

Agnieszka Napiórkowska-Baryła
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Potrzeby mieszkaniowe a prawo do mieszkania w regulacjach międzynarodowych, unijnych i krajowych

Słowa kluczowe: mieszkalnictwo, potrzeby mieszkaniowe, prawo do mieszkania, wskaźniki mieszkaniowe, organizacje mieszkaniowe.

Keywords: housing, housing needs, right to housing, housing indicators, housing organizations.

Wstęp

Prawo do mieszkania należy do podstawowych praw człowieka. Mieszkanie jest nieodzowne do właściwego funkcjonowania w społeczeństwie, równocześnie jest zaliczane do dóbr najdroższych. Sytuacja mieszkaniowa w kraju, szczególnie osób młodych w znaczący sposób wpływa na najważniejsze decyzje człowieka – założenie rodziny, posiadanie dzieci, mobilność zawodową czy też na decyzję o emigracji. Konsekwencje tych decyzji mają wpływ na całe społeczeństwo. Stąd w wielu regulacjach prawnych – międzynarodowych, unijnych, krajowych (w tym samorządowych) pojawiają się zapisy obligujące państwo do uruchomienia mechanizmów pomocowych, w ramach prowadzonej polityki mieszkaniowej. Konieczność interwencji władz publicznych w tym zakresie nigdy nie była kwestionowana, natomiast zakres i formy prowadzenia tej pomocy w Polsce są niestety niewystarczające.

Celem artykułu jest prezentacja roli mieszkania w życiu człowieka – rodziny, gospodarstwa domowego. Cel został osiągnięty poprzez przegląd teorii dotyczących potrzeb człowieka, a na ich tle zostały uwypuklo-

ne potrzeby mieszkaniowe. Następnie dokonano przeglądu deklaracji i regulacji prawnych, na których opiera się polityka mieszkaniowa państw, które w tym zakresie ratyfikują należyte dokumenty. Na tle krajowych uregulowań prawnych przedstawione zostały podstawowe dane i wskaźniki obrazujące sytuację mieszkaniową w Polsce, w woj. warmińsko-mazurskim i w Olsztynie.

Potrzeby mieszkaniowe i rola mieszkania w życiu człowieka

Przyjmując, że każdy człowiek zachowuje się tak, by osiągnąć stan optymalny dla swego życia, termin „potrzeba” określa pewne zaburzenie, zakłócenie optimum życiowego. Jest to czynnik inicjujący aktywność jednostki społecznej, która jest ukierunkowana na określony przedmiot. Osiągnięcie takiego przedmiotu oznacza zniesienie zakłócenia optimum życiowego jednostki społecznej (Szewczuk W., 1990, s. 304–306). Potrzeby człowieka są przedmiotem badań od czasów starożytności. Już w III wieku p.n.e. Epikur z Efezu podzielił potrzeby ludzkie na trzy kategorie: naturalne i konieczne, naturalne i niekonieczne oraz ani naturalne, ani konieczne (Kwaśniewicz W., 1999, s. 160). Większość teorii potrzeb wywodzi się z teorii motywacji, stąd definiowanie potrzeb w naukach społecznych i ekonomicznych często nawiązuje do koncepcji psychologicznych. Niewątpliwie trwale miejsce w literaturze poświęconej potrzebom i zwolenników wśród przedstawicieli różnych dziedzin (m.in. socjologii, ekonomii, polityki społecznej) uzyskał Abraham Maslow, który sklasyfikował potrzeby ludzkie w pięć grup stanowiących hierarchiczny szereg. Dół hierarchii rozpoczyna się w kolejności od potrzeb fizjologicznych, bezpieczeństwa, przynależności i miłości, uznania do samorealizacji u góry hierarchii. Według Maslowa potrzeby wyższe w hierarchii dochodzą do głosu wówczas, gdy następuje zaspokojenie potrzeb niższych. Zastosował tu podział na potrzeby niedostatku i potrzeby wzrostu (inaczej homeostazy i wzmocnienia). Łatwo zaobserwować, że zaspokojenie potrzeb niższych ma tę cechę, że im więcej działań na rzecz ich zaspokojenia, tym mniejsze ich nasilenie (przywracanie równowagi), ponieważ tego typu potrzeby wynikają z niedostatku. W przypadku potrzeb wyższych, każde działanie na rzecz ich realizacji powoduje powiększanie się obszaru dalszych możliwych działań, co z kolei prowadzi do większego ich nasilenia (wzmocnienia). Teoria ta ma charakter probabilistyczny, co oznacza, że obrazuje pewną tendencję, a nie bezwarunkową zależność, gdyż łatwo wskazać przykłady „zachwiania” hierarchii (Frątczak-Müller J., 2014, s. 57–58).

Potrzeby ludzkie ze względu na to, że kształtują się pod wpływem warunków współżycia ludzi w społeczeństwie, mają społeczny charakter, a więc zmieniają się wraz z rozwojem cywilizacyjnym społeczeństwa.

