacja. Dla rodziny nieruchomość mieszkalna stanowi jej ognisko domowe, jest to miejsce wychowania przyszłych pokoleń, często mające związek z efektami pracy poprzednich pokoleń. Lokalizacja odgrywa w tym układzie rolę kluczową, decyduje o miejscu pracy, środowisku, w którym żyjemy, zainteresowaniach, jakości życia ze względu na przyzwyczajenie, dyskomfort i koszt zmiany mieszkania. Rodzina jak żadna inna jednostka organizacyjna jest najbardziej wrażliwa na zmianę miejsca. Zmian dokonuje raczej w obrębie nieruchomości niż samych nieru-

chomości. Często „korzenie” człowieka wiążą się z lokalizacją nieruchomości. Przykładem będzie tu typowe gospodarstwo domowe „średniej klasy”, którego lokalizacja nieruchomości jest uzależniona od więzi rodzinnych oraz posiadanych zasobów nieruchomości. Lokal mieszkalny jest wybierany w dwojaki sposób: albo jest to nieruchomość dziedziczona (starsze pokolenie zamieszkuje wspólnie tworząc gospodarstwo domowe lub przeprowadza się do innej nieruchomości) lub poprzez zakup nieruchomości niejednokrotnie w pobliżu „domu rodzinnego”. Miejsce pracy jest często zdeterminowane przez lokalizację nieruchomości. Struktura nieruchomości niejednokrotnie jest planowana (zmieniana) z myślą o przyszłych potrzebach gospodarstwa, tj. ilość potomstwa, szkoły. Standard wyposażenia przewiduje społeczne udogodnienia w życiu codziennym. Ich klasa zależy od sytuacji materialnej i statusu społecznego.

Dla organizacji lokalnej rozumianej jako jednostka administracji samorządowej czyli gminnej, nieruchomości oznaczają możliwości zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności. Do realizacji tych zadań niezbędne są nieruchomości w postaci bezpośredniej (władanie) - lokale mieszkalne dla osób gorzej sytuowanych, infrastruktura drogowa, na potrzeby własne biurowe i usługowe, na potrzeby kultury itp. Natomiast pośrednie gospodarowanie zasobem nieruchomości (obcych) polega na planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Tworzenie planów rozwoju infrastruktury nieruchomości pozwala na bardziej ekonomiczne wykorzystanie tego zasobu przy uwzględnieniu ochrony środowiska naturalnego. Nieruchomości rozumiane są tutaj jako pewien zasób, a funkcje nieruchomości muszą być zbieżne z interesem społeczeństwa, którego podstawą jest jednostka.

Dla organizacji ponadlokalnej (województwo, powiat) – nieruchomości stanowią narzędzia do wykonania zadań o charakterze ponad gminnym oraz kształtowania strategii regionu. Do głównych celów tych jednostek można zaliczyć zadania z zakresu:

- infrastruktury technicznej, tj. transport i drogi publiczne, gospodarka nieruchomościami, utrzymanie powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej,
- infrastruktury społecznej, tj. edukacja publiczna, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, wspieranie osób niepełnosprawnych, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka, przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy, ochrona praw konsumenta, promocja regionu, współpraca z organizacjami pozarządowymi,

- porządku i bezpieczeństwa publicznego, tj. porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi, obronność, wykonywanie zadań powiatowych służb, inspekcji i straży,
- ładu przestrzennego i ekologicznego, tj. geodezja, kartografia i kataster, zagospodarowanie przestrzenne i nadzór budowlany, gospodarka wodna, rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe, ochrona środowiska.
- pielęgnowania polskości oraz rozwoju i kształtowania świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, pobudzania aktywności gospodarczej, podnoszenia poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowania wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń.

Każdy zakres z wyżej wymienionych wymaga wykorzystania zasobu nieruchomości w celu jego realizacji, bądź też wpływu i kształtowania tego zasobu. Przykładem może być pozornie odległa dziedzina, jaką jest pielęgnowanie polskości. Nieruchomości mają tutaj dwojaki aspekt. Upamiętniają wydarzenia i osoby w dwojaki sposób. Po pierwsze, specyficzne nieruchomości, jakimi są muzea, pomniki, tablice lub cmentarze. Po drugie, noszą nazwy upamiętniające ludzi i wydarzenia.

Organizacja-Państwo ma za zadanie stworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb indywidualnych i zbiorowych społeczeństwa w okresie krótkim i długim, poprzez jak najbardziej racjonalne wykorzystanie czynników produkcji, jakimi dysponuje gospodarka narodowa. Jako przykład może posłużyć definicja zaprezentowana przez J. R. Pennocka i D. G. Smitha, zgodnie z którą państwo to „społeczna organizacja mająca rozstrzygającą władzę nad wszystkimi osobami zamieszkującymi określone terytorium i mająca za swój główny cel rozwiązywanie wspólnych problemów i zabezpieczenie wspólnych dóbr, a przede wszystkim utrzymanie porządku”.

Do zadań państwa należy regulacja w następujących kwestiach:

#### *Stanowienie prawa i ochrona własności*

Państwo stoi na straży przestrzegania praw własności. Prawa własności to określone prawem i dopuszczalne społecznie prywatne i kolektywne możliwości korzystania z zasobów, dóbr i usług. Prawa własności są zjawiskiem społecznym - odpowiedzią na problem spokojnego, pokojowego życia w świecie, gdzie tylko niewielka część społeczeństwa zaspokaja w sposób dowolny swoje potrzeby. Tak określona ustawowo i społecznie dopuszczalna możliwość korzystania z dóbr ekonomicznych decyduje o

tym, jak realizuje się w społeczeństwie produkcja, podział, wymiana i konsumpcja, a więc cały proces reprodukcji społecznej.

#### *Produkcja dóbr publicznych*

Dobra publiczne obejmują dobra i usługi, które przynoszą korzyści całemu społeczeństwu. Ich wytwarzanie kontroluje i finansuje przeważnie rząd. Przykładem dóbr publicznych są między innymi usługi świadczone przez instytucje potrzebne do ochrony praw własności, jak policja i sądownictwo. Dobrem publicznym jest również obrona narodowa. Ze swej natury dobra publiczne nie mogą być przedmiotem prywatnej produkcji, to znaczy, że państwo musi podjąć się wytwarzania i płacenia za dobra publiczne.

#### *Efekty zewnętrzne*

Pewne działania gospodarcze powodują występowanie efektów zewnętrznych, czyli dodatnich lub ujemnych skutków w środowisku przyrodniczym, co w konsekwencji ma wpływ na zdrowie i życie ludzi, którzy nie uczestniczą w nich bezpośrednio.

Skutki dodatnie uzyskiwane przez trzecią osobę nazywane są korzyściami zewnętrznymi. Przykładem korzyści zewnętrznych jest działalność oświatowa. Korzyści z kształcenia odnoszą nie tylko osoby nabywające tę usługę, ale i pozostali członkowie społeczności. Oświata wyposaża ludzi w bardziej produktywne umiejętności zawodowe i przygotowuje ich do pełnienia przez nich powinności obywatelskich. W przypadku gdyby za naukę płacili tylko uczący się, oświata byłaby niedoinwestowana (zasada równoważenia popytu i podaży). Państwo może przewycięzać niedobór wykorzystując część swych wpływów podatkowych do zapewnienia subwencji dla rodziców mających dzieci w szkołach.

Zewnętrzne efekty ujemne określane są mianem kosztów zewnętrznych. Są to koszty produkcji i konsumpcji ponoszone przez ludzi nie uczestniczących bezpośrednio w produkcji, konsumpcji lub wymianie danego dobra. Na przykład zanieczyszczenie powietrza, hałas są skutkiem procesu, z którego odnoszą korzyści producenci i konsumenci, ale koszty ponoszone są przez pozostałych mieszkańców danej okolicy. Państwo może pobierać opłaty od działalności powodującej zatrucie środowiska i hałas, np. w postaci kar dla przedsiębiorstw, lub podatku od paliwa samochodowego.

#### *Zapobieganie praktykom monopolistycznym*

Monopolista jest wyłącznym producentem lub sprzedawcą jakiegoś dobra lub usługi. Ponieważ monopolista nie ma konkurentów, może ograniczyć produkcję

(zmniejszając wielkość podaży), nakładać wyższe ceny i pobierać wyższe zyski niż inne firmy. Państwo może nie dopuszczać do powstawania monopolu oraz zmywy między największymi producentami danego dobra, jak też przeciwdziałać wyżej wspomnianym praktykom monopolistycznym.

#### *Ochrona środowiska*

Państwo jest odpowiedzialne za ochronę środowiska naturalnego i zasobów naturalnych co obliguje stosowne instytucje państwowe do ustalenia i egzekwowania określonych zasad działalności zgodnie z przyjętymi normami.

#### *Zabezpieczenie dochodów i opieki zdrowotnej*

Bez udziału państwa w gospodarce nie można rozwiązać tak trudnych i brzemiennych w społeczne skutki problemów jak: masowe ubóstwo, nierówności w podziale bogactwa, nierównomierny wzrost demograficzny, regionalne dysproporcje gospodarcze. Dlatego państwo często zwiększa swoją ingerencję w sprawy gospodarcze, aby zapewnić powszechny dobrobyt swoim obywatelom. Państwo realizujące takie zadanie nazywa się państwem dobrobytu lub państwem opiekuńczym (np. Niemcy, Szwecja). W państwach takich stosuje się szeroki zakres ubezpieczeń społecznych, zasiłki dla ubogich i bezrobotnych, unormowane warunki pracy i płacy, a także rozszerza się społeczno-polityczną i budżetową działalność państwa.

#### *Stabilizacja gospodarki i poprawa koniunktury*

Państwo poprzez odpowiednią politykę fiskalną i monetarną może stabilizować gospodarkę zapewniając stały i równomierny wzrost gospodarczy. W zakres polityki stabilizacji dochodów wchodzi regulacja tempa wzrostu dochodów pieniężnych ludności, stabilizacja poziomu cen, doskonalenie systemu płac oraz regulowanie dynamiki dochodów pozapłacowych (zyski, procent, renta gruntowa itp.). Polityka dochodów podporządkowana jest polityce antycyklicznej państwa. Za jej pomocą można oddziaływać na konsumpcję ludności, która decyduje w dużej mierze o równowadze gospodarczej lub jej braku. Głównym celem interwencjonizmu gospodarczego jest stabilizowanie gospodarki, tj. oddziaływanie w celu zmniejszenia wahań poziomu dochodu narodowego, inwestycji i zatrudnienia. Stosuje się planowanie makroekonomiczne. Pojęcie to oznacza uporządkowany zbiór hipotez i zamierzeń rządu w celu zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego w długim okresie czasu. Interwencja państwa w gospodarce mieszanej nie ma charakteru obligatoryjnego dla przedsiębiorstw prywatnych, lecz jest dla nich drogowskazem, stymulując metodami ekonomicznymi ich działania w pożądanym kierunku.

Oprócz wyżej wymienionych zadań państwa wiele krajów podejmuje też takie działania, jak stabilizacja cen niektórych produktów, polityka rolna, kontrola produkcji niektórych dóbr.

Państwo ingeruje też w handel zagraniczny za pomocą systemu ceł i dotacji. Celem tej ingerencji jest ochrona produkcji krajowej przed konkurencją z zagranicy (protekcjonizm). W stosunku do rynku krajowego głównym narzędziem tej polityki są cła przywozowe i cła eksportowe oraz subsydia. Ochrona krajowej produkcji dotyczyć może również rynków eksportowych: narzędziem ochrony są w tym przypadku premie eksportowe.

Państwo poprzez pośrednie działania, takie jak stanowienia prawa, rozstrzyga kwestie związane z ochroną własności z jednej strony, a ochroną praw najemców z drugiej. Reguluje stopień wykorzystania zasobów naturalnych i korzystania ze środowiska poprzez planowanie przestrzenne, czyli przekształcenia nieruchomości gruntowych na dostępne do zabudowy dla ludności i przemysłu i administracji samorządowej.

Organizacje ponadnarodowe, takiej jak związki narodowe, np. Polonia lub związki wyznaniowe, np. Kościół Katolicki, Gminy Żydowskie, dla realizacji własnych celów wykorzystują zasób nieruchomości, w specyficznych przypadkach stanowiących własność podlegającą stanowionym przez nie prawom kanonicznym.

Organizacje kontynentalne, którym poszczególne państwa oddają cześć władzy zwierzchniej w celu kształtowania jednolitej polityki społeczno-gospodarczej całego makroregionu, za główne swoje zadania uważają wyrównywanie różnic społeczno-gospodarczych poszczególnych regionów oraz efektywniejsze wykorzystanie zasobów geograficznie uzasadnionych. Organizacje te co prawda nie zajmują się obecnie bezpośrednio polityką związaną z rynkiem nieruchomości, ale po kryzysie mieszkaniowym w USA, który obecnie przełożył się na złą sytuację sektora finansowego coraz głośniejszą mówią o konieczności regulacji dotyczących rynku nieruchomości mieszkaniowych.

Dla organizacji globalnych, nieruchomości stanowią zasób niezbędny do realizacji ich celów, jednakże odbywa się to ponad granicami państw. Dobór zasobu nieruchomości zależy od specyfiki działalności tych jednostek. Istotnym elementem jest również konieczność uwzględniania przepisów prawnych oraz zachowań kulturowych.

Innym ujęciem rynku nieruchomości jest „organizacja” nieruchomości w postaci miasta – oparta na rozwoju progowym. Miasto<sup>15</sup> lub układ osadniczy nie rozwijają się w sposób ciągły, lecz skokowy. Na drodze swojego rozwoju miasta napotykają różnego rodzaju ograniczenia określane jako progi rozwoju. Są to: progi fizyczne np. bariera wodna, tereny górzyste, progi środowiskowe np. nadmierne zanieczyszczenie gleby, progi funkcjonalne w postaci użytkowania terenów miasta, które nie odpowiadają aktualnym potrzebom, progi infrastrukturalne przejawiające się niedostosowaniem możliwości istniejącej infrastruktury technicznej do rosnących potrzeb, sieć komunikacyjna, wodociągowa. Ograniczenia progowe mogą mieć charakter: przestrzenny - linie progowe na mapie, granice terenów uzbrojonych, nadających się pod zabudowę, ilościowy - brak określonego zasobu, np. wodnego, gruntowego, kanalizacyjnego, strukturalny - barierą jest struktura przestrzenna miasta, dalszy rozwój wymaga przebudowy układu przestrzennego. Analiza progowa wykorzystywana jest m.in. do podejmowania decyzji o najkorzystniejszym kierunku rozwoju miasta i ustalenia kolejności zagospodarowywania. Progi ograniczają rozwój miasta i możliwości wzrostu liczby mieszkańców. Rozwój demograficzny miasta, bez poniesienia nakładów związanych z przekraczaniem ograniczeń, oznacza pogarszanie się warunków życia mieszkańców. W wypadku wielkich miast, stanowiących ośrodek napływu migracyjnego, pokonywanie kolejnych progów oznacza ponoszenie ogromnych kosztów.

Ważnym aspektem dla gospodarowania nieruchomościami jest ujęcie wartościowe tego problemu, jednakże nie jest łatwo sprecyzować jego istotę próbując jednak określić wartość nieruchomości, należy wziąć pod uwagę, dla kogo jest przeznaczona i na jaki cel będzie wykorzystana. Zasoby naturalne środowiska tak nadmiernie obecnie wykorzystywane były do niedawna w ogóle nie wyceniane w przedsięwzięciach budowlanych lub oceniane miarą wartości odtworzeniowej, a nie miarą faktycznych kosztów środowiskowych. Zdaniem autora w stosunku do nieruchomości musi być stosowana miara wartości finansowej, ale również powinna być stosowana miara społeczna, środowiskowa w ramach dobrze funkcjonujących przepisów prawa.

W obecnie stosowanym finansowym ujęciu rynku nieruchomości w Polsce wartość nieruchomości wyrażona jest za pośrednictwem pieniężnym, co zdaniem autora

---

<sup>15</sup> Zob. Malisz B., np. „Ekonomika kształtowania miast.”, Biuletyn KPZK PAN. Studia T. 4, KPZK PAN, Warszawa 1969.

nie jest najlepsze. Ułomność takiego przedstawiania wartości polega na braku uwzględniania faktu, że transakcje dokonywane są w konkretnym czasie, a główna wartość nieruchomości to pochodna możliwości korzystania z nich jako „dachu nad głową”, rozwoju społecznego, a także możliwości wytwarzania w przypadku przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych.

### **1.3. Miejsce gospodarowania nieruchomościami w ogólnej problematyce zarządzania**

Rynek nieruchomości w Polsce na przestrzeni czasu uległ istotnej transformacji. Pojawienie się nauk o organizacji i zarządzaniu początkowo w sposób marginalny wpłynęło na kształtowanie rynku nieruchomości. U podstaw tej sytuacji było błędne założenie charakterystyki tego rynku. Nieruchomości komercyjne były jedynie przedmiotem wymiany na innych rynkach i rozumiane były jako zasoby pośrednio wytwórcze. Lokale mieszkalne były postrzegane jako dobra społeczne.

Kolejny okres gospodarczy Polski socjalistycznej całkowicie wyeliminował rynek nieruchomości z życia gospodarczego. Nieruchomości mieszkalne zostały sprowadzone do dóbr o charakterze socjalnym, jak zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Natomiast prawo do dysponowania tymi zasobami przejęły organy państwowe, zasiedlając je na mocy decyzji administracyjnych. Pozostałe nieruchomości zabudowane zostały znacjonalizowane i przeznaczone jako czynniki produkcyjno-usługowe umożliwiające prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa państwowe. Funkcjonowanie rynku nieruchomości w tym okresie było podporządkowane celom jedyne go uczestnika rynku jakim było państwo.

Istotnym punktem zwrotnym kształtowania się rynku nieruchomości jest początek lat 90-tych. Transformacja ustrojowa w kierunku gospodarki rynkowej wprowadziła nową kategorię postrzegania nieruchomości jako przedmiotu inwestycyjnego, o znamionach wysokiej wartości finansowej. Nieruchomości na powrót stały się własnością prywatną. Stworzyło to fundamenty inwestowania w rynek nieruchomości i czerpania korzyści ze sprzedaży praw związanych z nieruchomością, przede wszystkim najmu i dzierżawy.

Doświadczenia ostatnich miesięcy roku 2008 i całego roku 2009 w sposób istotny wypaczają postrzeganie rynku nieruchomości tylko przez wartość finansową. Zachęcają czy wręcz zmuszają do spojrzenia na rynek nieruchomości z innych perspektyw, w tym zaproponowania zastosowania nowych koncepcji zarządzania, nie stosowanych na rynku nieruchomości, a opisanych w literaturze z zakresu nauk o organizacji i zarządzania.

W kontekście powyższych spostrzeżeń określenie miejsca rynku nieruchomości w problematyce zarządzania jest możliwe dopiero od okresu ostatniej transformacji

społeczno - gospodarczej. Słuszne jest więc analizowanie gospodarki nieruchomości jako szerszego pojęcia.

Punktem wyjścia do rozważań na temat miejsca gospodarowania nieruchomościami jest rozdział państwa jako podmiotu gospodarczego i przedsiębiorstwa. Od połowy lat 80. obserwujemy daleko idącą transformację metod realizowania teoretycznie założonych ról państwa w rozwiniętych krajach. Sztywna, hierarchiczna, biurokratyczna struktura administracji przekształca się w elastyczną, nawiązującą do wolnorynkowych organizacji gospodarczych - *market-base* - formę publicznego zarządzania, która w literaturze amerykańskiej i brytyjskiej przyjmuje różnorakie nazwy: *public management*<sup>16</sup>, *managerialism*<sup>17</sup>, *new public management*<sup>18</sup>, *market-based public administration*. Zdaniem O.E. Hughes'a pojęcie administrowania – *administration* - jest semantycznie znacznie węższe od zarządzania - *management*, stąd też i zmiana nazwy z publicznej administracji na publiczne zarządzanie - *public management* oznacza istotne, zarówno teoretyczne jak i funkcjonalne przekształcenie.

Słowo administracja pochodzi od łacińskiego „minor”, „ministrare” i oznacza służyć, pełnić służbę, natomiast management od łacińskiego „manus” oznaczającego ręczne kierowanie. Analizując definicje podawane przez słowniki Webstera i Oxfordzki, O.F. Hughes dochodzi do wniosku, że administrowanie obejmuje swoim zakresem realizację usług zdefiniowanych przez różnego typu instrukcje, a zarządzanie (*management*) polega na samodzielnym osiągnięciu założonych celów i osobistej odpowiedzialności menedżera za ich osiągnięcie poprzez planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolę jako tradycyjne funkcje menedżerskie. Administracja publiczna koncentruje się natomiast na wdrażaniu politycznych dyrektyw i procedur w procesie realizacji zadań służby publicznej.

Zarządzanie –*management* - obejmuje swoim zakresem nie tylko tradycyjną administrację, ale także zobowiązuje organizację do osiągnięcia maksymalnej sprawności –*efficiency* - przy realizacji założonych strategicznych celów, przy pełnej indywidualnej odpowiedzialności personelu administracyjnego. To przekształcenie sztywnej administracji publicznej w elastyczny, objęty indywidualną inicjatywą aparat, będący odpowiednikiem podporządkowanych paradygmatowi konkurencji organiza-

---

<sup>16</sup> Owen Hughes E., “Public management and administration : an introduction”, St. Martin's Press, New York 1990.

<sup>17</sup> Pollitt Ch., “Managerialism and the Public Services”, Blackwell, Oxford, 2nd edition, 1993.

<sup>18</sup> Hood Ch., Jackson M., “Administrative argument”, Dartmouth Pub. Co., Brookfield, Vt., 1991.

cji gospodarczych, wymaga odpowiedniego przygotowania jej uczestników czyli umiejętności zarządzania zasobem ludzkim.

Ocena administracji rządowej i samorządowej najczęściej dokonywana jest przez pryzmat ich sprawności i efektywności. Istotnym czynnikiem poprawy funkcjonowania administracji jest jej modernizacja, ponieważ wiele tradycyjnych narzędzi polityki staje się we współczesnym świecie nieskutecznymi. Dlatego też tradycyjny model biurokratyczny został w większości krajów europejskich zanegowany i zastąpiony podejściem określanym mianem „*nowego zarządzania publicznego*” (ang. New Public Management – NPM).

Modele zarządzania publicznego wykształciły się w odpowiedzi na wyzwania, jakie przyniosły procesy reformowania zarządzania publicznego. Procesy te zwiększyły nacisk na ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych, na poprawę jakości usług publicznych oraz zapewnienie większej skuteczności działań organizacji publicznych. Reforma zarządzania publicznego zakłada, że wdrożenie nowych koncepcji zarządzania wpłynie na efektywniejszą realizację zadań, jakie wypełnia państwo wobec obywateli<sup>19</sup>.

Nowe zarządzanie publiczne wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem publicznym. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych organizacji na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi, przejęcie przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji publicznych<sup>20</sup>.

Koncepcja *New Public Management* w wyniku spłaszczenia i rozczłonkowania struktur organizacyjnych oraz decentralizacji uprawnień zapewnia elastyczność działania sektora publicznego i zwiększa jego efektywność, ale nie ogranicza jego zadań i programów. Nowe zarządzanie publiczne koncentruje się na: odbiorcy usług – jego potrzebach i oczekiwaniach, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji i wprowa-

---

<sup>19</sup> Kożuch B., „Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji.”, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s.72.

<sup>20</sup> Zalewski A., „Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego”, [w:] red. Zalewski A., „Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym”, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 66.

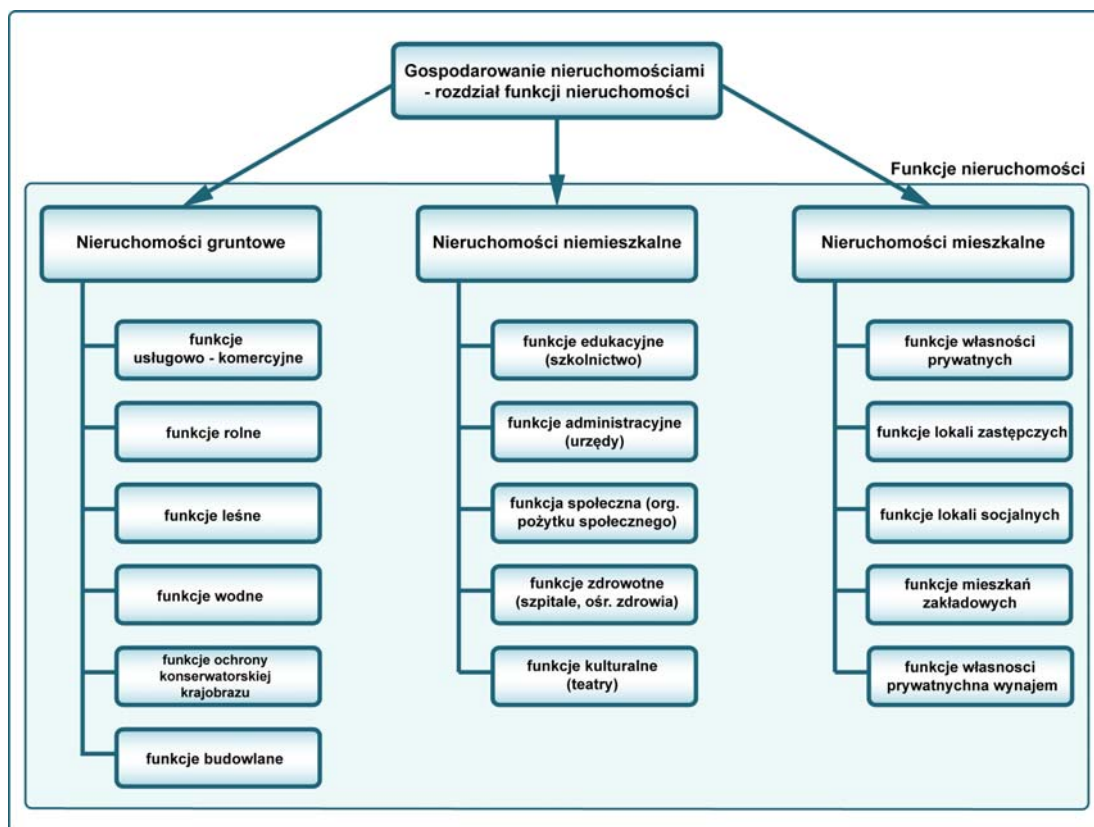
dzaniu zarządzania uczestniczącego. Celem administracji w duchu NPM jest uzyskanie oczekiwanych rezultatów oraz kontrola i odpowiedzialność za wyniki. Skuteczne działanie wymaga połączenia wysiłków sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego na rzecz rozwiązywania problemów.

Obecnie w sektorze nieruchomości nie ma zastosowania metoda NPM. Jest to wynikiem braku właściwego rozumienia problematyki rynku nieruchomości przez władze samorządowe.

Istniejące programy mieszkaniowe skupiają się na produktywności w sferze rozwiązań problemów mieszkaniowych oraz na biernym gospodarowaniu zasobem. Przejawia się to w założeniu, że nieruchomość jest tylko narzędziem. Co więcej, raz przeznaczona na konkretny cel nie może go zmienić. Dalszy paradoks tej sytuacji przejawia się w „przydziałach”. Lokal „przydzielony” konkretnej osobie na określony cel zostaje „zamrożony”. Oznacza to, że stałe są również warunki umowne korzystania z tego lokalu. Powoduje to brak spójności z polityką gminy w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości. Proces ten był usankcjonowany przez lata w PRL i do chwili obecnej zasadniczo niezmieniony. Najnowsze wyniki przeprowadzonych kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli potwierdzają w pełni tę opinię autora<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Zob. wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Oddział w Kielcach, z zakresu gospodarowania zasobem nieruchomości będących własnością gminną.

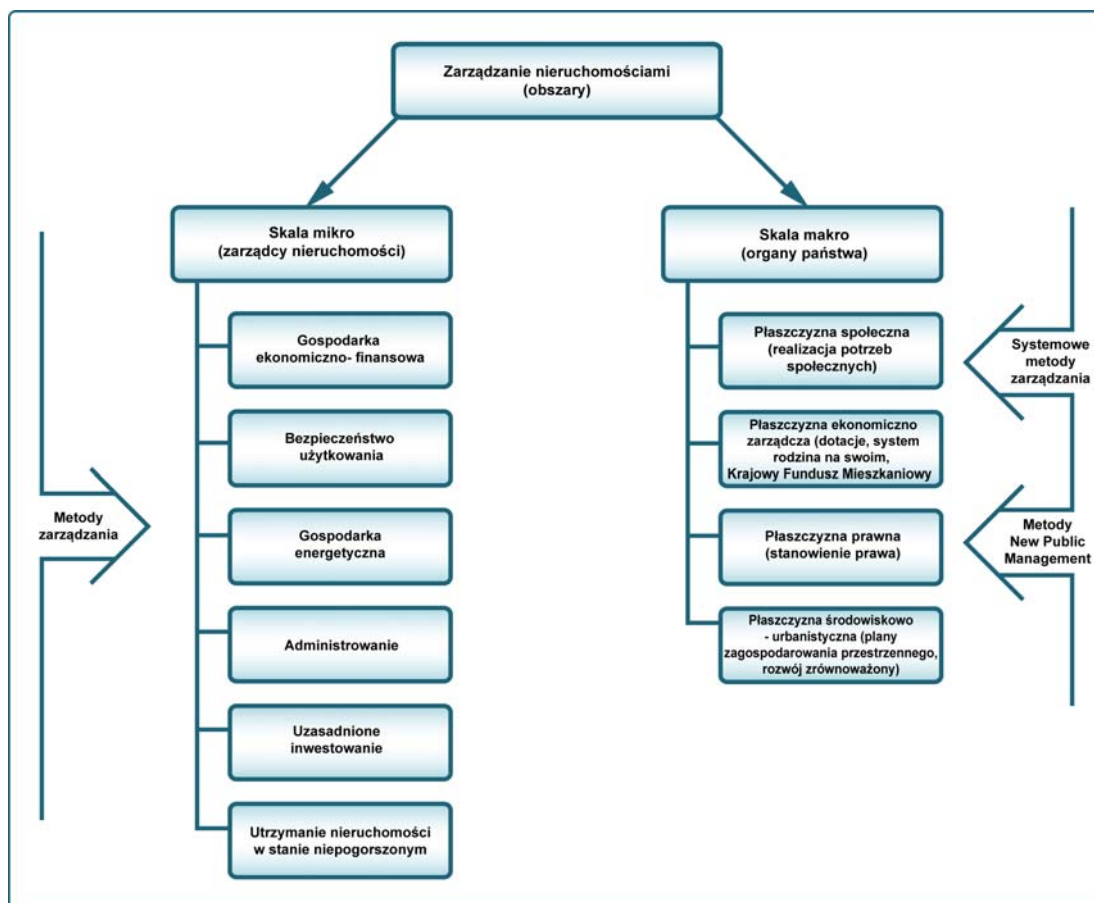


**Rysunek 1.** Gospodarowanie nieruchomościami – rozdział funkcji.

**Źródło:** opracowanie własne.

Inna sytuacja jest w nieruchomościach stanowiących zasób prywatny. Gospodarowanie tym zasobem odbywa się najczęściej przy współdziałaniu zarządców nieruchomości i jest nacechowane aktywnym gospodarowaniem.

Reasumując, budowa systemu gospodarowania nieruchomościami powinna być rozpatrywana w dwóch ujęciach: skali makro (określenie roli państwa, tj. rządu i jednostek samorządu terytorialnego) oraz mikro (rola przedsiębiorstw profesjonalnie zarządzających nieruchomościami oraz zajmujących się dostarczaniem praw związanych z możliwością korzystania z nieruchomości – własności lub najmu).



**Rysunek 2.** Obszary zarządzania nieruchomościami.

**Źródło:** opracowanie własne.

Z punktu widzenia państwa, z wyłączeniem częściowo zadań samorządów, gospodarkę nieruchomościami należy pojmować w ujęciu systemowym z wykorzystaniem metody New Public Management. Obecne podejście systemowe wydaje się możliwe do zastosowania i uzasadnione. R. Krupski analizuje z kilku punktów widzenia zalety ujęcia systemowego. Zwraca szczególną uwagę na następujące aspekty:

- 1/ ujęcie systemowe charakteryzuje się m. in. całościową identyfikacją wszystkich ważnych elementów problemów decyzyjnych oraz wszystkich możliwych związków między nimi,
- 2/ ujęcie systemowe umożliwia przede wszystkim kompletny opis problemów zarządzania w ogóle, w tym zwłaszcza problemów elastyczności organizacji, w analizowanym przypadku państwa.
- 3/ ujęcie systemowe z jednej strony uniemożliwia nieuwzględnienie (brak wiedzy lub zwykłe zapomnienie) istotnych aspektów problemów decyzyjnych, a

z drugiej strony tworzy ramy kreatywności, intelektualny potencjał innowacji, inspiruje,

- 4/ ujęcie systemowe można traktować jako swoisty sposób porządkowania problemów organizacji działającej na krawędzi chaosu.

Metoda polegająca na badaniu wszechzwiązków między wyodrębnionymi elementami tworzy podstawy całościowego i kompleksowego opisu obiektu badań na określonym poziomie epistemologicznym. Na odpowiednio wysokim, uogólnionym poziomie epistemologicznym, stosując dychotomię stanów lub/i procesów, można wyodrębnić takie sytuacje i problemy, które w stu procentach obejmują swoistą przestrzeń informacyjno-decyzyjną.

Ogólnie ta część analizy systemowej polega na:

- 1/ identyfikacji przestrzeni analizy czyli na wyodrębnieniu wymiarów analizowanego zjawiska oraz stanów (lub ich części) każdego wymiaru,
- 2/ identyfikacji cząstkowych sytuacji wynikłych ze skojarzeń stanów (części) wszystkich wymiarów między sobą<sup>22</sup>.

Zarządzanie nieruchomościami na poziomie mikro, tj. wykonywane przez zarządców nieruchomości w celu sprawnego przebiegu realizacji, powinno implikować metody zarządzania wiedzą. Zdaniem autora metody zarządzania wiedzą są w tym przypadku najbardziej uzasadnione. Rynek zarządzania nieruchomościami jest rynkiem wschodzącym, nie posiadającym właściwych wzorców ze względu na przerwę pokoleniową pomiędzy dwudziestoleciami międzywojennym a III Rzeczpospolitą. W okresie PRL-u nie występowało zarządzanie nieruchomościami, a jedynie administrowanie nieruchomościami, co szerzej zostało wspomniane wcześniej. Dodatkowo, rynek nieruchomości jest rynkiem dynamicznym, funkcjonującym w często zmieniającym się otoczeniu ekonomiczno-finansowym, prawnym i społecznym.

Organizację uczącą się definiuje się jako taką, która umożliwia swoim uczestnikom wykreowanie, przetwarzanie i udostępnianie wiedzy, modyfikującą ich zachowania, stymulującą kolejną kreację organizacyjnie przydatnej wiedzy. Jest to organizacja, która nieustannie podnosi potencjał twórczy swoich uczestników poprzez zachęty do wspólnego myślenia i działania.<sup>23</sup> Organizacja ucząca się nie działa na zasadzie zależności „bodziec – reakcja” (sygnał z otoczenia o braku akceptacji działani-

---

<sup>22</sup> Krupski R., „Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2005, s.260.

<sup>23</sup> Ziemięwicz K., „Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie”, wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003, s.9.

ności organizacji albo rezultatów tej działalności staje się przyczyną modyfikacji wypracowanej przez uczestników tej działalności). Czynnikiem sprawczym procesu organizacyjnego uczenia się są niedostatki wiedzy zakumulowanej w organizacji, objawiają się niezadowolającymi wynikami jej działalności, co uruchamia proces wzbogacania tej wiedzy. Uzupełniona wiedza pozwala na podniesienia stopnia powodzenia zadania realizowanego przez organizację<sup>24</sup>.

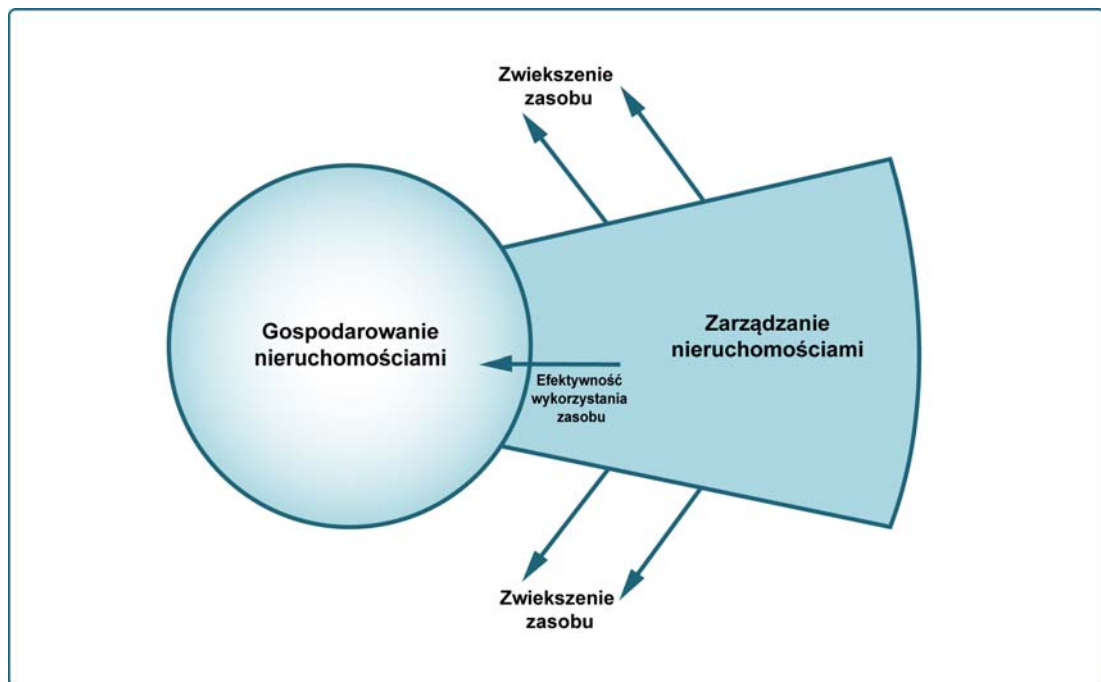
Proces wzbogacania wiedzy organizacyjnej powinien zachodzić na trzech odmiennych płaszczyznach:

1. Płaszczyzna monocyklicznego uczenia się jest w swojej istocie procesem regulacyjnym. Normą regulacyjną jest plan działalności, a informacja o jego urzeczywistnieniu wpływa za stanu rzeczywistego organizacji. Wiedza pozwalająca na wykonanie planu musi być modyfikowana, jeśli dostrzegane jest odchylenie między planem a faktami, ale nie jest w zasadzie wzbogacana. Trzon założeń teoretycznych o zasadach i prawidłowościach organizacji i zarządzania nie ulega zmianą.
2. Płaszczyzna bicyklicznego uczenia się jest w swojej istocie procesem sterowania, podczas którego zmianie mogą ulegać również normy regulacyjne. W wyniku podobnego procesu identyfikacji odchyleń, co poprzednio, dochodzi do wzbogacania wiedzy organizacyjnej, Oznacza to przeformułowanie założeń o zasadach i prawidłowościach organizacji i zarządzania w przedsiębiorstwie. Oczywiście proces ten zmienia automatycznie płaszczyznę odniesienia dla monocyklicznego uczenia się, jest więc bardziej wartościowy i efektywniejszy.
3. Płaszczyzna uczenia się jak się uczyć (powtózonego uczenia się) polega na zbieraniu doświadczeń o tym, jaki proces uczenia się doprowadził do najlepszych rezultatów, ocenianych z punktu widzenia powodzenia organizacji. Akumulacja tej wiedzy ułatwia uczynienie uczenia się organizacji procesem ciągłym, nie akcyjnym<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Steinmann H., Schreyögg G., „Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady”, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1998, s. 313.

<sup>25</sup> Tamże, s. 314-316.



**Rysunek 3.** Miejsce zarządzania w gospodarowaniu nieruchomościami.

**Źródło:** opracowanie własne.

Gospodarowanie nieruchomościami oparte na metodach zarządzania powinno obejmować całokształt zagadnień związanych z realizacją procesu zarządzania tj.:

- 1/ planowanie,
- 2/ organizowanie,
- 3/ koordynowanie,
- 4/ kontrolę tego procesu.

Podsumowując, zastosowanie metod organizacji i zarządzania pozwoli na ustabilizowanie rynku nieruchomości znajdującego się obecnie w chaosie. Stworzenie natomiast zintegrowanego systemu zarządzania nieruchomościami opartego na solidnych metodach organizacji i zarządzania w sposób istotny przyczyni się do efektywnego wykorzystania istniejącego zasobu oraz zwiększenia zasobu nieruchomości.

#### 1.4. Zarządzanie nieruchomościami w procesie wdrażania zrównoważonego rozwoju

Zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z podstawowych konstytucyjnych zasad ustroju państwa polskiego. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zrównoważony rozwój jest także zasadą ustrojową Wspólnoty Europejskiej.

Systematyczne zwiększanie zyskowności produkcji realizowane w dziewiętnastym i dwudziestym wieku doprowadziło do narastania szeregu negatywnych zjawisk środowiskowych, takich jak nadmierna eksploatacja zasobów naturalnych, degradacja i niszczenie ekosystemów. Problem ten początkowo zauważany na płaszczyźnie lokalnej urósł do wymiaru krajowego, a dalej globalnego. Przełom lat 60. i 70. dwudziestego wieku to okres, kiedy po raz pierwszy zaczęto zastanawiać się nad skutkami nieograniczonego wzrostu gospodarczego na świecie i zaczęto poszukiwać racjonalnych dróg rozwiązania tego problemu. Wtedy też zaistniała konieczność zdiagnozowania tego problemu i zaproponowania rozwiązań. Zdaniem J. S. Zegar stwierdza, że „człowiek osiągnął znaczny postęp cywilizacyjny za cenę niszczenia środowiska stanowiącego jego siedlisko. Zmiany w środowisku przekraczają bowiem zdolność ekosystemów do odnowy. Kontynuowanie tych zmian nieuchronnie prowadzi do regresu ekonomicznego (bariera środowiskowa), a zatem zagraża podstawom rozwoju cywilizacyjnego”. I dalej kontynuuje: „Taki stan rzecz jest wystarczający do zakwestionowania podstawowego paradygmatu rozwoju gospodarczego oraz w ogóle dotychczasowego rozwoju cywilizacyjnego ostatnich stuleci”<sup>26</sup>.

Spostrzeżenie to prowadzi do traktowania obecnej sytuacji rynkowej na zasadach kryzysu i chaosu ekologicznego w wymiarze społecznym i środowiskowym. Kryzys ten określa w swoich publikacjach G. Dobrzański jako „taki stan powiązań i zależności między człowiekiem i przyrodą, który powoduje zmiany w środowisku

---

<sup>26</sup> Zegar J.S., „Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym (ekorozwojem)”, Monografie i Opracowania nr 522, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003, s. 9.

mogące prowadzić do zahamowania rozwoju społeczno-gospodarczego i niezaspokojenia niektórych ważnych potrzeb ludzkich<sup>27</sup>.

W problematykę rozwoju zrównoważonego wpisuje się zagadnienie gospodarowania zasobem nieruchomości. Dobra naturalne stanowią zasób nieruchomości, z których świadomie korzystamy. Grunty leśne, cieki wodne i inne stanowią nieruchomości gruntowe niezabudowane określane zasobem środowiska, który jednocześnie określany jest jako nieruchomości. Zmiana ich funkcji podlega procesowi zarządzania np. wycinka terenów leśnych pod budowę zasobów mieszkaniowych (domy jednorodzinne lub wielorodzinne) lub usługowych (centra handlowe). Często zmiana funkcji tych nieruchomości powoduje proces nieodwracalny – nader rzadko, a raczej nie dochodzi do sytuacji, w której tereny zajęte na budownictwo mieszkaniowe są z powrotem zalesiane. Dodatkowo nieruchomości zabudowane, niezależnie od ich funkcji, generują np. zapotrzebowanie energetyczne co powoduje konieczność wykorzystania (degradacji) dodatkowo innych nieruchomości, w tym wypadku kopalni, terenów pod elektrownie wodne (inny sposób zmiany funkcji nieruchomości – cieków wodnych) czy też wiatrowe.

Przytoczone rozważanie udowadnia bezspornie fakt wpisywania się problematyki gospodarowania nieruchomościami w rozwój zrównoważony.

Aby określić, gdzie obecnie można zastosować problematykę zrównoważonego rozwoju w zarządzaniu nieruchomościami, należy wyróżnić trzy podstawowe warianty rozwoju rynku nieruchomości w Polsce w oparciu o tę teorię:

1. Planistyczny prośrodowiskowy - zwiększenie zasobu będzie wynikało z zaplanowanego rozwoju uwzględniającego konieczność wykorzystania zasobów środowiska naturalnego z jednoczesną minimalizacją efektów ubocznych, tj. np. siedliska będą zakładane na terenach o niskiej wartości ekologicznej. Cele nadrzędne będą związane z możliwościami minimalizacji utraty zasobów naturalnych, a w drugiej kolejności, koniecznością rozwoju zasobu nieruchomości.
2. Planistyczny prorozwojowy – zwiększenie zasobu będzie wynikało z zaplanowanego rozwoju uwzględniającego konieczność wykorzystania zasobów środowiska naturalnego, z jednoczesną maksymalizacją rozwoju zasobu nie-

---

<sup>27</sup> Dobrzański G. , „Istota i cechy współczesnego kryzysu ekologicznego”, *Ekonomia i środowisko* 1999, nr 14, s. 13

ruchomości, tj. np. siedliska będą zakładane w urbanistycznie uzasadnionych lokalizacjach. Cele nadrzędne będą związane z możliwościami maksymalizacji zwiększenia zasobów nieruchomości, a w drugiej kolejności utraty zasobów naturalnych.

3. Chaotyczny – zwiększenie zasobu będzie wynikało z nie planowanego rozwoju, nie uwzględniającego wykorzystania zasobów środowiska naturalnego. Jedynym celem będzie zwiększenie zasobu, bez liczenia utraconych korzyści dla przyszłych pokoleń. Obecny rozwój zasobu nieruchomości jest przykładem takich działań.

Gdy nastąpi przekształcenie postępu technologicznego proprodukcyjnego tak, aby nastąpił spadek zużycia zasobów naturalnych per capita, i gdy zahamowany zostanie proces kreowania sztucznych potrzeb, np. przez modę, będzie możliwe pełne ujęcie rozwoju zrównoważonego. Zmiana form, metod, jak również skali wzrostu gospodarczego oraz wartości i stylów życia społeczeństwa pozwolą na zachowanie trwałości ekologicznej – zakładającej, że pomimo rozwoju gospodarczego kapitał naturalny zostaje utrzymany na niemalejącym poziomie, co wydaje się na obecnym poziomie gospodarki polskiej będącej w transformacji i w silnym rozwoju (goniącym inne gospodarki Unii Europejskiej) raczej niemożliwe do zastosowania. Tak więc prośrodowiskowy wariant rozwoju zasobu nieruchomości należałoby rozpatrywać z respektowaniem potrzeb przyszłych pokoleń. Drugi aspekt ekologiczny, zakłada możliwość substytucji kapitału naturalnego kapitałem stworzonym przez człowieka, przy czym suma kapitału naturalnego i stworzonego przez człowieka nie może maleć<sup>28</sup>. Wydaje się być ona możliwa do zastosowania w wariacie proplanistycznym.

Wyróżnia się trzy poziomy świadomości korzystania ze środowiska naturalnego związanego z rozwojem zasobu nieruchomości:

1. Świadomość minimalizacji kosztów ekologicznych - zwiększamy zasób nieruchomości przy jednoczesnej minimalizacji kosztów ekologicznych i rekultywacji środowiska naturalnego. W tym przypadku znamy koszty ekologiczne zwiększenia zasobu nieruchomości, jest również znana technologia mogąca zapobiegać nadmiernemu wykorzystaniu środowiska i

---

<sup>28</sup> Steuer R., „Paradigmen der Nachhaltigkeit, Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht 2001“, nr 4, s.537-560.

posiadamy środki finansowe na realizację tych celów. Państwo stać na ich wdrożenie lub jest to odgórnie wymuszone przepisami prawnymi, np. takim narzędziem będzie świadectwo charakterystyki energetycznej dla budynków i budowli wprowadzające restrykcyjne normy energochłonności. Przy nieprzestrzeganiu tych norm budynki i budowle nie będą dopuszczalne do użytkowania lub wyłączane z użytkowania.

2. Świadomość kosztów ekologicznych - zwiększamy zasób nieruchomości, przy jednoczesnej świadomości ponoszenia kosztów ekologicznych i rekultywacji środowiska naturalnego. W tym przypadku znamy koszty ekologiczne zwiększenia zasobu nieruchomości, jest również znana technologia mogąca zapobiegać nadmiernemu wykorzystaniu środowiska, ale nie posiadamy środków finansowych na realizację tych celów lub nie znana jest technologia na ograniczenie skutków środowiskowych tego procesu. Państwo nie stać na ich wdrożenie lub nie ma technologii, ale bada ono i obserwuje zjawisko nadmiernego wykorzystania środowiska naturalnego lub nakazuje to uczestnikom rynku poprzez przepisy prawne, np. narzędziem do badania energochłonności są obecnie świadectwa charakterystyki energetycznej dla budynków i budowli wprowadzające normy energochłonności. Obecnie normy są na tyle „przyjazne”, że pozwalają bez mała użytkować i dopuszczać do użytkowania każdy budynek i budowlę. To od inwestorów lub użytkowników zależy, czy będą oni chcieli i czy będzie się im opłacało posiadać lepszą klasę energochłonności.
3. Nieświadomość kosztów ekologicznych - zwiększamy zasób nieruchomości, nieświadomi kosztów ekologicznych i rekultywacji środowiska naturalnego. W tym przypadku nie znamy kosztów ekologicznych zwiększenia zasobu nieruchomości, w skrajnym przypadku nie chcemy ich poznać, jedynym celem jest wytworzenie zasobu w dogodnej lokalizacji – rozumianej jako najtańsza (oczywiście nie uwzględnia kosztów ekologicznych) lub najdogodniejsza z punktu społeczeństwa. Jest to często gospodarka chaotyczna i rabunkowa ekologicznie. Cechują się nią społeczeństwa o niskiej świadomości ekologicznej i niskim wskaźniku produktu krajowego brutto per capita. Przykładem na tego typu działania w Polsce może być mała ilość planów zagospodarowania przestrzennego. Po-

woduje to w praktyce niekontrolowany rozrost zasobów nieruchomości. Inwestorzy na rynku nieruchomości w postaci np. deweloperów kierują się chęcią wytworzenia budynków wielorodzinnych w lokalizacjach najbardziej atrakcyjnych lokalizacyjnie lub cenowo bez niezbędnej infrastruktury społecznej (np. terenów zielonych), nie analizując kosztów ekologicznych, często z wykorzystaniem niskiej jakości materiałów budowlanych lub niewłaściwie użytych. Sytuacja ta jest spowodowana przez niewłaściwe przepisy prawa budowlanego w przypadku braku planów zagospodarowania przestrzennego i dopuszczania budynków i budowli do użytkowania.

Następnym ważnym aspektem rozwoju zrównoważonego jest zależenie wspólnych celów z rynkiem nieruchomości. Problematykę rozwoju zrównoważonego T. Borys dzieli cele na:

1. Społeczne cele nadrzędne – dobrobyt, sprawiedliwość, bezpieczeństwo.
2. Idealizacyjne – utrzymanie funkcji ekologicznych środowiska przyrodniczego.
3. Cele empiryczne – stały zasób kapitału naturalnego<sup>29</sup>.

Istotę rozwoju zrównoważonego w oparciu o wyżej przedstawione cele stanowić będzie rozwój gospodarki i społeczeństwa, który nie doprowadzi do zmian w środowisku tam, gdzie jego stan jest dobry, bądź gdy stan środowiska jest zły (obszary zdegradowane), pozwoli na rozwój gospodarki oraz społeczeństwa jednocześnie poprawiając ten stan. Takie przedstawienie problemu rozwoju zrównoważonego pozwala na utożsamianie go z procesem zarządzania. Świadczy o tym fakt ciągłych zmian i ewolucji w różnych zasobach i funkcjach nieruchomości, dostosowujących się (najlepiej elastycznie) do pojawiających się nowych potrzeb społeczno - gospodarczych.

Zarządzanie zasobem nieruchomości uwzględniające tak postawione cele rozwoju zrównoważonego powinno polegać na ustaleniu i przyjęciu strategii pozwalającej na realne wdrożenie, realizację i kontrolę przebiegu procesu. Kontrola przebiegu procesu musi być badana o wcześniej ustalone wskaźniki. Wydaje się, że ten sposób zarządzania zasobem nieruchomości i jego zwiększania w Polsce jest uzasadniony nie tylko ekologicznie, ale również ekonomicznie, a już na pewno społecznie w dłuż-

---

<sup>29</sup> Borys T., „Wskaźniki ekorozwoju”, Wyd. Ekonomia i środowisko, Białystok 1999, s 92

szym okresie czasu, kiedy to przyszłe pokolenia nie będą musiały ponosić kosztów dzisiejszych „nie przeanalizowanych” decyzji w zakresie zarządzania istniejącym zasobem nieruchomości. Natomiast w przypadku chęci zwiększenia zasobu nieruchomości, koniecznym będzie skorzystanie z zasobów środowiska naturalnego, jednakże powinno się to odbywać przynajmniej na poziomie świadomości kosztów ekologicznych, z bezwzględnym wyłączeniem terenów cennych ekologicznie, bądź też z przywróceniem pierwotnych funkcji nieruchomości gospodarczo niepotrzebnych.

Problem nadmiernego wykorzystania środowiska naturalnego, choć obecnie globalny, ma swoje podłoże w układzie lokalnym. Ze względu na zakres niniejszej pracy rozważania zostaną ograniczone do zakresu gospodarki nieruchomościami mieszkalnymi<sup>30</sup>.

Wskaźniki zrównoważonego rozwoju mogą być narzędziem informacyjno-diagnostycznym ułatwiającym ocenę i zarządzanie sferą społeczną, gospodarczą i środowiskową na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Badania w ramach Systemu Analiz Samorządowych prowadzone na poziomie lokalnym są niezwykle użyteczne w sporządzaniu i aktualizacji strategii rozwojowych jednostek samorządu jako podstawowych jednostek organizacyjnych państwa. T. Borys pogrupował te wskaźniki według ładu:

- a) środowiskowo-przestrzennego,
- b) gospodarczego,
- c) społecznego (obejmującego również sferę instytucjonalną).

---

<sup>30</sup> Nieruchomości mieszkalne stanowią część zasobu nieruchomości. Jednakże funkcja mieszkalna nieruchomości wyznacza funkcje i wielkość pozostałych zasobów nieruchomości niemieszkalnych, co udowadnia autor w niniejszej pracy, i wpływa w sposób istotny na rozwój społeczeństwa w wymiarze jakościowym i ilościowym, przez co kreuje wykorzystanie nieruchomości niezabudowanych.

**Tabela 2.** Dziedziny wchodzące w skład trzech łańców.

Ład społeczny	Ład gospodarczy	Ład środowiskowo - przestrzenny
Demografia	Finanse gminy (budżet; dochody i wydatki; zobowiązania; wierzytelności; korzystanie ze środków UE)	Ekologizacja planowania przestrzennego
Edukacja (w tym oświata)	Przedsiębiorczość (podmioty gospodarcze i pracujący)	Ochrona przyrody i krajobrazu
Pomoc społeczna	Struktura podmiotów gospodarczych	Ochrona i zrównoważony rozwój lasów
Zdrowie	Poziom i struktura zatrudnienia	Ochrona gleb i odpady
Bezpieczeństwo publiczne	Budownictwo mieszkalne	Ochrona zasobów kopalin
Mieszkalnictwo	Turystyka	Ochrona wód (powierzchniowych i podziemnych; zasoby, jakość; zanieczyszczenie, zużycie, stosunki wodne i ochrona przed powodzią)
Kultura, sport i rekreacja (styl życia)	Rolnictwo	Ochrona powietrza atm. (jakość; emisje; ochrona klimatu)
Partycypacja społeczna	Infrastruktura techniczna	Ochrona klimatu akustycznego (jakość klimatu, emisje, oddziaływanie hałasu)
Aktywność na rynku pracy	Wykorzystanie materiałów i surowców (w tym odpady przemysłowe i ich wykorzystanie)	Energia odnawialna (wykorzystanie)
Ład instytucjonalno - polityczny	Dostępność produktów i usług	Bezpieczeństwo biologiczne, chemiczne, elektromagnetyczne i przeciwdziałanie skutkom awarii przemysłowych

**Źródło:** Borys T., „Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS)”, Raport dla ZMP, Jelenia Góra – Poznań, 2008.

W przedstawionej tabeli wyszczególniono w łańdzie społecznym - mieszkalnictwo (6), w łańdzie gospodarczym – budownictwo mieszkaniowe (5) i łańdzie środowiskowo

przestrzennym – ekologizację planowania przestrzennego (1), co wyraźnie wskazuje na powiązanie rynku nieruchomości z problematyką rozwoju zrównoważonego.

Przykładowe wskaźniki zrównoważonego rozwoju podawane przez T. Borysa (z różnych dziedzin – z krótkiej listy) z dziedziny ładu społecznego są następujące:

- ogólne saldo migracji na 1000 ludności,
- wydatki majątkowe na oświatę w przeliczeniu na 1 mieszkańca,
- mieszkania oddane do użytku na 1000 mieszkańców.

Jednym z przytoczonych wskaźników jest ilość mieszkań oddanych do użytkowania. Należy tutaj zauważyć, że w Polsce obecnie istnieje konieczność wytworzenia (zbudowania) ponad 4 milionów nieruchomości mieszkalnych, jeżeli przyjmiemy za wyznacznik wielkości rynku nieruchomości mieszkalnych oparty na wskaźniku średniej ilości lokali mieszkalnych w Unii Europejskiej.

**Tabela 3.** Liczba lokali mieszkalnych w Unii Europejskiej.

Państwo	Średnia ilość mieszkań na 1000 mieszkańców
Austria	457
Belgia	415
Bułgaria	486
Czechy	435
Dania	470
Finlandia	489
Francja	495
Grecja	505
Hiszpania	510
Holandia	417
Irlandia	341
Luksemburg	394
Niemcy	472
Polska	335
Portugalia	495
Rumunia	381
Szwecja	484
Węgry	424
Włochy	460
Średnia	445

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych z Kongresu Budownictwa <sup>31</sup>

Poniżej zaprezentowane wyliczenia obecnych braków w zasobie mieszkaniowym Polski, oparte na założeniu dostosowania wielkości zasobu do średniej europejskiej.

<sup>31</sup><http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/SYTUACJA%20MIESZKANIOWA%20W%20POLSCE.ppt#258,4,Slajd 4> stan na 16 grudnia 2009 r.

38 138 000 – ilość mieszkańców w Polsce w 2008 r<sup>32</sup>.

445 – 335 = 110 mieszkań na tysiąc mieszkańców

110 / 1000 x 38 138 500 = **4 195 180** mieszkań

Obecny zasób to 335 / 1000 x 38 138 000 = 12 776 230

Wskaźnik ten jest o tyle istotny, że wytworzenie brakującego zasobu nieruchomości może odbywać się w pewnej mierze przy uwzględnieniu problematyki rozwoju zrównoważonego. Stosując wariant planistyczny prorozwojowy wraz z kryterium poziomu świadomości ekologicznej możemy w znacznym stopniu ograniczyć koszty środowiskowe.

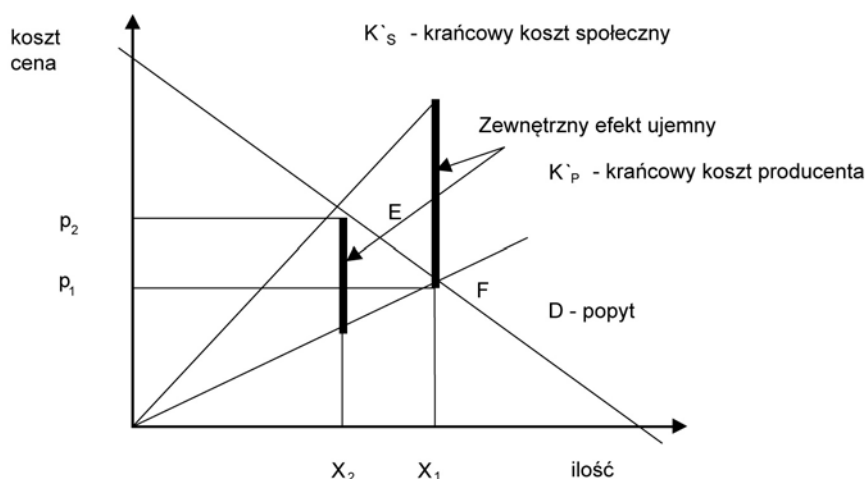
Ważnym aspektem rozwoju zasobu nieruchomości na opisanych powyżej zasadach powinno być uwzględnienie kosztów środowiskowych przy konkurencyjności przedsiębiorstw realizujących inwestycje. Powszechnie przyjmuje się, że konkurencyjność - zgodnie z ujęciem teorii klasycznej – jest to współzawodnictwo podmiotów gospodarczych w ich walce na rynku. Konkurencyjność w takim rozumieniu opiera się na kryterium mikroekonomicznym. Jest ona najpełniej opisana przez współczesnego autora teorii konkurencyjności E.M. Porter'a<sup>33</sup>. Ta teoria pomija występowanie efektów zewnętrznych oraz przyjmuje założenie istnienia konkurencji doskonałej. Następujące warunki konkurencji doskonałej przyjęte zostały za istotne:

1. Dostatecznie duża liczba sprzedających i kupujących na rynku danego towaru, iż żaden z nich nie ma wpływu na cenę rynkową.
2. Jednorodność produktu (towaru) oferowanego przez sprzedających.
3. Doskonała informacja rynkowa dla wszystkich uczestników rynku.
4. Brak interwencji czynnika politycznego na rynku (zupełna autonomiczność rynku).
5. Brak kosztów transakcyjnych operacji rynkowych.
6. Brak barier wejścia na rynek i wyjścia z rynku.

---

<sup>32</sup> [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_struktura\\_ludnosci\\_01\\_tablica1.xls](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_struktura_ludnosci_01_tablica1.xls).

<sup>33</sup> Porter E. M, "Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów.", PWE, Warszawa 1992.



**Rysunek 4.** Zależność pomiędzy kosztem krańcowym społecznym a kosztem krańcowym producenta.

**Źródło:** Zegar J.S. „Konkurencyjność ekonomiczna (rynkowa) i konkurencyjność społeczna.”  
Roczniki Naukowe Seria, zeszyt 1. Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2008.

Jeżeli  $K'p < p < K's$ , to mamy do czynienia z sytuacją, iż cena  $p$  danego produktu pokrywa koszt krańcowy danego producenta (jest on zatem konkurencyjny), natomiast nie pokrywa krańcowego kosztu społecznego. W drugim przypadku może to być wynik albo wysokich kosztów produkcji, albo wysokich kosztów zewnętrznych. W tym przypadku realizacja produktu po cenie  $p$  powoduje uszczerbek dobra społecznego - na przykład w postaci nieopłaconych zasobów naturalnych, degradacji środowiska lub utraty korzyści w innych zastosowaniach nakładu  $X$ . Sytuacja taka stanowi typowy przykład akademicki<sup>34</sup>. Zilustrowano ją graficznie na rysunku 5. Przyjmując, iż cena  $p_1$  spełni warunek konkurencyjności mikroekonomicznej, producent wydatkuje na produkcję dobra rynkowego nakład na poziomie  $X_1$ , któremu będzie towarzyszył ujemny krańcowy efekt zewnętrzny na poziomie  $K's - K'p$ . Uwzględnienie niekorzyści wynikających z nadmiaru tego efektu wymaga zmniejszenia nakładu dobra  $X$  do poziomu  $X_2$ , czyli de facto ograniczenia produkcji. Nowa równowaga zostanie osiągnięta przy niższym poziomie produkcji, zaspokajającej popyt dzięki wyższej cenie równowagi rynkowej, lecz pokrywającej koszty społeczne.

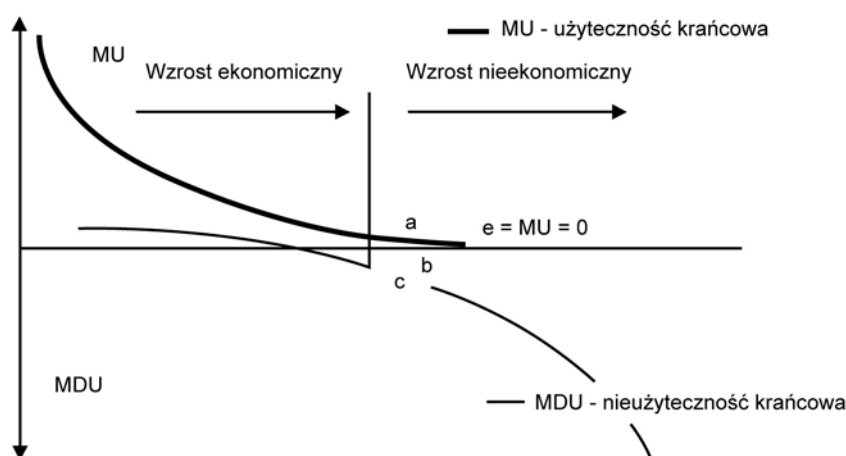
<sup>34</sup> Zob. np. Samuelson, Nordhaus 1996, Tietenberg 2004.

Przedstawione rozumowanie ma szczególne znaczenie w przypadku rynku nieruchomości, którego efekty zewnętrzne są znaczące ze względu na rozliczne funkcje ekologiczne i społeczne. Teoretyczną podstawę dla skali gospodarki, którą można odnieść również do rynku nieruchomości, daje ekonomia ekologiczna.

W myśl teorii H. Daly skalę gospodarki określają dwie miary<sup>35</sup>:

1. Przepływ zasobów fizycznych, co tworzy materialny komponent strumienia dóbr (korzyści) i anty-dóbr (nie-korzyści). Jeżeli przepływ ten nie przekracza możliwości odnowy ekosystemu (zasobów i pojemności/zdolności absorpcyjnej), to skala gospodarki jest ekologicznie zrównoważona.
2. Zakumulowany zasób dóbr w formie bogactwa i niekorzyści.

Użyteczność krańcowa z konsumowanych dóbr i usług (MU) - spada, ponieważ racjonalne jednostki najpierw zaspokajają najbardziej pożądane potrzeby, natomiast niekorzyści, jak np. skrócenie czasu wolnego czy degradacja środowiska (MDU), towarzyszące rosnącej produkcji i konsumpcji zwiększają się. Można traktować je jako utracone korzyści.



**Rysunek 5.** Optimum wzrostu (skala) produkcji.

**Źródło:** Daly H. „Ecological Economics and Sustainable Development, Selected Essays of Herman Daly” E. Elgar, Cheltenham, UK, 2007.

