

Uniwersytet Warszawski

RADOSŁAW ŁAPSZYŃSKI  
ORCID: 0000-0003-0042-0665  
radoslaw.lapszynski@gmail.com

## Państwo wobec kryzysu mieszkaniowego. Dylematy polityki mieszkaniowej

---

State in the Face of the Housing Crisis: Dilemmas of Housing Policy

### WPROWADZENIE

Mieszkanie jest miejscem kluczowym dla człowieka i pełni w jego życiu szereg funkcji: daje ochronę przed warunkami atmosferycznymi; jest miejscem realizowania podstawowych czynności życiowych o charakterze indywidualnym, a także tworzenia i podtrzymywania relacji międzyludzkich; umożliwia ochronę prywatności i gromadzenie dóbr; samo stanowi również wyznacznik statusu majątkowego; w praktyce jest niezbędne do podejmowania aktywności obywatelskich, społecznych, kulturalnych i gospodarczych. Władanie mieszkaniem stanowi więc jedną z podstawowych potrzeb każdej osoby, warunkującą – lub co najmniej znacznie ułatwiającą – zaspokojenie wielu innych potrzeb. Możliwość jej realizacji została podniesiona do rangi prawa człowieka w art. 25 ust. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.<sup>1</sup> oraz w postanowieniach wielu innych aktów międzynarodowych.

Po 1989 r. mieszkanie traktowane jest w Polsce jako towar rynkowy. Oznacza to, że dążenie do posiadania go realizowane jest głównie poprzez mechanizmy rynkowe, składające się na – stanowiący część szerszego rynku nieruchomości – rynek mieszkaniowy.

---

<sup>1</sup> Tekst dostępny na stronie: [https://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf) (dostęp: 24.06.2024).

Pożądane działanie współczesnych krajowych rynków mieszkaniowych, w tym polskiego, napotyka jednak wiele trudności, składających się łącznie na zjawisko określane mianem kryzysu mieszkaniowego<sup>2</sup>. Pokazują to dane statystyczne regularnie przedstawiane opinii publicznej. Świadczą one o niemożliwości pełnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności w rezultacie wyłącznie wolnej gry rynkowej. Są one jednocześnie argumentem na rzecz podjęcia przez władzę publiczną działań, których rezultatem byłoby pobudzenie ilościowego i jakościowego rozwoju sektora mieszkaniowego oraz zwiększenie dostępności mieszkań<sup>3</sup>. Wyznaczenie przez władzę celu swoich działań oznacza, że w przedmiotowym zakresie będzie ona realizować politykę publiczną. Autor przyjmuje za D. Sześciło, że stanowi ją „ujęty w przepisach prawa oraz innych aktach zestaw celów, które organy władzy publicznej (wykonawczej i ustawodawczej, centralnej i terytorialnej) wyznaczają do realizacji w poszczególnych sferach zadań publicznych”<sup>4</sup>.

Polityka publiczna prowadzona w obszarze mieszkalnictwa określana jest mianem polityki mieszkaniowej. Autor bazuje na jej dwóch definicjach, które uwypuklają odpowiednio aspekt ekonomiczny i społeczny. Tym samym, po pierwsze, rozumie ją jako jedną z polityk mikroekonomicznych prowadzonych przez władze publiczne, która polega na zapewnieniu funkcjonowania rynku mieszkaniowego w tych sferach, w jakich jest on w stanie zapewnić efektywną produkcję budowlano-montażową, a także na korygowaniu jego ewentualnych niesprawności<sup>5</sup>. Po drugie, autor uznaje, że politykę mieszkaniową stanowi „zbiór działań podejmowanych przez władze (na różnych szczeblach administracji: centralnym, regionalnym i lokalnym), związanych z rozwiązywaniem problemu mieszkaniowego. Jej nadrzędnym celem, jako części polityki społecznej, jest zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, w tym polepszenie warunków bytowych ogółu społeczeństwa”<sup>6</sup>.