Mimo że teoria Masłowa jest często krytykowana ze względu na to, że nie zawsze w dążeniu do zaspokajania potrzeb musi być zachowana hierarchia, stała się ona jednak inspiracją dla wielu badaczy. Clayton P. Alderfer w 1972 r. wyróżnił trzy rodzaje potrzeb:

- potrzeby egzystencji (fizjologiczne, materialne, mieszkaniowe);
- potrzeby stosunków społecznych (integracji w zespole, aspiracji);
- potrzeby rozwoju osobowego.

Siergiej L. Rubinsztein w 1940 r. podzielił potrzeby na:

- materialne niższe (wegetatywne);
- materialne wyższe – związane z pracą i codziennym życiem i potrzeby duchowe.

Erik Allardt w 1976 r. wyróżnił trzy rodzaje potrzeb:

- potrzebę posiadania (ang. *having*), obejmującą środki ekonomiczne, mieszkanie, zatrudnienie, warunki pracy, zdrowie, edukację;
- potrzebę uczucia (ang. *loving*), obejmującą kontakty ze społecznością lokalną, stosunki rodzinne, kontakty towarzyskie oraz stosunki międzyludzkie w pracy;
- potrzebę istnienia (ang. *being*) obejmującą możliwości samookreślenia, bezpieczeństwa osobistego, aktywności politycznej, spędzania czasu własnego oraz zadowolenie z pracy.

Andrzej Luszniwicz w 1978 r. wyróżnił potrzeby: wyżywienia, mieszkania, ochrony zdrowia, wykształcenia, rekreacji, zabezpieczenia społecznego oraz zagospodarowania materialnego. W światowej klasyfikacji potrzeb ze swoją klasyfikacją uplasował się także Tadeusz Kocowski, który wyróżnił:

- potrzeby egzystencji (pokarmowe, bezpieczeństwa, mieszkaniowe, odzieżowe, zdrowotne, ekologiczne, rekreacyjne);
- potrzeby prokreacji i rozwoju (reprodukcji, opieki, dydaktyczne, wychowawcze, rodzinne, samorealizacji);
- potrzeby funkcjonalne (informacyjne, sprawnościowe, instrumentalne, lokomocyjne, swobody, innowacji, napędowe);
- potrzeby społeczne (przynależnościowe, łączności, organizacji, więzi emocjonalnej, konformizmu, uspołecznienia, społecznej użyteczności, społecznej gratyfikacji, akceptacji, współuczestnictwa, ochrony i autonomii);
- potrzeby psychiczne (egzystencji, prokreacyjne, rozwoju, funkcjonalne, społeczne, psychoorganizacji, erotyczne, recepcji kultury, estetyczne, aktywnej rekreacji, ludyczne).

Teresa Słaby w 1994 r. sklasyfikowała potrzeby według pięciu stanów jako:

- potrzeby stanu biologicznego (wyżywienie, mieszkanie, zdrowie, środowisko naturalne, wypoczynek);
 - potrzeby stanu zawodowego (posiadanie pracy, warunki i czas pracy, płace);
 - stanu materialnego (oszczędności, ceny, dobra trwałe);
- potrzeby stanu edukacyjnego (oświata dzieci, młodzieży i dorosłych, kultura i sztuka);
- potrzeby stanu społecznego (bezpieczeństwo socjalne, egalitaryzm dochodowy, patologia społeczna, więzi rodzinne i społeczne, polityka). (opr. na podst. Szelałowska A., 2011, s. 29–38).

Jak wynika z powyżej zaprezentowanych klasyfikacji, większość autorów wśród podstawowych potrzeb ludzkich umieszczała potrzebę mieszkania. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa Konstantego Krzeczowskiego (1939, s. 16), który stwierdził, że „mieszkanie – w hierarchii potrzeb człowieka – zajmuje czołowe miejsce jako jedna z najistotniejszych pozycji spożycia indywidualnego, jest przecież równocześnie potrzebą społeczną, której sposób zaspokajania wpływa jak mało co innego na każde środowisko ludzkie”. Stąd cytowana Anna Szelałowska (2011, s. 38) stawia tezę, że ze względu na fundamentalne znaczenie mieszkania w teorii potrzeb, zasługuje ono na wyodrębnienie i poświęcenie odrębnej teorii potrzeb mieszkaniowych. Potrzeby mieszkaniowe stają się równorzędne z potrzebami fizjologicznymi. Nie oznacza to, że wszystkie gospodarstwa domowe muszą posiadać mieszkanie na własność. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych równie dobrze może być spełnione poprzez najem w zasobie publicznym lub prywatnym, użyczenie. W każdym przypadku mieszkanie spełnia funkcje, które wiążą się bezpośrednio z ważnymi potrzebami członków rodziny. W *Raporcie o naprawie sytuacji mieszkaniowej* (2006, s. 3) podano: „człowiek spędza średnio około 80% swego życia w mieszkaniu, toteż stanowi ono zasadniczy wyznacznik ludzkiego bytu. Mieszkanie służy zaspokojeniu podstawowych funkcji biologicznych i jest miejscem regeneracji sił. Jest więc elementarną potrzebą z punktu widzenia jednostki. Jednakże mieszkanie pełni rolę znacznie szerszą. Decyduje ono w dużej mierze o trwałości rodziny, wymiarze kultury i modelu życia. Wyznacza trend demograficzny. Jest wreszcie miejscem chroniącym istotne wartości społeczne i narodowe. Tym samym sytuacja mieszkaniowa kraju rozstrzyga w dużej mierze o losie narodu”.

