

# Piotr Woźny

---

## Międzywojenne i transformacyjne doświadczenia wspierania budownictwa na wynajem w Polsce : poszukiwania modelu partnerstwa publiczno-prywatnego

---

Problemy Rozwoju Miast 6/4, 39-48

---

2009

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.

## MIĘDZYWOJENNE I TRANSFORMACYJNE DOŚWIADCZENIA WSPIERANIA BUDOWNICTWA NA WYNAJEM W POLSCE – POSZUKIWANIE MODELU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO

**Abstrakt.** Praca zawiera analizę porównawczą polityki państwa w zakresie wspierania budownictwa na wynajem w Polsce w dwudziestolecie międzywojennym oraz w okresie po 1989 r. Porównanie miało na celu wskazanie analogii w naturze problemu w omawianych okresach oraz wykazanie głównych powodów nieskuteczności dotychczasowych rozwiązań. Autor rozważa, czy wprowadzenie zasad partnerstwa publiczno-prywatnego w połączeniu ze zmianami prawnymi może przyczynić się do lepszego rozwiązywania problemu wspierania budownictwa na wynajem. Wskazuje także, jakie zasadnicze przesłanki muszą być spełnione dla sprawnej współpracy między sektorami: prywatnym i publicznym.

**Słowa kluczowe:** polityka mieszkaniowa, problem mieszkaniowy, towarzystwa budownictwa społecznego, budownictwo mieszkaniowe na wynajem, ochrona praw lokatorów.

### 1. Cel i zakres opracowania

Rządy większości rozwiniętych obecnie państw europejskich już od pierwszej połowy XIX w. czynią wysiłki mające na celu pobudzenie rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Praprzyczyną podejmowanych interwencji jest wysoka kapitałochłonność i długi czas realizacji inwestycji mieszkaniowych, co w połączeniu z chęcią osiągnięcia zysków przez inwestorów powoduje, iż mieszkanie jako najdroższe z dóbr zaspokajających podstawowe potrzeby jest nieosiągalne dla wielu członków społeczeństwa, nawet w formie najmu. Na ziemiach polskich próby tego rodzaju aktywności zaczęło przejawiać Królestwo Polskie, wspierając budownictwo prywatne na wynajem<sup>1</sup>. Celem tych interwencji było zmniejszenie deficytu mieszkań, liczonego obecnie jako różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań.

Problem jest nadal poważny mimo likwidacji ilościowego deficytu mieszkań w dzisiejszych czołowych państwach gospodarki rynkowej. Istnieje on głównie ze względu na wydłużenie się średniej długości życia, wzrastającej liczby jednoosobowych gospodarstw domowych i dużego przyrostu imigracji do zamożniejszych państw i społeczeństw a także na skutek oddziaływania innych jakościowych potrzeb mieszkaniowych związanych z wyższymi fazami urbanizacji<sup>2</sup>. Nawet spadek przyrostu naturalnego i perspektywa depopulacji, mimo imigracji z zagranicy, nie uchroniły państw europejskich przed koniecznością mierzenia się

<sup>1</sup> M. Bryx, *System kredytowania budownictwa czynszowego w Królestwie Polskim (z doświadczeń historycznych)*, Problemy Rozwoju Budownictwa 1998, R. 33, z 1, s. 19-26.

<sup>2</sup> M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988-2005 – dziedzictwo i przemiany*. Seria: Wyzwania Społeczno-Ekonomiczne, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 58-69, 103-109, 125-135, 313-317.

z tym problemem. Powyższe czynniki powodują, że obecny zasób mieszkaniowy nie jest dopasowany ilościowo – przede wszystkim w Polsce a także innych państwach transformacji – i jakościowo, także niekiedy w bardziej rozwiniętych gospodarkach rynkowych, do dynamicznych zmian zachodzących we współczesnych społeczeństwach.

