

# Transformacja na rynku mieszkaniowym w Polsce – następstwa i perspektywa na przyszłość

## Transformation of the Housing Market in Poland: Consequences and Future Prospects

### Abstract

The fundamental assumption of a market economy is that it aims to balance supply and demand. Achieving equilibrium is an optimisation goal for the economy. However, the situation in the housing market under domestic conditions is a prime example of a quantitative supply-demand crisis. This warrants a review and re-evaluation of the current market mechanisms. For, in accordance with the adopted economic model, the state is obliged to correct market mechanisms (Article 20 of the Constitution of the Republic of Poland) and to take due care in terms of satisfaction of housing needs (Article 75 of the Constitution of the Republic of Poland). After all, the situation on the housing market influences the standing of the entire economy and has a significant effect on social affairs.

**KEYWORDS:** housing market, supply-demand law, Article 20 of the Constitution of the Republic of Poland, Article 75 of the Constitution of the Republic of Poland

**SŁOWA KLUCZOWE:** rynek mieszkaniowy, prawo popytu-podaży, art. 20 Konstytucji RP, art. 75 Konstytucji RP

**KRZYSZTOF KUCHARSKI** – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, ORCID – 0000-0003-0528-3962, e-mail: krzysztofkucharski@umk.pl

# 1 | Uwagi wstępne

Zasadnicze założenia gospodarki rynkowej zmierzają do zachowania równowagi popytu i podaży. Osiągnięcie stanu *equilibrium* stanowi cel optymalizacyjny dla każdego rynku. Uzyskanie stanu względnej równowagi w perspektywie średnio- i długookresowej całej gospodarki stanowi wyzwanie o złożonym charakterze instytucjonalnym. Dlatego konieczne jest podejmowanie wysiłków na rzecz równoważenia poszczególnych sektorów gospodarki.

Sektorem gospodarki, w którym utrzymanie równowagi popytu i podaży nie jest zadaniem łatwym, w szczególności dłuższej perspektywie, jest budownictwo mieszkaniowe<sup>[1]</sup>. Sytuacja w tym sektorze istotnie wpływa na progres całej gospodarki w zakresie kształtowania równowagi gospodarczej. Sytuacja na rynku mieszkaniowym rzutuje także na szereg kwestii społecznych, które istotnie wpływają na procesy zachodzące w społeczeństwach<sup>[2]</sup>. Stąd też zagadnienie rynku mieszkaniowego jest interesujące badawczo i wykazuje duży potencjał aplikacyjny pod względem wyników analiz naukowych. Wynika z tego potrzeba prowadzona badań w tym zakresie na podstawie ewaluacji istniejącego stanu wiedzy.

Sytuacja na krajowym rynku mieszkaniowym stanowi obecnie modelowy przykład postępującego kryzysu ilościowego o charakterze popytowo-podażowym. Powyższe stwierdzenie należy uznać za tezę niniejszego opracowania. Niezmiennie rosnące zapotrzebowanie na nowe lokale mieszkalne, przy ograniczonej wciąż podaży, skutkuje bowiem stałym wzrostem ich cen<sup>[3]</sup>. Konieczna jest zatem weryfikacja i przewartościowanie obecnych

<sup>1</sup> Magdalena Załączna, „Rynek nieruchomości i gospodarowanie przestrzenią w ujęciu ekonomii klasycznej”, [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. Maciej Nowak (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2021), 119.

<sup>2</sup> W tym warunkuje m.in. pozytywne efekty polityki pronatalistycznej; por. Megatrends. Five global shifts reshaping the world we live in September 2024, raport PwC, 2024, 14. W świetle badań 44% ankietowanych za jedną z przyczyn niskiego poziomu urodzeń wskazuje ograniczenia związane z sytuacją mieszkaniową; „Czy zwiększenie dzietności w Polsce jest możliwe?” *IBS Policy Paper*, nr 4 (2021): 4. Szerzej na ten temat zob. Mateusz Łakomy, *Demografia jest przyszłością. Czy Polska ma szansę odwrócić negatywne trendy* (Warszawa: Wydawnictwo Prześwity, 2024), 223-239.

<sup>3</sup> Wzrost cen nie jest jedynym negatywnym skutkiem zachwiania relacji podaży-popytu na rynku mieszkaniowym. Stukiem takiego stanu rzeczy jest również występujący w praktyce problem niskiej jakości wykonania prac budowlanych. Na tym tle występują liczne spory na linii nabywca-deweloper; por. Bartosz Józefiak, *Pato-deweloperka. To nie jest kraj do mieszkania* (Kraków: Znak, 2024), 137-199.

mechanizmów rynkowych<sup>[4]</sup> w kierunku budowania sektorowego stanu równowagi popytu i podaży w obszarze mieszkalnictwa. Tym bardziej iż kwestie dostępności do mieszkań i w konsekwencji warunków mieszkaniowych stanowią według badań jeden z podstawowych problemów polskiego społeczeństwa<sup>[5]</sup>.

Dodatkowo „[...] we wszystkich krajach kultury kapitalistycznej odbywa się proces stopniowego przekształcania się mieszkań w rodzaj towaru. Na skutek tego procesu zaspokajanie potrzeby zamieszkiwania regulowane jest nie tyle tendencją do pełnego i najlepszego jej nasycenia, ile dążeniem do uzyskania najwyższej rentowności”<sup>[6]</sup>. W konsekwencji sytuacja na rynku mieszkaniowym, w szczególności zaś dostępność lokali mieszkalnych, aktualnie stanowi podstawowe zagadnienie „[...] w ekonomice życia nowoczesnych społeczeństw”<sup>[7]</sup>. Powyższy pogląd, wyrażony w latach trzydziestych XX wieku, jest punktem odniesienia dla sytuacji na rynku mieszkaniowym w Polsce.

Pod względem prawnym w zakresie oddziaływania na rynek mieszkaniowy ogromne znaczenie ma Konstytucja RP<sup>[8]</sup>. Zgodnie bowiem z przyjętym modelem gospodarczym państwo zobowiązane jest do korygowania nieefektywnych mechanizmów rynkowych (art. 20 Konstytucji RP), a także do należytej troski o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (art. 75 Konstytucji RP)<sup>[9]</sup>. W konstytucyjnoprawnym ujęciu polityka mieszkaniowa wraz

---

<sup>4</sup> Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że „Zagadnienie mieszkaniowe to wielkie zagadnienie społeczne – zagadnienie obchodzące miliony obywateli, które wymaga wysiłku zorganizowanego w celu jego usunięcia, tym bardziej, że – jak wskazuje przykład zachodniej Europy – można było je opanować, przynajmniej choćby częściowo”; Konstanty Krzeczkowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich* (Warszawa: Nakł. Zw. Miast Polskich, 1939), 12.

<sup>5</sup> Por. Fundacja Habitat for Humanity Poland, *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań. Wyniki badań opinii publicznej* (Warszawa, 2020), 3.

<sup>6</sup> Krzeczkowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, 15.

<sup>7</sup> Marek Chechliński, „Polityka budowlano-mieszkaniowa. Drogi Polski” *Miesięcznik Społeczno-Gospodarczy*, nr 2 (1938): 73.