Normatywna definicja mieszkania znajduje się w *Rozporządzeniu ministra infrastruktury...*, zgodnie z którą „mieszkanie to zespół pomiesz-

czeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, spełniający niezbędne warunki do stałego pobytu ludzi i prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego” (*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*, Dz.U. 2002, nr 75, poz. 690). Jak jednak zauważa Adam Andrzejewski (1987, s. 17–18), mieszkanie to nie tylko przestrzeń znajdująca się w bezpośredniej dyspozycji i ograniczona ścianami, lecz również sam budynek mieszkalny i jego otoczenie oraz towarzyszące urządzenia usługowe. Mieszkanie postrzegane jest jako środowisko, w którym koncentruje się i rozwija życie rodziny i gdzie prowadzi ona swe gospodarstwo domowe. Powinno jednocześnie zapewnić możliwość wypełniania wielu innych funkcji wychowawczych i kulturalnych. W podobnym układzie A. Andrzejewski (2005, s. 43–44) wyszczególnia funkcje mieszkania, a mianowicie:

- stwarza warunki zaspokojenia najważniejszych biologicznych potrzeb człowieka, takich jak odżywianie, sen, wypoczynek;
- stwarza poczucie bezpieczeństwa fizycznego i psychicznego czy też odgrywa istotną rolę w procesie przywracania dobrego stanu zdrowia i samopoczucia;
- w sposób istotny wpływa na rozwój jej członków, stwarzając warunki do nauki, kształtowania ambicji i zainteresowań, przygotowania do pracy czy wręcz wykonywania pracy;
- odgrywa istotną rolę w kształtowaniu wzorców konsumpcji i stylów życia, np. przez propagowanie racjonalnego sposobu odżywiania, zasad dbałości o higienę i zdrowie;
- stanowi miejsce podstawowych procesów, ważnych na każdym etapie rozwoju rodziny, jak np. rodzenie dzieci i opieka nad nimi, pielęgnacja osób chorych, opieka nad osobami starszymi;
- sprzyja integracji społecznej, gdyż jest miejscem spotkań rodzinnych, przyjacielskich, sąsiedzkich (Andrzejewski A., 2005, s. 43–44).

Funkcje mieszkania są zmienne w czasie i trzeba im przypisywać różne znaczenia w poszczególnych okresach rozwojowych rodziny (gospodarstwa domowego).

Prawo do mieszkania w aktach normatywnych

Regulacje międzynarodowe

Uznając posiadanie mieszkania za fundamentalną potrzebę człowieka i rodziny, prawo do mieszkania podnoszone jest w wielu dokumen-

tach międzynarodowych ratyfikowanych również przez Polskę. Po raz pierwszy zapis pojawił się w *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ* w 1948 r., gdzie w art. 25 zapisano, że „każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodziny włączając w to wyżywianie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne oraz prawo do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny” (www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/.../Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (10.02.2018)).

Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (ang. *United Nations Human Settlements Programme*) – UN-HABITAT zajmujący się kwestiami urbanizacji i osiedli ludzkich, promocją zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, po raz pierwszy zawarł zobowiązania w tych kwestiach w deklaracji Habitat II w 1996 r. Aktualnie organizacja zajmuje się realizacją postanowień z konferencji Habitat III, która w 2016 r. w Quito uchwaliła dokument programowy zatytułowany *New Urban Agenda*. Do kwestii praw do mieszkania odnoszą się art. 31–33, w których zawarto zobowiązania do m.in.:

- promowania krajowych, regionalnych i lokalnych polityk mieszkaniowych, które wspierają stopniową realizację prawa do odpowiedniego miejsca zamieszkania dla wszystkich jako elementu składowego prawa do odpowiedniego standardu życia, które zwalczają wszelkie formy dyskryminacji i przemocy oraz zapobiegają arbitralnie wymuszonym eksmisjom oraz które koncentrują się na potrzebach bezdomnych, osób znajdujących się w trudnej sytuacji, grup o niskich dochodach i osób niepełnosprawnych, jednocześnie umożliwiając udział i zaangażowanie społeczności i zainteresowanych stron w planowanie oraz wdrażanie tych strategii;
- pobudzania podaży wielu odpowiednich opcji mieszkaniowych, które są bezpieczne, przystępne cenowo i dostępne dla członków grup społecznych o różnych dochodach, biorąc pod uwagę integrację społeczno-ekonomiczną i kulturową społeczności zmarginalizowanych, osób bezdomnych i znajdujących się w trudnej sytuacji, oraz zapobiegając segregacji;
- podejmowania działań w celu poprawy warunków życia osób bezdomnych, aby umożliwić ich pełne uczestnictwo w społeczeństwie oraz zapobiegać i eliminować bezdomność, jak również eliminować jej kryminalizację” (<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Polish.pdf> (10.02.2018)).