W świetle powyższych uwag można zauważyć, że do wyzwań w zakresie polityki mieszkaniowej należy nie tylko zapewnienie odpowiedniej liczby mieszkań, lecz także zagwarantowanie, że będą one dostępne również dla osób o niskich lub przeciętnych dochodach. Polityka mieszkaniowa prowadzona przez państwo

---

<sup>2</sup> P. Latko, *Kryzys mieszkaniowy w wybranych krajach Europy i w Stanach Zjednoczonych*, „Zarządzanie Publiczne” 2021, nr 1, s. 41–54.

<sup>3</sup> A. Twardoch, *Problem dostępnego budownictwa mieszkaniowego na wybranych przykładach*, Gliwice 2010 (rozprawa doktorska), [https://delibra.bg.polsl.pl/Content/874/Twardoch\\_Agata\\_PhD\\_R-4638.pdf](https://delibra.bg.polsl.pl/Content/874/Twardoch_Agata_PhD_R-4638.pdf) (dostęp: 16.06.2024), s. 151.

<sup>4</sup> D. Sześciło, *Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 58.

<sup>5</sup> P. Lis, *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, „Space – Society – Economy” 2011, nr 10, s. 10.

<sup>6</sup> A. Twardoch, *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223, s. 22.

i jednostki samorządu terytorialnego (JST) może wspierać te cele zasadniczo na dwa sposoby, tj. poprzez stymulowanie budowy nowych mieszkań oraz regulowanie prywatnego rynku mieszkaniowego<sup>7</sup>.

Autor niniejszego artykułu obrał cel badawczy, jakim jest nakreślenie możliwych ram i podejść do polityki mieszkaniowej. W ramach artykułu autor realizuje dwa zadania badawcze. Pierwszym z nich jest próba zaprezentowania (przeglądu) możliwych odpowiedzi na zasadnicze pytania dotyczące interwencji publicznych w sferze mieszkaniowej, które odnoszą się do jej dopuszczalnego zakresu i sposobu oraz podmiotu, który powinien być uprawniony do interwencji. Drugie zadanie polega na zarysowaniu zakresu przedmiotowego i podmiotowego polityki mieszkaniowej na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>8</sup>.

Zadania badawcze autor realizuje poprzez wykorzystanie danych i informacji pozyskanych w wyniku przeprowadzonego przeglądu literatury przedmiotu. Posiłkuje się przy tym dorobkiem nauki o politykach publicznych, w tym przede wszystkim teorią cyklu polityki publicznej. Wśród wykorzystanych metod istotne znaczenie mają te właściwe dla prawoznawstwa, w szczególności metoda formalno-dogmatyczna. W celu poznania treści norm konstytucyjnych autor korzysta z zasad wykładni prawa, w tym z wykładni logiczno-językowej, gdy poznanie normy jest możliwe na podstawie wnioskowań prawniczych oraz ustalenia znaczenia użytych w przepisach słów, wyrażeń i zwrotów, a także z wykładni teleologicznej, gdy treść normy można ustalić poprzez badanie celu, któremu mają służyć dane przepisy.

Artykuł składa się z dwóch części. W ramach pierwszej omówiono zasadnicze pytania o zakres interwencji oraz rolę władzy rządowej i samorządowej na rynku mieszkaniowym, natomiast w drugiej nakreślono ramy konstytucyjne polityki mieszkaniowej w Polsce.

## TRZY DYLEMATY POLITYKI MIESZKANIOWEJ

### 1. Dylemat pierwszy: Ile?

Zakres i charakter polityki mieszkaniowej prowadzonej przez władze w danym państwie oraz wybrane do tego celu instrumenty są rezultatem ustosunkowania się prawodawcy do trzech zasadniczych dylematów polityki mieszkaniowej. Pierwszym z nich jest pytanie o dopuszczalny zakres interwencji publicznej w sferze mieszkalnictwa oraz o standard usług, do którego zapewnienia

<sup>7</sup> D. Sześciło, R. Łapszyński, S. Zakroczyński, P. Jakubowski, *Samorządowa wspólnota dobrobytu, czyli nowy ład w usługach publicznych*, [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, s. 63.