Obecnie polski rynek nieruchomości znalazł się w sytuacji, która z punktu widzenia posiadanego zasobu i standardu nieruchomości mieszkalnych jest oceniana mianem nędzy mieszkaniowej, co potwierdzają zaprezentowane statystyki. Paradoksem

<sup>35</sup> Daly H., „Sustainable development: definitions, principles, policies. Invited address” World Bank, Washington, 30 kwietnia 2002.

tej sytuacji jest wielka szansa dostosowania budowy i rewitalizacji zasobu nieruchomości do zasad teorii zrównoważonego rozwoju. Pozwoli to na uniknięcie błędów popełnionych przy budowie zasobów nieruchomości w państwach Europy Zachodniej, które w okresie rozwiązywania problemów mieszkaniowych nie mogły zastosować tej teorii ze względu na brak jej znajomości. Wzrost zasobów nieruchomości w krajach Europy Zachodniej dokonał się w latach 60 -tych do 80 -tych, a teoria rozwoju zrównoważonego rozwinęła się w latach 90 -tych XX w. Dzisiaj kraje te ponoszą ogromne koszty odtworzenia zasobów naturalnych, utraconych w tamtych okresach. Właściwa implikacja zasad teorii zrównoważonego rozwoju może się okazać największym i najważniejszym instrumentem rozwoju rynku nieruchomości w Polsce.

## **1.5. Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi w warunkach permanentnych zmian otoczenia**

Perspektywy rozwoju rynku nieruchomości w odniesieniu do zmieniających się potrzeb zaludnienia i zatrudnienia związane są z perspektywami rozwoju społeczno – gospodarczego państwa. Nieruchomości jako element życia społecznego i skupisk ludzkich oddziałują na szeroko rozumianą mobilność rynku pracy poprzez swoją cechę trwałości w miejscu oraz wymiar wysokiej wartości. Można więc zauważyć, że rynek nieruchomości mieszkalnych jest silnie skorelowany z rynkiem miejsc pracy i na odwrót. Jeszcze mocniejsza zależność występuje pomiędzy nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi. Tu należy postawić tezę następującej treści: „Rynek nieruchomości mieszkalnych warunkuje rozwój nieruchomości niemieszkalnych”. Oznacza to, że wraz z pojawieniem się skupisk ludzkich pojawia się zapotrzebowanie na produkcję, usługi i handel oraz rozwój infrastruktury. Następstwem wzrostu zapotrzebowania na dobra jest wzrost płac. Wyższe wynagrodzenia powodują zapotrzebowania zgłaszane na wyższy standard mieszkania. Dotychczas zajmowane nieruchomości są zbywane nowo przybyłym uczestnikom rynku. Obieg tego procesu powoduje wzrost koniunktury na rynku lokalnym, który jest jednocześnie rynkiem zamkniętym.

Cykliczne okresy wysokiej koniunktury gospodarczej przechodzą w okresy jej spadku, co wyraża się zmianami w zapotrzebowaniu na nieruchomości, ich powierzchni użytkowej i mieszkaniowej. Spadek koniunktury zamraża więc rynek nieruchomości. Zmiany na rynkach finansowo-kapitałowych towarzyszące rozwojowi społeczno-gospodarczemu zasilających rynek nieruchomości kapitałami i kredytami oddziałują z kolei na siłę nabywczą podmiotów gospodarczych i gospodarstw w domowych, co również wpływa na popyt na rynku nieruchomości.

Dynamika podaży nieruchomości związana jest z tempem przyrostu i ubywania nieruchomości użytkowych i mieszkalnych. Przyrost nowej podaży przez budownictwo waha się w zależności od cen rynkowych oraz kosztów budownictwa. Na ceny nieruchomości wpływa wysokość zarobków, stopa bezrobocia, skłonność sektora finansowego do udzielania kredytów, a w ostatnim czasie interwencjonizm państwa realizowany poprzez narzędzie „rodzina na swoim”. Spadające ceny i rosnące koszty hamują (zamrażają) jej przyrost, a to powoduje zmianę koniunktury. Podaż zmienia

się również poprzez wyburzenia, przebudowy oraz zmianę funkcji, szczególnie istotny element procesu jej kształtowania dla gospodarki przechodzącej transformację w porównaniu z gospodarką dojrzałą i ustabilizowaną.

Inaczej ujęte zmiany na rynku nieruchomości dotyczą kierunku strukturalnego, który przynosi zmiany nie wynikające z cyklicznych wahań, ale bardziej trwałe zmiany w strukturze popytu i podaży. Należy rozróżnić trzy obszary oddziałujące na ten rynek:

1. Krajowy – zmiany strukturalne wiążą się z transformacją struktury gospodarczej przechodzącej do nadmiernego zatrudnienia w sektorach przemysłu ciężkiego, surowcowego i rolniczego w kierunku produkcji złożonej oraz usług i pośrednictwa sprzedaży. Obecne prognozy dalszych zmian struktury zaludnienia w Polsce są znaczące, co jest już odczuwalne na rynku nieruchomości, gdzie zauważalne są procesy wyludnienia i degradacji substancji nieruchomości, oraz w skrajnych wypadkach zniknięcia całej miejscowości z mapy, bądź też masowego zaludniania, i boomu na rynku nieruchomości. Skutkuje to trwałą zmianą potrzeb przestrzennych dla pomieszczenia rozwojowych gałęzi zatrudnienia w sektorze usług oraz produkcji złożonej oraz pośrednictwa sprzedaży. Z drugiej strony spadające zatrudnienie w sektorach malejących i „wygaszanych”, tj. przemysł ciężki, surowcowy i rolnictwo oznacza spadek popytu na powierzchnie z nimi związane. Obszar występowania tych zjawisk jest bardzo nierównomierny i powoduje pogłębiające się różnice pomiędzy lokalnymi rynkami nieruchomości a ich segmentami. Co więcej, często zamazuje i ukrywa lokalne efekty prezentując tendencje ogólnorynkowe (krajowe). Istotne odstępstwa przynoszą tzn. efekty jednorazowe, np. na rynku nieruchomości o przeznaczeniu rolnym występuje jednorazowy wzrost cen związany z akcesją do Unii Europejskiej i dostosowaniu produkcji rolnej do popytu zintegrowanego rynku europejskiego.

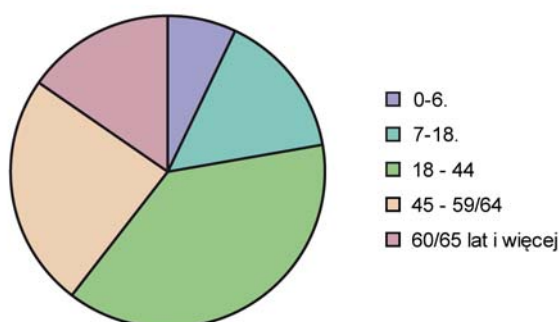
Krajowe zmiany strukturalne wiążą się również ze zmianą struktury demograficznej. Oddziałuje to bezpośrednio na rynek nieruchomości mieszkalnych poprzez zmniejszenie popytu, oraz pośrednio na rynek nieruchomości niemieszkalnych poprzez zmniejszenie ilości miejsc pracy i zapotrzebowania na produkty i usługi, co powoduje mniejsze zapotrzebowanie na powierzchnie handlowe, produkcyjne, usługowe itp. Struktura ludności zmienia się z jednej strony z powodu naturalnych przesunięć w udziałach poszczególnych

grup wiekowych, gdzie przewidywalny jest dalszy wzrost znaczenia wiekowych grup emerytalnych oraz w mniejszym stopniu grup wchodzących obecnie na rynek pracy. Natomiast przewidywany jest malejący udział dorosłej młodzieży i dzieci oraz dorosłej siły pracowniczej.

**Tabela 4.** Stan i struktura ludności według wieku w 2006 r.

Przedział wiekowy	Ludność	Udział procentowy
0 - 6	2 527 900	6,63%
7 - 18	5 701 600	14,95%
18 - 44	14 681 400	38,51%
45 - 59/64	9 231 400	24,21%
60/65 lat i więcej	5 983 200	15,69%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS  
- Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym.



**Rysunek 6.** Stan i struktura ludności według wieku w 2006 r.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS  
- Ludność. Stan i struktura w przekroju terytorialnym.

Jednocześnie struktura demograficzna będzie zmieniała się lokalnie z powodu nasilającej się migracji ludności zarówno w wymiarze międzyregionalnym jak i dalszej urbanizacji w regionach. Przykładowo, rosnące grupy młodych pracowników oraz emerytów będą zgłaszały zapotrzebowanie na mieszkania małe w centrach lokalizacyjnych. Nasilająca się migracja za pracą będzie wzmacniać popyt w regionach rozwojowych, a nasilająca się urbanizacja wzmacniać popyt na nieruchomości w średnich i dużych miastach. Za tak opisanym popytem na rynku nieruchomości mieszkaniowym podaży popyt na powierzchnie związane z obsługą tych grup.

2. Międzynarodowy - dotyczący zmian strukturalnych - jest istotny dla dalszego rozwoju rynku nieruchomości ze względu na postępujące procesy globalizacji i integracji europejskiej. Gospodarki będące w procesie transformacji i

ich rynki nieruchomości coraz intensywniej uczestniczą w obrocie gospodarczym, niektóre więc segmenty sektora nieruchomości stają się częścią rynków europejskich, a nawet ogólnoświatowych, bardziej niż krajowych czy lokalnych. Do rynków tych należą:

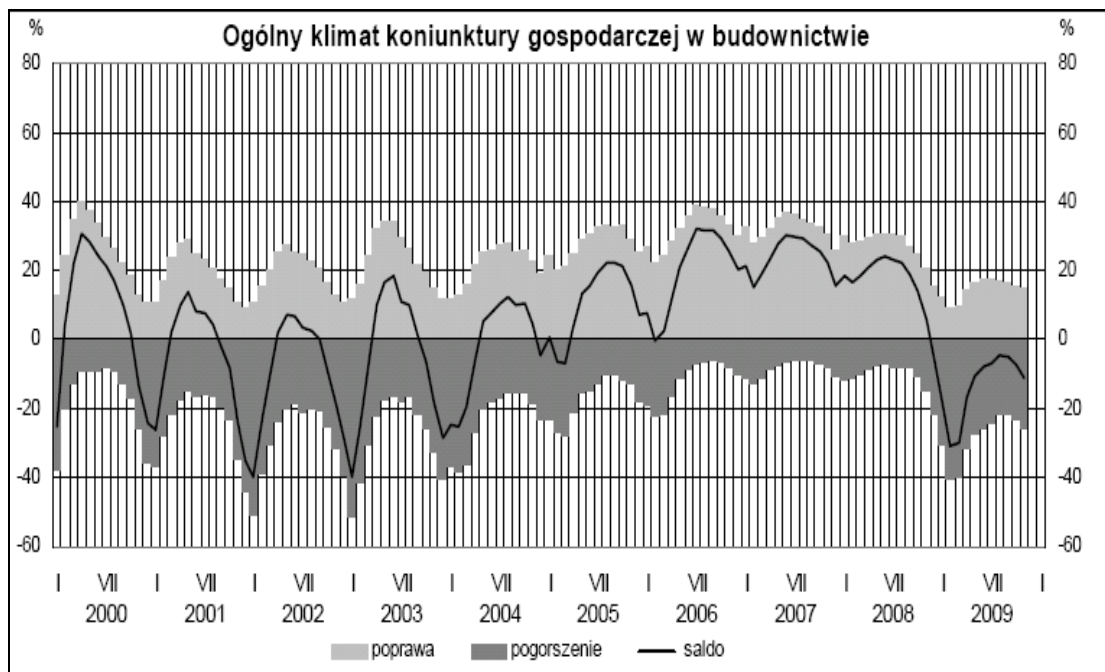
- obrót nieruchomościami (własność i pochodna tego prawa),
- obrót finansowy związany z rynkiem nieruchomości (kredyty, fundusze inwestycyjne, obligacje),
- usługi związane z transakcjami na rynku nieruchomości (pośrednictwo, zarządzanie, rzeczoznawstwo majątkowe).

Przykładem gałęzi obrotu nieruchomościami jest rynek nieruchomości o przeznaczeniu komercyjnym z funkcją biurową czy handlową (centra handlowe), który stał się domeną inwestycji zagranicznych. Innym przykładem jest już wspomniany rynek nieruchomości rolnych który, jest korygowany poprzez zapotrzebowanie na rynku europejskim, a nie krajowym.

Dodatkowym aspektem rynku nieruchomości o wymiarze międzynarodowym jest stopień i tempo integracji rynku nieruchomości w Polsce, zależący nie tylko od terminu włączenia nieruchomości do obrotu międzynarodowego, ale również od stopnia dostosowania otoczenia prawno-instytucjonalnego. Przykładowo, w krajach Unii Europejskiej regulacje prawne związane z własnością niewiele się różnią. W Polsce czekamy w dalszym ciągu na odpowiednie oprzyrządowanie prawne, np. *timesharing*, i dostosowanie standardów obsługi przez instytucje państwowe i samorządowe. Nerozwiazaną kwestią pozostaje nadal brak założeń polityki mieszkaniowej państwa, brak odpowiednich regulacji porządkujących sferę prywatnego najmu lokali mieszkalnych. Atutem są jednak stopy zwrotu z inwestycji na rynku nieruchomości możliwe do osiągnięcia w Polsce przez poszukujące lepszej lokaty kapitału fundusze zachodnioeuropejskie, pozostające na znacznie wyższym poziomie niż w krajach zachodnich, co zachęca kapitał do inwestowania.

3. Lokalny, wewnętrzny - specyfika zmian zależy tu od czynników zewnętrznych, na które ma tylko wpływ częściowo rynek nieruchomości w zamkniętym obszarze nieruchomości. Dotyczy to zamkniętych obszarów miast i niewielkich regionów o funkcjonowaniu których decydują czynniki takie, jak położenie geograficzne, dominujące przedsiębiorstwo lub gałąź gospodarki,

znaczenie kulturowe itp. Lokalny rynek nieruchomości jest związany z funkcjonującą „cechą” w sposób uzależniający. Oznacza to, że upadek gałęzi przemysłu, jaką w Polsce było hutnictwo, doprowadza rynek nieruchomości do zapaści. Z drugiej strony wzrost zapotrzebowania na usługi turystyczne doprowadza do boomu w regionach turystycznych. Podobny aspekt ma prowadzona polityka władz lokalnych w zakresie wykorzystania czasowych programów związanych ze środkami unijnymi. Ich pozyskanie i właściwie wykorzystanie powoduje przyciągnięcie inwestorów, którzy zgłaszają zapotrzebowanie na nowych pracowników z czym wiąże się wzrost zapotrzebowania ilościowego i jakościowego na powierzchnie mieszkalne, oraz zapotrzebowanie na powierzchnie produkcyjno-komercyjne.

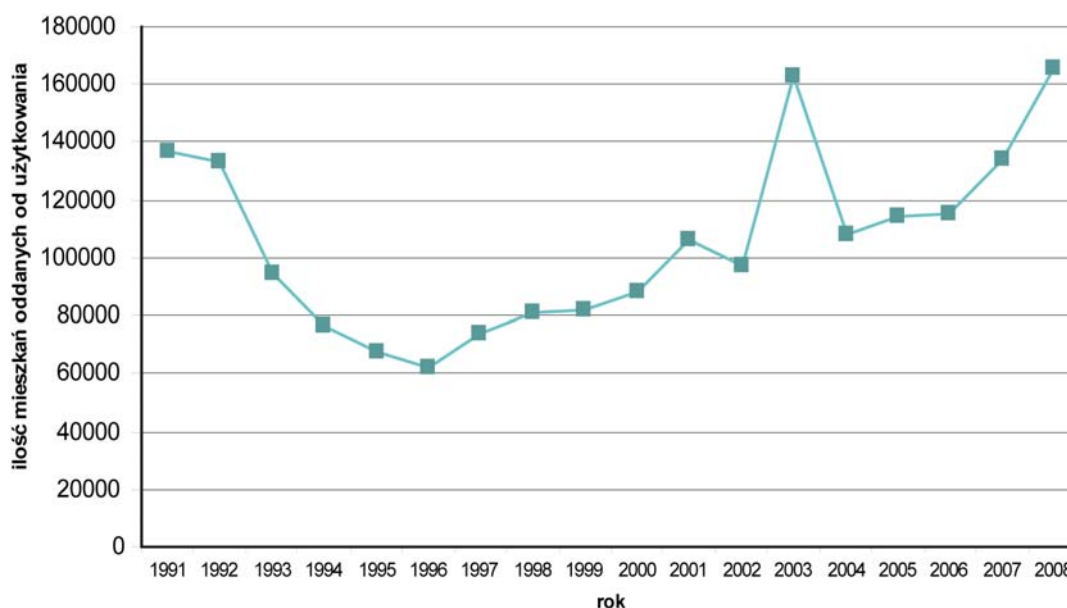


**Rysunek 7.** Klimat koniunktury gospodarczej w budownictwie w latach 2000- 2009.

**Źródło:** GUS – Koniunktura Gospodarcza – Budownictwo.

Zaprezentowany powyżej rysunek pokazuje klimat koniunktury gospodarczej w budownictwie w ujęciu prognozowanym oraz linią ciągłą pokazuje saldo nastrojów gospodarczych. Wskaźnik ten jest istotny, gdyż jego pochodna w rzeczywistości oddaje skłonność inwestorów do rozpoczynania nowych projektów budowlanych. Analizując dane z rysunku można stwierdzić, że przedsiębiorstwa budowlane, dostarczające nowych powierzchni nieruchomości w przeciągu ostatniej dekady, wielokrotnie zmieniały swoje nastroje, a więc chęć do ponoszenia ryzyka dokonywania nowych inwestycji budowlanych. Taka sytuacja prowadzi do częstych zmian na ryn-

ku pierwotnym, co nie sprzyja jego stabilizacji. Efektem tej sytuacji są znaczne wahania podaży, co źle wpływa na rynek nieruchomości, powodując znaczące zmiany cen.



**Rysunek 8.** Ilość mieszkań oddawanych do użytkowania w latach 1991 – 2008.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS

- Budownictwo mieszkaniowe 1991-2008 (tablice przeglądowe).

Rysunek powyżej pokazuje ilość mieszkań oddanych do użytkowania w okresie 17-nastu lat od roku 1991. W okresie tym przyrost zasobu początkowo drastycznie spadał, aby w roku 1996 osiągnąć minimum wzrostu na poziomie nieco ponad 60 tys. mieszkań oddawanych rocznie do użytku. Następnie silny wzrost do ponad 160 tys. w roku 2008 oznacza, że w ciągu zaledwie 12 lat inwestorzy zwiększyli swoją produkcję prawie 3- krotnie.

Przyrost nowych nieruchomości mieszkalnych w Polsce w dalszym ciągu zatem jest niestabilny i charakteryzuje się okresami szybkiego spadku przyrostu lub wzrostu. Obecnie w dużej mierze o koniunkturze mieszkaniowej decyduje akcja kredytowa i zalecenia Komisji Nadzoru Bankowego. Sytuację tę może dodatkowo spotęgować konieczność osiągnięcia poziomu 250 – 350 tys. mieszkań oddawanych rocznie w celu „dogonienia” wskaźnika poziomu 410 mieszkań na tys. mieszkańców obecnie utrzymywanego w Unii Europejskiej. Specyfika rynku nieruchomości jest złożona. Wynika ona z mnogości funkcji tego rynku.

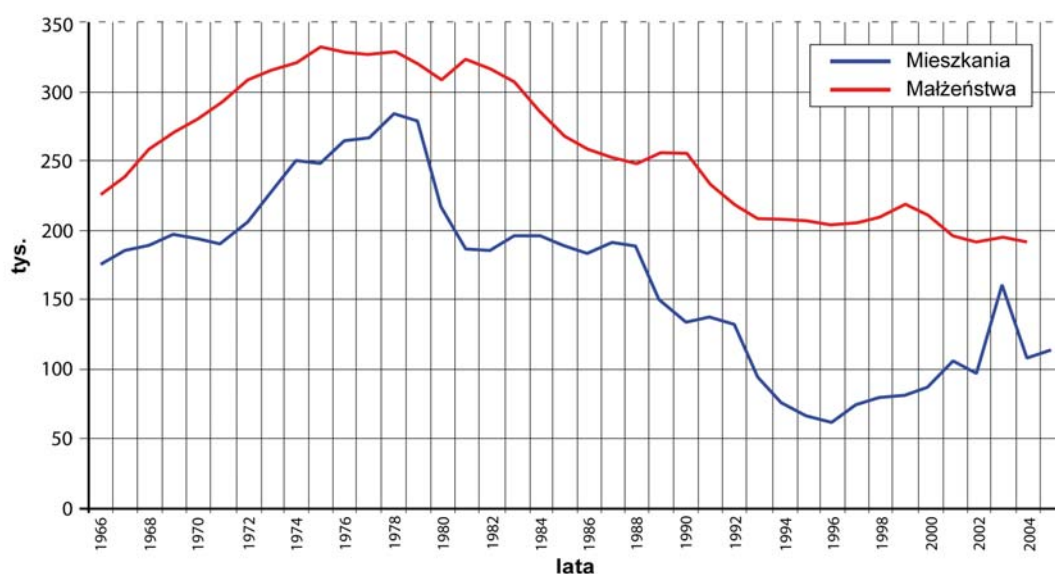
Podsumowując, rynek nieruchomości podlega typowym cyklom koniunkturalnym skorygowanym przez jego specyfikę, co powoduje konieczność odmiennego

spojrzenia na jego funkcjonowanie. Niezależnie od tego wymaga on istotnej korekty strukturalnej, która występuje w przypadkach niezależnych od rynku nieruchomości, a jest bezpośrednio i pośrednio skorelowana ze zmianami społeczno-politycznymi, a w przyszłości środowiskowymi.

## 2. Analiza zarządzania rynkiem nieruchomości mieszkalnych w Polsce

### 2.1. Analiza modeli rynku nieruchomości mieszkalnych

Dom stanowi zasadniczy wyznacznik ludzkiego życia traktowanego w kategorii bytu. Jest elementarnym dobrem z punktu widzenia jednostki ludzkiej i prawo do niego rozumiane jako potrzeba mieszkaniowa musi być zrealizowane. Jednakże dom pełni też funkcję znacznie szerszą. Decyduje on w dużej mierze o modelu życia, samorealizacji jednostki, w tym trwałości rodziny, rozwoju kulturalnym człowieka. Zostało to opisane w rozdziale pierwszym niniejszej pracy. Dodatkowo dom wyznacza rozwój demograficzny społeczeństwa, o czym świadczy często podawany wskaźnik ilości mieszkań przypadających na ilość zawiązywanych związków małżeńskich. Silną zależność obrazuje poniższy wykres.



**Rysunek 9.** Wykres zmian w ilości zawieranych małżeństw i ilości mieszkań oddawanych do użytku.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS

- Budownictwo mieszkaniowe 1991-2005 (tablice przeglądowe) oraz struktura ludności.

Wreszcie dom jest miejscem chroniącym istotne wartości społeczne i narodowe. Trzeba więc stwierdzić, że sytuacja mieszkaniowa kraju wpływa w dużej mierze na los narodu. Wśród wielu teorii socjologicznych i ekonomicznych panuje zgodność co do istotnego znaczenia mieszkalnictwa w kształtowaniu gospodarki narodowej, życia społecznego i indywidualnego jednostki. Budownictwo mieszkaniowe musi zatem posiadać cechy, które odróżniają je od innych gałęzi gospodarki, a wpływają na po-

ziom życia obywateli, jak również na rozwój gospodarczy państwa. Możemy wyznaczyć trzy takie cechy:

1. Socjologiczną – zaspokaja potrzeby pierwszego rzędu w postaci dachu nad głową oraz bezpieczeństwa, pozwalając rozwinąć dalsze potrzeby uznania i samorealizacji jednostki, jak i gospodarstwa domowego, tworzy jednocześnie więzi społeczne.
2. Fizyczną – jako przedmiot jest nośnikiem znaczącej wartości gospodarstwa domowego i zamożności społeczeństwa.
3. Gospodarczą – jako gałąź przemysłu jest dźwignią rozwoju innych gałęzi, do których możemy zaliczyć energetykę, bankowość, drogownictwo, przemysł meblarski, sprzęt AGD-RTV, włóknierski, szeroko rozumiany rynek usług, poczynając od ubezpieczeń, drobnych napraw, zarządzania nieruchomościami i pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, i innych. Wpływa również na bezrobocie; wg danych GUS tylko w sektorze budowlanym zatrudnienie znajdowało w 2006 roku w Polsce ponad 5 % aktywnie zawodowych, a w Unii Europejskiej nawet do 10 % aktywnie zawodowych.

Problem mieszkaniowy jako problem społeczny jest zjawiskiem można powiedzieć historycznie współczesnym. Powstał wraz z intensywnym rozwojem miast oraz związaną z tym migracją ludności. Chociaż najbardziej znane są zjawiska z nim związane, które występowały w XIX wieku w Europie, to jednak występują one też współcześnie w niektórych krajach afrykańskich i latynoamerykańskich. W mechanizmie rynkowym tego okresu niska elastyczność podaży powodowała wzrost czynszów, i w dalszej kolejności wzrost renty gruntowej. To z kolei wywoływało presję na budowę tanich, czyli nisko standardowych, mieszkań o bardzo wysokiej intensywności zabudowy. W konsekwencji prowadziło to do bardzo złych warunków mieszkaniowych społeczeństwa. Omawiane problemy złego funkcjonowania rynku mieszkaniowego w XIX w. w Europie określono jako tzw. kwestię mieszkaniową<sup>36</sup> i stały się one przedmiotem dyskusji najwybitniejszych ekonomistów i filozofów tego okresu. Przedmiotem sporu była możliwość takiej regulacji rynku mieszkaniowego w ustroju kapitalistycznym, aby rynek realizował cele społeczne. Opisany przez Fry-

---

<sup>36</sup> Sugestywny opis współczesnych warunków mieszkaniowych przedstawił Engels F. opisując jedną z dzielnic robotniczych Manchesteru, tzw. Małą Irlandię; por. Engels F., „Położenie klasy robotniczej w Anglii”, KiW, Warszawa 1949, s. 80, jak też Engels F., „W kwestii mieszkaniowej”, KiW, Warszawa 1949.

deryka Engelsa problem w zachodnich krajach Europy, choć dość odległy historycznie, wydaje się być aktualny w polskich realiach społecznych w dziedzinie mieszkalnictwa.

Innym aspektem nieruchomości mieszkaniowych, rozumianych przez przeciętnego obywatela jako dom, to fakt, że z uwagi na swoją wartość dla społeczeństwa, stanowią one w gospodarce światowej główny cel oszczędzania. Ponieważ system finansowania gospodarki na świecie pozwala wykorzystywać mieszkanie jako zabezpieczenie kredytów, staje się ono źródłem finansowania dla innych działów gospodarki. Jest to szczególnie ważne dla gospodarki polskiej, która posiada niskie zasoby kapitałowe, które z kolei ograniczają wzrost gospodarczy. Dodatkowo rozwój budownictwa mieszkaniowego stymuluje wzrost innych dziedzin gospodarki, ściśle powiązanych i zależnych od mieszkalnictwa. Z badań przeprowadzanych w krajach Unii Europejskiej wynika, że wzrost zatrudnienia w budownictwie mieszkaniowym o jedną osobę powoduje wzrost zatrudnienia w pokrewnych działach gospodarki o dwie do trzech osób. Nie jest to bez znaczenia dla Polski, która posiada wysoki deficyt mieszkaniowy oraz znaczną stopę bezrobocia.<sup>37</sup> Mimo to gospodarowanie zasobem mieszkaniowym, w tym zwiększenie tego zasobu, należącym do najważniejszych sektorów gospodarki Polski, w dalszym ciągu nie są właściwie doceniane w polityce gospodarczej państwa.

Głównym wyznacznikiem polityki gospodarczej powinno więc być wykorzystanie sfery mieszkaniowej do wzrostu oszczędzania, tworzenie warunków do zabezpieczania kapitału, dla uwalniania zakumulowanego kapitału, oraz wykorzystanie wzrostu zatrudnienia w budownictwie mieszkaniowym dla ograniczenia bezrobocia i stymulowania wzrostu gospodarczego. Uruchomienie mechanizmu rozwoju gospodarczego poprzez rozwój budownictwa napotyka na różnorakie bariery systemowe, organizacyjne, społeczne, prawne, finansowe, i inne. Usunięcie tych barier może prowadzić do większej stabilizacji wzrostu gospodarczego kraju. Jednak w pierwszej kolejności należy opisać istniejący problem w sposób kompleksowy.

Dotychczasowe nieliczne opracowania naukowe polskiego problemu rozwoju rynku nieruchomości rozpatrywały go z punktu widzenia każdej z dziedzin gospodarowania tym zasobem z osobna, przy czym największą uwagę poświęcano finansowaniu i legislacjom prawnym.

---

<sup>37</sup> Opis tego zagadnienia został szerzej przedstawiony we wcześniejszych rozdziałach. Przyp. Autor.

Rozwiązania wprowadzane w krajach, które poradziły sobie z problemem szeroko rozumianego mieszkalnictwa, mogą dla Polski stanowić jedynie pewne wskazania do rozwiązania problemów na rodzimym rynku nieruchomości. Wynika to z faktu wyraźnego postępu technologicznego w budownictwie, metodach organizacji i zarządzania, pojawienia się problemu rozwoju zrównoważonego i rozwoju wielu innych istotnych dla rynku nieruchomości dziedzin życia społecznego i gospodarczego, które w okresie rozwiązywania problemów mieszkaniowych w krajach wysokorozwiniętych nie były jeszcze znane<sup>38</sup>.

Jak wcześniej zostało stwierdzone do cech charakterystycznych rynku nieruchomości należy kapitałochłonność. Znane koncepcje rozwiązań problemu powszechności posiadania prawa do nieruchomości oparte są na systemach finansowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Systemy budownictwa mieszkaniowego w świecie są zróżnicowane, stanowiąc pochodną faz rozwoju gospodarki rynkowej w danym kraju. Poszczególnym fazom przypisane są odpowiednie modele systemu finansowego, w tym i budownictwa. Najczęściej wyróżnia się trzy modele ewolucji systemu finansowego<sup>39</sup>:

- model angielsko-amerykański (instytucjonalny),
- model niemiecki (menadżerski),
- model polski (właścicielski).
- Model angielsko-amerykański jest modelem neoliberalnym zorientowanym rynkowo, a wiodącą rolę odgrywają w nim rynki kapitałowe, zwłaszcza inwestorzy instytucjonalni i tzw. fundusze ventures capital. W krajach stosujących ten model kluczową rolę wśród instytucji finansowych, jako udziałowców w kapitale sektora niefinansowego, odgrywają różnego rodzaju fundusze. System ten nastawiony jest na częste zmiany partnerów transakcji ekonomicznych i wykazuje tendencje do daleko idącego formalizowania samych transakcji finansowych, prowadzonych na podstawie standardowych procedur. W efekcie brakuje stabilnych reguł długoterminowego finansowania potrzeb rozwojowych sektora niefinansowego.

Przykładowo model brytyjski w zakresie budownictwa mieszkaniowego oparty jest na towarzystwach budowlanych (Building Societies), które oferują

---

<sup>38</sup> Początki rozwiązywania problemu budownictwa mieszkaniowego w krajach wysoko rozwiniętych przypadają na okres lat 70-tych i 80-tych. Zostanie to szerzej omówione w rozdziale 3.6.

<sup>39</sup> Zawadzki E., „Bariery rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce”, Kancelaria Sejmu, biuro studiów ekspertyz, Warszawa 2001.

dwa podstawowe rodzaje lokat środków pieniężnych, tj. akcje i depozyty. Podstawą nabycia mieszkania w Wielkiej Brytanii jest systematyczne oszczędzanie na kontach akcyjnych połączone z systemem wyższych ulg niż w przypadku zwykłych akcji. W porównaniu do zwykłych akcji środki na kontach systematycznego oszczędzania są oprocentowane wyżej - o 1,25 punktu procentowego rocznie.

Z kolei w USA działają stowarzyszenia oszczędnościowo-pożyczkowe, które przyjmują oszczędności osób fizycznych i udzielają pożyczek hipotecznych na kupno mieszkania. Na tle banków i innych instytucji udzielających kredytów mieszkaniowych zabezpieczonych na hipotecę, stowarzyszenia oszczędnościowo-pożyczkowe posiadają przeważający udział hipotecznych wierzytelności mieszkaniowych, stanowiących podstawę kreowania podaży pożyczek udzielanych na cele mieszkaniowe.

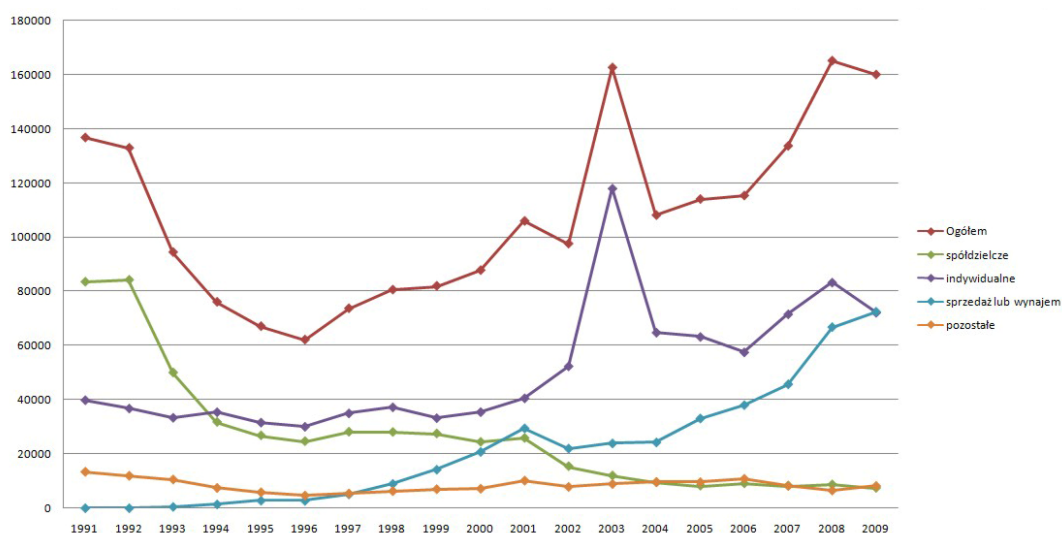
- W niemieckim modelu (opartym na społecznej gospodarce rynkowej) wiodącą rolę pełni system bankowy, a nie rynki finansowe jak w modelu anglo-amerykańskim (opartym na zasadach liberalizmu gospodarczego). System ten stymuluje tworzenie silnych kapitałowo banków o charakterze uniwersalnym, które mają duże możliwości w zmianie struktury czasowej i wartościowej depozytów klientów na udostępniane kredytobiorcom środki finansowe. Wskutek silnego powiązania gospodarki z instytucjami bankowymi w modelu niemieckim łatwiej jest zarządzać cyklicznością rozwoju gospodarki oraz łatwiej jest chronić gospodarkę przed skutkami recesji. Finansowanie budownictwa mieszkaniowego w Niemczech oparte jest w przeważającej mierze na kasach oszczędnościowo-budowlanych (Bausparkassen). Istotą funkcjonowania tych kas jest umowa zawierana pomiędzy oszczędzającym a kasą. Kasa przyjmuje wkłady oszczędnościowe od oszczędzających i ze zgromadzonych w ten sposób środków udziela kredytów na realizację określonych celów mieszkaniowych. Ponieważ model niemiecki przeważa w Unii Europejskiej, której Polska jest członkiem, mógłby odegrać ważną rolę w kreowaniu zasad tworzenia budownictwa mieszkaniowego w Polsce<sup>40</sup>.
- W Polsce głównymi instytucjami finansującymi nie są ani rynki kapitałowe, ani inwestorzy instytucjonalni (instytucje charakterystyczne dla modelu an-

---

<sup>40</sup> Szerzej omówiono ten problem w Raporcie nr 122 BSE pt.: „Europejska Unii Gospodarcza i Walutowa a wyzwania krajów CEFTA”, Warszawa 1998.

glo-amerykańskiego), lecz banki uniwersalne (charakterystyczne dla rozwiązań niemieckich) oraz banki komercyjne. Rozwój systemu finansowego w Polsce zdeterminowany był przez wysoką inflację, co prowadziło do wysokiej stopy procentowej, a obecnie wysokich marż banków, które przekładają się nieskorzystanie na popyt na kapitał, a dodatkowo sytuację tę pogarsza mocno wydłużony okres wydawania pozwoleń na budowę – nawet do 2 lat – co dodatkowo podraża koszt kapitału. Jest to jedna z istotnych barier rozwoju budownictwa. Ponadto Polska w dalszym ciągu nie posiada spójnej doktryny finansowania budownictwa mieszkaniowego.

Podstawowym problemem rynku mieszkaniowego, szczególnie w Polsce, przy niestabilnym rozwoju gospodarczym, jako mechanizmu zaspokajania potrzeb, jest zestawienie wysoce zmiennego popytu (czynniki demograficzne, migracje, zmienne dochody oraz preferencje) ze sztywną podażą wynikającą z przyczyn technicznych oraz regulacyjnych. Rynek ten ma również tendencję do kapitalizacji dodatkowego popytu, w tym subsydiów. Czynnikiem komplikującym działanie rynku są jego ścisłe powiązania z rynkiem terenów budowlanych oraz rynkiem kapitałowym, a także związane z nim kwestie społeczne. Zarówno doświadczenia historyczne, jak i analiza modelu w pełni wolnorynkowego prowadzą do zniechęcających rezultatów z punktu widzenia ekonomicznego oraz społecznego dla Polski. Brak równowagi w stosunkach lokator – właściciel oraz brak regulacji o charakterze sanitarnym, technicznym i urbanistycznym prowadzą do dużej gęstości zabudowy i wysokiego zaludnienia przy bardzo niskiej jakości substancji mieszkaniowej. Konsekwencjami są wysoka cena mieszkań na wynajem w stosunku do zarobków i wysoka renta gruntowa przy bardzo złej sytuacji mieszkaniowej ludności oraz występującym na znaczną skalę zjawisku bezdomności. Jego cechą charakterystyczną, zwłaszcza przy intensywnych przemianach strukturalnych, są znaczne fluktuacje popytu, co przy sztywnej krótkookresowo podaży powoduje znaczne wahania czynszów oraz cen mieszkań, jak też w konsekwencji rozmiarów budownictwa. Wahania czynszów wpływają na sytuację mieszkaniową, a rozmiary budownictwa na poziom bezrobocia. W krajach wyżej rozwiniętych, o bardziej zaawansowanym rozwoju sektora bankowego, dodatkowo na sektor mieszkaniowy przenoszą się problemy tego sektora, w tym głównie zmiany stóp procentowych, co powoli zaczyna dotyczyć też Polski.



**Rysunek 10.** Wykres produkcji mieszkań.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS

- Budownictwo mieszkaniowe 1991-2009 (tablice przeglądowe).

Mówiąc o rynkowym modelu sektora mieszkaniowego jako mechanizmie zapewniającym realizację celów społecznych i ekonomicznych, myśli się zwykle o modelu z interwencją państwa. Główne sfery tej interwencji to sfera socjalna, gospodarka przestrzenną, sektor bankowy oraz ochrona konsumenta. Rynkowy sektor mieszkaniowy w krajach wysoko rozwiniętych jest złożoną i regulowaną strukturą instytucjonalną. W zasadzie nie ma uniwersalnego modelu tego sektora, istnieją jedynie modele wynikające ze znacznych różnic zarówno dotyczących bieżących regulacji, jak też zaszczości historycznych w odniesieniu do polityki socjalnej, sektora finansowego czy struktury własności, co przesądza o unikalnym charakterze rozwiązań. Można więc, co najwyżej, mówić o pewnych wspólnych cechach oraz doświadczeniach wynikających z różnych rozwiązań - modelach. Ogólną jednak tendencją w krajach wysoko rozwiniętych jest wycofywanie się państwa z interwencji bezpośredniej na rzecz oddziaływania pośredniego poprzez regulacje prawne, strukturę instytucjonalną oraz system gwarancji i ubezpieczeń, ewentualnie dopłat.

Struktura własności mieszkań na poszczególnych rynkach narodowych jest silnie zróżnicowana. We wszystkich gospodarkach rynkowych podstawowym segmentem jest zasób mieszkań prywatnych, prywatnych budynków z mieszkaniami na wynajem i szeroko rozumianego budownictwa socjalnego. Istnienie tych trzech form własności ze względu na pełnione przez nie funkcje przesądza o kompletności sektora z tego punktu widzenia. W niektórych krajach występuje różnie rozumiane budownictwo organizacji nie nastawionych na zysk lub „semi-publicznych”. Zróżnicowane są

też zarówno proporcje udziału mieszkań prywatnych w stosunku do całości zasobu, jak też formy ich zabudowy. Również kategoria i formy mieszkań socjalnych są zróżnicowane.

Szczególne znaczenie, obok rynku terenów budowlanych, przypada sektorowi finansowemu. Płynny obrót mieszkaniami, ze względu na ich trwałość i kapitałochłonność, wymaga wieloletniego finansowania bankowego. Zróżnicowanie rozwiązań dotyczących tego segmentu jest szczególnie duże i zmienne w poszczególnych krajach. Generalnie w literaturze przedmiotu często podkreśla się tendencje do przechodzenia w kierunku instytucji specjalistycznych oraz finansowania opartego na rynku kapitałowym. Chociaż ten kierunek ewolucji znajduje uzasadnienie teoretyczne, to w praktyce występują przykłady ewolucji w kierunku przeciwnym. Rozwinięty rynek finansowy z rozwiniętą infrastrukturą regulacyjną i instytucjonalną, opartą często na gwarancjach państwa lub gwarancjach *implicite*, dzięki ograniczeniu ryzyka tworzy bardzo bogatą ofertę kredytową dla ludności uwzględniającą poziom dochodów, przewidywane dochody, skłonność do ryzyka, zagrożenie inflacyjne itp. Ponieważ własne mieszkanie jest istotną formą oszczędności, istnieją produkty bankowe pozwalające na ich wycofanie z mieszkania bez konieczności rezygnacji ze standardu mieszkaniowego. Wszystkie te produkty umożliwiają finansowanie mieszkań w bardzo różnych sytuacjach indywidualnych oraz warunkach makroekonomicznych, zwiększając płynność z zasady słabo płynnego rynku mieszkaniowego. W konsekwencji zwiększają one dostępność mieszkań dla konsumentów i popyt mieszkaniowy, stymulują też podaż. W niekorzystnych sytuacjach mogą jednak przyczynić się do większych wahań popytu.

Utworzenie z kredytów hipotecznych finansujących nieruchomości mieszkaniowe, bezpiecznej i zyskowej działalności, w której z korzyścią dla konsumenta ostro konkurują banki komercyjne, to efekt wieloletnich doświadczeń i działań interwencyjnych państwa. Wynikały one z założenia, że dobre warunki mieszkaniowe oraz wysoki udział własności mieszkaniowej to istotne czynniki stabilności społecznej. Kredyt mieszkaniowy mający realizować tę koncepcję musiał być znaczny, o wysokim stopniu udziału w stosunku do wartości mieszkania, długookresowy i niskooprocentowany. Były to założenia w znacznej mierze sprzeczne z wcześniejszą praktyką. Cel ten osiągnięto poprzez regulacje i instytucje zwiększające bezpieczeństwo kredytodawcy, wspierające płynność wierzycieli hipotecznych, stabilizujące stopy procentowe i rynki nieruchomości. Dzisiejsze systemy finansowania nieruchomości

mieszkaniowych, pomimo że realizują ten sam cel, mają bardzo zróżnicowaną strukturę. Występują zarówno systemy oparte na bankach uniwersalnych, jak też specjalistyczne, zasilane z depozytów, a także z rynku kapitałowego, o formule zamkniętej (brak przepływów z otoczenia), jak też otwartej, scentralizowane (tzw. centralny bank hipoteczny) i rozproszone, działające w oparciu o banki, jak i inne instytucje itd. Chociaż dobrze poznano ich mocne i słabe strony panuje opinia, że nie ma systemu najlepszego, istnieje natomiast problem dopasowania systemu do warunków konkretnego kraju. Pomimo strukturalnych problemów rynku nieruchomości, omawiany model rynku mieszkaniowego funkcjonuje na ogół dobrze w krajach rozwiniętych. Znacznie gorsze są doświadczenia z budową takiego mechanizmu w krajach słabo rozwiniętych. Głównym problemem jest jego złożoność i kosztowność oraz niezbędny ogólny poziom rozwoju regulacji, instytucji czy zachowań związanych zwykle z poziomem rozwoju kraju. Istotne problemy budowy takiego sektora wystąpiły też w krajach postsocjalistycznych, w tym również w Polsce. Państwa te pomimo zbliżonych warunków startu oraz podobnych problemów transformacyjnych, nie zbudowały dotąd w miarę kompletnego i sprawnego mechanizmu rynkowego, tworząc rozwiązania będące na ogół mało spójnym powiązaniem nadmiernie często zliberalizowanego rynku oraz elementów regulacji i instytucji z poprzedniego systemu.

Koncepcja modelu rynku mieszkaniowego prezentuje podejście kompleksowe, tj. uwzględnia zasady racjonalnego funkcjonowania poszczególnych segmentów sektora, ich wzajemne powiązania, jak też powiązania z gospodarką narodową. Doświadczenia wielu rządowych programów mieszkaniowych pokazują, że często koncentrują się one na wycinkowych problemach sektora, takich jak budownictwo mieszkaniowe czy aspekty socjalne. Taka polityka prowadzi do sytuacji, w której całość biednego społeczeństwa finansuje mieszkania dla wybranych. Efektywny model rynku mieszkaniowego zakłada istnienie podstawowych podmiotów tego sektora, takich jak: konsument, producent, sektor finansowy, władza lokalna oraz władze centralne<sup>41</sup>. Szczegółowy opis podmiotów występujących na rynku nieruchomości i ich zadań zostanie omówiony w podrozdziale 2.2.

Omówione powyżej modele rynku nieruchomości wskazują na rozwiązania oparte na sposobie finansowania tego rynku. Nie zostały w nich omówione poszczególne płaszczyzny gospodarowania zasobem nieruchomości ze względu na dalszą kon-

---

<sup>41</sup> Por. Housing: Enabling Markets to Work. The World Bank, 1992, oraz Global Strategy for Shelter to the year 2000. Habitat, Nairobi 1991.

strukcję pracy. Należy zauważyć, że Polska nie wybrała jeszcze modelu rozwiązania problemu mieszkaniowego. Z drugiej strony opis modelu rynkowego wskazuje na dochodzenie do rozwiązania tego problemu w sposób indywidualny przez każde państwo, które go zastosowało, przy zachowaniu koncepcji tego modelu. W związku z czym istnieje konieczność szczegółowej analizy każdej z płaszczyzn gospodarowania nieruchomościami, a następnie implikacje ich do omawianego modelu. Należy w tym miejscu podkreślić jeszcze raz, że obecna sytuacja rozwoju mieszkalnictwa w Polsce i gospodarowania posiadanym zasobem opisywana jest w literaturze jako teoria chaosu<sup>42</sup>.

---

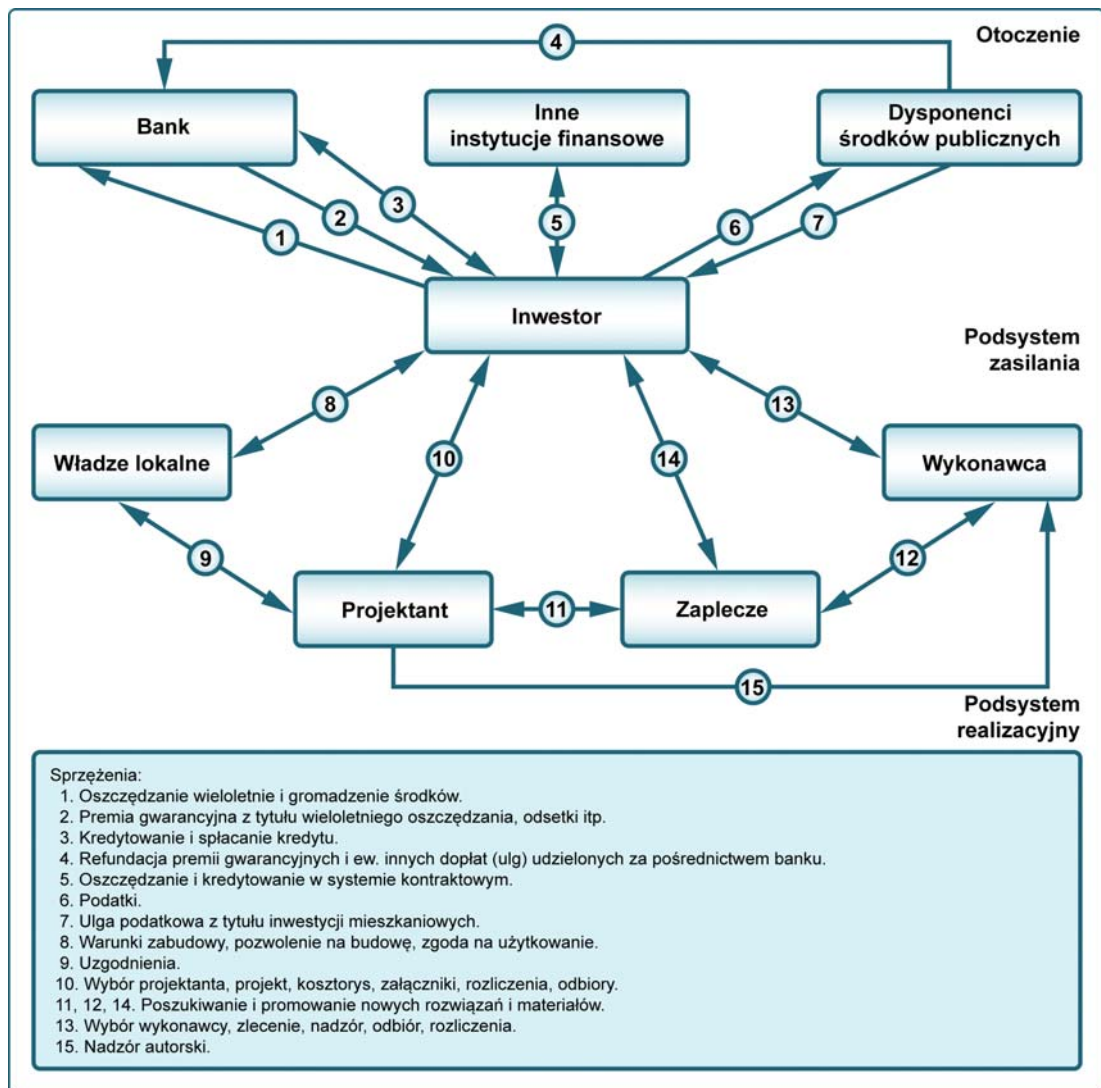
<sup>42</sup> Szerzej Krupski R., „Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu”, rozdział 9, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

## **2.2. Charakterystyka podmiotów uczestniczących w kształtowaniu rynku nieruchomości mieszkalnych**

Rynek nieruchomości mieszkalnych stanowi obecnie wielowymiarową strukturę w zakresie podmiotów i instytucji zależnych od tego rynku, które w różnym stopniu kształtują jego obraz. Rozwój tego rynku spowodował pojawienie się nowych rynków w pełni zależnych od rynku nieruchomości oraz specjalizację już istniejących, które dostosowały swoją ofertę do potrzeb rynku nieruchomości. Efektem finalnym występowania rynku nieruchomości mieszkalnych jest zaspokojenie potrzeb poprzez ustanowienie prawa do wytworzonego mieszkania. Prawo to, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, ma być powszechne. Prowadzić to powinno do wyróżnienia podstawowych uczestników rynku, czyli dostawców tego prawa jak i odbiorców.

Dostawców praw do nieruchomości nie należy jednak postrzegać literalnie, ale przez model inwestowania. Za M. Bryxem można wyróżnić pięć modeli inwestowania na rynku nieruchomości:

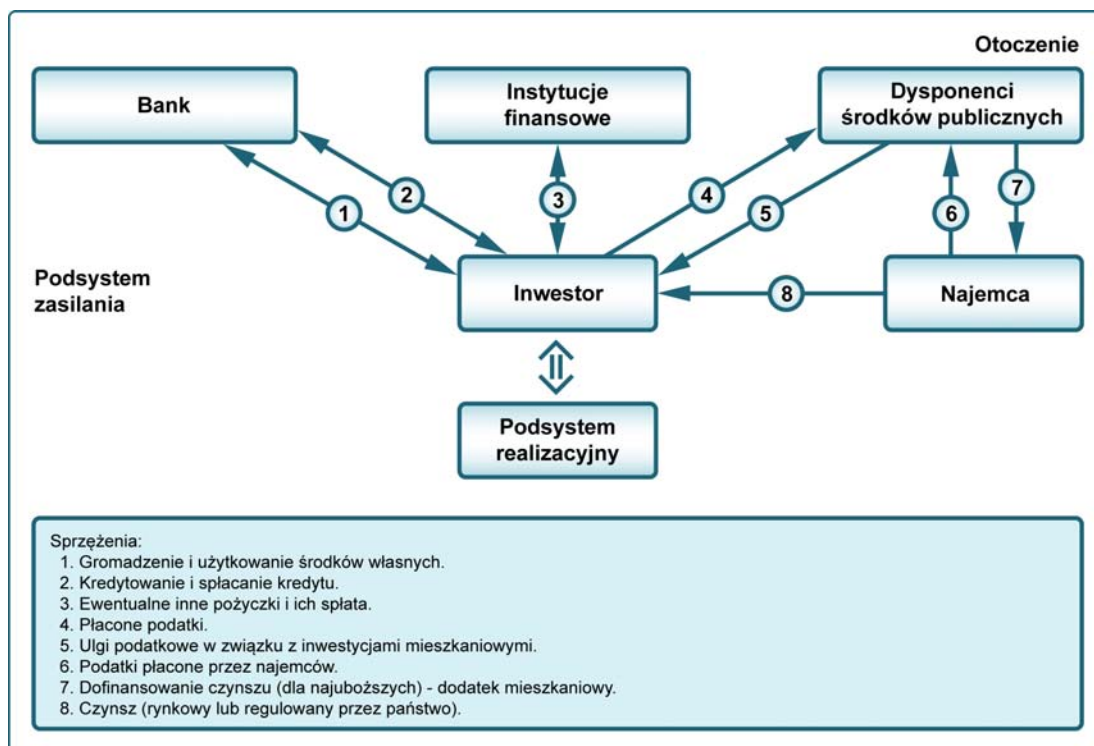
1. Na własne potrzeby – model przedstawiony na rysunku nr 12 jest wynikiem najstarszego sposobu zaspakajania potrzeby poprzez wytworzenie nieruchomości przez jej przyszłego użytkownika. Punktem wyjścia w tym modelu są relacje inwestora z bankiem mające charakter bezpośredni, które najczęściej dotyczą:
  - gromadzenia środków poprzez oszczędzanie, a dodatkowo budowanie reputacji klienta,
  - uzyskania premii gwarancyjnej,
  - uzyskania kredytu hipotecznego.



**Rysunek 11.** Model inwestowania na potrzeby własne.

**Źródło:** Bryx M. , „Finansowanie inwestycji mieszkaniowych.” Warszawa 2001, str. 40.

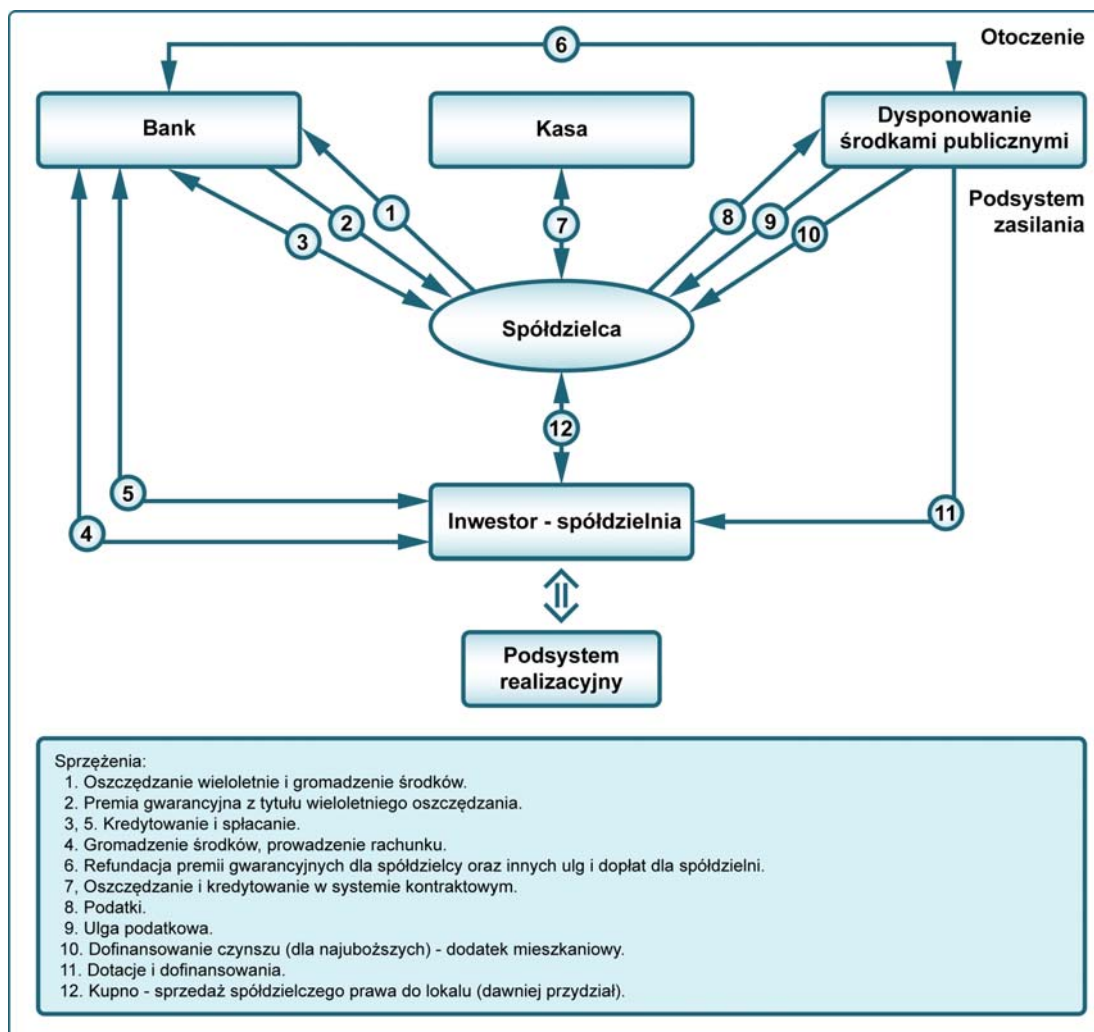
2. Na wynajem – obecnie zdominowany przez drobnych inwestorów, którzy oddają do użytkowania własne nieruchomości osobom trzecim, bardzo często finansując tym spłatę zaciągniętych zobowiązań. W modelu tym występuje najemca lokalu mieszalnego, którego umowa najmu może stanowić dodatkowe zabezpieczenie spłaty zaciągniętego zobowiązania inwestora poprzez cesję. Dodatkowo najemca może być odbiorcą środków od dysponentów środków publicznych, np. system dodatków mieszkaniowych.



**Rysunek 12.** Model inwestowania na wynajem

**Źródło:** Bryx M., „Finansowanie inwestycji mieszkaniowych.” Warszawa 2001 str. 41.

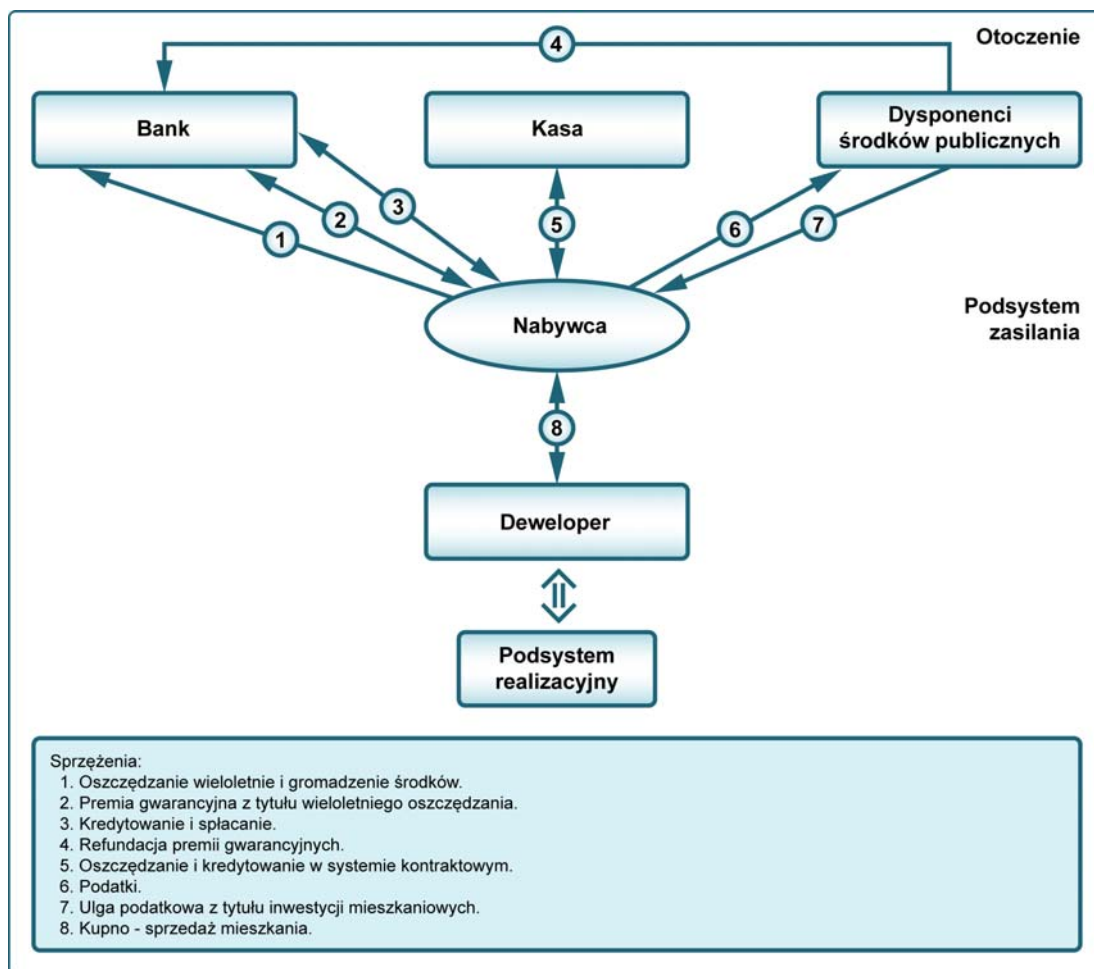
3. Model spółdzielczy – w przeszłości główny sposób dostarczania nieruchomości mieszkalnych na rynku pierwotnym. Obecnie tracący na znaczeniu, ze względu na regulacje prawne zbliżony do modelu developerskiego. Nabywca, jakim jest spółdzielca, jest powiązany z punktu widzenia realizacji procesu z inwestorem – spółdzielnią, od której kupuje gotowy produkt. Dodatkowo w tym modelu jako podmiot realizujący inwestycje spółdzielnia reprezentująca nabywców – spółdzielców posiada własne relacje z bankiem i dysponentami środków publicznych. W odniesieniu do relacji z bankiem spółdzielnia zaciągają kredyt. Różnica w stosunku do modelu developerskiego tkwi w możliwościach zaciągnięcia kredytu na preferencyjnych warunkach ze względu na przywileje, jakie posiadały spółdzielnie mieszkaniowe. Dodatkowo może ona otrzymywać także bezpośrednie wsparcie od dysponentów środków publicznych, np. sprzedaż gruntów po preferencyjnych cenach. Należy jednak zauważyć, że obecnie spółdzielnie budują coraz częściej dla anonimowych nabywców i tracą swoje przywileje, co zbliża ten sposób budowy do modelu developerskiego.



**Rysunek 13.** Model spółdzielczy

**Źródło:** Bryx M., „Finansowanie inwestycji mieszkaniowych.” Warszawa 2001 str. 42.

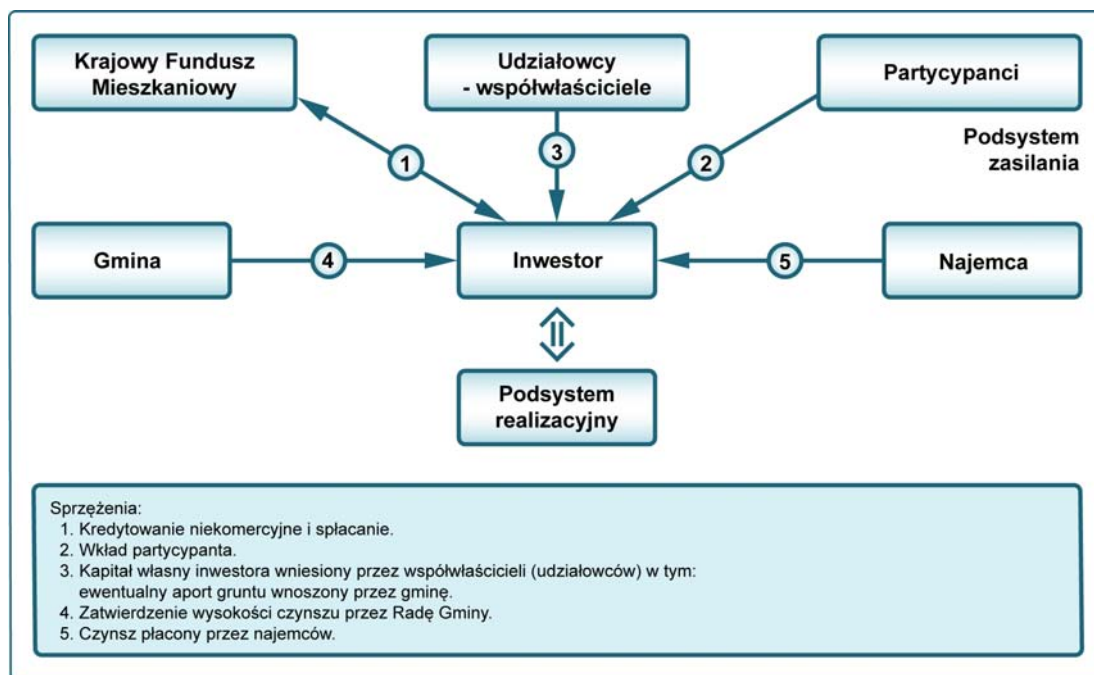
4. Model developerski – obecnie najbardziej popularny system dostarczania nieruchomości mieszkaniowych w budynkach wielorodzinnych na rynek. Podobnie jak w przypadku spółdzielni mieszkaniowej nabywca nie uczestniczy w systemie realizacyjnym. Całością procesu wytwarzania zajmuje się developer. Nabywca kupuje od inwestora gotowy produkt, a więc głównym powiązaniem między developerem a klientem jest umowa kupna - sprzedaży. Coraz częściej developer uczestniczy również w sposobie finansowania zakupu nieruchomości mieszkalnej, poprzez kontakty z bankiem, który udziela kredytu mieszkaniowego pod zabezpieczenie hipoteki.



**Rysunek 14.** Model developerski.

**Źródło:** Bryx M., „Finansowanie inwestycji mieszkaniowych.” Warszawa 2001 str. 43.

5. Model Towarzystwa Budownictwa Mieszkaniowego - TBS-owski – jest dość specyficznym rozwiązaniem ze względu na prawo do najmu, a nie zakupu nieruchomości, jak błędnie rozumują osoby korzystające z nieruchomości mieszkalnych. Ze względu na powszechne utożsamianie partycypacji z zakupem nieruchomości obecnie przygotowana jest zmiana ustawowa, która będzie umożliwiała wykup mieszkania. Model ten opierał się jeszcze do niedawna głównie na Krajowym Funduszu Mieszkaniowym( z dniem 31 maja 2009 r. zlikwidowanym) udzielającym kredytów niekomercyjnych na warunkach wyraźnie korzystniejszych od rynkowych. Elementem koniecznym jest wniesienie przez inwestora co najmniej 30 % nakładów inwestycyjnych. Jest to realizowane przez wkład własny TBS -u lub pozyskanie środków od tzw. partycypantów. Wkładem własnym poza finansowym może być np. grunt pod budowę.