Następstwem przyjęcia deklaracji Habitat II było zainauguowanie w kwietniu 2002 r. przez UN-HABITAT i Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (OHCHR) wspólnej inicjatywy pod nazwą *United Nations Housing Rights Programme* (UNHRP), Program ONZ ds. Prawa do Mieszkania. Celem programu jest podejmowanie działań w celu stopniowej realizacji prawa do odpowiednich warunków mieszkaniowych (m.in. monitorowanie i ocena postępu, promocja i rozwój odpowiednich norm i standardów) (Wilczek M., 2008, s. 24).

Podobnie brzmiący zapis zawarty został w *Międzynarodowym Pacie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* z 1966 r. W art. 11 zapisano: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa Strony podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej, opartej na zasadzie dobrowolności” (<https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2016/04/Miedzynarodowy-Pakt-Praw-gosp-spol-kult.pdf> (10.02.2018)).

Regulacje Unii Europejskiej

W ustawodawstwie europejskim prawo do mieszkania pojawiło się w *Europejskiej Karcie Społecznej Rady Europy* z 1961 r., gdzie w art. 16 – Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej – podano, że „w celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, Umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki” (<https://www.mpips.gov.pl/spoleczne-prawa.../rada-europy-europejska-karta-spoeczna>). W art. 31 – Prawo do mieszkania, w *Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej* z 1996 r. zawarty został zapis „w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do: popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobiegania i ograniczania bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania; uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów” (<https://www.mpips.gov.pl/...europejski.../europejska-karta-spoeczna/inne-konwencje> (10.02.2018)).

Znaczenie mieszkania dla prawidłowego funkcjonowania rodziny podkreśla także *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* z 2007 r., w której choć nie ma odrębnych zapisów dotyczących prawa do mieszkania, to można je odnaleźć przynajmniej w dwóch artykułach. Art. 7 stanowi, że „każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się”. Art. 34 określa „w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”. Art. 21 i 33 dotyczą natomiast niedyskryminacji oraz życia rodzinnego i zawodowego (https://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawo_eu/ue5/32000x121801.doc (10.02.2018)).

Do mieszkalnictwa odnoszą się dwa spośród pięciu punktów strategii *Europa 2020*:

1. Zrównoważone wykorzystanie energii: ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, wzrost wykorzystania odnawialnych źródeł energii i wzrost efektywności energetycznej.

2. Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Jak podaje Adam Kubów (2016, s. 52–53) problematyka mieszkalnictwa jest też przedmiotem licznych rezolucji Parlamentu Europejskiego, spośród których na szczególną uwagę zasługują te, w których sytuacja mieszkaniowa była mocno akcentowana. Należy do nich *Rezolucja Parlamentu Europejskiego* z 10 maja 2007 r. w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej. Parlament, mając na uwadze fakt, że prawo do mieszkania o odpowiednim, dobrym standardzie za rozsądną cenę jest podstawowym prawem, uznanym w niejednej karcie międzynarodowej i konstytucji krajowej, zwrócił w niej uwagę na istotne znaczenie mieszkania dla rozwoju regionu, gdyż wyraża opinię, że:

1) trudny dostęp do mieszkań leży u podstaw zjawiska segregacji społecznej i powstawania gett;

2) brak mieszkania wywołuje problemy bezdomności i wykluczenia społecznego;

3) inwestowanie w mieszkania socjalne odgrywa istotną rolę w udostępnianiu mieszkań tym osobom, dla których rynek mieszkaniowy jest niedostępny;

4) rozwój mieszkalnictwa prowadzi także do rozwoju infrastruktury społecznej (ośrodki kultury, gabinety lekarskie, przedszkola, stadiony, miejsca spotkań itd.), a w konsekwencji przeciwdziała alienacji i prowadzi do integracji społeczeństwa.

W rezolucji sformułowane zostały także oczekiwania pod adresem państw członkowskich, dotyczące m.in.:

1) przyjęcia niezbędnych przepisów ustawowych gwarantujących rzeczywiste prawo do mieszkania o odpowiednim, dobrym standardzie za przystępną cenę;

2) skoncentrowania uwagi władz krajowych i lokalnych na uruchomieniu instrumentów mających na celu ułatwienie młodym ludziom nabycia pierwszego mieszkania;

3) ściślejszej koordynacji przepływów finansowych i działań politycznych mających wpływ na mieszkalnictwo;

4) zainteresowania państw członkowskich pełnym wykorzystywaniem funduszy udostępnianych przez EFRR w dziedzinie mieszkalnictwa.

Z kolei *Rezolucja Parlamentu Europejskiego* z 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa socjalnego w Unii Europejskiej w całości została poświęcona dążeniom do stworzenia europejskiej polityki mieszkalnictwa socjalnego. Zapisy *Rezolucji* zwracają uwagę, że wydatki na mieszkalnictwo socjalne niekiedy niesłusznie są postrzegane tylko jako koszty, gdyż w rzeczywistości dają wiele korzyści w postaci lepszego samopoczucia społecznego i stanu zdrowia, rozwoju lokalnego rynku pracy, hamowania procesu zadłużania się gospodarstw domowych itp. (Kubów A., 2016, s. 52–53).