<sup>8</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.

zobowiązana jest władza. Pytanie to ma charakter aksjologiczny. Udzielając na nie odpowiedzi, przedstawiciele władz centralnych powinni kierować się aksjologią krajowych aktów prawnych, w szczególności o charakterze konstytucyjnym, a także opiniami przedstawicieli bliskich sobie nurtów filozofii politycznej i społecznej. W kolejnym kroku swoją wstępną odpowiedź mogą odnieść do typologii modeli polityki mieszkaniowej w celu wyboru najbliższego sobie modelu.

### ***1.1. Aksjologia krajowych aktów prawnych***

Regulacje związane z prawem do mieszkania oraz z polityką mieszkaniową można odnaleźć w wielu konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>9</sup>. Mimo że często wprost wskazują one na nietykalność mieszkania lub ochronę prawa własności lokalu, to zazwyczaj nie kreują praw podmiotowych do nieruchomości. Za przykład może posłużyć konstytucja Niderlandów<sup>10</sup>, która stanowi, że zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych stanowi przedmiot „troski władz”.

Kierunkowo określony zakres obowiązków władz publicznych w przedmiocie realizowania polityki mieszkaniowej można odnaleźć również w aktach niższego szczebla. Na przykład w Irlandii aktem prawnym regulującym tę kwestię jest *Housing Act*<sup>11</sup>. Nakłada on na władze lokalne obowiązek ustalenia potrzeb mieszkaniowych na swoim terenie oraz określenia na tej podstawie celów mieszkaniowych.

### ***1.2. Poglądy myślicieli politycznych***

W okresie międzywojennym gorącym orędownikiem prowadzenia aktywnej gminnej polityki mieszkaniowej był Teodor Toeplitz – socjalistyczny działacz spółdzielczy i radny miasta stołecznego Warszawy. Domagał się on od warszawskich władz budowy nowych mieszkań dla przedstawicieli klasy robotniczej. Nawoływał również do prowadzenia polityki gruntowej, której celem miało być jednocześnie zapewnianie ładu przestrzennego oraz terenów pod budowę domów mieszkalnych<sup>12</sup>. Toeplitz był jednym ze współautorów projektu ustawy o budowie mieszkań dla ludności pracującej<sup>13</sup>. Zakładał on finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego ze specjalnie utworzonego Społecznego Funduszu

<sup>9</sup> Polskie ramy regulacyjne polityki mieszkaniowej zostaną omówione w dalszej części.

<sup>10</sup> Art. 22 ust. 2 Konstytucji Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r. Polski przekład dostępny jest na stronie: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/holandia.html> (dostęp: 24.06.2024).

<sup>11</sup> Housing Act 1988, Irish Statute Book, No. 28 of 1988, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1988/act/28/enacted/en/html> (dostęp: 24.06.2024).

<sup>12</sup> J.A. Szymański, *Działalność Teodora Toeplitza w ruchu spółdzielczym*, Warszawa 1979, s. 99.

<sup>13</sup> Projekt ten został złożony w Sejmie w dniu 19 lutego 1929 r.

Mieszkaniowego, którego źródłami finansowania miały być wpływy z obciążającego pracodawców podatku od wynagrodzeń za pracę najemną oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Za prowadzenie finansowanych w ten sposób inwestycji z zakresu budownictwa społecznego miały być odpowiedzialne gminy, spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budowy tanich mieszkań oraz inne instytucje społeczno-humanitarne, których działalność nie jest nastawiona na zysk. Rezultatem przyjęcia ustawy miała być budowa 500 tys. mieszkań w latach 1929–1938<sup>14</sup>.