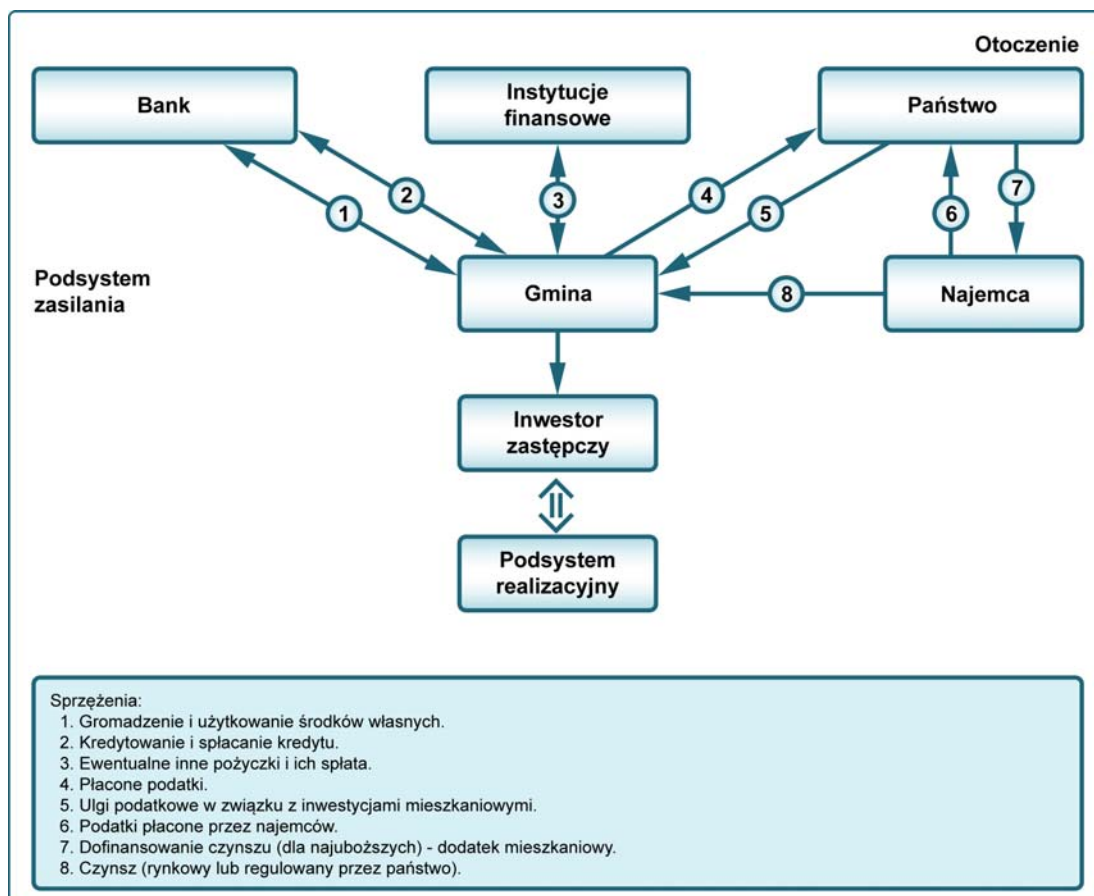


**Rysunek 15.** Model TBS-owski.

**Źródło:** Bryx M. „Finansowanie inwestycji mieszkaniowych”, Warszawa 2001, str. 44.

Dodatkowo ze względu na istotę pozyskiwania środków można wyróżnić:

6. Model gminny – polegający na partnerstwie publiczno-prywatnym. Model zakłada wspólny projekt inwestycyjny dwóch podmiotów – inwestorów. Pierwszy z nich to gmina, która najczęściej wnosi aportem nieruchomością gruntową niezabudowaną i przygotowuje stosowne jej przekształcenia na cele mieszkalne, drugi inwestor to najczęściej przedsiębiorstwa budowlane lub developerzy przygotowujący projekt budowlany i inwestycyjny oraz obsługujący proces budowlany. Realizacją przedsięwzięcia zajmuje się partner prywatny lub inwestor zastępczy. System finansowania jest niezależny dla partnerów.



**Rysunek 16.** Model gminny.

**Źródło:** opracowanie własne.

Wszystkie modele charakteryzują się zasadniczymi różnicami w zakresie otoczenia, które w istocie jest kształtowane przez sposób finansowania inwestycji, oraz podsystem zasilania, gdzie występują w zasadzie te same podmioty, to jednak nie tylko intensywność relacji, ale same regulacje są zmienne. Natomiast podsystem realizacyjny dla wszystkich modeli okazał się, zadaniem autora, identyczny, niezależnie od tego, kto jest inwestorem mieszkaniowym. Podobnie jak w przypadku strony podaźowej, taki i strony popytowej nie należy rozumieć literalnie. Mając na myśli odbiorców, potocznie rozumiemy ich jako nabywców nieruchomości. Jest to założenie błędne u swojej podstawy, gdyż de facto odbiorcy kupują prawa do nieruchomości. Prawa te pozwalają na użytkowanie nieruchomości. Możemy wyróżnić trzy podstawowe rodzaje praw użytkowania nieruchomości:

1. Własność – w znaczeniu prawnym podstawowa forma władania dobrami. Występuje jako własność w znaczeniu konstytucyjnym, gdy obejmuje własność i inne prawa majątkowe, oraz w znaczeniu prawa cywilnego jako prawo pozwalające na władanie, pobieranie pożytków i rozporządzanie rzeczą w

granicach wyznaczonych przez ustawę, zasady współzycia społecznego i społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa. We współczesnym prawie polskim własność stanowi jednolitą kategorię, niezależnie od tego, czy jej przedmiotem są środki produkcji czy inne rzeczy. Nabycie własności może powstać wskutek zawartej umowy kupna-sprzedaży, darowizny, zamiany; poprzez przejście własności z poprzednika na następcę prawnego wskutek dziedziczenia lub zasiedzenie, zawłaszczenie rzeczy niczyjej, wywłaszczenie<sup>43</sup>.

2. Najem - należy podzielić na tzw. najem okazjonalny i pozostałe przypadki najmu. Najem regulują przepisy Kodeksu Cywilnego w skrócie K.C. oraz ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu Cywilnego – w skrócie u.o.p.l. W razie oddania do używania lokalu, z którego właściciel przejściowo nie korzysta w całości lub w części w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, przepisów u.o.p.l. nie stosuje się, z wyjątkiem artykułów ustawy opisujących możliwości wypowiedzenia umowy przez wynajmującego; ustawa ogranicza prawa właściciela stanowiąc, że jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w ustawie. Wypowiedzenie powinno być pod rygorem nieważności, dokonane na piśmie oraz określać przyczynę wypowiedzenia. Ustawa o ochronie praw lokatorów definiuje pojęcie lokalu, stanowiąc że jest to lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych. Ustawa definiuje publiczny zasób mieszkaniowy jako lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych. Umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszka-

---

<sup>43</sup> Zob. „Encyklopedia wiedzy o nieruchomościach”, Europejski Instytut Nieruchomości, Warszawa-Kraków, 2008.

niowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu socjalnego lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony. Ustawa określa prawa i obowiązki wynajmującego i najemcy. Nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokator pomimo pisemnego upomnienia nadal używa lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z jego przeznaczeniem lub zaniedbuje obowiązki, dopuszczając do powstania szkód, lub niszczy urządzenia przeznaczone do wspólnego korzystania przez mieszkańców albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali, lub jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności, lub wynajął, podnajął albo oddał do bezpłatnego używania lokal lub jego część bez wymaganej pisemnej zgody właściciela. Osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie, które odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od lokatora odszkodowania uzupełniającego<sup>44</sup>.

3. Użyczenie - umowa realna do zawarcia której niezbędne jest obok złożenia oświadczenia woli stron umowy także wydanie rzeczy. Polega na bezpłatnym używaniu rzeczy dowolnego rodzaju, lub jej części, przez oznaczony lub nieoznaczony czas. Stronami umowy użyczenia są komodant – użyczający oraz komodatoriusz – biorący. Dający rzecz w użyczenie nie musi być właścicielem rzeczy, wystarczy że jest posiadaczem samoistnym lub zależnym, a nawet dzierżycielem. Komodatoriusz może rzecz zwrócić w każdym czasie, niezależnie od tego czy termin zwrotu został oznaczony umową czy też nie. Śmierć komodanta nie powoduje ustania stosunku użyczenia. Użyczenie natomiast kończy się z chwilą śmierci komodatoriusza<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> Tamże.

4. Samoposiadanie, rozumiane jako ochrona posesoryjna - przysługuje każdemu posiadaczowi. Opiera się na stanie faktycznym i polega na tym, że przeciwko każdemu, kto samowolnie naruszył posiadanie, jak również przeciwko temu, na czyją korzyść naruszenie nastąpiło, przysługuje posiadaczowi roszczenie o przywrócenie stanu poprzedniego i zaniechanie naruszeń<sup>46</sup>. Na rynku nieruchomości przejawia się to wejściem w posiadanie mieszkania nie zasiedlonego.

Prawo własności dostarczane jest przez wszystkie omówione powyżej modele wytwarzania zasobu mieszkaniowego za wyjątkiem budowy na wynajem i modelu TBS. Obecnie najem stanowiący pochodną niewykorzystywanego prawa własności na potrzeby własne. Jest rozwijany głównie w modelu na wynajem oraz modelu TBS.

Nieruchomości mieszkaniowe można pogrupować w następujące zasoby:

- 1/ domy jednorodzinne,
- 2/ domy w zabudowie szeregowej,
- 3/ nieruchomości publiczne – gminy, WAM, Agencja nieruchomości rolnych,
- 4/ budynki wielorodzinne
  - zabudowa wielorodzinna w systemie spółdzielczym
  - zabudowa wielorodzinna w systemie wspólnot mieszkaniowych dużych,
  - zabudowa wielorodzinna w systemie wspólnot mieszkaniowych małych,
  - zabudowa wielorodzinna w systemie najmu,
  - zabudowa wielorodzinna w systemie TBS,
  - apartamentowce.

Na rynku nieruchomości występują 3 główne kategorie uczestników:

- strona podaźowa - właściciele nieruchomości i developerzy,
- strona popytowa - potencjalni nabywcy i najemcy,
- strona obsługująca obrót nieruchomościami – nieruchomości, notariusze, geodeci, rzeczoznawcy majątkowi, rejestry ksiąg wieczystych i ewidencji gruntów i budynków, pośrednicy w obrocie nieruchomościami.

---

<sup>46</sup> Tamże.

Przedstawiona charakterystyka wskazuje na wagę poszczególnych podmiotów uczestniczących w kształtowaniu rynku nieruchomości oraz ich miejsce. Dokonana analiza pozwala stwierdzić, że o miejscu i wadze danego uczestnika rynku nieruchomości mieszalnych decyduje zastosowany model produkcji nieruchomości niezależnie jednak od modelu, główne podmioty powtarzają się. Wykorzystanie nieruchomości bazuje na dwóch podstawowych prawach do nich, tj. własności i najmie. Prawa te są przedmiotem wymiany pomiędzy stroną popytową i podaźową. Wymiana praw zachodzi przy współdziałaniu szeregu podmiotów obsługujących rynek nieruchomości.

### 2.3. Ekonomiczna płaszczyzna gospodarowania nieruchomościami mieszkaniowymi

Absurdy ekonomiczne z czasów gospodarki nakazowo – rozdzielczej obecnie zniknęły, a rynek nieruchomości i budownictwo mieszkaniowe kieruje się obecnie względami ekonomicznymi zgodnie z wymogami wolnego rynku. Stąd szczególną rolę w kształtowaniu się rynku mieszkaniowego w Polsce zaczynają odgrywać czynniki ekonomiczne takie jak: poziom zamożności społeczeństwa, stan zatrudnienia i bezrobocia, poziom inflacji: wysokość stopy procentowej, która w znacznym stopniu oddziałuje na oprocentowanie kredytu, poziom cen na rynku nieruchomości oraz dochodowość nieruchomości na tle dochodowości innych lokat zdeponowanych na innych rachunkach<sup>47</sup>.

Pierwszy z czynników, czyli poziom zamożności społeczeństwa, określony jest w rzeczywistości gospodarczej przez wskaźnik PKB na jednego mieszkańca. W wyniku fundamentalnych przemian społeczno- gospodarczych wskaźnik ten w okresie transformacji systemowej w Polsce znacznie wzrósł. I tak według Międzynarodowego Funduszu Walutowego do 2007 roku różnice w poziomie rozwoju gospodarczego Polski zdecydowanie zmniejszyły się zarówno w relacji do krajów 15 Unii Europejskiej, jak i krajów będących w procesie transformacji<sup>48</sup>. PKB na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej w Polsce stanowił w 1989 roku 38% przeciętnego poziomu w krajach Unii Europejskiej a obecnie stanowi prawie 50% średniej dla tej grupy krajów. Oznacza to odrobienie dystansu o ponad 11 punktów procentowych między rokiem 1989 a 2007. Mimo tak znacznego postępu poziom PKB per capita w Polsce oscyluje obecnie na poziomie 13500 euro i należy w dalszym ciągu do najniższych w 27 krajach Unii Europejskiej, kształtując się znacznie poniżej średniej unijnej – 24 700 euro<sup>49</sup>.

Rosnąca zamożność społeczeństwa ma istotne znaczenie dla kształtowania się rynku nieruchomości, jako że wzrost dobrobytu, polepszająca się kondycja gospodarstw domowych i bogacące się rodziny zgłaszają popyt na mieszkania, wpływają na dynamikę rynku nieruchomości i kształtują nowe wartości nieruchomości.

---

<sup>47</sup> Kucharska, -Stasiak E., „Nieruchomość w gospodarce rynkowej”, PWN, Warszawa 2006, s.130. oraz Bryx M., „Wprowadzenie do zarządzania nieruchomością”, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2006, s.34.

<sup>48</sup> Weresa M., „Polska. Raport o konkurencyjności 2008. Konkurencyjność sektora usług, Instytut gospodarki światowej”, SGH w Warszawie, Warszawa 2008, s.17 – 18.

<sup>49</sup> Tamże s.19.

Innym czynnikiem, który determinuje rynek nieruchomości jest to zmniejszenie bezrobocia i wzrost liczby pracujących w gospodarce. Stan ten wpływa niewątpliwie na wzrost wynagrodzeń, który z kolei powoduje wzrost popytu na nieruchomości a w szczególności na pomieszczenia mieszkalne, jako że każdy człowiek w miarę zaspokajania coraz to wyższych potrzeb dąży do posiadania pewnej zabudowanej przestrzeni, czyli mieszkania<sup>50</sup>. Ten wzrost potrzeb mieszkaniowych następnie prowadzi do rozwoju budownictwa, spadku bezrobocia i wzrostu gospodarczego.

Kolejnym czynnikiem ekonomicznym wpływającym na rynek nieruchomości, w tym na rynek mieszkaniowy, jest poziom inflacji, który działa dwukierunkowo. Z jednej strony niska inflacja sprzyja niewątpliwie rozwojowi m.in. dlatego, że maleje oprocentowanie kredytów mieszkaniowych. Zjawisko to można było zaobserwować w Polsce od początku okresu transformacji, a w szczególności w latach 2002 – 2007, w których wskaźnik inflacji kształtował się odpowiednio w 2002 na poziomie 1,9%, w roku 2003 – 0,8%, 2004r. – 3,5%, w 2005r. – 2,1%, w 2006r. – 1,0% i w 2007r. – 2,5%<sup>51</sup>. Sytuacja niskiej inflacji jest korzystna dla rynku nieruchomości, gdyż umożliwia lepszą dostępność do kredytu inwestycyjnego, a w konsekwencji prowadzi do rozwoju gospodarki.

Z drugiej strony na rynku mieszkaniowym mamy do czynienia ze zjawiskiem odwrotnym, czyli wysoką inflacją, która również może nakręcać koniunkturę na nieruchomości, w tym mieszkania, jako że zakup tych dóbr może stanowić długoterminową lokatę kapitału, chroniąc zasoby kapitałowe przed utratą wartości.

Poziom oszczędności to następny czynnik ekonomiczny determinujący rynek nieruchomości. Jak podkreśla M. Bryx „inwestycje rzeczowe są uzależnione od zasobu oszczędności w gospodarce, który rzutuje również za cenę pieniądza, a więc wysokość oprocentowania kredytów; wzrost oszczędności sprzyja nowym inwestycjom rzeczowym, a więc zwiększeniu podaży nieruchomości. Szczególnie liczy się system oszczędzania wieloletniego. W tym zakresie nasz kraj ma jeszcze wiele do zrobienia, jako że więcej niż połowa Polaków w ogóle nie oszczędza<sup>52</sup>.

Ważnym czynnikiem ekonomicznym gospodarowania nieruchomościami mieszkaniowymi jest stopień otwartości rynku. Wraz z wejściem Polski do Unii Europej-

---

<sup>50</sup> Bryx M. „Wprowadzenie do zarządzania nieruchomością”, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2006, s. 35.

<sup>51</sup> [http://www.stat.gov.pl/gus/45\\_1638\\_PKLPRINT.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/45_1638_PKLPRINT.htm)

<sup>52</sup> Bryxa M. op. cit., s.34 oraz Wrześniak M., Połowa Polaków nie oszczędza, „Rzeczpospolita” z 22 – 23 listopada 2008.

skiej z dniem 1 maja 2004 roku, rynek ten stał się bardziej atrakcyjny z uwagi na fakt, że popyt na nieruchomości, w szczególności mieszkaniowe kreowany jest obecnie nie tylko przez podmioty krajowe, ale również przez cudzoziemców, którzy zaczęli traktować nieruchomości jako inwestycje długoterminowe.

W rynkowej koncepcji finansowania mieszkania każdy obywatel powinien we własnym zakresie zadbać o własne mieszkanie a ponieważ, nie każdy potrafi to zrobić, z uwagi na poziom dochodów, nakłady na budownictwo mieszkaniowe ze środków publicznych, występujące w budżecie państwa, traktowane są jako wydatek. Tymczasem budownictwo mieszkaniowe na szczeblu makroekonomicznym powinno stanowić źródło dochodów budżetowych. Środki publiczne przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe, poza rozwiązaniem ważnych problemów społecznych i ograniczaniem patologii społecznych, przynoszą realne wpływy do budżetu państwa, przewyższające wydatki ponad dwukrotnie (podatki od osób prawnych i fizycznych, VAT, ZUS itp.)<sup>53</sup>.

W warunkach wysokiego bezrobocia, ożywienie budownictwa mieszkaniowego (środkami publicznymi i innymi instrumentami finansowymi) staje się źródłem masowego powstawania najtańszych miejsc pracy. Budownictwo jest bowiem relatywnie jednym z najmniej kapitałochłonnych działów gospodarki. Ponadto budownictwo mieszkaniowe jest jedynym działem gospodarki, w którym wzrost zatrudnienia o jednego pracownika przy budowie mieszkania, powoduje wzrost zatrudnienia o 2-3 osoby w przemyśle pracujących na rzecz budownictwa i wyposażenia mieszkań<sup>54</sup>.

Rynek nieruchomości jest ściśle związany z gospodarką każdego państwa. Sytuacja gospodarcza danego regionu, w kraju decyduje o sytuacji na rynku nieruchomości. Z drugiej strony rynek nieruchomości mieszkaniowych wpływa w sposób pośredni jak i bezpośredni na rozwój gospodarczy państwa i poszczególnych regionów. Można uznać że obydwa te stwierdzenia są prawdą. Uświadomienie tego faktu jest fundamentalnym założeniem rozwoju społeczno –gospodarczego każdej gospodarki. Nieruchomości stanowią wartość wyrażaną przy pomocy różnych kryteriów ilościowych jak i jakościowych.

---

<sup>53</sup> Korecki W., Rydzyk W., Kałkowski L., "Związki budownictwa mieszkaniowego z gospodarką narodową", IGM, Warszawa 1994 s. 29.

<sup>54</sup> Konkurencyjność sektora budowlanego w krajach EU, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, COM(97), 1997.

Kryteria jakościowe są opisywane przez dyscypliny naukowe np. w zakresie prawa, socjologii, psychologii oraz etyki. Natomiast kryteria ilościowe dotyczą zjawisk zachodzących na gruncie ekonomii.

Niezależnie od podejścia ilościowego czy jakościowego można zaobserwować pewne wspólne cechy wartości, takie jak:

- subiektywizm – rzeczy nie mają w sobie wartości, tylko my im je nadajemy,
- względność – wartość ma zawsze charakter względny, co oznacza że nie ma wartości absolutnej; wartość dobra określa się w odniesieniu od innych dóbr; dobra same w sobie nie mają wartości, tylko my im je nadajemy, oceniając ich użyteczność na tle innych dóbr; wartość dobra jest wyrażona ilościowo wartością innych dóbr,
- dynamiczność – wartość nie jest stała w czasie, podlega zmianom; nie ma stałej zmiennej wartości; zmieniają się wartości subiektywne, zmianie musi zatem ulec wartość obiektywna<sup>55</sup>.

Dla zrealizowania celów wyznaczonych niniejszym w rozdziale, istotne jest dokonanie klasyfikacji wartości w ujęciu ekonomicznym. Jednym z czynników produkcji, według klasyków, jest kapitał, który ma ważne znaczenie w generowaniu zysku.

Zgodnie z historycznym znaczeniem termin kapitał oznacza, że nieruchomości stanowi nie tylko element fizyczny w postaci zasobów gruntów i budynków, ale również źródło bogactwa.

Postrzeganie nieruchomości mieszkaniowych zależy od stopnia rozwoju poszczególnych rynków. Sektor nieruchomości mieszkaniowych odgrywający w sektorze nieruchomości rynkowych kluczową rolę ze względu na wielkość (70-80% wartości majątku nieruchomości) oraz wielostronny charakter powiązań z gospodarką, silnie reaguje na zmiany stopy procentowej zarówno w krótkim, jak też długim okresie. W konsekwencji zmiany te przenoszą się na całą gospodarkę wpływając zarówno na agregaty makroekonomiczne takie, jak oszczędności, konsumpcja, inwestycje, globalny popyt, jak również na sektor finansowy oraz lokalne rynki.

Jakkolwiek zależności te zmieniają się w czasie oraz są silnie zróżnicowane w państwach narodowych to jednak można mówić o nich bardziej ogólnie. Szczególnie w ostatnich latach mamy do czynienia z szeregiem nowych i niepokojących zjawisk,

---

<sup>55</sup> Kucharska-Stasiak E., „Nieruchomość w gospodarce rynkowej”, PWN, Warszawa 2006, s. 117.

zwłaszcza dotyczących sektora bankowego. Aktywa hipoteczne osiągają poziom 30-40% aktywów bankowych i ponad 100% PKB, stając się istotnym elementem wpływającym na bezpieczeństwo systemu bankowego. Ich udział może być zróżnicowany w zależności od poziomu rozwoju, realizowanej polityki mieszkaniowej i systemu finansowania nieruchomości. W konsekwencji kredyt hipoteczny jest podstawą popytu na tym rynku, a zadłużenie zasobu może przekraczać 30-40% jego wartości. W efekcie, stopa procentowa staje się istotnym czynnikiem kształtującym cenę mieszkania i koniunkturę w sektorze, a uwzględniając skalę sektora i zadłużenia, w istotnym zakresie w całej gospodarce.

Badania prowadzone w ostatnich latach inspirowane wydarzeniami na rynku amerykańskim oraz tendencjami do synchronizacji cykli nieruchomościowych w skali globalnej, pokazały też inną, istotną zależność makroekonomiczną działającą odwrotnie do opisaną. Nierównowaga powodowana zbyt niskimi stopami procentowymi w gospodarce i nadmiernym popytem przepływa kanałem kredytowym na rynki nieruchomościowe i poprzez ekspansję kredytów powoduje szybki wzrost cen nieruchomości. W podobnym kierunku oddziałują też innowacje produktowe, zwłaszcza kredytowe zwiększające dostępność kredytów za cenę wzrostu ryzyka<sup>56</sup>. Zakres i skala oddziaływań jest nie tylko bardzo silnie uwarunkowana rozwiązaniami lokalnymi, ale też ulega zmianom w czasie. Kanały transmisji polityki monetarnej mają w znacznej mierze charakter specyficzny dla konkretnych rynków i są przedmiotem wielu badań<sup>57</sup>. Wskazuje się następujące mechanizmy wpływania sfery działalności jako najbardziej typowe:

1. Poprzez stopę procentową na ceny nieruchomości i tym samym na koniunkturę w sektorze (poprzez rozmiary budownictwa i inwestycji modernizacyjnych).
2. Poprzez stopę procentową na koszt kredytu i jego dostępność dla gospodarstw domowych oraz przedsiębiorców i w konsekwencji na popyt na przestrzeń.
3. Poprzez stopę procentową na koszty obsługi istniejącego zadłużenia i związany z tym popyt konsumpcyjny.

---

<sup>56</sup> Ahrend R., Cournede B., Price R., "Monetary policy, market excesses and financial Turmoil", Economic Department working paper No 597, OECD, marzec 2008

<sup>57</sup> Aoki K., Proudman J., Vlieghe G., "House prices, consumption and monetary policy financial accelerator approach", Bank of England, working paper no.169, 2002.

4. Poprzez ceny nieruchomości na efekt majątkowy gospodarstw domowych i tym samym na ich skłonność do konsumpcji, a w konsekwencji na koniunkturę w całej gospodarce,
5. Poprzez cenę nieruchomości na wartość zastawu i związane z tym możliwości finansowania konsumpcji kredytem zaciąganym pod zastaw rosnącej wartości (tzw. wyciąganie kapitału z nieruchomości).
6. Poprzez stopę procentową na bezpieczeństwo sektora bankowego i politykę kredytową banków, a tym samym na sektor i gospodarkę<sup>58</sup>.

Kanały 1 i 2 oddziałują bezpośrednio na wybrany sektor, podczas gdy kanały 3, 4, 5 i 6 na całą gospodarkę i pośrednio też na sektor mieszkaniowy. Przedmiotem dalszych rozważań będą zatem kanały 1 i 2.

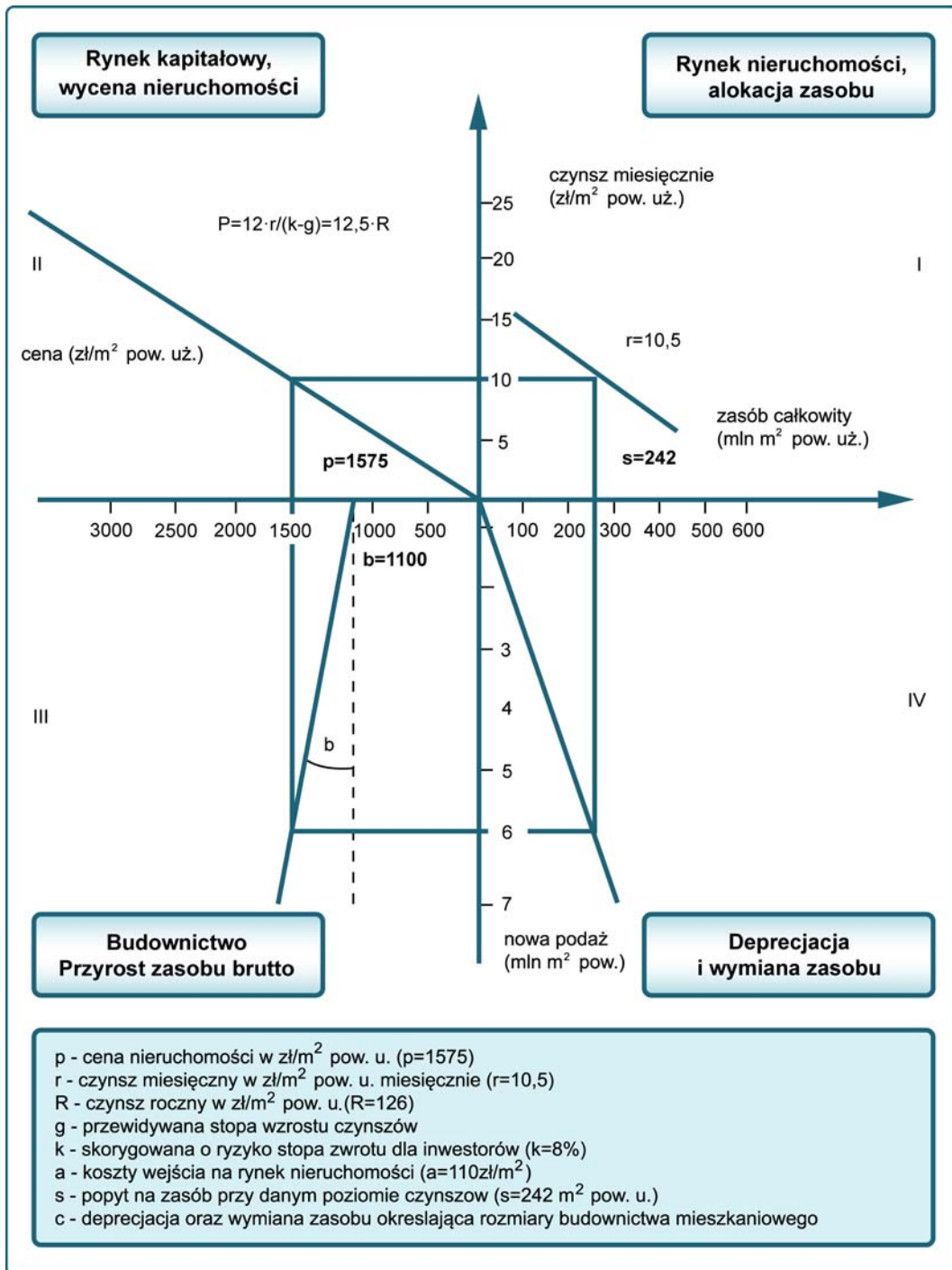
Analiza działalności kanału pierwszego pozwala stwierdzić, że w klasycznym modelu rynku nieruchomości zarówno mieszkaniowych, jak też komercyjnych co pokazano na rysunku nr 18, stawka najmu przestrzeni rozumiana jako opłata za strumień usług jest funkcją jej określonej historycznie podaży oraz popytu. Wartość zasobu nieruchomości określa zatem stopa procentowa w gospodarce. Zwykle, ze względu na trwałość i długowieczność inwestycji nieruchomościowych, jak też niską ich płynność rynkową, stosuje się długookresowe stopy z rynku obligacji skarbowych, skorygowane o premię za ryzyko. Popyt na rynku nieruchomości komercyjnych ma charakter pochodny i jest związany z popytem na dobra i usługi na innych rynkach, co jest w znacznej mierze funkcją koniunktury gospodarczej. Popyt na rynku mieszkaniowym jest znacznie bardziej złożony i zależny od czynników fundamentalnych dla tego rynku (potrzeby mieszkaniowe będące funkcją dochodów i zmian demograficznych oraz dostępność kredytów), polityki państwa (bezpośrednie subsydia oraz regulacje kształtujące poziom ryzyka w sektorze oraz wpływające na koszty i dochody podmiotów gospodarczych) oraz spekulacji związanej z oczekiwaniami dalszych wzrostów cen.

Podstawowymi problemami tego rynku jest krótkookresowa zmienność popytu zestawiona ze sztywną podażą, niską płynnością nieruchomości oraz brakiem kompleksowości polityki mieszkaniowej, która zwykle oddziałując w wybranych wycinkach i na wybrane podmioty często jest sprzeczna wewnętrznie. Podstawowe czynniki fundamentalne kreujące popyt i podaż na tym rynku prezentuje tabela nr 5.

---

<sup>58</sup> "ECB: Structural factors in the UE housing markets", marzec 2003.

W modelu podstawowym zakłada się, że spadek stóp procentowych wywołuje wzrost cen nieruchomości i boom w budownictwie (nachylona krzywa podaży, koszty wejścia to koszty terenu), natomiast ich wzrost, zjawiska odwrotne. Boom w budownictwie ze względu na niską kapitałochłonność stosowanych technik produkcji, (co najmniej 60% kosztów to koszty siły roboczej) poprzez efekt mnożnikowy oddziałuje na globalny popyt konsumpcyjny i w konsekwencji na koniunkturę w gospodarce.



**Rysunek 17.** Model rynku nieruchomości.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie Renard B., „Real estate market In Hon Kong, The University of Hong Kong”, Hong Kong 1997.

**Tabela 5.** Rynek mieszkaniowy-podstawowe czynniki kształtujące popyt i podaż.

<b>Czynniki kształtujące popyt mieszkaniowy</b>	<b>Czynniki kształtujące podaż mieszkań</b>
<b>Dochody</b> - dochody własne - transfery - kredyty	<b>Istniejący zasób</b>
	<b>Remonty modernizacje</b>
	<b>Ubytki, zmiany przeznaczenia</b>
	<b>Budownictwo mieszkaniowe</b>
<b>Ceny</b> - czynsze - ceny mieszkań - stopy procentowe	- ceny - koszty - tereny - regulacje
<b>Preferencje</b> - model konsumpcji - poziom zaspokojenia potrzeb <ul style="list-style-type: none"> <li>● sytuacja mieszkaniowa</li> <li>● migracje zewnętrzne</li> <li>● migracje wewnętrzne</li> <li>● czynniki demograficzne                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ przyrost naturalny</li> <li>○ przyrost gospodarstw domowych</li> </ul> </li> </ul>	

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie Brzeski W., Cichoń D. „Rynek nieruchomości. Zarządzanie i Pośrednictwo. Kompendium” EIN Kraków-Warszawa, 2008.

Rzeczywisty mechanizm transmisji zmiany stóp procentowych na kształtowanie się wartości mieszkań zależy od poziomu rozwoju rynku i związanej z tym świadomości ekonomicznej. W przypadku mieszkań na wynajem mechanizm jest oczywisty, jednak w przypadku mieszkań własnościowych jego działanie będzie uzależnione od tego, czy istnieje dobrze rozwinięty system kredytów mieszkaniowych oraz konkurencyjny segment mieszkań na wynajem, jak również przepływy pomiędzy tym segmentem a segmentem mieszkań własnościowych, wyrównujący ceny i czynsze. Dopiero spełnienie tych warunków powoduje nie tylko przepływy wyrównujące pomiędzy zasobami, ale też to, że konsumenci zaczynają kalkulować w kategoriach kosztu alternatywnego. Jednak nawet w krajach, gdzie istnieje płynny i konkurencyjny rynek mieszkań na wynajem, wzajemna relacja pomiędzy tymi segmentami sektora nie jest tak prosta, jak w ujęciu modelowym. Oznacza to, że siła oddziaływania tego kanału wymaga indywidualnych badań.

W Polsce w latach 90-tych omawiany mechanizm oddziaływania stóp procentowych nie działał. Obecnie działa w ograniczonym zakresie powodując, że czynsze w znacznej części miast rosną wolniej w relacji do cen mieszkań własnościowych. Może to też oznaczać, że popyt fundamentalny nie jest na tych rynkach zbyt duży, a

znaczną część zakupów mieszkań własnościowych dokonano kierując się motywem przyszłego wzrostu wartości.

Długookresową reakcją na zmiany stóp procentowych są powolne dostosowania po stronie podaży. Przy spadku stóp procentowych i wzroście cen rozmiary budownictwa rosną, powodując przyrost zasobu i spadek cen, aż do momentu osiągnięcia poziomu długookresowych kosztów produkcji. Równowaga jest więc osiągana przy wyższym poziomie zasobu. Przy wzroście stóp dostosowania następują poprzez deprecjacje zasobu, a równowaga długookresowa jest osiągana przy niższym poziomie zasobu. W rzeczywistości zmiany stóp procentowych następują szybciej niż dostosowania podaży i dominują dostosowania krótkookresowe. Międzynarodowe badania wskazują że, długookresowa równowaga na rynku w warunkach elastycznej podaży i przy rozwiniętym systemie kredytowym pojawia się, gdy cena przeciętnego mieszkania kształtuje się na poziomie około 3,5-4 krotności rocznych dochodów przeciętnego gospodarstwa domowego.

Drugi z poddanych analizie kanał kredytowy działa niezależnie od stopnia rozwoju rynku. Kredyt długookresowy o relatywnie niskim oprocentowaniu jest, ze względu na kapitałochłonność, trwałość i długowieczność mieszkania, podstawą popytu na tym rynku. Brak finansowania tego rodzaju oznacza istotne ograniczenie popytu, gdyż gospodarstwa domowe finansują zakup i budowę mieszkań z transferów rodzinnych oraz z bieżących oszczędności (kilkunastoletni cykl budowy domów jednorodzinnych). Generalnie dostępność kredytu jest funkcją następujących zmiennych:

- poziomu dochodów gospodarstw domowych,
- poziomu nominalnych i realnych stóp procentowych,
- ryzyka sektorowego, norm ostrożnościowych i polityki kredytowej banków,
- stosowanych instrumentów kredytowych, co ma związek z zagadnieniem przedstawionym w poprzednim punkcie.

Długi okres zapadalności kredytów hipotecznych powoduje, że ich dostępność jest szczególnie silnie uzależniona od poziomu realnych i nominalnych stóp procentowych. Wprowadzie jako środek na ograniczenia dostępności tych kredytów, związany z inflacją można stosować indeksację (pojedynczą lub podwójną), która powoduje jednak ogólny wzrost ryzyka i jest zatem rzadko stosowana. Nie ma natomiast z tego

punktu widzenia znaczenia, czy stosowane są instrumenty o stałych czy zmiennych stopach procentowych. Spadek stóp procentowych powoduje wzrost dostępności kredytu przy danym dochodzie i regulacjach bankowych, a w konsekwencji wzrost popytu. Sztywna krótkookresowo podaź powoduje, że wzrost ten przekłada się na wzrost cen. W realnej gospodarce procesy te są bardziej złożone i zróżnicowane. Rosnące ceny mieszkań powodują, że banki chętniej i na lepszych warunkach udzielają kredytów zabezpieczonych hipotecznie, jako mniej ryzykownych. Dopóki wzrost cen jest proporcjonalny do spadku stóp procentowych, dostępność kredytowa mieszkań nie ulega zmianie, a często nawet wzrasta, gdy jako skutek ożywienia zaczynają rosnać dochody. Jednocześnie banki, pod wpływem konkurencji i optymizmu obniżają marże, wymogi ostrożnościowe, jak też wprowadzają innowacyjne, korzystniejsze dla klientów produkty. Mechanizm ten oddziałuje również wtedy, gdy dostępność w wyniku wzrostu cen zaczyna spadać, pod warunkiem dostępności kredytu. Podstawą popytu stają się wtedy przewidywane dochody ze wzrostu wartości nieruchomości i zaczyna działać mechanizm opierający się na spekulacji a nie czynnikach fundamentalnych. Opisuje on lepiej działanie rynku w krótkim i średnim okresie (gdy są bariery po stronie podaźowej), przy rozwiniętym systemie kredytowym i działaniach spekulacyjnych. Przykładowo, w Polsce zdolność kredytowa gospodarstw domowych kwalifikujących się do kredytów hipotecznych wynosi około 412 miliardów złotych, przy założeniu przestrzegania konserwatywnych standardów bankowych, przy całkowitym zadłużeniu na poziomie w roku 2007 około 116 mld złotych (ponad 141 mld zł na koniec lipca 2008 r.), i jego przyroście ponad 39 mld złotych. Przy sztywnej krótkookresowo podaży oznacza to, że ceny mieszkań będą kształtowały się na takim poziomie, na jakim konsumenci przewidują, że będą się kształtowały. Wzrost stóp procentowych działa ograniczająco na popyt poprzez spadek zdolności kredytowej oraz wzrost kosztu mieszkania kupowanego na kredyt. Ponieważ jednak zdolność kredytowa konsumentów znacząco przekracza podaź, popyt może nie ulec redukcji zwłaszcza, gdy rynek przewiduje dalsze wzrosty cen. Mechanizm dostosowania długookresowego jest analogiczny jak w wypadku kanału czynszów imputowanych.

## **2.4. Prawna płaszczyzna gospodarowania nieruchomościami mieszkalnymi**

Problematyka gospodarowania nieruchomościami mieszkalnymi została przeanalizowana z punktu widzenia uwarunkowań historycznych, jakie miały miejsce w Polsce od 20-lecia międzywojennego przez lata 90-te XX wieku i od transformacji gospodarczej w roku 1989 do chwili obecnej.

W pierwszym okresie po 1918r. zaistniała potrzeba konstrukcji nowych, rodzimych aktów prawnych, obowiązujących na całym terenie Rzeczypospolitej Polskiej. W obszarze dotyczącym mieszkalnictwa przepisy prawne znajdowały się przede wszystkim w Kodeksie zobowiązań z 27 października 1933r. - w Tytule VIII Najem i dzierżawa, a także w Rozporządzeniu Prezydenta RP z dnia 24 października 1934r. o własności lokali.

Ze względu na trudną, również wówczas, sytuację mieszkaniową istniała potrzeba sformułowania prawnej ochrony lokatorów, czego dokonała Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924r. o ochronie lokatorów, która regulowała m.in. wysokość stawek czynszowych. Ustawa ta została jednak szczęśliwie znowelizowana w 1935r. uwalniając czynsze i tym samym umożliwiając rozwój nowego budownictwa mieszkaniowego. Szczególną zasługę w finansowym wsparciu nowego budownictwa mieszkaniowego należy przypisać utworzonemu w 1924r. przez premiera i ministra skarbu Władysława Grabskiego Bankowi Gospodarstwa Krajowego, w którym funkcjonował Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, a także ruchowi spółdzielczemu, który miał swoje przepisy prawne, a mianowicie w Ustawie z 29 października 1920r. o spółdzielniach.

Zmiana ustroju państwa dokonana po II Wojnie Światowej spowodowała w sferze mieszkalnictwa diametralnie inną politykę władz, polegającą głównie na wprowadzeniu systemu nakazowo-rozdzielczego, gdzie większość regulacji była podejmowana w formie decyzji administracyjnych, np. o przydzielaniu lokali. Zjawiskiem charakterystycznym dla okresu powojennego było pojawienie się przepisów, które wychodząc poza ramy ochrony lokatorów pozbawiły właściciela prawa wynajmowania lokali znajdujących się w należącym do niego budynku, a nawet – możliwości korzystania z takiego lokalu w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Przepisy prawne dotyczące mieszkalnictwa miały początkowo formę dekretów, m.in:

- Dekret PKWN z 7 września 1944r. o komisjach mieszkaniowych który przewidywał nieważność umów zawieranych poza Komisją,
- Dekret z dnia 21 grudnia 1945r. o publicznej gospodarce lokalami czy Dekret z dnia 28 lipca 1948r. o najmie lokali. Począwszy od 1959r. regulacje prawne sfery mieszkaniowej były ujęte w ustawie z dnia 30 stycznia 1959r.- Prawo lokalowe, a od 1974r. w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974r.- Prawo lokalowe (tekst jednolity Dz.U. z 1987r.Nr 30,poz.165 z późn.zm.).

Przepisy te obowiązywały jeszcze po kolejnej transformacji ustrojowej, aż do 1994 r., kiedy zostały zastąpione Ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (tekst jednolity Dz.U. z 1998r. Nr 120, poz.787 z późn.zm.).

Reformę sektora mieszkaniowego w Polsce przeprowadzoną po transformacji społeczno-gospodarczej można podzielić na dwie fazy. W pierwszej fazie, która dotyczy początku lat 90., dokonano zasadniczych zmian o charakterze ustrojowym. Ustawą z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych uchylono nałożone na banki obowiązki dotyczące zapewnienia przywilejów i preferencji w zakresie dostępu do kredytów, ich oprocentowania oraz warunków spłaty. Mocą ustawy z 10 maja 1990 r. o samorządzie terytorialnym przeprowadzono komunalizację części mienia państwowego, w tym zasobów mieszkań czynszowych będących własnością Skarbu Państwa. Ustawa z 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadziła podatkowe instrumenty stymulowania inwestycji w budownictwie mieszkaniowym (ulgi budowlane i remontowe). W świetle ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w szerokim zakresie umożliwiono sprzedaż po cenach rynkowych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gmin. Ustawa z 4 października 1991r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 – 1995 umożliwiła sukcesywną likwidację tak zwanych „zamrażarek” grupujących kandydatów do spółdzielni mieszkaniowych, stwarzając także możliwości nabywania przez nich, na preferencyjnych warunkach, nieruchomości publicznych z przeznaczeniem pod przyszłą zabudowę mieszkaniową.

Druga faza reformy sektora mieszkaniowego, którą przeprowadzono w połowie lat 90., była już skoncentrowana ściśle na procesie inwestycyjnym w budownictwie, gospodarowaniu istniejącym zasobem mieszkaniowym oraz tworzeniu warunków do

jego rozwoju. W latach 1994 – 1997 przyjęto szereg ustaw, z których zdecydowana większość funkcjonuje do dziś, są to mianowicie:

- Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, która przywróciła i ujednoliciła zasady odrębnej własności mieszkań i współwłasności nieruchomości, przewidywała pokrywanie pełnych kosztów utrzymania nieruchomości oraz udział w dochodach z nieruchomości wspólnej stosownie do udziału we współwłasności, jak również wprowadziła wspólnotę mieszkaniową z mocy prawa.
- Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, dzięki której najem stał się domeną prawa cywilnego i zlikwidowano ustalane centralnie czynsze urzędowe, wprowadzono zaś zasadę, że ustalane przez gminy czynsze regulowane stosowane są tylko w przypadkach określonych ustawą. Ustawa ta nałożyła również istotne zadania na gminy, jak np. zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty komunalnej oraz wypłatę dodatków mieszkaniowych.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zmianie ustawy – Prawo spółdzielcze oraz niektórych innych ustaw, dzięki której nastąpiło uznanie własności spółdzielczej za własność prywatną, zaś spółdzielnie uzyskały prawo budowy mieszkań na wynajem. Jednocześnie nowe rozwiązania dopuściły możliwość uzyskiwania mieszkań przez osoby prawne i umożliwiły osobom fizycznym posiadanie więcej niż jednego mieszkania własnościowego.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, która racjonalizowała procedury decyzyjne w procesie wyznaczania terenów pod budownictwo mieszkaniowe.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, dzięki której usprawniono i ujednolicono procedury postępowania w procesie inwestycyjno-budowlanym, ograniczono samowole budowlane oraz stworzono warunki do podnoszenia standardów w budownictwie.
- Ustawa z 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe, która dała możliwość przekazania budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe gminom lub spółdzielniom mieszkaniowym.

- Ustawa z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych, która była próbą kompleksowej ustawowej regulacji kwestii pomocy państwa w spłacie tzw. „starych” kredytów mieszkaniowych, poprzez wprowadzenie normatywu spłaty kredytu oraz stworzenie systemu zachęt do szybszej spłaty kredytu.
- Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, która dała podstawy organizacyjne działalności kas mieszkaniowych oraz społecznego budownictwa czynszowego w formule Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz powołała do życia Krajowy Fundusz Mieszkaniowy.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, która poza kompleksowym uregulowaniem spraw związanych z władaniem i obrotem nieruchomościami zawiera wiele korzystnych rozwiązań w zakresie możliwości pozyskiwania i udostępniania przez gminy nieruchomości na cele mieszkaniowe.

Wszystkie wymienione wyżej działania w obszarze legislacyjnym stworzyły niezbędne podstawy dla rozwoju sektora mieszkaniowego. Były one jednak wprowadzane w różnym czasie i często doraźnie, bez głębszej analizy ich roli i znaczenia w całokształcie polityki mieszkaniowej. Część z nich nie może już skutecznie oddziaływać w dzisiejszym otoczeniu, część zaś zasługuje w pełni na kontynuację. Prawie wszystkie wymagają mniejszych lub większych korekt. Aby stworzyć więc spójną i dającą podwaliny pod perspektywiczną, na miarę XXI wieku politykę mieszkaniową państwa - legislację w sferze mieszkalnictwa – trzeba niezbędnie skorygować o obowiązujące aktualnie akty prawne oraz opracować również takie, które uwzględniając możliwości wsparcia przez środki unijne dadzą podstawy do działań zmierzających do racjonalnego ukształtowania gospodarki mieszkaniowej w Polsce.

Następny okres badań, dotyczących zmian w zarządzaniu nieruchomościami mieszkaniowymi, rozpoczął się od czasu zaistnienia transformacji gospodarczej i trwa do chwili obecnej. Właśnie te aktualnie wprowadzone i obowiązujące akty prawne zostaną w tym miejscu przeanalizowane. Należy wyszczególnić następujące ustawy, rozpoczynając od Ustawy Zasadniczej:

- Konstytucja RP uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997r. ( Dziennik Ustaw Nr 78 poz. 483 z dnia 16 lipca 1997r )

Podstawowe tezy polityki mieszkaniowej państwa zostały sformułowane w art.75 ust.1 Konstytucji R.P., który brzmi: „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałającą bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”, ust.2 art.75 stwierdza iż „ochronę praw lokatorów określa ustawa”. Nadto Konstytucja zawiera także ważne dla mieszkalnictwa zapisy, które po raz pierwszy w okresie powojennym chronią własność. Są to art. 21 i 64 w świetle zapisów których m.in. stwierdza się iż: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a także iż własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej i że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności”.

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. – Kodeks cywilny ( Dz.U. z 1964r Nr 16, poz.93 z późn.zm.).

Kodeks cywilny jest podstawowym aktem prawnym regulującym stosunki cywilnoprawne oraz prawa rządzące obrotem gospodarczym. Dla problematyki związanej z mieszkalnictwem istotne są zawarte w nim zapisy dotyczące funkcjonowania osób fizycznych i prawnych, zdolności prawnej, pojęcia mienia i czynności prawnych, własności i innych praw rzeczowych, a przede wszystkim problematyki dotyczącej zobowiązań, w tym konstrukcji umów m.in. najmu czy dzierżawy. Reguluje on także problematykę dziedziczenia.

Ze względu na to, iż Kodeks cywilny coraz gorzej przystaje do współczesnego obrotu gospodarczego, istnieje potrzeba głębokich zmian w jego zapisach. Nad nową treścią Kodeksu pracuje już intensywnie Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego pod przewodnictwem prof. Zbigniewa Radwańskiego. Nowy kodeks może objąć prawo rodzinne i opiekuńcze, prawo spółek handlowych, odrębną własność lokali i spółdzielcze prawo do lokalu, umowy konsumenckie, hipotekę i księgi wieczyste, prawo wekslowe i czekowe, umowy bankowe, zastaw, przepisy międzyczasowe i prawo pracy. Największe zmiany mogą dotknąć (zdaniem członków komisji) między innymi unormowań dotyczących wspólnot mieszkaniowych i zarządu nieruchomością wspólną.

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2001r Nr 71, poz.733 z późn.zm.). Formalnym powodem konstrukcji tej ustawy był zapis punktu drugiego artykułu 75 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego formalnego zobowiązania powodem merytorycznym jej uchwalenia była konieczność uregulowania zasad i form ochrony praw lokatorów oraz zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Przewidziane w tej ustawie unormowanie ochrony praw lokatorów zostało oparte na prawidłowych założeniach, ale niektóre przepisy dotyczące różnych kwestii szczegółowych były ewidentnie nietrafne i od początku obowiązywania wywoływały uzasadnioną krytykę. W wyniku kolejnych nowelizacji oraz w rezultacie licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego skorygowano niektóre z jej zapisów, ale także wprowadzono przepisy wątpliwe tak pod względem treści, jak i zgodności z zasadami poprawnej legislacji, a przede wszystkim – wprowadzające nieuzasadnione odstępstwa od podstawowych założeń, na których powinna być oparta regulacja ochrony praw lokatorów. W efekcie unormowania przyjęte w przepisach tej ustawy w ich obecnie obowiązującym kształcie przestały mieć charakter powszechny (dotyczą tylko części lokatorów), a przy tym są niejednoznaczne, nieprzejrzyste i niespójne. Składają się na nie także przepisy zbędne, powtarzające to, co powiedziano w innych przepisach albo co z nich w niewątpliwy sposób wynika.

Nie wydaje się też trafne połączenie w jednej ustawie problematyki ochrony praw lokatorów i problematyki prawnych form używania lokali mieszkalnych należących do jednostek samorządu terytorialnego i do innych podmiotów publicznych. Stan prawny byłby jaśniejszy, gdyby całokształt problematyki najmu lokali w publicznych zasobach mieszkaniowych był uregulowany w jednej ustawie, stanowiącej *lex specialis* w stosunku do Kodeksu cywilnego, obejmującego z kolei ogół przepisów o najmie, zaś ochrona praw lokatorów i inne zagadnienia, które wymagają jednolitej regulacji niezależnie od tego, na tle jakiego stosunku prawnego dotyczącego lokalu mieszkalnego mogą powstać w odrębnej ustawie<sup>59</sup>.

- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 2006r Nr 251 poz. 1844 oraz z 2009r Nr 39, poz.309).

---

<sup>59</sup>Zob. A. Mączyński „Reformowanie i deformowanie ochrony praw lokatorów”

Ustawa ta określa zasady udzielania z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych.

Na mocy tej ustawy istnieje możliwość udzielenia finansowego wsparcia gminom, związkom międzygminnym albo organizacjom pożytku publicznego na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia polegającego na budowie czy rozbudowie budynku lub zmianie sposobu użytkowania budynku czy jego remoncie, a także na kupnie lokali mieszkalnych czy budynków, w wyniku których to działań powstaną lokale socjalne, noclegownie lub domy dla bezdomnych. W zależności od typu działań wysokość finansowego wsparcia nie może przekroczyć od 30% do 50% kosztów przedsięwzięcia. Warunkiem uruchomienia finansowego wsparcia jest zaangażowanie środków własnych inwestora w wysokości co najmniej 30% przewidywanych kosztów przedsięwzięcia. Po upływie 5 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia dopuszcza się zmianę przeznaczenia lokali socjalnych lub mieszkań chronionych na lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Szczegółowy tryb składania wniosków o finansowe wsparcie określa Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009r. (Dz.U. Nr 120, poz.1001).

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001r. Nr 71 poz. 734 z późn.zm.).

System dodatków mieszkaniowych został wprowadzony ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, dla ochrony najemców o niskich dochodach w związku z wprowadzoną reformą czynszów. Ulokowanie problematyki związanej z opieką społeczną z problematyką cywilno-prawną dotyczącą najmu lokali okazało się nietrafne, wskutek czego doszło do opracowania oddzielnej ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Dodatki mieszkaniowe są dofinansowaniem do wydatków mieszkaniowych wypłacanym przez gminę jej najbiedniejszym mieszkańcom. Przyznanie tej pomocy materialnej zależy przede wszystkim od miesięcznych dochodów mieszkańca gminy oraz od powierzchni zajmowanego przez niego lokalu. Pomoc ta przyznawana jest zawsze na sześć miesięcy i wypłacana z budżetu gminy. Decyzję o przyznaniu dodatku mieszkaniowego wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, który ma na nią jedynie miesiąc od dnia złożenia wniosku w tej sprawie.

Zgodnie z zapisami ustawy uprawnienia do dodatków mieszkaniowych przysługują osobom spełniającym równocześnie trzy następujące kryteria:

- posiadają tytuł prawny do zajmowanego mieszkania lub oczekują na przysługujący im lokal zamienny bądź socjalny,
- średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego, nie przekracza 175% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% w gospodarstwie wieloosobowym,
- zajmowany lokal mieszkalny nie jest za duży w stosunku do liczby osób tzn. jeżeli powierzchnia użytkowa zajmowanego lokalu nie przekracza powierzchni normatywnej o więcej niż 30%, albo 50% pod warunkiem, że udział powierzchni pokoi i kuchni w powierzchni użytkowej tego lokalu nie przekracza 60%.

Normatywna powierzchnia użytkowa lokalu w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego nie może przekraczać dla:

1 osoby – 35m<sup>2</sup>,

2 osób – 40m<sup>2</sup>,

3 osób – 45m<sup>2</sup>,

4 osób – 55m<sup>2</sup>,

5 osób – 65m<sup>2</sup>,

6 osób – 70m<sup>2</sup>, a na każdą następną osobę zwiększa się o 5m<sup>2</sup>.

Szczegółowe procedury wdrażania tej ustawy określone są w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2001r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (Dz.U. Nr 156 poz.1817 ze zm.).

- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali

(Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz.903 z późn.zm.)

Ustawa ta określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz sposób zarządu nieruchomością wspólną.

Ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości, tworzy wspólnotę mieszkaniową. Wspólnota czyli Condominium znana jest w Europie od kilkuset lat. W XIV w. wprowadzano je głównie w warownych miastach, gdzie szczególnym problemem w budowie lokali mieszkalnych była szczupłość terenów. Rozwój tej formy własności budynków nastąpił w Europie na przełomie XIX i XX wieku. Wówczas także powstały nowoczesne, cywilno-prawne regulacje dotyczące sposobów ich funkcjonowania i metod zarządzania.

W Polsce pierwszym aktem prawnym regulującym problematykę wspólnot mieszkaniowych było Rozporządzenie Prezydenta RP z 24 października 1934r. o własności lokali. Głównym jego pomysłodawcą i autorem zapisów prawnych był prof. Jerzy Ignatowicz. W okresie powojennym, w warunkach gospodarki nakazowo-rozdzielczej instytucja wspólnot straciła na znaczeniu. Dopiero intensywny wzrost sprzedaży mieszkań, szczególnie Skarbu Państwa i gminy, w latach 90. ub. wieku, spowodował konieczność szukania nowych rozwiązań prawnych dla funkcjonowania budynków, w których właściciele było często kilkudziesięciu. W 1994 r. w ramach tak zwanego Nowego Ładu Mieszkaniowego Sejm uchwalił w dniu 24 czerwca ustawę o własności lokali, której również głównym promotorem i autorem zapisów legislacyjnych był prof. Ignatowicz. Ten nowoczesny akt prawny, w warunkach transformacji ustrojowej w naszym kraju, w sytuacji wdrażania nowych rozwiązań rynkowych i związanych z tym nowych regulacji prawnych, był aktem trudnym do wdrażania i realizacji, tym bardziej, iż nie zakładał opracowania jakichkolwiek przepisów wykonawczych. Stąd jego dwie obszerne nowelizacje w 1997 i 2000 roku, mające na celu ułatwienie praktycznego stosowania zapisów ustawy.

Wspólnota mieszkaniowa powstaje z mocy samego prawa. Nie jest do tego potrzebna ani wola jej zawiązania – jak to ma miejsce np. w przypadku spółdzielni, spółki czy stowarzyszenia – ani jakiegokolwiek działania ukierunkowane wyłącznie na jej utworzenie. Zawsze mamy z nią do czynienia tam, gdzie pojawia się co najmniej dwóch właścicieli lokali w budynku składającym się z więcej niż jednej takiej wydzielonej nieruchomości. Można więc powiedzieć, że wspólnota mieszkaniowa to produkt uboczny wyodrębniania własności lokali, czyli dzielenia jednej nieruchomości budynkowej na wiele nieruchomości lokalowych. Warto też pamiętać, że choć się jej nie zakłada, to jej członkowie, czyli ogół właścicieli, których lokale wchodzi w skład określonej nieruchomości, muszą dopełnić kilku obowiązków związanych z jej powstaniem i przyszłym funkcjonowaniem. Powinności te przeważnie różnią się w małych i dużych wspólnotach (ich rozróżnienie wynika z liczby lokali mieszczących się w budynku – do siedmiu i powyżej siedmiu). Wyjątek stanowią wspólnoty wyłaniające się ze spółdzielni mieszkaniowych. Rządzą się bowiem nieco odmiennymi zasadami.

- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz.U. z2003r. Nr 188, poz.1848 z późn.zm.).

Prawo spółdzielcze definiuje spółdzielnie jako dobrowolne zrzeszenie nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą.

Podstawą prawną działalności spółdzielni jest Prawo spółdzielcze, inne ustawy (np. ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych) oraz zarejestrowany statut.

Art.3 Prawa spółdzielczego stwierdza jednoznacznie, iż majątek spółdzielni jest prywatną własnością jej członków, a zatem chronią go stosowne zapisy Konstytucji RP.

Ustawa określa co powinien zawierać statut spółdzielni, jaki jest tryb zakładania i rejestrowania spółdzielni, jakie są prawa i obowiązki członków, jakie są organy spółdzielni oraz jak powinna funkcjonować gospodarka spółdzielni i jak powinna być prowadzona lustracja spółdzielni. Ustawa określa także sposób łączenia się spółdzielni, jej podziału, likwidacji i upadłości. Znajdują się w niej także zapisy dotyczące związków spółdzielczych i Krajowej Rady Spółdzielczej oraz Krajowego Samorządu Spółdzielczego i wreszcie przepisy karne w stosunku do członków organów spółdzielni działających na jej szkodę. Prawo spółdzielcze ma charakter prawa ogólnego dla różnego typu spółdzielni – produkcji rolnej, kółek rolniczych, spółdzielni pracy a także spółdzielni mieszkaniowych.

- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (t.j. Dz.U. z 2003r. Nr 119, poz.1116 z późn.zm.).

Uchwalenie tej ustawy odzwierciedlało przekonanie, że ostatecznie ustawodawstwo spółdzielcze powinno się składać z ustawy podstawowej, mającej zastosowanie do wszystkich spółdzielni i mającej charakter „konstytucji spółdzielczej” oraz z kilku ustaw zawierających przepisy szczególne, dotyczące różnych rodzajów spółdzielni. Zakładano, że spółdzielnie mieszkaniowe w istotny sposób różnią się od innych spółdzielni. Powstają w innym celu, nie po to, by prowadzić działalność gospodarczą w interesie członków, lecz po to, by zaspokajać ich potrzeby mieszkaniowe. Także majątek spółdzielni mieszkaniowych służy przede wszystkim zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, a nie działalności gospodarczej. Członkowie spółdzielni mieszkaniowych ponoszą inne obciążenia niż członkowie pozostałych spółdzielni, wpłacają nie występujące w innych spółdzielniach wkłady budowlane i mieszkaniowe oraz łączą ich ze spółdzielnią mieszkaniową inny typ stosunków niż w spółdzielniach powstałych w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Z tych względów

uznano, że spółdzielnie mieszkaniowe „zasługują” na odrębną ustawę, która poświęcona będzie właśnie kwestiom, które w innych typach spółdzielni nie występują.

Takie założenie było równoznaczne z przyjęciem, że nowa ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych nie będzie regulowała tego, co wspólne dla wszystkich spółdzielni, a więc np. tego, czym w ogóle jest spółdzielnia, jak się ją zakłada i rejestruje, jakie są podstawowe prawa i obowiązki członków, jakie są i jak działają organa spółdzielni, jak wyglądają w spółdzielni mechanizmy kontrolne i postępowanie wewnątrzspółdzielcze, jak się spółdzielnię likwiduje, dzieli itp. Takie kwestie miała bowiem regulować ustawa o charakterze ogólnym.

Uchwalenie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych miało stworzyć stabilny stan prawny dla funkcjonowania tych spółdzielni. Ten zamysł nie został jednak zrealizowany, skoro ustawa ta była już wielokrotnie nowelizowana, a przede wszystkim ustawą z dnia 14 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, w której w istotny sposób znowelizowano obowiązujące dotychczas przepisy. Niezależnie od zmian ustawowych wskazać należy, iż przepisy tej ustawy były także kwestionowane w siedmiu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego.

W konsekwencji stosowanie przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przysparza w praktyce wiele kłopotu. Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 lipca 2007 r. wyróżniała trzy podstawowe tytuły prawne do spółdzielczych lokali mieszkalnych, tj. spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu i prawo odrębnej własności lokalu. Powołaną nowelą z 2007 r. ustawodawca wprowadził zakaz ustanawiania spółdzielczych własnościowych praw do lokali oraz praw do miejsc postojowych położonych w budynkach wybudowanych na gruncie, do którego spółdzielnia przysługuje prawo własności lub użytkowania wieczystego. Ustawą tą wprowadzono także dalsze bardzo istotne zmiany dotyczące sposobu i trybu przekształceń spółdzielczych praw do lokali w ich odrębną własność oraz prowadzenia ewidencji wpływów i wydatków na fundusz remontowy jak i sposobu gospodarowania tym funduszem. Dodano także przepisy regulujące szczególne prawa członków spółdzielni mieszkaniowych.

Rozwój budownictwa mieszkaniowego zależy niewątpliwie m.in. od wyboru właściwej formy prawnej określającej sposób dysponowania zasobami mieszkaniowymi. Dotychczas przeważał najem i spółdzielcze tytuły prawne do korzystania z lokalu. Jak widać z opisanej wyżej regulacji prawnej funkcjonowania spółdzielczości

mieszkaniowej w Polsce – konstrukcja aktualnych przepisów budzi wiele zastrzeżeń, a zatem trzeba mieć nadzieję, że prace sejmowe nad nową redakcją ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przyniosą oczekiwany efekt.

- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 1995 r Nr 133, poz. 654 z późn.zm.).

Ustawa ta określa zasady gromadzenia oszczędności i udzielania kredytów kontraktowych na cele mieszkaniowe oraz zasady tworzenia i funkcjonowania inwestorów społecznego budownictwa czynszowego, działających w formule „non profit” – Towarzystw Budownictwa Mieszkaniowego, a także zasady preferencyjnego kredytowania ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego umieszczonego w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Ustawa ta, kilkakrotnie nowelizowana, umożliwia również gminom zaciąganie preferencyjnego kredytu na infrastrukturę techniczną towarzyszącą budownictwu mieszkaniowemu. Wprowadza ona możliwość stosowania złagodzonych form zabezpieczenia kredytu, udzielanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, ustala określenie kosztów inwestycji kredytowanych ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na bardzo preferencyjnych warunkach. Jest to kredyt długi, tani i wysoki. Jego spłata może być rozłożona na 30 lat, a jego stopa efektywna oprocentowania wynosi 0,5 stopy redyskonta weksli NBP. Można go uzyskać na sfinansowanie 70% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjnego.

Celami praktycznymi ustawy w kontekście problemów społecznych związanych z zaspakajaniem potrzeb mieszkaniowych są:

- zapewnienie zróżnicowania form własności budownictwa mieszkaniowego, czyli zwiększenie dostępności do mieszkań,
- umożliwienie mobilności ludzi w związku ze zmianami rynku pracy – przemieszczania się ludzi do miejscowości w których znajdują pracę.

Obecnie funkcjonuje już w Polsce 382 TBS-ów, które wybudowały 84 620 mieszkań, przy finansowym wsparciu Krajowego Funduszu Mieszkaniowego na łączną kwotę 6 644 mln.zł.

Społeczne budownictwo czynszowe realizowane przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego jest skierowane do ludzi, którzy nie mają tyle pieniędzy, by kupić mieszkanie na wolnym rynku i mają za małe dochody, by stać się klientem banków hipotecznych. Przepisem wykonawczym do ustawy jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i

pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków. ( Dz.U. z 2007 r. Nr 212, poz. 1556). Aktualnie Ministerstwo Infrastruktury planuje uchylić ustawę o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego dotyczącą TBS-ów i zastąpić ją nową, która m.in. umożliwi najemcom mieszkań ich wykup, a także zlikwiduje ustawowe ograniczenie wysokości czynszu.

- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych, niektórych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych oraz niektórych mieszkań będących własnością Skarbu Państwa (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 z późn. zm.).

Celem tej ustawy było stworzenie możliwości najemcom do nabywania prawa własności niektórych mieszkań stanowiących własność Skarbu Państwa oraz tzw. mieszkań zakładowych na preferencyjnych warunkach, przy zastosowaniu wysokich bonifikat, nawet do 95% wartości lokalu.

- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz.U. z 2005 r. Nr 157, poz. 1315).

Mocą tej ustawy dokonano zmian w kilku ustawach, które mają na celu ujednoczenie zasad nabywania lokali przez ich najemców.