Wśród organizacji, które czynnie działają na rzecz realizacji prawa do mieszkania należy wymienić:

- European Federation of National Organisations Working with the Homeless – FEANTSA (Europejska Federacja Organizacji Działających na rzecz Bezdomnych);
- Comité Européen de Coordination de l’Habitat Social – CECODHAS (Europejski Komitet ds. Mieszkalnictwa Socjalnego);
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EUROFOUND) – Europejski Fundusz na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Thiel M., Zaniewska H., 2007, s. 45).

Regulacje krajowe

W Polsce problematykę prawa obywateli do mieszkania reguluje przede wszystkim Konstytucja RP. Zgodnie z art. 75, „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Ustawa z 1990 r. o samorządzie gminnym, w art. 7 stwierdza, iż „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gmi-

ny, w szczególności zadania własne obejmują sprawy [...] gminnego budownictwa mieszkaniowego”.

Ustawa z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, w art. 4 określa, iż „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy”, zaś „gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Ustawa precyzuje również pojęcia mieszkaniowego zasobu gminy, lokalu socjalnego oraz nakłada na gminy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Ustawa o pomocy społecznej w art. 10 określa, iż do „zadań własnych z zakresu pomocy społecznej o charakterze obowiązkowym, realizowanych przez gminy, należy [...] udzielanie schronienia [...] osobom tego pozbawionym, w tym osobom bezdomnym”.

Obok mieszkań komunalnych i socjalnych na podstawie ustawy z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego funkcjonuje społeczne budownictwo czynszowe, realizowane przez towarzystwa budownictwa społecznego. W art. 27 ustawy z 9 października 2015 r. o rewitalizacji jest ono określone następująco: „Przez społeczne budownictwo czynszowe należy rozumieć budownictwo mieszkaniowe realizowane przy łącznym spełnieniu następujących warunków: 1) dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej; 2) na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi; 3) jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku”.

Kolejne akty prawne, które odnoszą się do kwestii mieszkaniowych czy też wyznaczają kierunki pomocy mieszkaniowej to m.in. ustawa z 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy wprowadzające rządowe programy pomocy gospodarstwom domowym w uzyskaniu mieszkania, m.in. Rodzina na swoim, Mieszkanie dla Młodych, przepisy podatkowe uprawniające do ulg przy budowie, remoncie mieszkania. Wszystkie działania realizowane według wymienionych aktów prawnych stanowią podstawę polityki mieszkaniowej. A polityka mieszkaniowa jest jednym z obszarów polityki społecznej. Według A. Andrzejewskiego (1987, s. 29) polityka mieszkaniowa oznacza ogólny kierunek i metody działania wykorzystywane przez państwa lub inne podmioty publiczne, organizacje polityczne i społeczne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Piotr Lis

(2008, s. 16) z kolei podaje, że na politykę mieszkaniową składają się wszelkie działania państwa, które mają wpływ na funkcjonowanie i wynik rynku mieszkaniowego, tj. na liczbę, cenę, stawki czynszu oraz jakość zasobu mieszkaniowego. Szeroki zakres obowiązków – od udzielania pomocy mieszkaniowej najuboższym i przejęcia kompetencji w zakresie gospodarowania publicznymi zasobami mieszkaniowymi poczynając, na realizacji zadań w zakresie planowania przestrzennego, budownictwa komunalnego oraz stymulowaniu lokalnych rynków mieszkaniowych kończąc – powierzono gminom. Przekazując większość obowiązków związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych ludności, zobligowano je do prowadzenia samodzielnej polityki mieszkaniowej, adekwatnej do lokalnych potrzeb i możliwości w ramach jednolitych regulacji rynkowych pozostawionych na szczeblu państwa (Muczyński A., 2011, s. 41–51).

Sytuacja mieszkaniowa w Polsce i woj. warmińsko-mazurskim na podstawie wskaźników mieszkaniowych

Zasób mieszkań w Polsce wynosi blisko 14,3 mln. Corocznie oddawanych jest do użytku około 150 tys. nowych mieszkań. Mimo to w rządowym dokumencie „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku” przyjętym przez Radę Ministrów oraz Sejm RP 4 marca 2011 r. podano, że deficyt mieszkaniowy w Polsce wynosi około 1,5 mln mieszkań. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa oceniało, że biorąc pod uwagę efekty budownictwa mieszkaniowego, według stanu na początek 2014 r., deficyt wynosi około 600 tys. mieszkań (Na podstawie *Odpowiedzi na interpelację nr 24806 w sprawie znacznego zmniejszenia liczby oddawanych do użytku mieszkań w 2013 roku*: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=10E390CC> (20.09.2017)). Według szacunków zawartych w Narodowym Programie Mieszkaniowym na koniec 2015 r. statystyczny deficyt mieszkaniowy wynosił około 897 tys. Mieszkań (https://narodowyprogram.pl/wpcontent/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a_narodowy_program_mieszkaniowy.pdf (6.08.2018)). Istnieją również opinie mówiące o powolnym bilansowaniu się liczby gospodarstw domowych i mieszkań (Informacje ze strony RedNet Consulting: http://rednetconsulting.pl/g/raporty_2012/publikacje/DEFICYT_MIESZKANOWY_W_POLSCE.pdf (20.02.2018)).