Problem mieszkaniowy i jego szerokie negatywne konsekwencje dostrzegane były również przez przedstawicieli katolickiej nauki społecznej. Za przykład może w tym zakresie posłużyć opinia papieża Jana Pawła II, który w ogłoszonej 30 grudnia 1987 r. encyklice *Sollicitudo rei socialis* (*Troska społeczna*) napisał, że „brak mieszkań, który sam w sobie jest bardzo poważnym problemem, można uważać za znak i syntezę całego niedostatku ekonomicznego, kulturowego i po prostu ludzkiego”<sup>15</sup>. Na katolicką naukę społeczną jako podstawę ideową przyjętego modelu polityki mieszkaniowej – realizowanego przezeń od początku okresu międzywojennego – wskazywały władze Wiednia. Stosowane tam instrumenty łączone były z wywodzącą się ze społecznego nauczania Kościoła katolickiego zasadą subsydiarności. Zestaw stosowanych narzędzi, w duchu tej zasady, miał mieć na celu zapewnienie pomocy osobom słabszym ekonomicznie, które nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych<sup>16</sup>.

Zdecydowanym przeciwnikiem wszelkich form interwencji władzy publicznej na rynku mieszkaniowym był austriacki wolnorynkowy ekonomista i filozof F.A. von Hayek. Krytyce prowadzenia polityki mieszkaniowej poświęcił rozdział książki *Konstytucja wolności* pt. *Gospodarka mieszkaniowa i planowanie miast*<sup>17</sup>. Twierdził, że „próba uznania mieszkania za świadczenie publiczne już w wielu przypadkach stała się główną przeszkodą na drodze do poprawy warunków mieszkaniowych, ponieważ jest sprzeczna z tymi siłami, które prowadzą do stopniowego obniżenia kosztów budownictwa. Wszyscy monopolisci są notorycznie rozrzutni, a tym bardziej monopolista taki, jak biurokratyczna machina państwa”<sup>18</sup>.

### 1.3. Typologia modeli polityki mieszkaniowej

W literaturze można odnaleźć wiele typologii modeli polityki mieszkaniowej. Jednym z popularniejszych jest podział zaproponowany przez J. Barlowa i S. Duncana, który bazuje na klasyfikacji tzw. reżimów państwa opiekuńczego

<sup>14</sup> J.A. Szymański, *op. cit.*, s. 104.

<sup>15</sup> Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, Wrocław 1994, s. 29.

<sup>16</sup> J. Giecewicz, *Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920–2005*, Warszawa 2008, s. 68.

<sup>17</sup> F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2007.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 335.

G. Esping-Andersena<sup>19</sup>. Autorzy wyróżnili trzy modele: liberalny, korporacyjny i socjaldemokratyczny. Kryteriami wyodrębnienia były skala i zakres stosowania poszczególnych instrumentów polityki mieszkaniowej (np. subsydiów, kontroli czynszów, przydziału lokali). Model liberalny charakteryzuje orientacja rynkowa i możliwie minimalna ingerencja państwa, którego pomoc finansowa jest ukierunkowana wyłącznie na najsłabsze grupy społeczne. Model korporacyjny również opiera się na filozofii wolnego rynku, ale zakłada interwencjonizm państwowy w określonych kwestiach mieszkaniowych. Stanowi tym samym model pośredni. Model socjaldemokratyczny realizowany był w krajach skandynawskich, a opiera się na idei powszechności usług publicznych. Kluczową rolę odgrywa w nim państwo, które koryguje mechanizmy rynkowe poprzez kontrolę cen i czynszów, a także rozbudowany system alokacji mieszkań<sup>20</sup>.

Równie ciekawy podział zaproponował P. Lis. Dzieli on społeczną politykę mieszkaniową na prowadzoną w modelu uniwersalnym lub selektywnym, który ma dwie odmiany: szeroką i wąską<sup>21</sup>. Model uniwersalny charakteryzuje się dominacją idei solidarnego płacenia i otrzymywania świadczeń, przy uwzględnieniu zróżnicowania co do stopnia obciążeń i świadczeń publicznych w zależności od dochodów danego gospodarstwa domowego. Państwo zapewnia w tym przypadku mieszkanie każdemu, bez względu na jego dochody. Model ten obowiązuje w Danii i Holandii, w przeszłości występował też w Szwecji<sup>22</sup>. W modelu selektywnym w wersji szerokiej beneficjentami pomocy państwa w sferze mieszkaniowej są osoby znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej lub wykluczone (jak w koncepcji wąskiej) oraz osoby o skromnych dochodach, których trudność w dostępie do odpowiedniego mieszkania wynika z niepewności co do uzyskiwania dochodów. Dostęp do mieszkania jest w tym przypadku zależny od nieprzekroczenia określonego pułapu dochodów. Wysokość czynszów najmu jest regulowana, a ich wysokość jest przystępna. Model ten obowiązuje w Niemczech, Austrii, Belgii, Hiszpanii, Francji, Finlandii, Włoszech, Luksemburgu, Polsce, Republice Czeskiej i Słowenii<sup>23</sup>. W modelu selektywnym w wersji wąskiej mieszkania subwencjonowane przez władze publiczne są zastrzeżone jedynie dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej lub wykluczonych. Zasady przydziału