Zmiany dotyczą niżej wymienionych ustaw:

- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. Nr 157, poz.1315),
- ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948),
- ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o zasadach zbywania mieszkań będących własnością przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 24 z późn.zm.).

Zadaniem tych aktów prawnych jest unormowanie i jednolicenie sposobu wykupu mieszkań przez dotychczasowych najemców w różnych zasobach mieszkaniowych, na preferencyjnych zasadach. Określają one warunki dokonania wyceny lokalu, korygując cenę o wskaźnik wynikający z okresu zamieszkiwania.

Dokonana analiza przepisów prawnych, na których opiera się gospodarka nieruchomościami, wskazuje, że przepisy te ulegały zmianom wynikającym z ustroju społeczno- gospodarczego. Oznacza to, że jest to dziedzina rynku nieruchomości najbardziej podatna na zmiany nierynkowe. Należy zauważyć, że w efekcie potrzeby

mieszkaniowe są realizowane, jednak przy niejednokrotnym naruszeniu przepisów. Brak spójności przepisów utrudnia gospodarowanie nieruchomościami, a ich mnogość i częste zmiany komplikują i podnoszą koszty nowych inwestycji.

## 2.5. Społeczna płaszczyzna gospodarowania nieruchomościami mieszkaniowymi

Społeczny obraz mieszkalnictwa w Polsce jest utożsamiany z mieszkaniem dla najuboższych – lokalami socjalnymi lub niżej demograficznym. Taki stan rzeczy powoduje, że w Polsce poświęca się zbyt mało uwagi na inne procesy społeczne zachodzące na rynku nieruchomości równie istotne, bo dotyczą one innych grup społecznych, a niejednokrotnie są nieodwracalne.

Społeczna płaszczyzna gospodarowania zasobem mieszkaniowym została wyrażona przede wszystkim w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie w art. 75 ust 1, odczytujemy zobowiązanie władz publicznych do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Zapisy zawarte w konstytucji zostały skonkretyzowane w kolejnych aktach prawnych. Do pierwszych z nich należy ustawa o samorządzie gminnym, gdzie zostało to zapisane w art. 7: „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy ( ...) gminnego budownictwa mieszkaniowego”. Kolejnym aktem prawnym wskazującym gminę jest ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego stwierdzająca w art. 4:

- „1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.
2. Gmina na zasadach i w przypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.
3. Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminny lub w inny sposób.
4. Gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na zadania, o których mowa w ust. 1 i 2.”

Potwierdzenie właściwego kierunku polityki społecznej państwa w zacytowanych rozwiązaniach prawnych znajduje odzwierciedlenie w postanowieniach przyjętych przez Polskę w umowach międzynarodowych:

1. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w art. 25.1 potwierdza się prawo każdego człowieka do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne. Oddziaływanie deklaracji choć nie bezpośrednie, bo nie jest aktem wiążącym, spowodowało uregulowanie i rozwiązanie kwestii mieszkaniowej w wielu krajach.
2. Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturowych – w którym potwierdzono prawo każdego człowieka do odpowiedniego poziomu życia rozumianego jako zapewnienie odpowiedniego wyżywienia, odziania i mieszkania, jak również prawo do stałej poprawy warunków egzystencji.
3. Europejska Karta Społeczna – stosunkowo niedawno ratyfikowany dokument który po raz kolejny przypomina władzy państwa o konieczności podjęcia działań w celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny rozumianych jako popieranie ekonomiczne, prawne i społeczne ochrony życia rodzinnego poprzez m.in. zachęcanie do budowy mieszkań dostosowanych do potrzeb rodziny.
4. Międzynarodowa Konwencja Praw Dziecka – również wskazuje na konieczność podejmowania odpowiednich środków, jakimi dysponuje państwo, aby pomóc rodzinom, a osobom mającym na utrzymaniu dziecko poprzez wsparcie materialne i programy pomocowe, w szczególności w zakresie wyżywienia, odzieży i mieszkania.
5. Deklaracja Habitat II, w której Polska zobowiązała się 14 lat temu do pełnej i postępującej realizacji prawa do odpowiedniego mieszkania zgodnie z postanowieniami dokumentów międzynarodowych oraz do zapewnienia równego dostępu do tanich i odpowiednich mieszkań wszystkim obywatelom i ich rodzinom „Będziemy działać w kierunku podaży dostępnych cenowo obiektów mieszkalnych”.

Powołane powyżej umowy międzynarodowe, pomimo że ratyfikowane przez Polskę nie spowodowały jednak istotnego oddziaływania na politykę mieszkaniową, a co za tym idzie poprawy warunków bytowych społeczeństwa.

Podkreślając jednoznaczną bezsprzeczną krytykę takiego stanu rzeczy, można jednak zauważyć ważną zaletę, już wcześniej wspomnianą. Brak przyjęcia polityki mieszkaniowej i brak odpowiedniego zasobu w postaci około 4 000 000 mieszkań,

paradoksalnie pozwala Polsce przyjąć w zakresie polityki społecznej rozwoju rynku nieruchomości założenia oparte na zrównoważonym rozwoju.

W 2000 roku powołany został Krajowy Sekretariat Habitat. Celem jego jest analizowanie zmian w gospodarce przestrzennej i mieszkalnictwie w aspekcie realizacji przyjętych zobowiązań, do których należy zapis: „Nasze miasta muszą być miejscami, gdzie istoty ludzkie wiodą życie w godności, zdrowiu i bezpieczeństwie, szczęściu i nadziei”<sup>60</sup>. W aspekcie społecznym dotrzymanie zobowiązań zrównoważonego rozwoju w mieszkalnictwie łączy się coraz częściej z trudnymi sprawami społecznymi i ma na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, które jest wynikiem między innymi ubóstwa, bezrobocia i bezdomności.

W rozumieniu rozwoju zrównoważonego przeciwdziałanie wyżej wskazanym patologiom jest możliwe poprzez:

- Rozproszenie mieszkań dostarczanych ubogim – mieszkań socjalnych, w przestrzeni miasta celem uniknięcia tworzenia gett, powodujących degradację lokalnego środowiska mieszkaniowego oraz kumulacji konfliktogenych problemów społecznych.
- Stosowanie zróżnicowanych form zabudowy i własności zasobów, wyrażonych zróżnicowaniem struktury społecznej użytkowników.
- Stosowanie zróżnicowanych sposobów finansowania zwiększenia zasobów mieszkaniowych dla ubogich mieszkańców gmin.
- Adaptacje na cele mieszkaniowe nieużywanych obiektów o innych formach.
- Uwzględnianie w rozwiązaniach architektoniczno- przestrzennych miejsc na zaspokajanie różnorodnych potrzeb mieszkańców w tym placów i obiektów przeznaczonych do rekreacji i uprawiania sportu, zieleńców oraz miejsc realizacji szerszych, aniżeli integracja, programów socjoterapeutycznych.
- Tworzenie zasobów na podstawie rozwiązań architektonicznych i technicznych wyłanianych w drodze konkursów.

---

<sup>60</sup> Deklaracja Stambulska, Deklaracja w sprawie osiedli ludzkich Habitat II, Stambuł 1996.

Realizacji celów zrównoważonego rozwoju towarzyszą uwarunkowania społeczno-gospodarcze i kulturowe, determinujące zróżnicowane potrzeby i sposoby ich rozwiązywania na poziomach regionalnych, krajowych i lokalnych<sup>61</sup>.

W przeciwieństwie do krajów zachodniej Europy państwa socjalistyczne przyjęły wielką płytę jako podstawową formę budownictwa mieszkaniowego. Osiedla z wielkiej płyty budowane w okresie od lat 50-tych do początku ostatniej dekady XX w., nadawały kształt miastom i regionom. Na ich obszarze prawie 40 milionów ludzi mieszkało w około 12 milionach mieszkań wybudowanych po wojnie<sup>62</sup>. W wielu dużych i małych miastach ponad 60 % mieszkań znajduje się na terenie wielkich osiedli<sup>63</sup>.

W Polsce nadal problemem jest zaspokojenie ilościowych potrzeb mieszkaniowych dla średnio zamożnych i ubogich oraz modernizacja istniejących zasobów mieszkaniowych wzniesionych przed i po II wojnie światowej, zwłaszcza mieszkań i budynków wzniesionych w technologii wielkiej płyty. Te ostatnie stanowią średnio 30 % mieszkań w całym zasobie mieszkaniowym w miastach, a w zasobach wybudowanych po 1965 roku, aż 60 % to mieszkania w budynkach z wielkiej płyty<sup>64</sup>. Zabudowa z tego okresu wymaga szczególnego potraktowania w zrównoważonym rozwoju miast. Nie jest ona jednak jednorodna i dlatego koncepcje jej przebudowy i rewitalizacji wymagają indywidualnego podejścia. Oprócz nierozwiązanych problemów jakości środowiska zamieszkania w wielkich zespołach mieszkaniowych, na rozwiązanie oczekują problemy rewitalizacji śródmiejskich obszarów zurbanizowanych i wreszcie zapobieganie coraz wyraźniej widocznemu społecznemu zjawisku wykluczenia mieszkaniowego.

Obecna sytuacja wymaga podjęcia szybkich, ale przemyślanych działań, aby nie powodować dalszej degradacji już nie tylko samych nieruchomości, ale i środowiska życia obywateli. Kierunki takich działań opartych na idei zrównoważonego rozwoju

---

<sup>61</sup> Przez region w kontekście omawianych zagadnień rozumie się „region europejski” w znaczeniu geograficznym.

<sup>62</sup> Uwzględniając republiki nadbałtyckie.

<sup>63</sup> Knorr-Siedow T., „Strategie dalszego rozwoju wielkich osiedli mieszkaniowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Zarządzanie zasobem mieszkaniowym. Utrzymanie i odnowa.”, red Zaniewska H., IMR, Kraków 2003.

<sup>64</sup> Zaniewska H., „Problemy rewitalizacji zabudowy mieszkaniowej wznoszonej w technologii uprzemysłowionej. Rewitalizacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych”, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2005.

zespołów i osiedli mieszkaniowych, w których mamy szansę osiągnięcia, nowej, poszukiwanej jakości życia, powinny zabezpieczać:

- zdrowie i wypoczynek codzienny,
- wartości emocjonalne, etyczne i rodzinne,
- tożsamość kulturową,
- harmonię ze środowiskiem naturalnym.

Pojęcie „osiedle mieszkaniowe” występuje w dwóch generalnie zakresach znaczeniowych:

- 1/ w sensie teoretycznym (przy tworzeniu projektów architektonicznych i urbanistycznych, typologii, modeli);
- 2/ w sensie realnym pojęcie służy do opisywania funkcjonujących części miasta czy zespołów o zróżnicowanej zabudowie.

W teoriach architektury, urbanistyki i planowania przestrzennego pojęcie osiedla mieszkaniowego oznacza pewną przestrzeń, którą jest jednostka mieszkaniowa. Osiedle to jednostka oparta na założeniach urbanistycznych, w której skład wchodzi kompleks zabudowy mieszkaniowej oraz infrastruktura usługowo – rekreacyjna (parki, skwery, place zabaw) i kulturalna (domy kultury, kluby). Osiedle, jako integralna część pewnego systemu, posiada także elementy infrastruktury warunkujące jej, w miarę autonomiczną, egzystencję w ramach większej całości jaką jest miasto.

W pracach architektów i urbanistów, w których opisują oni społeczne uzasadnienie swoich projektów, można spotkać określenie „środowiska mieszkalnego”. Według W. Misiaka używanie tego pojęcia jest bardzo przydatne przy analizowaniu socjologicznych aspektów funkcjonowania osiedli. Jest ono bowiem jego częścią; dotyczy „przestrzeni pośredniej skali między wymiarem mieszkania a całością, jaką tworzy osiedle wraz z całą infrastrukturą, która go obsługuje”<sup>65</sup>. Wielkość i zasięg środowiska mieszkalnego wyznacza się izochromą najbliższego dojścia pieszego do usług podstawowych. Wyczerpujące określenie środowiska mieszkalnego podaje J. Turowski pisząc, że składa się ono z:

- mikrośrodowiska mieszkalnego, obejmującego dom, otoczenie przydomowe; szerszego środowiska mieszkalnego, obejmującego zespół mieszkalny, osiedle, dzielnicę;

---

<sup>65</sup> Misiak W., „ Jakość życia w osiedlach miejskich.”, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1993, s.16.

- makrośrodowiska mieszkalnego, obejmującego drogi, kanały komunikacji i transportu, urządzenia i ośrodki ogólnomiejskie, miasto<sup>66</sup>.

Głównymi komponentami środowiska mieszkalnego człowieka są: przestrzeń, wytwory ludzkiej działalności i sami ludzie w postaci określonej zbiorowości terytorialnej. W literaturze zachodnio-europejskiej występują często terminy „wielkie masywy mieszkalne” i „wielkie zespoły mieszkaniowe” (*Unite d’Habitation de grandeur conforme*), oznaczające skupiska jednostek mieszkaniowych budowanych najczęściej na obszarach miasta, charakteryzujące się jednak, jak wskazują socjologowie, brakiem komunikacji i więzi międzyludzkich wytwarzających się za pośrednictwem wspólnego użytkowania przestrzeni.

W Polsce, odwrotnie niż w osiedlach państw zachodnich, dominuje budownictwo blokowe nad jednorodzinne, oraz stosowane są nadal metody budownictwa przemysłowego, tzw. technologia wielkiej płyty. Dlatego też, według Władysława Misiaka, definicją najbardziej adekwatną do warunków polskich jest ta, która mówi, że „przez osiedle mieszkaniowe należy rozumieć kompleksowo zaprojektowane obszary na wyznaczonej przestrzeni miast, w których dominują funkcje mieszkaniowe nad innymi, budownictwo blokowe wykonane jest najczęściej technologiami przemysłowymi”<sup>67</sup>. Powyższa definicja jest bardzo użyteczna dla niniejszej pracy ze względu na swoją neutralność, ponieważ nie uwzględniając innych aspektów wiążących się z cechami osiedla pozwala na ujęcie zagadnienia w perspektywie interdyscyplinarnej, a nie tylko socjologicznej. Jest to istotne, gdyż u podstaw powstawania budownictwa osiedlowego były, oprócz potrzeb społecznych także biologiczne i kulturowe.

Jednym z projektów, który miał niebagatelne znaczenie dla rozwoju urbanistyki i idei budownictwa społecznego, była teoria sir Ebeneza Howarda ogłoszona w 1898 roku w pracy „*Tomorrow: a Peaceful Path to Real Reform*”, a znana od 1902 r. w historii urbanistyki jako *Garden-Cities of To-morrow*. Jeden z ówczesnych krytyków tak o niej się wypowiedział: „W początku dwudziestego wieku dwa nowe wynalazki zostały na naszych oczach dokonane – samolot i miasto–ogród. Oba były zwiastunami nowego wieku: pierwszy z nich dał człowiekowi skrzydła, drugi – obiecał mu lepsze warunki mieszkaniowe, kiedy powróci na ziemię”<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Turowski J., „Środowisko mieszkalne w świadomości ludności miejskiej”, Wrocław 1979, s.40.

<sup>67</sup> Tamże s. 42.

<sup>68</sup> Syrku H., „Społeczne cele urbanizacji . Człowiek i środowisko”, 1984, s.106.

Howard oparł ideę miasta–ogrodu na koncepcji trzech magnesów. Dwa z nich: miasto i wieś leżą u podstaw teorii planowania przestrzennego. Miasto daje ogromne możliwości rozwoju, zdobycia dobrej pracy, ciekawego spędzania wolnego czasu i niezliczoną ilość kontaktów towarzyskich. Mieszkańcy miasta są pozbawieni jednak, w przeciwieństwie do mieszkańców wsi, dostępu do bogactw natury, świeżego powietrza, czystej wody i nieograniczonych przestrzeni. Ponadto w mieście istnieje dużo sprzeczności: oprócz pięknych drogich willi można znaleźć dzielnice nędzy, gdzie mieszkają ubodzy i bezrobotni. Życie w mieście pochłania mnóstwo czasu i energii, chociażby z powodu odległości, jakie trzeba codziennie pokonywać, aby dojechać na przykład do pracy. Drugi magnes - wieś jest ograniczony pod względem możliwości znalezienia pracy i rozwoju społecznego. Howard połączył korzyści mieszkania na wsi i w mieście, i stworzył trzeci magnes – miasto-wieś. Według jego pomysłu miała to być jednostka osiedleńcza, gospodarcza, społeczna i przestrzenna. Jej mieszkańiec miał zapewniony kontakt z przyrodą, ponieważ miasto- wieś miało być wybudowane bez niszczenia środowiska naturalnego, miało obfitować w parki, łąki i lasy. Inne plusy osady Howarda to między innymi możliwość społecznej aktywności, niskie koszty życia (niskie komorne), wysokie płace przy dużej podaży pracy, środowisko i klimat sprzyjający rozwojowi przedsiębiorczości i kooperacji. W mieście–wsi miało nie być ruder, a dzięki małej skali jednostek mieszkańcy mieli uniknąć dojazdów do pracy. Miasto–ogród, co więcej, nie miało być miejscem ucieczki z brudnego miasta, ale jako antyteza przedmieścia powinno stanowić zintegrowaną jednostkę o wysokiej jakości życia. Jak podkreślił J. Ziółkowski: ”...u podstaw idei Howarda leżały nie tylko racje techniczne (...). Miasto–ogród będąc niewielkim skupiskiem ludzkim miało stworzyć warunki dla odnalezienia zgubionej więzi między członkami społeczności”<sup>69</sup>.

Projekt architektoniczny zakładał wybudowanie zwartego kompleksu, zapewniającego mieszkanie, pracę i wypoczynek dla trzydziestu tysięcy osób na powierzchni 2400 hektarów, z których 2000 hektarów miało stanowić pas terenów rolniczych otaczających miasto i limitujących jego rozrost terytorialny. Na miasto – ogród nie składała się więc nieokreślona liczba domków na nieograniczonej przestrzeni.

Na pozostałych 400 hektarach mieściłyby się m.in. park centralny, dzielnica administracyjna i handlowa oraz budynki należące do sieci infrastruktury socjokultu-

---

<sup>69</sup> Ziółkowski J., „Urbanizacja, miasto, osiedle – studia socjologiczne”, PWN, Warszawa 1965, s.181.

ralnej: ratusz, sala koncertowa, biblioteki, muzea, szkoły i rzecz nowa, zakłady opieki zdrowotnej, w tym dla niewidomych i głuchoniemych, a także ośrodki rekonwalescencji.

Urbanistyczną bazą wykreowania się idei osiedla społecznego była „jednostka sąsiedzka” czołowego ekologa amerykańskiego Clarence’a Perry (1927). Myślą przewodnią koncepcji Perry’ego było powiązanie zbiorowości mieszkańców o określonej strukturze demograficznej i zawodowej, liczącej od kilkuset do paru tysięcy osób, z osiedlem w postaci domków jednorodzinnych lub bloków tworzących urbanistycznie odrębną, a pod względem kilku podstawowych funkcji miejskich (mieszkanie, usługi, szkoła) samodzielną jednostkę. „Wynalazek” Perry’ego stał się podstawą społecznego budownictwa mieszkaniowego w Europie.

J. Ziółkowski stwierdza, że u źródeł narodzenia się idei były podstawowe ludzkie potrzeby. Autor przytacza teorię czterech podstawowych pragnień społecznych Williama I. Thomasa i Floriana Znanieckiego, które według niego mają wielki wpływ na kształtowanie środowiska mieszkalnego. Są to: potrzeba bezpieczeństwa, oddźwięku emocjonalnego, uznania społecznego i nowych doświadczeń.

W środowisku mieszkaniowym bezpieczeństwo można zapewnić z jednej strony poprzez eliminację rzeczywistych zagrożeń związanych z funkcjonalnymi aspektami tego środowiska, a z drugiej strony poprzez tworzenie miejsc stanowiących schronienie dla człowieka, czyli mieszkanie, dom, przestrzeń społeczna, ofiarowujących mu doznanie spokoju i intymności, odbierane przez niego nie anonimowe, ale jako jego własne.

Pragnienie oddźwięku emocjonalnego ma być zaspokajane na drodze kontaktów międzyludzkich utrzymywanych w miejscu zamieszkania. Podkreśla się, że występuje konieczność kształtowania przestrzeni tych kontaktów stwarzającej możliwość doznań o charakterze emocjonalnym.

Jeśli chodzi o zapewnienie uznania społecznego będzie to zależne od istnienia w środowisku mieszkaniowym różnych form organizacji życia społecznego, ponieważ pragnienie uznania jest związane z relacjami pomiędzy jednostką a zbiorowością. Ważne jest to, iż konsekwencją tej potrzeby jest dążenie do życia w takim środowisku przestrzennym, jakie odzwierciedlać będzie status społeczny.

Natomiast realizację pragnienia nowych doświadczeń można zagwarantować poprzez różnorodność rozwiązań przestrzennych środowiska zamieszkania.

Głównym założeniem osiedla społecznego jest racjonalne uporządkowanie w przestrzeni różnych funkcji zbiorowości lokalnej tak, by gwarantując ludności minimum standardu mieszkaniowego umożliwić jej realizowanie na terenie osiedla swoich potrzeb i dążeń. Aleksander Wallis pod tymi pojęciami rozumie: harmonijne współżycie mieszkańców, spokój i społeczną kontrolę, rozwój osobistych i nieformalnych kontaktów i więzi, rozwój życia kulturalnego, poczucie wspólnoty i łatwość współdziałania w potrzebie.

Warunki przestrzenne nie zapewniają automatycznie rozwoju wyżej wspomnianych procesów społecznych, ale stanowią tylko ramy dla nich. Autor uważa, że prawidłowy rozwój osiedlowych społeczności zależy od zespołu przesłanek, z których część wiąże się z charakterem osiedla i jego mieszkańców, a część jest zależna od funkcjonowania całego miejskiego organizmu. Pierwszą z nich jest właściwy dobór i selekcja mieszkańców. Socjalistyczna polityka mieszkaniowa polegała m.in. na maksymalnym przemieszaniu, z pewnymi wyjątkami, przedstawicieli różnych zawodów w miejscu ich zamieszkania. To miało zapobiec kształtowaniu się dzielnic „lepszyc” i „gorszych” z punktu widzenia ich społecznego składu. Nikt oczywiście nie badał efektywności tej polityki, ale można snuć przypuszczenia, że nie powiodła się ona całkowicie, ponieważ w większych miastach stale zachodzą spontaniczne procesy przestrzennej selekcji. W rezultacie charakter licznych osiedli i małych dzielnic, które początkowo były społecznie różnorodne, z biegiem czasu stawał się coraz bardziej jednorodny, uzyskując zdecydowaną przewagę robotników, urzędników lub inteligencji. Wiadomo, że nadmierne ekonomiczne, kulturowe i społeczne dystanse między sąsiadami skutecznie przeciwdziałają rozwojowi między nimi codziennych kontaktów. Co więcej codzienne powtarzanie się sytuacji, w których owe dystanse ujawniają się, prowadzi albo do wzajemnej izolacji sąsiadów, bądź do opuszczenia danego środowiska przez jedną z grup.

Jednak warto tu podkreślić, że druga skrajność w postaci nadmiernej jednorodności mieszkańców również nie jest sytuacją pożądaną ze względu na fakt, iż wielkomiejski sposób bycia wymaga różnorodności środowisk, w których przebywamy, ponieważ w ten sposób bronimy się przed zbytnią kontrolą społeczną ze strony jednej, dominującej grupy. Poza tym społeczności miejskie charakteryzują się tym, że jednostki uczestniczą w rozmaitych, słabo na siebie zachodzących kręgach społecznych i dzięki temu mogą realizować różne role społeczne budując rozbudowaną i bogatą tożsamość.

Kolejną przesłanką gwarantującą prawidłowy rozwój osiedlowych społeczności jest zachowanie odpowiednich proporcji w demograficznym składzie osiedla. Zwykle we wczesnym okresie istnienia osiedla zachodzą silne dysproporcje. Podobnie jest, gdy po kilkunastu- albo kilkudziesięciu latach dzielnica lub osiedle się starzeje.

Ważne jest też, aby odpowiednio wyznaczyć wielkość osiedla, którą powinna wyznaczać odległość, jaką może pokonać dziecko z domu do szkoły (położonej na terenie osiedla). Według architektów Brukalskich i Syrkusów na osiedlu nie powinno zamieszkiwać więcej niż 10 tysięcy mieszkańców. Pierwsze przedwojenne, jak i wczesne powojenne osiedla utrzymywały się w granicach kilku tysięcy mieszkańców. Najczęściej składały się one z 2, 3, 4- piętrowych domów. W latach 50-tych i 70-tych XX wieku przekroczono deklarowaną wielkość. Pierwsze duże osiedle – Wierzbno –liczyło już 23 tysięcy mieszkańców. Autor uważa, że świadczy to o porzuceniu idei osiedla społecznego<sup>70</sup>.

Również, aby zagwarantować pozytywny rozwój osiedla należy odpowiednio zadbać o jego krajobraz, który powinien zaspokajać nie tylko artystyczne, ale i społeczne potrzeby mieszkańców. Służyć ma temu stworzenie przestrzeni półotwartych, otwartych, zamkniętych, półprywatnych i publicznych, ukształtowanie ciągów spacerowych (to jest bardzo ważne ze względu na to, że ludzie poznają się z widzenia na spacerze), placów zabaw, skwerów z ławeczkami. Bardzo istotne jest wyposażenie terenu osiedla w formy „społecznych ekspresji”, to znaczy w plakaty, ogłoszenia, neony, tablice pamiątkowe. „Społeczne ekspresje” służą wyrażaniu przez grupy, jednostki i instytucje swojej tożsamości. Jest to element podstawowy w tak zwanym „umeblowaniu ulicy”. Stanisław Ossowski podkreślał szczególną doniosłość przedmiotów o znaczeniu symbolicznym jako czynników współtworzących poczucie wspólnoty.

Terytorialna odrębność osiedla to kolejny czynnik, gwarantujący jego właściwą kreację. Aleksander Wallis podkreśla, że nawet symboliczne, ale czytelne wyodrębnienie osiedla wzmacnia społeczne poczucie odrębności jego mieszkańców. Pozwala wytworzyć wśród nich poczucie odpowiedzialności za nie, przejawiające się w dbałości o otoczenie (pielęgnowanie trawników i kwietników, pilnowanie czystości, troska o osiedlowe wyposażenia typu ławki, place zabaw). Poza tym warto tutaj do-

---

<sup>70</sup> Wallis A., „Socjologia i kształtowanie przestrzeni”, PIW, Warszawa 1971, s.74.

dać, że identyfikacja mieszkańców z osiedlem jako społeczno – przestrzenną całością jest istotnym warunkiem osiedlowej integracji.

Inne przesłanki niezbędne w tworzeniu się atmosfery osiedla społecznego to przede wszystkim: jego autonomiczność, przy zachowaniu oczywiście dobrze rozwiniętych związków z miastem, osiedle ma być w miarę niezależną jego częścią; następnie – istnienie więzi sąsiedzkiej i zagwarantowanie względnej anonimowości poszczególnych mieszkańców (zbyt daleko posunięta kontrola społeczna może powodować wiele negatywnych skutków). Osiedle powinno mieć jakieś ośrodki wyrażania opinii, np. własną prasę, program telewizyjny. Na osiedlu musi istnieć sieć w miarę atrakcyjnych i prestiżowych kontaktów, aby życie towarzyskie nie przeniosło się w inny rejon miasta, np. do centrum<sup>71</sup>.

Na zakończenie rozważań nad ideą osiedla społecznego warto podkreślić wagę współpracy urbanisty i socjologa<sup>72</sup>. Stanisław Ossowski uważa, że obie te dziedziny nauki muszą być ze sobą „w kontakcie”, ponieważ tylko w ten sposób można rozumnie kształtować przestrzeń miejską, tak aby była ona przyjazna dla zamieszkujących ją jednostek. Wielkie znaczenie mają tu rozwiązania architektoniczne, które mogą wpływać na wytworzenie się więzi sąsiedzkich. Także istnienie instytucji społecznych zależy od wmontowania ich w teren (chodzi tu przede wszystkim o umieszczenie w osiedlu szkoły, ogrodu, kościoła czy „przysłowiowego” magła)<sup>73</sup>. Urbanista powinien brać pod uwagę także uwagi socjologa dotyczące na przykład skali osiedla, jego kształtu i przyjętych rozwiązań komunikacyjnych (rozdzielenie ruchu kołowego od pieszego), ponieważ to wszystko ma wpływ na kształtowanie osiedlowych interakcji między ludźmi i na jakość życia w osiedlu generalnie.

Pojęcie gentryfikacja od angielskiego słowa *gentry* (szlachta) chciałoby się tłumaczyć na polski jako „uszlachcenie” (w odróżnieniu od uszlachetnienia) – jest to jednakże dynamiczny proces urbanistyczno-społeczny. Polega na migracji grup społecznych zamieszkujących dany obszar, który zmienia wizerunek dzielnicy na coraz bardziej „nobiletowany”. Zmiany te mają jednak często dwie strony medalu. Z jednej strony uszlachetniają wizerunek miasta, z drugiej często ekonomicznie zmuszają do wyprowadzki ludzi mniej zamożnych, ale zakorzenionych w dzielnicach. Na skutek tego procesu mogą tworzyć się drogie pod względem czynszów dzielnice boga-

---

<sup>71</sup> Tamże. s. 76.

<sup>72</sup> Ossowski S., „Działa t. III, Z zagadnień psychologii społecznej”, PWN, Warszawa 1967, s.344.

<sup>73</sup> Tamże, s. 365.

tych, którzy mało wnoszą do życia społecznego lub tereny handlowe światowych sieci sklepów, które tracą specyfikę miejsca upodabiając je do innych podobnych miejsc, miast i ulic.

Proces gentryfikacji oczywiście miewa różną dynamikę i specyfikę. Rozróżnić można: gentryfikację ekonomiczną (wzrost rynkowej wartości nieruchomości), gentryfikację społeczną (wyprowadzanie się grup uboższych, artystów, zakorzenionych w terenie mieszkańców), gentryfikację symboliczną. W uproszczeniu proces ten wygląda następująco. W dzielnice najbardziej zniszczone i podupadłe (a przez to najtańsze) wprowadzają się artyści, studenci. Następnie wprowadzają się bogatsze i mniej kreatywne grupy społeczne, następnie dzielnicą zaczynają się interesować deweloperzy, wykupują tanie nieruchomości, remontują i podnoszą cenę. Proces ten powoduje, że ceny mieszkań rosną, artyści i dawni mieszkańcy muszą się wyprowadzić. Dzielnica zmienia się, często tracąc charakter. Co ciekawe, proces gentryfikacji wzbudza często skrajne emocje różnych grup społecznych i zawodowych. Wychwalany jest przez deweloperów, policjantów i też przez władze miasta oraz architektów widzących tu nowe inwestycje. Przeklinany jest jednak przez samych zainteresowanych mieszkańców, którzy są zmuszani do wyprowadzki; krytykowany jest przez urbanistów, którzy dostrzegają w nim niebezpieczeństwo utraty charakteru dzielnic; przestrzegają przed nim też socjologowie podkreślający niebezpieczeństwo tworzenia się gett bogactwa i biedy.

Wydaje się, że gentryfikacja przechodząc różne etapy może być zatrzymana w fazie optymalnej, czyli takiej, w której jest najbardziej korzystna i przyjazna zarówno mieszkańcom jak i ekonomicznemu rozwojowi oraz wizerunkowi miasta i dzielnicy. Czy taka faza rzeczywiście istnieje, jest pytaniem, na które trzeba odpowiedzieć. Jak taką fazę optymalną zdiagnozować i jak do niej doprowadzić (o ile to możliwe i o ile ta faza istnieje) byłoby wielkim wyzwaniem dla architektów, urbanistów i władz miast. By to osiągnąć, potrzebna jednak wiedza o tym procesie.

Spółeczny aspekt gospodarowania nieruchomościami pokazuje, jak dotychczas bagatelizowane są problemy rozwoju skupisk ludzkich, których kierunki są wyznaczone płaszczyznami ekonomicznymi (finansowymi) i prawnymi. Gospodarka nieruchomościami to pojęcie interdyscyplinarne, u podstawy którego stoi jednostka ludzka, a nieruchomości są tylko narzędziem. Opisywane wyżej prawo do mieszkania należy rozumieć znacznie szerzej niż tylko dach nad głową.

## 2.6. Środowiskowa płaszczyzna gospodarowania nieruchomościami mieszkaniowymi

Przestrzeń oddziałuje na człowieka w stopniu większym niż on sam zdaje sobie z tego sprawę. Wpływa na jego nastrój, zachowanie, podejmowane decyzje czy ważne poczucie emocjonalnego bezpieczeństwa<sup>74</sup>. Do prawidłowego i pełnego rozwoju człowieka potrzebne jest piękno krajobrazu – naturalnego, ale również zurbanizowanego. Jak zauważa K. Wejchert „dla człowieka niezbędne jest środowisko przestrzenne nie tylko dobrze zorganizowane, prawidłowo funkcjonujące, lecz dostarczające mu przeżyć estetycznych zawierających w sobie różne nastroje, poezję, symbolikę, oprawę dla cennych tradycji, pozwalające na mocny związek każdej jednostki z miastem, jego dzielnicą lub regionem”<sup>75</sup>.

Przystępując do rozważań związanych z analizą środowiskowej płaszczyzny planowania przestrzennego przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju mającej swój konstytucyjny wyraz w unormowaniu art. 5. Ustawy Zasadniczej na tle obowiązujących w Polsce unormowań prawnych warto przytoczyć stwierdzenie Z. Niewiadomskiego, który zauważa, że „gospodarowanie przestrzenią jest procesem z natury konfliktogennym. Jest grą wielu podmiotów o sprzecznych interesach. Zadaniem regulacji prawnych jest próba godzenia tych interesów. To zaś oznacza, że prawo zagospodarowania przestrzennego staje się wyrazem kompromisu pomiędzy różnymi interesami i wyobrażeniami o zagospodarowaniu przestrzenią i jako takie nie zadowala na ogół nikogo. Budzi skrajne emocje i oceny”<sup>76</sup>.

Polityka miejska, która jest zaplanowaną działalnością władz lokalnych, ustaloną i prowadzoną we współpracy z innymi podmiotami realizującymi swe cele i zaspokajającymi swe potrzeby na terenie miasta, ma prowadzić do realizacji celów ważnych z punktu widzenia rozwoju struktury, jaką jest miasto, wśród których wskazać można na cel w postaci dążenia do stworzenia jak najlepszych warunków życia poszczególnym użytkownikom miasta, między innymi poprzez zwiększenie zasobów mieszkaniowych.

---

<sup>74</sup> Wskazywali na to m.in.: Bell P. A., Greene Th. C., Fisher J. D., Baum A., „Psychologia środowiskowa”, Gdańsk 2004, oraz Norberg-Schulz Ch. „Bycie, przestrzeń i architektura”, Warszawa 2000

<sup>75</sup> Wejchert K., „Elementy kompozycji urbanistycznej”, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1984, s. 93.

<sup>76</sup> Niewiadomski Z., „Komentarz: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”, Wydawnictwo CH BECK, Warszawa 2006, s. VII.

Polski system planowania przestrzennego jest trójszczeblowy, istnieje podział kompetencji i zadań pomiędzy gminy a państwo i samorząd wojewódzki, gdzie gmina pełni rolę kreatora polityki przestrzennej państwa, a samorząd województwa jest „zwornikiem” pomiędzy planowaniem realizacyjnym gminy a polityką przestrzenną państwa.

Polityka rozwoju mieszkalnictwa z punktu widzenia planistycznego oznacza konieczność sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności m.in. przez urządzenie i kształtowanie terenów zieleni, zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych. Ustalenia planu stanowią podstawę do podejmowania decyzji o przeznaczeniu terenu, zapewniając warunki utrzymania równowagi przyrodniczej oraz gospodarki zasobami środowiska.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że w większości dokumentów planistycznych uchwalonych w ostatnich latach znalazły się zapisy dotyczące rozwoju zrównoważonego i ładu przestrzennego, ale są one zazwyczaj formułowane nazbyt ogólnie, a ich zakres jest wąski. Nie są one również przełożone na konkretne działania lub zadania programowe. Brak korelacji pomiędzy przepisami zawartymi w ustawach o ochronie środowiska, ochronie przyrody, lasach itd. a planowaniem przestrzennym w efekcie uniemożliwia a przynajmniej w istotny sposób ogranicza możliwość wykorzystania instrumentów gospodarki przestrzennej dla ochrony środowiska.

Podstawowym sposobem realizacji polityki przestrzennej jest obecnie tworzenie wszelkiego typu planów i programów "branżowych" czy dokumentów o charakterze operacyjnym. Brakuje jednak całościowego programu przedsięwzięć publicznych i prywatnych dotyczącego konkretnej przestrzeni, np. miasta. Często programy branżowe i ich ustalenia nie są zgodne z ustaleniami zawartymi w strategiach rozwoju czy planach zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła nową formułę hierarchiczności ustaleń planów, która jednak nie tworzy warunków integrowania polityk sektorowo-branżowych z

licznymi dokumentami planistycznymi i środowiskowymi. Mnogość nieskoordynowanych wzajemnie dokumentów programowo-przestrzennych opracowywanych na poziomach: krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym powoduje postępującą dezintegrację oraz nieefektywność funkcjonowania podstawowych instrumentów zarządzania ochroną środowiska i gospodarowania przestrzenią. Większość z tych dokumentów ma zdecydowanie charakter przestrzenny, i tym większa staje się rola planów zagospodarowania przestrzennego - wojewódzkich i gminnych, w których powinny znaleźć się ustalenia programów i strategii sektorowych, np. programów ochrony środowiska, planów gospodarki odpadami sporządzanych na różnych szczeblach zarządzania, czy planów ochrony obszarów objętych Europejską Siecią Ekologiczną NATURA 2000<sup>77</sup>.

Należy mieć jednakże na uwadze, że nie wszystkie miasta mają uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego, a na obszarach pozbawionych planu gospodarowanie przestrzennego obowiązuje procedura wydawania doraźnych decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego widoczny jest przede wszystkim w dużych miastach, gdzie plany uchwalane są fragmentarycznie dla poszczególnych obszarów (dzielnicy) miasta. Potocznie nazywane rozdrobnienie planistyczne, które przejawia się w uchwalaniu planów dla niewielkich obszarów, skutkuje często pominięciem - mniej lub bardziej celowym - aspektów związanych z programami ochrony środowiska. Z brzmienia przepisu art. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że ustawa ma służyć przede wszystkim zapewnieniu możliwości wprowadzenia do gospodarki przestrzennej ładu przestrzennego (a zatem pewnych z góry określonych zasad czy warunków zabudowy) zapewniającego harmonię między zabudową już istniejącą a planowaną. Ład przestrzenny i zrównoważony rozwój uznane zostały przez ustawodawcę za podstawy działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Te dwie determinanty, których znaczenie zostało sprecyzowane w przepisach art. 2 ustawy, należy uznać za zasady wszelkich działań odnoszących się do gospodarki przestrzennej. Przyjęcie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju za podstawę działań planistycznych czyni je głównymi miernikami prawidłowości i legalności realizacji przepisów ustawy. Stąd też ocena, czy dane przedsięwzięcie planistyczne może być uznane za zgodne z obowią-

---

<sup>77</sup> Tyszecki A., „Problemy Ocen Środowiskowych”, nr 1(24) 2004 .

zującym porządkiem prawnym, w dużej mierze będzie zależne od tego, czy pozostaje w zgodzie z wymogami ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Treść tych pojęć należy uznać za dyrektywy interpretacyjne przy realizacji przepisów ustawy.

Na potrzeby analizy procedury planistycznej przez zrównoważony rozwój należy rozumieć taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Z kolei definicja ustawowa "ładu przestrzennego" wskazuje, że należy rozumieć pod tym pojęciem takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.

Niemniej jednak wyżej wspomniane determinanty, w tym zrównoważonego rozwoju, które winny stanowić podstawę polityki przestrzennej rozwoju miast, często są ignorowane, a współcześni inwestorzy poprzez luki w przepisach prawa, niejasność pojęć ustawowych oraz dwuznaczność przepisów dążą do uzyskiwania decyzji administracyjnych ustalających warunki zabudowy dla danego terenu przy jednoczesnym obejściu istniejących przepisów prawa.

Aktualnie w Polsce w większości miast obserwuje się brak obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania terenów, co w praktyce prowadzi do konieczności kształtowania polityki przestrzennej miast poprzez wydawanie decyzji ustalających warunki zabudowy, tzw. wz, a to z kolei prowadzi do zachwiania równowagi i ładu urbanistycznego oraz uderza w politykę zrównoważonego rozwoju. Przepis art. 6 ust.1 przywołanej powyżej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami kształtują sposób wykonywania własności. Oznacza to, że zapisy planu determinują sytuację właściciela nieruchomości między innymi w zakresie jej inwestycyjnego zagospodarowania. Stosownie do treści art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w granicach określonych ustawą każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób. Z kolei w sytuacji braku na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego "mini planem" jest decy-

zja ustalająca warunki zabudowy (art. 59 ust.1 w zw. z art. 61 ustawy). Wydanie takiej decyzji obwarowane jest szeregiem wymagań postawionych inwestorowi, które mają zapewnić osobom trzecim poszanowanie ich własności i swobodne korzystanie z ich nieruchomości. Zauważyć należy, że zgodnie z regulacją ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie warunków zabudowy w drodze decyzji będzie możliwe w sytuacji spełnienia warunków zawartych w art. 61 ust.1. Wedle tego unormowania wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy: co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (1), teren ma dostęp do drogi publicznej (2), istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (3), teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (4), decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi (5).

Celem zachowania ładu urbanistycznego i architektonicznego, a także zachowania zrównoważonego rozwoju na danym terenie ustawodawca dla określenia warunków zabudowy konkretnej działki wprowadził warunek, aby co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

Istotą powyższej regulacji jest zachowanie, do czasu uchwalenia na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dotychczasowych układów urbanistycznych i architektonicznych. W zakresie kontynuacji funkcji mieści się bowiem taka tylko zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy ( por. wyrok NSA z dnia 18.06.2008 r., II OSK 58/07 LEX nr 465665). Wprowadzana na dany teren nowa funkcja musi być zatem takiego rodzaju, by można było przyjąć, że będzie mogła współistnieć z obecną już funkcją, a także że w przyszłości ta nowo

wprowadzona funkcja nie ograniczy obecnej. Nowa zabudowa jest zatem dopuszczalna o tyle, o ile można ją pogodzić z już istniejącą funkcją. Rozumienie pojęcia "kontynuacja funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu" należy zatem traktować szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która nakazuje rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, by mogła być zachowana wynikająca z art. 6 ust. 2 ustawy o pzp zasada wolności w zagospodarowaniu terenu, w tym jego zabudowy (vide: wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2006 roku w sprawie IV SA 482/06).

Należy jednakże mieć na względzie, że opisana powyżej procedura wydawania decyzji ustalających warunki zabudowy zamyka się w dokonaniu analizy powyższych parametrów w obszarze analizowanym, którego zakres jest ograniczony. Stąd też umiejętnie określając obszar analizowany można – co stwierdzić należy z przykrością - dokonać nadużyć związanych z dostosowywaniem jego zasięgu do potrzeb inwestora. Nadto dokonując analizy rozwoju planistycznego miast poprzez kształtowanie polityki przestrzennej w trybie wydawania przez gminy decyzji ustalających warunki zabudowy, można stwierdzić, iż władze w swoich decyzjach nie kierują się bynajmniej zasadą zrównoważonego rozwoju, ale jedynie zasadą ekonomiczną. Tym samym likwiduje się tereny zielone, które w centrum miast i tak pozostały w zatrważająco małej ilości na rzecz budowy budynków wielorodzinnych oraz pawilonów i centrów usługowo-handlowych, czego konsekwencją jest likwidacja parków, terenów zielonych, powszechnie dostępnych miejsc rekreacji dzieci oraz osób dorosłych. Jednocześnie należy mieć na uwadze liberalizację stanowiska gmin, jako organów właściwych, w odniesieniu do wydawania decyzji zezwalających na wycinkę drzew. Polityka usuwania całych enklaw drzewostanów w granicach administracyjnych miast i gmin ma istotne znaczenie z punktu widzenia rozwoju polityki gminnej inwestycji, prowadząc do pozbawiania zielonych placów w gminach i miastach, a w następstwie, do sprzedaży tegoż gruntu przez gminę na cele komercyjne.

Koniunkturalizm oraz popyt na mieszkania obserwowany szczególnie w dużych miastach, atrakcyjnych z punktu widzenia np. rozwoju zawodowego, spowodował nieograniczoną zabudowę tychże miast. Nagły wzrost popytu na mieszkania oraz zwiększona dostępność uzyskania kredytów mieszkaniowych spowodowała, że na przestrzeni lat 2005 – 2007 zaobserwowano ogromne zainteresowanie zakupem mieszkań na rynku pierwotnym. Zainteresowanie rynkiem pierwotnym skłoniło z kolei developerów do zintensyfikowania zabudowy terenów atrakcyjnych lokaliza-

cyjnie, przy jednoczesnym ignorowaniu zasady zrównoważonego rozwoju oraz ładu urbanistycznego. Należy mieć na uwadze, że w okresie prosperity i tzw. „boomu mieszkaniowego” developerzy sprzedawali mieszkania, obiekty budowlane bez uprzedniego uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy. Pod hasłami konieczności rozbudowy miasta oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności inwestorzy rozpoczęli ekspansję w kierunku tzw. obszarów zielonych miast, które w założeniach studium i projektach miejscowych planów zagospodarowania terenu potencjalnie przeznaczone były na tereny zieleni i rekreacji miejskiej, pasy przewietrzania miasta, zabudowę rezydencjonalną, ect.

Należy zauważyć, że nawet instrument ustawowy dopuszczający możliwości zawieszania postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy w sytuacji podjęcia przez radę gminy/miasta uchwały o przystąpieniu do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie odnosi rezultatu. Wyjaśniając powyższe zagadnienie - w sytuacji, gdy teren wskazany we wniosku o ustalenie warunków zabudowy nie jest objęty planem zagospodarowania przestrzennego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmują natomiast to postępowanie i wydają decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli rada gminy, w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania, nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego bądź też w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany. Istotnie skorzystanie z tej możliwości przez organ prowadzący postępowanie zależy od uznania organu („można zawiesić”). Zawieszenie fakultatywne na mocy tego przepisu służy interesowi publicznemu i następuje z urzędu. Przepis ten określa ramy czasowe dotyczące okresu zawieszenia – nie może on być dłuższy niż 12 miesięcy od dnia złożenia wniosku w sprawie. Celem regulacji jest umożliwienie organom gminy przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest podstawowym instrumentem kształtowania przestrzeni w gminie, lub zakończenia procedury uchwalenia planu w okresie zawieszenia. Dlatego też, jeżeli wnioskodawca zażąda od organów gminy ustalenia warunków zabudowy wójt, burmistrz, prezydent miasta uznając, że lepiej byłoby zagospodarować teren opierając się na planie miejscowym może zawiesić wszczęte w dniu złożenia wniosku postępowanie. Taki instrument prawny pozwala organom kształtującym politykę przestrzenną terenu na czasowe wstrzymanie proce-

dury zmierzającej do zagospodarowania terenu poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zrealizowanie z góry zaplanowanej polityki przestrzennej.

Brak uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego dla danych obszarów przy jednoczesnej dowolności interpretacyjnej poszczególnych zapisów przepisów regulujących procedurę planistyczną doprowadził w swoich skutkach do zjawisk ekologicznie nieodwracalnych. Rozwój urbanistyczny miast następuje w sposób chaotyczny i niekontrolowany, a zabudowa obszarów zielonych o nieocenionej wartości ekologicznej dla miast spowoduje w przyszłości konieczność odrestaurowania zielonej strefy miast i przywrócenia równowagi pomiędzy zabudową mieszkaniową i usługową w szerokim znaczeniu a infrastrukturą towarzyszącą.

Na przykładzie miasta Krakowa wskazać można na zabudowę obszarów zielonych takich, jak Parki Rieczne, obszary znajdujące się na terenie lub w otulinach parków krajobrazowych, a także tereny służące w założeniu za pasy (lub inaczej zwane kanały) przewietrzania miast, bądź znajdujące się w obszarach miejskich obszary zielone stanowiące dla mieszkańców *quasi* parki. Nadto na terenach, które od lat cechowała zabudowa jednorodzinna typu rezydencjonalnego, zaczęły pojawiać się zabudowania wielorodzinne, prowadząc do wzrostu wskaźników powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni terenu, przy jednoczesnym obniżaniu parametru zabudowy biologicznie czynnej, czyli zachwiania tzw. zrównoważonego rozwoju. Obserwuje się wycinanie drzewostanów oraz likwidacje tzw. zieleńców dla realizacji budownictwa mieszkaniowego, celem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności gminnej, nie zważając zupełnie na konsekwencje utraty miejsc stanowiących obszary zielone oraz niezbędnych dla zdrowego i normalnego funkcjonowania ludzi.

Niekontrolowany rozwój miast skutkujący w znacznym stopniu zniweczeniem równowagi pomiędzy zabudową mieszkaniową a infrastrukturą zieloną i obszarami biologicznie czynnymi może zostać zahamowany wyłącznie wskutek uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem autora niniejszej pracy kształtowanie polityki przestrzennej miasta poprzez wydawanie decyzji ustalających warunki zabudowy dla poszczególnych terenów, które w założeniu stanowiąc mają „mini plan” w związku z szeregiem wątpliwości interpretacyjnych poszczególnych zapisów ustawy oraz brakiem jednolitości orzeczniczej na szczeblu sądów administracyjnych prowadzi do wielu nadużyć oraz do niemalże nieodwracalnych w skutkach zniszczeń środowiska naturalnego i zburzenia istniejącego ekosystemu.

Kreowaniu nowych fragmentów miasta winna towarzyszyć świadomość, iż jest to instrument transformacji środowiska lokalnego oraz generowania zmian w jego otoczeniu.

Nadmienić należy, że wszelkie środki odwoławcze, jakie przysługują obywatelom, nie przynoszą oczekiwanych efektów, albowiem całość postępowania jest prowadzona zgodnie z literą prawa, jednakże manipulacje wszelkimi terminami oraz całą procedurą planistyczną skutkują tym, że racjonalne argumenty obywateli przegrywają z postulatami inwestora, dotyczącymi jak największej eksploatacji dostępnej przestrzeni. Jednocześnie praktyką już się stało sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego z reguły dla konkretnych działek lub ich zespołów, co doprowadza do sytuacji, że przyznanie rangi prawa miejscowego, miejscowym planom zagospodarowania uchwalanym dla niewielkich obszarów spowodowało system planowania przestrzennego do pozycji narzędzia mającego przede wszystkim zaspokoić indywidualne potrzeby inwestorów, a nie kształtować harmonijne zagospodarowanie przestrzeni, czego skutkiem są liczne negatywne procesy zachodzące w przestrzeni.

Koniecznym jest zwrócenie uwagi na okoliczność, iż ustawodawca dążąc do zapewnienia obywatelom szerszego wpływu na kształtowanie i ochronę środowiska wprowadził w życie ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Celem tej regulacji prawnej jest zapewnienie obywatelom, ich organizacjom oraz innym podmiotom szerokiego, zdecydowanie większego niż dotychczas, dostępu do informacji o środowisku naturalnym człowieka, będących w posiadaniu organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Przepisy w niej zawarte określają uprawnienia osób zainteresowanych uczestnictwem w postępowaniach administracyjnych, do których odnosi się przedmiotowa ustawa oraz obowiązki organów administracyjnych będące ich odzwierciedleniem. Wprowadzając w życie ustawę ustawodawca pragnął uporządkować, wyraźnie nazwać i rozszerzyć uprawnienia w zakresie możliwości udziału obywateli w postępowaniach administracyjnych, których rezultaty mają związek ze środowiskiem.

Reasumując, w praktyce więc implementacja zasad zrównoważonego rozwoju oraz uwzględnianie uwarunkowań ekologicznych w planach przestrzennych jest niedostateczne, a przesłanki przyrodnicze są często traktowane w planach bardziej pobieżnie niż np. uwarunkowania komunikacyjne lub gospodarcze. Środowiska urbanistów podkreślają, że na etapie przystępowania do sporządzania opracowań plani-

stycznych odczuwa się braki wyczerpujących informacji, przekazywanych przez organy właściwe w sprawach z zakresu środowiska przyrodniczego, dotyczących obszaru obejmowanego studium lub planem, bądź wskazań, gdzie takie informacje można uzyskać albo przekazywane są jedynie informacje o charakterze ogólnym. Na etapie przystępowania do sporządzania planu szczególnie konieczne jest wskazanie przez odpowiednie organy obszarów objętych ochroną prawną z tytułu ustawy o ochronie przyrody lub wskazania możliwości występowania takich obszarów (na podstawie przesłanek) do przeanalizowania w opracowaniu ekofizjograficznym.

### **3. Diagnoza procesu zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi w Polsce**

#### **3.1. Diagnoza dotychczasowej polityki mieszkaniowej władz centralnych i samorządowych**

Potrzeba sformułowania polityki mieszkaniowej państwa rodziła się w świadomości wybitnych osobistości polskich już w XIX wieku, kiedy kraj nasz był zniewolony przez państwa zaborcze. Znakomici reprezentanci świata nauki, polityki, ekonomii, religii, a przede wszystkim społecznicy, tacy jak dr Adolf Gross, profesorowie – Henryk Jordan, Odo Bujwid, Adam Krzyżanowski, Stanisław Estreicher, Karol Olszewski, Wiceprezydent m.Krakowa dr Henryk Szarski, Andrzej hr. Potocki – późniejszy namiestnik Galicji, Stanisław hr. Tarnowski – współzałożyciel Akademii Umiejętności w Krakowie, arcybiskup książę Adam Sapiecha, Arcybractwo Miłosierdzia, firma Zieleniewski i wiele innych, dokładali wiele starań, aby zapewnić „dach nad głową” naszemu społeczeństwu. Efektem ich działań było m.in. powstanie Towarzystw Budowy Tanich Domów Mieszkalnych, które z czasem przekształciły się w spółdzielnie mieszkaniowe i zrealizowały budowę wielu budynków mieszkalnych dla najbardziej potrzebujących. Dr Adolf Gross – wybitny społecznik, ekonomista i prawnik, będąc posłem do parlamentu austriackiego doprowadził także w 1910r. do uchwalenia ustawy o utworzeniu funduszu mieszkaniowego, przez co stworzono podstawy finansowe dla społecznego budownictwa mieszkaniowego.

W sytuacji deficytu mieszkań istniała wówczas i istnieje nadal świadomość konieczności konstrukcji założeń polityki mieszkaniowej, będącej istotną częścią polityki społecznej, która uznaje potrzebę świadomego i celowego oddziaływania na ilość, rodzaj i rozdział mieszkań.

Polityka mieszkaniowa powinna być realizowana dwukierunkowo: przez gospodarowanie istniejącymi zasobami mieszkaniowymi i przez działania zmierzające do budowy nowych mieszkań. W tym kontekście pojawiają się szczególne uregulowania, które związane są z jednej strony ze znaczeniem, jakie odpowiednie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ma nie tylko dla jednostki i rodziny, ale i dla społeczeństwa, z drugiej – z charakterystycznymi cechami mieszkania jako środka zaspokojenia tych potrzeb. Chodzi o takie cechy, jak wysoki koszt budowy i utrzymania, brak mobilności, trwałość czy mała przystosowalność do zmieniających się wymagań. Na

te elementy polityki mieszkaniowej zwraca szczególną uwagę A. Mączyński w swoich licznych publikacjach.

Polityka mieszkaniowa, jest w Polsce pojęciem które obowiązuje od okresu 20 – lecia międzywojennego. Można podzielić ją na trzy okresy:

1. Formułowanie polityki mieszkaniowej w latach 1918 – 1939.

Po odzyskaniu niepodległości Polska znajdowała się w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej, społecznej, a także prawnej. Trzeba było tworzyć od podstaw nową, rodzimą legislację, a także podjąć stosowne działania dla zapewnienia godziwego bytu jej mieszkańcom.

W sferze mieszkalnictwa działania władz państwowych były podejmowane w dwóch obszarach. Pierwszy dotyczył, szczególnie w początkowym okresie, istnienia państwa, stworzenia podstaw prawnych dla ochrony lokatorów oraz ujednoczenia dla całego obszaru kraju przepisów o najmie. Powstało wówczas wiele aktów legislacyjnych chroniących lokatorów, głównie przed podwyżkami komornego, począwszy od ustawy Rady Regencyjnej z 4 września 1918 r. o ochronie lokatorów, poprzez Dekret Naczelnika Państwa z 16 stycznia 1919 r. o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań, czy kolejnych ustaw o ochronie lokatorów z 1920 r., a szczególnie z 1924 r., która nie tylko określała dopuszczalne podwyżki komornego, ale określiła również sposób działania urzędów rozjemczych dla spraw najmu. Przepisy o najmie zamieszczone zostały w kodeksie zobowiązań z dnia 27 X 1933 r. Ochrona lokatorów była traktowana jako instytucja przejściowa, uzasadniona deficytem mieszkań spowodowanym sytuacją powojenną i zastojem budownictwa. Wiele nowelizacji, dokonanych w okresie jej obowiązywania, także po ogłoszeniu jednolitego tekstu w 1936 r., łagodziło stopniowo pierwotną regulację, szczególnie pozwalając kształtować swobodnie czynsz w domach nowo budowanych. Do końca okresu międzywojennego nie doszło jednak do projektowanego zniesienia ochrony lokatorów.

Drugi obszar działań władz państwowych w sferze mieszkalnictwa dotyczył stworzenia warunków dla rozwoju nowego budownictwa mieszkaniowego. Już w 1919 r. powstała ustawa o Państwowym Funduszu Mieszkaniowym. A. Gross jako dyrektor Zakładu Kredytowego Miast uzyskał prawo wydawania obligacji budowlanych i listów zastawnych. Powołany do mieszkaniowego podkomitetu sejmowego, przyczynił się do wydania ustawy z 1921 r. o rozwoju i rozbudowie miast, która umożliwiała współdziałanie banków państwowych i instytucji społecznych w finansowym popieraniu budownictwa mieszkaniowego. Ważną rolę w tym zakresie należy

przypisać powołanemu w 1924 r. Bankowi Gospodarstwa Krajowego, w którym utworzono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy.

Istotnymi regulacjami prawnymi porządkującymi funkcjonowanie m.in. spółdzielni mieszkaniowych oraz wspólnot mieszkaniowych, szczególnie w zasobach spółdzielczych, była ustawa z 1920 r. o spółdzielniach oraz Rozporządzenie Prezydenta RP z 1934 r. o własności lokali. W 1930 r. powstał również projekt ustawy o popieraniu budownictwa tanich mieszkań, który choć nie wszedł w życie stał się podstawą działania Towarzystw Osiedli Robotniczych, których ambitną działalność przerwała wojna.

Tak więc można stwierdzić, iż mimo wielu trudności, szczególnie natury ekonomicznej, polityka mieszkaniowa ówczesnych władz państwowych i samorządowych zaowocowała zdecydowaną poprawą warunków mieszkaniowych społeczeństwa polskiego, co widać było nie tylko w ilości nowych obiektów mieszkalnych, ale także w ich walorach użytkowych.

## 2. Polityka mieszkaniowa w latach 1944 – 1989.

W rezultacie zmian ustrojowych państwa dokonano także diametralnie innego ukształtowania polityki mieszkaniowej. Pojawiły się przepisy, które wychodząc poza ramy ochrony lokatorów pozbawiły właścicieli prawa wynajmowania lokali znajdujących się w należących do nich budynkach, a nawet – możliwości korzystania z takich lokali w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Były to w szczególności dwa dekrety – dekret z 1944 r. o komisjach mieszkaniowych i dekret z 1945 r. o publicznej gospodarce lokalami i kontroli najmu. Wydanie dekretu z 1945 r. motywowano potrzebą racjonalnego wykorzystania uszczuplonego wskutek wojny zapasu mieszkań oraz planowego uregulowania publicznych potrzeb lokalowych. Sformułowano wówczas tezę, iż publiczna gospodarka lokalami jako instrument ograniczania, wypierania i likwidowania własności indywidualnej jest nierozdzielnie związana z ustrojem socjalistycznym. Publiczna gospodarka lokalami w swym zasadniczym kształcie funkcjonowała blisko pięćdziesiąt lat, a nawiązane w drodze przydziałów stosunki najmu trwają do chwili obecnej, także po śmierci adresatów decyzji o przydziale. Przepisy o publicznej gospodarce lokalami obowiązywały początkowo równoległe z przepisami o ochronie lokatorów. Te ostatnie zostały jednak uchylone z chwilą wejścia w życie dekretu z 28 lipca 1948 r. o najmie lokali, który obowiązywał do dnia wejścia w życie ustawy z 30 stycznia 1959 r. – Prawo lokalowe. Zawarte w tym akcie prawnym przepisy nie były jednoznaczne i budziły liczne

kontrowersje, szczególnie w kontekście uchwalonego w 1964 r. Kodeksu Cywilnego. Sytuacja ta wyklarowała się dopiero z chwilą wejścia w życie nowego prawa lokalowego, czyli ustawy z 10 kwietnia 1974 r. Miała ona mieć z założenia charakter uzupełniający wobec Kodeksu Cywilnego. Zawierała ona m.in. zapisy dotyczące zasad ustalania wysokości czynszu, w świetle których była to kompetencja Rady Ministrów, znajdował się w niej również odrębny zespół przepisów dotyczący mieszkań należących do uspołecznionych zakładów pracy. W ciągu ponad dwudziestu lat swego obowiązywania prawo lokalowe było wielokrotnie nowelizowane.

W omawianym okresie, poza niektórymi uspołecznionymi zakładami pracy, podstawowym inwestorem nowego budownictwa mieszkaniowego były spółdzielnie mieszkaniowe, które jednak funkcjonowały już w innym niż przed wojną kształcie, określonym przez Uchwały Rządu z 1954 r. i 1957 r. oraz przez uchwaloną w 1961 r. ustawę o spółdzielniach i ich związkach. Realizowane przez nie nowe budownictwo mieszkaniowe charakteryzowało się głównie jako zabudowa osiedlowa, o małej powierzchni mieszkań i często niskim standardzie (np. ślepe kuchnie), a koszt budowy był finansowany głównie kredytami udzielanymi przez PKO, które w znaczącej części były umarzalne. Spółdzielnie mieszkaniowe były wówczas ewidentnie uzależnione od władz państwowych, stąd potocznie nazywano je państwowymi. Wyżej opisane działania trudno zatem zdefiniować jako racjonalną, satysfakcjonującą społeczeństwo politykę mieszkaniową.

### 3. Próby konstrukcji polityki mieszkaniowej w latach 1990 – 2010.

Transformacja ustrojowa w naszym państwie polegająca na realizacji „społecznej gospodarki rynkowej, opartej na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych jako podstawy ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 20 Konstytucji RP) - spowodowała konieczność nowego podejścia również do budowy polityki mieszkaniowej państwa.

Wyjątkowo trudna sytuacja mieszkaniowa w Polsce cechująca się dużą skalą nie zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz niskim poziomem dostępności mieszkań i zaległościami remontowymi części zasobów wymagała opracowania kompleksowego programu mieszkaniowego. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych rząd i Parlament podjęły działania głównie w sferze legislacyjnej, których celem było dokonanie zasadniczych zmian o charakterze ustrojowym, a także mających na celu dostosowanie przepisów prawnych do warunków gospodarki rynkowej. Opis

szczegółowych dokonań w tym zakresie zawiera oddzielny rozdział niniejszej pracy. Trzeba jednak stwierdzić, iż wspomniane działania legislacyjne były wprowadzane w różnym czasie i często doraźnie, bez głębszej analizy ich roli i znaczenia w całości kształcie polityki mieszkaniowej. Prawie wszystkie wymagają mniejszych lub większych korekt. I choć uczyniono wiele w sferze regulacyjnej i makroekonomicznej, materialne efekty prowadzonej wówczas polityki mieszkaniowej – w postaci nowych mieszkań i rozmiarów działalności remontowej – były poniżej oczekiwań.

Cytowana wcześniej Konstytucja RP w art. 75 stanowi iż: „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.” Aby w sposób rzetelny realizować powyższe działania, należy z wielką rozważą i kompleksowo opracować strategię takiej polityki. Pomimo kilku prób do chwili obecnej jeszcze jej nie mamy.

Pierwszy projekt założeń polityki mieszkaniowej został opracowany w 1994 r. z inicjatywy minister Barbary Blidy – zakładał on takie zwiększenie liczby oddawanych do użytku mieszkań, aby zlikwidować ich niedobór w ciągu 10 – 15 lat. Przewidywał również wspieranie budownictwa mieszkaniowego środkami publicznymi oraz określał, iż czynsze winny wzrastać do poziomu zapewniającego samofinansowanie gospodarki mieszkaniowej. W 1995 r. Parlament polski przyjął w formie uchwały tak zredagowaną politykę mieszkaniową, wzywając równocześnie ówczesnego premiera do jej uzupełnienia o część finansową – czego niestety nie dokonano. Kolejne podejście do opracowania programu mieszkaniowego miało miejsce w 1998 r. z inicjatywy rządu premiera Jerzego Buzka. Program ten określał czynniki poprawy sytuacji mieszkaniowej, specjalne środki wspierające budownictwo mieszkaniowe oraz założenia specjalnego programu mieszkaniowego. W jego rezultacie 13 lipca 1999 r. Rada Ministrów przyjęła „Założenia polityki mieszkaniowej w Polsce na lata 2000 – 2003”. Uwzględniały one trzy najważniejsze priorytety polityki mieszkaniowej państwa :

- 1/ tworzenie warunków do zwiększenia podaży i obniżenia kosztów realizacji mieszkań,
- 2/ urealnienie czynszów oraz poprawa i racjonalizacja wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych, w tym likwidacja formalnych barier zamiany mieszkań,

3/ wzrost sektora mieszkań czynszowych.