Potrzeba odnowy i modernizacji zasobu mieszkaniowego, zwłaszcza przeznaczonego na wynajem, jest więc paląca, a środki są na ogół umiarkowane. W Polsce próby budowy tzw. realnego socjalizmu wypaczyły zasadę, iż mieszkanie, jako najdroższe z dóbr podstawowych, powinno być w przypadku średnio- i gorzej sytuowanych grup ludności subwencjonowane ze środków publicznych. Zasada ta stosowana była na dużą skalę w rozwiniętych gospodarkach zachodnioeuropejskich w latach 50. i 60., tj. do czasu likwidacji ilościowego deficytu mieszkaniowego. Realizowana jest tam obecnie w coraz większym stopniu w różnych formach partnerstwa publiczno-prawnego, między innymi w zakresie budowania mieszkań na wynajem. W Polsce wartość nabywczą średniej pensji, wyrażonej w liczbie metrów kwadratowych powierzchni użytkowej mieszkania, jest około 4-krotnie mniejsza niż w rozwiniętych państwach zachodnich. Stanowi to istotny czynnik utrudniający zaspokajanie potrzeb średnio i mniej zasobnej ludności w zakresie budownictwa na wynajem. Przy deficycie mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych szacowanym w granicach 1,2-2,0 mln, ilość potrzebnych środków finansowych jest znaczna. Szansą ich zwiększenia i efektywniejszego wykorzystania jest w Polsce partnerstwo publiczno-prywatne, mimo gorszych niż na Zachodzie uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Celem opracowania jest próba wstępnego sformułowania przesłanek i kryteriów, które posłużyć mogą do określenia pożądanego modelu współpracy sektora publicznego i prywatnego w Polsce w zakresie zwiększenia podaży mieszkań na wynajem w miastach i uczynienia ich dobrem bardziej przystępnym w odniesieniu do siły nabywczej ludności zgłaszającej zapotrzebowanie na ten typ mieszkań. W artykule pominięto problem mieszkań komunalnych i potrzeby zapewnienia podstawowych warunków mieszkaniowych ludziom, którzy nie są w stanie zapłacić nawet bardzo niewielkiego czynszu, czyli kwestię dostarczania mieszkań socjalnych.

Pomysł wspierania budownictwa na wynajem nie jest nowy. Na ziemiach polskich aktywność państwa w dziedzinie popierania indywidualnych przedsiębiorców budowlanych ma długą historię, sięgającą – jak wspomniano – jeszcze XIX wieku<sup>3</sup>. Walka z niedoborem mieszkań jest stałym elementem deklaracji politycznych w Polsce od lat 20. ubiegłego wieku. Nie wypracowano jednak dotychczas zadowalającej metody jego zmniejszenia i likwidacji.

Dla potrzeb opracowania założono, że dążeniem administracji publicznej, tj. rządu i samorządu terytorialnego, powinno być nie tyle rozwiązanie problemu mieszkaniowego, ile obniżenie kosztów najmu lokali mieszkalnych w miastach. Spełnienie powyższego założenia nie spowoduje zaspokojenia wszystkich potrzeb mieszkaniowych. Osoby i grupy ludności, które w dalszym ciągu nie będą w stanie opłacić nawet niewygórowanego czynszu, powinny korzystać z innych programów rządowych.

---

<sup>3</sup> M. Bryx, *System kredytowania budownictwa...* op.cit.

W związku ze sformułowanym celem w artykule przedstawione są podstawowe historyczne przesłanki oraz warunki, które mogą pozwolić na godzenie chęci zysków prywatnych inwestorów i ich inwencji w dostarczeniu potrzebnego mieszkania na wynajem z polityką państwa i całej administracji publicznej, zmierzającą do relatywnego obniżenia ceny mieszkań lub płaconego za nie czynszu. Wskazane są zatem cechy wspierania budownictwa mieszkaniowego II Rzeczypospolitej i III Rzeczypospolitej, problemy i przyszłość systemu tbs oraz założenia i przesłanki partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie budownictwa na wynajem na przykładzie rozwiązania stosowanego w Austrii.

W artykule nie porusza się kwestii finansowania budownictwa mieszkaniowego na wynajem w okresie 1945-1989, gdyż obowiązywały wówczas zupełnie inne zasady zaspokajania zapotrzebowania na wynajmowane mieszkania, wykluczające równoprawne relacje między sektorem publicznym i prywatnym.

## **2. Wspieranie budownictwa na wynajem w II Rzeczypospolitej**

Stosunki między najemcami i wynajmującymi zostały ukształtowane w odrodzonej Polsce już w 1919 r., jednak początek tych regulacji należy wiązać z koniecznością ochrony rodzin żołnierzy zaciągniętych do wojska w latach I wojny światowej w większości krajów biorących w niej udział. W międzywojennej Polsce w dekrete o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań z 1919 r. starano się połączyć pozornie sprzeczne cele: z jednej strony zapewnić mieszkańcom miast regulowane przez państwo niskie czynsze, a z drugiej zwiększyć liczbę mieszkań. W efekcie powstały regulacje nakazujące obniżkę czynszu o 20% w większych miastach, odnoszące jego poziom do wymiaru z 1914 r. Ponadto określono górną, nieprzekraczalną granicę czynszu jako jego poziom z grudnia 1914 r. oraz umożliwiono dalszą obniżkę czynszu na wniosek lokatora<sup>4</sup>.