<sup>19</sup> Zob. G. Esping-Andersen, *The Three Political Economies of the Welfare State*, "International Journal of Sociology" 1990, vol. 20(3), s. 92–123.

<sup>20</sup> J. Barlow, S. Duncan, *Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared*, Oxford–New York–Tokyo 1994. Wyrażane w kolejnych badaniach opinii publicznej zapamiętania Polaków na prowadzenie polityki mieszkaniowej – jak wykazał autor niniejszego artykułu – najbliższe są modelowi liberalnemu lub korporacyjnemu. Zob. R. Łapszyński, *Analiza rozwiązań z zakresu polityki mieszkaniowej w programie rządowym „Polski Ład”*, Warszawa 2021, s. 12.

<sup>21</sup> P. Lis, *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*, Poznań 2015, s. 206.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 208.

lokali są określone w sposób rygorystyczny. Wysokość czynszu jest pokrywana ze środków publicznych niemal w całości. Model ten przyjęto w takich państwach jak Bułgaria, Cypr, Estonia, Węgry, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Wielka Brytania, Słowacja i – częściowo – Hiszpania<sup>24</sup>.

## 2. Dylemat drugi: Jak?

Drugim z dylematów polityki mieszkaniowej jest położenie akcentu na pozytywną lub regulacyjną rolę administracji publicznej w tym zakresie. Podejmując decyzję w tym przedmiocie, decydenci powinni sięgnąć po charakterystykę państwa pozytywnego i państwa regulacyjnego autorstwa G. Majone oraz przeanalizować implikacje obu modeli dla polityki mieszkaniowej.

Zgodnie z typologią stosowaną w ekonomii sektora publicznego dobra można podzielić na czyste dobra publiczne, czyste dobra prywatne i dobra mieszane. O przyporządkowaniu dobra do jednego z tych typów decydują dwa kryteria: krańcowy koszt wytworzenia kolejnej jednostki dobra oraz łatwość wykluczenia osób trzecich z jego konsumpcji. Według tej typologii mieszkania są czystym dobrem prywatnym, gdyż wykluczenie z konsumpcji osób trzecich jest w tym przypadku bardzo proste, a koszt budowy kolejnego mieszkania (szczególnie zespołu mieszkań, np. bloku) jest wysoki. O ile w przypadku czystych dóbr publicznych władzom łatwo jest wyjaśnić konieczność ich wytworzenia lub sfinansowania, o tyle interwencja w zakresie czystych dóbr prywatnych wymaga szczególnego uzasadnienia jako ograniczająca obszar tradycyjnie zarezerwowany dla rynku<sup>25</sup>.

Bezpośrednie wytwarzanie czystego dobra prywatnego (w tym przypadku mieszkania) przez podmioty publiczne stanowi charakterystyczną cechę państwa pozytywnego w ujęciu G. Majone. Ten model państwa dobrobytu charakteryzuje silne przywiązanie do polityki redystrybucji, dyskrejonalne zarządzanie zagregowanym popytem, dążenia nacjonalizacyjne i wzmacnianie roli przedsiębiorstw państwowych w gospodarce krajowej<sup>26</sup>. Stąd też polityka mieszkaniowa prowadzona zgodnie z założeniami państwa pozytywnego opiera się na budowie i świadczeniu lokali przez same władze publiczne.

Początków modelu państwa regulacyjnego można doszukać się pod koniec lat 70. XX w. Jego istotne cechy stanowią zaprzeczenie założeń państwa pozytywnego. Są to: prywatyzacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej, liberalizacja,

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 209.