<sup>8</sup> Por. Piotr Polak, „Konstytucyjne źródła „prawa do mieszkania”” *Prawo i Więź*, nr 5 (2024): 397. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1036>.

<sup>9</sup> Unormowanie potrzeb mieszkaniowych dokonało się również w Konstytucji z 1952 r. W świetle art. 67 ust. 5 w trosce o dobro rodziny Polska Rzeczpospolita Ludowa dąży do poprawy sytuacji mieszkaniowej, przy współudziale obywateli rozwija i popiera różne formy budownictwa mieszkaniowego, a szczególnie budownictwa spółdzielczego, oraz dba o racjonalną gospodarkę zasobami mieszkaniowymi.

ze skorelowaną z nią polityką gospodarczą państwa stanowi jedną z podstawowych polityk społecznych. Właściwa zatem jej realizacja powinna prowadzić do przywrócenia postulowanego stanu równowagi popytowo-podażowej na rynku mieszkaniowym w Polsce.

W powyższym właśnie kontekście prowadzone będą badania w ramach niniejszego artykułu. Szczególna uwaga skoncentrowana została na lokalach mieszkalnych, zwłaszcza na rynku pierwotnym. Wynika to z faktu, że tego typu forma (tzw. mikroprzestrzeń)<sup>[10]</sup> stanowi podstawowy sposób zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w polskim społeczeństwie.

Z kolei przeprowadzone w artykule analizy ilościowe odnosić się będą do zagregowanych danych za 2023 r. (ze względu na ich zupełność) w skali ogólnokrajowej bez podziału na województwa<sup>[11]</sup>, miasta czy wsie. Różnice występujące w ramach powyższego podziału nie mają bowiem wpływu na generalną ocenę sytuacji na rynku mieszkaniowym i mogą zostać poddane uogólniającemu wnioskowaniu, bez obawy o zniekształcenie wyników. Dla prowadzonych badań ilościowych przyjęto retrospektywę nie dłuższą niż 10 lat. Na dynamicznie zmieniającym się rynku mieszkaniowym, zależnym od wielu czynników zewnętrznych, dane ilościowe przekraczające okres dekady mogą mieć głównie charakter historyczno-poglądowy, natomiast mniej prognostyczny.

W ramach metody porównawczej odniesiono się do sytuacji na rynkach mieszkaniowych wybranych państw UE. Dokonując wyboru, kierowano się wskaźnikami efektywności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Warto bowiem wzorować się na działaniach, które przyniosły realne rozwiązanie problemu mieszkaniowego. Niewątpliwie uwarunkowania w innych krajach są zróżnicowane pod wieloma względami, natomiast partykularyzm obcych rynków mieszkaniowych nie wpływa na ocenę w zakresie kwestii zasadniczej dla niniejszego artykułu, tj. stanu zaspokojenia potrzeby społecznej w obszarze mieszkalnictwa.

---

<sup>10</sup> Maciej Cesarski, „Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej” *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i prace*, nr 10 (2012): 126.

<sup>11</sup> W 2023 r. najwięcej mieszkań oddano do użytkowania w województwach: mazowieckim (43,5 tys. mieszkań, co stanowiło 19,6% ogółu w Polsce), wielkopolskim (22,6 tys., 10,2% udziału) oraz małopolskim (21,5 tys., 9,7% udziału). Najmniejszą liczbę mieszkań wybudowano w województwach: opolskim (3,2 tys., 1,4% udziału), świętokrzyskim (4,4 tys., 2,0% udziału) i lubuskim (5,0 tys., 2,2% udziału); Główny Urząd Statystyczny, *Efekty działalności budowlanej w 2023 r.* (Warszawa-Lublin, 2024), 26.

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych stanowi prawo człowieka o uniwersalnym charakterze<sup>[12]</sup>, dążenie do respektowania tego prawa w państwach demokratycznych jest powszechne<sup>[13]</sup>. Poziom i jakość zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w dużej mierze warunkuje realizację zasady ochrony godności osoby ludzkiej<sup>[14]</sup>. Stąd też, mając świadomość różnic w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego innych państw europejskich, warto poddać analizie ilościowej również obce rynki mieszkaniowe.

Celem artykułu nie jest wyczerpujące omówienie zagadnień mieszczących się w granicach pola badawczego. Zagadnienie sytuacji na rynku mieszkaniowym ma bowiem wymiar złożony i wielowątkowy, a więc również interdyscyplinarny<sup>[15]</sup>. Niniejsze opracowanie w głównej mierze stanowi przyczynek do dalszej dyskusji. Ma wskazywać na problemy węzłowe. W konsekwencji przyjętego celu opracowania analiza poruszonych kwestii będzie miała charakter deskryptywny, jak również postulatywno-stanowiący.

Realizacji założonych celów badawczych służyć ma wykorzystanie odpowiednich metod analizy prawa. Ze zróżnicowanym nasileniem w artykule wykorzystano metodę prawo-dogmatyczną, prawno-porównawczą, historyczno-prawną, socjologiczną oraz ekonomiczną analizę prawa. W konsekwencji w niniejszym opracowaniu zastosowanie znalazły różne metody badawcze w ramach tzw. pluralizmu metodologicznego. Ma to prowadzić

---

<sup>12</sup> Tomasz Markowski et al., *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa. Studia*, t. CLXXXV (Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2018), 6. Prawo do mieszkania zostało wymienione m.in. w art. 25 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Prawa Człowieka z 1948 r.

<sup>13</sup> „Kiedy firmy wybierają większe dobro zamiast krótkotrwałych zysków, przyczyniają się do tworzenia wielkiej zmiany umożliwiającej wspólne budowanie silnej gospodarki opartej na prawach człowieka oraz bardziej sprawiedliwego, zrównoważonego i dostatniego świata”; fragment przemówienia Sanda Ojiambo (Assistant Secretary-General of the United Nations Global Compact; CEO & Executive Director UN Global Compact) z okazji Międzynarodowego Dnia Praw Człowieka 2023 zob. *Biznes i prawa człowieka. Nowe wyzwania i nowe działania*, red. Marcin Kilanowski (Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju, 2024), 8.

<sup>14</sup> Małgorzata Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2007), 236.

<sup>15</sup> W literaturze pojawiają się wypowiedzi, zgodnie z którymi przedmiotowa problematyka jest na tyle rozbudowana, że aspiruje już do megadyscypliny nazywanej nauką o polityce zamieszkiwania; Maciej Cesarski, „Polityka mieszkaniowa, komunalna, społeczna i osadnicza z perspektywy zamieszkiwania – tradycje i teraźniejszość środowiska IGS” *Polityka Społeczna*, nr 1 (2024): 17.

do wyjściem poza „[...] normatywny rdzeń prawa [...]”<sup>[16]</sup>. Powyższe motywowane jest potrzebą osiągnięcia prawidłowych i pełnych wyników analiz w ramach przedmiotu prowadzonych badań.