Do strzeżenia przyznanych dekretem praw, powołano urzędy mieszkaniowe do spraw najmu oraz działające przy nich urzędy rozjemcze. Urzędy mieszkaniowe, działające w większych miastach, miały za zadanie zrealizowanie drugiego z celów dekretu – zapobieganie brakowi mieszkań. Przy regulowanych czynszach, ograniczeniu prawa właściciela wobec własnych nieruchomości i niedoborze kapitału, potencjalna inwestycja w nieruchomości mieszkalne miała znacznie lepsze i bezpieczniejsze alternatywy. Urzędy koncentrowały się więc na zachowaniu istniejącego zasobu mieszkaniowego na wynajem, walczyły z bezdomnością, wyszukiwały oraz udostępniały pustostany.

W praktyce dano urzędnikom narzędzia umożliwiające:

- zakazanie rozbiórki domów, których stan pozwalał na zamieszkiwanie itd.,
- nakazanie podziału mieszkań na mniejsze i wynajęcia ich większej liczbie lokatorów,
- nakazanie odnajęcia części mieszkań w przypadku zajmowania ich przez zbyt małą liczbę osób,
- zajęcie lokalu przez gminę, jeżeli był niewynajęty przez dłużej niż 3 miesiące i wynajęcie go za czynsz regulowany (ta sama procedura została przewidziana dla mieszkań wynajętych, ale niezamieszkałych),

---

<sup>4</sup> *Dekret o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań*, Dziennik Praw, nr 8, poz. 116, Warszawa 1919.

- zajęcie prywatnego gruntu przez zarząd komunalny na cele mieszkaniowe (za wynagrodzeniem określonym przez gminę),
- nakazanie właścicielom zniszczonych nieruchomości mieszkalnych ich remontu,
- nakazanie przebudowy pomieszczeń niemieszkalnych na mieszkalne,
- wykonanie powyższej przebudowy na koszt właściciela,
- wywłaszczenie gruntu, jeżeli przez 3 lata nie był zabudowany na cele mieszkaniowe, a gmina nie przyjęła wyjaśnień właściciela o innym przeznaczeniu gruntu.

W efekcie wskazanego ustawodawstwa w warunkach niedoboru mieszkań na wynajem potencjalni inwestorzy zainteresowali się zatem innymi sposobami lokowania kapitału. Zamrożenie czynszów spowodowało osłabienie bodźców do podnoszenia standardu kamienic, a nawet ich remontowania, gdyż zainwestowanie dodatkowego kapitału nie mogło przynieść wzrostu przychodów.

Wprawdzie czynsze najmu były regulowane przez państwo, jednak osiągnięcie porozumienia w sprawie podnajmu między lokatorem a sublokaterem pozostawały bez żadnych regulacji. Płacony przez podnajemców czynsz był kilkakrotnie wyższy niż płacony przez chronionego prawem lokatora<sup>5</sup>, co powodowało, że ten swego rodzaju nadmiar popytu na mieszkania czynszowe był konsumowany przez chronionych prawem lokatorów, a nie kamieniczników i nie przekładał się na wzmożoną chęć inwestowania w zabudowę czynszową. Ze względu na wzrost dochodów lokatorów tak restrykcyjna ich ochrona przestała być uzasadniona jeszcze w latach 1928 i 1929, kiedy średnie zarobki robotników, wyrażone w złocie, powróciły do poziomu z 1914 r., a na Śląsku wzrosły nawet o 40%<sup>6</sup> w stosunku do czasów przedwojennych. Wprowadzone regulacje uniemożliwiły nie tylko budowę nowych mieszkań, ale także utrzymanie ich wartości. W sytuacji odtworzenia realnego poziomu dawnych zarobków czynsze w Polsce wynosiły zaledwie 50% stanu przedwojennego. W 1914 r. przeciętna rodzina robotnicza wydawała 24% dochodu na mieszkanie, podczas gdy w 1922 zaledwie 3,8%, w 1925 – 9%, a w 1928 – 11%<sup>7</sup>.

