

# Maciej Cesarski

---

## Mieszkania na wynajem : wyzwania, doświadczenia, przestrogi

---

Problemy Rozwoju Miast 5/2-4, 88-91

---

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

dotychczasowego systemu, sumy obecnie wypłacanych dodatków mieszkaniowych, sumy wydatkowane z budżetu państwa na TBS-y, które nazbyt często nie służą zapewnieniu mieszkań osobom rzeczywiście potrzebującym pomocy państwa. Rachunek ekonomiczny może wykazać, że **zmiana systemu zapewnienia lokali komunalnych na system dopłat do czynszów** jest racjonalna nie tylko pod względem społecznym, lecz **pozwoли przy użyciu tych samych środków zapewnić pomoc w budowie znacznie większej liczby mieszkań.**

Na koniec jeszcze jedna istotna uwaga. Rozwój budownictwa mieszkaniowego zarówno na własne potrzeby, jak i na wynajem nie rozwiąże problemu osób bezdomnych. Są to najczęściej osoby bez żadnych stałych dochodów, które samodzielnie nie są w stanie zapewnić sobie podstawowych warunków egzystencji. Opieka nad tymi osobami jest sprawą wielkiej wagi, wymagającą jednak innych rozwiązań. Jeśli przyjęliśmy, że społeczeństwo ma obowiązek opiekować się takimi osobami, to samorządy lokalne zobowiązane są zapewnić im nie tylko dach nad głową, choćby w noclegowni, która musi odpowiadać standardom XXI wieku, ale również środki na utrzymanie. Wyraźnie trzeba jednak podkreślić, że zagadnienie to wymaga szczególnych rozwiązań, a zostało tu zasygnalizowane dla podkreślenia jego odrębności.

Mgr inż. Jacek Bielecki  
*Polski Związek Firm Deweloperskich, Warszawa*

**Maciej Cesarski**

### **MIESZKANIA NA WYNAJEM – WYZWANIA, DOŚWIADCZENIA, PRZESTROGI RENTAL FLATS: CHALLENGES, EXPERIENCES, WARNINGS**

Jest bezsporne, że mobilności rynku pracy sprzyja najbardziej powiększanie zasobu mieszkań do wynajęcia, gdyż umożliwia przemieszczenia szerokich rzesz ludności o umiarkowanych, a nawet niskich dochodach w poszukiwaniu lepszego zatrudnienia. W Polsce lat transformacji liczba mieszkań oddawanych do użytku nie pozwalała na właściwe zaspokajanie potrzeb społecznych w tym zakresie. Cięży na tym przede wszystkim niedostateczne społeczne budownictwo na wynajem. Analiza trendu zmian makroproporcji inwestycji mieszkaniowych świadczy o głębokim ich pogorszeniu w latach 1991-1996(1998) oraz w sumie niewielkiej i niestabilnej poprawie w latach następnych, nie wyrównującej poprzednich strat. Oddaje to ogólnie skalę i trwałość regresu inwestycyjno-budowlanych uwarunkowań zmian sytuacji mieszkaniowej w Polsce. W związku z oczywistą potrzebą zwiększenia zasobu społecznego niezbędny jest przełom w polityce budowlano-mieszkaniowej państwa.

Po 1989 r. zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych pozostawia się prawie wyłącznie – przy niskim poziomie dochodów ludności – zdolności gospodarstw domowych do sprostania kosztom budowy i utrzymania mieszkań. Czyni się jednak gminę jednostką administracyjno-terytorialną odpowiedzialną ustawowo za poprawę sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnych. Poprawa ta, niezbędna zwłaszcza dla ludności gorzej sytuowanej materialnie, może zatem nastąpić w obecnych warunkach, w tym przy istniejących regulacjach prawnych, przede wszystkim poprzez wzrost komunalnego, w tym socjalnego budownictwa

mieszkaniowego gmin. Gminy winny także wspomagać w różny sposób – w większym niż obecnie stopniu – innych inwestorów, którzy mogą przyczyniać się do poprawy sytuacji mieszkaniowej ludności o umiarkowanych dochodach. Niezbędne jest bowiem także wyraźne zwiększenie budownictwa mieszkaniowego tbs oraz spółdzielni lokatorskich. Zadaniom tym sprostać powinna polityka budowlano-mieszkaniowa gmin wspierana przez państwo. Dopiero wówczas będzie można mówić o wzroście dostępności mieszkań sprzyjającej mobilności rynku pracy.