<sup>25</sup> T. Bielec, A. Godoj, T. Kempka, A. Praszczak, P. Ratajska, P. Wewiór, S. Wojtków, *Narodowy Program Mieszkaniowy*, [w:] *Analiza ryzyk w wybranych politykach publicznych. Raporty sluchaczy KSAP XXVIII Promocji „Tadeusz Kościuszko”*, red. A. Zybala, Warszawa 2018, s. 62–63.

<sup>26</sup> G. Majone, *Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego: przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia z wprowadzeniem Boba Jessopa*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, vol. 31(1), s. 53–54.

reformy opieki społecznej i deregulacja. W tym modelu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej – wraz z branżami uznawanymi za ważne ze względu na interes publiczny – znajdują się w rękach prywatnych, podlegając jednocześnie przepisom opracowanym i egzekwowanym przez wyspecjalizowane agencje. Tego rodzaju podmioty powołuje się zwykle do istnienia na mocy ustawy jako organy administracyjne działające poza łańcuchem hierarchicznej kontroli, sterowanym przez jednostki administracji centralnej (ministerstwa)<sup>27</sup>. W państwach regulacyjnych wykonywanie zadań polityki mieszkaniowej powierzone zostaje podmiotom prywatnym, często działającym na zasadzie non-profit, których przedsięwzięcia poddawane są regulacji i kontroli władzy publicznej.

### 3. Dylemat trzeci: Kto?

Trzecim z dylematów jest spór o większą efektywność w realizowaniu przedmiotowej polityki – i w konsekwencji o wiodącą rolę w tym zakresie – władzy rządowej lub samorządowej. Spór ten należy rozpatrywać jako pytanie o to, która z tych władz – przy założeniu posiadania niezbędnych do tego instrumentów – swoimi działaniami może bardziej efektywnie zapewnić zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych lokalnych lub regionalnych społeczności. Dylemat ten wpisuje się w ogólną dyskusję nad centralizacją lub decentralizacją prowadzenia polityk publicznych. Argumentem na rzecz danej opcji może być z jednej strony możliwość skoordynowanego działania i zapewniania zrównoważonego rozwoju całego terytorium państwa (władza rządowa), a z drugiej możliwość wyboru środków, które w największym stopniu będą odpowiadać lokalnym lub regionalnym potrzebom i uwarunkowaniom (władza samorządowa).

## RAMY KONSTYTUCYJNE

### 1. Zakres przedmiotowy: Co?

Konieczność prowadzenia polityki mieszkaniowej znajduje w Polsce oparcie w normie konstytucyjnej. Zgodnie z art. 75 Konstytucji RP 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 (ust. 1). Ochronę praw lokatorów, zgodnie z ust. 2, określa ustawa.

Postanowienia Konstytucji RP z całą pewnością nie formułują „prawa do mieszkania”, rozumianego jako prawo podmiotowe każdego człowieka lub każdej rodziny. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ujęto jako cel (zadanie) władz

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 54–55.



publicznych. Tym samym art. 75 Konstytucji RP nakłada na władze obowiązek podejmowania działań, które mają służyć realizacji rzeczzonego zadania, uznając jednocześnie zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych za jedynie ogólną wartość konstytucyjną, wyznaczającą sposób stanowienia i stosowania wszystkich przepisów prawa<sup>28</sup>.

Kolejność wymienionych w omawianym przepisie zadań szczegółowych zdaje się sugerować ich określoną hierarchię<sup>29</sup>. Wyliczenie to nie ma jednak charakteru enumeratywnego, na co wskazuje użyty w przepisie zwrot „w szczególności”.

Problem bezdomności traktowany był priorytetowo przez polskiego ustrojodawcę, o czym świadczy wskazanie przeciwdziałania mu jako pierwszego spośród głównych środków prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 Konstytucji RP). W odniesieniu do zjawiska bezdomności przepis zobowiązuje władze publiczne do „przeciwdziałania” mu, co sugeruje, że ustrojodawca liczył się z istnieniem tego zjawiska w przyszłości.