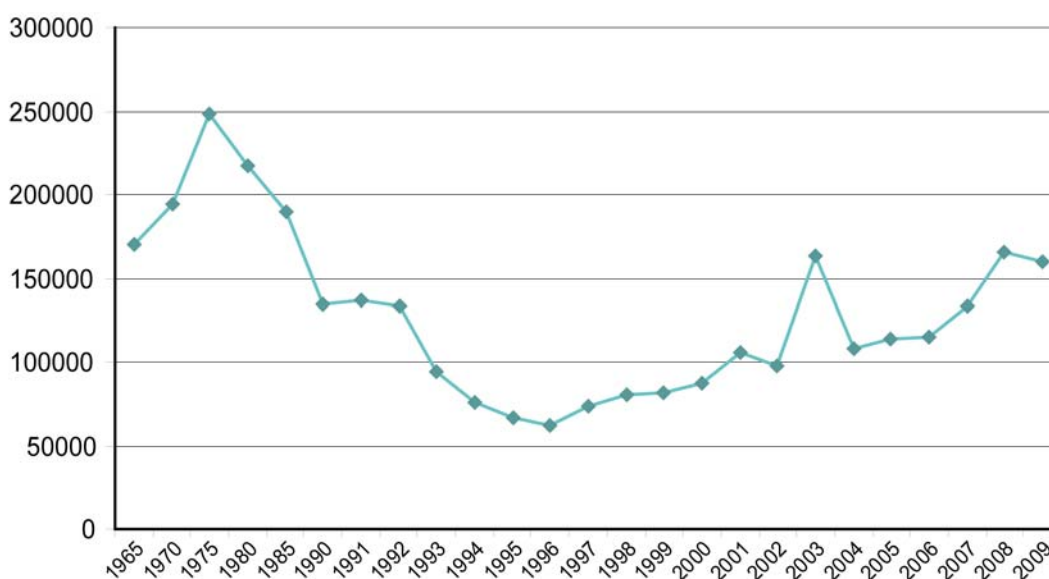
Założenia te kładły również nacisk na rozwiązanie odziedziczonych z przeszłości problemów finansowych, zwiększenie konkurencji wśród inwestorów i wykonawców na rynku mieszkaniowym, poprawę i wyrównanie warunków zamieszkiwania w miastach, miasteczkach i na obszarach wiejskich. Dla realizacji tych celów określono w założeniach wiele instrumentów i działań nie wymagających finansowego zasilenia z budżetu państwa. Cechą charakterystyczną założeń było adresowanie stosownych działań do zróżnicowanych dochodowo grup społecznych. Tak profesjonalnie opracowana polityka mieszkaniowa, obejmująca wieloletni okres realizacji i oprzyrządowana w projekty konkretnych ustaw, nie znalazła, niestety, ani w Parlamencie, ani w kolejnych rządach takiej aprobaty, aby stać się wiążącym dla kolejnych władz. W 2006 r. ówczesne ministerstwo budownictwa, którym kierował minister Antoni Jaszczak, opracowało kolejny zarys koncepcji założeń polityki mieszkaniowej państwa na lata 2006 – 2013, który to materiał stanowił informację dla podkomisji stałej ds. budownictwa oraz gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej na posiedzenie poświęcone omówieniu strategii mieszkaniowej państwa w okresie 2006 – 2013. Obejmował on określenie zasad konstruowania polityki mieszkaniowej, zakres jej celów oraz kierunki działań i zarys podstawowych inicjatyw legislacyjnych. Nie został on jednak zaaprobowany przez Parlament, a dalsze prace nad jego ewentualną korektą nie były już kontynuowane.

Kolejny rząd polski w okresie od 2008 r. do chwili obecnej nie tylko nie opracował polityki mieszkaniowej, ale co gorsze ograniczył wydatki budżetowe na wspomaganie mieszkalnictwa do niespotykanych w innych krajach Unii Europejskiej rozmiarów. Stanowią one aktualnie zaledwie 0,3 % środków budżetu państwa.

Polityka mieszkaniowa w Polsce, zarówno wcześniejsza jak i obecna, jest pełna sprzeczności, niejasności, niespójności, wydaje się być zbyt pasywna i niestabilna, nieskuteczna, nie komplementarna, niekonsekwentna, ostrożna, a nawet wewnętrznie wykluczająca się. Interwencje publiczne w mieszkalnictwie są konieczne, ale winny być celowe, skuteczne i efektywne, gdyż tylko takie przyniosą zamierzone i oczekiwane skutki. Trudności polskiego mieszkalnictwa wynikają w głównej mierze z faktu, iż gospodarka rynkowa nie rozwiązuje wszelkich problemów związanych z mieszkalnictwem, a pomoc publiczna, mająca korygować i zapobiegać owym problemom, w warunkach polskich wydaje się jeszcze bardziej je pogłębiać.

### 3.2. Stan obecny i zmiany na rynku nieruchomości mieszkalnych

Głównym celem polityki mieszkaniowej jest zapewnienie oczekiwanej struktury mieszkaniowej rozumianej jako zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Jej odzwierciedleniem jest aktualny stan zasobów mieszkaniowych i kierunki zmian w tym zasobie. Wielkość zasobów została opisana w poprzednim podrozdziale. Polska nie posiada żadnej polityki mieszkaniowej, a obecnie działania są daleko niewystarczalne. Zmiany w strukturze zasobu mieszkaniowego są wynikiem wytworzenia wartości przez bezpośrednie wytwarzanie – system gospodarczy z finansowaniem bankowym lub wynikiem pośrednim wytworzenia wartości – kupno nieruchomości na rynku, finansowane przez system bankowy. W obydwu wspomnianych wypadkach obywatele we własnym zakresie sam zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe, przy ewentualnej doraźnej pomocy państwa.



**Rysunek 18** Ilość oddawanych do użytkowania mieszkań w poszczególnych latach.

**Źródło:** GUS - Budownictwo mieszkaniowe 1991-2008 (tablice przeglądowe).

Powyższy wykres wyraźnie wskazuje, że rozmiar budownictwa mieszkaniowego był znacznie wyższy w okresie PRL aniżeli obecnie. Jest to wynikiem braku przyjęcia i realizacji przez państwo, po transformacji ustrojowej, polityki mieszkaniowej. Przyjęcie polityki mieszkaniowej spowodowało, że od połowy lat sześćdziesiątych do połowy lat osiemdziesiątych roczny przyrost zasobu nieruchomości wynosił prawie 200 000 mieszkań rocznie, co dało przyrost zasobu o prawie 4 miliony mieszkań.

Obecny wzrost budownictwa mieszkaniowego przekroczył 100 000 mieszkań rocznie dopiero w roku 2001, a szczyt ilości wytworzonego zasobu przypadający na rok 2008 był niższy niż minimum z poprzedniego okresu. dwadzieścia lat obecnego systemu przyniosło zaledwie nieco ponad 2 miliomy mieszkań, a więc o połowę mniej niż alogiczny okres.

**Tabela 6.** Cena 1 metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego oddanego do użytkowania.

	I kwartał	II kwartał	III kwartał	IV kwartał
<b>1998</b>				1 930
<b>1999</b>	1 960	2 150	2 200	2 220
<b>2000</b>	2 245	2 280	2 300	2 300
<b>2001</b>	2 350	2 490	2 700	2 500
<b>2002</b>	2 400	2 400	2 484	2 330
<b>2003</b>	2 071	2 332	2 117	2 432
<b>2004</b>	2 412	2 562	2 386	2 195
<b>2005</b>	2 505	2 336	2 528	2 388
<b>2006</b>	2 560	2 445	2 557	2 619
<b>2007</b>	2 683	2 650	3 041	2 890
<b>2008</b>	2 970	3 186	3 478	3 631
<b>2009</b>	3 895	3 924	3 783	3 964
<b>2010</b>	4 372			

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie dzienników urzędowych Urzędów Wojewódzkich.

Wskaźnik ceny 1m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego oddanego do użytkowania ustalany jest na podstawie nakładów poniesionych przez inwestorów na budowę wielomieszkaniowych budynków . Jest on podawany od IV kwartału roku 1998. Wyliczany jest wyłącznie dla celów określonych w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych z dnia 30 listopada 1995 r. (tekst jednolity z 2003 r. – Dz. U Nr 119, poz. 1115 – wraz z późniejszymi zmianami) oraz wykorzystywany jest także w odwołujących się do niego innych ustawach. Zgodnie z w/w ustawą nie może być więc wykorzystywany jako cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych oddanych do użytkowania - oferowana na rynku mieszkaniowym - lub do analiz takich cen, jednakże pokazuje on tendencje całej branży budowlanej w zakresie budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Wynika z niego jednoznacznie, że ceny bazowe w ciągu 10 lat wzrosły dwukrotnie. W praktyce dostępność do prawa własności z roku na rok ulega obniżeniu. W przyszłości, jeżeli ta tendencja się zachowa, zostanie wyczerpany zasób klientów,

których stać na zakup własnego mieszkania. Co więcej, w zakresie tej grupy potrzeby zostaną zaspokojone, a przyrost będzie uzależniony od wchodzenia w tę grupę jedynie nowych pokoleń. Oznacza to, że w przyszłości rozmiary przyrostu budownictwa dla zaspokojenia tej grupy będą znacznie mniejsze, co więcej, możemy spodziewać się efektu tzw. „pokolenia spłaconego”. Efekt ten polega na sytuacji, w której kolejne pokolenia otrzymują już spłacone, czyli wolne od wszelkich obciążeń nieruchomości od swoich rodziców. Nie są to jednak nieruchomości zajmowane przez starsze pokolenia, jak to było do tej pory, ale mieszkania zakupione z wolnych środków, bądź też spłacone po zakupie sfinansowanym przez zewnętrzne źródło finansowania, najczęściej kredyty bankowe.

Obecne tendencje na rynku nieruchomości mieszkalnych nie pozostawiają żadnych wątpliwości, w jakim kierunku rozwija się, a raczej realnie kurczy rynek nieruchomości mieszkalnych. Do porównania właściwym odniesieniem może być analiza sytuacji z roku 2008 w odniesieniu do roku 2009 opracowana przez GUS.

Według danych GUS w 2009 r. oddano do użytkowania 91421 nowych budynków tj. o 14049 budynków mniej niż w 2008 r. Liczba nowych budynków mieszkalnych oddanych do użytkowania wyniosła 71472 w stosunku do 81970 w roku 2008. Łączna kubatura nowych budynków wyniosła w roku 2009 – 15180 tys. m<sup>3</sup>, co oznacza zmniejszenie jej w stosunku do roku 2008 o ponad 13 tys. m<sup>3</sup>, z tego budynki mieszkalne stanowiły 75261 tys. m<sup>3</sup>, czyli o ponad 7 mln. m<sup>3</sup> mniej niż w poprzednim okresie. Ponadto, w wyniku rozbudowy budynków mieszkalnych i niemieszkalnych, ich kubatura zwiększyła się o 12868 tys. m<sup>3</sup>, podczas gdy w roku 2008 zwiększyła się o 17561 tys. m<sup>3</sup>, z tego budynków mieszkalnych – o 1279 tys. m<sup>3</sup>, przed rokiem o 1410 tys. m<sup>3</sup>, a budynków niemieszkalnych - o 11588 tys. m<sup>3</sup>, a przed rokiem 16151 tys. m<sup>3</sup>. Łączna kubatura nowych budynków wyniosła 151806 tys. m<sup>3</sup> i była o 13325 tys. m<sup>3</sup> mniejsza niż w 2008 r., z tego budynków mieszkalnych – 75261 tys. m<sup>3</sup> mniejsza o 6182 tys. m<sup>3</sup> a niemieszkalnych – 76544 tys. m<sup>3</sup>, mniejsza o 7143,9 tys. m<sup>3</sup>. Pozytywny aspekt jest taki, że zwiększyła się średnia kubatura nowego budynku o prawie 100 m<sup>3</sup> i wyniosła 1660,5m<sup>3</sup>, przy czym średnia kubatura nowego budynku mieszkalnego – 1053,0m<sup>3</sup> o ponad 60 m<sup>3</sup>, a nowego budynku niemieszkalnego – 3837,0m<sup>3</sup> o 275,8m<sup>3</sup>. Ponadto, w wyniku rozbudowy budynków mieszkalnych ich kubatura zwiększyła się o 1,2 mln. m<sup>3</sup>, a przed rokiem 1,4 mln. m<sup>3</sup>.

Udział budownictwa indywidualnego w ogólnej liczbie budynków oddanych do użytkowania zmniejszył się z 88,8% w 2008 r. do 87,5%, a w ogólnej kubaturze, łącznie z rozbudową - z 47,3% do 45,8%. Liczba nowych budynków mieszkalnych - bez budynków zbiorowego zamieszkania oraz budynków jednorodzinnych nieprzystosowanych do stałego zamieszkania przekazanych do użytkowania - wyniosła 69224, a w 2008 roku 79431, a więc zmniejszyła się prawie o ponad 10 tys. W budownictwie indywidualnym przekazano do użytkowania prawie tysiąc nowych budynków mieszkalnych, co dało wynik o prawie 10 tys. mniejszy niż w roku 2008, a ich kubatura zmniejszyła się o 80 mln. m<sup>3</sup>. Inwestorzy indywidualni realizowali głównie budynki jednomieszkaniowe, które stanowiły 94,8 % kubatury oddanych przez nich do użytkowania nowych budynków mieszkalnych. Przez rok było to 95,1 %. Przeciętny czas trwania budowy nowych indywidualnych budynków mieszkalnych wyniósł w roku 2009 prawie 63 miesiące.

Poza budownictwem indywidualnym zrealizowano 6242 nowe budynki mieszkalne, a w roku 2008 6,1 tys., o łącznej kubaturze 27732 tys. m<sup>3</sup>, przed rokiem 26481,9 tys. m<sup>3</sup>. Wśród tych budynków – biorąc pod uwagę ich kubaturę – przeważały budynki o liczbie mieszkań 41 i więcej i stanowiły 54,8% kubatury tych budynków, w 2008 r. - 55,0%, a pod względem liczby kondygnacji – budynki czterokondygnacyjne stanowiące 30,2% kubatury wobec – 31,7% przed rokiem, pięciokondygnacyjne stanowiące 16,2% kubatury, przed rokiem – 15,6%, oraz trzykondygnacyjne stanowiące 11,0% kubatury, przed rokiem – 10,8% kubatury. W tym okresie dominującą metodą wznoszenia nowych budynków mieszkalnych w budownictwie innym niż indywidualne była - podobnie jak w 2008 r. - metoda tradycyjna udoskonalona, a jej udział w kubaturze nowych budynków mieszkalnych zrealizowanych przez tę grupę inwestorów zwiększył się o 1,6 pkt i wyniósł 76,1%. Zwiększył się również udział kubatury budynków zrealizowanych metodą wieloblokową z 0,4% w 2008 r. do 1,0% w 2009 r., wielkopłytową z 0,3% w 2008 r. do 0,6% oraz metodą kanadyjską z 0,04% w 2008 r. do 0,1% w 2009 r. Zmniejszeniu uległ natomiast udział kubatury budynków wznoszonych metodą monolityczną z 23,0% w 2008 r. do 20,5% oraz pozostałymi metodami z 1,8% do 1,7%. W 2009 r. oddano do użytkowania 160002 mieszkania, tj. o 5187 mieszkań mniej niż w 2008 r. co stanowiła 3,1 % . Mieszkania przekazane do użytkowania w nowych budynkach mieszkalnych - całych i w części pierwszej oddawanych etapami, stanowiły 95,4% ogółu mieszkań oddanych do użytkowania w 2008 roku – 94,4%, w części drugiej i dalszych – 0,8% w

2008 r. – 0,1% mniej, mieszkania uzyskane z przebudowy i adaptacji w budynkach mieszkalnych – 1,7% znacznie więcej przed rokiem – 2,5%, z rozbudowy budynków mieszkalnych, podobnie jak w 2008 r. – 1,8%. Natomiast w budynkach niemieszkalnych oraz budynkach zbiorowego zamieszkania – 0,3% przed rokiem dwa razy więcej – 0,6%.

Lepsze, niż przed rokiem, efekty uzyskano w budownictwie przeznaczonym na sprzedaż lub wynajem, w którym oddano do użytkowania 72326 mieszkań tj. o 5623 mieszkania o 8,4% więcej, a w komunalnym - 4202 mieszkania, tj. o 1483 mieszkania o aż 54,5% więcej, społecznym czynszowym – 3600 mieszkań tj. o 395 mieszkań więcej, co stanowiło wzrost o 12,3%, oraz w budownictwie zakładowym – 643 mieszkania, tj. o 66 mieszkań o 11,4% więcej. Spadek liczby zrealizowanych mieszkań odnotowano w budownictwie indywidualnym – do 71971 mieszkań, tj. o 11367 mieszkań o 13,6 % mniej niż w 2008 r. oraz w budownictwie spółdzielczym – do 7260 mieszkań, tj. o 1387 mieszkań o 16,0% mniej. W rezultacie, w ogólnych efektach budownictwa mieszkaniowego zwiększył się udział budownictwa przeznaczonego na sprzedaż lub wynajem z 40,4% w 2008 r. do 45,2% w 2009 r., komunalnego z 1,6% do 2,6%, społecznego czynszowego nieznacznie z 2,0% do 2,3% oraz zakładowego również nieznacznie z 0,3% w 2008 r. do 0,4% w 2009 r.. Znacznie zmniejszył się natomiast udział budownictwa indywidualnego z 50,5% do 45,0%. i spółdzielczego z 5,2% do 4,5%.

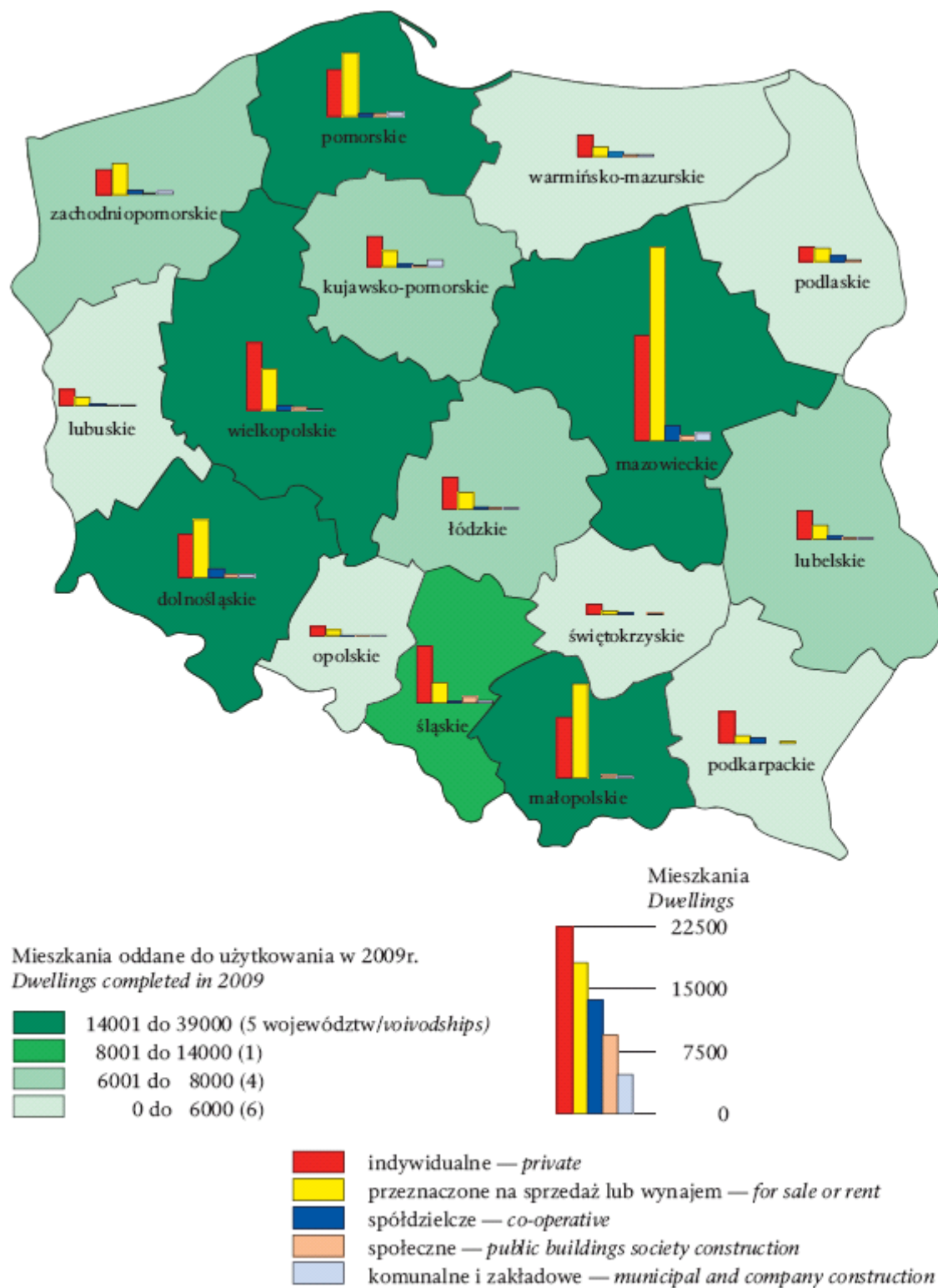
W roku 2009 inwestorzy indywidualni zrealizowali 71971 mieszkań zawierających podobnie jak w 2008 r. - średnio 5,5 izby. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wybudowana przez tę grupę inwestorów zwiększyła się z 141,9m<sup>2</sup> w 2008 r. do 144,2m<sup>2</sup> w roku 2009. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania zrealizowanego w budownictwie innym niż indywidualne wyniosła 63,2m<sup>2</sup> mniej o 2,2m<sup>2</sup> iż w 2008 r. a przeciętna liczba izb – 2,9 a, przed rokiem 3,0 izby. Na ogólny spadek liczby mieszkań oddanych do użytkowania największy wpływ miały gorsze wyniki inwestorów realizujących budownictwo mieszkaniowe na terenie województw: wielkopolskiego o 2063 mieszkania o ponad 12% mniej, warmińskomazurskiego o 1980 mieszkań aż o 29,0%, śląskiego o 1592 mieszkania co stanowiło 13,0%, lubelskiego o 1313 mieszkań, czyli 17,7% oraz łódzkiego o 1028 mieszkań co daje niespełna 14%. Wzrost liczby mieszkań oddanych do użytkowania wystąpił jedynie w 5 województwach, przy czym największy w województwach: małopolskim – o 2765 mieszkań, o 17,3%, dolnośląskim – o 1645 mieszkań, o 13,2%, sym-

boliczną w województwie mazowieckim o 831 mieszkań, czyli 2,2% i zachodniopomorskim - o 769 mieszkań co dało 11,0%.

W 2009 r. na terenie miast zrealizowano aż 69,6% ogólnej liczby mieszkań oddanych do użytkowania wobec 66,3% w 2008 r., a ich przeciętna powierzchnia użytkowa wyniosła 81,8m<sup>2</sup> i była o 5,1m<sup>2</sup> mniejsza niż przed rokiem. Natomiast przeciętna powierzchnia użytkowa jednego mieszkania oddanego do użytkowania na wsi wyniosła 140,3m<sup>2</sup>, co dało wzrost o 2,6m<sup>2</sup> niż przed rokiem. Powierzchnia oddana do użytkowania na wsi była o 58,5m<sup>2</sup> większa od przeciętnej powierzchni użytkowej jednego mieszkania przekazanego w mieście. Przed rokiem było to o 8 m<sup>2</sup> mniej.

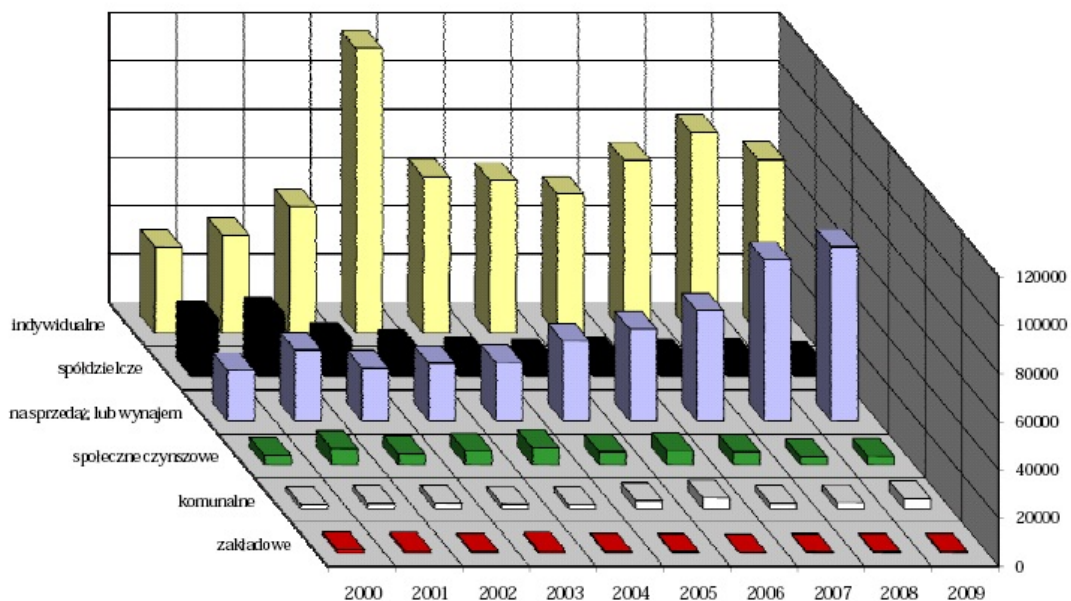
W 2009 r. wydano 96151 pozwoleń na budowę nowych budynków mieszkalnych o łącznej liczbie mieszkań 168440, przed rokiem na 109123 budynki, 220372 mieszkania. W 2009 r. rozpoczęto budowę 142901 mieszkań, tj. o 31785 mieszkań, a procentowo 18,2% mniej niż w 2008 r. Mniej mieszkań rozpoczęto w budownictwie realizowanym na sprzedaż lub wynajem tj. 44323 mieszkania o 22695 mieszkań, co stanowi 33,9% mniej, w indywidualnym 89783 mieszkania, o 6563 mieszkania, tj. o 6,8%, spółdzielczym – 4196 mieszkań o 1506 mieszkań, tj. o 26,4%, społecznym czynszowym - 2000 mieszkań o 1030 mieszkań, tj. o 34,0% oraz zakładowym - 133 mieszkania o 215 mieszkań, tj. aż o 61,8%. Wzrost odnotowano jedynie w budownictwie komunalnym – do 2466 mieszkań, oznaczało to 224 mieszkania więcej, czyli o 10,0%. Szacuje się, że w końcu grudnia 2009 r. w budowie było 670,3 tys. mieszkań, wobec 687,4 tys. w końcu grudnia 2008 r., tj. o 2,5 % mniej.

Powyżej opisane dane zostały przedstawione poniżej w formie graficznej.



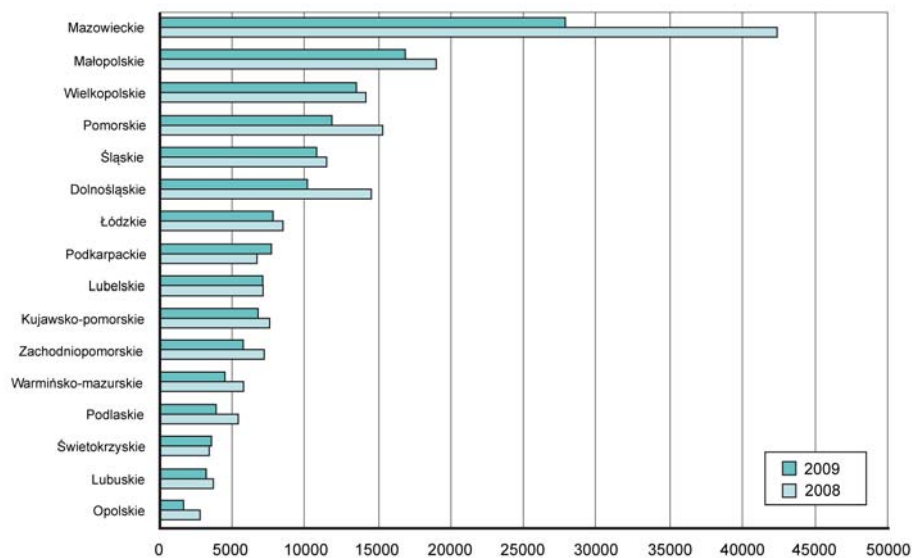
**Rysunek 19.** Struktura mieszkań oddanych do użytku w 2009 r. wg form budownictwa w układzie przestrzennym.

Źródło: GUS - Budownictwo - wyniki działalności w 2009 r.



**Rysunek 20.** Mieszkania oddane do użytku w latach 2000-2009.

**Źródło:** GUS- Budownictwo - wyniki działalności w 2009 r.



**Rysunek 21.** Mieszkania których budowę rozpoczęto w latach 2008-2009.

**Źródło:** GUS - Budownictwo - wyniki działalności w 2009 r..

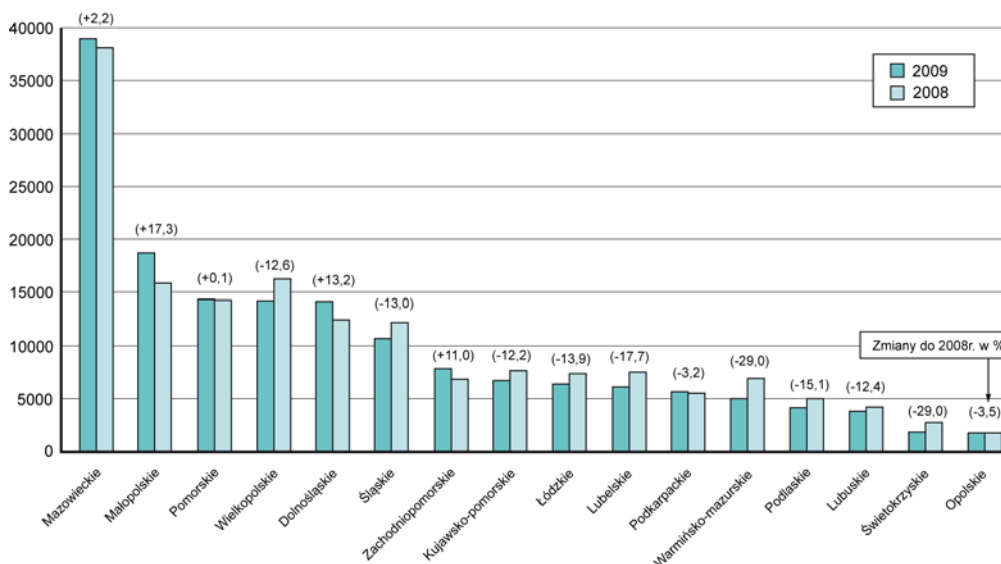
Badania wykonane przez GUS określiły, że zasoby mieszkaniowe kraju stanowiły na koniec grudnia 2008 r. 13,2 mln mieszkań, w których znajdowało się prawie 49 mln izb o powierzchni użytkowej przekraczającej 920 mln m<sup>2</sup>.

W roku 2008 w stosunku do roku ubiegłego przybyło 156 tys. mieszkań tj. o 1,2%, 16 mln. m<sup>2</sup> o 1,4% więcej powierzchni użytkowej i 663 tys. izb tj. o 1,8% więcej. Przyrost mieszkań był w głównej mierze efektem inwestycji w budownic-

twie, rozbudowy i przebudowy budynków istniejących, jak również zmiany charakteru przeznaczenia powierzchni niemieszkalnych, a więc nie był efektem przyrostu nowych budynków. Z ogólnych zasobów mieszkaniowych ponad 67% lokali mieszkalnych zlokalizowanych było na terenach miejskich. W roku 2008 ze względu na zmiany w podziale administracyjnym kraju, ponad 3 tys. mieszkań zostało przeklasyfikowanych z zasobów wiejskich do miast. Dynamika przyrostu mieszkań kształtowała się na tym samym poziomie zarówno w obszarach miejskich jak i na terenach wiejskich. W miastach liczba mieszkań wzrosła o 1,2%, co stanowi wzrost o 108 tys., natomiast na terenach wiejskich przybyło ich prawie 50 tys. tj. 1,1% więcej. W pięciu największych miastach tj.: Warszawie, Krakowie, Łodzi, Wrocławiu i Poznaniu, gdzie mieszka prawie 19% ludności miejskiej, skupionych było niespełna 22% mieszkań spośród wszystkich zasobów miejskich, co daje wynik prawie niezmienny, wzrost wyniósł 0,1% w stosunku do roku poprzedniego.

Największy rozwój budownictwa mieszkaniowego nastąpił w Polsce centralnej i północnej. Województwami dominującymi są województwa mazowieckie, gdzie wzrost nastąpił o 1,9% i pomorski w którym wyniósł 1,8% w stosunku do 2007 r.. Natomiast najmniejszy przyrost mieszkań dotyczył województwa świętokrzyskiego o 0,6% więcej i województwa opolskiego zaledwie o 0,5%.

Poniżej został umieszczony rysunek obrazujący opisywane wyżej zmiany.

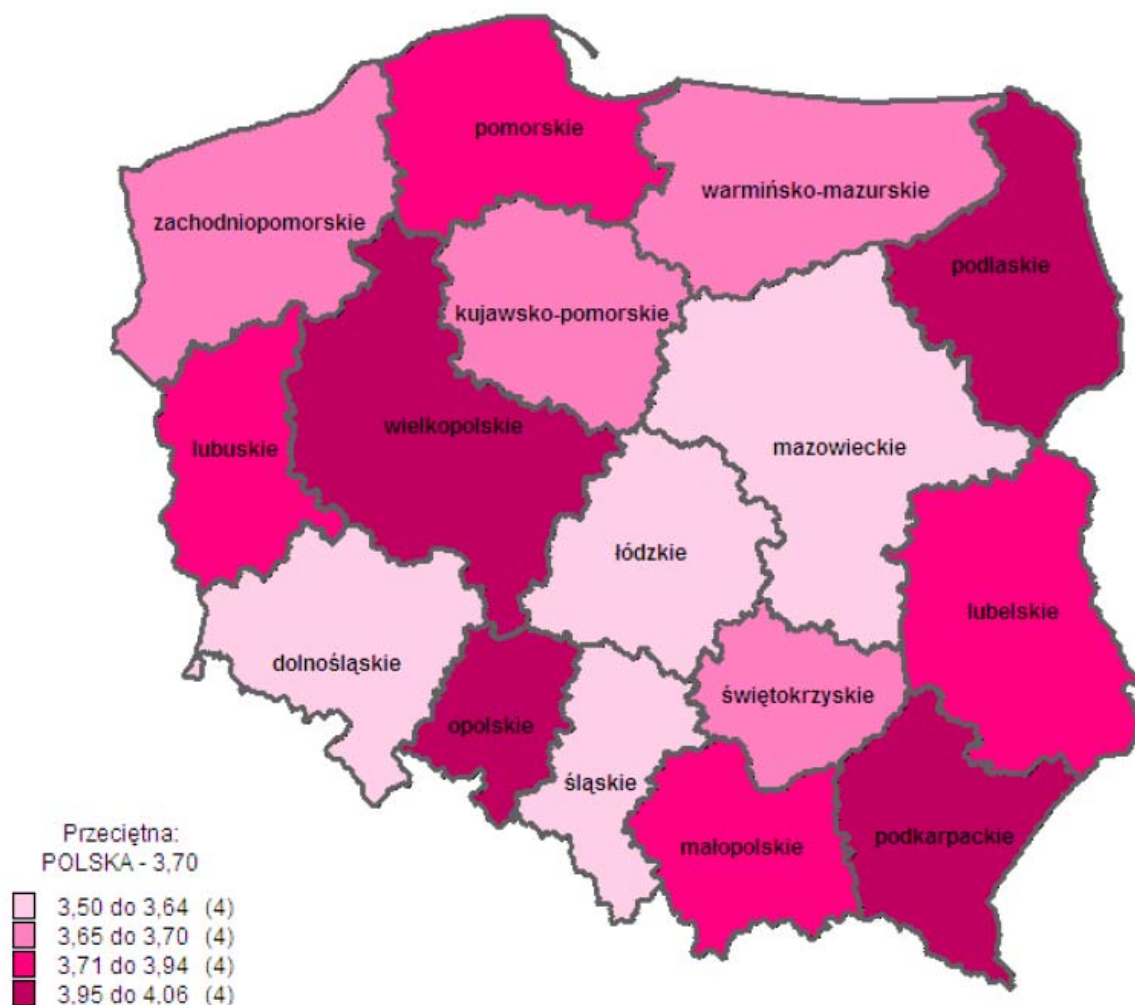


**Rysunek 22.** Mieszkania oddane do użytku wg województw.

**Źródło:** GUS- Budownictwo - wyniki działalności w 2009 r.

Według GUS podstawowymi wskaźnikami pozwalającymi określić warunki mieszkaniowe w Polsce są wskaźniki ilustrujące przeciętną: liczbę izb w mieszkaniu, liczbę osób przypadającą na mieszkanie i na izbę oraz powierzchnię użytkową mieszkania.

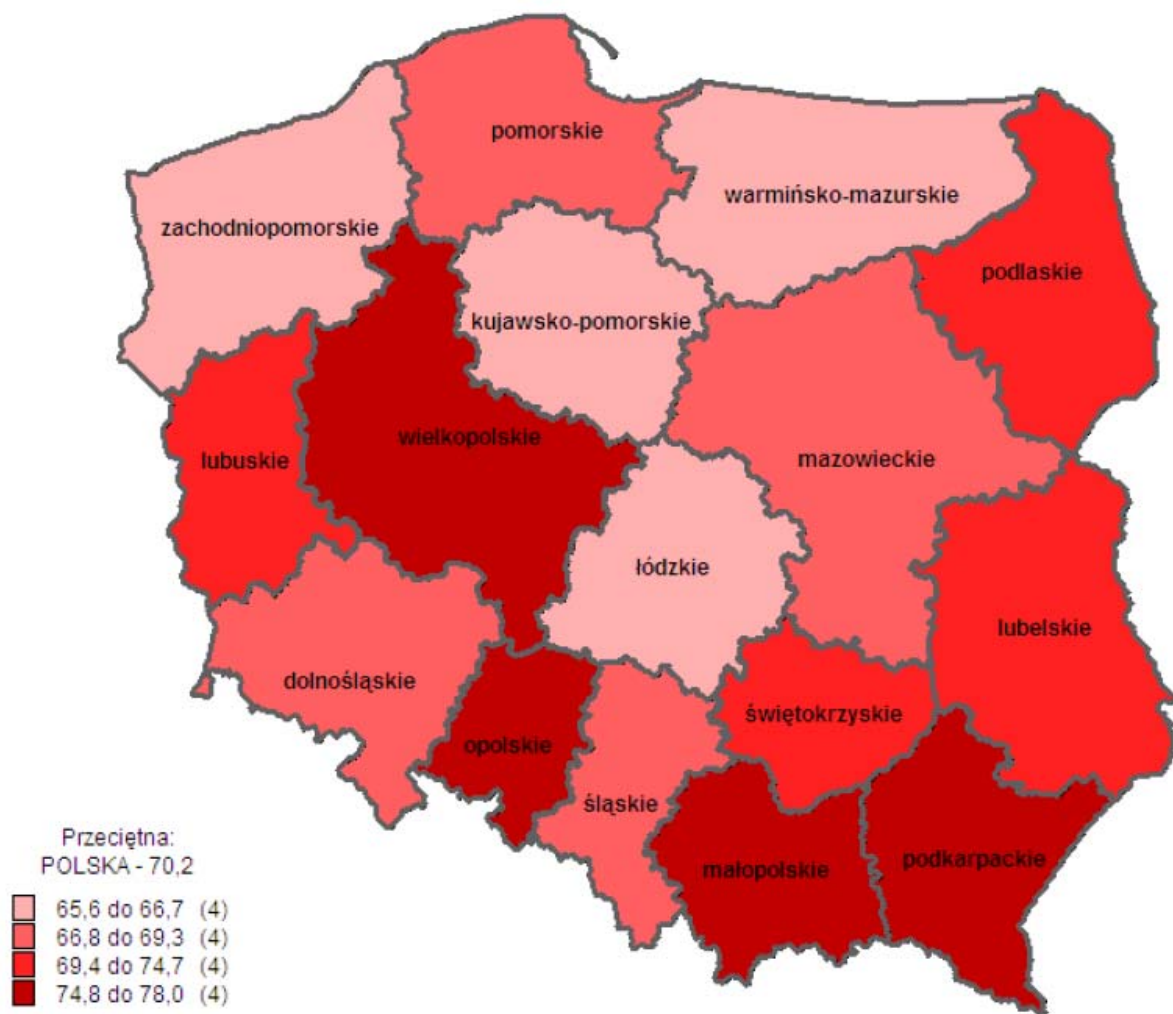
Wskazane przez GUS wskaźniki zostały słusznie przyjęte ze względu na możliwość prowadzenia rzetelnej i jednoznacznej statystyki. Ich śledzenie daje też miarodajną ocenę zmian zachodzących w budownictwie mieszkaniowych i jest podstawą do wyznaczania trendów w tym zakresie. Przeciętna liczba izb w roku 2008, przypadająca na 1 mieszkanie, wyniosła 3,70 izby, w tym w miastach wynosiła ona 3,50, a na wsi znacznie więcej bo aż 4,12 izby. Podobnie jak w ubiegłym roku zaobserwowano, że im większe miasto, tym mniejsza liczba izb w mieszkaniu, np. w miastach poniżej 10 tys. ludności przeciętnie w mieszkaniu znajdowało się 3,87 izb, a w miastach powyżej 200 tys. ludności już tylko 3,28 izby, co obrazuje rysunek poniżej.



**Rysunek 23.** Przeciętna liczba izb w mieszkaniu w 2008 roku.

**Źródło:** GUS- Budownictwo - wyniki działalności w 2009 r.

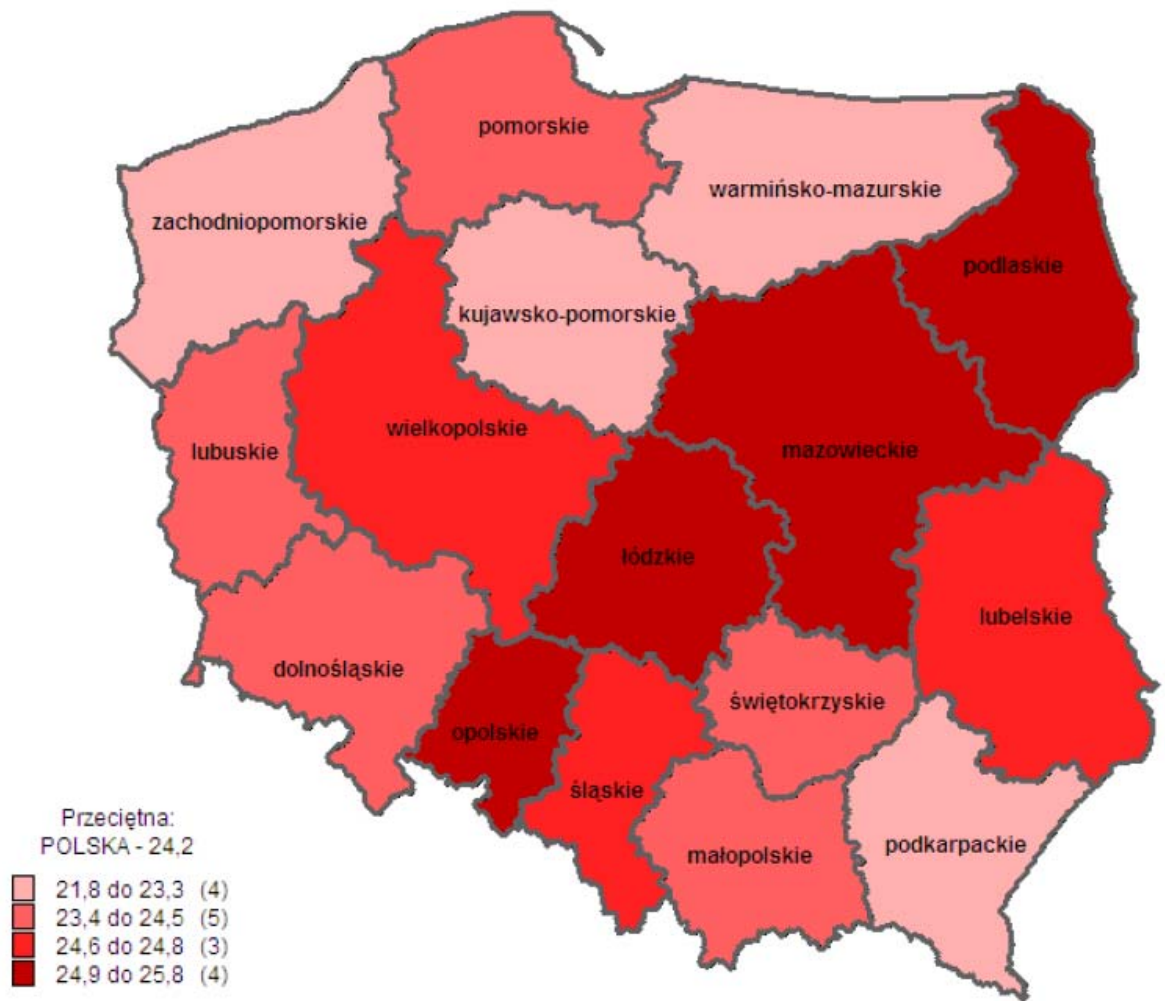
Średnia wielkość mieszkania w Polsce wynosiła na koniec 2008 r. nieco ponad 70 m<sup>2</sup> i wzrosła ona nieznacznie, bo o 0,4 m<sup>2</sup> w porównaniu na koniec poprzedniego roku. Natomiast mieszkania na wsi były średnio aż o 24,5 m<sup>2</sup> większe niż na terenach miast. Odpowiednie wskaźniki wynoszą dla mieszkania wsi 86,7 m<sup>2</sup>, a dla mieszkania na obszarach miejskich 62,2 m<sup>2</sup>. W aż, dziewięciu województwach powierzchnia użytkowa mieszkań nie przekroczyła 70 m<sup>2</sup>. Największe mieszkania znajdowały się w województwach: podkarpackim 78 m<sup>2</sup> co wydaje się być zaskakujące ze względu na słabą kondycję województwa, następnie wielkopolskim 77,5 m<sup>2</sup> i niewiele mniej w województwie opolskim - 77,3 m<sup>2</sup>. Rysunek poniżej ilustruje sytuację we wszystkich województwach.



**Rysunek 24.** Przeciętna powierzchnia użytkowa w m<sup>2</sup> 1 mieszkania w 2008 r.

**Źródło:** GUS- Budownictwo - wyniki działalności w 2009 r..

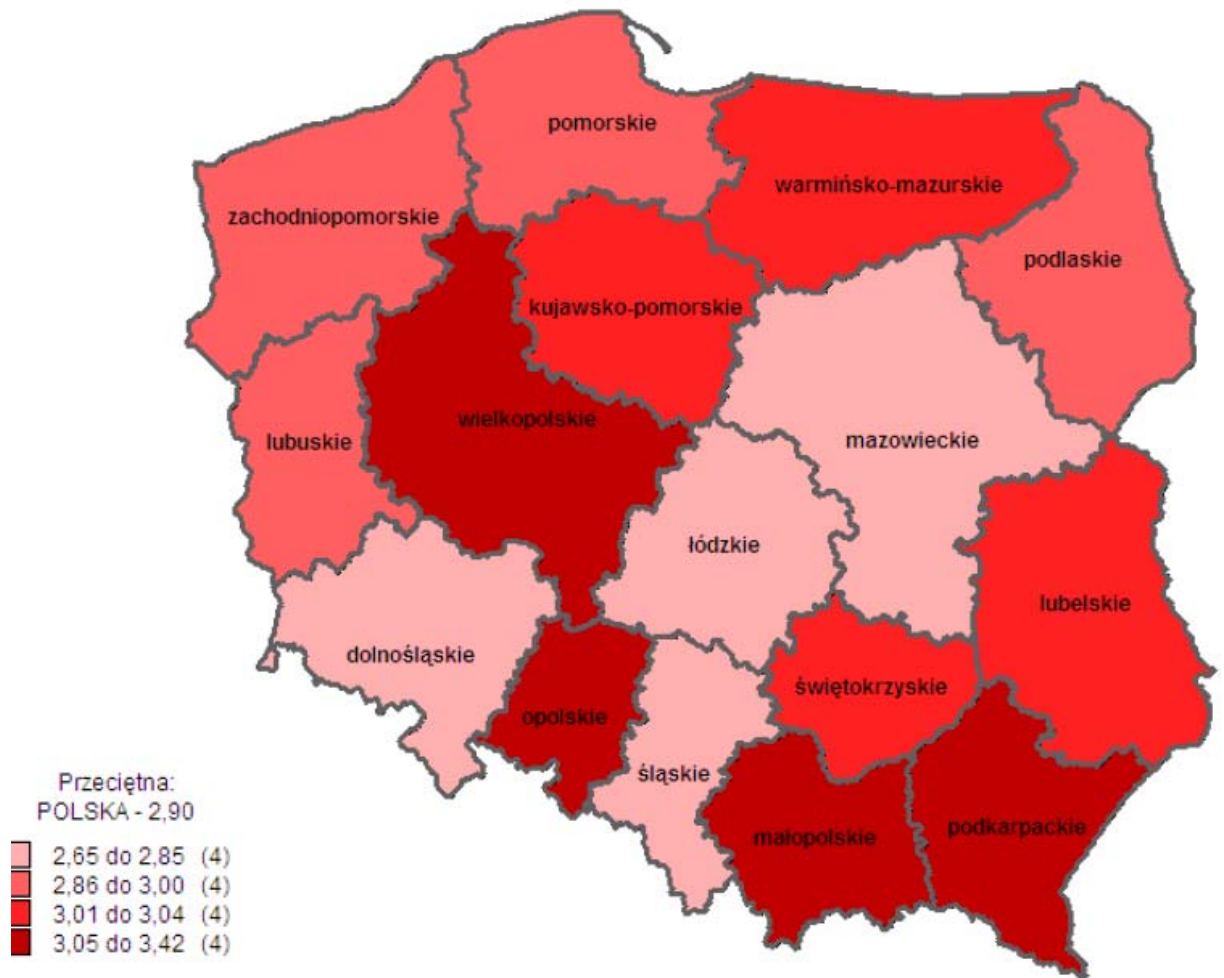
Dane GUS wykazują zmianę przeciętnej powierzchni użytkowej przypadająca na 1 osobę w roku 2008, która wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim o 0,4 m<sup>2</sup> i wyniosła łącznie 24 m<sup>2</sup>. Wzrost tej powierzchni w miastach wyniósł 0,4 m<sup>2</sup> do 23,6 m<sup>2</sup>, na wsi również o 0,4 m<sup>2</sup> do wartości 25,1 m<sup>2</sup>. Wskaźnik ten w układzie regionalnym wyniósł od 21,8 m<sup>2</sup> w województwie warmińsko-mazurskim do 25,8 m<sup>2</sup> w mazowieckim, co obrazuje rysunek poniżej.



**Rysunek 25.** Przeciętna powierzchnia użytkowa w m<sup>2</sup> na osobę w 2008 r.

**Źródło:** GUS- Budownictwo - wyniki działalności w 2009 r..

Kolejnym ważnym elementem ukazującym obecną sytuację mieszkaniową są różnice pomiędzy miastem a wsią dotyczące stopnia zaludnienia mieszkań. Mieszkania na obszarach wiejskich są bardziej zaludnione od mieszkań miejskich. Na jedno mieszkanie w miastach przypadało przeciętnie w roku 2008 - 2,63 osoby, zaś na wsi 3,45, przy przeciętnej dla Polski 2,90 osoby na mieszkanie. Najwięcej osób w jednym lokalu mieszkalnym było wg statystyk GUS w województwach podkarpackim - 3,42 i wielkopolskim - 3,15, najmniej natomiast w województwach centralnych: w łódzkim - 2,67, a w mazowieckim - 2,69 osoby na jedno mieszkanie. Rysunek poniżej obrazuje sytuację w poszczególnych województwach.



**Rysunek 26.** Przeciętna ilość osób w jednym mieszkaniu w 2008 r.

**Źródło:** GUS- Budownictwo - wyniki działalności w 2009 r..

Reasumując, należy zauważyć, że obecnie w budownictwie mieszkaniowym znacznie zwolniło się tempo przyrostu liczby oddawanych do użytku mieszkań. Wskazuje na to wykonana powyżej analiza danych źródłowych Głównego Urzędu Statystycznego. Skutki tej sytuacji odczuwa dotkliwie branża montażowo- budowlana, a po części system podatkowy i sektor bankowy. Poszkodowanym jest obywatel kraju, który nie może zrealizować swoich potrzeb mieszkaniowych. Prowadzi to do stwierdzenia, że państwo nie wypełnia swoich zobowiązań w stosunku do swoich obywateli, co zostało w niniejszej pracy opisane w podrozdziale pierwszym.

Pozytywne aspekty statystyk, to wyraźnie, chociaż w dalszym ciągu na mikro-skale, zmiany dotyczące budownictwa mieszkaniowego idące w kierunku wynajmu, struktury lokali mieszkalnych oraz zaludnienia, gdzie sytuacja uległa nieznacznej, ale jednak poprawie. Dotyczy to jednak niewielkiej grupy społeczeństwa najbardziej

zamożnego. Zwiększenie zasobu najmu jest głównie wynikiem inwestycji małych prywatnych inwestorów, a nie inwestycji dużych firm developerskich.

Budownictwo społeczno-czynszowe, a wynika to z danych statystycznych, w dalszym ciągu ma marginalny udział w rynku nowo powstających lokali mieszkalnych. W chwili obecnej nie ma stworzonych odpowiednich elementów właściwej „dźwigni” finansowej, aby sytuacja ta uległa zmianie. Stworzenie odpowiednich narzędzi, pozwalających na rozwój tego systemu budownictwa powinno być obecnie priorytetowym rozwiązaniem mogącym w sposób wyraźny poprawić obecną niekorzystną tendencję na rynku mieszkaniowym.

### 3.3. Analiza potrzeb społecznych w kontekście mieszkalnictwa

Efektom przemian gospodarczych, które dokonały się w Polsce po roku 1989 i odejścia od polityki mieszkaniowej kształtowanej przez państwo, są zmiany w standardzie, strukturze własności i użytkowaniu mieszkań oraz pogłębiające się zróżnicowanie warunków mieszkaniowych. Dzisiaj w polskiej rzeczywistości mieszkaniowej możemy obserwować powoli procesy charakterystyczne dla Europy Zachodniej. Obecnie rozpoczął się proces tworzenia dobrych i złych obszarów, szczególnie widoczny w miastach. Złe rejony to te, w których występują nagminnie zjawiska patologiczne i pogłębiające się zubożenie mieszkańców. W przeszłości można było obserwować te procesy, ale były one przejściowe, związane z wiekiem ludności zamieszkującej dany obszar, obecnie stają się one trwałym procesem. Pozytywnym aspektem przemian jest natomiast zmniejszająca się różnica w jakości zasobów mieszkaniowych pomiędzy miastem a wsią. Na wsi widoczny jest proces rewitalizacji zasobów. Rozbiórce podlegają stare domy, bez urządzeń sanitarnych i nieprzystosowanym rozkładzie izb, modernizowane są domy budowane w okresie PRL, a nowe budynki mieszkalne odpowiadają standardem zabudowie podmiejskiej.

Kolejnym istotnym czynnikiem charakteryzującym rynek mieszkaniowy jest dostosowanie zasobów do sposobu ich użytkowania. Na początku lat 80 –tych XX w. mieszkań użytkowanych, lecz nie spełniających wymogów do ich zasiedlenia, było około milion trzysta tysięcy. Pod koniec ostatniej dekady XX wieku już nieco ponad osiemset tysięcy<sup>78</sup>. W 2002 roku sala tego problemu uległa radykalnej zmianie, w wyniku modernizacji lub wyburzeniu starych zasobów i przekwaterowaniu mieszkańców. Z kolei wg szacunków GUS w 1974 r. istniał statystyczny nadmiar lokali mieszkalnych jednoizbowych wynoszący 1 688 tysięcy i dwuizbowych wynoszący 947 tysięcy<sup>79</sup>, przy niedoborze mieszkań 3 i 4 izbowych wynoszących 3,5 miliona. Sytuacja ta zmieniła się w latach 1978 - 2002 r., kiedy liczna gospodarstw domowych jedno i dwu osobowych w samych miastach zwiększyła się o 1,8 miliona. W tym samym czasie liczba mieszkań jeno i dwu izbowych zmniejszyła się o ponad 900 tysięcy w głównie w wyniku wyburzeń oraz modernizacji, a o ponad 2,5 miliona

---

<sup>78</sup> Zob. „Building on progress: the future of housing finance in Poland”, Urban Institute Consortium, Warszawa 1997.

<sup>79</sup> Dane GUS z rocznika 1974.

wzrosła ilość mieszkań cztero i więcej izbowych<sup>80</sup>. Obecnie małe mieszkania są najbardziej poszukiwanym towarem na rynku mieszkaniowym przez osoby młode z wyżu demograficznego oraz emerytów i rencistów.

**Tabela 7.** Sytuacja mieszkaniowa w latach 1970 -2004.

Rok		1970	1978	1988	1995	2002	2004
Deficyt mieszkań [tys.]	Ogółem	1 295	1 622	1 253	1 445	1 704	>1 767
	Miasto	899	1 049	824	949	1 088	>1 108
	Wieś	396	573	429	496	616	>659
Liczba gospodarstw na 100 mieszkań	Ogółem	115,9	117,3	111,7	113,1	114,6	115,1
	Miasto	119,5	118,1	111,7	112,8	113,8	113,9
	Wieś	111,3	115,8	111,7	113,7	116,4	117,4
Liczba osób na izbę	Ogółem	1,37	1,16	1,02	0,96	0,88	0,82
	Miasto	1,32	1,1	0,97	0,9	0,84	0,79
	Wieś	1,44	1,25	1,11	1,07	0,95	0,87
Powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę [m <sup>2</sup> ]	Ogółem	12,9	14,7	17,1	18,4	21	22,9
	Miasto	12,8	14,6	16,8	18,5	20,5	22,2
	Wieś	12,9	14,9	17,9	18,2	21,9	24,1
Średnia liczba izb w mieszkaniu	Ogółem	2,87	3,15	3,39	3,61	3,7	3,68
	Miasto	2,77	3,07	3,29	3,5	3,51	3,49
	Wieś	3	3,28	3,59	3,84	4,09	4,07

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie GUS – Roczniki statystyczne.

Powyższa tabela pokazuje historyczne zmiany na rynku nieruchomości wynikające z przyjętych strategii rozwoju budownictwa mieszkaniowego w PRL oraz od roku 1989 i w latach III Rzeczypospolitej, w których nie uchwalono jak do tej pory spójnej strategii rozwoju budownictwa mieszkalnego. Brak strategii spowodował cofnięcie się w rozwoju budownictwa mieszkaniowego do okresu sprzed roku 1965 i wykazuje tendencje do dalszego pogłębiania tego procesu, który na chwilę obecną można ocenić jako „ubóstwo mieszkaniowe”. Wskaźnik liczby gospodarstw domowych na 1000 mieszkań wskazuje również na tendencje pogarszania się sytuacji mieszkaniowej obywateli, częściowo jako następstwo wyżu demograficznego. Pozostałe wskaźniki świadczą pozytywnie o zmianach struktury rynku będącej wynikiem zwiększonych możliwości nabywczych polskich gospodarstw domowych. W pierwszej kolejności świadczy o tym wyraźnie poprawiający się wskaźnik liczby osób na izbę, który jeszcze w roku 1970 wynosił w miastach 1,32 osoby na izbę, a w roku 2004 spadł do poziomu 0,79 osoby na izbę, natomiast na wsi z poziomu prawie 1,5 osoby na izbę w roku 1970 do 0,87 osoby. W tym samym czasie powierzchnia użytkowa tych izb uległa również znacznej poprawie zwiększając swoją powierzchnię w miastach o prawie 10 m<sup>2</sup>, a na wsi o prawie 12 m<sup>2</sup>, czyli dwukrotnie. Trzeci wskaźnik obrazujący średnią ilość izb w mieszkaniu dobitnie wskazuje na poprawę nowo

<sup>80</sup> Narodowy Spis Powszechny 2002, GUS, Warszawa 2003.

powstałych zasobów, gdzie przeciętne mieszkanie powiększyło swoją powierzchnię o prawie jedną izbę.

Z analizy danych zawartych w tabeli wynika wyraźna poprawa jakościowa nowowytwarzanych zasobów. Stan taki jest wynikiem wzrostu zamożności niewielkiej części społeczeństwa, oraz zadłużania się pozostałych nabywców nieruchomości. Zatrważające są jednak dane wynikające z pierwszych dwóch wskaźników, świadczące o poważnych zaniedbaniach państwa polskiego w stosunku do mniej zamożnej części społeczeństwa, której nie stać na zapewnienie sobie „dachu na głowę” w postaci prawa własności, przy jednoczesnym braku faktycznego taniego zasobu nieruchomości mieszkalnych zapewniających prawo do użytkowania w postaci najmu.

**Tabela 8.** Struktura zamian zasobów mieszkaniowych w latach 1978, 2002.

Rok		1978			2002			
Charakterystyka	Jednostki	ogółem	Miasto	Wieś	Ogółem	Miasto	Wieś	
Liczba mieszkań	tys.	9 326	5 741	3 585	11 633	7 875	3 757	
Okres budowy	przed 1918	%	16,7	16,4	17,1	10,2	10,5	9,3
	1918-1944	%	25,4	23	29,3	12,9	11,1	17,1
	1945 - 1970	%	38,8	37,3	41,2	26,9	29,5	29,7
	1971 - 1978	%	19,1	23,3	12,4	18,3	19,9	15,1
	1979 - 1988	%	-	-	-	18,8	20,1	15,9
	1989 - 2002	%	-	-	-	11,6	12,1	10,6
Wyposażenie:								
- wodociąg	%	67,4	87,2	35,8	94,9	98,4	87,8	
- ustęp splukiwany	%	52,9	72,9	20,8	87	94	72,6	
- łazienkę	%	52,4	69,1	25,6	85,8	91,6	74	
- gaz z sieci	%	37,3	59,7	1,5	51,2	74,1	17	
- centralne ogrzewanie	%	41,5	56,9	17	76,7	83,6	62,4	
Średnia pow. użytkowa	m <sup>2</sup>	53,9	49,3	61,3	68,1	60,5	83,5	

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie GUS, NSP 1978 i 2002

Wyniki narodowych spisów powszechnych z lat 1978 i 2002 ukazały kolejne zmiany wynikające z przyjętych rozwiązań na rynku nieruchomości mieszkalnych. Z analizy porównawczej danych zawartych w tabeli wynika, że odwrócił się trend do odmładzania zasobów mieszkaniowych, jako następstwo niskiej podaży na rynku pierwotnym. Obecnie zasoby ulegają systematycznemu starzeniu się – średni wiek mieszkań w roku 1978 wynosił 33 lata, natomiast w roku 2002 już 41 lat. Wskazuje to ewidentnie na wyhamowanie nowych inwestycji na rynku nieruchomości.

Głównym problemem polskiej gospodarki mieszkaniowej z lat 70-tych było przeludnienie i ciasnota izb w mieszkaniach. Liczba osób przypadająca na izbę w Polsce była około 2 razy większa niż w krajach Europy Zachodniej, przy znacznie mniejszej średniej wielkości izby. W rozwiniętych krajach już na początku lat 70-tych uporano się z problemem zaopatrzenia w media gospodarstw domowych, nato-

miast w Polsce problem dostaw mediów w przypadku dostaw wody dotyczył ponad 30 % gospodarstw domowych, a ponad 60 % nie było przyłączonych do gazu.

Obecna sytuacja jest całkowicie odmienna. W obecnych czasach zakup mieszkania jest finansowany przez kupującego na warunkach rynkowych, a więc musi być dostosowany do jego wymagań. Zarówno standard budowanych mieszkań, jak i ich wielkość poddane są kryteriom rynkowym i nie ustępują mieszkaniom budowanym w krajach Europy Zachodniej. Wchodzenie do użytkowania nowych mieszkań i modernizacja starych zasobów mieszkaniowych doprowadziły do znacznej poprawy średniego stanu istniejących zasobów. Należy jednak zauważyć, że odbywa się to przy stosunkowo niskiej produkcji mieszkań. Oznacza to, że te niewątpliwie pozytywne obecnie aspekty rozwoju branży nieruchomości dotyczą tylko niewielkiej części społeczeństwa, gdyż większość obywateli napotyka na barierę finansową (popytową), która eliminuje ich z rynku jako potencjalnych nabywców, pomimo istniejącej potrzeby zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej.

Analiza przyszłych potrzeb będzie więc dotyczyła głównie tej części społeczeństwa, której nie stać na zakup nieruchomości mieszkalnej na wolnym rynku, a więc na zaspokojenie potrzeby mieszkaniowej. Aby zrozumieć potrzeby Polaków, należy zauważyć, że 20 lat po transformacji ustrojowej znacznej przemianie uległ model życia społeczeństwa. Obecne pokolenia upodobiły swoje zachowania do swoich rówieśników na zachodzie Europy. Ponadto pokolenie rodziców wpajało młodym ludziom, że najważniejsza w życiu jest praca i stabilizacja finansowa. Powoduje to, że młodzi ludzie w pierwszej kolejności chcą zapewnić sobie własny „dach nad głową”, co powoduje duże opóźnienia w zakładaniu rodziny i posiadaniu potomstwa. Polacy uwierzyli, że wykształcenie daje większe szanse na osiągnięcie sukcesu zawodowego. Zdobywanie wyższego wykształcenia powodowało przesunięcie procesu zakładania rodziny oraz zwiększało wymagania stopy życiowej. Zjawisko to z jednej strony pozytywne, bo przecież dawało polskim obywatelom awans cywilizacyjny, nie idzie jednak w parze z pomocą państwa w zapewnieniu właściwych warunków bytowych.

**Tabela 9.** Porównanie poziomów wykształcenia w Polsce w latach 1978 i 2004

Rok	1978	2004
Ludność z wyższym wykształceniem %	4,5	13
Studencki w tys.	485	1 926
Studenci na 10 tys. mieszkańców	138	535

Źródło: opracowanie własne na podstawie NSP 1978,2002, GUS.

Wspólne użytkowanie mieszkania przez dwa ekonomicznie odrębne gospodarstwa domowe przyjmuje się jako złe warunki mieszkaniowe. Z wyników NSP przeprowadzonego w 2002 roku z 13, 3 mln. gospodarstw domowych tylko 77 % w miastach i 74 % na wsi samodzielnie użytkowało mieszkania. W miastach połowa osób wspólnie użytkujących mieszkanie stanowiły gospodarstwa dwu i więcej osobowe. Efektem tej sytuacji są różnicowania pokoleniowe. Wśród gospodarstw w wieku poniżej 30 lat niewiele ponad połowa posiada samodzielne mieszkania, kiedy w wieku 40 – 59 lat już 85 %, a w dalszych segmentach wiekowych 78 %. Warty uwagi jest sytuacja, w której liczba gospodarstw domowych w miastach osób w wielu do 40 lat, które nie mają samodzielnych mieszkań, wynosi ponad 840 tys. Dalszym następstwem tej sytuacji jest przeludnienie. Takim terminem określa się sytuację, kiedy w lokalu mieszkalnym przebywa stale więcej niż dwie osoby w jednym pokoju. W lokalu takim nie ma możliwości prawidłowego funkcjonowania rodziny, ze względu na brak możliwości izolacji, ciszy i intymności poszczególnych członków gospodarstwa domowego. Przeludnienie jest także konsekwencją niedostosowania wielkości i układu mieszkania do liczby osób stale w nim zamieszkujących. Obecnie szacuje się, że problem ten dotyczy 3,3 mln. gospodarstw domowych, przy czym w miastach prawie 2 mln., co stanowi 21 % ogółu. Najczęściej przeludnione mieszkania dotyczą grupy posiadającej tytuł najmu do zajmowanego mieszkania, i stanowi 35 %, a w co 7 mieszkaniu na jednego członka gospodarstwa domowego przypada poniżej 10 m<sup>2</sup>, a więc nie spełniony jest wymóg lokalu zamiennego określonego w ustawie o ochronie praw lokatorów.

**Tabela 10.** Niezależność mieszkaniowa gospodarstw domowy w segmentach wiekowych.

Wiek głowy gospodarstwa domowego	Liczba gospodarstw [tys.]	Z tego % w mieszkaniach		
		we własnych domach i mieszkaniach	z wodociągiem, ustępem, łazienką i c.o.	w mieszkaniach przeludnionych
do 30 lat	966	14,2	98,1	30,6
30 - 39	1 450	24,4	83,9	31,5
40 - 59	3 918	27,5	85,6	21,3
60 - 69	1 302	32,2	83,6	13,3
70 lat i więcej	1 326	37,6	73,6	13,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie NSP 1978,2002, GUS.

Powyższy opis bazujący na Narodowym Spisie Społecznym z 2002 roku oraz powyższa tabela wykazują, że polskie gospodarstwa domowe uzyskują niezależność mieszkaniową dopiero przekroczeniu 40 lat przez głowę rodziny. Zważywszy na wiek rozrodzcy wydaje się, że jest to stosunkowo późno, tymbardziej że dotyczy to prawie 30 % gospodarstw domowych.