Ze względu na przedmiot analizy określone zostały także kierunki badawcze, których wyraz stanowi przyjęta powyżej teza opracowania oraz szereg hipotez szczegółowych. Te ostatnie sprowadzają się do następujących twierdzeń pozytywnych:

- zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest podstawowym prawem gwarantowanym przez powszechny system ochrony praw człowieka;
- wraz z rozwojem gospodarki wolnorynkowej w Polsce państwo wycofało się z aktywnej roli podmiotu kreującego podaż na rynku mieszkaniowym;
- strumień podażyowy na rynku mieszkaniowy obecnie nie jest wystarczający i nie przyrasta w sposób, który istotnie zbliżałby krajowy rynek mieszkaniowy do standardu ilościowego państw UE;
- konstytucyjnoprawne uwarunkowania stanowią wystarczającą podstawę ingerencji w sytuację na rynku mieszkaniowym w celu zmniejszenia napięcia popytowo-podażowego;
- bez zwiększenia zaangażowania środków budżetowych na budownictwo społecznie do wysokości co najmniej 0,5% PKB nie będzie możliwa poprawa sytuacji na rynku mieszkaniowym.

## 2 | Przekształcenia na rynku mieszkaniowym – analiza ilościowa

Od lat pięćdziesiątych XX w. rozwijało się w Polsce budownictwo wielorodzinne finansowane i realizowane przez państwo, głównie w formie prefabrykatowym (tzw. wielkopłytyowym)<sup>[17]</sup>. Szczególne intensywny

<sup>16</sup> Hubert Izdebski, *Ile jest nauki w nauce?* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2018), 34.

<sup>17</sup> „Dalsze użytkowanie budynków z wielkiej płyty wiąże się więc z potrzebą przeprowadzania specjalistycznych przeglądów okresowych oraz ocen stanu technicznego i badań przydatności do użytkowania budynków, z uwzględnieniem

okres rozwoju tego typu budownictwa przypadają na lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte XX w.<sup>[18]</sup> W związku z tym obecnie 35% populacji w Polsce mieszka w tzw. wielkiej płycie, co daje ok. 12 mln osób.

Sytuacja na krajowym rynku mieszkaniowym ulegała stopniowym przekształceniom od początku lat dziewięćdziesiątych XX w.<sup>[19]</sup> Wraz z wprowadzeniem systemu wolnorynkowego<sup>[20]</sup> zmienił się bowiem zasadniczy paradygmat podażowy w sektorze budownictwa mieszkaniowego. Państwo

---

optymalizacji kosztów na prace konserwacyjne, naprawy bieżące i ewentualne modernizacje budynków”; Instytut Techniki Budowlanej, *Budownictwo wielkopłytowe. Raport o stanie technicznym* (Warszawa, 2018), 3.

<sup>18</sup> Ministerstwo Rozwoju, *Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce* (Warszawa, 2020), 11.

<sup>19</sup> Lidia Groeger, „Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych”, [w:] *Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Polsce i na Ukrainie*, red. Edyta Masierek (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016), 132.

<sup>20</sup> Za początkową datę rozpoczęcia budowy systemu opartego na zasadach rynkowych należy uznać 1.01.1989 r. Wtedy weszła bowiem w życie ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (tekst pierwotny: Dz. U. z 1988 r., nr 41, poz. 324), która wprowadziła do krajowego porządku prawnego zasadę wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 1: „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Na poziomie konstytucyjnym, w zakresie budowania gospodarki wolnorynkowej, podstawowe znaczenie miała w tym czasie ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444). Artykuł 1 pkt 4 ustawy wprowadził do Konstytucji art. 6 w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie”. Powyższe rozwiązanie wraz z regulacją ustawy o działalności gospodarczej stanowiło fundament gospodarki rynkowej opartej na zasadzie wolności działalności gospodarczej. Szerzej na temat znaczenia tej zasady zob. Krzysztof Kucharski, „Freedom of business activity in the Polish legal system” *Studia Iuridica Toruniensia*, nr 24 (2019): 143-163; Krzysztof Kucharski, „Istota wolności działalności gospodarczej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2011): 48-59; Krzysztof Kucharski, Henryk Nowicki, „Constitutional foundations of the market economy: administrative law issues of economic freedom” *TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, nr 1 (2022): 215-225; Krzysztof Kucharski, Henryk Nowicki, „Proportionality of interference with economic freedom in the context of state controlled economic activity” *Studia Iuridica Toruniensia*, nr 30 (2022): 255-271; Krzysztof Kucharski, „Wyłączenie stosowania Prawa przedsiębiorców a zasada wolności działalności gospodarczej”, [w:] *Wolność działalności gospodarczej w polskiej i niemieckiej kulturze prawnej: perspektywa komparatystyczna*, red. Michał Biliński, Magdalena Jaś-Nowopolska, Ewa Przeszło (Warszawa: C.H. Beck, 2021), 143-155.



wycofało się z aktywnej roli podmiotu zapewniającego podaż na rynku mieszkaniowym. Przeobrażenia w tym sektorze gospodarki zmierzały do stopniowej prywatyzacji budownictwa mieszkaniowego. W założeniu to podmioty prywatne miały finansować i realizować inwestycje w tym obszarze. W konsekwencji doszło do prywatyzacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych.

Krajowy rynek nieruchomości obecnie charakteryzuje się wysokim stopniem prywatyzacji. Statystycznie 98% lokali mieszkalnych budowanych jest przez podmioty prywatne (deweloperów)<sup>[21]</sup>. Pozostałe formy budownictwa mieszkowego, tj. spółdzielcze, komunalne, społeczno-czynszowe lub zakładowe, mają nieznaczny udział w rynku<sup>[22]</sup>. W ramach budownictwa społeczno-czynszowego w 2023 r. oddano do użytku 2 tys. mieszkań, a ich udział w ogólnej liczbie mieszkań wyniósł 0,9%, natomiast w pozostałych formach budownictwa – 2,3 tys. mieszkań, co stanowiło 1% runku<sup>[23]</sup>.

W zakresie finansowania nabywania mieszkań podstawowe znacznie ma z kolei kredyt bankowy<sup>[24]</sup>. Obecnie kredyty hipoteczne na krajowym rynku oprocentowane są średnio 8% w skali roku<sup>[25]</sup>. Taki stan rzeczy powoduje, że kredyt hipoteczny w Polsce należy do najwyższej oprocentowanych ze wszystkich państwach UE<sup>[26]</sup>. W konsekwencji do ceny metra kwadratowego lokalu należy doliczyć kwotę spłaconego kredytu. W praktyce prowadzi to do podwojenia kosztu nabycia mieszkania.

W określonym stopniu ceny mieszkań stanowią wynik obiektywnego wzrostu kosztów działalności wytwórczej w obszarze budownictwa. Sektor ten, podobnie jak inne gałęzie gospodarki, poddany jest bowiem presji cenowej w zakresie nośników energii, rosnących kosztów pracy i materiałów budowlanych. W czasie pandemii COVID-19 i w związku z wojną za wschodnią granicą wystąpiły również zakłócenia w łańcuchach dostaw. Znamienne w tym kontekście jest stwierdzenie zawarte w raporcie NBP, że:

<sup>21</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Efekty działalności budowlanej*, 22.

<sup>22</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2023 r.* (Warszawa, 2024), 6.

<sup>23</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Efekty działalności budowlanej*, 24.

<sup>24</sup> W szczególności dotyczy to nabywania pierwszego mieszkania w celu zaspokojenia własnych potrzeb. Średnia wartość wnioskowanego kredytu mieszkaniowego w 2023 r. była najwyższa w historii i wyniosła 435,2 tys. zł (25,1% r/r); Bank PKO, *Rynek mieszkaniowy. Analizy nieruchomości*, 2024, 8-9.