„Wspieranie” rozwoju budownictwa socjalnego oznacza jednocześnie obowiązek samodzielnego podejmowania inicjatyw budowlanych oraz ustanowienie form budownictwa przeznaczonego dla osób, które nie są w stanie same pokryć całości kosztów budowy, a także wprowadzania różnych form pomocy osobom zamieszkującym powstałe w wyniku tych działań lokale<sup>30</sup>.

„Popieranie” działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania odnosi się natomiast do typów budownictwa innych niż budownictwo socjalne. Inicjatywa budowlana należy w tym zakresie do samej zainteresowanej osoby, a rolą władz jest udzielanie jej poparcia. Pojęcie „własnego” mieszkania należy rozumieć zarówno jako mieszkanie stanowiące przedmiot własności (co stanowi opcję preferowaną przez ustrojodawcę), jak i jako wszelkie inne nabycie uprawnień do samodzielnego zajmowania lokalu mieszkalnego, o pewnej trwałości w czasie i ochronie prawnej<sup>31</sup>. Rodzaj i formy udzielanego „poparcia” zależą w znacznej mierze od decyzji ustawodawcy i nie istnieją przeciwwskazania, aby różnicować je w zależności od sytuacji materialnej poszczególnych rodzin. Każdy jednak, kogo potrzeby mieszkaniowe są „niezaspokojone”, musi mieć prawo do jakiejś formy poparcia.

Ustęp 2 art. 75 Konstytucji RP nakłada na ustawodawcę obowiązek przyjęcia regulacji zapewniającej ochronę praw lokatorów. W przeciwieństwie do ust. 1 nie ograniczono w tym przypadku kręgu beneficjentów do „obywateli”, co w zgodzie z zasadami wykładni rozdziału II Konstytucji RP oznacza, że krąg ten ma

<sup>28</sup> L. Garlicki, M. Derlatka, *Artykuł 75*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, s. 810.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 813.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 814.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

charakter uniwersalny. Pojęcie lokatora należy w tym przypadku interpretować szeroko, tj. jako każdego użytkownika, który zajmuje mieszkanie na podstawie ważnego tytułu prawnego. Odnosi się ono również do osób pozostających w stosunku najmu lokalu mieszkalnego<sup>32</sup>. Tym samym o ile sytuacja obywateli polskich, którzy dopiero dążą do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych, jest wyznaczana nałożeniem jedynie ogólnych zadań na władze publiczne, o tyle sytuacja prawna osób, które już użytkują lokale mieszkalne, musi być uregulowana w sposób gwarantujący im ochronę prawną<sup>33</sup>.

## 2. Zakres podmiotowy: Kto?

W świetle art. 146 ust. 1 Konstytucji RP Rada Ministrów jest podmiotem zasadniczo odpowiedzialnym za prowadzenie polityki wewnętrznej państwa, której integralną część stanowi polityka mieszkaniowa zdefiniowana w art. 75 ust. 1. W zakresie prowadzenia spraw polityki państwa organ ten, zgodnie z ust. 2 art. 146, korzysta z konstytucyjnego domniemania właściwości rzeczowej<sup>34</sup>. Wynikającą z tych przepisów pozorną pewność co do wiodącej roli Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej zaburza jednak skonfrontowanie ich z brzmieniem art. 163 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje bowiem domniemanie na rzecz gminy kompetencji w zakresie wykonywania zadań publicznych<sup>35</sup>, do których to zadań trudno nie zaliczyć tych związanych z realizowaniem polityki mieszkaniowej.

Powyższe można więc uznać za wewnętrzną sprzeczność Konstytucji RP. Na gruncie paradygmatu legalistycznego niezgodność ta ma jednak charakter pozorny. Wynika to z kluczowych – i niezbędnych dla jego funkcjonowania – właściwości systemu prawnego, jakimi są jego zupełność i niesprzeczność. Oznacza to, że powstałe wątpliwości należy usunąć przy odwołaniu się do wykładni systemowej, stanowiącej *de facto* prawnicze zastosowanie tzw. koła hermeneutycznego<sup>36</sup>. Przeprowadzając wykładnię systemową przepisów konstytucyjnych,

<sup>32</sup> Uchwała SN z dnia 29 lutego 2000 r., III CZP 26/99, OSNIC 2000, nr 9, s. 8.