Wobec istniejących uregulowań prawnych, niesprzyjających społecznemu budownictwu na wynajem, zadziwiająca jest tendencja do regulacji mieszkaniowych działających jakby na przekór zwiększaniu mobilności rynku pracy. Wysunięty w połowie 2008 r. przez Ministerstwo Infrastruktury projekt dotyczący zmian w tbs-ach – ponoć już zaniechany – dopuszcza np. możliwość wykupu na własność przez lokatorów mieszkań, powstałych z udziałem środków publicznych, gdy decyzję taką podejmie gmina lub deweloper. Zakłada, że właściciel tbs-u może sprzedać mieszkanie po trzech latach od wybudowania. Właściciel tbs-u i jego mieszkańcy spłacą w myśl założeń kapitalizowany kredyt na budowę wraz dopłatami do odsetek i zwrócą pomoc finansową udzieloną im przez państwo. Projekt przewiduje także wycofanie wartości gruntów wniesionych przez gminę pod zabudowę. Najemca, który wykupi mieszkanie na własność, w ciągu pięciu lat nie może sprzedać tego lokalu. Jest to jednak krucha bariera dla spekulacji, podobnie jak domniemane jednolite warunki wykupu wobec zróżnicowanej sytuacji najemców mieszkań w tbs. Rozpoczęte zostały też prace nad nowymi przepisami dla spółdzielczości. Zagmatwanie i doraźność przepisów prawa, na pewno nie służące długookresowemu zwiększaniu elastyczności rynku pracy, pokazuje także pomysł przywrócenia spółdzielcom do 2010 r. możliwości przekształcania prawa lokatorskiego we własnościowe.

Poza znanymi z lat 50. i 60. pozytywnymi doświadczeniami opartego na dostarczaniu mieszkań na wynajem głębokiego publicznego interwencjonizmu mieszkaniowego w czołowych dziś państwach Europy Zachodniej, dać można przykład znacznie trwalszej działalności w tej dziedzinie. Mówi o tym książka Joanny Giecewicz „Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920-2005”, opublikowana przez Oficynę Wydawniczą Politechniki Warszawskiej w 2008 r. Wiedeń po I wojnie światowej stał się pierwszym miastem świata zarządzanym przez socjalistów, a obecnie nazywany jest metropolią najemców, bowiem około  $\frac{3}{4}$  wiedeńczyków wynajmuje lokale w zasobach komunalnych oraz subsydiowanych przez miasto, w tym spółdzielczych. Dzieje społecznej polityki mieszkaniowej w Wiedniu dowodzą możliwości jej długookresowego prowadzenia w środkowoeuropejskiej metropolii, funkcjonującej w otoczeniu gospodarki rynkowej, rządzonej niezmiennie przez siły orientacji socjalistycznej (od 1991 r. pod nazwą Socjaldemokratycznej Partii Austrii).

Założenia wiedeńskiej polityki mieszkaniowej wywodzą się od 1919 r. z kilku kanonów zawartych w tej książce, wartych przytoczenia i cytowania: „*mieszkalnictwo w mieście jest użytecznością społeczną*”, „*mieszkanie nie jest w pełni towarem rynkowym*”, „*obrót gruntami i nieruchomościami nie może być źródłem zysku*”, „*najem, niekoniecznie własność, jest bardzo dobrą formą zamieszkiwania*”. Polityka mieszkaniowa Wiednia oparta jest w długim okresie na zabudowie wielorodzinnej, oszczędzającej przestrzeń i inne nakłady publiczne.