Przez pierwszych 10 lat II Rzeczypospolitej budowano, według danych Związku Zrzeszeń Właścicieli Nieruchomości, o ponad połowę mniej nowych izb mieszkalnych, niż rozpadało się z powodu skandalicznego stanu technicznego<sup>8</sup>. O uciążliwości zbyt małego budownictwa czynszowego dostępnego dla szerszych warstw społeczeństwa świadczy statystyka przeludnień mieszkań i „kątownictwa” (sublokatorstwa). Według spisu powszechnego 1931 r. zaledwie 12% mieszkań jednoizbowych nie było przeludnionych (do 2 lokatorów na izbę), a ponad połowa była skrajnie przeludniona – ponad 4 osoby na izbę. Nieco lepiej kształtowała się statystyka dla większych mieszkań, z których niecała połowa nie była przeludniona (do 2 lokatorów na izbę)<sup>9</sup>. W ciągu 20-lecia międzywojennego ta niekorzystna tendencja bardzo się pogłębiła. W Warszawie, w latach 1921-1931 odsetek przeludnionych mieszkań jednoizbowych zwiększył się z 12% do 22%, a średnia dla miast

<sup>5</sup> B. Petz, *Próby rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w dwudziestoleciu międzywojennym – podstawowe kierunki działań*, Kancelaria Sejmu Biuro Ekspertyz i Analiz, Warszawa 1994, s. 1.

<sup>6</sup> C. Klaner, *Polityka mieszkaniowa w Polsce i zagranicą*, Wydawnictwo Izby Przemysłowo-Handlowej, Warszawa 1930, s. 164.

<sup>7</sup> Tamże, s. 167.

<sup>8</sup> Tamże, s. 154.

<sup>9</sup> Tamże, s. 68-77.

powyżej 20 000 mieszkańców wzrosła dwukrotnie, z 8% do 16%<sup>10</sup>. W największych polskich miastach około 25% mieszkań miało przynajmniej jednego sublokatora, a w Gdyni aż 33%, dając schronienie przeszło 42% mieszkańców tego miasta<sup>11</sup>. W świetle powyższych danych należy jednoznacznie stwierdzić, że międzywojenna polityka mieszkaniowa okazała się całkowicie nieskuteczna, a problem, z którym rozpoczęto walkę jeszcze w 1919 r., w latach 1921-1931 urósł dramatycznie.

Waga problemu i zaprzepaszczenie szansy wypracowania efektywniejszych sposobów ożywienia akcji budowlanej spowodowały konieczność nowych rozwiązań. Rozwinęła się więc w pewnym stopniu istniejąca już na ziemiach polskich pod zaborami, powstała w połowie XIX w. w Anglii forma prowadzenia inwestycji w tym sektorze przez spółdzielnie. W pierwszych latach dwudziestolecia spółdzielnie mogły uzyskać z Banku Gospodarstwa Krajowego preferencyjne 20-letnie kredyty o niskim oprocentowaniu, pokrywające nawet do 95% kosztów budowy<sup>12</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że mieszkania spółdzielcze owego czasu nie mogły być – poza początkowymi realizacjami Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej – uznawane za społeczne.

Kryzys lat 30. zakończył okres subsydiowanej z pieniędzy publicznych akcji kredytowej BGK (rok 1932) i spowodował kilkuletnie załamanie rynku. W listopadzie 1935 r. Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej nakazano obniżkę czynszów, zezwolono natomiast na swobodne kształtowanie czynszu w mieszkaniach nowo budowanych, dodatkowo upraszczając procedury eksmisyjne<sup>13</sup>. Umożliwienie swobodniejszego rozporządzania własnością i zmniejszenie ryzyka związanego z koniecznością tolerowania zalegających z płatnościami lokatorów spowodowało powrót inwestorów prywatnych. Rok 1935 był w 20-leciu rekordowy zarówno pod względem liczby udzielonych pożyczek, jak i ich sumy. Niestety długi cykl inwestycyjny oraz niewielka w odniesieniu do niedoboru mieszkań skala inwestycji mieszkaniowych uniemożliwiły do wybuchu II wojny światowej uzyskanie znaczących efektów rzeczowych z wydatkowanych nakładów. Warto podkreślić, że w tym czasie kredyty BGK funkcjonowały już na zasadach komercyjnych. Kredyty banku wykorzystywane były głównie przez prywatnych inwestorów, którzy od 1935 r. stanowili ponad 95% klientów, uzyskując co najmniej 80% puli. Jeszcze w 1931 r. sytuacja była odmienna<sup>14</sup>.