Oceny sytuacji mieszkaniowej pod względem ilościowym najprościej dokonać na podstawie wskaźnika nasylenia mieszkaniem, tzn. liczby mieszkań przypadających na tysiąc mieszkańców. W Polsce wskaźnik ten wynosi – przyjmując łącznie mieszkania zamieszkałe i niezamieszkałe – 371 (GUS 2017) i w porównaniu z innymi krajami UE jest niski (tab. 1). Pod tym względem Polska plasuje się na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów europejskich. W woj. warmińsko-mazurskim wskaźnik liczby mieszkań przypadającej na tysiąc ludności nie osiąga średniej krajowej i wynosi niespełna 355.

Tabela 1

Liczba mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców
w wybranych krajach UE w 2017 r.

Kraj	Liczba mieszkań	Kraj	Liczba mieszkań	Kraj	Liczba mieszkań
Austria	547	Francja	531	Litwa	456
Słowacja	360	Niemcy	504	Rumunia	432
Bulgaria	551	Grecja	604	Holandia	447
Czechy	454	Węgry	445	Hiszpania	538
Dania	490	Włochy	434	Szwecja	410
Finlandia	535	Łotwa	499	Słowenia	410

Źródło: opracowanie własne na podstawie The State of Housing in the EU 2017.

W większości państw UE od czasu zakończenia drugiej wojny światowej zaobserwowano znaczną poprawę warunków mieszkaniowych. Z uwagi na ograniczone możliwości inwestycyjne obywateli bezpośrednio po wojnie, odpowiedzialność za dostarczenie mieszkań, w ramach prowadzonej polityki mieszkaniowej, często przejmowało państwo. Takiemu rozwiązaniu sprzyjała solidarność społeczna oraz wiara w dobroczynną rolę państwa jako stymulatora bezkryzysowego rozwoju gospodarczego (*Housing and Environmental...*, 2007). W związku z tym kraje Europy Zachodniej ilościowy problem mieszkaniowy mają już dawno za sobą i obecnie skupiają się już tylko na poprawie jakości i wyrównywaniu dysproporcji w standardach mieszkaniowych. Niestety niedobór ilościowy mieszkań w Polsce ma bezpośredni wpływ na wskaźniki jakościowe substancji mieszkaniowej (tab. 2).

Tabela 2

Dane i wskaźniki mieszkaniowe (ilościowe i jakościowe) w Polsce,
w woj. warmińsko-mazurskim i w Olsztynie w 2016 r.

Dane i wskaźniki	Polska	Woj. warmińsko- -mazurskie	Olsztyn
Liczba mieszkań	14 272 010	509 568	76 680
w tym:			
lokalne komunalne i socjalne	963 168 (6,75%)	33 746 (6,6%)	4 954 (6,5%)
lokale w zasobach TBS	98 221 (0,69%)	2578 (0,5%)	803 (1,0%)
Mieszkania na 1000 mieszkańców	371,3	354,8	443,3
Mieszkania oddane do użytku na 1000 ludności	4,25	3,18	3,16
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania	73,8	68,3	58,2
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę	27,4	24,2	25,8
Mieszkania na 1000 zawartych małżeństw	844	683	815
Zmiana liczby ludności na 1000 mieszkańców	-0,1	-2,3	-2,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS (2017).

Jedną z głównych przyczyn złej sytuacji mieszkaniowej w Polsce jest kwestia dostępności mieszkań. Problemy z dostępnością mogą występować nawet przy dużej liczbie mieszkań. Dostępność wiąże się bowiem z możliwościami finansowymi gospodarstw domowych dotyczącymi kupna lub wynajmu mieszkania, a podstawowym jej wskaźnikiem są ceny mieszkań oraz poziom dochodów gospodarstw domowych. Jak wynika z Raportu NBP w IV kwartale 2017 r. w Polsce za przeciętne miesięczne wynagrodzenie można było nabyć 0,84 m² mieszkania (http://www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan_12_2017.pdf (6.08.2018)). W wielu krajach UE dostępność mieszkań jest ponaddwukrotnie wyższa. Coraz częściej jednak wiąże się również z kwestiami społecznymi, takimi jak konieczność zapewnienia godnych warunków mieszkaniowych osobom starszym, osobom niepełnosprawnym, uchodźcom itp.

Z kwestią dostępności mieszkań wiązą się następujące zagadnienia:

- struktura zasobów mieszkaniowych pod względem możliwości zaspokojenia potrzeb osób o różnej wysokości dochodów;
- oferta podmiotów budujących mieszkania, z uwzględnieniem mieszkań oferowanych osobom, które nie są w stanie nabyć lub wynająć mieszkania na rynku; kwestia ta powiązana jest z kosztami budownictwa

mieszkaniowego bezpośrednio skorelowanymi z cenami zakupu lub czynszami najmu;

- dochody społeczeństwa, w tym osób młodych, oraz możliwość uzyskania długoletniego kredytu mieszkaniowego na zakup mieszkania; wpływ czynników demograficznych na dostępność mieszkań (https://narodowyprogram.pl/wpcontent/uploads/2017/03/uchwa%C5%82a_narodowy_program_mieszkaniowy.pdf (6.08.2018)).