To samo powiedzieć można o długookresowym kształtowaniu w tym mieście polityki komunalnego budownictwa mieszkaniowego, obejmującej koncentrację na uzbrojonych wolnych terenach, rozgęszczanie stłoczonej zabudowy mieszkaniowej, traktowanie obrzeży miasta jako tylko początkowo tańszej, w sumie pozornej alternatywy dla komunalnych inwestycji, przeciwdziałanie bezrobociu pracochłonnymi technikami budowania. Stosowane są w tym celu między innymi progresywne opodatkowanie wszystkich dochodów oraz ochrona lokatorów poprzez likwidację spekulacji nieruchomościami komunalnymi. Miasto staje się „*najsilniejszą korporacją deweloperską na swoim terenie*”. Nie stosuje się wyłączeń zabronionych prawem, a jedynie wykup gruntów, kamienic i innych nieruchomości mieszkaniowych, które nie spełniają podstawowych standardów zamieszkiwania określonych przez zarząd miejski. Wykształcany jest model mieszkalnictwa małych mieszkań komunalnych, których forma architektoniczna jest rozpoznawalna, „*niepozobawiona spokojnej nowoczesności wynikającej z funkcji*”, a zarazem różnorodna pod względem detalu, wykończenia oraz materiałów związanych także z funkcją obiektu. Mieszkanie – podkreśla Autorka – jest częścią osiedla, osiedle – częścią miasta.

Do 1970 r. wybudowano w Wiedniu 100 tys. mieszkań komunalnych. Wielostronna, obejmująca np. wyzwania energetyczno-ekologiczne, rewitalizacja zasobów mieszkaniowych i innej zabudowy osadniczej, połączona z rehabilitacją mieszkańców zyskuje priorytet w polityce miejskiej Wiednia na początku lat 80. Przeprowadzana jest konsekwentniej niż podobne próby przedsięwzięte w miastach europejskich, gdzie nie wyciąga się szerszych wniosków z niepowodzeń neoliberalnej odnowy miast amerykańskich czy błędów forsownej prywatyzacji mieszkań w Zjednoczonym Królestwie. Wiedeńska rewitalizacja korzysta ostrożnie z oddziaływania mechanizmów rynkowych i nie prowadzi do ich przerostu. Jednym z warunków dotacji na rewitalizację jest nienaruszanie istniejących umów najmu mieszkań. Polityka taka, nie dopuszczając do wyższej rynkowej wartości działki od posadowionego na niej budynku mieszkalnego, zapobiega zanikowi funkcji osadniczych w centrum miasta. Przeciwdziała segregacji społecznej i przestrzennej mieszkańców Wiednia. Fakty, że zabudowa mieszkaniowa jest podstawowym systemem funkcjonalnym miasta, że mieszkania stanowią zasadniczą infrastrukturę społeczną i osadniczą są w Wiedniu doceniane i właściwie spożytkowane w kształtowaniu wielkomiejskiego obszaru zamieszkiwania jako przestrzeni publicznej.

Strategia przyszłej polityki mieszkaniowej Wiednia oraz łączące się z tym dylematy związane są z powrotem miasta do grona czołowych środkowoeuropejskich metropolii, wejściem Austrii do Unii Europejskiej i liberalizacją stosunków gospodarczych. Ceną tego powrotu może być – wskazywana przez Autorkę – realna groźba odchodzenia wiedeńskiej polityki mieszkaniowej od wypracowanego przez dekady modelu. Przejawy tego widoczne są już dziś: dopuszczenie intensywnej zabudowy mieszkaniowej, w tym wysokiej, realizowanej przez inwestorów prywatnych, przesuwanie publicznych subsydiów na budownictwo własnościowe i dozbrajanie gruntów w infrastrukturę społeczną prywatnymi inwestycjami, wzrost cen ziemi, spekulacja, prywatyzacja rynku mieszkań i wymuszane przez nią krótkowzroczne zmiany planów miejscowych oraz inne.