Skokowy spadek udziałów spółdzielni mieszkaniowych w puli kredytobiorców BGK był spowodowany uzyskaniem lepszego źródła finansowania – pożyczek preferencyjnych Towarzystwa Osiedli Robotniczych. TOR był spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, której udziałowcami były ZUS, Fundusz Pracy, BGK<sup>15</sup>. Publiczna spółka udzielała kredytów spółdzielniom mieszkaniowym, lokatorskim i własnościowym, premiując tanie budownictwo niską stopą procentową – 1,5% w skali roku oraz długim okresem kredytowania – do 50 lat.

---

<sup>10</sup> K. Krzeczowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Związek Miast Polskich, Warszawa 1939, s. 73.

<sup>11</sup> Tamże, s. 84.

<sup>12</sup> M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001, s. 59-63.

<sup>13</sup> *Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 listopada 1935 w sprawie obniżenia komornego oraz zmiany ustawy o ochronie lokatorów*. Dziennik Ustaw nr 82. poz. 503 i 504, Warszawa 1935.

<sup>14</sup> M. Bryx, *Finansowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w miastach*, „Monografie i Opracowania” nr 452, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1999 s. 62.

<sup>15</sup> B. Petz, *Próby rozwiązywania kwestii...* op.cit. s. 6.

Ta forma kredytowania spółdzielni mieszkaniowych stała się pięciokrotnie bardziej popularna niż przez BGK (8 mln zł wobec prawie 40 mln zł z BGK) w latach 1935-1938. W tym czasie oprocentowanie lokat w Banku Polskim wynosiło 4,5%-5%<sup>16</sup>. Przez 5 lat działalności TOR sfinansował budowę ponad 9 tys. mieszkań, czyli w dalszym ciągu znacznie mniej niż przeciętna roczna liczba mieszkań budowanych przy udziale BGK, która dla lat 1933-1938 wynosiła od 10 tys. do 19 tys. mieszkań<sup>17</sup>. Cały ówczesny ruch budowlany dostarczał wtedy rocznie do 47 tys. mieszkań w miastach (szacunki za 1928 r.), zaś w najgorszym pod względem koniunktury roku 1932, zaledwie połowę tej sumy<sup>18</sup>.

Do końca 1938 r. w Polsce było zarejestrowanych 617 spółdzielni mieszkaniowych, z czego 252 były zrzeszone w związkach rewizyjnych, a z pozostałej części mniej niż 1/5 faktycznie funkcjonowała. Prawie 70% ówczesnych spółdzielni mieszkaniowych było spółdzielniami własnościowymi, które wymagały od swoich członków znacznego udziału i dostarczały mieszkań większych, średnio dwukrotnie droższych niż lokatorskie. Z blisko 10 tys. członków spółdzielni własnościowych zaledwie 5% było robotnikami, a 2/3 mieszkań należało do urzędników. Spółdzielnie lokatorskie wybudowały 595 domów dla 24 tys. ludzi, tj. 3,5-krotnie mniej niż spółdzielnie własnościowe – 2177 domów dla 42 tys. mieszkańców<sup>19</sup>.

W rzeczywistości dotowane budownictwo spółdzielcze, zarówno własnościowe jak i lokatorskie, osiągnęło w roku 1937 zaledwie 4% udziału w budownictwie miejskim, dostarczając lokum jedynie dla 8% mieszkańców miast. Wbrew obiegowej opinii, poza nielicznymi wyjątkami, jak WSM, nie były to małe i tanie mieszkania dla robotników. Przeciwnie, w większości w ruchu spółdzielczym powstawały mieszkania duże i w zdecydowanej większości spółdzielcze własnościowe, wymagające od spółdzielców znacznego udziału w kosztach. Pozostała część mieszkań w miastach, stanowiąca przeszło 90%, została wybudowana przez inwestorów prywatnych, których prawo własności zostało silnie ograniczone, a ryzyko utrzymywania niepłacących i nieusuwalnych lokatorów było znaczne. W efekcie mieszkania były budowane z myślą o zamożniejszych i wypłacalnych klientach, nikła część spółdzielni dostarczała niedrogich mieszkań czynszowych, a przytłaczająca większość – subsydiowanych mieszkań własnościowych dla urzędników.

### **3. Wspieranie budownictwa na wynajem w III Rzeczypospolitej**

Trudno doszukiwać się w dzisiejszej Polsce spójnej polityki mieszkaniowej. Wypracowano rozwiązania subwencjonujące budownictwo czynszowe poprzez preferencyjne kredyty lub nieistniejące już zwolnienia w podatku dochodowym dla inwestujących w mieszkania na wynajem. Ponadto opracowano metody wspomagające uzyskiwanie mieszkań na własność poprzez prywatyzację zasobu komunalnego oraz program kredytów subwencjonowanych i kredytów o stałej stopie. Cechą wspólną wszystkich akcji podejmowanych przez rząd jest tymczasowość rozwiązań. Wprowadzane systemy wspomagające popyt bywają niespójne. Dobrym przykładem były dwa równoległe systemy zachęcające do oszczędzania na cele

<sup>16</sup> M. Bryx, *Finansowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego w miastach*, Warszawa 1999, SGH, s. 61.