<sup>25</sup> Bank PKO, *Rynek mieszkaniowy*, 10.

<sup>26</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 61.



Szacowany udział zysku deweloperskiego w cenie netto nowych mieszkań w 6. największych miastach w Polsce utrzymał się na wysokim poziomie ok. 22%. Oznacza to, że firmom deweloperskim w dużych miastach udało się w znaczącym stopniu przerzucić na nabywców rosnące koszty budowy mieszkań oraz utrzymać marże zysku, przy istotnym ograniczeniu produkcji<sup>[27]</sup>.

W konsekwencji złożoności i wzajemnej zależności powyższych czynników w ostatnich pięciu latach ceny mieszkań na rynku krajowym wzrosły średnio o 56%<sup>[28]</sup>.

Przyjęcie w latach dziewięćdziesiątych założenia o prywatyzacji rynku w obszarze budownictwa mieszkaniowego, jako element kształtowania gospodarki wolnorynkowej, było zasadniczo działaniem we właściwym kierunku. Zmierzało bowiem do stworzenia sektora usług budowlanych, który będzie zaspokajał potrzeby mieszkaniowe i odciąży w ten sposób państwo w zakresie tej powinności. W połączeniu z finansowaniem opartym na instrumentach bankowych miało to prowadzić do stworzenia nowoczesnego i samoregulującego się sektora gospodarki, bez istotnego udziału państwa.

Natomiast rzeczywistość rynkowa częściowo negatywnie zweryfikowała powyższe założenia. Okazało się bowiem, że na rynku mieszkaniowym nie działa powszechny w innych gałęziach gospodarki paradygmat, zgodnie z którym maksymalizacja wolumenu sprzedaży danego dobra prowadzi proporcjonalnie do wzrostu przychodów podmiotów zbywających te dobra. Na rynku mieszkaniowym znacznie ma nie tyle jednostkowa liczba sprzedanych mieszkań, ile osiągnięcie jak najwyższej ceny za metr kwadratowy. Jednostką przeliczeniową nie jest zatem liczba oddanych mieszkań, ale ilość sprzedanej powierzchni mieszkaniowej (tzw. PUM – powierzchnia użytkowa mieszkania). Zatem nawet przy niższej sprzedaży jednostkowej można uzyskać wysoki zwrot z inwestycji, pod warunkiem uzyskania wysokiego przelicznika cena/PUM. Powyższe zatem nie zachęca

<sup>27</sup> Ibidem, 9.

<sup>28</sup> Bank Pekao, *Rynek nieruchomości w Polsce w 2024 r.*, 4. Zob. zestawienie w *Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2023 roku* (Warszawa, 2024), 17, wskazujące na stosunek przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia netto w 2022 r. do cen transakcyjnych lokali mieszkalnych, ukazujący liczbę rocznych przeciętnych pensji netto niezbędnych do zakupu mieszkania o powierzchni 70 m<sup>2</sup> w 17 miastach w Polsce. Współczynnik ten wynosi od 8 lat 9 mies. do 11 lat 9 mies.

dostarczycieli dóbr do intensyfikowania wysiłków na rzecz zwiększenia liczby lokali mieszkalnych kierowanych na rynek. Najistotniejsza pozostaje bowiem cena metra kwadratowego, a nie to, ile mieszkań zostało sprzedanych.

Pochodną działania powyższych reguł rynkowych jest liczba lokali mieszkalnych dostępnych w Polsce. Za obiektywny wskaźnik stosowny w badaniach nad nasyceniem rynku mieszkaniowego uznaje się przelicznik liczby lokali na 1 tys. mieszkańców. W Polsce na 1 tys. mieszkańców w 2023 r. przypadało statystycznie 420 lokali<sup>[29]</sup>. Sytuacja w tym zakresie uległa w ostatnich latach oczywiście poprawie<sup>[30]</sup>. Natomiast średnia na 1 tys. mieszkańców w UE wynosi 493 lokale mieszkalne<sup>[31]</sup>. Aby osiągnąć średnią dla krajów UE, konieczne byłoby oddanie do użytku ok. 2 mln mieszkań<sup>[32]</sup>. Natomiast w 2023 r. podaż lokali mieszkalnych na rynku krajowym wyniosła 221 tys.<sup>[33]</sup>. Oczywiście również w zakresie wskaźnika podażowego ostatnie lata przyniosły poprawę<sup>[34]</sup>. Niemniej strumień podaży nie jest wystarczający i nie przyrasta w sposób, który istotnie zbliżałby krajowy rynek mieszkaniowy do standardu ilościowego państw UE w okresie krótszym niż 10 lat. W średnim okresie przy zachowaniu dotychczasowych wskaźników popytowo-podażowych właściwych rynkowi UE potrzeba będzie 15 lat na osiągnięcie w Polsce średniej unijnej<sup>[35]</sup>.

W analizach średnioterminowych prognozuje się, że w 2040 r.<sup>[36]</sup> sytuacja ulegnie poprawie w ten sposób, że na 1 tys. mieszkańców w Polsce

<sup>29</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 6.

<sup>30</sup> Na przykład w 2013 r. na 1 tys. mieszkańców przypadało 359,9 lokali mieszkalnych. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce>. [dostęp: 25.11.2024].

<sup>31</sup> Najwyższe współczynniki, tj. powyżej 560 mieszkań na 1 tys. mieszkańców, mają kraje, takie jak: Bułgaria, Chorwacja, Francja, Portugalia, Hiszpania, Włochy, Finlandia, Austria; Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 48.

<sup>32</sup> Barbara Samorek, Michał Cichocki, *Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych* (Warszawa-Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2023), 7.

<sup>33</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka mieszkaniowa w 2023 r.*, 2023, 1. W 2023 r. rozpoczęto budowę 189,1 tys. mieszkań, tj. o 5,6% mniej niż w 2022 r.; Główny Urząd Statystyczny, *Efekty działalności budowlanej*, 14.

<sup>34</sup> W 2013 r. liczba oddanych do użytku mieszkań wynosiła 145,136 tys. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce>. [dostęp: 25.11.2024].

<sup>35</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 48-19.

<sup>36</sup> W 2030 r. na 1 tys. mieszkańców ma przypadać 435 lokali mieszkalnych; *Sprawozdanie z realizacji działań*, 7.

przypadać będą ok. 522 lokale mieszkalne, co ma stanowić lepszy wskaźnik niż prognozowana średnia dla krajów UE, która ma wynosić 514 mieszkań<sup>[37]</sup>. Natomiast poprawna sytuacji na krajowym rynku mieszkaniowym w dużej mierze będzie zależna od pogarszającej się sytuacji demograficznej<sup>[38]</sup>. Przyjęcie bowiem wskazanego wyżej wskaźnika jest głównie wynikiem uwzględnienia w badaniach negatywnego scenariusza demograficznego<sup>[39]</sup>. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że osiągnięcie w 2040 r. wyników lepszych niż średnia UE zakłada, że dynamizacji nie ulegnie średnioroczny przyrost liczby mieszkań oddawanych do użytku w innych krajach UE. Nieuwzględnienie zatem przyrostu tępa wzrostu ilościowego na innych rynkach mieszkaniowych względem stanu obecnego może zwyryfikować negatywnie wiarygodność prognoz w średnim okresie.