Czy dyktowana prawami neoliberalnej ekonomii współczesność nakierowana na wszechogarniającą własność osobistą, ograniczona przez to do bieżących

wąskoekonomicznych wyzwań jest dobrą drogą? Spektakularny w tym zakresie przykład Stanów Zjednoczonych Ameryki, bogatej ostoji neoliberalizmu pokazuje, jak bardzo oparcie rozwoju mieszkalnictwa na wspomaganym środkami publicznymi finansowaniu własności lokali szkodzić może nie tylko dostępności mieszkań i elastyczności rynku pracy. Ostatnie kryzysowe wydarzenia na rynku finansowym Stanów Zjednoczonych Ameryki przenoszą się bowiem na funkcjonowanie całego układu gospodarczego tego państwa, jak również innych rozwiniętych gospodarek rynkowych. Według zgodnego poglądu, gospodarstwa domowe w Stanach zaczęły wydawać w ostatnich latach więcej, niż zarabiały, finansując konsumpcję kredytem pod zastaw tej części wartości nieruchomości – zwykle mieszkaniowej – która jeszcze nie stanowiła zastawu, co umożliwiły rosnące ceny. Rynkiem wykazującym najgroźniejszą nierównowagę stał się rynek nieruchomości mieszkaniowych. Powszechnie dostępne dane wskazują, że w latach 2001-2002 budowano w Stanach Zjednoczonych Ameryki rocznie 1,2-1,3 mln domów jednorodzinnych, natomiast w latach 2004-2005 liczba rozpoczętych budów wzrosła do 1,6-1,7 mln. W 2007 r. po wystąpieniu oznak kryzysu liczba budów spadła do ok. 1 mln, a w 2008 r. według szacunków nie przekroczy 700 tys. Forsowanie kreowania kredytów na zakup prywatnych nieruchomości mieszkaniowych jest groźne dla ogólnej równowagi społeczno-gospodarczej. Nadciągający, już odczuwalny kryzys wywodzący się ze Stanów Zjednoczonych Ameryki jest tak jak inne, przeszłe, pouczający.

dr hab. Maciej Cesarski – profesor w SGH  
*Szkoła Główna Handlowa, Warszawa*

**Jan Kornilowicz**

### **CZY W POLSCE MOŻNA BUDOWAĆ MIESZKANIA CZYNSZOWE? IS IT POSSIBLE TO BUILD TENEMENT FLATS IN POLAND?**

W wielu krajach mieszkania w domach czynszowych stanowią znaczny odsetek zasobu mieszkaniowego (Niemcy). Wynajmowanie mieszkań czynszowych preferowane jest tam na ogół przez ludzi stosunkowo młodych, tj. do 40 roku życia, stwarza im możliwość większej mobilności przestrzennej, ułatwiając zamieszkiwanie w bliskości miejsca pracy.

W Polsce w okresie międzywojennym ta forma zaspokajania potrzeb mieszkaniowych była bardzo rozpowszechniona również wśród ludzi o wysokich dochodach. W III RP ze względów politycznych i ekonomicznych uznano, że dominującą i preferowaną formą powinna być indywidualna własność mieszkań. Gminy starają się wyprzedzić jak najwięcej posiadanego zasobu mieszkań, mimo że brak mieszkań na wynajem dostępnych dla ludzi niezamożnych zaczyna stwarzać znaczne trudności w przypadku konieczności znalezienia mieszkań dla rodzin z budynków kwalifikujących się do rozbioru, jak również dla rodzin, które winny być usunięte z prywatnych budynków czynszowych.

Można powiedzieć, że duże miasta w Polsce stały się enklawami dla ludzi o wyższym statusie majątkowym. Przybysze z zewnątrz muszą legitymować się poziomem dochodów, który umożliwi nabycie mieszkania. Sytuacja ta na dłuższą metę może prowadzić do narastania w dużych miastach deficytu pracowników o niskich kwalifikacjach i niskich dochodach.