<sup>17</sup> *Mały rocznik statystyczny*, GUS, Warszawa 1939.

<sup>18</sup> A. Andrzejewski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1918-1974*, PWE, Warszawa 1974, s. 67.

<sup>19</sup> Materiały portalu <http://www.spoldzielniemieszkaniowe.pl/main/osiedle-wzor,174,,.html> (data odczytu 20.12.2009).

mieszkaniowe (z 1995<sup>20</sup> i 1997<sup>21</sup> roku), łączące długoletnie oszczędzanie na wkład własny do późniejszego kredytu, czy preferencyjny kredyt o stałej stopie, zwany również kredytem Pola, który był rzadko wybierany przez kredytobiorców i w świetle późniejszych zmian mógł okazać się powodem większych strat niż korzyści kredytobiorców<sup>22</sup>.

W budownictwie mieszkaniowym na wynajem w dalszym ciągu podaż jest hamowana przez ustawę o ochronie praw lokatorów, ograniczającą prawo własności właścicieli nieruchomości, prowadzącą do szarej strefy, ukrywania przychodów z najmu i nielegalnych eksmisji. Najbardziej niekorzystne zapisy tej ustawy to zakaz zawierania umów czasowych, z wyjątkiem sytuacji, w której najemca tego zażąda, roczny limit podwyżki czynszu (uznany za niekonstytucyjny) i brak możliwości wypowiedzenia umowy lokatorowi, chyba że właściciel zamierza się do tego mieszkania wprowadzić. W takim przypadku termin wypowiedzenia wynosi 3 lata, można go skrócić, zapewniając lokal zastępczy. Nie istnieje natomiast możliwość wypowiedzenia umowy najmu przez właściciela.

Przy braku prywatnych inwestorów mieszkania na wynajem dostarczane są w systemie towarzystw budownictwa społecznego. W dalszym ciągu służą one realizacji części polityki mieszkaniowej mimo likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego w czerwcu 2009 r. Jego zadaniem pozostało dotowanie budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu. Warunkiem otrzymania preferencyjnego kredytu na działalność inwestycyjną jest przygotowanie oferty najmu, pozwalającej na utrzymanie nieruchomości i obsługę preferencyjnego kredytu. W świetle prawa tbs jest więc organizacją non-profit.

Grupą docelową tbs są ludzie o zarobkach niewiele wykraczających ponad przeciętną. Przekroczenie określonych progów dochodowych prowadzi do podwyższenia czynszu. Ponadto osoba fizyczna, chcąc wnieść udział, nie może mieć tytułu prawnego do innego mieszkania. Założenia teoretyczne mijają się z praktyką, gdyż wnoszenie udziału, by go odsprzedać na wolnym rynku, jest dość częste. System tbs okazał się – mimo pełnienia pożytecznej roli – zbyt kosztowny dla budżetu. W szczytowym momencie jego działalności, wydatki budżetu państwa na KFM zostały w 2008 r. ograniczone o przeszło 50% w stosunku do roku poprzedniego, a w 2009 r. zapadła decyzja o likwidacji Funduszu<sup>23</sup>. Aktywa Krajowego Funduszu Mieszkaniowego zasiliły Bank Gospodarstwa Krajowego, który dalej będzie prowadził akcję kredytową na rzecz tbs, ale na nieznanych jeszcze zasadach.

Opracowywane zmiany mają na celu zwiększenie zaangażowania gmin w system budownictwa społecznego. Umożliwią jednocześnie bardziej efektywne zarządzanie zasobem mieszkaniowym przez wprowadzenie wyłącznie czasowych umów najmu. Ponadto „nowe” tbs-y będą miały zakaz prowadzenia działalności deweloperskiej, przy czym będą mogły wznosić również mieszkania i lokale oddawane w najem za czynsz rynkowy. Nadal głównym zadaniem systemu będzie dostarczenie stosunkowo tanich mieszkań na wynajem dla ludzi

---

<sup>20</sup> *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw z 26 października 1995 roku*, Dz. U. 1995 nr 133 poz. 654.

<sup>21</sup> *Ustawa o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe z dnia 5 czerwca 1997 roku*, Dz. U. 1997 nr 85, poz. 538.