Tabela 11. Porównanie sytuacji mieszkaniowej w roku 1979 i 2005.

Cecha		Oddane w 1979	Oddane w 2005
Zabudowa	osiedlowa	95,9	niewielki % udział dominujący
	pojedyncza	2,6	
	plombowa	1,5	
Liczba kondygnacji	2 ÷ 4	4,7	81
	5	48,4	6,1
	6 ÷ 10	4,6	5
	11	17,6	0,1
	12 ÷ 15	14,3	0,3
	ponad 15	2	0,1
	zmienna	8,4	
Technologia	wielkołytowa	79,5	0,8
	wielkoblokowa	16,6	0,7
	monolityczna	0,9	4,5
	szkieletowa	1,5	<1,0
	tradycyjna	1,5	93
Instalacje	c.o.	99,9	~100
	wód. -kan.	100	100
	gaz	96,8	~100
	centr. c. w.	71,2	~100
<b>Średnia powierzchnia użytkowa [m<sup>2</sup>]</b>		<b>52,1</b>	<b>58,9</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS – Roczniki statystyczne.

Tabela 12. Mieszkania oddane do użytku w roku 1970, 1979, 2004.

Rok	1970					1979					2004				
	Liczba mieszkań		Łączna powierzchnia użytkowa		Przeciętna pow. użytkowa	Liczba mieszkań		Łączna powierzchnia użytkowa		Przeciętna pow. użytkowa	Liczba mieszkań		Łączna powierzchnia użytkowa		Przeciętna pow. użytkowa
Jednostka	tys.	%	tys. m <sup>2</sup>	%	m <sup>2</sup>	tys.	%	tys. m <sup>2</sup>	%	m <sup>2</sup>	tys.	%	tys. m <sup>2</sup>	%	m <sup>2</sup>
Ogółem	194,2	100	10 552	100	54,3	284,2	100	18 114	100	63,7	108,1	100	11 620	100	107,5
Miasta	141,5	72,9	6 654	63,4	47,3	227,7	80,1	13 348	73,7	58,6	72,5	67,1	6 724	57,9	92,7
Wieś	52,7	27,1	3 858	36,6	73,3	56,5	19,9	4 766	26,3	84,4	35,6	32,9	4 896	42,1	137,5
<b>Budownictwo uspołecznione</b>															
- ogółem	140,6	72,4	6 149	58,3	43,7	212,1	74,6	11 203	61,8	52,8	19	17,6	1028	8,8	54,1
- miasta	127	65,4	5 429	51,4	42,8	198,7	69,9	10 438	57,6	52,5					
- wieś	13,6	7	720	6,8	53,1	13,4	4,7	765	4,2	57,4					
- spółdzielcze	95	48,9	4 080	38,7	43	151,7	53,4	8 016	44,3	52,8	9,4	8,7	550	4,7	58,5
<b>Budownictwo nie uspołecznione</b>															
- ogółem	53,6	27,6	4 403	41,7	82,1	72,1	25,4	6 911	38,2	95,9	89,1	82,4	10 592	91,2	118,9
- miasta	14,5	7,5	1 265	12	87,1	28,9	10,2	2 910	16,1	100,5					
- wieś	39,1	20,1	3 138	29,7	80,2	43,2	15,2	4 001	22,1	92,7					

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS – Roczniki statystyczne.

**Tabela 13.** Warunki mieszkaniowe w Polsce w roku 2002.

Formy własności i tytuł zajmowanego mieszkania	Gospodarstwa domowe [tys.]	Liczba osób na:		Powierzchnia w m <sup>2</sup> na:		% gospodarstw domowych w mieszkaniach wyposażonych w:	
		gospodarstwo domowe	pokój	mieszkanie	osobę	wodociąg, łazienkę, ustęp i c. o.	bez wodociągu
<b>Miasta</b>	<b>8 961</b>	<b>2,6</b>	<b>1,15</b>	<b>60,5</b>	<b>20,5</b>	<b>83</b>	<b>1,2</b>
- własność mieszkania	1 047	2,81	1,11	55,5	21	87,3	0,3
- własność budynku	1 441	3,09	0,94	104,1	28,9	80,4	2,5
- prawo spółdzielcze	3 186	2,65	1,15	50,6	17,8	98,6	0
- najem	2 005	2,62	1,46	48,1	16,6	57,3	2,4
- pokrewieństwo	1 068	2,05	1,38	68,1	17,5	81,7	1,6
- podnajem	148	1,81	1,61	56,8	14,4	81,2	0,9
<b>Wieś</b>	<b>4 370</b>	<b>3,33</b>	<b>1,28</b>	<b>84,6</b>	<b>21,9</b>	<b>61,5</b>	<b>10</b>
- własność	3 183	3,58	1,27	89,3	22,2	62,4	10
- najem	269	3,23	1,56	55,9	16,3	48,7	10,7
- pokrewieństwo	802	2,24	1,51	88	18,5	60,4	10,6

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie NSP 2002

W tym miejscu należy przypomnieć, że mieszkania są tylko narzędziem do rozwiązywania problemów społecznych. Unikalność tego narzędzia wynika z jego niepodważalnej wielowątkowości. Jak wykazano we wcześniejszych rozdziałach rozprawy doktorskiej nieruchomości mieszkalne są :

- Nośnikiem istotnej na rynku wartości finansowej. Objawia się to na dwa sposoby:
  - 1/ do ich wytworzenia potrzebny jest kapitał finansowy (pieniądz), materiałowy (materiały budowlane oraz maszyny), środowiskowy( nieruchomości gruntowe potocznie zwane działkami, uszczuplenie zasobów naturalnych), praca ludzka ( umysłowej – architektura), fizyczna (robotnicy budowlani),
  - 2/ otrzymany produkt jest, na tyle wartościowy że może on podlegać zastawowi, i to niezwłocznie po wytworzeniu. Hipoteka nieruchomości stanowi więc punkt wyjścia do zabezpieczeń inwestycyjnych, np. na rynku nieruchomości mieszkalnych. Gdzie więc jest efekt? Efektem jest prawo do użytkowania oraz dochody budżetowe w postaci podatków (od znacznej wartości kapitału, a więc wysokie). Prawo do użytkowania może się przejawiać na dwa sposoby - użytkowanie na własne potrzeby lub najem. Tak czy inaczej z punktu widzenia legislacyjnego zawartego w Konstytucji RP – obywatel otrzymuje „dach nad głową”.
- Nośnikiem zaspokojenia niekwestionowanej potrzeby ludzkiej. Społeczeństwo dzieli się tutaj na tych, którzy mają własne mieszkania i tych, którzy pragną je posiadać. Potrzeba bezpieczeństwa skłoniła ludzi do budowania nieruchomości mieszkalnych. Dzisiaj proces wytwarzania mieszkań jest wykonywany przez wyspecjalizowane przedsiębiorstwa, co powoduje, że już na

etapie produkcji jest wymagany wysoki kapitał pracy ludzkiej. Stosunkowa mała mechanizacja tego procesu powoduje, że w niektórych krajach wysokość bezpośredniego zaangażowania rynku pracy wynosiła nawet do 10 % wszystkich czynnych zawodowo obywateli. Żadna inna branża nie może się z tym równać. Po procesie wytworzenia obywatel otrzymuje dach nad głową w postaci mieszkania, co powoduje zaspakajanie potrzeb wyższego rzędu opisanych w rozdziale pierwszym. Efektem tego zjawiska jest stałe nabywanie dóbr i usług związanych z utrzymaniem, modernizacją i wyposażeniem nieruchomości.

- Nośnikiem poważnego zagrożenia środowiska naturalnego. Niekontrolowany i nieukierunkowany przyrost zasobów nieruchomości budzi słuszne obawy o zasób środowiskowy. Utrata cennych zasobów naturalnych na rzecz budownictwa mieszkaniowego jest istotnym błędem, i naruszeniem interesów przyszłych pokoleń. Po drugie mieszkalnictwo już dzisiaj zużywa 26 % rocznie wytwarzanej energii. Rozwój rynku nieruchomości mieszkalnych powinien opierać się na gospodarce poszanowania środowiska naturalnego i zasobów energii. Należy też zwrócić uwagę na duże zapotrzebowanie materiałów budowlanych, wykończeniowych, oraz wyposażania nieruchomości. Przy produkcji powinien być wdrożony, przynajmniej częściowo, system recyklingu. Podobnie powinno być z energią, która powinna pochodzić ze źródeł odnawialnych.
- Nośnikiem przyrostu naturalnego - ilość budowanych mieszkań determinuje wielkość przyrostu naturalnego. Ta zależność przyczynowo-skutkowa jest znacznie silniejsza niż się powszechnie sądzi. Oznacza to, że waga stanu budownictwa decyduje nie tylko o komforcie życia narodu, ale również, lub przede wszystkim, o jego biologicznym trwaniu. Radykalnie zmienia to skalę odpowiedzialności osób zajmujących się sprawami budownictwa.

### 3.4. Determinanty rozwoju rynku nieruchomości mieszkalnych

Rozwój rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce jest kojarzony obecnie z niekontrolowanym przyrostem, a więc z chaosem. Na tę sytuację dodatkowo w ostatnich dwóch latach nałożyło się zjawisko powszechnie opisywane w literaturze zachodniej jako bąble lub bańki spekulacyjne. Konsekwencjami ekonomicznymi baniek są straty związane ze złą alokacją czynników produkcji oraz straty sektora finansowego, który zwykle finansuje bańki i ponosi koszty ich pęknięcia, jak również konsekwencje kryzysu finansowego. Koszty są oczywiście zależne od skali zjawiska. Na rynku polskim skala tego zjawiska została mocno zamortyzowana poprzez duży popyt wewnętrzny na mieszkania, strukturę kredytów, opartą na początkowo niskich cenach nieruchomości, oraz rządowy system kredytowania i zakupu mieszkań „rodzina na swoim”. Działania te spowodowały stosunkowo łagodne dla sektora finansowego i gospodarki kraju wyjście z obecnej „bańki”. Dotkliwym skutkiem tej sytuacji jest jednak bardzo ostrożne podejście sektora bankowego do finansowania budownictwa mieszkaniowego. Powoduje to konieczność zdefiniowania na nowo determinantów systemu zarządzania rynkiem nieruchomości. Właściwe podejście do zarządzania zasobem mieszkaniowym musi uwzględniać elementarne zasady zarządzania strategicznego, które spowoduje wyjście z chaotycznego rozwoju rynku nieruchomości.

System zarządzania strategicznego powinien opierać na pięcioaspektowej formule definiowania systemów zarządzania. Takie podejście do zarządzania strategicznego prezentuje A. Stabryła. Każdy ze scharakteryzowanych aspektów został rozszerzony o determinanty tzn. metody, techniki i działania realizowane w ramach poszczególnych elementów systemu zarządzania strategicznego. Według A. Stabryły w systemach zarządzania należy zdefiniować:

1. Aspekt celowościowy - odnosi się do zakresu działalności globalnej przedsiębiorstwa i jej sformalizowania na podstawie przyjętej wizji i misji.  
Determinantami są: strategie podstawowe, strategie dziedzin gospodarowania (na poziomie strategicznych jednostek gospodarczych - SJG), plany biznesowe, strategie i plany funkcjonalne (na poziomie całej firmy i SJG).
2. Aspekt podmiotowy - wskazuje na kierownictwo, zespoły doradcze i komórki, które wykonują zadania zarządzania strategicznego na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej.

Determinanty stanowią: formalizacja organizacyjno-prawna instytucji zarządzania strategicznego, kompetencje menedżerskie naczelnego kierownictwa firmy i SJG, specjalizacja zawodowa kadry pracowniczej komórek funkcjonalnych ds. strategicznych, zespoły zarządzania strategicznego, uprawnione role centrali w opracowaniu strategii firmy, pragmatyka zarządzania odniesiona do naczelnego kierownictwa firmy i SJG, efektywność zarządzania.

3. Aspekt strukturalny - dotyczy struktury kierownictwa, zespołów doradczych i komórek, które tworzą organizację systemu zarządzania strategicznego przedsiębiorstwa. Determinantami są konfiguracja struktury hierarchicznej systemu zarządzania strategicznego, organizacja systemu zarządzania strategicznego, organizacja systemu planowania strategicznego, organizacja systemu kontroli strategicznej, struktura organizacyjna SJG.
4. Aspekt funkcjonalny - odnosi się do funkcjonowania systemu zarządzania strategicznego i określa go w ujęciu procesowym. Determinanty przedstawiają się następująco: zasady zarządzania strategicznego, zakres funkcji systemu zarządzania strategicznego ze względu na przyjętą misję i cele przedsiębiorstwa, procesy i procedury zarządzania przedsięwzięciami strategicznymi.
5. Aspekt instrumentalny - wskazuje na zbiór narzędzi badawczych i aplikacyjnych wykorzystywanych w pracach diagnostycznych, w projektowaniu strategii zarządzania oraz jej implementacji. Determinanty wyznaczane są przez: analiza strategiczna, diagnostyka ekonomiczna i organizacyjna, zasady alokacji środków finansowych, modele stosowania instrumentów finansowych, techniki negocjacyjne, metody prognozowania gospodarczego, rachunki decyzyjne w zakresie podstawowych problemów strategicznych, metody planowania strategicznego, procedury koordynowania programów i planów, techniki zarządzania, reengineering, metody kontroli strategicznej<sup>81</sup>.

Zaprezentowana koncepcja zarządzania strategicznego jest właściwa do wskazania konkretnych determinantów rozwoju rynku nieruchomości w Polsce. Charakterystyczne dla polskiego rynku nieruchomości stało się rozwiązywanie problemów na poziomie zadań operacyjnych, a nie zarządzania strategicznego. Jest to założenie błędne u podstaw. Zdaniem autora niniejszej dysertacji doktorskiej taka polityka stworzyła chaos na tym rynku.

---

<sup>81</sup> Stabryła A., „Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2000, s. 19-21.

Przyjęcie systemu zarządzania jest związane ze znaczną regulacją rynku nieruchomości przez państwo. Jest to zgodne z obecnymi koncepcjami obowiązującymi na zachodzie Europy, gdzie rynek ten podlega regulacji poszczególnych państw. Rynek nieruchomości mieszkaniowych jest rynkiem kapitałochłonnym, co powoduje występowanie silnych wzajemnych powiązań ekonomicznych przy jednoczesnym występowaniu sprzecznych interesów poszczególnych podmiotów działających na rynku. Podejmowane w ramach polityki mieszkaniowej decyzje muszą mieć więc charakter kompleksowy, gdyż w przeciwnym wypadku negatywne efekty mogą być większe niż zaplanowane korzyści. Na przykład, nadmierny rozwój i ekspansja systemu kredytowego przy sztywnej podaży powoduje tylko wzrost cen na rynku. To samo dotyczy nadmiernych subsydiów. Większa podaż gruntów może z kolei wiązać się ze zwiększeniem nakładów na media. Ostre przepisy o eksmisji to wzrost bezpieczeństwa banków i rozwój kredytowania hipotecznego, ale i eksmisje. Nadmierna ochrona lokatorów to bezpieczeństwo socjalne dla ludności, ale jednocześnie brak rozwoju sektora. Wdrożenie systemu zarządzania strategicznego z zdefiniowanymi determinantami rozwoju sektora mieszkaniowego w postaci aktów prawnych pozwoli na określenie jasnych praw i obowiązków uczestników tego rynku. W efekcie można będzie ustalić opłacalności finansowania inwestycji na rynku nieruchomości. Zwykle formułuje się następujące postulaty efektywnej polityki mieszkaniowej:

1. Celowość – rozumiana jako redystrybucja dochodów w sposób celowo efektywny, tj. trafiająca w zaprogramowane grupy dochodowe. Innymi słowy, oznacza to dotowanie tych, którzy rzeczywiście nie mają środków, aby płacić.
2. Sprawiedliwość – jest dość szeroką kategorią polityczną, tj. za sprawiedliwe uważa się najczęściej to, co jest uważane za sprawiedliwe w powszechnym odczuciu. W polityce mieszkaniowej zwraca się uwagę na dwa aspekty sprawiedliwości:
  - brak regresywności, przy czym za regresywność uważa się sytuację, gdy korzyści rosną w miarę wzrostu dochodów (przeciwieństwo – progresywność),
  - udział kosztów mieszkania ponoszony przez nisko dochodowe gospodarstwa domowe –obecnie przyjmowany na poziomie ok. 30%.
3. Wspieranie prywatnego rynku oznaczające podejmowanie tylko tych działań i w takim zakresie, w jakim nie zostaną one zrealizowane przez rynek.

4. Efektywność ekonomiczną rozumianą jako minimalizację nakładów na realizację danego celu.
5. Efektywność administracyjną rozumianą jako minimalizację czasu i kosztów administracji<sup>82</sup>.

Model rynkowy w koncepcjach polityki mieszkaniowej zakłada, że polityka ta musi uwzględniać dwie płaszczyzny ekonomiczne:

- 1/ makroekonomiczną, którą kreuje wspierające otoczenie,
- 2/ mikroekonomiczną, która poprzez politykę sektorową umożliwia dobre funkcjonowanie rynku mieszkaniowego.

W zakresie działań makroekonomicznych występują:

- Stymulacja wzrostu gospodarczego i związanych z nim dochodów gospodarstw domowych.
- Hamowanie poprzez właściwą politykę makroekonomiczną inflacji oraz wysokich nominalnych stóp procentowych.
- Podejmowanie działań zmierzających do obniżania realnej stopy procentowej (stabilizacja polityczna i ekonomiczna).
- Właściwa dystrybucja dochodów, ich kontrola oraz korekty związane z polityką socjalną.
- Redukcja subsydiów, szczególnie dla nieefektywnych przedsiębiorstw.
- Przyspieszanie prywatyzacji własności zasobów oraz przedsiębiorstw.
- Wspieranie rynkowego systemu finansowego.
- Tworzenie podstaw prawnych.
- Efektywność w pośrednictwie finansowym.
- Polityka wspierająca mobilizację zasobów dla tych regionów, które posiadają największy potencjał wzrostowy<sup>83</sup>.

W modelu rynkowym koncepcji polityki mieszkaniowej zaprezentowanym na seminarium BRE Banku przez J. Łaszka, państwo może stosować siedem narzędzi: trzy popytowe, trzy podażowe i jedno zarządcze.

Do popytowych narzędzi należą:

---

<sup>82</sup> Merrill S., Lea M., Diamond D., Sickles-Grabowska M., Kozłowski E., Łaszek J., Lawrence R., „Strategie polityki finansowania publicznego sektora mieszkaniowego w Polsce”, Public Sector Housing Finance Policy Strategies for Poland, Urban Institute, Washington-Warsaw 1998, s. 26.

<sup>83</sup> Tamże.

- Rozwój prawa własności – prawo do posiadania i swobodnej wymiany mieszkań jest zabezpieczone prawnie i egzekwowalne. Prawa te można dodatkowo zabezpieczyć poprzez związaną z nimi rejestrację i odpowiednie regulacje prawne dotyczące prawa własności prywatnej.
- Rozwój finansowania hipotecznego, tworzenie konkurencyjnych instytucji pożyczkowych, tworzenie możliwości dla dostępu do mieszkaniowych środków finansowych dla ludzi o niższych dochodach.
- Racjonalizacja subsydiów, pewność, że subsydia są właściwe tj. na właściwą skalę, dobrze nakierowane na grupy celowe, przejrzyste i że związane z mini zakłócenia rynku mieszkaniowego są niewielkie.

Po stronie podaży są to:

- Tworzenie infrastruktury dla budownictwa mieszkaniowego; koordynacja agencji odpowiedzialnych za media (woda, kanalizacja, gaz, elektryczność i innych jednostek odpowiedzialnych za uzbrojenie terenów).
- Regulacje dotyczące terenów budowlanych i rozwoju budownictwa, bilansowanie kosztów i dochodów powodowanych przez te regulacje ze szczególnym uwzględnieniem efektów podażowych wpływających na rynek terenów budowlanych i rynek mieszkaniowy, ograniczanie regulacji podaży oraz budowy mieszkań.
- Organizowanie przemysłu budowlanego w kierunku tworzenia większej konkurencji w budownictwie, usuwanie ograniczeń rozwoju lokalnych materiałów, redukowanie barier wejścia oraz handlowych.

Do narzędzi zarządczych można zaliczyć:

- Tworzenie instytucjonalnych norm dla zarządzania sektorem mieszkaniowym, rozwijanie instytucji mogących zarządzać i wpływać całościowo na sektor, grupowanie i organizowanie instytucji odgrywających role cząstkowe.

Podsumowaniem omawianych zaleceń dotyczących polityki mieszkaniowej jest zestawienie działań uważanych za właściwe i niewłaściwe z punktu widzenia skutecznej polityki sektorowej<sup>84</sup>. Zostały one sformułowane dla gospodarek rynkowych, a następnie uzupełnione doświadczeniami transformacyjnymi. Rubryka „możesz

---

<sup>84</sup> Por. “Housing: Enabling Markets to Work”, The World Bank, 1992, oraz “Global Strategy for Shelter to the year 2000”, Habitat, Nairobi 1991, s. 24.

stosować tylko przejściowo”, jak też tekst wpisany kursywą oraz pogrubiony i dotyczy zaleceń dla krajów transformujących swoje gospodarki<sup>85</sup>.

**Tabela 14** Zalecenia dotyczące polityki mieszkaniowej.

Instrument	Stosuj	Możesz stosować tylko przejściowo	Nie stosuj/ nie dopuszczaj
Rozwój praw własności	- Porządkuj prawa własności gruntu		- Masowych eksmisji
	- Rozwijaj ewidencję gruntu		- Kosztownych systemów własności
	- Prywatyzuj publiczny zasób mieszkaniowy		- Nacjonalizacji gruntów
	- Wprowadzaj podatki katastralne		- Ograniczania transakcji gruntami
			- Nadmierne opodatkowania transakcji
			- Utrzymywania w tajemnicy informacji o cenach transakcyjnych
Rozwój systemu finansowania hipotecznego	- Pozwól prywatnemu sektorowi pożyczać	- Instytucje typu kredyt kontraktowy	- Subsydiowania stopy procentowej za wyjątkiem oszczędności
	- Pożyczaj po pozytywnej realnej procentowej		- Dyskryminowania mieszkań na wynajem
	- Zabezpiecz konserwatywne regulacje		- Realizuj egzekucje należności
	- Wprowadzaj najlepsze instrumenty kredytowe		- Niedoceniaenia wewnętrznej mobilizacji środków
	- Wysokiego odsetka złych kredytów		
			- Ograniczenia informacji o kredytobiorcach i kredytodawcach
			- Finansowania kredytów mieszkaniowych ze środków budżetowych
Racjonalizowanie subsydiów i bezpieczeństwo społeczne	- Przejrzyste subsydia	- Budowę finansowanego ze środków publicznych zasobu dla ludności o najniższych dochodach	- Budowy subsydiowanego budownictwa publicznego
	- Celowy subsydia nakierowane na biednych		- Ukrytych subsydiów
	- Subsydiowanie ludzi, nie domów		- Zniekształcenia cen przez subsydia
	- Dokonuj przeglądu celów subsydiów		- Używania kontroli czynszów jako subsydiów
	- Odpisów podatkowych jako subsydiów		
Zapewnienie infrastruktury	- Koordynacje przygotowania terenów pod zabudowę		- Uprzedzeń wobec inwestycji infrastrukturalnych
	- Odzyskiwanie kosztów poniesionych na ten cel		- Argumentów środowiskowych dla likwidacji slumsów
	- Oporaj się na popycie		
	- Poprawiaj infrastrukturę w slumsach		
Regulacje dotyczące inwestycji mieszkaniowych i pozyskiwania terenów budowlanych	- Upraszczaj skomplikowane systemy regulacyjne	- Publiczne grunty dla pomostowego rozwiązywania problemów dostępności mieszkań	- Forsowania niedostępnych standardów
	- Oceń koszty regulacji		- Nieegzekwowanych przepisów
	- Usuń zakłócenia cen		- Projektów nie powiązanych z reformami sektora
	- Likwiduj sztuczne niedobory		
Organizacja przemysłu budowlanego	- Eliminuj praktyki monopolistyczne	- Tworzyć inicjatywy dla rozwiązywania problemów odłożonych remontów oraz budynków wielorodzinnych	- Zbyt długiego procesu udzielania pozwoleń na budowę
	- Wspieraj małe firmy		- Wprowadzenia regulacji chroniących przed konkurencją
	- Ograniczaj kontrolę importu		- Kontynuacji publicznych monopolii
	- Wspieraj badania związane z budownictwem		
Rozwój otoczenia prawno-instytucjonalnego	- Wypośrodkuj rolę sektora publicznego i prywatnego		- Włączania się bezpośrednio w dostarczanie przez państwo zasobów publicznych
	- Utwórz forum dla zarządzania całym sektorem		- Lekceważenia zadań samorządów lokalnych
	- Zbuduj strategię umożliwiającą wykorzystanie istniejącego potencjału		- Kreowania instytucji finansowych pozbawionych możliwości przetrwania w oparciu o własną działalność
	- Monitoruj efekty sektora		

**Źródło:** Hegedus J., Mayo S.K., Tosics I. “Transition of the Housing Sector in the East-Central European Countries”, MRI, April 1996.

Przedstawione powyżej zalecenia dla koncepcji polityki mieszkaniowej przy zastosowaniu modelu rynkowego powinny być przełożone na poszczególne aspekty i

<sup>85</sup> Por. Hegedus J., Mayo S.K., Tosics I.: “Transition of the Housing Sector in the East-Central European Countries”, MRI, April 1996, jak też późniejsze wersje raportu.

determinanty rozwoju rynku w oparciu o metody zarządcze. Niezbędne jest również ich uzupełnienie oraz krytyczna analiza przydatności i możliwości adaptacji w odniesieniu do obecnej sytuacji.

Zarządzanie (*management*) obejmuje swoim zakresem nie tylko tradycyjną administrację, ale także zobowiązuje organizację do osiągnięcia maksymalnej sprawności (*efficiency*) przy realizacji założonych strategicznych celów, przy pełnej indywidualnej odpowiedzialności personelu administracyjnego.

J. Machaczka stwierdza, że „organizacje są systemami działania. Ich natura powinna być więc postrzegana nie tyle pod względem rzeczowym (materialnym), co funkcjonalnym. Oznacza to, że systemy te konstytuują się „z działań” podejmowanych w interakcji z otoczeniem. Stosowną analogią do takiego ujęcia może być występująca w prawie handlowym koncepcja osoby prawnej, która powstaje „z działań” osób fizycznych, ale sama taką osobą nie jest”<sup>86</sup>

W przypadku gospodarowania nieruchomościami mieszkalnymi mamy do czynienia z gospodarowaniem zasobami rzeczowymi, natomiast proces zarządzania będzie stanowił o jego efektywności. Stosując analogię do spostrzeżenia J. Machaczki, wskazana przez niego osoba prawna to w analizowanym przypadku państwo, które jest specyficznym wynikiem działań osób fizycznych w odniesieniu do zasobu rzeczowego (zasobu nieruchomości mieszkalnych). System zarządzania nieruchomościami będzie więc konstytuował się z działań podejmowanych w interakcji z otoczeniem, a więc poszczególnymi płaszczyznami opisanymi w rozdziale drugim niniejszej pracy. Natura tak rozumianej organizacji (państwa. przyp. autora) postrzegana jest w ujęciu funkcjonalnym i w efekcie jest systemem działania.

Reasumując, właściwym jest ustalenie aspektów i determinantów zarządzania strategicznego opartego na ujęciu systemowym opisanym w rozdziale 1. W ujęciu pięcioaspektowej formuły definiowania systemów zarządzania strategicznego rozszerzonego o determinanty na rynku nieruchomości mieszkalnych przedstawia się ona w następujący sposób:

1. Aspekt celowościowy:

Wizja i misja:

- a) rozwiązanie problemu mieszkaniowego w Polsce,
- b) zwiększenie dostępności do lokali mieszkalnych.

---

<sup>86</sup> Machaczka J., „Podstawy Zarządzania” Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 1999, s.106

determinanty:

- zwiększenie zasobu własnościowych mieszkań,
- stworzenie komercyjnego zasobu na wynajem,
- oprzyrządowanie prawne i organizacyjne.

2. Aspekt podmiotowy:

Kierownictwo, zespoły doradcze i komórki:

- a) rząd państwa,
- b) samorządy terytorialne,
- c) ministerstwo, departamenty i wydziały w urzędach miast i gmin.

determinanty:

- Określenie znaczenia i kompetencji jednostek odpowiedzialnych za realizację zadań.
- Określenie kompetencji i rangi kierownictwa projektu rozwoju budownictwa.
- Wyznaczenie poziomu znajomości problematyki gospodarowania nieruchomościami mieszkalnymi na poszczególnych szczeblach struktury rządowej i samorządowej.
- Wyznaczenie wydziałów szczebla rządowego odpowiedzialnych za współpracę w opracowywaniu lokalnych celów i strategii.
- Stworzenie systemu bieżącej rejestracji zapotrzebowania na nieruchomości mieszkaniowe, analiza zmian demograficznych.

3. Aspekt strukturalny:

Struktura kierownictwa, zespołów doradczych i komórek:

- a) rząd państwa,
- b) samorządy terytorialne,
- c) ministerstwo, departamenty i wydziały w urzędach miast i gmin.

determinanty:

- Zasady pozyskiwania informacji od instytucji i przedsiębiorców.
- Zasady wymiany informacji pomiędzy Ministerstwem a władzami samorządowymi.
- Zasady gromadzenia i przetwarzania informacji .

#### 4. Aspekt funkcjonalny

Funkcjonowanie systemu zarządzania i określenie go w ujęciu procesowym:

- a) kompleksowy system zarządzania zasobem nieruchomości mieszkalnych (remontów i infrastruktury funkcjonalnej, energooszczędności),
- b) system wspierania budowy i finansowania nieruchomości mieszkalnych na własność,
- c) system wspierania najmu nieruchomości mieszkalnych.

determinanty:

- Procedury zaopatrzenia nieruchomości mieszkalnych w infrastrukturę (media, usługi, drogi).
- Procedury ograniczenia energochłonności nieruchomości mieszkalnych.
- Procedury uzyskiwania pozwolenia na budowę.
- Procedury remontowe.
- Procedury wsparcia finansowania budowy nieruchomości na własność.
- Procedury finansowania nieruchomości na wynajem.
- Procedury działalności Kas Mieszkaniowych.

#### 5. Aspekt instrumentalny

Zbiór narzędzi badawczych i projektowych

- a) projekty rozwiązań zwiększenia zasobu mieszkaniowego,
- b) projekty budowy systemu mieszkań na wynajem.

determinanty:

- Diagnoza obecnego stanu zasobu mieszkaniowego.
- Zasady alokacji środków i dotacji na zakup nieruchomości.

- Zasady alokacji środków i dotacji na wynajem nieruchomości.
- Prognozy demograficzne i migracyjne.
- Prognozy wzrostu zdolności kredytowej.

Sektor budowlany, zwłaszcza wznoszenie budynków, jest w relacji do pozostałych sektorów gospodarki bardziej pracochłonny, ma mniejsze wymagania dotyczące kwalifikacji siły roboczej i w większości wykorzystuje lokalne materiały. Wszystko to powoduje, że w okresach osłabienia koniunktury może korzystnie oddziaływać na popyt wewnętrzny i rynek pracy. Udział budownictwa w tworzeniu PKB w Polsce wynosi 7%, podobny jest jego udział w zatrudnieniu. Biorąc pod uwagę, że sektor ten jest w relacji do reszty gospodarki bardziej pracochłonny, ma mniejsze wymagania dotyczące kwalifikacji siły roboczej i wykorzystuje głównie lokalne materiały, to w okresach osłabienia koniunktury może korzystnie oddziaływać na popyt wewnętrzny i rynek pracy. Jego pozytywne oddziaływanie w Polsce jest jednak ograniczone ze względu na skalę i strukturę. Budownictwo budynkowe (mieszkania, nieruchomości komercyjne i użyteczności publicznej) to około 4% PKB, z tego budownictwo mieszkaniowe około 1,5%. Udział sektora deweloperskiego to zaledwie około 0,7% PKB, tak więc skala pozytywnych efektów związanych z jego pobudzeniem jest nieznaczna. Budownictwo komercyjne zaspokaja popyt na przestrzeń poszczególnych sektorów gospodarki i jego wrażliwość na koniunkturę jest zwykle większa od budownictwa mieszkaniowego. Pozostałe budownictwo inżynierskie jest w 80% finansowane ze środków publicznych, w tym funduszy unijnych. Tak więc pozytywnie oddziaływać na sektor budownictwa w Polsce powinno się przede wszystkim przez efektywne wykorzystywanie środków unijnych.

W obszarze budownictwa mieszkaniowego jedną z podstawowych barier systemowych rozwoju sektora jest nadmierna restrykcyjność ustawy o ochronie lokatorów w praktyce zamykająca drogę dla rozwoju sektora prywatnych mieszkań na wynajem. Mieszkania takie tworzą dodatkowy popyt budowlany i mieszkaniowy poprawiając sytuację w sektorze budowlanym i na rynku deweloperskim, oraz znacząco uelastyczniają rynek pracy przyczyniając się do ograniczania skali bezrobocia. Wprawdzie rząd podjął ważne inicjatywy wprowadzające tzw. najem okazjonalny, ograniczający restrykcje w niektórych wypadkach, jednakże nie dotyczą one inwestorów profesjonalnych, a tylko ich wejście mogłoby radykalnie usprawnić rynek.

Podstawową wadą systemu polityki mieszkaniowej w Polsce jest nieciągły system zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Rozwój systemu kredytów hipotecznych oraz budownictwa deweloperskiego tworzą podstawy dla zaspokajania potrzeb grup od wysokich do średnich dochodów. System zaspokajania potrzeb grup o niższych dochodach bazuje zwykle na subsydiowanym budownictwie własnościowym, różnych formach tzw. budownictwa społecznego oraz dodatkach mieszkaniowych i prywatnych mieszkaniach na wynajem. W Polsce ze względu na ustawę o ochronie lokatorów brak jest profesjonalnego sektora mieszkań na wynajem. Subsydiowanie na dużą skalę budownictwa własnościowego jest trudne, gdyż rynek kapitalizuje subsydia prowadząc do wzrostu cen bez wyraźnych efektów rzeczowych, a utrzymanie rozsądnej skali wydatków wymaga kontroli dochodów uczestników programu. W Polsce funkcjonuje program popierania budownictwa mieszkań własnościowych, wymaga on jednak poprawek w kierunku popierania tańszego budownictwa (obniżenie niektórych wskaźników ceny m<sup>2</sup>) oraz poprawy jego zogniskowania na grupie celowej, którą powinny być osoby chcące posiadać mieszkania własnościowe, a którym brakuje środków finansowych.

Dlatego działaniem uzupełniającym do popierania rozwoju komercyjnego, czynszowego budownictwa na wynajem powinien być rozwój budownictwa społecznego, szczególnie dlatego, że zakres oddziaływania i skala realizacji istniejącego programu budownictwa społecznego, tzn. TBS (Towarzystwa Budownictwa Społecznego) są niewystarczające, między innymi ze względu na dyskwalifikujące ten program błędy. Liczne doświadczenia zagraniczne, w tym analiza doświadczeń i potrzeb Polski pokazują, że powinno być ono realizowane w dwóch formach: socjalnej oraz dla osób o niskich dochodach. Pierwsza z form to typowe budownictwo interwencyjne dla najuboższych oraz dla osób zagrożonych eksmisją. W ciągłym systemie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest to najniższy segment, z reguły realizowany przez władze komunalne. Ze względu na występujący w Polsce dość wysoki odsetek mieszkań komunalnych wydawać się może, że potrzeby te są na bieżąco zaspokajane. Jednak ze względu na obowiązujące prawo, silnie chroniące lokatora, mieszkania komunalne są często zajmowane przez osoby nie kwalifikujące się do uzyskania pomocy socjalnej, w konsekwencji brak jest mieszkań na interwencję czysto socjalną. Najefektywniejszą formą rozwiązania problemu byłaby reforma czynszowa w zasobie komunalnym, połączona z rozwojem systemu dodatków mieszkaniowych. Pomimo, że reformy takie przeprowadzono w większości państw europejskich, na ogół z sukcesem,

można wątpić w jej realność w Polsce. Brak wolnych mieszkań tego typu obok problemów społecznych ogranicza możliwość wykonywania eksmisji, co znacząco podnosi ryzyko w sektorze. Sytuacja ta z jednej strony stanowi znaczącą barierę rozwoju komercyjnego zasobu na wynajem, a z drugiej negatywnie wpływa na ogólny poziom budownictwa mieszkaniowego. Problemy z eksmisją dłużników mogą bowiem zniechęcać banki do udzielania kredytów mieszkaniowych, będących dotychczas podstawą finansowania nowego budownictwa deweloperskiego. Druga forma - mieszkania dla ludzi o niskich dochodach, o skromnym standardzie, finansowane z rynku kapitałowego, ale subsydiowane przez państwo to alternatywa dla subsydiowania mieszkań własnościowych i prywatnych na wynajem. Przy założeniu ścisłych limitów standardu i rygorach dotyczących kosztów (jak przykładowo francuski system mieszkaniowy HLM - *habitation a loyer modéré*) mogłyby być programem tańszym i zwiększającym konkurencję na tym rynku. Program ten powinien być tak skonstruowany, aby umożliwiał kontrolowane przejście z formy na wynajem na formy zbliżone do własności (przykładowo brytyjski program *shared ownership*), co poprawia samowystarczalność finansową programów tego typu. Rozwój budownictwa społecznego sprzyja ponadto zwiększeniu konkurencji na rynku mieszkań i w konsekwencji spadek marż monopolistycznych developerów oraz spadek cen mieszkań.

Niedostateczne są też uregulowania chroniące nabywcę mieszkania budowanego przez dewelopera i zazwyczaj finansowanego zaliczkowymi wpłatami przyszłych właścicieli. Problem ten zwykle rozwiązywany jest poprzez stosowanie rachunku powierniczego i prowadzenie inwestycji poprzez bank na zasadzie tzw. *project finance*. W obecnej chwili blokuje to popyt budowlany, gdyż konsumenci, znając sytuację rynkową, obawiają się kupować nieukończone mieszkania deweloperskie.

W kontekście wciąż wysokiego poziomu cen mieszkań na rynkach największych miast Polski, będących konsekwencją wystąpienia bańki spekulacyjnej, wspieranie popytu na budownictwo deweloperskie może nie być rozwiązaniem efektywnym. Możliwością oddziaływania popytowego na sektor wartą rozważania jest wspieranie remontów. Polski zasób mieszkaniowy jest w złym stanie, toteż jego rozbudowa i modernizacja są najtańszą społecznie drogą poprawy sytuacji mieszkaniowej, a doświadczenie historyczne pokazuje, że popyt remontowy i budownictwo systemem gospodarczym są bardzo elastyczne względem cen materiałów budowlanych oraz subsydiów. Program taki objąłby swoim zasięgiem dodatkowo nie tylko największe

metropolie, ale też wieś i małe miasta, gdzie potrzeby remontowe są wysokie. Najlepsza, bo najpewniejsza i najmniej biurokratyczna, forma realizacji programu to odpisy podatkowe (ulga remontowa).

Ponadto, warunkiem niezbędnym dla długofalowego rozwoju rynku mieszkaniowego jest rozwój jego finansowania. Dotychczasowy jego rozwój, zwłaszcza w ostatnich kilku latach odbywał się żywiołowo, w oparciu o banki uniwersalne i coraz liberalniejsze wymogi ostrożnościowe, a finansowany był w dużej mierze krótkookresowymi środkami zewnętrznymi z rynku europejskiego. Doświadczenia historyczne pokazują, że poluzowanie wymogów kredytowych prowadzi do problemów systemu finansowego, podobnie jak finansowanie długich wierzytelności krótkimi środkami z rynku globalnego. W tym drugim przypadku pojawia się zwykle kryzys płynnościowy, walutowy lub obydwaj razem, a problemy sektora finansowego przenoszą się zwykle zwrócić na sektor nieruchomości. Dlatego niezbędnymi działaniami dla dalszego rozwoju sektora wydaje się być stworzenie mu możliwości szerszego finansowania się z polskiego rynku kapitałowego. Biorąc pod uwagę dwa podstawowe, dostępne instrumenty, tj. sekurytyzację aktywów oraz obligacje hipoteczne wydaje się, że pierwszeństwo należy dać drugiemu z instrumentów. Sekurytyzacja wymaga rozwiniętej infrastruktury rynkowej, ponadto jak pokazują ostatnie doświadczenia jest znacznie trudniejsza do wdrożenia (asymetria informacyjna, hazard moralny, problem agencji...). Istniejąca ustawa o listach zastawnych gdyby miała być podstawą szerszego rozwoju obligacji hipotecznych wymagałaby jej rozszerzenia o możliwość ich emisji przez banki komercyjne, lub, co wydaje się lepszym rozwiązaniem, w kierunku szerszych możliwości obrotu wierzytelnościami hipotecznymi.

Elementem uzupełniającym system finansowy w zakresie finansowania mieszkań własnościowych i będącym elementem wsparcia sektora może być system oszczędzania na mieszkanie. Jego budowa może być celowa biorąc pod uwagę relatywnie niski poziom oszczędzania w Polsce. Znając dotychczasowe, złe na ogół doświadczenia Polski i krajów UE, unikać należy systemów zamkniętych (problemy stabilności, przekładające się na budżet państwa) oraz nadmiernych subsydiów (wypierają produkty rynkowe). Problemem przy budowie takich systemów jest też zwykle przechwytywanie znacznej części pomocy przez instytucje finansowe<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Łaszek J., „Kryzysy w sektorze nieruchomości”, red. Sobiecki R., Pietrewicz J. W., „Przedsiębiorstwo a kryzys globalny”, wyd. SGH, Warszawa 2010.

## **4. Koncepcja strategii gospodarowania nieruchomościami mieszkalnymi w Polsce**

### **4.1. Planowanie podstawowych elementów gospodarowania nieruchomościami mieszkalnymi w Polsce**

Po dwudziestu latach transformacji polegającej na przekształceniu gospodarki i dostosowaniu jej do warunków rynkowych, nadal istnieje wiele zaniedbań i struktur funkcjonujących jak w poprzednim systemie. Dokonana w podrozdziale 3.1 analiza polityki mieszkaniowej wskazuje wyraźnie, że dotychczasowy zasób mieszkaniowy w Polsce rozwijał się w sposób skokowy. Świadczą o tym również dane i ich analiza dokonana w pozostałych podrozdziałach rozdziału 3. Autor udowodnił również, że obecne tempo rozwoju zasobu jest relatywnie najwolniejsze w całym analizowanym okresie. Powodem takiej sytuacji jest brak przyjęcia przez Polskę założeń polityki mieszkaniowej. Przyjęcie określonej polityki mieszkaniowej stanowi podstawę planowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

W każdej rzeczywistości gospodarczej planowanie jest jej elementem, niezależnie, czy jest to ustrój socjalistyczny czy demokratyczny. J. Machaczka stwierdza, że „zdolność do planowania uznawana jest za najważniejszą umiejętność człowieka. Obejmuje ona ustalenie celów oraz formułowanie planów, czyli pozwala uzyskać odpowiedź na dwa podstawowe pytania, jakie zadaje sobie każdy człowiek przed przystąpieniem do działania: co należy zrobić? oraz jak to zrobić? Zmierzają więc one do określenia, czym organizacje chcą być w przyszłości i jak przewidują to osiągnąć. Odpowiedzi na te pytania są jednakowo ważne, tak dla pojedynczego człowieka jak i dla organizacji czy przedsiębiorstwa. Działanie bowiem bez celu i planu staje się po prostu zbiorem czynności przypadkowych, w wyniku których może powstać tylko chaos”<sup>88</sup>.

Chaos nie koniecznie oznacza tylko negatywne skutki. R. Krupski zauważa „że chaos może poprzedzać stworzenie porządku”<sup>89</sup>. Obecne na rynku nieruchomości mieszkaniowych w każdym jego zasobie realizowane są zadania rozwiązujące zaistniałe problemy ad hoc, punktowo, brak jest jednak wyznaczenia celów i planów,

<sup>88</sup> Machaczka J., „Podstawy zarządzania”, Wydawnictwo AE, Kraków 1999 s. 36.

<sup>89</sup> Krupski R., „Teoria chaosu a zarządzanie”, Organizacja i Kierowanie” nr 2 (96), 1999.

które w sposób przekrojowy rozwiązywałyby problemy nie punktowo, a całościowo. Stąd też przywołany powyżej cytat w sposób dobitny podsumowuje wcześniejsze rozważania autora na temat problemów rynku nieruchomości mieszkaniowych. Realizacja zadań jest charakterystyczna dla gospodarowania zasobem, określenie celów będzie przejściem na poziom zarządzania. Jakkolwiek niekompletne i przejściowe, obecnie stosowane rozwiązania problemów rynku nieruchomości mieszkalnych, wydają się być one możliwe do wdrożenia w procesie planowania i organizowania.

Z. Martyniak zauważa bowiem, że „w mowie potocznej pojęcie organizacja na ogół oznacza ład i porządek zarówno w jakiegokolwiek dziedzinie działalności, jak i w zbiorach przedmiotów czy pojęć. Przeciwnością organizacji jest dezorganizacja, czyli chaos – stan pozbawiony trwałego porządku”<sup>90</sup>.

Kontynuując tę myśl zgodnie z definicjami zawartymi w literaturze prakseologicznej organizacja w znaczeniu atrybutowym według J. Zieleniewskiego „to pewien szczególny rodzaj stosunków części do siebie i złożonej z nich całości; stosunki te polegają na tym, iż części współprzyczyniają się do powodzenia całości”<sup>91</sup>.

Obecna sytuacja na rynku nieruchomości zdaniem autora niniejszej pracy wynika z rozłącznego traktowania płaszczyzn: prawnej, ekonomicznej, społecznej i środowiskowej. W wyniku rozłącznego traktowania wyżej wymienionych płaszczyzn instrumenty zarządzania nie mogą być współzależnie stosowane. Przykładem tej sytuacji może być brak planów zagospodarowania. Plany zagospodarowania przestrzennego są instrumentem mieszczącym się w płaszczyźnie środowiskowej. Decydują one w wąskim ujęciu o sposobie użytkowania pojedynczej nieruchomości gruntowej, np. zabudowa mieszkaniowa dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych Kowalskiego. W szerszym pojęciu kształtują politykę gminy, powiatu, województwa i państwa w zakresie gospodarowania zasobem naturalnym – przykładem mogą być parki narodowe, nieruchomości gruntowe zajęte pod infrastrukturę drogową. Dodatkowo są one instrumentem opartym na teorii rozwoju zrównoważonego. W sensie społecznym określenie przeznaczenia nieruchomości w planie zagospodarowania powinno wynikać z konkretnych potrzeb w wąskim ujęciu społeczności lokalnych np. rozwiązanie problemów mieszkaniowych spowodowanych przyrostem demograficznym, w szerszym ujęciu ochrony zasobów cennych przyrodniczo, budowy infrastruktury. Na

---

<sup>90</sup> Martyniak Z., „Metody organizacji procesów pracy”, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1996, s. 35.

<sup>91</sup> Zieleniewski J., „Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania”, PWN, Warszawa 1976, s. 50.

plaszczyźnie prawnej instrument zarządzania w postaci planów zagospodarowania przestrzennego stanowi o przeznaczeniu danego obszaru objętego planem. Stanowi więc on wyznacznik i zarazem ostateczny organicznik w wykorzystaniu danego terenu. Określenie przeznaczenia danego terenu w planie zagospodarowania przestrzennego daje możliwość ograniczenia, np. ryzyka inwestycyjnego, co jest instrumentem ekonomicznym. Inwestor w planie zagospodarowania przestrzennego ma dokładnie określone parametry techniczne przyszłej inwestycji.

Rzeczywistość odbiega od właściwego postrzegania. Celem właściciela nieruchomości gruntowej jest punktowa zmiana sposobu użytkowania, ze względu na własny interes mieszkaniowy, poprzez decyzje o warunkach zabudowy, ze względu na częsty brak planów zagospodarowania przestrzennego. Działanie jakkolwiek pozytywne z punktu widzenia jednostki – zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych - może w efekcie końcowym przynieść negatywne skutki społeczno- gospodarcze dla zarządzania regionem.

Sytuacja ta jest przykładem typowych zachowań na rynku nieruchomości i powoduje destabilizację tego rynku poprzez wysokie ryzyko inwestycyjne. Jest to podyktowane brakiem zarządzania instytucjonalnego w skali makro rynkiem nieruchomości. Instytucjonalne zorganizowanie tego rynku w ujęciu procesowym, a więc planowanie, organizowanie, kierowanie i kontrolowanie, doprowadzi do stabilizacji rynku, eliminując jednocześnie praktyki spekulacyjne.

Obecny rynek nieruchomości mieszkaniowych jest budowany na prawie własności wykorzystywanym na potrzeby własne. Oferta zakupu prawa własności jest oparta głównie na systemie kredytowania komercyjnego. Wyjątkiem od tej sytuacji są kredyty komercyjne oparte na systemie dopłat państwowych pod nazwą „rodzina na swoim”. Ze względu na wysokie kryteria dochodów niezbędne do uzyskania kredytu z rozwiązania problemu mieszkaniowego w postaci prawa własności może skorzystać tylko zamożna część społeczeństwa.

W dalszym ciągu brakuje systemu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dla średnio zamożnej i mniej zamożnej części społeczeństwa – a więc większości obywateli polskich.

Zdaniem autora rozwiązanie tego problemu musi się opierać na powszechnym dostępie do mieszkania. Ponieważ większości społeczeństwa nie stać na zakup mieszkania, a więc prawa własności, rozwiązaniem tego problemu powinno być prawo pochodne, jakim jest najem. Najem, z punktu widzenia mieszkaniowych po-

trzeb społecznych, jest prawem, które w sposób pełny je zaspokaja, przy odpowiedniej kompilacji instrumentów zarządzania współdziałających integralnie w oparciu o wyżej wymienione płaszczyzny.

Rynek mieszkań na wynajem w Polsce nie występuje. Co prawda mamy do czynienia z wynajmem prywatnym, ale nie są to najczęściej lokale mieszkalne przeznaczone na stałe do wynajmu. Wynajem najczęściej stanowi pochodną spekulacji na rynku nieruchomości, czyli oczekiwaniem wzrostu ich wartości w krótkim okresie czasu, lub zabezpieczenia mieszkania dla przyszłych pokoleń – dzieci właściciela. Brak jest dużych inwestycji w postaci całych budynków wielorodzinnych przeznaczonych na wynajem długoterminowy, lub też całych osiedli mieszkaniowych. Do II kwartału 2010 r. nie powstał w Polsce fundusz inwestycyjny rynku nieruchomości mieszkaniowych przeznaczonych na wynajem. W krajach „starej” Unii Europejskiej fundusze tego typu są ważnym i dużym inwestorem na rynku nieruchomości pod wynajem.

Ułomnością polskiego sektora mieszkaniowego jest brak instytucjonalnego sektora prywatnych, komercyjnych mieszkań na wynajem. Jakkolwiek w każdym sprawnym, rynkowym sektorze mieszkaniowym nie stanowią one elementu dominującego, to ich obecność ma duże znaczenie dla utrzymania płynności tego rynku, zwłaszcza w obliczu znacznych wahań po stronie popytu na mieszkania. Elastyczność tego zasobu polega na tym, że zawsze występuje na nim pewien nadmiar podaży. W warunkach zwiększonego popytu rezerwa ta występuje jako absorber szoku podażowego. Dodatkowo zasób ten generuje popyt budowlany i dobrze nadaje się do łączenia z podmiotową pomocą państwa dla realizacji celów społecznych. Prawidłowe funkcjonowanie tego zasobu jest możliwe pod czterema warunkami:

1. Relatywnie duża skala zaspokajanych przez niego potrzeb (w krajach UE 19%). Stabilizuje to sektor i czyni go mniej podatnym na bieżące wahania na rynku.
2. Konsekwentne i długofalowe wsparcie ze strony polityki państwa, stosowanie zachęt ekonomicznych, odchodzenie od jakichkolwiek form przymusu administracyjnego. Sektor mieszkaniowy jest kapitałochłonny, a stopy zwrotu w powszechnym budownictwie na wynajem nie należą do najwyższych. Jednocześnie możliwość wycofania kapitału jest bardzo ograniczona, co przesądza o wysokim ryzyku. Z drugiej strony sektor ten jest bardzo podatny politycznie, co często prowadzi do decyzji politycznych ograniczających możliwości

wolnego kształtowania czynszu. Niska rentowność połączona z bardzo dużymi kosztami wyjścia nie sprzyja angażowaniu prywatnego kapitału. Czynniki niższej konkurencyjności tych inwestycji nasilają się wraz z globalizacją. Znacznie chętniej inwestuje on w luksusowe subsegmenty tego rynku – bardziej rentowne i bezpieczniejsze politycznie. Dlatego w większości krajów, po okresach nadmiernej regulacji, stwarza się szczególnie korzystne warunki dla kapitału chcącego inwestować w ten sektor.

3. Stabilne, przejrzyste i egzekwowalne regulacje prawne zapewniające równowagę praw lokatora oraz właściciela. W przypadku, gdy sektor korzysta z pomocy finansowej państwa, zwykle ceną za wsparcie jest ograniczanie wysokości czynszu.
4. Funkcjonowanie sprawnej administracji publicznej w zakresie wydawania decyzji administracyjnych. Dodatkowo w Polsce stworzenie planów zagospodarowania przestrzennego.

W Polsce nie jest spełniony żaden z omawianych warunków. Zasób prywatnych mieszkań czynszowych poddany jest niezwykle restrykcyjnym ograniczeniom, brak jest jasnych przepisów prawnych kształtujących na równych zasadach stosunki pomiędzy najemcą oraz właścicielem, brak jest wsparcia społecznego dla tego zasobu. Regulacje prawne jeszcze bardziej pogorszyły sytuację, a pojawiające się propozycje zmian pokazują wyraźnie, że brak jest rozsądnego, długofalowego planowania w tym zakresie.

Dodatkowymi barierami budownictwa mieszkaniowego, które występują po stronie podaży, są zwykle:

- Ucieczka kapitału z budownictwa mieszkaniowego.
- Ryzyko dla klienta i banku modelu budownictwa w Polsce opartego na zaliczkowaniu.
- Małe zaangażowanie banków w finansowanie inwestycji budowlanych.
- Słaba dostępność terenów budowlanych.
- Długi i kosztowny proces załatwiania wszystkich formalności związanych z realizacją budowy.
- Brak wiarygodnych firm na rynku.

- Niskie czynsze, brak efektywnego systemu zasiłków, niejasne przepisy prawne oraz polityka władz w odniesieniu do budownictwa na wynajem. W konsekwencji brak jest motywacji do inwestowania w mieszkania na wynajem.<sup>92</sup>

Dlaczego więc pomimo dużego potencjalnego popytu na prawo do nieruchomości mieszkalnej, której deficyt wynosi ponad 3 miliony, nie tworzy się rynek nieruchomości na wynajem?

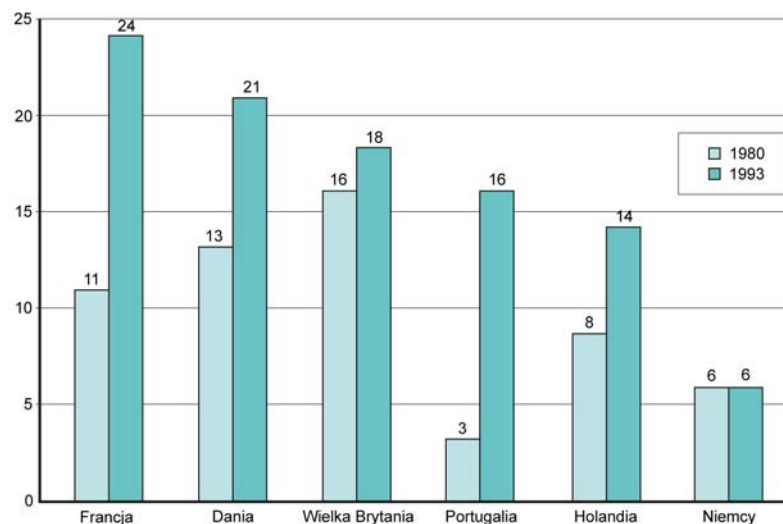
Podstawowym elementem budowy rynku mieszkań na wynajem jest stworzenie modelu, który nie tylko pośrednio wpłynie na podażową stronę rynku, ale bezpośrednio stworzy możliwości przekształcenia popytu potencjalnego w rzeczywisty, a więc stworzy rzeczywistego klienta.

W każdym kraju Unii Europejskiej, który może pochwalić się sukcesem w pokonaniu deficytu mieszkaniowego, na pewnym etapie rozwoju gospodarczego budownictwo mieszkań na wynajem było lub nadal jest mocno dotowane.

Dotacje te polegały głównie na subwencjach bezpośrednich dla inwestorów budujących mieszkania na wynajem – w niektórych krajach udział mieszkań budowanych na wynajem przekraczał 40 % ogółu budowanych mieszkań. Jednakże ogólnie biorąc, subsydia ze środków publicznych są przeznaczane zarówno dla właścicieli, jak i lokatorów, a niekiedy nawet w większym procencie dla lokatorów. W finansowaniu mieszkalnictwa coraz większe jest zaangażowanie środków pochodzących z różnego rodzaju funduszy ubezpieczeniowych i emerytalnych, a także od pracodawców. W Polsce brakuje jeszcze tego rodzaju źródeł zasilania finansowania mieszkalnictwa. W krajach europejskich zwiększa się znaczenie dodatków mieszkaniowych chroniących uboższych lokatorów przed skutkami wysokich czynszów - rysunek poniżej.

---

<sup>92</sup> Łaszek J., „Bariery rozwoju rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce”, Materiały i studia. Zeszyt nr 184, NBP, Warszawa 2004.



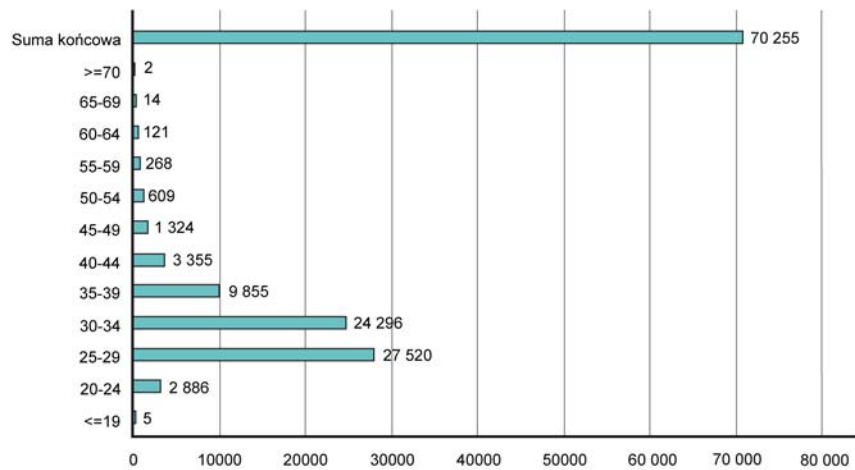
**Rysunek 27.** Odsetek gospodarstw domowych otrzymujących dodatki mieszkaniowe w roku 1980 i 1993 w wybranych krajach Europy.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych EBC.

W większości krajów wzrósł odsetek gospodarstw domowych otrzymujących te dodatki. Dzięki takiej polityce państwa możliwe jest ponoszenie przez mniej zamożne gospodarstwa domowe wyższych kosztów utrzymania mieszkań oraz zapewnienie im dostępu do nowych zasobów, także w sektorze prywatnych mieszkań na wynajem.

System dodatków mieszkaniowych w Polsce, zdaniem autora, jest obecnie jedynym realnym instrumentem pozwalającym na stworzenie rynku nieruchomości mieszkaniowych na wynajem.

Jednocześnie nie należy zaniedbywać rozwoju sektora nieruchomości własnościowych. Sektor ten, jak już wcześniej stwierdził autor, opiera się obecnie na kredytowaniu komercyjnym. System kredytowania komercyjnego zasiliał rynek mieszkaniowy poprzez komercyjne kredytowanie zakupu prawa własności. Sytuacja uległa zmianie w połowie 2008 r., ze względu na pęknięcie „bańki” na rynku nieruchomości, co w efekcie doprowadziło do obecnego kryzysu na rynkach światowych. Spowodowało to pierwszą istotną interwencję rządu na rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce od czasu przemian gospodarczych w 1989 roku w zakresie nabywania prawa własności. Wprowadzony program „rodzina na swoim” dotuje w 50% koszt kapitału w okresie 8 lat i jest przeznaczony dla rodzin oraz osób samotnie wychowujących dzieci.



**Rysunek 28.** Ilość udzielonych kredytów w segmentach wiekowych w programie „rodzina na swoim”.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Program ten od początku swojego funkcjonowania doprowadził do nabycia prawa własności ponad 70 tys. nieruchomości mieszkalnych. Liczba nabytych nieruchomości na własność, będąca sukcesem tego programu, jest jednak niewielka w stosunku do zapotrzebowania rynkowego. Istotnym elementem programu, niedostrzeżonym przez rynek, jest ograniczenie zakupu spekulacyjnego, co wydaje się być korzystnym rozwiązaniem dla stabilizacji rynku. Może on stanowić podstawę do dalszych rozważań planowania modelu rozwoju budownictwa mieszkaniowego na własność.

Prawo do dachu nad głową realizowane poprzez prawo własności lub prawo najmu na swój wymiar finansowy. Siła nabywczą użytkownika nieruchomości mieszkalnej przekłada się na poziom inwestycji w sektorze mieszkaniowym. Ze względu na niską siłę nabywczą społeczeństwa, w celu zwiększenia inwestycji na rynku nieruchomości mieszkaniowych, usprawiedliwionym będzie stworzenie systemów dotacji zakupu prawa własności jak i prawa najmu na rynku polskim. Stworzenie modeli nabycia prawa własności oraz upowszechniania prawa najmu w założeniu musi opierać się na dotacjach dla samych obywateli. Pozwoli to na rynkowe funkcjonowanie rynku budowlanego w zakresie mieszkaniowym.

Planowanie w zakresie zintegrowanego systemu zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi w Polsce musi zmierzać do poprawy warunków mieszkaniowych obywateli, na podstawie przyjętych społecznie rozwiązaniach prawnych i środowiskowych, w oparciu o możliwe do zastosowania instrumenty gospodarcze i finansowe.

Rynek nieruchomości opiera się na prawie własności do lokalu mieszkalnego. Prawo do lokalu mieszkalnego jest podstawową potrzebą społeczną na różnych szczeblach piramidy Masłowa. Dostęp do mieszkania musi być odpowiednio prawnie zagwarantowane. Gwarancja prawna własności nieruchomości mieszkaniowej stanowi swoiste zabezpieczenie finansowe oraz źródło długoterminowych zobowiązań finansowych (kredytowych), przez odwrotność rozumianych jako „oszczędności”. Wytworzenie nieruchomości musi być oparte na jej bezpieczeństwie użytkownika i trwałości, dodatkowo wiąże się z wywarceniem wpływu na środowisko naturalne, szerzej opisane w podrozdziale 2.6. Całość tych procesów oraz zależności pomiędzy nimi dają w efekcie wielkość oraz jakość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Oczywiście prawo to trzeba najpierw wytworzyć, czyli wybudować nieruchomości mieszkaniowe.

Proces wytwórczy – budowlany – jest uzależniony od potrzeb mieszkaniowych, skorygowanych przez siłę nabywczą. Obecnie w Polsce jest ona niewielka, na co wskazuje podaż w budownictwie mieszkaniowym.

Faktycznie proces budowlany będzie się rozpoczynał od płaszczyzny środowisko - urbanistycznej oraz prawnej. Dokonana analiza w rozdziale 2.6 wskazuje jednoznacznie, że przepisy prawa w procesie budowlanym wpływają negatywnie na ten proces znacznie go wydłużając.

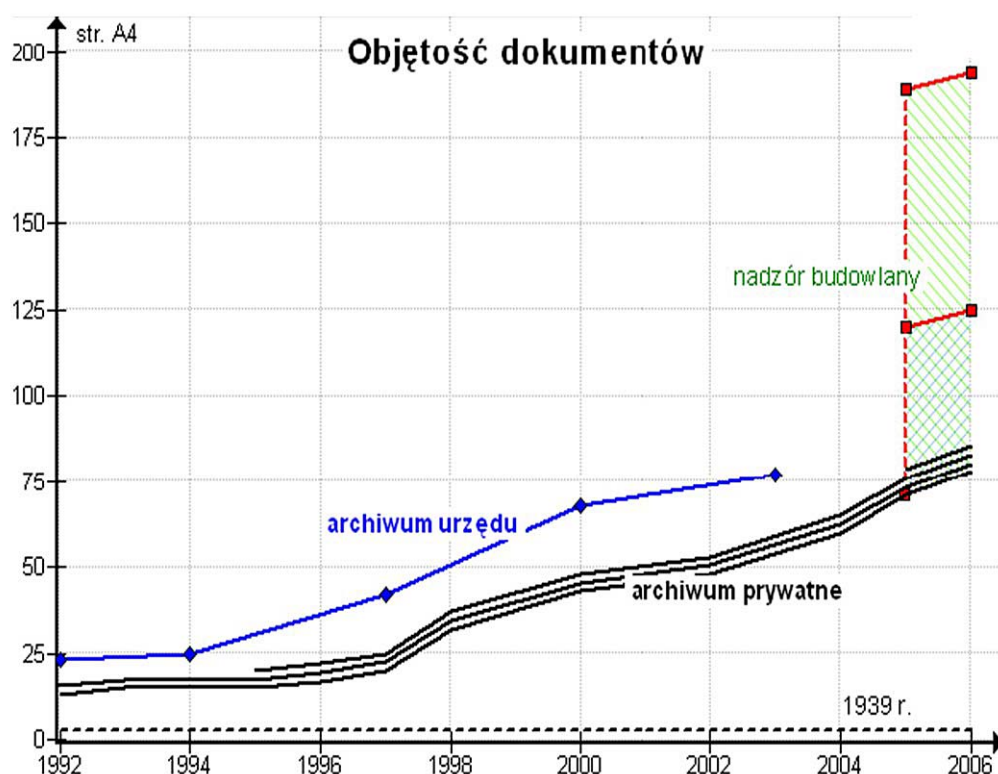


**Rysunek 29.** Dynamika narastania dokumentacji budowlanej.

**Źródło:** raport „Skąd biorą się dzieci”. J Koźmiński, Warszawa, 2007

Rysunek powyżej przedstawia ilość przepisów w budownictwie. Za miernik przyjęto ilość stron ustaw i rozporządzeń ministrów (a więc głównych aktów prawnych, bez norm i aktów drugorzędnych), których znajomość jest wymagana na egzaminie na

uprawnienia budowlane (dla architektów). Zwraca uwagę blisko 11-krotny „rozwój” w porównaniu z rokiem 1992 oraz 25-krotny w odniesieniu do stanu przedwojennego.