Dodatkowo niski obecnie poziom nasycenia krajowego rynku mieszkaniowego prowadzi do instytucjonalnego zubożenia społeczeństwa w związku z brakiem inwestowania w nieruchomości. Lokale mieszkalne są bowiem nie tylko podstawą zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, ale w gospodarce rynkowej – również zasobem majątkowym przekazywanym międzypokoleniowo<sup>[40]</sup>. Nieruchomości w Polsce stanowiły i nadal stanowią jedną z najbardziej stabilnych długoterminowych form lokowania kapitału. Brak możliwości nabywania mieszkań organiczna możliwości budowania zasobności majątkowej. Oczywiście w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych forma własnościowa jest tylko jedną z możliwości, natomiast jako jedyna daje dodatki wynik majątkowy.

Wysokie ceny mieszkań w połączeniu z ograniczeniami w obszarze zdolności kredytowej skutkują nabywaniem lokali o mniejszym metrażu. Powyższe negatywnie wpływa na statystykę w zakresie przeciętnej powierzchni mieszkaniowej<sup>[41]</sup>. W Polsce wynosi ona 31,7 m<sup>2</sup> na jedną osobę<sup>[42]</sup>. Krajowa średnia powierzchni mieszkaniowej stanowi jeden

<sup>37</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 75.

<sup>38</sup> Por. Bank PKO, *Rynek mieszkaniowy*, 22–24.

<sup>39</sup> Zakłada się bowiem spadek liczby ludności. W zależności od scenariusza liczba ludności w 2040 r. wynosić będzie pomiędzy 36,83 a 33,50 mln; Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2023–2060* (Warszawa, 2023), 32.

<sup>40</sup> Wartość majątku liczonego w nieruchomościach mieszkaniowych wyniosła w Polsce na koniec 2023 r. ok. 7,1 bln; Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 12.

<sup>41</sup> W 2023 r. przeciętna powierzchnia oddanego do użytkowania mieszkania wynosiła 51,8 m<sup>2</sup>; Główny Urząd Statystyczny, *Efekty działalności budowlanej*, 31.

<sup>42</sup> W tym zakresie w ciągu ostatnich 10 lat również nastąpił postęp. W 2014 r. wskaźnik osoba/m<sup>2</sup> wynosił 26,7 metra.

z najniższych współczynników w tym zakresie wśród krajów UE. Wynika to również w fakcie zamieszkiwania wielopokoleniowego (tzw. gniazdownictwa)<sup>[43]</sup>. W świetle danych 52,9% osób w wieku od 25 do 34 lat, które nie mają swojej rodziny, nadal mieszka wspólnie z rodzicami<sup>[44]</sup>. Średnia unijna wynosi 30%<sup>[45]</sup>. Oczywiście dla części osób z tej grupy wybór takiego stylu życia jest motywowany zróżnicowanymi przesłankami. Natomiast dla niektórych będzie wynikiem braku możliwości ekonomicznych pozwalających na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w inny sposób. Niestety przedmiotowy współczynnik w ostatniej dekadzie uległ podwyższeniu<sup>[46]</sup>. Brak zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób w wieku od 25 do 34 lat stanowi niewątpliwie jeden z powodów występowania innego zjawiska, negatywnego pod względem społecznym i gospodarczym, tj. pogorszającego się współczynnika urodzeń i w konsekwencji starzenia się społeczeństwa<sup>[47]</sup>.

Niska powierzchnia mieszkaniowa przekłada się również na statystyki w zakresie liczby pokoi przypadających na jedną osobę. Średnia dla krajowego rynku mieszkaniowego wynosi 1,1 pokoju na osobę. Wśród krajów UE Polska wraz z Rumunią, Słowacją i Węgrami zajmuje ostatnie miejsce w tej klasyfikacji. Najlepsza sytuacja na rynku mieszkaniowym pod tym względem występuje na Malcie i w Luksemburgu, w których na jedną osobę przypada odpowiednio 2,3 i 2,2 pokoju. Średnia unijna wynosi natomiast 1,6<sup>[48]</sup>.

Niska średnia liczby pokoi w Polsce nie może być łączona ze zmianą preferencji w zakresie urządzania lokali mieszkalnych, np. łącznia kuchni z salonem. Na brak zadowolenia z liczby pokoi pozostających do dyspozycji wskazują bowiem badania ankietowe. W grupie wiekowej od 18 do 24 lat procent osób niezadowolonych wynosi 56%. Wskaźnik braku satysfakcji spada wraz z wiekiem. W grupie wiekowej 65 lat i więcej niezadowolonych z liczby dostępnych pokoi jest już tylko 13%<sup>[49]</sup>.

Problem małej powierzchni mieszkaniowej i niskiego wskaźnika liczby pokoi na osobę prowadzi do przeludnienia mieszkań. W 2023 r.

<sup>43</sup> Szerzej na ten temat zob. Patryk Barszcz, „Zjawisko gniazdownictwa w krajach Unii Europejskiej – skala, przyczyny, skutki, casus Polski” *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica*, nr 69 (2019): 35-50.

<sup>44</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce>. [dostęp: 25.11.2024].

<sup>45</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 52.

<sup>46</sup> W 2014 r. wynosił 44,1%. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce>. [dostęp: 25.11.2024].

<sup>47</sup> Bank PKO, *Rynek mieszkaniowy*, 19.

<sup>48</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 49.

<sup>49</sup> *Sytuacja mieszkaniowa Polaków*, Komunikat z badań CBOS nr 107, 2022, 19.

33,9% społeczeństwa polskiego zajmowało lokale mieszkalne tzw. nadmier- nie zagęszczone<sup>[50]</sup>. Średnia w krajach UE wynosi 16,8%. Najlepsze wskaźniki w tym obszarze prezentuje rynek mieszkaniowy na Cyprze, Malcie i Holan- dii. W tych krajach odsetek społeczeństwa mieszkającego w przeludnio- nych lokalach kształtuje się pomiędzy 3% a 4%<sup>[51]</sup>. W konsekwencji warunki mieszkaniowe w Polsce blisko 40% ankietowanych ocenia jako przeciętne<sup>[52]</sup>.

*Last but not least* – osobnym problemem wymagającym szczegółowych badań pozostaje kwestia dostępności lokali mieszkalnych dostosowanych do osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób z niepełnosprawno- ściami<sup>[53]</sup>. Zbyt mała liczba lokali spełniających wymagania tej grupy osób prowadzi bowiem do ograniczenia ich prawa do niezależnego życia. Prawo tego typu gwarantowane jest przez powszechny system ochrony praw człowieka, m.in. Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (Preambuła lit. m, art. 3 lit. a)<sup>[54]</sup>.

## 3 | Konstytucyjnoprawne podstawy ingerencji w rynek mieszkaniowy

### 3.1. Norma zadaniowa w obszarze polityki mieszkaniowej

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczegól- ności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjal- nego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Z punktu widzenia systematyki regulacji konstytucyjnej

<sup>50</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce>. [dostęp: 25.11.2024]. W 2013 r. współczynnik ten wynosił 44,8% i przez ostatnie 10 lat ulegał obniżeniu.

<sup>51</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 51.