<sup>22</sup> *Kredyt bezpieczny, ale czy atrakcyjny?*, „Gazeta Wyborcza” 12 kwietnia 2005.

<http://gospodarka.gazeta.pl/pieniadze/1,35895,2650132.html> (data odczytu 15 grudnia 2009).

<sup>23</sup> *Ustawa o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz inne osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2009 nr 65 poz. 545.



niezamożnych<sup>24</sup>. Same organizacje będą mogły korzystać z preferencyjnego kredytowania BGK, Funduszu Dopłat oraz zwolnień z podatku CIT, co ma umożliwić obsługę kosztów przy stosunkowo niewielkim czynszu pobieranym od lokatorów oraz wygospodarować nadwyżkę na dalszą aktywność.

#### 4. Szanse i przesłanki partnerstwa publiczno- prywatnego

Skala nierozwiązanego problemu niedoboru mieszkań na wynajem prowadzi do konieczności poszukiwania nowych narzędzi prowadzenia polityki mieszkaniowej w tym zakresie. Nadzieję można wiązać z modelem partnerstwa publiczno- prywatnego, rozwiązaniem stosowanym już w kilku krajach Unii Europejskiej. Dla opracowania rodzimych rozwiązań kluczowe mogą okazać się doświadczenia austriackie, nabyte podczas wprowadzania formuły towarzystw mieszkaniowych o umiarkowanym dochodzie<sup>25</sup>. Powstałe spółki celowe są własnością firm prywatnych, lokalnych samorządów, organizacji charytatywnych, partii politycznych, banków, związków zawodowych, a nawet osób prywatnych. Struktura własnościowa towarzystw pomaga łączyć pozornie sprzeczne cele: zapewnienie dochodu z zainwestowanego kapitału inwestorom prywatnym oraz dostarczenie nowych mieszkań o umiarkowanym czynszu. Zasady finansowania towarzystw są następujące (w % kosztów budowy):

- subsydia zależne od kosztów budowy (premiujące tańsze rozwiązania) 20-40%
- wkład dewelopera 5-10%
- wkład mieszkaniowy najemców (powyżej 50 euro/m<sup>2</sup>)  
umożliwiający późniejszy wykup mieszkania 0-15%
- kredyt komercyjny 50-70%.

Spółka zamierzająca uzyskać pożądany wynik finansowy (dochód z wynajmu) musi kontrolować koszty budowy (by otrzymać wyższą dotację), zebrać wkład mieszkaniowy od przyszłych najemców (kierując ofertę do wypłacalnych obywateli i umożliwiając wykup mieszkań), wnieść wkład własny, a w ostatniej kolejności zaciągnąć kredyt na zasadach komercyjnych. Deweloper, na którego barkach spoczywa główny ciężar organizacyjny, pokrywa jedynie co najwyżej dziesiątą część kosztów. System towarzystw mieszkaniowych o umiarkowanym dochodzie prowadzi również do wspólnych wyrzeczeń. Deweloper musi ograniczyć wysokość czynszów, państwo – wydać pieniądze na subsydia, a władza lokalna przekazać grunt, nie otrzymując natychmiastowej zapłaty. Podstawy prawne dla działalności partnerstwa publiczno- prywatnego (PPP) stworzono również w Polsce, w szczególności ustawą o partnerstwie publiczno- prywatnym z grudnia 2008 r.<sup>26</sup>.

Rozwiązanie modelowe, którego poszukiwanie wymaga dalszych złożonych badań, musiałyby eliminować opłacalność nielegalnych manipulacji jak np.:

- ustalenie górnej granicy dochodów osób uprawnionych do najmu,
- możliwość scedowania stosunku najmu innemu lokatorowi,

<sup>24</sup> *Reforma systemu budownictwa społecznego*, „Murator Plus” 18.12.2009.

[http://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/reforma-systemu-budownictwa-spoiecznego\\_66183.html](http://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/reforma-systemu-budownictwa-spoiecznego_66183.html)  
(data odczytu 25.12.2009).

<sup>25</sup> *Rental housing for middle income groups*, World Bank Conference on Housing Finance, Washington, March 15-17, Institute for Real Estate, Construction and Housing, 2006.

<sup>26</sup> *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym*, Dz. U. 2009 nr 19 poz. 100.

- zbyt restrykcyjna ochrona praw lokatorów,
- brak możliwości proponowania umów czasowych.