**Rysunek 30.** Rozwój objętości dokumentacji budowlanej.

**Źródło:** raport „Skąd biorą się dzieci” J Koźmiński, Warszawa, 2007.

Krzywa górna przedstawia wzrost objętości (ilość stron A4) dokumentacji potrzebnej do uzyskania pozwolenia na budowę domu jednorodzinnego opracowany w oparciu o dane archiwalne gminy Piaseczno. Archiwum zawiera dane do 2003 roku, później wydawanie pozwoleń na budowę scentralizowano w powiatach. Krzywa dolna przedstawia to samo zagadnienie, co poprzednia, ale w oparciu o archiwum jednego autora, firmy Dworek Polski sp.j. Pokazano ją dlatego, że każdy urząd ma swoje zwyczaje, ale i każdy projektant w różny sposób opracowuje projekt. Dodatkowo na tej linii, poprzez jej zwielokrotnienie, pokazano jak rosła ilość wymaganych egzemplarzy dokumentacji. Czerwone linie uwzględniają nie tylko dokumenty potrzebne do rozpoczęcia budowy, ale również potrzebne do formalnego jej zakończenia (skutek powołania w 2005 roku Nadzoru Budowlanego). Krzywe nie pokazują wszystkich dokumentów potrzebnych do wybudowania domu, bowiem nie uwzględniają podobnie rosnących projektów przyłączy instalacyjnych. Dolna, przerywana linia to poziom wymagany przed wojną. W porównaniu do 1992 roku objętość do-

kumentacji wzrosła około 12 razy, natomiast w odniesieniu do lat przedwojennych - 65 razy<sup>93</sup>.

Właściwe jest rozumowanie autora cytowanego raportu odnośnie ilości dokumentów, natomiast konieczne uzupełnienie informacji w zakresie proponowanych zmian. Uproszczenie procedur powinno opierać się nie tylko na ilości, ale sprawności przepisów, co zostało przeanalizowane w podrozdziale 2.6.

Kolejnym elementem procesu budowlanego nakładającym się na płaszczyzny prawną i środowiskowo-urbanistyczną jest płaszczyzna społeczna, której analiza została dokonana w rozdziale 2.5. Należy tu podkreślić, że wytwarzany zasób musi być dostosowany do jakości życia, a nie tylko zapewnić dach nad głową. Społecznie mieszkanie spełnia bardziej rozbudowane, jak już wspomniano, funkcje, takie jak: zdrowie i wypoczynek codzienny, wartości emocjonalne, etyczne i rodzinne, tożsamość kulturową, harmonię ze środowiskiem naturalnym. Jest to utożsamiane z projektem rozwoju terenów miejskich w postaci opisywanych przez autora teorii rozwoju miast, w szczególności miasta-ogrodu. Ponadto mieszkanie jest źródłem materiałochłonności i energochłonności. Efekty te mają wymiar prawny, społeczny, urbanistyczno-środowiskowy i ekonomiczny wyrażony w teorii rozwoju zrównoważonego, przez zużywanie ponad dwa razy mniej nakładów do wytworzenia tej samej wielkości PKB co Polska.

Tym bardziej istnieją wymierne korzyści tak zaprojektowanego procesu:

- Lepsza jakość życia – nowe budynki są „zdrowsze” – materiały budowlane spełniają ostre normy bezpieczeństwa, mieszkania potrzebują mniej energii, co wpływa pośrednio na koszty utrzymania i zanieczyszczenia środowiska emisjami gazów podczas produkcji energii.
- Wydłużenia okresów użytkowania obiektów mieszkalnych – nieruchomości są długotrwałym nośnikiem wartości, wzrost kosztów produkcji tylko nieznacznie wpływa na okres zwrotu z inwestycji w nieruchomość mieszkaniową, np. średni okres zwrotu ww. inwestycji to około 30 lat w tradycyjnym budownictwie mieszkaniowym w budownictwie inteligentnym 31 lat<sup>94</sup> –

---

<sup>93</sup> Koźmiński J., „Skąd biorą się dzieci”, Warszawa, 2007.

<sup>94</sup> Dane: *technocasa franchising network*, 2010.

trwałość budynku wybudowanego metodą tradycyjną od 90 lat wzwyż, budownictwo inteligentne 120 lat wzwyż<sup>95</sup>.

- Tworzenie zysku poprzez obniżanie kosztów nowoczesnej, materiałooszczędnej i energooszczędnej produkcji – weryfikowanej przez świadectwa charakterystyki energetycznej.
- Rozwiązania wielofunkcyjne – zmiany i modernizacje powierzchni mieszkalnej które powodują konieczność nakładów pracy i finansowy, jednocześnie podnosząc wartość i jakość społeczną życia dostosowując obiekty budowlane do obowiązujących w budownictwie przepisów prawnych.
- Zwiększanie bezpieczeństwa w związku z mniejszą skalą zużycia zasobów – w budownictwie mieszkaniowym będzie to również oznaczało efektywniejsze wykorzystanie zasobów, co może ograniczyć źródła konfliktów międzynarodowych w dostępie do bogactw naturalnych, np. obecny problem dostaw gazu ziemnego.
- Sprawiedliwość społeczna oraz trwałe miejsca pracy – wzrost produktywności zasobów może przyczynić się do tworzenia miejsc pracy ; w budownictwie mieszkaniowym wystąpi początkowo zapotrzebowanie w procesie wytwórczym, a następnie przerodzi się w utrzymanie, remonty i modernizacje nieruchomości mieszkaniowych.

Niestety w Polsce obecnie wykorzystywane są instrumenty ekonomiczne w niewielkim stopniu, a czasem nawet w ogóle, nie ukierunkowane na odmaterializowanie produkcji i konsumpcji. Innowacyjna i konkurencyjna gospodarka rynkowa wymaga nowych uregulowań prawnych i konsekwentnej strategii rozwoju zrównoważonego<sup>96</sup>.

Podsumowując, podstawowym elementem planowania będzie zapewnienie prawa do mieszkania dla szerokiej części społeczeństwa w oparciu o cztery płaszczyzny systemu gospodarowania w zakresie poniższych zadań:

---

<sup>95</sup> "Zużycie obiektów budowlanych" publikacji wydanej przez WACETOB Warszawskie Centrum Postępu Techniczno-Organizacyjnego Budownictwa - <http://www.wacetob.com.pl> - Tablica 12, technocasa franchising network, 2010.

<sup>96</sup> Czyż M., „Kwestia jakości życia w procesie rozwoju zrównoważonego”, „Wybrane zagadnienia funkcjonowania podsystemów gospodarki rynkowej” red M. Księżyk, AGH Uczelniane wydawnictwa naukowo-dydaktyczne, Kraków, 2009.

- zmiany przepisów prawnych w zakresie procesu budowlanego – skrócenie czasu oczekiwania na uzyskanie pozwoleń na budowę i stworzenie planów zagospodarowania przestrzennego,
- ograniczenie działań spekulacyjnych,
- implikacje rozwiązań rozwoju zrównoważonego,
- zabezpieczenie prawne prawa własności i prawa najmu,
- zabezpieczenie źródeł finansowania utrzymania prawa najmu przez inwestorów,
- zabezpieczenie źródeł finansowania zakupu nieruchomości mieszkalnych.
- zabezpieczenie źródeł spłaty pożyczonego kapitału (np. kredytów) przy inwestycjach długoterminowych.

## **4.2. Model rozwoju rynku nieruchomości mieszkalnych na podstawie prawa własności**

Mieszkanie jest dobrem długotrwałym o stosunkowo wysokim koszcie wytworzenia, a cena skromnego mieszkania, nawet w krajach o wysokim dochodzie na głowę, przekracza możliwości płatnicze znacznej części społeczeństwa. Z tego powodu państwa w różny sposób starają się obniżyć realną cenę mieszkania, by zapobiec degradacji biedniejszej części społeczeństwa. Nieznane są kraje, w których w długim okresie tylko stosunki rynkowe, bez publicznej interwencji, regulowały dostępność i użytkowanie mieszkań.

Mimo zdecydowanie lepszej sytuacji mieszkaniowej w krajach Europy Zachodniej wszystkie te kraje stosowały w całym okresie powojennym aktywną politykę mieszkaniową, która była i pozostaje nadal ważnym składnikiem ogólnej polityki gospodarczej i społecznej. Polityka mieszkaniowa zorientowana jest na podnoszenie jakości zasobów mieszkaniowych, dynamizowanie wzrostu budownictwa mieszkaniowego i podaży mieszkań we wszystkich podsektorach, a zwłaszcza w podsektorze czynszowych mieszkań komunalnych oraz mieszkań budowanych przez organizacje mieszkaniowe nie nastawione na zysk. Punktem wyjścia dla tej polityki jest powszechne przekonanie, że mieszkanie nie jest tylko towarem i istnieje gospodarcza celowość i społeczna konieczność wspierania ze środków publicznych rozwoju określonych segmentów budownictwa mieszkaniowego i dostępności mieszkań dla słabszych ekonomicznie grup ludności. Bez tego wsparcia bowiem nawet w bogatych krajach znaczna część społeczeństwa byłaby pozbawiona możliwości posiadania godziwych warunków mieszkaniowych, a w konsekwencji motywacji uczestniczenia w procesie rozwoju gospodarczego, wzrostu produktywności pracy i zwiększenia dochodów. Długoletnie doświadczenia polityki mieszkaniowej w krajach europejskich pokazały, że mieszkalnictwo nie jest sektorem, do którego mają zastosowanie reguły czysto komercyjne. Nie mogą one być zupełnie wyeliminowane, ale konieczne są systemy interwencji na rynku mieszkaniowym.

Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych na własność jest najlepszym przykładem powyżej opisanej sytuacji. Obecnie produkcja mieszkań na sprzedaż średnio wynosi około 150 tys. mieszkań rocznie przy ogólnym popycie na poziomie wg autora 4 mln. Produkcja ukazuje realny popyt przy założeniu braku pomocy państwa dla

nabywających prawo własności mieszkania i finansowaniu opartym na kredytowaniu komercyjnym lub środkach własnych.

W celu stworzenia długofalowego wzrostu realnego popytu na prawo własności na rynku nieruchomości mieszkaniowych należy zwiększyć odsetek społeczeństwa, które stać na zakup mieszkania. W polskiej sytuacji gospodarczej problem ten można rozwiązać przy zastosowaniu dwóch systemów zarządzania rynkiem nieruchomości:

- 1/ dopłat do kosztów kredytu,
- 2/ ulg podatkowych.

System zarządzania wzrostu ilości lokali mieszkalnych rynku nieruchomości oparty na dopłatach do kosztów kredytu zwiększy odsetek obywateli, których będzie stać na zakup nieruchomości, a tym których już stać pozwoli na zakup „lepszyc” mieszkań. System ten wpłynie na obniżenie kosztów kredytu dla obywatela, nie powodując spadków realnych cen. Nie wpłynie więc on na skalę opłacalności inwestycji mieszkaniowych dla inwestorów, np. developerów.

To rozwiązanie systemowe już występuje na rynku, w związku z tym należałoby go jedynie udoskonalić tak aby było dostępne w szerszym zakresie.

Wspomniany w rozdziale 4.1 system dopłat do kredytów „rodzina na swoim” wg wskazanych danych w tabeli poniżej wpłynął pozytywnie na rynek nieruchomości mieszkaniowych.

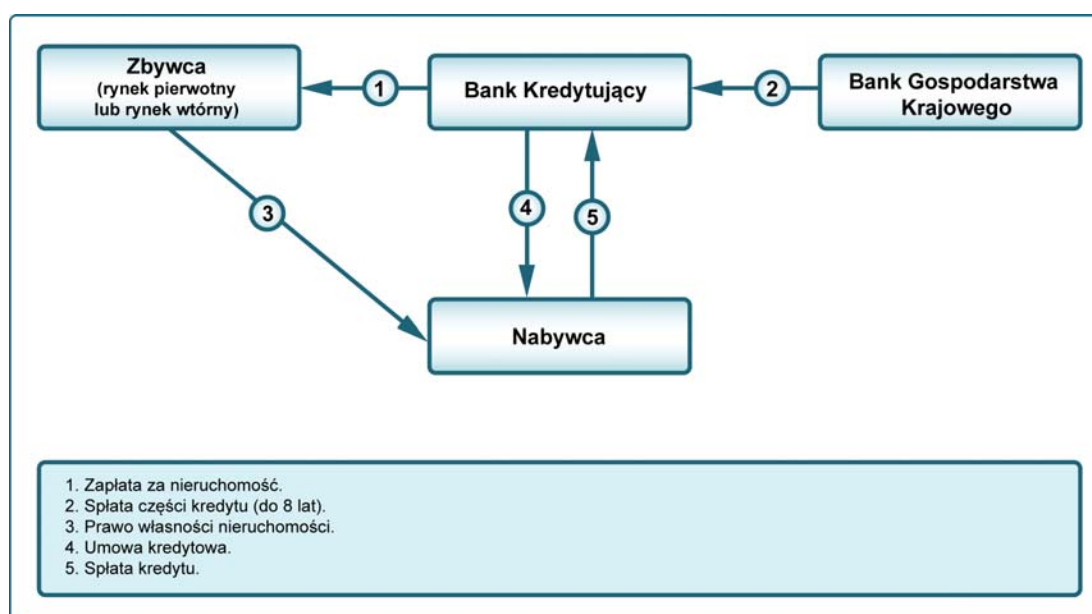
**Tabela 15** Ilość mieszkań zakupionych w systemie „rodzina na swoim”.

Przedział wiekowy	Rynek wtórny		Rynek pierwotny		Budowa domu		Suma	
	liczba	% udział	liczba	% udział	liczba	% udział	liczba	% udział
<=19	4	0,01%	1	0,01%	0	0,00%	5	0,01%
20-24	2 040	4,79%	604	3,99%	242	1,93%	2 886	4,11%
25-29	17 173	40,31%	6 955	45,97%	3 392	27,09%	27 520	39,17%
30-34	14 283	33,53%	4 844	32,01%	5 169	41,28%	24 296	34,58%
35-39	5 744	13,48%	1 713	11,32%	2 398	19,15%	9 855	14,03%
40-44	2 023	4,75%	547	3,62%	785	6,27%	3 355	4,78%
45-49	755	1,77%	230	1,52%	339	2,71%	1 324	1,88%
50-54	346	0,81%	136	0,90%	127	1,01%	609	0,87%
55-59	151	0,35%	68	0,45%	49	0,39%	286	0,38%
60-64	71	0,17%	32	0,21%	18	0,14%	121	0,17%
65-69	10	0,02%	1	0,01%	3	0,02%	14	0,02%
>=70	2	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	0,00%
<b>Suma końcowa</b>	<b>42 602</b>	<b>100%</b>	<b>15 131</b>	<b>100%</b>	<b>12 522</b>	<b>100%</b>	<b>70 255</b>	<b>100%</b>

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych z BGK

Znaczna dysproporcja pomiędzy podażą (w tym istotną liczbą gotowych mieszkań) a ograniczonym popytem na lokale mieszkalne, w szczególności te pochodzące z budownictwa wielorodzinnego, znajdujące się w początkowej fazie realizacji, utrzy-

mywała w latach 2008 i 2009 ceny w tendencji spadkowej. Jednocześnie zdecydowane obniżenie cen, widoczne szczególnie na przełomie roku 2008/ 2009, powoli zaczyna przechodzić w stan stabilizacji, a nawet pojawiają się nieznaczne lokalne wzrosty cen szczególnie atrakcyjnych inwestycji. W dalszym ciągu popyt jest podtrzymywany przez rządowy program dofinansowania kredytów mieszkaniowych „Rodzina na swoim”. Można przyjąć, że tego typu kredyty stanowią ok. 15-20% transakcji kredytów mieszkaniowych i dostępne są w coraz większej ilości banków. Wielkość ta pokazuje, że w okresie kryzysu na rynku nieruchomości program ten znacznie zwiększa popyt na lokale mieszkaniowe.



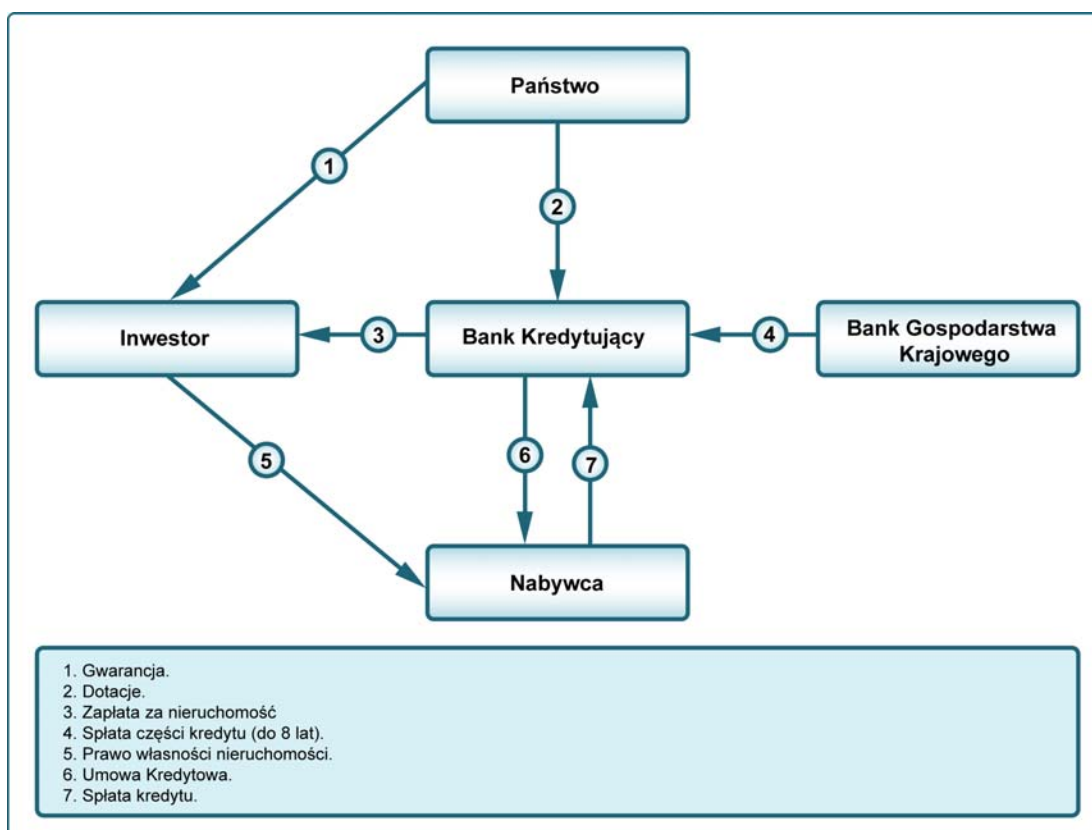
**Rysunek 31** Obecny system „Rodzina na swoim”.

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych z BGK

Ten utrzymujący się na istotnym poziomie popyt na kredyty mieszkaniowe udzielane z dopłatą rządową może w kolejnych okresach nasilić się pod warunkiem zmian, jakie w samym programie musiałoby wprowadzić Ministerstwo Infrastruktury w celu zwiększenia ilości beneficjentów. Proponowane przez autora zmiany polegałyby na wprowadzeniu mechanizmu pomocy dla inwestorów polegający na gwarancji ze strony państwa na kredyty budowlane oraz zmiany w samym funkcjonowaniu tego programu, tj. np. czasowe wyłączenie rynku wtórnego, objęcie dofinansowaniem osoby samotne nabywające mieszkania o zmniejszonych parametrach kubaturowych w stosunku mieszkań dla rodzin. Ponadto musiałaby wystąpić coraz większa liberalizacja warunków udzielania kredytów mieszkaniowych, co prowadzi do wzrostu popytu, a tym samym zmalełaby presja na spadki cen. Dodatkowo, należy umożliwić zakup nieruchomości mieszkaniowej w trakcie realizacji – umowy tzw. rezerwacyj-

ne, które zostałyby wprowadzone czasowo, pozwoliłyby na zniwelowanie dużej awersji do podejmowania ryzyka zakupu mieszkania z nieukończoną inwestycją, a co za tym idzie popyt przestałby głównie dotyczyć mieszkań gotowych lub lokali z inwestycją będących w końcowym etapie realizacji. Pobudziłoby to w sposób istotny popyt na rynku pierwotnym. Najwyższe ceny m<sup>2</sup> i najmniejsza nadpodaż dotyczy mieszkań małych 1- 2 pokojowych. Natomiast przeciętnie najniższe ceny za 1 m<sup>2</sup> dotyczą mieszkań wielkopowierzchniowych, wyłączając oczywiście apartamentowce o bardzo wysokim standardzie, gdzie ceny często są kilka razy wyższe niż te osiągnięte ze sprzedaży np. „kawalerki”.

Wprowadzenie dotowania mieszkań większych powinno zmniejszyć zainteresowanie małymi mieszkaniami i zwiększyć płynność większych mieszkań czyli 3-4 pokojowych, które są bardziej pożądane dla rodzin z dwójką i więcej dzieci, ze względów socjologicznych.



Rysunek 32. Proponowany system „Rodzina na swoim”.

Źródło: opracowanie własne

Dalsze usprawnienia modelu „Rodzina na swoim” dotyczyłby możliwości zmiany lokalu mieszkalnego w trakcie otrzymywania dotacji, z zachowaniem jej ciągłości. Rozwiązanie to wyeliminowałoby słabą stronę tego systemu. Obecnie benefi-

cyjenci zmieniający lokal mieszkalny tracą dotację. Sytuacja ta ogranicza mobilność kredytobiorców, dodatkowo powodując zakupy większych nieruchomości mieszkalnych niż wynikałoby to z rzeczywistych potrzeb.

Kolejne usprawnienia powinny dotyczyć możliwości zmiany mieszkania wraz z występującym przyrostem naturalnym rodziny. W przypadku pojawienia się dzieci państwo powinno dotować bezzwrotnie od 50 – 100 % powierzchni dodatkowej izby. Będzie to istotną zachętą do pojawienia się dodatkowego przyrostu naturalnego. Program powinien uwzględnić potrzeby osób niepełnosprawnych, w szczególności pokrywać koszty dostosowania lokali na potrzeby osób niepełnosprawnych tworząc w ten sposób wartość dodaną nieruchomości oraz podnosząc jakość życia tej grupy obywateli.

W drugim systemie zarządzania polegającym na zastosowaniu ulg podatkowych w celu zwiększenia realnego popytu na zakup prawa własności właściciele – osoby fizyczne mogliby dokonywać odliczeń podatkowych.

Celem ulgi podatkowej byłoby zmniejszenie obciążeń podatkowych przyszłych właścicieli lokali mieszkalnych z tytułu dokonanej inwestycji mieszkaniowej.

Wykorzystanie prawa do ulgi podatkowej przez inwestora – osobę fizyczną jest efektem jego własnych działań na rzecz uzyskania wyższych dochodów. Ma to znaczenie nie tylko ekonomiczne<sup>97</sup>, ale również psychologiczne, utrwala w inwestorze przekonanie, że drogą maksymalizacji swojego wysiłku na rzecz wzrostu swoich przyszłych dochodów jest on w stanie przekształcić swoje potrzeby w popyt mieszkaniowy. Otwiera pole ujawniania inicjatyw zawodowych, przedsiębiorczości, postaw pozytywistycznych, aktywności, która dla rozwoju gospodarczego ma szczególne znaczenie. Nie jest prawdą, że ulga mieszkaniowa jest dawana obywatelowi. Jest dawane prawo (przywilej), ale obywatel musi wypracować na nią odpowiedni dochód<sup>98</sup>. Oznacza to, że ulga podatkowa stymuluje wzrost dochodów, które w następstwie wytwarzają wartość dodaną w postaci „zaoszczędzonego” podatku.

Proponowane przez autora rozwiązanie jest oparte w części na wykazanym logicznie założeniu: zwiększenia dochodów, przeznaczanych na konkretne cele inwestycyjne. Tak skonstruowane rozwiązanie spełnia wymogi celowości stawiane dla ulg podatkowych.

---

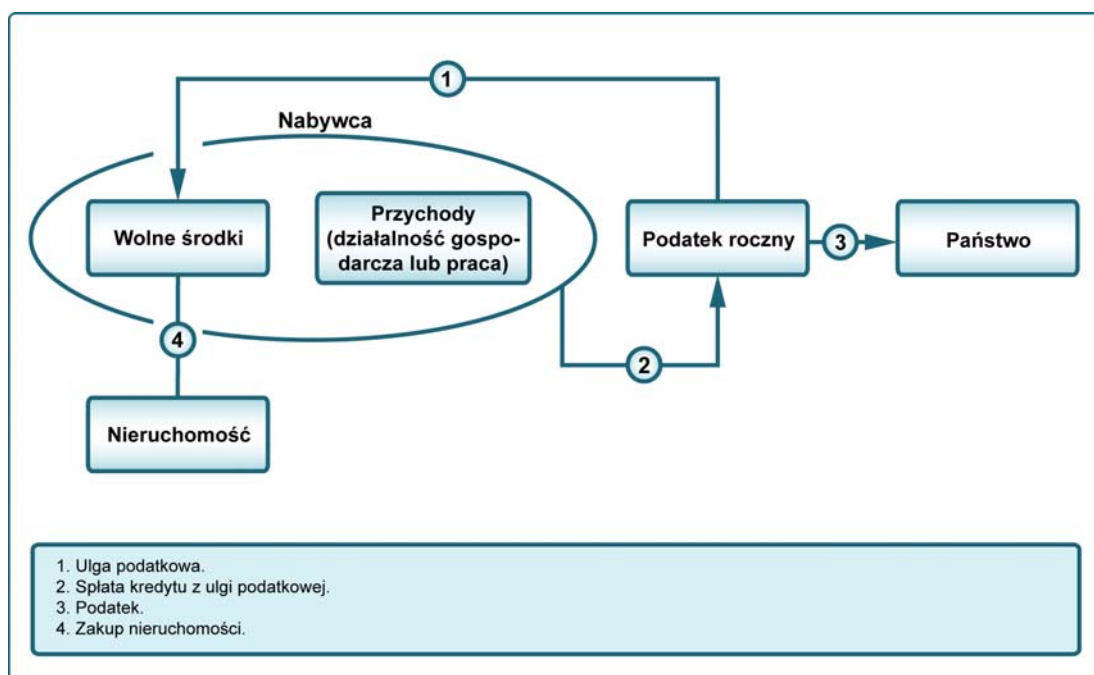
<sup>97</sup> Wydatek inwestycyjny obywatela na mieszkanie jest jedynym wydatkiem osób fizycznych powodujących przyrost produktu krajowego brutto.

<sup>98</sup> Bryx M., „Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie”, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2006, s. 271.

Zastosowanie przyjętego rozwiązania powinno być kompleksowe, dzięki czemu będzie dostępne dla większej ilości obywateli. W tym celu należy przyjąć dwa rozwiązania:

1. Ulgi mieszkaniowej rocznej.
2. Ulgi mieszkaniowej miesięcznej.

Pierwsze rozwiązanie będzie przeznaczone dla osób fizycznych, które zakupiły lub wytworzyły nieruchomość mieszkalną<sup>99</sup>. Zainwestowane środki finansowe będą pochodziły ze środków własnych. Do środków własnych zaliczymy: oszczędności z dochodów, darowizny, spadki, środki pochodzące ze zbycia majątku np. innej nieruchomości. Zakup prawa własności nie będzie więc oparty na finansowaniu zewnętrznym w postaci kredytu bankowego. Obrazuje to rysunek poniżej.



**Rysunek 33.** System ulgi podatkowej rocznej.

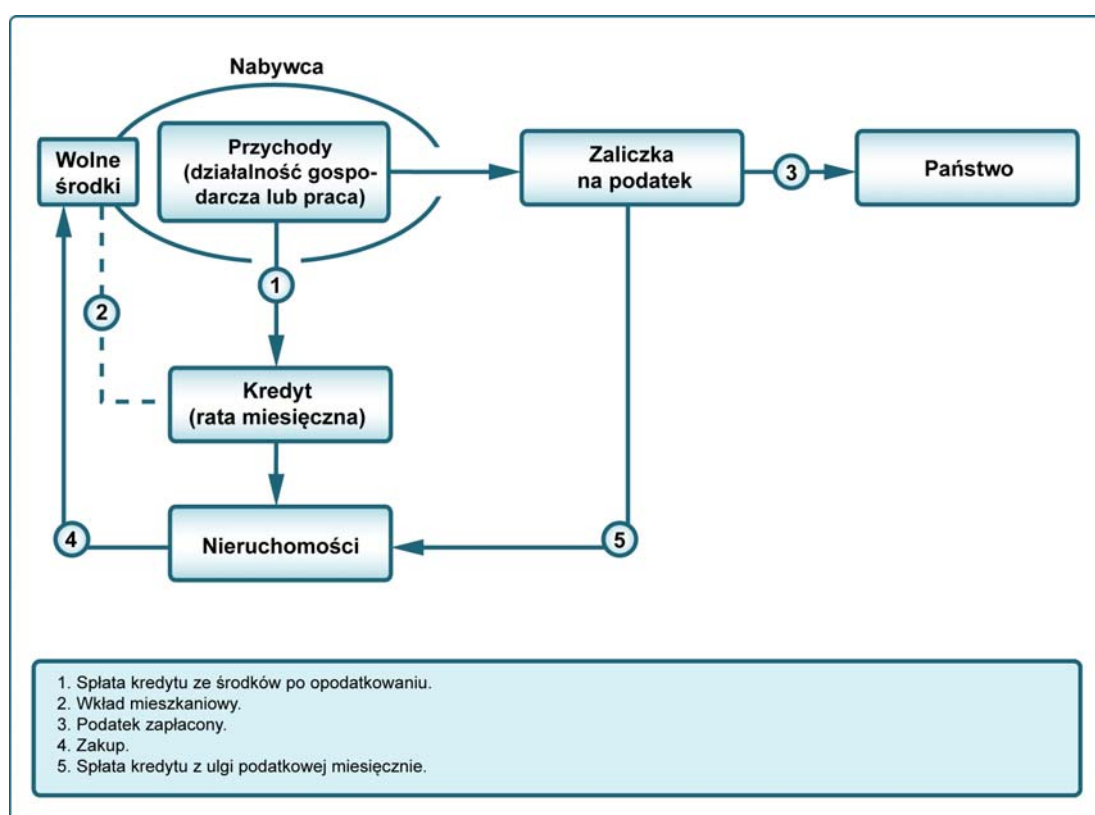
**Źródło:** opracowanie własne.

W zaproponowanym rozwiązaniu ulga podatkowa wynosiłaby 15 % wartości 1m<sup>2</sup> ustalonego w procesie szacowania wartości nieruchomości lub w oparciu o wskaźnik średniej wartości 1m<sup>2</sup> ogłaszany dla danej gminy przez wojewodę. Odliczenie podatkowe byłoby dokonywane raz w roku przy rozliczeniu rocznym podatku dochodowego dla osób fizycznych. W przypadku braku możliwości odliczenia ulgi w danym roku w całości przechodziłaby ona na kolejne okresy. Odliczenie mogłoby

<sup>99</sup> Wytworzenie może nastąpić w systemie gospodarczym, lub przez system developerski, opisany w rozdziale 2.2.

zasilać oszczędności gospodarstw domowych stymulując kolejne inwestycje. W początkowym okresie ulga powinna mieć zastosowanie dla każdej inwestycji mieszkaniowej bez ograniczenia jej wielkości, a po nasyceniu rynku ograniczona do jednej inwestycji lub całkiem zlikwidowana.

Ulga miesięczna w podatku dochodowym od osób fizycznych dotyczyłaby odliczeń comiesięcznych w zaliczkach na ten podatek. W przeciwieństwie do ulgi rocznej drugi system bazowałby na środkach obcych. Środki te pochodziłyby z kredytów bankowych. Pozwoliłoby to na pokrywanie części raty kredytowej z dokonywanych odliczeń. Funkcjonowanie tego modelu obrazuje poniższy schemat.



**Rysunek 34.** System ulgi podatkowej miesięcznej.

**Źródło:** opracowanie własne.

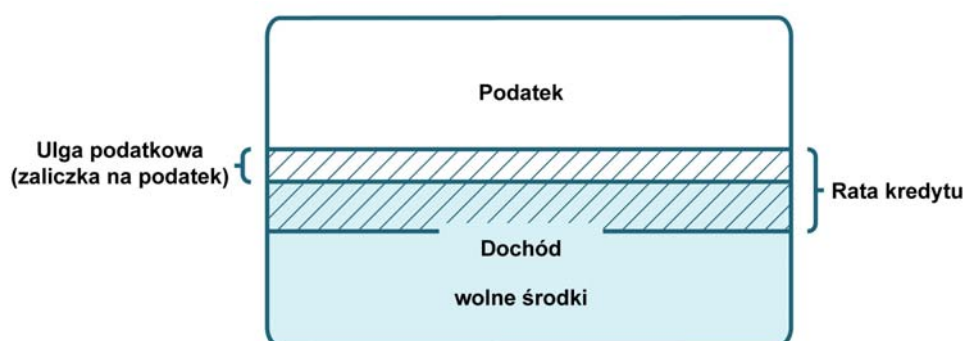
W drugim systemie ulga podatkowa wynosiłaby również 15 % wartości 1m<sup>2</sup> ustalonego w procesie szacowania wartości nieruchomości lub w oparciu o wskaźnik średniej wartości 1m<sup>2</sup> ogłaszany dla danej gminy przez wojewodę. Odliczenie podatkowe byłoby dokonywane raz co miesiąc od dochodów obniżając zaliczkę na podatek dochodowy dla osób fizycznych. Następnie ulga byłaby ujmowana w rozliczeniu rocznym. W przypadku braku możliwości odliczenia ulgi w danym roku w całości

przechodziłaby ona na kolejne okresy, ale w tym wypadku dalej miesięczne. Dokonywane odliczenie zasilałoby środki na spłatę kredytu, dając możliwość zaciągnięcia go przy niższych dochodach. Obrazują to rysunki poniżej.



**Rysunek 35.** Miesięczne przychody podatnika bez systemu ulgi miesięcznej.

**Źródło:** opracowanie własne.



**Rysunek 36.** Miesięczne przychody podatnika z systemu ulgi miesięcznej.

**Źródło:** opracowanie własne.

W początkowym okresie ulga powinna mieć zastosowanie dla każdej inwestycji mieszkaniowej bez ograniczenia jej wielkości, a po nasyceniu rynku ograniczona do jednej inwestycji lub całkiem zlikwidowana.

Niezależnie od zastosowanego systemu ulgi nasuwa się rozważenie istotnego błędu konstrukcji ulgi, jak np. ten, że ulgę będzie mógł odpisywać każdy niezależnie od faktycznie uzyskiwanych dochodów (minimalnie osiągających poziom możliwości jej odliczenia), co może spowodować w szczególnych warunkach, że inwestor nie będzie płacił podatku dochodowego od osób fizycznych, ciągnąc kolejne inwestycje mieszkaniowe przez wiele lat. Jednakże nawet taki przypadek będzie spełniał niezmiernie istotną rolę w rozwoju zasobu na rynku mieszkaniowym i zaspokajania

potrzeb mieszkaniowych. Na uwagę zasługuje spostrzeżenie, że część zysku takiego „inwestora” zostanie opodatkowana przy sprzedaży, ze względu na wzrost wartości.

Podsumowując, obydwie systemy „Rodzina na swoim” i ulg mieszkaniowych są realne w obecnej sytuacji gospodarczej Polski. Autor opiera to twierdzenie na konstrukcji wpływów budżetowych, które zostaną wykazane w podrozdziale 4.4. Wpływy są następstwem inwestycji budowlanych, a więc pojawiają się przed dotacją lub ulgą podatkową. Bezdyskusyjnym jest realne obniżenie kosztów nabycia prawa własności, przez co zwiększa się dostępność do lokali mieszkalnych, a więc realny popyt. Jednocześnie nie ma wpływu na ceny na rynku, ponieważ pomoc bezpośrednia państwa dotyczy konkretnych obywateli, którzy zdecydowali się na zakup mieszkania. Najważniejszym efektem zwiększenia inwestycji na rynku mieszkaniowym będzie wzrost oszczędności ukierunkowany na trwałe zwiększenie zamożności społeczeństwa.

### 4.3. System rozwoju rynku nieruchomości mieszkalnych na podstawie prawa najmu

Podstawą do rozważań na temat budowy systemu zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi na wynajem są dwa twierdzenia:

1. Na polskim rynku jest lub może się pojawić w krótkim okresie czasu kapitał potrzebny do wytworzenia zasobu mieszkaniowego na wynajem.
2. Rentowność kapitału jest zmniejszana przez ryzyko inwestycyjne.

J. Schimmel opisał brak zainteresowania inwestorów rynkiem mieszkań na wynajem tak : „nie buduje się domów, albo dlatego, że lokata ta nie daje takiej pewności, jaką dają inne lokaty, albo dlatego, że zyski z tej lokaty są za małe w porównaniu z innymi, albo, że działa jedna i druga przyczyna. Czyli innymi słowy, ruch budowlany zamarł z powodu braku kalkulacji dla kapitału budowlanego i z powodu braku pewności”<sup>100</sup>.

Powyższe twierdzenie sprzed ponad 70 laty wskazuje powody marginalnych inwestycji na rynku nieruchomości mieszkalnych na wynajem, prowadzących do praktycznego zaniku tego rynku wśród dużych inwestorów.

Można więc stwierdzić, że rynek nieruchomości na wynajem będzie się w Polsce rozwijał pod warunkiem stworzenia systemu:

- 1/ zagwarantowania „pewności” na płaszczyźnie prawnej egzekwowania podstawowego prawa wynajmu – najemca płaci czynsz w zamian za prawo do lokalu mieszkalnego,
- 2/ zapewnienia „kalkulacji” inwestycji na płaszczyźnie ekonomicznej prowadzącej do swobodnego – opartego na rynkowych zasadach kształtowania czynszów i eliminacji nie rynkowego ryzyka,
- 3/ zapewnienia „bezpieczeństwa” bytowego na poziomie płaszczyzny społecznej; do obowiązków konstytucyjnych państwa, a w szczególności do zadań własnych gminy należy pomoc obywatelom znajdującym w trudnej sytuacji materialnej,
- 4/ zapewnienia „możliwości” inwestycyjnych na płaszczyźnie środowiskowo-urbanistycznej: państwo i samorządy lokalne dostarczają tereny pod inwesty-

---

<sup>100</sup> Schimmel J., „Polska polityka mieszkaniowa. Odbitka z książki zbiorowej: Życie gospodarcze a ekonomia społeczna”, Biblioteka PTE, Lwów 1933, s.9.

cje, z zachowaniem należytej dbałości o środowisko naturalne i stosując zasady rozwoju zrównoważonego.

Bez budowy systemu zarządzania nie ma możliwości przywrócenia w Polsce rynku mieszkań na wynajem, a więc formy „dachu nad głową” dla mniej zamożnej części społeczeństwa, ale również dla zwiększenia dostępności do mieszkań dla bardziej mobilnych obywateli.

Pierwszy warunek dotyczyć będzie zmian na płaszczyźnie prawnej w zakresie opisywanej „ustawy o ochronie praw lokatorów”. Kapitał prywatny, utożsamiany z inwestorami na rynku nieruchomości mieszkalnych, musi mieć „pewność” egzekucji prawnej swoich praw jako właściciela nieruchomości, w konsekwencji muszą zmienić się zbyt restrykcyjne przepisy dotyczące eksmisji i jej egzekucji.

Drugi warunek dotyczy rachunku ekonomicznej opłacalności inwestycji. Specyfiką nieruchomości mieszkalnych jest długi termin zwrotu kapitału zapewniony poprzez trwałość techniczną. Rynek mieszkań na wynajem nie może być jednak ograniczany przez „reglamentowanie” wysokości czynszów. Jak w każdej inwestycji musi podlegać nieograniczonym mechanizmom rynkowym. Dodatkowo ze względu na ograniczenie ryzyka oraz wielkość potencjalnego popytu w stosunku do braku podaży należy wprowadzić mechanizm dotacji do wynajmu będący jednocześnie pośrednio gwarancją dla instytucji kredytujących inwestycje. W praktyce dotacje obniżą ryzyko inwestycyjne, tworząc zabezpieczenie spłaty zobowiązań developerów. Mechanizm w praktyce obniży koszt inwestycji, ze względu na zmniejszenie również ryzyka u kredytodawcy. W ostateczności pozwoli to na realne długoterminowe kalkulacje przyszłych dochodów i kosztów.

Prawo do mieszkania jako podstawowa potrzeba musi być zabezpieczone. Jest to trzeci warunek rozwoju rynku nieruchomości mieszkalnych na wynajem. Oznacza to, że społecznie uzasadniona jest ochrona prawna trwałości stosunku najmu. Regulacje prawne powinny w sposób jasny chronić posiadacza prawa najmu i określać w przejrzysty sposób, kiedy można najemcę pozbawić go. Podstawą nie może być np. sama „niechęć” właściciela do kontynuowania wynajmowania lokalu mieszkalnego, bądź przejściowe, ale uzasadnione, niekorzystanie z tego prawa. W uzasadnionych przypadkach prawo najmu powinno być gwarantowane przez organy państwowe i samorządowe, np. ze względu na utratę pracy. Co do zasady pomocą w zapłacie czynszu musi być ograniczone czasowo. Pozwoli to najemcy na kontynuowanie najmu do momentu znalezienia pracy, jednocześnie nie narażając go na utratę mieszkania, ale

w określonym czasie. W takiej sytuacji gmina realizując swoje zadania wspomaga obywatela, zapewniając właścicielowi nieruchomości środki finansowe należne z tytułu najmu.

Czwarty warunek dotyczy dostępności do inwestycji mieszkaniowych. Wynika to z faktu istotnego zapotrzebowania na nieruchomości gruntowe. Powierzchna pod przyszłe inwestycje musi być „zaprojektowana”. Pozwoli to na ograniczenie spekulacji na rynku nieruchomości gruntowych związanych z decyzjami o warunkach zabudowy. W efekcie pozwoli na określenie przez inwestorów zasobów inwestycyjnych, ograniczając koszty środowiskowe. Będzie to mechanizm stabilizujący rynek. Plany zagospodarowania przestrzennego staną się narzędziem kształtowania lokalnej polityki mieszkaniowej, kreowanej przez gminy jako decydentów w tym zakresie. Rola państwa ograniczy się do wprowadzania jasnych, i przede wszystkim skutecznych przepisów pozwalających na ich stanowienie. Samorządy powinny być zobowiązane do przestrzegania zasad rozwoju zrównoważonego.

Stworzenie systemu zarządzania nieruchomościami na wynajem będzie prowadziło do budowy tego rynku od podstaw. Założenia systemu muszą opierać się na zlikwidowaniu przede wszystkim wyżej wymienionych, podstawowych barier na poszczególnych płaszczyznach łącznie. Oznacza to kompleksowe współdziałanie na wszystkich płaszczyznach, a nie jak do tej pory rozłącznie traktowanie każdej z nich z osobna. W rozdziale 4.4 zostaną omówione szczegółowo dalsze rozwiązania systemowe.

Początkiem wyjścia systemu jest proces inwestycyjny. Definiując proces inwestycyjny z punktu widzenia nauki organizacji i zarządzania, A. Koźmiński uznał, że jest nim „pasma zachowań powiązanych ze sobą i pełniących funkcję wywołania zdarzenia, które jest celem systemu. Proces przebiega w czasie, każde kolejne zachowanie, wchodzące w jego skład, przybliży osiągnięcie celu”<sup>101</sup>.

Adaptując tę definicję do celów modelu systemowego można powiedzieć, że proces inwestycyjny jest skomplikowaną ścieżką postępowania, której celem jest doprowadzenie do stworzenia budynków lub budowli, o określonych cechach, w załączonym czasie i za ustalone nakłady finansowe<sup>102</sup>. Systemy wytwarzania zostały

---

<sup>101</sup> Koźmiński A., „Analiza systemowa organizacji”, PTE, Warszawa 1979, s.17.

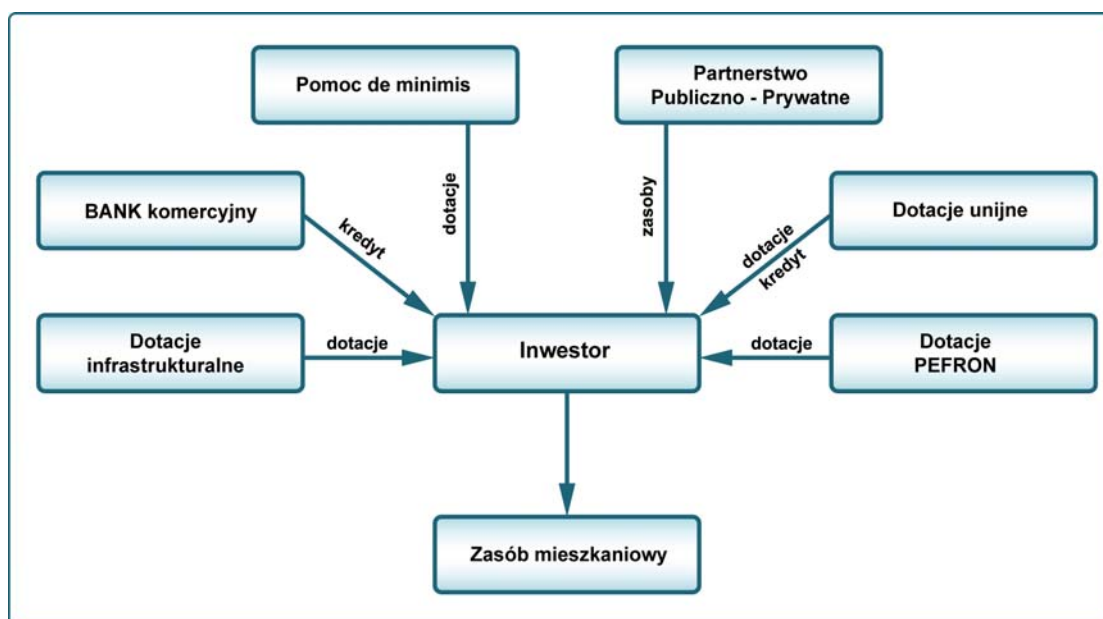
<sup>102</sup> Bryx M., „Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie”, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2006, s. 163.

opisane w podrozdziale 2.2. Aby proces mógł się rozpocząć musimy określić środki finansowe.

W proponowanym przez autora systemie zarządzania inwestor może wykorzystywać wszelkie dostępne formy pozyskania kapitału. Obecnie dostępne formy pozyskania środków na inwestycje budowlaną można podzielić na:

- 1/ kredyty,
- 2/ dotacje zwrotne,
- 3/ dotacje bezzwrotne.

Dla lepszego zobrazowanie zostały one przedstawione na poniższym rysunku.



**Rysunek 37.** System finansowania inwestycji.

**Źródło:** opracowanie własne.

Opracowany system rozwoju rynku nieruchomości mieszkalnych na podstawie prawa najmu zakłada typowe rozwiązania pozyskiwania kapitału na rynku. Problem ten jest szeroko opisany zarówno w literaturze, jak i znany w praktyce, dlatego nie ma potrzeby szczegółowej prezentacji w tym miejscu. W przyszłości mogą wystąpić inne sposoby pozyskiwania kapitału, będą one jednak ogólnie dostępne dla inwestorów na rynku nieruchomości mieszkaniowych, a więc nie wpłyną na proponowane rozwiązanie. Założenie systemu jest jednak oparte na twierdzeniu, że państwo nie stosuje żadnych dodatkowych środków finansowych wspomagających inwestycje. W podrozdziale 4.4. zostaną opisane zalecenia dla usprawnienia procedur administracyjnych systemu. Na tym etapie, w trakcie procesu inwestycyjnego, dochodzi do zamiany środków finansowych w rzeczowe. J. Goryński nazwał procesem inwesty-

cyjnym „całokształt czynności i zdarzeń związanych z tworzeniem i powiększaniem środków trwałych (elementów majątku trwałego)”<sup>103</sup>. Zostaje więc zwiększony zasób mieszkaniowy, czyli strona podaźowa rynku.

Kolejnym etapem jest przed scaleniem systemu zasilenie strony popytowej. W autorskim rozwiązaniu wytworzona nieruchomości mieszkalna nie ma zostać sprzedana, ale wynajęta. Musi więc pojawić się stabilna grupa odbiorców prawa najmu. Obecnie obywatel chcący wejść w prawo najmu finansuje je środkami pochodzącymi z tytułu wykonywanej pracy lub prowadzonej działalności gospodarczej. Oczywiście może on otrzymywać środki na pokrycie czynszu od osób trzecich lub czerpać je z innego źródła, np. oszczędności, zapomóg, ale występują one w ograniczonym zakresie – stają się więc one nieistotne. Sytuacja ta powoduje, że obecnie prawo najmu nie jest prawem powszechnym.

Proponowane rozwiązanie przewiduje comiesięczną dotację dla najemcy lokalu mieszkalnego w wysokości 70 % opłat czynszowych z tytułu umowy najmu dotowanych przez państwo w okresie 10 lat. Beneficjent podpisuje umowę z instytucją reprezentującą państwo, np. Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Na podstawie umowy dostaje on gwarancję pokrycia kosztów najmu, przy czym może dowolnie zmieniać przedmiot najmu w czasie otrzymywania dotacji. Wysokość opłat z tytułu najmu byłaby ograniczona do ustalonego wskaźnika średniej ceny najmu m<sup>2</sup> ogłaszanego dla danej gminy przez wojewodę, tzw. lustro czynszowe. Gospodarstwo domowe z własnych środków pokrywałoby pozostałe 30 % czynszu. Dodatkowo w określonych przypadkach, np. utrata pracy z przyczyn niezawinionych, gmina przez okres do momentu ustania przyczyny straty możliwości finansowania przez najemcę pokrywałaby 30 % kosztów opłat czynszowych, jednak nie dłużej niż przez okres sześciu miesięcy. Konstrukcja taka stworzyłaby gwarancje mieszkaniowe dla obywatela przed utratą prawa najmu, a pośrednio dla właściciela przedmiotu najmu. Najemca miałby bowiem czas na adaptację do swoich nowych warunków finansowych, czego następstwem byłoby kontynuowanie najmu lub zmiana mieszkania. Dotacja z gminy jest w omawianym przypadku uzasadniona ze względu na zadania własne gminy<sup>104</sup>. Dotacje, przyznane najemcy, przechodziłyby natomiast bezpośrednio na konto właściciela wskazanego w umowie najmu. Umowa byłaby rejestrowana w urzędzie gmi-

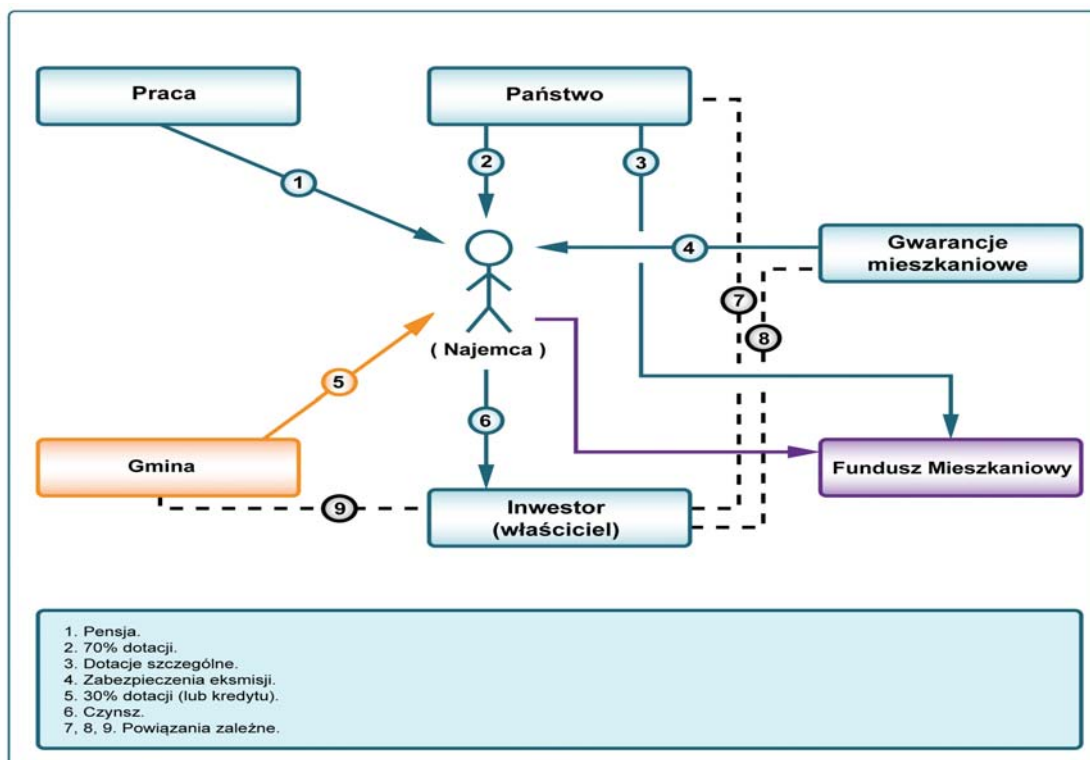
---

<sup>103</sup> Goryński J., „Ekonomika budownictwa i polityka budowlana”, PWE, Warszawa 1976, s34.

<sup>104</sup> Art. 4, ustawa o ochronie praw lokatorów i dodatkach mieszkaniowych oraz zmianie Kodeksu Cywilnego.

ny, skąd trafiałyby do systemu instytucji reprezentującej państwo. Gospodarstwo domowe korzystające z dotacji przekazywałoby w ramach systemu 20 % swoich dochodów na fundusz mieszkaniowy, na wyodrębnione indywidualne konto. Środki zgromadzone na funduszu mieszkaniowym w przyszłości byłyby podstawą do zakupu nieruchomości mieszkalnej. Rozwiązania szczegółowe zostaną przedstawione w podrozdziale 4.4.

Poniższy rysunek pokazuje opisany powyżej system.



**Rysunek 38.** System pokrywania opłat z tytułu najmu.

**Źródło:** opracowanie własne.

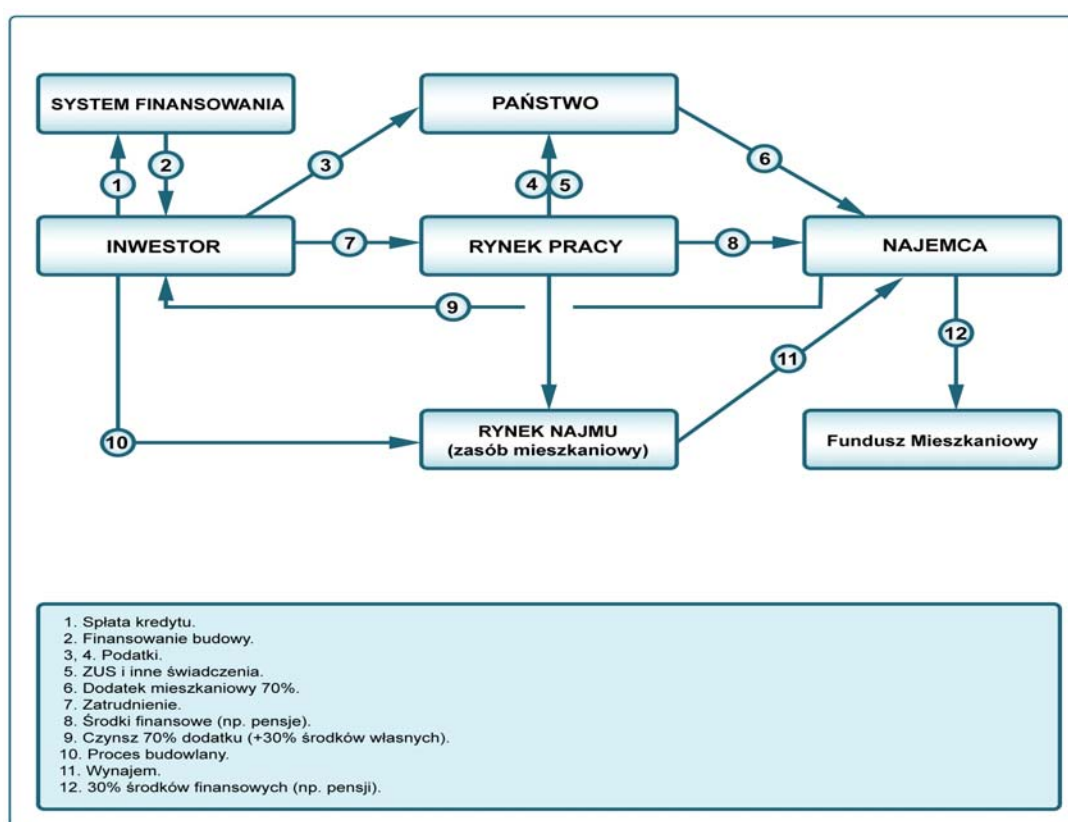
W warunkach gospodarki rynkowej państwo odchodzi od bezpośredniego prowadzenia działalności gospodarczej, zostawiając ją przedsiębiorcom, którym tworzy ramy funkcjonowania, uchwalając odpowiednie prawo. Poza tą funkcją regulacyjną (zarządczą), pełni również funkcję kontrolną nad przebiegiem procesów gospodarczych, zwłaszcza finansowych. Jest także odpowiedzialne za osiągnięcie celów społecznych, w realizację których może angażować, w określonym zakresie, środki publiczne. Do takich celów należą:

- 1/ zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa,

2/ rozwój infrastruktury, której brak stanowi istotną barierę rozwoju gospodarczego<sup>105</sup>.

Są to dwa cele, których według M. Bryx'a realizacja przebiega na rynku nieruchomości. Państwo rozumiane szeroko, jako instytucje centralne wraz z władzami samorządowymi, może osiągać nakreślone cele w różny sposób.

Osiągnięcie pierwszego celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych będzie bezpośrednio możliwe w przypadku połączenia systemu finansowania inwestycji z systemem pokrywania opłat z tytułu najmu. W efekcie powstanie system zarządzania upowszechniający zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Pośrednio przyczyni się to do rozwiązania drugiego celu.



**Rysunek 39.** System rozwoju rynku nieruchomości mieszkalnych na podstawie prawa najmu.

**Źródło:** Opracowanie własne.

Stosując zarządzanie systemowe na poziomie państwa, które jest uzasadnione prawnie, ekonomicznie i społecznie do tworzenia programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego na wynajem, pozwoli na zaistnienie tego systemu w świadomości inwestorów. Podejście zarządzania systemowego pozwala bowiem w swojej istocie na budowę systemu na poziomie pewnej ogólności, a więc nierozpatrywanie każdego

<sup>105</sup> Bryx M., op.cit., s. 261.

przypadku z osobna. Zaletą płynącą z przyjęcia tego rozwiązania jest przede wszystkim możliwość stosowania dowolnych metod zarządzania przez poszczególnych inwestorów na rynku, przez co osiągnięcie przez nich sukcesu rynkowego może odbywać się różnymi „ścieżkami”. Dodatkowo rozwiązania stosowane przez poszczególnych przedsiębiorców będą mogły być dostosowane do lokalnego rynku nieruchomości mieszkalnych na wynajem i popytu na nie. Co więcej, interwencja państwa byłaby nieuzasadniona ze względu na różne możliwości poszczególnych inwestorów. Przypadkami poszczególnych inwestorów i społeczności lokalnych mogą zajmować się systemy zarządzania na poziomie gminnych i powiatowych. Jest to zasadne ze względu na statutowe zadania gminy i w mniejszym stopniu powiatu. Władze województwa natomiast stanowiłyby, jak to jest do tej pory, przedstawicielstwo władzy państwowej w terenie, a więc nadzorowałyby i koordynowały funkcjonowanie systemu.

Pożądanym efektem zarządzania systemem rynku nieruchomości na wynajem byłoby zbudowanie tego zasobu, nie zaś sam sposób przeprowadzenia inwestycji.

#### 4.4. Finansowanie systemu rozwoju budownictwa mieszkaniowego

Obecna sytuacja na rynku nieruchomości mieszkalnych jest wynikiem braku trwałych rozwiązań systemowych, które umożliwiłyby przekształcenie potrzeb mieszkaniowych w realny popyt mieszkaniowy. Konsekwencją tej sytuacji jest małe zainteresowanie inwestorów budowlanych rynkiem nieruchomości mieszkaniowych.

Konsument chcący wejść w posiadanie nieruchomości mieszkaniowej musi zaangażować środki znacznie przekraczające jego możliwości. Średni dochód dysponowany w roku 2009 wg danych GUS wynosił 1114 zł. Ceny małych mieszkań natomiast średnio kształtowały się na poziomie 200 tys. zł. Miesięczny koszt kredytu dla takiego mieszkania kształtował się na poziomie 1300 zł. W efekcie rynkowy system pozyskiwania własności mieszkania spowodował znaczne ograniczenie popytu ze względu na barierę finansową.

W celu lepszego prześledzenia problemu należy rozpatrzyć, jak obecnie przedstawia się możliwość nabycia prawa własności do nieruchomości mieszkalnej. W tym celu zostały przyjęte następujące nieruchomości:

- mieszkanie trzypokojowe o powierzchni ok. 60 m<sup>2</sup> przy cenie średniej 390000zł,
- mieszkanie dwupokojowe o powierzchni ok. 50 m<sup>2</sup> przy cenie średniej 330000zł,
- mieszkanie jednopokojowe o powierzchni ok. 40 m<sup>2</sup> przy cenie średniej 260000zł<sup>106</sup>.

Rozpatrzone zostały następujące wersje nabycia prawa własności:

1. zakup tych mieszkań przy kredycie standardowym:
  - kredyt na 100 %, przy braku wkładu własnego
  - kredyt na 80 %, przy wkładzie własnym 20 %
2. zakup tych mieszkań w systemie "Rodzina na swoim":
  - kredyt na 100 %, przy braku wkładu własnego
  - kredyt na 80 %, przy wkładzie własnym 20 %<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Średnie ceny zostały określone dla miasta Krakowa, na podstawie wybranych aktów notarialnych zakupów nieruchomości mieszkaniowych w okresie 1 roku, oraz informacji przekazanych przez Technocasa.

<sup>107</sup> Typowe formy finansowania zakupu nieruchomości wg danych sieci pośrednictwa kredytowego KIRON.

Symulacja została wykonana na podstawie oferty trzech banków komercyjnych. Istotne informacje dotyczyły, następujących kwestii:

- Jaka jest wysokość raty kredytu standardowego?
- Jaka jest wysokość raty w przypadku systemu „Rodziny na swoim” w szczególności, jaka jest wysokość raty przez 8 lat a jaka po 8 latach?
- Jakie w każdym przypadku muszą być zarobki netto na gospodarstwo?

Założenia przyjęte do obliczeń, są następujące:

- 2 osoby w gospodarstwie domowym,
- bez zobowiązań finansowych,
- posiadające umowę o pracę na czas nieokreślony,
- okres kredytowania – 30 lat.

Wyniki zostały przedstawione w poniższej tabeli.

**Tabela 16** Finansowe uwarunkowania zakupu nieruchomości mieszkaniowej bez wkładu własnego.

100% kredytowanie zakupu lokalu mieszkalnego							
Metraż w m <sup>2</sup>	Kwota kredytu	Nazwa banku	Rodzaj kredytu	Oprocentowanie	Zarobki gospodarstwa	Rata równa przez 8 lat	Rata równa po 8 latach
60	390 000	Pekao S.A.	Zwykły kredyt hipoteczny	5,72%	4 300	2 269	2 269
			"Rodzina na swoim"	5,72%	4 300	1 709	2 135
		PKO BP	Zwykły kredyt hipoteczny	5,87%	4 500	2 314	2 314
			"Rodzina na swoim"	6,05%	4 500	1 570	2 352
		mbank	Zwykły kredyt hipoteczny	5,86%	4 550	2 498	2 498
			"Rodzina na swoim"	5,86%	4 450	1 649	2 498
50	330 000	Pekao S.A.	Zwykły kredyt hipoteczny	5,72%	3 700	1 920	1 920
			"Rodzina na swoim"	5,72%	3 700	1 357	1 781
		PKO BP	Zwykły kredyt hipoteczny	5,87%	4 000	1 958	1 958
			"Rodzina na swoim"	6,05%	3 000	1 180	1 991
		mbank	Zwykły kredyt hipoteczny	5,86%	4 000	2 085	2 085
			"Rodzina na swoim"	5,86%	4 000	1 232	2 085
40	260 000	Pekao S.A.	Zwykły kredyt hipoteczny	5,82%	3 200	1 529	1 529
			"Rodzina na swoim"	5,82%	3 200	1 084	1 420
		PKO BP	Zwykły kredyt hipoteczny	5,87%	3 380	1 543	1 543
			"Rodzina na swoim"	6,05%	3 380	937	1 568
		mbank	Zwykły kredyt hipoteczny	5,86%	3 400	1 647	1 647
			"Rodzina na swoim"	5,86%	3 400	974	1 647

**Źródło:** opracowania własne na podstawie danych sieci pośrednictwa kredytowego KIRON.

**Tabela 17** Finansowe uwarunkowania zakupu nieruchomości mieszkaniowej z wkładem własnym 20 %.

100% kredytowanie zakupu lokalu mieszkalnego							
Metraż w m <sup>2</sup>	Kwota kredytu	Nazwa banku	Rodzaj kredytu	Oprocentowanie	Zarobki gospodarstwa	Rata równa przez 8 lat	Rata równa po 8 latach
60	390 000	Pekao S.A.	Zwykły kredyt hipoteczny	5,72%	4 300	2 269	2 269
			"Rodzina na swoim"	5,72%	4 300	1 709	2 135
		PKO BP	Zwykły kredyt hipoteczny	5,87%	4 500	2 314	2 314
			"Rodzina na swoim"	6,05%	4 500	1 570	2352
		mbank	Zwykły kredyt hipoteczny	5,86%	4 550	2 498	2 498
			"Rodzina na swoim"	5,86%	4 450	1 649	2498
50	330 000	Pekao S.A.	Zwykły kredyt hipoteczny	5,72%	3 700	1 920	1 920
			"Rodzina na swoim"	5,72%	3 700	1 357	1 781
		PKO BP	Zwykły kredyt hipoteczny	5,87%	4 000	1 958	1 958
			"Rodzina na swoim"	6,05%	3 000	1 180	1 991
		mbank	Zwykły kredyt hipoteczny	5,86%	4 000	2 085	2 085
			"Rodzina na swoim"	5,86%	4 000	1 232	2 085
40	260 000	Pekao S.A.	Zwykły kredyt hipoteczny	5,82%	3 200	1 529	1 529
			"Rodzina na swoim"	5,82%	3 200	1 084	1 420
		PKO BP	Zwykły kredyt hipoteczny	5,87%	3 380	1 543	1 543
			"Rodzina na swoim"	6,05%	3 380	937	1 568
		mbank	Zwykły kredyt hipoteczny	5,86%	3 400	1 647	1 647
			"Rodzina na swoim"	5,86%	3 400	974	1 647

**Źródło:** opracowania własne na podstawie danych sieci pośrednictwa kredytowego KIRON.

W rezultacie przeprowadzonej analizy problemu zakupu prawa własności na przykładzie ww. nieruchomości można stwierdzić:

- średnie dochody gospodarstwa domowego nie dają możliwości zakupu nieruchomości przy obecnej polityce mieszkaniowej,
- system „Rodzina na swoim” nie wpływa na ocenę zdolności kredytowej w zakresie wysokości zarobków,
- wkład własny na poziomie 20 % obniża w istotny sposób minimalne wymogi minimalnych zarobków,
- dotacja państwowa w systemie „Rodzin na swoim” w niektórych przypadkach podraża koszty, co wyraża podwyższona marża banku.
- System „Rodzina na swoim” powoduje w okresie dotacji znaczne obniżenie raty kredytu.

Powyższa analiza wskazuje konieczność dotowania prawa zakupu nieruchomości mieszkalnej w celu upowszechnienia prawa własności. Bariera finansowa jest więc podstawowym czynnikiem blokującym stronę popytową rynku nieruchomości.