<sup>52</sup> W badaniach statystycznych 38% ankietowanych deklaruje za mały metraż mieszkania, a 40% za małą liczbę pokoi; *Sytuacja mieszkaniowa Polaków*, 22–23.

<sup>53</sup> W 2023 r. w Polsce było 4006,4 tys. osób, które posiadały ważne orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wydane przez zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności albo orzeczenie o stopniu niezdolności do prac; Główny Urząd Statystyczny, *Osoby niepełnosprawne w 2023 r.*, 2024, s. 1.

<sup>54</sup> Sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169).

i zamieszczenia art. 75 w rozdziale obejmującym swoim zakresem wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne, należy stwierdzić, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ma charakter ekonomiczno-socjalny. W konsekwencji stopień realizacji tej wartości konstytucyjnej zależy od poziomu rozwoju gospodarczego kraju, a także możliwości finansowych budżetu państwa<sup>[55]</sup>. Wymagane jest jednak podejmowanie przez państwo stałych wysiłków na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W związku z powyższym należy stwierdzić, że norma zawarta w art. 75 Konstytucji RP ma charakter obowiązku władzy państwowej o charakterze optymalizacyjnym. W warunkach polskich zarówno w obszarze sytuacji budżetowej, jak i poziomu rozwoju gospodarczego należy wymagać zwiększenia zaangażowania państwa w poprawę sytuacji na rynku mieszkaniowym.

Z punktu widzenia problematyki podnoszonej w niniejszym artykule podstawowe znacznie mają konstytucyjne obowiązki państwa w zakresie wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania starań obywateli o uzyskanie własnego mieszkania. Wymienione w art. 75 Konstytucji obowiązki nie mają jednak charakteru wyczerpującego. Stanowią wyłącznie wskazanie co do głównych kierunków działań państwa. Stąd też powinny być podejmowane również inne czynności, które będą realizować ogólną normę zadaniową polegającą na prowadzeniu polityki społecznej sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

W konsekwencji należy stwierdzić, że w ramach obowiązków przewidzianych w art. 75 Konstytucji RP państwo ma wspierać obywateli w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W tym kontekście często używa się sformułowania „prawo do mieszkania”. Natomiast obowiązek nałożony na państwo na podstawie wspomnianego artykułu nie jest równoznaczny z zapewnieniem każdemu obywatelowi własnościowego lokalu mieszkalnego<sup>[56]</sup>. Należy tu mówić o zabezpieczeniu przez państwo prawa do zamieszkiwania<sup>[57]</sup> realizowanego w różnych formach budownictwa, w tym oczywiście na własność.

Artykuł 75 Konstytucji RP w świetle poglądu Trybunału Konstytucyjnego nie kreuje prawa podmiotowego po stronie jednostek<sup>[58]</sup>. Roszczenie

<sup>55</sup> Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, 171.

<sup>56</sup> Bednarek, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*, 171.

<sup>57</sup> Martin Heidegger, „Budować, mieszkać, myśleć”, [w:] Martin Heidegger, *Budować, mieszkać, myśleć. Eseje wybrane* (Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 1977), 316.

<sup>58</sup> Wyrok TK z dnia z 1 lutego 2005 r., sygn. akt U 14/02, Dz. U. z 2005 r., nr 25, poz. 216.

do władz państwowych w zakresie wykonania obowiązków opisanych w tym artykule można zgłaszać tylko w granicach określonych w ustawach (art. 81 Konstytucji RP). Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest zasadniczy brak możliwości złożenia skargi konstytucyjnej opartej wyłącznie na naruszeniu normy art. 75<sup>[59]</sup>.

### 3.2. Korygowanie przez państwo procesów w sektor budownictwa mieszkaniowego

Rynek budowlany nie odpowiada zapotrzebowaniom, nie pokrywa wcale potrzeb i nie troszczy się o los najsłabszych sfer ludności, które wskutek tej sytuacji znajdują się w położeniu zlekceważonych odbiorców. Automatyzm gospodarczy zawodzi i powstaje nie zaspokojona jedna z najważniejszych potrzeb wielkich mas ludności, zwłaszcza ludności w miastach<sup>[60]</sup>.

Zacytowana tu ocena sytuacji na rynku mieszkaniowym, wyrażona w międzywojniu, pozostaje aktualna również współcześnie. W konsekwencji takiego stanu rzeczy konieczna staje się interwencja państwa w mechanizmy działania sektora mieszkaniowego w celu podwyższenia wolumenu lokali mieszkalnych na rynku.

Z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki podstawę do podjęcia działań o charakterze interwencyjnym w wymiarze konstytucyjnoprawnym stanowi art. 20 Konstytucji RP. Konstrukcja normatywna ustroju gospodarczego zakłada bowiem możliwość korygowania procesów gospodarczych dla dobra ogółu społeczeństwa (w interesie publicznym). Niewątpliwie sytuacja na rynku mieszkaniowym osiągnęła już taki stopień niewydolności, w którym mechanizmy rynkowe nie są w stanie zaradzić postępującemu kryzysowi. Powyższe potwierdza potrzebę istotnego wpływu państwa na to, co dzieje się w obszarze mieszkalnictwa.

Podstawowym instrumentem, jakim dysponuje państwo w zakresie oddziaływania na procesy gospodarcze, jest polityki fiskalna. W ramach instrumentów makroekonomicznych należy w pierwszej kolejności

<sup>59</sup> Monika Florczak-Wątor, „Komentarz do art. 75 Konstytucji RP”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. Piotr Tuleja (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023, Lex).

<sup>60</sup> Krzeczkowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, 12.



zwiększyć wydatki na budownictwo społeczne. Średnia wydatków państw UE w tym obszarze wynosi bowiem 0,5% PKB. W krajach takich jak Niemcy czy Francja przedmiotowe wydatki oscylują wokół 1% PKB<sup>[61]</sup>. W Polsce w budżecie na 2023 r. na budownictwo mieszkaniowe przewidziano 1 mld zł z Funduszu Dopłat, co stanowi 0,03% PKB. Trudno zatem przy wydatkach kilkunastokrotnie mniejszych niż średnia państw UE spodziewać się efektów, które w szybkim tempie doprowadzą krajowy rynek mieszkaniowy do unijnych wskaźników w zakresie liczby mieszkań. Bez wsparcia budownictwa społecznego kwotą odpowiadającą co najmniej 0,5% PKB realizacja kolejnych programów z obszaru polityki mieszkaniowej<sup>[62]</sup> nie zmieni istotnie sytuacji.

Drugim instrumentem fiskalnym pozostającym w dyspozycji państwa i mającym istotny potencjał w zakresie pozytywnej stymulacji wolumenu mieszkaniowego są działania w obszarze polityki podatkowej. Zastosowanie powinny znaleźć rozwiązania w postaci ulg i zwolnień podatkowych, które będą sprzyjać różnym formom budownictwa mieszkaniowego, tj. społecznego, komunalnego i socjalnego, mającym społecznie największe znaczenie w zakresie zwiększenia dostępności lokali mieszkalnych. Preferencje podatkowe powinny być przewidziane zarówno dla osób korzystających z tych form zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, jak i dla podmiotów realizujących przedmiotowe inwestycje.