Powyższe założenia i proponowane kierunki działań pozwoliłyby uniknąć nadmiernego zadłużania się gospodarstw domowych z tytułu kredytów hipotecznych, spowodowanego brakiem atrakcyjnej alternatywy w postaci najmu lokalu, co sprzyjało rozprzestrzenieniu się obecnie doświadczanego kryzysu. Długofalowe korzyści płynące z tej formy inwestowania w nieruchomości na wynajem to zwiększenie mobilności siły roboczej i ułatwienie jej osiedlania się w miastach. Jest to szczególnie istotne dla partnera publicznego, ponoszącego jednak ryzyko i koszty utraconych możliwości decyzji o wniesieniu gruntu do spółki. Proces inwestycyjny stwarza również ryzyko nieodwracalnej utraty kapitału, znacznie odraczając przy tym moment osiągnięcia pierwszych przychodów. Powstaje więc konieczność przynajmniej częściowego kredytowania inwestycji na zasadach niekomercyjnych.

## 5. Wnioski

Analizując politykę państwa w zakresie wspierania budownictwa na wynajem w okresach II oraz III RP i jej efekty, mimo oddzielającego je czasu PRL, można zauważyć analogie w diagnozie problemu mieszkaniowego i sposobów wspierania budownictwa mieszkaniowego. Wspólne są również niektóre przyczyny powstania niedoboru substancji mieszkaniowej na wynajem i jej postępującej dekapitalizacji. W obu przypadkach państwo starało się wspierać prywatną inicjatywę preferencyjnymi warunkami finansowania inwestycji, z drugiej jednak strony tworzyło otoczenie prawne zdecydowanie uprzywilejowujące najemców w stosunku wynajmujących mieszkania. Kolejnym podobieństwem, chociaż w zupełnie innej skali, jest ciągły brak wystarczających środków budżetowych do osiągnięcia znaczących efektów polityki mieszkaniowej. W czasach II jak i III RP opracowano wiele różnych rozwiązań, które (z nielicznymi wyjątkami) łączyła jedna cecha – tymczasowość, co dodatkowo zwiększało ryzyko prowadzenia czaso- i kapitałochłonnych inwestycji mieszkaniowych.

System towarzystw budownictwa społecznego, którego celem jest dostarczenie relatywnie tanich mieszkań na wynajem był jedną z najbardziej widocznych inicjatyw w tej dziedzinie. Kapitałochłonność wymusiła jednak jego stopniową modyfikację i rewizję stosunku prawnego między najemcami i wynajmującymi. Celem zmian ma być zwiększenie rentowności przystępnego budownictwa czynszowego i ułatwienie obsługi otrzymanego wcześniej kredytu ze zlikwidowanego już Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.

Wszystko wskazuje na to, że ograniczenia środków budżetowych nie pozwolą na kontynuowanie działalności w obecnej formie. Konieczne jest więc przynajmniej częściowe oparcie się na finansowaniu inwestycji na zasadach komercyjnych. Powstaje konieczność określenia zasad partnerstwa publiczno-prywatnego, które umożliwiłyby połączenie celów strony publicznej i prywatnego biznesu. Nadzieję można wiązać z uregulowaniami stosowanymi w Austrii. W tym kraju w imię bezpiecznego, acz umiarkowanego przychodu deweloper może nawiązać współpracę z samorządem lokalnym, również z udziałem innych organizacji, jak banki czy fundacje. Pozostaje niemała kwestia dostosowania spotykanych w Europie rozwiązań, ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań austriackich towarzystw

mieszkaniowych o umiarkowanym dochodzie, do rodzimych warunków oraz znacznej modyfikacji otoczenia prawnego inwestycji mieszkaniowych na wynajem.

## **INTERWAR AND TRANSFORMATION PERIOD EXPERIENCES IN SUPPORTING PRIVATE RENTAL HOUSING IN POLAND – SEARCHING FOR A PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MODEL**

**Abstract.** The paper provides a comparative analysis of the state's policy in respect of supporting private rental housing in Poland in the interwar period and after 1989. The aim of the comparison was to show analogies in the problem nature in periods under discussion and to demonstrate main reasons for the ineffectiveness of previous solutions. The author considers, whether the introduction of public-private partnership rules in combination with legal changes may contribute to a better solving of the problem of supporting private rental housing. He also indicates what basic premises must be met to provide for an efficient cooperation between private and public sectors.

**Key words:** housing policy, housing problem, social building associations, private rental housing, tenants' rights protection.

Mgr Piotr Woźny  
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne  
Studium Doktoranckie SGH  
Firma Doradcza "King Sturge" w Warszawie