Sytuacja gospodarcza państwa polskiego wskazuje jednak na niewielkie możliwości bezpośredniego angażowania środków budżetowych. Proponowany system w modelu rozwoju rynku nieruchomości mieszkalnych na podstawie prawa własności

wykazuje bezsprzecznie pośrednie zaangażowanie środków publicznoprawnych w zakupie prawa własności w systemie ulg. Zarzut może dotyczyć jedynie faktu zaniechania poboru podatków i innych wpływów budżetowych, ze względu na ulgi podatkowe. Drugie rozwiązanie oparte jest na dotacji bezpośredniej, jednakże jest już ono obecnie stosowane, autor proponuje jedynie zwiększenie jego zakresu i ukierunkowanie go. Proponowane systemy spowodują zwiększenie podaży o nieruchomości, które w obecnych warunkach nie mogłyby powstać, gdyby nie zastosowano proponowanych rozwiązań. To przyczyni się do wzrostu dochodów publicznoprawnych państwa, które mogą pokrywać wydatki budżetowe wynikające z przyjęcia modeli.

W celu określenia wpływów budżetowych niezbędne jest przeprowadzanie analizy wpływów publicznoprawnych związanych z wytworzeniem nieruchomości mieszkaniowej.

Każdy proces inwestycyjny generuje pewnego rodzaju obciążenia dla uczestników tego procesu, które stanowią dochody budżetu państwa lub gminy. Mając do dyspozycji kosztorys inwestorski można wartościowo określić, w jaki sposób realizacja inwestycji wpłynie na poziom dochodów publicznoprawnych. Poprzez dochody publicznoprawne należy rozumieć wszelkie obciążenia, które powodują wpływ środków do budżet państwa lub gminy. Dochodami publicznoprawnymi w takim szerokim ujęciu będą wpływy z podatków dochodowych, podatku od towarów i usług oraz ze składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, itp.

W kosztorysie zostały wyodrębnione wszelkie koszty niezbędne do poniesienia w celu realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz szacowany zysk, który chciałby osiągnąć inwestor. Każdy z wyodrębnionych w kosztorysie elementów generuje określone dochody publicznoprawne. W tabeli poniżej zostały wyszczególnione rodzaje dochodów publicznoprawnych generowanych przez poszczególne kategorie wyodrębnione w kosztorysie.

**Tabela 18** Zestawienie przychodów publicznoprawnych z tytułu budowy budynku wielorodzinnego.

Elementy kosztorysu inwestorskiego		Rodzaj dochodu publicznoprawnego
<b>Koszty bezpośrednie</b>		
	Materiały	podatek od towarów i usług VAT
		podatek dochodowy CIT
	Robocizna	składki ZUS
		podatek dochodowy od osób fizycznych PIT
	Sprzęt	podatek od towarów i usług VAT
		podatek dochodowy CIT
<b>Koszty pośrednie</b>		podatek dochodowy od osób fizycznych PIT
		składki ZUS
		podatek od towarów i usług VAT
<b>Zysk</b>		podatek dochodowy CIT

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie ustaw podatkowych podatków CIT, VAT.

Metodologia szacowania dochodów publicznoprawnych generowanych przez poszczególne kategorie wyodrębnione w kosztorysie inwestorskim oparta jest na zrealizowaniu następujących etapów

1. Zakup materiałów:

Zakup materiałów przez inwestora będzie powodował dwojakie strumienie dochodów publicznoprawnych:

a. Wpływy z tytułu podatku od towarów i usług VAT.

Sprzedż materiałów jest obciążona podatkiem VAT, który to podatek zostaje odprowadzony do budżetu państwa przez prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie handlu materiałami budowlanymi. Zakup materiałów budowlanych przez inwestora implikuje dochód publicznoprawny w postaci podatku od towarów i usług

VAT. Sposób określenia poziomu wspomnianego dochodu prezentuje poniższy wzór:

$$EPM_V = M \times V_M$$

gdzie,

$EPM_V$  – dochód publicznoprawny w postaci podatku VAT generowany w wyniku zakupu materiałów niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia

$M$  – wartość materiałów zużytych w toku inwestycji wynikająca z kosztorysu inwestorskiego

$V_M$  – aktualnie obowiązująca stawka podatku VAT dla materiałów budowlanych

b. Wpływy z tytułu podatku dochodowego CIT.

Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami podatkowymi, każdy rodzaj działalności gospodarczej podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Dla uproszczenia należy założyć, że sprzedający materiały budowlane jest osobą prawną, która rozlicza się z podatku dochodowego zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Chcąc ustalić wartość generowanego w trakcie transakcji kupna – sprzedaży materiałów budowlanych dochodu publicznoprawnego w postaci podatku dochodowego należy określić poziom rentowności sprzedaży materiałów budowlanych. Metodologię ustalania poziomu wspomnianego dochodu prezentuje poniższy wzór:

$$EPM_C = M \times R_M \times S_C$$

gdzie,

$EPM_C$  – dochód publicznoprawny w postaci podatku dochodowego CIT generowany w wyniku zakupu materiałów niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia

$M$  – wartość materiałów zużytych w toku inwestycji wynikająca z kosztorysu inwestorskiego

$R$  – rentowność sprzedaży materiałów budowlanych

$S_C$  – aktualnie obowiązująca stawka podatku dochodowego

2. Zatrudnienie pracowników bezpośrednio związanych z realizacją procesu inwestycyjnego (tzw. koszty robocizny bezpośredniej):

Zatrudnianie pracowników przy realizacji procesu inwestycyjnego z punktu widzenia budżetu państwa niesie za sobą wiele korzyści w wymiarze społecznym i finansowym. Analizując aspekt finansowy należy wskazać następujące strumienie docho-

dów publicznoprawnych powstające w wyniku zatrudnienia przez inwestora pracowników:

a. Wpływy z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne

Zgodnie z obowiązującymi przepisami każdy pracodawca jest zobligowany odprowadzać do budżetu państwa składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne od wynagrodzeń zatrudnianych pracowników. Posiadając dane na temat wysokości wynagrodzeń brutto, można w łatwy sposób ustalić, jaka część tego wynagrodzenia zostanie odprowadzona do budżetu państwa.

$$EPR_Z = B \times (S_Z \times (100\% - (S_E + S_{RP} + S_{CH})) + 2 \times S_E + S_{RP} + S_{CH} + S_{RZ} + S_{FP} + S_{FGSP} + S_W)$$

gdzie,

$EPR_Z$  – dochód publicznoprawny w postaci składek odprowadzanych do budżetu państwa z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne

$B$  – wynagrodzeni brutto pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy realizacji procesu inwestycyjnego

$S_E$  – aktualnie obowiązująca stawka składek na ubezpieczanie emerytalne (w %)

$S_{RP}$  – aktualnie obowiązująca stawka składek na ubezpieczanie rentowe finansowana ze środków pracownika (w %)

$S_{RZ}$  – aktualnie obowiązująca stawka składek na ubezpieczanie rentowe finansowana ze środków pracodawcy (w %)

$S_{CH}$  – aktualnie obowiązująca stawka składek na ubezpieczanie chorobowe (w %)

$S_{FP}$  – aktualnie obowiązująca stawka składek na Fundusz Pracy (w %)

$S_{FGSP}$  – aktualnie obowiązująca stawka składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w %)

$S_W$  – aktualnie obowiązująca stawka składek na ubezpieczanie wypadkowe (w %)

$S_Z$  – aktualnie obowiązująca stawka składek na ubezpieczanie zdrowotne (w %)

b. Wpływy z tytułu podatku dochodowego PIT

Oprócz składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne pracodawca jest obowiązany odprowadzić do budżetu państwa podatek dochodowy od wynagrodzenia osiąga-

nego przez zatrudnianych pracowników. Ponieważ ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych różnicuje wysokość podatku w zależności od poziomu dochodów, a także wprowadza szereg ulg, z których mogą skorzystać pracownicy do obliczeń należy przyjąć uśrednioną stawkę podatku dochodowego.

$$EPR_p = B \times S_p$$

gdzie,

$EPR_p$  – dochód publicznoprawny w postaci podatku dochodowego od osób fizycznych

$B$  – wynagrodzenie brutto pracowników zatrudnionych bezpośrednio przy realizacji procesu inwestycyjnego

$S_p$  – stawka podatku dochodowego od osób fizycznych

### 3. Wynajem sprzętu niezbędnego do realizacji procesu inwestycyjnego:

Podobnie jak w przypadku zakupu materiałów, wynajem przez inwestora sprzętu niezbędnego do realizacji procesu inwestycyjnego będzie powodował dwojakie strumienie dochodów publicznoprawnych:

#### a. Wpływy z tytułu podatku od towarów i usług VAT.

Usługi najmu są obciążone podatkiem VAT, który to podatek zostaje odprowadzony do budżetu państwa przez prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług najmu. Wynajem przez inwestora sprzętu niezbędnego do realizacji procesu inwestycyjnego implikuje dochód publicznoprawny w postaci podatku od towarów i usług VAT. Sposób określenia poziomu wspomnianego dochodu prezentuje poniższy wzór:

$$EPS_v = S \times V_s$$

gdzie,

$EPS_v$  – dochód publicznoprawny w postaci podatku VAT generowany w wyniku świadczenia usług najmu sprzętu niezbędnego do realizacji przedsięwzięcia

$S$  – wartość usług najmu świadczonych w toku inwestycji wynikająca z kosztorysu inwestorskiego

$V_s$  – aktualnie obowiązująca stawka podatku VAT dla usług najmu

#### b. Wpływy z tytułu podatku dochodowego CIT.

Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami podatkowymi, każdy rodzaj działalności gospodarczej podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Dla uproszczenia, podobnie jak przy analizie dochodów publicznoprawnych generowanych

przy zakupie materiałów, należy założyć, że usługodawca jest osobą prawną, która rozlicza się z podatku dochodowego zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). Chcąc ustalić wartość generowanego w trakcie wynajmu sprzętu dochodu publicznoprawnego w postaci podatku dochodowego należy określić poziom rentowności sprzedaży dla usług najmu sprzętu budowlanego. Metodologię ustalania poziomu wspomnianego dochodu publicznoprawnego prezentuje poniższy wzór:

$$EPS_C = S \times R_S \times S_C$$

gdzie,

$EPS_C$  – dochód publicznoprawny w postaci podatku dochodowego CIT generowany w wyniku najmu sprzętu niezbędnego do realizacji przedsięwzięcia

$S$  – wartość usług najmu świadczonych w toku inwestycji wynikająca z kosztorysu inwestorskiego

$R_S$  – rentowność sprzedaży dla usług najmu sprzętu budowlanego

$S_C$  – aktualnie obowiązująca stawka podatku dochodowego

4. Pozostałe koszty, nie związane bezpośrednio z procesem produkcyjnym, ponoszone w trakcie realizacji procesu inwestycyjnego (tzw. koszty pośrednie).

W trakcie realizacji każdego procesu inwestycyjnego inwestor oprócz kosztów bezpośrednich ponosi szereg kosztów pośrednio związanych z realizowanym przedsięwzięciem. Do kosztów pośrednich należy zaliczyć wynagrodzenia pracowników, nie związanych bezpośrednio z realizacją inwestycji, koszty utrzymania biura, pochodne wynagrodzeń, ubezpieczenia, itp. Również wszelkie koszty zagregowane w tym obszarze generują dochody publicznoprawne. Ponieważ w ramach tej kategorii pojawia się szereg różnorodnych rodzajów kosztów, nie jest możliwe określenie poziomu wpływów publicznoprawnych powstających na tym poziomie wprost z kosztorysu inwestorskiego, tak jak miało to miejsce w przypadku kosztów bezpośrednich. Aby ustalić wielkość generowanych w ramach tej kategorii dochodów publicznoprawnych należy określić strukturę kosztów, jakie zostały skumulowane w ramach tej kategorii, a następnie zastosować metodologię ustalenia wartości dochodów publicznoprawnych zaprezentowaną dla kosztów pośrednich.

5. Planowany do osiągnięcia zysk inwestora z tytułu sprzedaży usługi budowlanej. Każda osoba podejmująca inicjatywę gospodarczą podejmuje ją z zamiarem osiągnięcia zysku. Podobnie jak w przypadku ponoszonych kosztów zysk jest źródłem

wpływów publicznoprawnych w postaci podatku dochodowego CIT. Wysokość dochodów publicznoprawnych implikowanych w związku z osiągnięciem zysku ze sprzedaży przez inwestora ustala się jako iloczyn planowanego poziomu zysku i stawki podatku dochodowego CIT.

$$EPZ = Z \times S_C$$

gdzie,

EPZ – dochód publicznoprawny w postaci podatku dochodowego CIT generowany w wyniku sprzedaży usługi budowlanej przez inwestora

Z – planowany zysk inwestora

S<sub>C</sub> – aktualnie obowiązująca stawka podatku dochodowego

Efekt działań developera, w praktyce doprowadza do zwiększenia wpływów do budżetu państwa. Wpływy te dają podstawę do stworzenia systemu dotacji. Ważnym jest określenie podstawy ich wyliczenia. Pozwala to na określenie ich wartości niezależnie od zmieniających się warunków, gdyż zasada liczenia pozostaje niezmienna. Jest to uwarunkowanie niezmiennym systemem podatkowym i ZUS, opartym na tych samych zobowiązaniach publicznoprawnych, zmiennych natomiast w zakresie wielkości obciążeń.

W tabeli nr 19 zaprezentowano źródła oraz rodzaje generowanych w trakcie procesu inwestycyjnego dochodów publicznoprawnych oraz sposoby szacowania ich wartości na podstawie danych z kosztorysu inwestorskiego.

**Tabela 19.** Sposób szacowania wpływów budżetowych.

Elementy kosztorysu inwestorskiego	Rodzaj dochodu publicznoprawnego	Sposób szacowania dochodu publicznoprawnego na podstawie danych z kosztorysu inwestorskiego
<b>Koszty bezpośrednie</b>		
<b>Materiały</b>	podatek VAT	iloczyn stawki podatku VAT oraz wartości zużytych materiałów z kosztorysu
	podatek dochodowy	iloczyn stawki podatku dochodowego, zakładanej rentowności sprzedaży oraz wartości zużytych materiałów z kosztorysu
<b>Robocizna</b>	składki ZUS, podatek dochodowy od osób fizycznych	iloczyn stawek oraz wartości wynagrodzeń brutto z kosztorysu
<b>Sprzęt</b>	podatek VAT	iloczyn stawki podatku VAT oraz wartości zakupionych usług z kosztorysu
	podatek dochodowy	iloczyn stawki podatku dochodowego, zakładanej rentowności sprzedaży oraz wartości zakupionych usług z kosztorysu
<b>Koszty pośrednie</b>	składki ZUS, podatek dochodowy od osób fizycznych	iloczyn stawek oraz wartości wynagrodzeń brutto
	podatek VAT	iloczyn stawki podatku VAT oraz wartości zakupionych usług
<b>Zysk</b>	podatek dochodowy	iloczyn stawki podatku dochodowego, zakładanej rentowności sprzedaży oraz wartości zakupionych usług z kosztorysu

**Źródło:** opracowanie własne opracowanie własne na podstawie ustaw podatkowych podatków CIT, VAT oraz danych developepa.

Dysponując wiedzą na temat źródeł oraz rodzajów generowanych w trakcie procesu inwestycyjnego dochodów publicznoprawnych można określić, jaki poziom dochodów publicznoprawnych generuje do budżetu państwa budowa jednego metra kwadratowego powierzchni użytkowej mieszkalnej. Do przeprowadzenia analizy w tym zakresie wykorzystane zostaną dane z kosztorysu inwestorskiego budowy budynku wielorodzinnego o powierzchni 500 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkalnej.

Założenia szczegółowe:

1. Każdy z wyodrębnionych w kosztorysie elementów generuje dochody publicznoprawne.

2. Inwestor nie dysponuje własnym sprzętem niezbędnym do realizacji przedsięwzięcia, tylko każdorazowo wynajmuje sprzęt.
3. Inwestor jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych CIT.
4. Prowadzący działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży materiałów oraz wynajmujący sprzęt, z usług których korzysta inwestor, są podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych CIT.
5. Stawka podatku dochodowego od osób prawnych CIT – 19%.
6. Rentowność sprzedaży materiałów – 5%.
7. Rentowność sprzedaży usług najmu sprzętu – 10%.
8. Stawka podatku dochodowego od osób prawnych – 19%.
9. Stawka podatku VAT dla materiałów budowlanych – 22%.
10. Stawka podatku VAT dla usług najmu – 22%.
11. Stawka składek na ubezpieczenie emerytalne – 9,76%.
12. Stawka składek na ubezpieczenie rentowe finansowana ze środków pracownika – 1,5%.
13. Stawka składek na ubezpieczenie rentowe finansowana ze środków pracodawcy – 4,5%.
14. Stawka składek na ubezpieczenie chorobowe – 2,45%.
15. Stawka składek na Fundusz Pracy – 2,45%.
16. Stawka składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych - 0,1%.
17. Stawka składek na ubezpieczenie wypadkowe – 1,67%.
18. Stawka składek na ubezpieczenie zdrowotne – 9%.
19. Realna stawka podatku dochodowego od osób fizycznych – 9%.

**Tabela 20** Obliczenia wpływów publicznoprawnych do budżetu z tytułu inwestycji budowlanej – budynku wielorodzinnego.

Elementy kosztorysu inwestorskiego	Rodzaj dochodu publicznoprawnego	Kwota generowanego dochodu publicznoprawnego
<b>Koszty bezpośrednie</b>		
<b>Materiały</b>	podatek VAT	168 396,63
	podatek dochodowy	7 271,67
<b>Robocizna</b>	składki ZUS	84 896,89
	podatek dochodowy od osób fizycznych	19 122,79
<b>Sprzęt</b>	podatek VAT	31 454,06
	podatek dochodowy	2 716,49
<b>Koszty pośrednie</b>	składki ZUS, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek VAT	115 121,89
<b>Zysk</b>	podatek dochodowy	11 481,04
<b>Ogółem</b>		<b>440 461,45</b>
<b>W przeliczeniu na 1 m2 powierzchni</b>		<b>880,92</b>

**Źródło:** opracowanie własne opracowanie własne na podstawie ustaw podatkowych podatków CIT, VAT oraz danych developeera.

Kontynuując rozważania dotyczące zakupu nieruchomości można przyjąć, iż w procesie ich produkcji państwo „zarobiło” prawie 900 zł na każdym m<sup>2</sup> przykładowej inwestycji. Tabela poniżej pokazuje wpływy na rzecz państwa z tytułu wytworzenia tych produktów.

**Tabela 21** Wpływy publicznoprawne dla przykładowych nieruchomości lokalowych – lokali mieszkalnych.

cena nieruchomości	powierzchnia w m2	Cena za m2	wpływy publicznoprawne za m2	wpływy publicznoprawne z tytułu produkcji mieszkania
390 000,00 zł	60	6 500,00 zł	880,92 zł	52 855,20 zł
330 000,00 zł	50	6 600,00 zł	880,92 zł	44 046,00 zł
260 000,00 zł	40	6 500,00 zł	880,92 zł	35 236,80 zł

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych sieci pośrednictwa kredytowego KIRON.

Mieszkanie jest najdroższym dobrem konsumpcyjnym, najbardziej kapitałochłonnym, o stosunkowo długim czasie wytwarzania. Równocześnie jednak jest dobrem o długim okresie użytkowania, zapewniającym potrzeby podstawowe jak i wyższego rzędu, czasem kilku pokoleniom.

Przedstawione przez autora wnioskowanie wskazuje jednoznacznie, że budownictwo mieszkaniowe jest źródłem istotnych dochodów budżetowych. Wysokość tych dochodów jest uzależniona wprost od ilości wytwarzanych nieruchomości mieszkaniowych. W praktyce błędne jest założenie braku pomocy państwa dla obywateli postrzegane jako zmniejszenie wpływów publicznoprawnych. Państwo dysponuje środkami z tytułu budowy budynków wielorodzinnych, które w analizowanym przypadku może przeznaczyć na pomoc w nabyciu praw związanych z nieruchomością. Autor wykazał w niniejszym podrozdziale przykładową wysokość tych środków. Należy jednak pamiętać, że wartość dodana to wpływy budżetowe z tytułu:

- Dokonania adaptacji lokalu mieszkalnego ze stanu deweloperskiego przyjętego w obliczeniach.
- Sprzedaży nieruchomości.
- Usług związanych z sprzedażą lub najmem (np. usługi pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, notarialne, ekspertyzy techniczne).
- Podatku od nieruchomości.
- Przyszłych remontów i modernizacji nieruchomości.
- Usług utrzymania nieruchomości.

Pośrednie wpływy budżetowe z tytułu:

- Zmniejszenia bezrobocia.
- Zwiększenia przyrostu naturalnego.
- Trwały wzrost gospodarczy.

## **4.5. Wdrożenie systemu zarządzania nieruchomościami mieszkalnymi**

Rynek nieruchomości mieszkaniowych stanowi system wzajemnych powiązań. Można więc stwierdzić, że sytuacja w sektorze nieruchomości oddziałuje na inne gałęzie gospodarki. Jak wykazał autor pracy, w Polsce rynek nieruchomości znajduje się w fazie permanentnych zmian, co destabilizuje inne rynki. Uzasadniona jest więc konieczność stabilizacji tego sektora. Zaproponowane systemy pozwolą na wprowadzenie rynku nieruchomości mieszkaniowych w stadium stabilnego wzrostu. Jednakże proponowane systemy wymagają w celu ich wdrożenia skonstruowania polityki mieszkaniowej dla państwa. Musi ona bazować na wskazaniach umożliwiających funkcjonowanie proponowanych rozwiązań.

Rozwiązania dla systemu „Rodzina na swoim” nabycia prawa własności powinny opierać się na:

- Dotacjach dotyczących osób fizycznych.
- Dopłatach do kosztów kredytu.
- Ukierunkowaniu systemu na nowe mieszkania.
- Rozszerzenia liczby beneficjentów.
- Zniesienia ograniczenia metrażu.
- Wprowadzenia gwarancji kredytowych.

Większość postulatów autora dotyczy zwiększenia zakresu oddziaływania już istniejącego systemu „Rodzina na swoim”. Istotna zmiana dotyczyć powinna możliwości zmiany przedmiotu kredytowania, czyli nieruchomości mieszkalnej bez utraty ciągłości dotacji. Ważne dla działania tego systemu jest większe rozpowszechnienie go. Po zakończeniu pierwszego etapu wprowadzania systemu, który był adresowany dla rodzin, należy rozszerzyć listę odbiorców o gospodarstwa domowe jednoosobowe. Kolejnym ważnym elementem jest zniesienie ograniczenia metrażu, przy jednoczesnym pozostawieniu wskaźnika ceny minimalnej. Pozwoli to wyeliminować luksusowe inwestycje. Program powinien objąć również rodziny wielodzietne, zwiększając wysokość dotacji do 100 % kosztów kredytu. Zdaniem autora powinny pojawić się również dotacje dla osób niepełnosprawnych oraz będące wynikiem premii w przypadku narodzin dzieci.

Nowym rozwiązaniem proponowanym przez autora jest wprowadzenie ulg podatkowych miesięcznej i rocznej. Funkcjonowanie podobnych systemów było już co prawda w Polsce stosowne, jednak w innej formie i przeznaczone głównie dla budowania rynku najmu. Zaniechanie poboru części podatku miałyby finansować w uldze miesięcznej część raty kredytowej. W efekcie zwiększyłyby zdolność kredytową. Takich możliwości nie daje system „Rodzina na swoim”. W praktyce zwiększyłyby się ilość gospodarstw domowych mogących starać się o kredyt hipoteczny na zakup nieruchomości. Dodatkowo gospodarstwa, które już stać na kredyt hipoteczny, mogłyby zwiększyć jego wartość, kupując nieruchomość droższą, a więc lepiej dostosowaną do własnych potrzeb. Nie występowałoby również „przywiązanie do nieruchomości” ponieważ mogłaby być ona zamieniona na inną. Taka możliwość wynikałaby z jednej zasady stosowania ulgi – zakup nieruchomości na kredyt. Możliwe również byłoby sfinansowanie zakupu częściowo z wkładem własnym. W tym systemie ulga podatkowa wynosiłaby 15 % wartości  $m^2$  ustalonego w procesie szacowania wartości nieruchomości lub w oparciu o wskaźnik średniej wartości  $m^2$  ogłaszany dla danej gminy przez wojewodę. W celu bieżącego jej rozliczania ulga miesięczna byłaby uwzględniana przy obliczaniu miesięcznych zaliczek na podatek dochodowy. Prostota rozwiązania polega na tym, że wymagałaby jedynie zmian w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Beneficjent wykazywałby wysokość poniesionych kosztów kredytu za poprzedni miesiąc.

Ulga roczna byłaby natomiast przeznaczona dla gospodarstw domowych posiadających wolne środki. Środki te pochodziłyby z oszczędności z lat poprzednich, spadków, darowizn i innych źródeł. Beneficjenci dokonywaliby odliczeń rocznych przy obliczaniu wysokości podatku dochodowego dla osób fizycznych. W drugim systemie ulga podatkowa wynosiłaby również 15 % wartości  $m^2$  ustalonego w procesie szacowania wartości nieruchomości lub w oparciu o wskaźnik średniej wartości  $m^2$  ogłaszany dla danej gminy przez wojewodę. Zasilalaby ona wykorzystanie oszczędności na zakup nieruchomości. Podobnie jak w przypadku ulgi miesięcznej wymagałaby ona zmiany jedynie w ustawie o podatku dochodowym dla osób fizycznych.

Stworzenie systemu nieruchomości mieszkaniowych użytkowanych na podstawie prawa najmu powinno zostać zbudowane w oparciu o następujące założenia:

- Dotacje do najmu otrzymują najemcy.
- Dotacje są następstwem umowy najmu.

- Środki na dotacje są zabezpieczone.
- Najemca zobowiązuje się do gromadzenia środków na funduszu mieszkaniowym.
- Stworzenie mechanizmów odbiurokratyzowania inwestycji budowlanych mieszkaniowych.
- Budowa systemu obsługi inwestorów.
- Stworzenie szerokiej możliwości współinwestowania dla jednostek samorządowych
- Stworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych i niepełnosprawnych.
- Dostosowanie ustawy o ochronie praw lokatorów do warunków rynkowych.
- Premia mieszkaniowa w związku z posiadaniem dzieci
- Dodatkowa dotacja dla obywateli ponoszących dodatkowe koszty dostosowania lokalu.

Dotacja z budżetu państwa „idzie za najemcą” – osobą fizyczną, co powoduje, że inwestor (deweloper) nie otrzymuje żadnej dotacji, a jedynie środki z dotacji są bezpośrednio przekazywane właścicielowi lokalu. W efekcie może starać się o wszelkie możliwe dotacje z budżetów gminnych, programów rządowych i europejskich oraz inne źródła finansowania w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Najemca dostaje dotacje do wynajmu, a więc najpierw musi powstać lokal mieszkalny. Środki na dotacje pochodzą z zobowiązań publicznoprawnych za wybudowany lokal.

Najemca ma obowiązek wpłaty 20 % swoich dochodów netto do funduszu mieszkaniowego. Fundusz może być podstawą do pożyczek budowy własnych mieszkań, jednak dla tych, którzy nie korzystają z dotacji na wynajem. (odciąża budżet państwa).

Celem pomocy dla inwestora (developera) stworzona powinna być spec ustawa szybkiej ścieżki decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę oraz obsługi we wszystkich urzędach związanych administracyjnie z inwestycją. Możliwość zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga konieczności dostosowania ustawy.

Zatrudnienie przy budowie powinno angażować bezrobotnych i niepełnosprawnych – możliwe dotacje z PEFRON i Urzędów Pracy poprawiające efektywność in-

westycji z jednej strony, zmniejszenie kosztów „utrzymania” tych grup dla państwa z drugiej strony

Konieczność dalszego udoskonalenia ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie najmu okazjonalnego – dopuszczenie eksmisji na bruk lub dotowanie w 100 % najmu w uzasadnionych przypadkach, ewentualnie przeniesienie do lokali uzyskanych z partnerstwa publiczno-prywatnego lub narzucenie stworzenia przez inwestorów takiego zasobu w zamian za uzbrojenie terenu przez gminę (gminę odciąża konieczność zapewnienia lokalu socjalnego).

Najemca dostaje dotacje na 8 lat (lub krócej do osiągnięcia wkładu pozwalającego kupić docelowe standardowe mieszkanie – ustalone na podstawie lokali obecnie uważane za takie na zachodzie).

Dodatkowa premia ze względu na posiadanie dzieci. Uzasadnieniem tej premii jest wzrost populacji. Premia powinna wynosić wartość jednego pokoju do dotacji najmu. Dodatkowo beneficjent powinien otrzymywać dodatkowy wkład na fundusz mieszkaniowy o wartości 50 % średniej powierzchni izby mieszkalnej.

Dodatkowa premia beneficjentów dostosowujących nieruchomość do potrzeb swojego bytu, np. osób niepełnosprawnych – na potrzeby dostosowania lokalu tak przy wynajmie dla developera jak i przy zakupie dla osoby niepełnosprawnej wynoszące 50 % kosztów dostosowania.

Państwo, poprzez jednostkę dysponującą środkami, zawiera umowę z beneficjentem w ramach której zobowiązuje się do dotowania 70 % opłat z tytułu czynszu przez okres 8 lat. Beneficjent zobowiązuje się do wpłacania na fundusz mieszkaniowy 20 % swoich dochodów. Fundusz mieszkaniowy w celu wyodrębnienia środków wpłaconych przez beneficjenta zakłada dla niego wyodrębnione konto. Konstrukcja może opierać się na zasadach kont indywidualnych stosowanych przez firmy ubezpieczeniowe. Fundusz mieszkaniowy ma obowiązek inwestowania środków finansowych przynajmniej częściowo w rynek nieruchomości mieszkaniowych. Zgromadzone środki przez beneficjenta mają gwarancje państwowe, w celu zapobiegania ich straty. Wzrost wartości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie nie podlega opodatkowaniu. Zgromadzone środki mogą być przeznaczone tylko na zakup lub wytworzenie nieruchomości. Umowa najmu zawarta jest na zasadach umowy nazwanej „najem okazjonalny”. Zgodnie z zasadami funkcjonowania umowy najmu okazjonalnego jest zgłaszana do naczelnika właściwego Urzędu Skarbowego oraz w celu przekazania środków właścicielowi do właściwego Urzędu Gminy. Właściwość

określana jest na podstawie położenia najmowanej nieruchomości lokalowej o przeznaczeniu mieszkalnym. Umowa wygasa w momencie wejścia beneficjenta w prawo własności w jakiegokolwiek formie, np. darowizny, spadku. W przypadku wystąpienia przyczyn niezależnych od najemcy powodujących niemożliwość zapłaty czynszu, właściwa gmina zostaje zobowiązana do pokrywania pozostałych 30% czynszu, do momentu ustąpienia przyczyny, nie dłużej jednak niż przez okres sześciu miesięcy. Najemca we własnym zakresie musi pokrywać koszty utrzymania lokalu.

Zalety zastosowania zaproponowanego rozwiązania to:

- 1/ szybki efekt budowlany,
- 2/ podniesienie jakości budowanych budynków mieszkalnych,
- 3/ lepsza efektywność zarządzania – przychody tylko z wynajmu,
- 4/ pojawienie się dużych inwestorów w segmencie mieszkań na wynajem,
- 5/ pojawienie się stałego zasobu na wynajem nie ograniczonego chęcią skorzystania przez właściciela,
- 6/ realna konkurencyjność najmu,
- 7/ realne zmniejszenie bezrobocia,
- 8/ze względu na konstrukcję (dotacja otrzymuje najemcą wynosi 70 % z przyjętego średniego czynszu) praktycznie nie możliwe są malwersacje,
- 9/ szybkie stworzenie funduszu mieszkaniowego,
- 10/ zakup mieszkania będzie następował po 8 -10 latach – będzie to więc przemyślana decyzja w oparciu o doświadczenia związane ze stabilną sytuacją życiowo- finansową.
- 11/ wysoki wkład własny będący wynikiem oszczędności w funduszu mieszkaniowym (20-30 %) pozwalał będzie na zaciągnięcie kredytu na atrakcyjnych warunkach,
- 12/ możliwość stworzenia przez instytucje finansowe funduszu powierniczego, którego zadaniem będzie inwestowanie na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Ewentualne pierwszeństwo dla udziałowców w zajmowaniu mieszkań,
- 13/ zwiększenie oszczędności w społeczeństwie, i zmniejszenie kredytów konsumpcyjnych.

Zwiększenie liczby gospodarstw domowych mogących wejść w posiadanie nieruchomości mieszkalnej na podstawie prawa najmu spowoduje konieczność zwiększenia tego zasobu.

Ponieważ właściciel sam utrzymuje nieruchomość przez długi okres, a więc korzystnym dla niego jest zadbanie o stan techniczny budynku na etapie budowy. Jest to również element przyszłej konkurencyjności na rynku mieszkań na wynajem ze względu na krańcowy koszt najmu.

Również jakość sprawowanego zarządu będzie elementem konkurencyjności w zakresie użyteczności dla odbiorcy prawa najmu.

Ze względu na rosnące zapotrzebowanie na lokale mieszkalne przeznaczone do wynajmu niezbędne będą duże kapitałowo inwestycje. Stabilność najmu gwarantowana przez państwo umową z beneficjentem obniży ryzyko inwestycji mieszkaniowych, co z pewnością przyciągnie dużych instytucjonalnych inwestorów.

Istotnym efektem funkcjonowania zaproponowanego przez autora modelu zarządzania będzie pojawienie się stałego zasobu na wynajem. Zagwarantują to inwestorzy instytucjonalni, którzy nie będą spekulować na rynku nieruchomości w zakresie zmian cen za m<sup>2</sup> lokali. Ze względu na instytucjonalny charakter inwestycji właściciele nie będą chcieli w przyszłości wykorzystać nieruchomości na użytek własny.

Ze wzrostem zasobu pojawi się znaczna konkurencja na rynku wynajmu, co przełoży się na podniesienie jakości oferowanych lokali, świadczonych usług oraz spadkiem cen oferowanego prawa najmu.

Rynek budowlany generuje duże zapotrzebowanie na środki produkcyjne, w tym robociznę. Efektem wzrostu budowlanego będzie znaczna redukcja bezrobocia. W przyszłości robotnicy budowlani będą świadczyć usługi w zakresie rewitalizacji, remontów i modernizacji wytworzonych wcześniej nieruchomości.

W dokonanej analizie wpływów publicznoprawnych zostały wyliczone jedynie wpływy z tytułu budowy budynku wielorodzinnego w stanie deweloperskim. Nie rozważono kwestii opodatkowania przychodów z najmu. Dla spółek prawa gospodarczego obecnie stosowana jest stawka 19 % podatku dochodowego od osób prawnych. Dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą oraz dla spółek prawa cywilnego stosowane są dwa rozwiązania tj. podatek dochodowy liniowy w wysokości 19 % oraz progresywna skala podatku – zwolniona, 18 %, 32 %. Osoby nie prowadzące działalności gospodarczej w zakresie wynajmu rozliczają się z fiskusem w oparciu o progresywną skalę lub zryczałtowaną stawkę podatku w wysokości 8,5 %. W celu podniesienia atrakcyjności działalności gospodarczej polegającej na wynajmie lokali mieszkalnych przez inwestorów będących osobami prawnymi oraz spółkami prawa cywilnego należałoby rozszerzyć możliwości opodatkowania o do-

datkową możliwość, zastosowania stawki zryczałtowanego podatku. Postulowana przez autora stawka wyniosłaby 8,5 % od przychodu. Rozwiązanie to wydaje się być jak najbardziej uzasadnione ze względu na zrównanie rozwiązań podatkowych dla osób fizycznych jak i prawnych.

Przyjęcie proponowanego modelu wymagałoby dokonania również zmian na płaszczyźnie prawnej. Konieczne byłby zmiany w Ustawie o ochronie praw lokatorów. W pierwszej kolejności zmiany dotyczyłyby rozszerzenia stosowania tej ustawy w zakresie najmu okazjonalnego rozszerzające grupę wynajmujących o osoby prowadzące działalność gospodarczą, spółki prawa cywilnego i gospodarczego. Dalej zmiany dotyczyłyby uwolnienia okresu najmu, oraz sposobu płatności, tak aby można było zastosować proponowany model.

Istotne zmiany odnosiłyby się do płaszczyzny środowiskowej. Wykonana przez autora analiza wskazuje na konieczność realnego uwzględnienia kosztów środowiskowych wynikających z przyszłych inwestycji. Największą wagę mają obecnie plany przestrzenne. Same przepisy prawne dotyczące tej dziedziny, o ile wymagają uzupełnienia, to mogą być uznane za właściwe. Problem dotyczy ich stosowania, czasokresu uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego. Są one narzędziem, które może w dużej mierze eliminować działania spekulacyjne, przez co zmniejszy ryzyko inwestowania. Wprowadzają one dodatkowo tzw. „ład przestrzenny”. W ciągu kilku najbliższych lat należałoby doprowadzić do pokrycia całego kraju planami przestrzennymi. W efekcie zostałyby wprowadzony podatek katastralny. Jego zalety są nieocenione. Po pierwsze: zwiększenie wpływów do budżetów gmin, po drugie znaczne ograniczenie zjawiska „trzymania ziemi”, co pozwoliłoby na dostarczenie nowych terenów znajdujących się u prywatnych osób do inwestycji, po trzecie doprowadziłoby to do uporządkowania terenów miejskich. Wreszcie, wprowadzenie planów zagospodarowania pozwoliłoby na właściwe chronienie terenów ważnych środowiskowo, oraz wprowadzenie teorii rozwoju miast.

## **Wnioski i kierunki dalszych badań**

Rozprawa doktorska dotyczyła problemu gospodarowania zasobem mieszkaniowym w Polsce oraz możliwości budowy systemu zarządzania nieruchomościami mieszkaniowymi. Dla potrzeb niniejszej pracy przeprowadzono badania teoretyczne w czterech obszarach gospodarowania nieruchomościami. Pierwszy dotyczył postrzegania nieruchomości jako dobra w kategoriach ekonomicznych. W kolejnym obszarze zostały szczegółowo omówione kwestie ustawodawstwa, w oparciu o które funkcjonuje rynek nieruchomości. Uwaga w trzecim obszarze została poświęcona społecznej roli nieruchomości w funkcjonowaniu państwa i obywateli. Czwarty obszar dotyczył oddziaływania zasobu nieruchomości na środowisko naturalne.

Aby zrealizować cele niniejszej rozprawy doktorskiej oraz poddać weryfikacji postawione tezy pracy i sformułowane w procesie badawczym hipotezy przeprowadzono studia literaturowe i badania własne.

Obserwacja zjawisk zachodzących w praktyce gospodarczej pozwala zauważyć, że w wielu dziedzinach dotyczących rynku nieruchomości podejmowane są działania doraźne, nie mające charakteru kompleksowości. Studia literaturowe wykazały podobną tendencję, gdzie autorzy w sposób szczegółowy przedstawiali wybraną płaszczyznę gospodarowania pomijając pozostałe lub ujmując je dość ogólnikowo. Generalnie brakuje propozycji rozwiązań systemowych w zakresie rozwiązań problemu mieszkaniowego. Nasuwa się również spostrzeżenie, że informacje w zakresie zarządzania nieruchomościami są rozproszone, a w istotnych detalach wręcz ich brakuje. Skupiają się one bowiem na ujęciu zarządzania nieruchomościami, podejmowanego przez zarządców nieruchomości.

W pracy zidentyfikowano główny problem związany z zarządzaniem nieruchomościami mieszkaniowymi. Podstawowym problemem w Polsce jest brak systemu zarządzania nieruchomościami, czego wynikiem są istotnie niedobory ilościowe i jakościowe w zakresie zasobów nieruchomości o przeznaczeniu mieszkaniowym. Tak zidentyfikowany problem spowodował konieczność skonstruowania systemów pozwalających w obecnych realiach gospodarczych na zbudowanie odpowiednich zasobów.

Pierwszy system dotyczy zarządzania nieruchomościami w zakresie nabycia prawa własności do nieruchomości mieszkalnej i przedstawia kompleksowe rozwiązania dla różnych sposobów nabycia tego prawa tj.:

1/ dopłat do kosztów kredytu,

2/ ulg podatkowych:

- ulgi mieszkaniowej rocznej,
- ulgi mieszkaniowej miesięcznej.

Zadaniem drugiego systemu zarządzania jest budowa rynku nieruchomości mieszkaniowych przeznaczonych na wynajem. W rozprawie zidentyfikowano źródła powodów braku tego zasobu nieruchomości na rynku. Dokonana analiza wskazała rozwiązania dla strony popytowej i podaźowej, pozwalające na wprowadzenie proponowanego modelu na rynek.

Podsumowując, do najważniejszych osiągnięć w pracy należy zdaniem autora zaliczyć :

- 1) Zaproponowanie nowej definicji pojęcia gospodarowania nieruchomościami.
- 2) Wykazanie różnic pomiędzy pojęciami gospodarowania nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami.
- 3) Omówienie kwestii rozwoju zrównoważonego w zakresie kształtowania rozwoju zasobów nieruchomości mieszkaniowych.
- 4) Wskazanie i opis funkcji podmiotów kształtujących rynek nieruchomości mieszkaniowych.
- 5) Omówienie modeli wytwarzania nieruchomości mieszkaniowych.
- 6) Analiza płaszczyzn: ekonomicznej, prawnej, społecznej i środowiskowej.
- 7) Kompleksowe przedstawienie zmian historycznych w kształtowaniu polityki mieszkaniowej w Polsce.
- 8) Określenie determinantów rozwoju rynku nieruchomości.
- 9) Wskazanie podstawowych elementów gospodarowania nieruchomościami mieszkaniowymi.
- 10) Opracowanie systemu zarządzania nieruchomościami mieszkaniowymi.
- 11) Wskazanie źródeł finansowania modelu.
- 12) Przedstawienie możliwości wdrożenia proponowanych rozwiązań.

Najbardziej oczekiwanym kierunkiem rozwinięcia pracy jest wdrożenie opracowanych systemów do aktualnie tworzonej Polityki Mieszkaniowej Polski. Wymaga to jednak akceptacji uczestników rynku nieruchomości oraz strony rządowej. Takie działania obecnie zostały podjęte przez autora rozprawy. W przypadku pozytywnego zaopiniowania opracowanych w pracy systemów zarządzania będzie możliwy ich

monitoring i elastyczne dopasowanie do zmieniających się warunków gospodarczych.

## Literatura

1. Adamiak J., Kosiedłowski W., Potoczek A., Słowińska B., „Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym - problemy teorii i praktyki”, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001
2. Ahrend R., Cournede B., Price R., “Monetary policy, market excesses and financial Turmoil”, Economic Department working paper No 597, OECD, marzec 2008
3. Aleksander A., Muhlebach R. F., “Managing and Leasing Commercial Properts”, J. Wiley, New York 1994
4. Andrzejewski A., „Potrzeby mieszkaniowe. Problemy i perspektywy”, WP, Warszawa 1970
5. Andrzejewski A., „Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974”, PWE, Warszawa 1977
6. "Aoki K., Proudman J., Vlieghe G., “House prices, consumption and monetary policy financial accelerator approach”, Bank of England, working paper no.169, 2002.
7. " Ball M., Lizieri C., MacGregor B.D., „Economics of Commercial Property Marrkets”, Routledge, London, New York 1998
8. Begg D., Fischer S., Dornbusch R., „Ekonomia”, PWE, Warszawa 1992
9. Bell P. A., Greene Th. C., Fisher J. D., Baum A., „Psychologia środowiskowa”, Gdańsk 2004
10. Belniak S., Rozwój rynku nieruchomości w Polsce na tle krajów wysoko rozwiniętych, Wydawnictwa akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001
11. Bernard Y., Colli I.G., „Słownik ekonomiczny i Finansowy.”, Książnica, Warszawa 1994
12. Bieniek G., Rudnicki S., Nieruchomości. „Problematyka prawna”, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004
13. Bojko A., Monka W., „Kodeks Nieruchomości Miejskiej. Ustawy, rozporządzenia, orzecznictwo, komentarze”, HAWU, Warszawa 1937
14. Borys T., „Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównowa-

- żonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS)”, Raport dla ZMP, Jelenia Góra – Poznań, 2008.
15. Borys T., „Wskaźniki ekorozwoju”, Wyd. Ekonomia i środowisko, Białystok 1999
  16. Borys T., „Poradnik dla gmin i organizacji pozarządowych. Jak budować program ekorozwoju”, Agenda 21, Warszawa 1998
  17. Borys T., „Wskaźniki rozwoju zrównoważonego”, Ekologia i środowisko, Warszawa 2005
  18. Borys T., „Wskaźniki rozwoju zrównoważonego. Podstawowe kierunki badań i zastosowań”, Ekonomia i środowisko, Białystok 2002
  19. „Building on progress: the future of housing finance in Poland”, Urban Institute Consortium, Warszawa 1997.
  20. Bratkowski A., „Nowy ład mieszkaniowy”, MGPIB, Warszawa 1993
  21. Broszkiewicz R., „Podstawy gospodarki miejskiej”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1997
  22. Brown G., Matysiak G. A., “Real Estate Investment - A Capital Market Approach”, Prentice Hall, Harlow 2000
  23. Bryx M., „Finansowanie inwestycji mieszkaniowych.” Warszawa 2001
  24. Bryx M., „Wprowadzenie do zarządzania nieruchomością”, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2006
  25. Bryx M., „Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie”, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2006
  26. Bryx M., „Finansowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w miastach”, SGH, Warszawa 2001
  27. Bryx M., „Inwestycje w nieruchomości.”, Wydawnictwo Poltext., Warszawa 2001
  28. Bryx M., Matkowski R., „Rzeczynek do dyskusji o roli budownictwa mieszkaniowego w rozwoju gospodarczym”, SGH, Warszawa 2001
  29. Bryx M., „Podstawy zarządzania nieruchomością”, Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa 2000
  30. Brzeski W., Dobrowolski G., Sędek Sz., „Vademecum pośrednika nieruchomości”, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2004
  31. Brzeski W., “Property tax Reform in Poland, Cracow Real Estate Institute”, Cracow 1996

32. Brzeski W., „Vademecum zarządcy nieruchomości, Krakowski Instytut Nieruchomości”, Kraków 2003
33. Chojnecki S., „Amortyzacja w gospodarce mieszkaniowej”, Arkady, Warszawa 1966
34. Chojnecki S., „Wartość, zużycie i wymiana zasobów mieszkaniowych”, PWE, Warszawa 1965
35. Cichoń A., Cichoń D., „Zarządzanie nieruchomościami w aspekcie podatku dochodowego od osób fizycznych - wybrane aspekty”, Instytut Wiedzy SGH, Kraków-Warszawa 2004
36. Cotis J. P., „Zrozumieć wzrost gospodarczy”, Oficyna Ekonomiczna, Warszawa 2005
37. Crosby N., McAllister P., “Liquidity in Commercial Property Markets”, ERES, Mediolan 2004
38. Czapla W., „Obligacje komunalne i mieszkaniowe, Fundacja rozwoju rachunkowości w Polsce”, Warszawa 1996
39. Czekaj J., Martyniak Z., Potocki A., „Nowe metody organizacji i zarządzania”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1991,
40. Czekaj J., Martyniak Z., Potocki A., Waclawik Ł., „Nowoczesne metody usprawniania procesów informacyjnych w organizacjach gospodarczych i administracyjnych”, Wydawnictwa Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1993
41. Czerkas K., „Project finance w polskiej praktyce, zastosowanie w działalności deweloperskiej”, Twigger 2002
42. Czyż M., „Kwestia jakości życia w procesie rozwoju zrównoważonego”, „Wybrane zagadnienia funkcjonowania podsystemów gospodarki rynkowej” red M. Księżyk, AGH Uczelniane wydawnictwa naukowo-dydaktyczne, Kraków, 2009.
43. Czyżycki R., „Metody ilościowe w analizie wartości rynkowej nieruchomości gruntowych w Polsce”, Wydawnictwa Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004
44. Dach Z., „Makroekonomia”, wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002

45. Daly H. „Ecological Economics and Sustainable Development, Selected Essays of Herman Daly” E. Elgar, Cheltenham, UK, 2007
46. Daly H., „Sustainable development: definitions, principles, policies. Invited address” World Bank, Washington, 30 kwietnia 2002.
47. Dasso J., Ring A.A., “Fundamentals of Real Estate”, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1977
48. Dąbrowski M., Kirejczyk K., Inwestycje developerskie, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2000
49. Deklaracja Stambulska
50. Dębski W., „Rynek finansowy i jego mechanizmy”, PWN, Warszawa 2002
51. Dobrzański G. , „Istota i cechy współczesnego kryzysu ekologicznego”, *Ekonomia i środowisko* 1999, nr 14
52. Domański S.R., „Inwestycje w człowieka jako czynnik wzrostu i postępu technologicznego, w kapitał ludzki jako czynnik wzrostu gospodarczego Polski”, Rada Społeczno-Gospodarcza, Warszawa 1997
53. Drucker P.F., „Zarządzanie w czasach burzliwych.”, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1995
54. Dubel A., Pfeiffer U., “Private Rental Housing in EU”, *Empirica*, Bonn 1994
55. Durlik I., „Restrukturyzacja procesów gospodarczych. Reengineering. Teoria i praktyka”, Agencja Wydawnicza "Placet" Warszawa 1998
56. “ECB: Structural factors in the UE housing markets”, marzec 2003.
57. „Encyklopedia wiedzy o nieruchomościach”, Europejski Instytut Nieruchomości , Warszawa- Kraków, 2008.
58. „Encyklopedia wiedzy o nieruchomościach” wyd. Europejskiego Instytutu Nieruchomości, Warszawa-Kraków 2008
59. Engels F., „Położenie klasy robotniczej w Anglii”, KiW, Warszawa 1949
60. Engels F., „W kwestii mieszkaniowej”, KiW, Warszawa 1949.
61. „Europejska Unii Gospodarcza i Walutowa a wyzwania krajów CEFTA”, Warszawa 1998.
62. Fiedor B., „Podstawy ekonomii środowiska i zasobów środowiska”, C.H. Beck, Warszawa 2002

63. Fijałkowski T., „Gospodarka nieruchomościami, własność lokali, ochrona lokatorów”, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2005
64. Gilowska Z., „Porządny mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej dla wspierania rozwoju regionalnego”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Lublin 2000
65. “Global Strategy for Shelter to the year 2000”, Habitat, Nairobi 1991
66. Global Strategy for Shelter to the year 2000. Habitat, Nairobi 1991.
67. Goryński J., „Ekonomika budownictwa i polityka budowlana”, PWE, Warszawa 1976
68. Góra E., Kotula M., „Zanim wynajmiesz lokal”, Ośrodek doradztwa i doskonalenia kadr, Gdańsk 2000
69. Górka K., Poskrobka B., Radecki W., „Ochrona środowiska”, PWE, Warszawa 2001
70. Grissom T, V., Diaz II J., Real Estate Valuation, Guide to Investment strategies, Wiley, New York 1991
71. Hajduk H., „Budownictwo mieszkaniowe a wzrost gospodarczy”, Warszawa 1996
72. “Housing: Enabling Markets to Work”, The World Bank, 1992
73. Harańczyk A., „Miasta Polski w procesie globalizacji gospodarki”, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 1998
74. Harvey J., “Urban Land Economics, Macmillan Education”, Hong-Kong 1992
75. Hegedus J., Mayo S.K., Tosics I.: “Transition of the Housing Sector in the East-Central European Countries”, MRI, April 1996
76. Henclewska L., Pięta J. K., Marchwicka W., Libera L., „Plany zarządzania - Teoria i praktyka”, Wydawnictwo C.H. Beck 2004
77. Hood Ch., Jackson M., “Administrative argument”, Dartmouth Pub. Co., Brookfield, Vt., 1991.
78. “Housing: Enabling Markets to Work. The World Bank”, 1992, Kaliński J., Landau Z., „Gospodarka Polski w XX wieku”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999
79. Kalus S., „Status prawny osób zajmujących się zawodowo rynkiem nieruchomości”, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002

80. Kałkowski L., „Rynek Nieruchomości w Polsce”, TWIGGER, Warszawa 2001
81. Kałkowski L., Korecki., Rydzik W., Stanisławska W., „Możliwość wykorzystania budownictwa mieszkaniowego jako czynnika ożywienia gospodarki, Perspektywy rozwoju budownictwa”, Warszawa 1992
82. Kałkowski L., Kornecki W., „Rynek inwestycyjny w latach 1991-1995”, ING, Warszawa 1996
83. Kałkowski L., „Rynek budownictwa w Polsce”, Twigger, Warszawa 2003
84. Kirejczyk K., Łaszek J., „Vademecum developera”, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1997
85. Kisilowska H., „Nieruchomości - Zagadnienia prawne”, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002
86. Knorr-Siedow T., „Strategie dalszego rozwoju wielkich osiedli mieszkaniowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Zarządzanie zasobem mieszkaniowym. Utrzymanie i odnowa.”, red Zaniewska H., IMR, Kraków 2003.
87. Konkurencyjność sektora budowlanego w krajach EU, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, COM(97), 1997
88. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej
89. Korecki W., Rydzik W., Kałkowski L., „Związki budownictwa mieszkaniowego z gospodarką narodową”, IGM, Warszawa 1994
90. Koroniłowicz J., „Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2000”, IGM, Warszawa 2002
91. Koźmiński A., „Analiza systemowa organizacji”, PTE, Warszawa 1979
92. Koźmiński A., Piotrowski W., „Zarządzanie - teoria i praktyka”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996
93. Koźmiński J., „Skąd biorą się dzieci”, Warszawa, 2007.
94. Kożuch B., „Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji.”, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004
95. Kramer J., „Badania rynkowe i marketingowe”, PWE, Warszawa 1994
96. Krupski R., „Teoria chaosu a zarządzanie”, Organizacja i Kierowanie” nr 2 (96), 1999

97. Krupski R., „Zarządzanie przedsiębiorstwem w turbulentnym otoczeniu”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2005
98. Księżyk M., „Podstawowe zagadnienia ekonomii, Kantor Wydawniczy”, ZAKAMYCZE 2002 ,
99. Kucharska-Stasiak E., „Nieruchomość w gospodarce rynkowej”, wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2006
100. Kucharska-Stasiak E., „Uwarunkowania rynku nieruchomości”, Absolwent, Łódź 2000
101. Kucharska-Stasiak E., „Zachodnie rynki nieruchomości”, Twigger, Warszawa 2004
102. Kucharska-Stasiak, E., „Nieruchomość a rynek”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000
103. Łaszek J., „Bariery rozwoju rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce”, Materiały i studia. Zeszyt nr 184, NBP, Warszawa 2004
104. Łaszek J., „Kryzysy w sektorze nieruchomości”, red. Sobiecki R., Pietrewicz J. W. , „Przedsiębiorstwo a kryzys globalny”, wyd. SGH, Warszawa 2010.
105. Machaczka J., „Podstawy zarządzania”, Wydawnictwo AE, Kraków 1999
106. Malisz B., „Ekonomika kształtowania miast.”, Biuletyn KPZK PAN. Studia T. 4, KPZK PAN, Warszawa 1969.
107. Manning D., “Mortgage Lenders and the new Basel Capitol Accord”, EMF, London 2002
108. Markowski T., Stawisz D., „Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem gospodarczym miast i regionów”, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001
109. Markowski T., „Zarządzanie rozwojem miast”, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 1999
110. Martyniak Z., „Metody organizacji procesów pracy”, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1996
111. Merrill S., Lea M., Diamond D., Sickles-Grabowska M., Kozłowski E., Łaszek J., Lawrence R., „Strategie polityki finansowania publicznego sektora mieszkaniowego w Polsce”, Public Sector Housing Finance Policy Strategies for Poland, Urban Institute, Washington-Warsow 1998

112. Miles M. E., Berens G., Weiss M.A., "Real Estate Development", "Principles and Process", Urban Land Institute, Washington 2000
113. Misiak W., „ Jakość życia w osiedlach miejskich.", Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1993
114. Morawski W., Socjologia ekonomiczna . Problemy. Teoria. Empiria, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001
115. Nalepka A., „Inwestycje i gospodarowanie nieruchomościami. Dydaktyka i badania”, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2003
116. Narodowy Spis Powszechny 2002, GUS, Warszawa 2003
117. Norberg-Schulz Ch. , „Bycie, przestrzeń i architektura”, Warszawa 2000
118. Niewiadomski Z., „ Komentarz: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”, Wydawnictwo CH BECK, Warszawa 2006
119. „Ochrona środowiska w działalności inwestycyjnej i inwestycje w zakresie ochrony środowiska”, Raport Eurofinance & McKenzie, Warszawa 2001
120. Ossowski S., „Działa t. III, Z zagadnień psychologii społecznej”, PWN, Warszawa 1967
121. Owen Hughes E., "Public management and administration : an introduction", St. Martin's Press, New York 1990.
122. Pietraszewski W., „Optymalizacja w gospodarce przestrzennej miast, Arkady”, Warszawa 1989
123. Pietraszewski W., „Wartość przestrzeni w planowaniu”, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985
124. Pollitt Ch., "Managerialism and the Public Services", Blackwell, Oxford, 2nd edition, 1993.
125. Połtorak B., „Restrukturyzacja kredytu hipotecznego na podstawie działalności banków hipotecznych”, CEDEW PL, Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2005
126. Porter E. M, "Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów.", PWE, Warszawa 1992.
127. Renard B., „Real estate market In Hon Kong", The University of Hong Kong, Hong Kong 1997

128. Ring A.A., Dasso J., "Real Estate Principles and Practices", Prentice Hall, Englewood Cliffs 1989
129. Sassen M., "Cities in a World Economy", Pine Forge Press, Thousand Oaks - London - New Delhi 1994
130. Sassen M., "The Global City", Princeton University Press, Princeton 1991
131. Schimmel J., „Polska polityka mieszkaniowa. Odbitka z książki zbiorowej: Życie gospodarcze, a ekonomia społeczna” Biblioteka PTE, Lwów 1933
132. Skalski K., M., „O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich”, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996
133. Stabryła A., „Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2000
134. Steinmann H., Schreyögg G., „Podstawy kierowania przedsiębiorstwem. Koncepcje, funkcje, przykłady”, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1998
135. Steuer R., „Paradigmen der Nachhaltigkeit, Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht 2001“, nr 4
136. Stiglitz J. E., "Economics of the Public Sector", W. W. Norton & Co., New York 1999
137. Sule D.R., "Manufacturing Facilities. Lokation, Planing, and Desingn", PWS Publishing Co., Boston 1988
138. Syrku H., „Społeczne cele urbanizacji . Człowiek i środowisko”, 1984
139. Szachułowicz J., „Gospodarka Nieruchomościami”, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005
140. Śliwiński A., Śliwiński B., „Facility management”, Wydawnictwo C.K. Beck, Warszawa 2006
141. Śliwiński A., „Zarządzanie Nieruchomościami”, Agencja Wydawnicza "Placet", Warszawa 2000
142. Świat nieruchomości nr 39, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2003
143. Świat nieruchomości nr 46, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2004

144. Świat nieruchomości nr 46-47, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2004
145. Świat nieruchomości nr 49-50, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2005
146. Świat nieruchomości nr 51, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2005
147. Świat nieruchomości nr 52-53, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2005
148. Świat nieruchomości nr 54, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2005
149. Świat nieruchomości nr 55, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 2006
150. Teichoz E., Facility Design and Management Handbook, McGraw-Hill, New York 2001
151. Turowski J., „Środowisko mieszkalne w świadomości ludności miejskiej”, Wrocław 1979
152. Tyszecki A., „Problemy Ocen Środowiskowych”, nr 1(24) 2004
153. Ustawa o gospodarce nieruchomościami
154. Ustawa o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości
155. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gmin i o zmianie kodeksu cywilnego
156. Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobą fizycznym w prawo własności
157. Ustawa o własności lokali
158. Ustawa prawo lokalowe
159. Ustawa z dnia 25 czerwca 1994 roku o własności lokali ( Dz.U. 1994, nr85, poz.188).
160. Wallis A., „ Socjologia i kształtowanie przestrzeni”, PIW, Warszawa 1971
161. Weber M., „Gospodarka i społeczeństwo. Zarys Socjologii Rozumiejącej”, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002
162. Wejchert K., „Elementy kompozycji urbanistycznej”, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1984

163. Weresa M., „Polska. Raport o konkurencyjności 2008. Konkurencyjność sektora usług”, Instytut gospodarki światowej”, SGH w Warszawie, Warszawa 2008
164. Wiśniewska E. „Rynek nieruchomości a gospodarka”, Twigger, Warszawa 2004
165. Wrześniak M., „Połowa Polaków nie oszczędza”, Rzeczpospolita z 22 – 23 Listopada 2008
166. Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, Oddział w Kielcach, z zakresu gospodarowania zasobem nieruchomości będących własnością gminną.
167. Zalewski A., „Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego”, [w:] red. Zalewski A., „Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym”, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 66.
168. Zaniewska H., „ Problemy rewitalizacji zabudowy mieszkaniowej wznoszonej w technologii przemysłowej. Rewitalizacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych”, Uniwersytet Zielonogórski, Zielona Góra 2005
169. Zawadzki E., „Bariery rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce”, Kancelaria Sejmu, biuro studiów ekspertyz, Warszawa 2001.
170. Zbiegień-Maciąg L., „Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi” , Wydawnictwa AGH, Kraków 2002
171. Zbiegień-Maciąg L., Lewicka D., „Poszukiwanie tożsamości organizacyjnej w jednoczącej się Europie”, Wydawnictwa AGH, Kraków 2004
172. Zegar J.S. „Konkurencyjność ekonomiczna (rynkowa) i konkurencyjność społeczna.” Roczniki Naukowe Seria, zeszyt 1. Wyd. Wieś Jutra, Warszawa 2008.
173. Zegar J.S., „Kierowanie zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym (ekorozwojem)”, Monografie i Opracowania nr 522, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003
174. Zieleniewski J., „Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania”, PWN, Warszawa 1976
175. Ziemienczyk K., „ Instrumenty zarządzania we współczesnym przedsiębiorstwie”, wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań 2003

176. Ziółkowski J., „Urbanizacja, miasto, osiedle – studia socjologiczne”, PWN, Warszawa 1965
177. Znaniecki F., „Wstęp do socjologii”, państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988
178. Żurowski j., Malisz B., „Metody analizy progowej”, Państwowe Wydawnictwa Naukowe, Warszawa 1971
179. [www.kongresbudownictwa.pl](http://www.kongresbudownictwa.pl)
180. [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)
181. [www.wacetob.com.pl](http://www.wacetob.com.pl)

## Spis rysunków

Rysunek 1. Gospodarowanie nieruchomościami – rozdział funkcji. ....	33
Rysunek 2. Obszary zarządzania nieruchomościami. ....	34
Rysunek 3. Miejsce zarządzania w gospodarowaniu nieruchomościami. ....	37
Rysunek 4. Zależność pomiędzy kosztem krańcowym społecznym a kosztem krańcowym producenta. ....	47
Rysunek 5. Optimum wzrostu (skala) produkcji. ....	48
Rysunek 6. Stan i struktura ludności według wieku w 2006 r. ....	52
Rysunek 7. Klimat koniunktury gospodarczej w budownictwie w latach 2000- 2009. ....	54
Rysunek 8. Ilość mieszkań oddawanych do użytkowania w latach 1991 – 2008. ....	55
Rysunek 9. Wykres zmian w ilości zawieranych małżeństw i ilości mieszkań oddawanych do użytku. .....	57
Rysunek 10. Wykres produkcji mieszkań. ....	63
Rysunek 11. Model inwestowania na potrzeby własne. ....	68
Rysunek 12. Model inwestowania na wynajem .....	69
Rysunek 13. Model spółdzielczy .....	70
Rysunek 14. Model developerski.....	71
Rysunek 15. Model TBS-owski.....	72
Rysunek 16. Model gminny .....	73
Rysunek 17. Model rynku nieruchomości. ....	85
Rysunek 18 Ilość oddawanych do użytkowania mieszkań w poszczególnych latach. ....	131
Rysunek 19. Struktura mieszkań oddanych do użytku w 2009 r. wg form budownictwa w układzie przestrzennym. ....	137
Rysunek 20. Mieszkania oddane do użytku w latach 2000-2009.....	138
Rysunek 21. Mieszkania których budowę rozpoczęto w latach 2008-2009. ....	138
Rysunek 22 Mieszkania oddane do użytku wg województw. ....	139
Rysunek 23. Przeciętna liczba izb w mieszkaniu w 2008 roku. ....	141
Rysunek 24. Przeciętna powierzchnia użytkowa w m <sup>2</sup> 1 mieszkania w 2008 r. ....	142
Rysunek 25. Przeciętna powierzchnia użytkowa w m <sup>2</sup> na osobę w 2008 r. ....	143
Rysunek 26. Przeciętna ilość osób w jednym mieszkaniu w 2008 r. ....	144
Rysunek 27. Odsetek gospodarstw domowych otrzymujących dodatki mieszkaniowe w roku 1980 i 1993 w wybranych krajach Europy. ....	173
Rysunek 28. Ilość udzielonych kredytów w segmentach wiekowych w programie „rodzina na swoim” .....	174
Rysunek 29. Dynamika narastania dokumentacji budowlanej.....	175
Rysunek 30. Rozwój objętości dokumentacji budowlanej. ....	176
Rysunek 31 Obecny system „Rodzina na sowim” .....	182
Rysunek 32. Proponowany system „Rodzina na sowim” ..	183
Rysunek 33. System ulgi podatkowej rocznej. ....	185
Rysunek 34. System ulgi podatkowej miesięcznej.....	186
Rysunek 35. Miesięczne przychody podatnika bez systemu ulgi miesięcznej. ....	187
Rysunek 36. Miesięczne przychody podatnika z systemu ulgi miesięcznej. ....	187
Rysunek 37. System finansowania inwestycji. ....	192
Rysunek 38. System pokrywania opłat z tytułu najmu. ....	194
Rysunek 39. System rozwoju rynku nieruchomości mieszkalnych na podstawie prawa najmu.....	195

## Spis tabel

Tabela 1. Zestawienie cech nieruchomości. ....	19
Tabela 2. Dziedziny wchodzące w skład trzech łańców. ....	44
Tabela 3. Liczba lokali mieszkalnych w Unii Europejskiej.....	45
Tabela 4. Stan i struktura ludności według wieku w 2006 r. ....	52
Tabela 5. Rynek mieszkaniowy-podstawowe czynniki kształtujące popyt i podaż.....	86
Tabela 6. Cena 1 metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego .....	132
Tabela 7. Sytuacja mieszkaniowa w latach 1970 -2004.....	147
Tabela 8. Struktura zamian zasobów mieszkaniowych w latach 1978, 2002.....	148
Tabela 9. Porównanie poziomów wykształcenia w Polsce w latach 1978 i 2004 .....	150
Tabela 10. Niezależność mieszkaniowa gospodarstw domowych w segmentach wiekowych. ....	150
Tabela 11. Porównanie sytuacji mieszkaniowej w roku 1979 i 2005. ....	151
Tabela 12. Mieszkania oddane do użytku w roku 1970, 1979, 2004. ....	151
Tabela 13. Warunki mieszkaniowe w Polsce w roku 2002. ....	152
Tabela 14 Zalecenia dotyczące polityki mieszkaniowej. ....	159
Tabela 15 Ilość mieszkań zakupionych w systemie „rodzina na swoim”. ....	181
Tabela 16 Finansowe uwarunkowania zakupu nieruchomości mieszkaniowej bez wkładu własnego. .....	198
Tabela 17 Finansowe uwarunkowania zakupu nieruchomości mieszkaniowej z wkładem własnym 20 %. ....	199
Tabela 18 Zestawienie przychodów publicznoprawnych z tytułu budowy budynku wielorodzinnego. .....	201
Tabela 19. Sposób szacowania wpływów budżetowych. ....	207
Tabela 20 Obliczenia wpływów publicznoprawnych do budżetu z tytułu inwestycji budowlanej – budynku wielorodzinnego.....	209
Tabela 21 Wpływy publicznoprawne dla przykładowych nieruchomości lokalowych – lokali mieszkalnych. ....	209