Z badań Anny Matel i Jacka Marcinkiewicza (2017, s. 181) wynika, że wśród dużych miast w Polsce najwyższa dostępność mieszkań wystąpiła w Katowicach i Gdańsku. Wysoka jest również w Szczecinie, Warszawie, Poznaniu, Wrocławiu i w Rzeszowie. Najmniejsza dostępność mieszkań występuje w Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach, Olsztynie, Lublinie, Opolu i Zielonej Górze. W pozostałych miastach (Kraków, Łódź) dostępność mieszkań jest na średnim poziomie.

Wraz z niską dostępnością mieszkań pojawia się kwestia braku takich mieszkań na wynajem. W Polsce – zgodnie z obowiązkami nałożonymi na samorządy w zakresie polityki mieszkaniowej – są to lokale komunalne i lokale należące do towarzystw budownictwa społecznego. Jednakże ich udział w strukturze własnościowej nie przekracza 8%. W wielu krajach UE zasób mieszkań przeznaczonych na wynajem (socjalnych i prywatnych) sięga 50% (Niemcy, Dania, Francja, Austria). Jest to tańszy sposób zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, zwiększający dodatkowo mobilność zawodową. Tempo przyrostu nowej substancji mieszkaniowej to kolejny wyznacznik sytuacji mieszkaniowej. Liczba mieszkań oddanych do użytku na tysiąc mieszkańców w Polsce wynosi 4,25, w woj. warmińsko-mazurskim – 3,18. Szczególnie niska jest w Olsztynie – 3,16. Uzupełnieniem może być liczba mieszkań oddanych do użytku na tysiąc zawartych małżeństw. W Polsce wskaźnik ten wynosi 844, w woj. warmińsko-mazurskim – 683, w Olsztynie – 815. W woj. warmińsko-mazurskim i w Olsztynie obserwuje się ponadto znaczny ubytek ludności w porównaniu do Polski, co powoduje wzrost liczby jednoosobowych gospodarstw domowych i pogłębia niekorzystne wskaźniki.

Ocena standardu zamieszkania poprzez wskaźniki powierzchni przypadającej na mieszkanie i osobę w porównaniu z krajami UE, nie jest korzystna dla Polski. Ze statystyk wynika, że na 27 badanych krajów UE (z wyjątkiem Malty), Polska zajmuje 19 miejsce pod względem przeciętnej wielkości mieszkania, 24 miejsce pod względem powierzchni użytkowej mieszkania na osobę oraz 23–26 miejsce pod względem przeciętnej liczby izb na osobę. To powoduje, że 43% mieszkań w Polsce zaliczane jest do przeludnionych (wyższy wskaźnik ma jedynie Rumunia), przy

średniej dla UE-28 wynoszącej 16% (Łaszek J. i in. 2017, s. 11). W woj. warmińsko-mazurskim w porównaniu do Polski średnia powierzchnia mieszkania jest niższa o 5,5 m², a powierzchnia przypadająca na jedną osobę niższa o 3,2 m². Nieco lepiej w tych wskaźnikach prezentuje się Olsztyn, ale podobnie jak w przypadku woj. warmińsko-mazurskiego są one poniżej średniej w Polsce.

Podsumowanie

Rola mieszkania jest nie do przecenienia, zarówno z punktu widzenia jednostki, jak i społeczeństwa. Mieszkanie zaspokaja potrzeby podstawowe, ale także potrzeby wyższego rzędu. Jest dobrem ekonomicznym i społecznym. Niestety sytuacja mieszkaniowa w Polsce odbiega znacząco od zdecydowanej większości krajów europejskich. O ile można dyskutować na temat istnienia i rozmiaru deficytu mieszkaniowego, o tyle problem związany z ich dostępnością i jakością – szczególnie z przeludnieniem, jest niepodważalny. Świadczy to o braku systemowych rozwiązań i działań pomocowych z zakresu polityki mieszkaniowej. W ostatnich latach zwraca się uwagę na dodatkowe wyzwania stojące przed mieszkalnictwem w kontekście dwóch priorytetów polityk publicznych prowadzonych w krajach UE (wynikających ze Strategii Europa 2020): zrównoważonego rozwój i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Wiele istotnych czynników w polityce rozwoju zrównoważonego i działań na rzecz inkluzji społecznej jest wspólnych. Jak podają Małgorzata Salamon i Alina Muzioł-Węclawowicz (2015, s. 17) przyjęcie założenia, że zrównoważony rozwój powinien być podstawą realizacji prawa do mieszkania implikuje pewne priorytety w gospodarce mieszkaniowej, jakimi powinny być: przeciwdziałanie wykluczeniu mieszkaniowemu i efektywna interwencja publiczna na rzecz sprawiedliwej dostępności mieszkań, projektowanie uniwersalne, społeczna różnorodność, energooszczędność, dążenie do lepszego wykorzystania istniejących zasobów, możliwie jak największe ograniczanie wykorzystywania pod zabudowę nowych terenów zielonych, jakość środowiska zamieszkiwania. Te aspekty mieszkalnictwa powinny decydować o jego przyszłości i teraźniejszości.