Instrumentem finansowym o charakterze pozafiskalnym są rozwiązania w obszarze bankowości. Należy opracować i wdrożyć instrumenty bankowe, które wspierać będą zdolność kredytową nabywców o średnich dochodach. Należy także promować zróżnicowane formy oszczędzania mające na celu nabycia mieszkania, w szczególności pierwszego<sup>[63]</sup>. W obszarze wspierania zdolności kredytowej trzeba jednak zachować właściwe proporcje względem podaży mieszkań, ponieważ nadmierna stymulacja strony popytowej przy niskiej podaży, w szczególności gdy programy kredytowe

---

<sup>61</sup> Krzysztof Surówka, Joanna Wyrobek, Marcin Surówka, „The Condition of Polish Housing Against the Background of Selected European Countries” *European Research Studies Journal*, nr XXIII (2020): 470.

<sup>62</sup> Zob. przegląd form wsparcia w obszarze mieszkalnictwa i programów w tym zakresie w latach 1990–2015: Groeger, „Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce”, 135–140.

<sup>63</sup> Na temat instrumentów finansowania budownictwa mieszkaniowego zob. szerzej Piotr Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych* (Warszawa: C.H. Beck, 2008), 277.

mają krótki okres realizacji, wywołuje silny wzrost cen lokali<sup>[64]</sup>. Stąd też postuluje się, aby państwo prowadziło długofalową politykę w zakresie programów wykorzystujących instrumenty bankowe. Nie może bowiem dochodzić do sytuacji spekulacyjnych na rynku mieszkaniowym związanych z grą rynkową opartą na państwowych instrumentach wsparcia<sup>[65]</sup>.

Ważną grupą metod zmierzających do zniesienia napięcia podażyowo-popytowego na rynku mieszkaniowym są również inne rozwiązania pozafi-skalne. W przypadku budownictwa mieszkaniowego w niektórych formach należy rozważyć możliwość przyspieszenia procedur związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym<sup>[66]</sup>. Przedłużające się bowiem postępowanie administracyjne w procesach inwestycyjnych stanowi istotną barierę rozwojową rynku, a także naraża inwestorów na dodatkowe koszty.

W ramach działań o charakterze organizacyjnym warto rozważyć utworzenie podmiotu na szczeblu centralnym, o międzyresortowym charakterze, z udziałem prywatnych interesariuszy. Taka instytucja zajmowałaby się przygotowywaniem inicjatyw i koordynowaniem polityki mieszkaniowej. W ramach działań organizacyjnych niezbędna jest także ścisła współpraca z samorządem gminnym jako podmiotem realizującym państwową politykę mieszkaniową, a także kreującym w oparciu o zasadę subsydiarności rozwiązania odpowiadające uwarunkowaniom lokalnym. Samorząd terytorialny posiada również kompetencje do podejmowania działań w obszarze inwestycyjno-budowlanym, w szczególności zaś planowania przestrzennego. W miastach na prawach powiatu kompetencje w zakresie inwestycji budowlanych obejmują też wydawanie pozwoleń na budowę. Bez proaktywnej roli samorządu gminnego prawidłowa realizacja polityki mieszkaniowej nie jest współcześnie możliwa.

Programowanie działań w obszarze mieszkalnictwa powinno być realizowane na podstawie stabilnego programu mieszkaniowego<sup>[67]</sup>, który uwzględniałby powyższe postulaty. Okres programowania powinien obejmować średnią perspektywę czasową w przedziale 10-15 lat, a sam

---

<sup>64</sup> Por. Bank PKO, *Rynek mieszkaniowy*, 2. Negatywne efekty nadmiernej stymulacji popytu występują w wielu państwach na świecie; np. Taiwan, Unaffordable Island, *The Economist February 1st 2025*, 42.

<sup>65</sup> Por. Narodowy Bank Polski, *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości*, 34.

<sup>66</sup> Propozycję regulacji sprzyjającej budownictwu mieszkaniowemu zawiera projekt ustawy o rozwiązaniach służących zwiększeniu dostępności gruntów pod budownictwo mieszkaniowe (UA10).

<sup>67</sup> Obecnie podstawowym programem jest Narodowy Program Mieszkaniowy (uchwała Rady Ministrów z dnia 28 września 2016 r. Nr 115/2016).

program w zakresie polityki budownictwa mieszkaniowego – być konsekwentnie realizowany przez kolejne rządy. Niezbędnym elementem jest również jego stabilne finansowanie z budżetu państwa w całym okresie programowania<sup>[68]</sup>.

Publicznoprawne metody ingerencji w sytuację na rynku budownictwa mieszkaniowego mają na celu przywrócenie równowagi popytowo-podażowej na rynku. Uzyskanie takiego balansu doprowadzi do nasycenia ilościowego, które zahamuje postępujący wzrost cen lokali. Interwencjonizm państwowy nie ma na celu pogorszenia sytuacji gospodarczej prywatnego rynku budownictwa mieszkaniowego, ponieważ prywatne podmioty będą mogły aktywnie włączyć się w realizację projektów państwowych. Projekty koordynowane przez państwo będą charakteryzować się pewną i stałą stopą zwrotu. Podmioty prywatne, tak jak dotychczas, będą również mogły kierować swoją ofertą do nabywców, którzy samodzielnie będą zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe lub nabywać lokale w celach inwestycyjnych. Rynek nadal ma być podstawą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Państwo w ramach skoordynowanych działań interwencyjnych nie może bowiem wykluczyć mechanizmów wolnorynkowych. Wyłączenie w granicach swoich kompetencji ma korygować nieefektywne skutki ilościowo-cenowe działania rynku mieszkaniowego. Realizacja polityki mieszkaniowej nie oznacza zatem, że państwo, w tym samorząd, będzie podmiotowo angażować się po stronie inwestorów<sup>[69]</sup>.

## 4 | Podsumowanie

Polska gospodarka rynkowa w zakresie kształtowania otoczenia w oparciu o równowagę popytu i podaży na rynku mieszkaniowym nie funkcjonuje w sposób prawidłowy. Istotą braku zbalansowania na tym rynku jest specyfika dobra, jakim są lokale mieszkalne, które nie podlegają ogólnym regułom rynkowym, jeśli chodzi o model biznesowy ich budowy i sprzedaży. Ekonomicznym celem działalności na tym rynku nie jest bowiem skierowanie jak największego wolumenu mieszkań do sprzedaży. Zbycie większej liczby lokali mieszkaniowych nie oznacza prostego zwiększenia

<sup>68</sup> Narodowy Program Mieszkaniowy, 52.

<sup>69</sup> Markowski et al., *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, 19.

strumienia przychodowego. Kwestią podstawową dla modelu sprzedażowego na rynku lokali mieszkalnych jest bowiem uzyskanie jak najwyższej ceny za metr kwadratowy. W konsekwencji podmioty działające na rynku, z przyczyn ekonomicznych, nie są zainteresowane budowaniem takiej liczby mieszkań, aby zaspokoić popyt, poniżej określonej granicy stopy zwrotu ze zbywanych lokali.