POTRZEBY MIESZKANIOWE A PRAWO DO MIESZKANIA W REGULACJACH MIĘDZYNARODOWYCH, UNIJNYCH I KRAJOWYCH

(STRESZCZENIE)

Potrzeba posiadania mieszkania ma wymiar powszechny, pozostaje kluczowa dla człowieka przez całe jego życie. Niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mają wpływ na wiele obszarów życia. Szczególnie dotyczy to młodych ludzi, których decyzje w wielu obszarach rzutują na całe społeczeństwo. Stąd w wielu regulacjach prawnych – międzynarodowych, unijnych, krajowych – podnoszone są kwestie prawa do godnego życia w odpowiednich warunkach mieszkaniowych. Najważniejsze z nich to: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Karta Praw Podstawowych UE, Europejska Karta Społeczna Rady Europy, rezolucje PE. W Polsce kwestie prawa do mieszkania zawarte są w Konstytucji RP oraz w wielu ustawach. Znajdują się w nich zapisy obligujące państwo i samorządy do uruchomienia mechanizmów pomocowych, zabezpieczania potrzeb mieszkaniowych słabszych ekonomicznie rodzin (gospodarstw domowych). Zważywszy jednak na trudną sytuację mieszkaniową w Polsce można wysnuć wniosek, że działania te są niewystarczające.

HOUSING NEEDS VERSUS A RIGHT TO HOUSING IN INTERNATIONAL, EU AND NATIONAL LEGISLATION

(SUMMARY)

A need to own a home is universal and is crucial throughout one's whole life. Housing needs if unsatisfied affect many areas of one's life, especially among young people, who undertake important decisions that will weigh heavily on the whole society. Hence, many legal regulations – international, within the EU, or national ones – raise the question of the right to life in dignity, in adequate housing conditions. The most important of such documents are: *the UN Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Charter of Fundamental Rights of the European Union*, and Resolutions of the European Parliament. In Poland, issues pertaining to the housing rights are resolved in *the Constitution of the Republic of Poland* and in other acts of law. They contain provisions which oblige the state and local governments to activate aid mechanisms to ensure that economically weaker families (households) have their housing needs satisfied. However, given the difficult housing situation in Poland, it can be concluded that these measures are not sufficient.

BIBLIOGRAFIA

- Andrzejewski Adam, 1987, *Polityka mieszkaniowa*, Wyd. PWE Warszawa.
- Andrzejewski Adam, 2005, *Mieszkanie jako element środowiska materialnego i społecznego – funkcje i forma mieszkania*, w: Lucyna Frackiewicz (red.), *Przeszłość i przyszłość polityki mieszkaniowej*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa–Katowice, s. 43–55.
- Frątczak-Müller Jolanta, 2014, *Rodzina Potrzeby Polityka społeczna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3725/\\$file/3725.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/3725/$file/3725.pdf) (15.02.2018).
- GUS, www.bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/temat (15.02.2018).
- [https://www.mpips.gov.pl/...europejski.../europejska-karta-spoeczna/inne-konwencje-\(10.02.2018\)](https://www.mpips.gov.pl/...europejski.../europejska-karta-spoeczna/inne-konwencje-(10.02.2018)).
- Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w IV kwartale 2017 r.*, http://www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan_12_2017.pdf (06.08.2018).
- Komar Beata, Kucharczyk-Brus Beata (red.), 2007, *Housing and Environmental Conditions in Post-communist Countries*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Krzczkowski Konstanty, 1939, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Związek Miast Polskich, Warszawa.
- Kubów Adam, 2016, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w okresie członkostwa w Unii Europejskiej w kontekście polityki rodzinnej / The housing situation in Poland in the period of membership in the European Union in the context of family policy*, w: *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w Polsce po dekadzie członkostwa w Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 438, s. 47–63.
- Kwaśniewicz Władysława (red.), 1999, *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Lis Piotr, 2008, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Łaszek Jacek, Olszewski Krzysztof, Waszuk Joanna, 2017, *Regional Diversification of Saturation of the Housing Stock. Poland against the Background of Europe*, Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy, 2 (48), s. 7–17.
- Matel Anna, Marcinkiewicz Jacek, 2017, *Analiza dostępności mieszkań w miastach wojewódzkich polski z wykorzystaniem metody TOPSIS*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 475, s. 170–182.
- Muczyński Andrzej, 2011, *Ocena stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w wybranych gminach miejskich*, Acta Scientiarum Polonorum 10 (4), s. 41–51.
- Narodowy Program Mieszkaniowy*, <https://narodowyprogram.pl> (10.02.2018).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf (10.02.2018).
- Raport o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, 2006, http://ffo.org.pl/images/dodatki/20070516_mieszki_rap2006.pdf (10.02.2018).
- Salamon Małgorzata, Muzioł-Węclawowicz Alina, 2015, *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.
- Szelańska Anna, 2011, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Wyd. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.

- Szewczuk Włodzimierz, 1999, *Psychologia*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- The State of Housing in the EU 2017*, www.housingeurope.eu/resource-1001/a-state-of-housing-map-of-europe (15.02.2018).
- Thiel Maria, Zaniewska Hanka, 2007, *Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich. Dostępność i standard*, Problemy Rozwoju Miast, nr 3, s. 35–48.
- Wilczek Michał, 2008, *Prawo do mieszkania w regulacjach państwowych i międzynarodowych*, Świat Nieruchomości, nr 4 (66), s. 24–28.