Powyższa sytuacja stanowi klasyczny przykład wskazujący na potrzebę dokonania korekty mechanizmów rynkowy opartej na modelu społecznej gospodarki rynkowej. Ukształtowana za sprawą działań rynkowych sytuacja doprowadziła bowiem do aberracji w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Nadal aktualny jest pogląd wypowiedziany w latach sześćdziesiątych XX w., że „[...] niepodobna spodziewać się zapobieżenia brakowi mieszkań ze strony prywatno-filantropijnej”<sup>[70]</sup>.

Kwestia mieszkaniowa wymaga pilnej interwencji ze strony państwa, tym bardziej że zaspokojenie potrzeb w tym obszarze stanowi jedną z kluczowych kwestii dla każdego społeczeństwa, ponieważ wpływa na zdolność do prawidłowej egzystencji oraz rozwoju indywidualnego, jak również społecznego<sup>[71]</sup>. Aktualny w tej mierze pozostaje zamieszczony w literaturze lat czterdziestych XX w. apel: „Państwo i gmina muszą wystąpić czynnie do walki z brakami mieszkań i niedostateczną ich podażą, muszą zagadnienia te postawić na porządku dziennym w swej działalności celowej”<sup>[72]</sup>.

W pierwszej kolejności w ramach korekty mechanizmów rynkowych trzeba opowiedzieć się za zwiększeniem wydatkowania środków budżetowych na budownictwo społeczne do poziomu minimum 0,5% PKB. W obecnych warunkach powinna być to kwota ok. 17 mld zł. Konieczne są również działania w obszarze polityki podatkowej (ulgi i zwolnienia), a także odpowiednie instrumenty bankowe w zakresie wspierania zdolności kredytowej oraz gromadzenia oszczędności w celu nabycia mieszkania. Należy rozważyć stymulację rynku poprzez przyspieszenie procedur administracyjnych w obszarze budownictwa społecznego. Na poziomie organizacyjnym procesy mające doprowadzić do poprawy sytuacji na rynku mieszkaniowym powinny być kreowane i koordynowane przez specjalnie powoływany do tego międzyresortowy zespół na szczeblu centralnym. Niezbędna jest również ścisła współpraca z samorządem terytorialnym,

<sup>70</sup> Ludwik Krzywicki, „Kwestia mieszkań we Francji”, [w:] Ludwik Krzywicki, *Dzieła*, t. VI (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1962), 137.

<sup>71</sup> Surówka, Wyrobek, Surówka, „The Condition of Polish Housing”, 470.

<sup>72</sup> Krzeczkowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, 113.

w szczególności na poziomie gmin. Całość działań powinna być zawarta w rządowym programie działań, który w ramach stabilnego finansowania i konsekwentnego realizowania powinien mieć perspektywę określoną na 10-15 lat. Po upływie pierwszego okresu programowania, za sprawą wprowadzenia w życie powyższych propozycji i skumulowanych działań, na krajowym rynku mieszkaniowym powinna nastąpić realna poprawa dotycząca liczby i cen lokali.

## Bibliografia

- Barszcz Patryk, „Zjawisko gniazdownictwa w krajach Unii Europejskiej – skala, przyczyny, skutki, casus Polski” *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica*, nr 69 (2019): 35-51. <https://doi.org/10.18778/0208-600X.69.03>.
- Bednarek Małgorzata, *Prawo do mieszkania w konstytucji i ustawodawstwie*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007.
- Biznes i prawa człowieka. Nowe wyzwania i nowe działania, red. Marcin Kilanowski, Warszawa: Forum Odpowiedzialnego Rozwoju, 2024.
- Cesarski Maciej, „Od funkcjonalnego mieszkania ku zrównoważonej przestrzeni zamieszkiwania – rola infrastruktury osadniczej” *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i prace*, nr 10 (2012): 125-149.
- Cesarski Maciej, „Polityka mieszkaniowa, komunalna, społeczna i osadnicza z perspektywy zamieszkiwania – tradycje i teraźniejszość środowiska IGS” *Polityka Społeczna*, nr 1 (2024): 15-22.
- Chechliński Marek, „Polityka budowlano-mieszkaniowa. Drogi Polski” *Miesięcznik Społeczno-Gospodarczy*, nr 2 (1938): 73-82.
- „Czy zwiększenie dietności w Polsce jest możliwe?” *IBS Policy Paper*, nr 4 (2021).
- Florczak-Wątor Monika, „Komentarz do art. 75 Konstytucji RP”, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023, Lex.
- Groeger Lidia, „Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych”, [w:] *Uwarunkowania polityki mieszkaniowej w Polsce i na Ukrainie*, red. Edyta Masierek. 131-146. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2016.
- Heidegger Martin, „Budować, mieszkać, myśleć”, [w:] *Budować, mieszkać, myśleć. Eseje wybrane*. 316-334. Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik, 1977.
- Izdebski Hubert, *Ile jest nauki w nauce?*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2018.

- Józefiak Bartosz, *Pato-developerka. To nie jest kraj do mieszkania*. Kraków: Znak, 2024.
- Krzeczowski Konstanty, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*. Warszawa: Nakł. Zw. Miast Polskich, 1939.
- Krzywicki Ludwik, „Kwestia mieszkań we Francji”, [w:] Ludwik Krzywicki, *Dzieła*, t. VI. 136-138, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1962.
- Kucharski Krzysztof, „Freedom of business activity in the Polish legal system” *Studia Iuridica Toruniensia*, nr 24 (2019): 135-163. <https://doi.org/10.12775/SIT.2019.007>.
- Kucharski Krzysztof, „Istota wolności działalności gospodarczej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2011): 48-59.
- Kucharski Krzysztof, Henryk Nowicki, „Constitutional foundations of the market economy: administrative law issues of economic freedom” *TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie*, nr 1 (2022): 215-225.
- Kucharski Krzysztof, Henryk Nowicki, „Proportionality of interference with economic freedom in the context of state controlled economic activity” *Studia Iuridica Toruniensia*, nr 30 (2022): 255-271. <https://doi.org/10.12775/SIT.2022.013>.
- Kucharski Kucharski, „Wyłączenie stosowania Prawa przedsiębiorców a zasada wolności działalności gospodarczej”, [w:] *Wolność działalności gospodarczej w polskiej i niemieckiej kulturze prawnej: perspektywa komparatystyczna*, red. Michał Biliński, Magdalena Jaś-Nowopolska, Ewa Przeszło. 143-155. Warszawa: C.H. Beck, 2021.
- Lis Piotr, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*. Warszawa: C.H. Beck, 2008.
- Łakomy Mateusz, *Demografia jest przyszłością. Czy Polska ma szansę odwrócić negatywne trendy*. Warszawa: Wydawnictwo Prześwity, 2024.
- Markowski Tomasz et al., *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*. *Studia*, t. CLXXXV. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2018.
- Polak Piotr, „Konstytucyjne źródła „prawa do mieszkania”” *Prawo i Więź*, nr 5 (2024): 383-398. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1036>.
- Samorek Barbara, Michał Cichocki, *Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych*. Warszawa-Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2023.
- Surówka Krzysztof, Joanna Wyrobek, Marcin Surówka, „The Condition of Polish Housing Against the Background of Selected European Countries” *European Research Studies Journal*, nr XXIII (2020): 469-482.
- Załączna Magdalena, „Rynek nieruchomości i gospodarowanie przestrzenią w ujęciu ekonomii klasycznej”, [w:] *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, red. Maciej Nowak. 111-126. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2021.