<sup>33</sup> L. Garlicki, M. Derlatka, *op. cit.*, s. 816–817.

<sup>34</sup> M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 136; P. Czarny, *Art. 146. Zadania i niektóre kompetencje Rady Ministrów*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.

<sup>35</sup> P. Czarny, *Art. 163. Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021; H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 69.

<sup>36</sup> J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2006, s. 264. Autor przyjął w tym zakresie wersję koła hermeneutycznego, która dotyczy oddziaływania rozumienia części tekstu na

niezbędne wydaje się skonfrontowanie znaczenia sformułowania „prowadzenie polityki wewnętrznej” z określeniem „wykonywanie zadań publicznych” oraz określenie relacji między nimi. „Prowadzenie polityki państwa” można rozpatrywać w świetle otwartego katalogu obowiązków Rady Ministrów z art. 146 ust. 4 Konstytucji RP. Ogólnopaństwowy, fundamentalny, strategiczny i konstytucyjny charakter tych obowiązków<sup>37</sup> nakazuje spojrzeć na Radę Ministrów i obsługującą ją administrację jako na odpowiedzialnych przede wszystkim za wyznaczenie ogólnych kierunków polityk publicznych. Wdrażanie tych polityk stanowi natomiast ekwiwalent „wykonywania zadań publicznych”. Wynika to z technicznego, wdrożeniowego znaczenia słowa *zadanie*, co potwierdza m.in. charakter zadań własnych JST sformułowanych w ich katalogach odpowiednio z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>38</sup>, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>39</sup> oraz art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>40</sup>.

W ramach przeprowadzanej wykładni systemowej pomocne będzie spojrzenie na tworzenie polityki publicznej jak na proces wieloetapowy<sup>41</sup>, w którym władze publiczne przechodzą przez kolejne stadia procesu decyzyjnego<sup>42</sup>. Jest to możliwe dzięki uwzględnieniu roli, jaką Rada Ministrów i samorząd terytorialny odgrywają w kolejnych etapach cyklu polityki publicznej<sup>43</sup>.

---

pojmowanie całości i odwrotnie. Prawidłowa wykładnia przepisu wymaga zatem znajomości całego aktu prawnego, a nawet innych aktów w systemie prawa. Zob. T. Stawecki, *O praktycznym zastosowaniu hermeneutyki w wykładni prawa*, [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005, s. 99.

<sup>37</sup> Zgodnie z tym przepisem Rada Ministrów m.in. zapewnia wykonanie ustaw, wydaje rozporządzenia, koordynuje i kontroluje pracę organów administracji rządowej, chroni interesy Skarbu Państwa, uchwała projekt budżetu państwa, kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu, zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny, zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej, określa organizację i tryb swojej pracy.

<sup>38</sup> T.j. Dz.U. 2021, poz. 1372.

<sup>39</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 920.

<sup>40</sup> T.j. Dz.U. 2020, poz. 1668.

<sup>41</sup> A. Zybala, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18, s. 30.

<sup>42</sup> R. Szarfenberg, *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 1, s. 50.

<sup>43</sup> Autor bazuje na modelu cyklu polityki publicznej, który opracowali W. Jann i K. Wegrich (*Theories of the Policy Cycle*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, eds. F. Fischer, J.G. Miller, M. Sidney, Boca Raton 2007, s. 45–55).

W ramach pierwszego etapu cyklu, jakim jest ustalenie listy problemów (*agenda setting*), główną rolę odgrywa Rada Ministrów. To na tym etapie Rada Ministrów oraz poszczególni ministrowie – przy udziale zaplecza eksperckiego ze swojego aparatu pomocniczego oraz ekspertów z zewnątrz administracji publicznej – identyfikują problemy istniejące w danej dziedzinie życia społecznego oraz decydują, które z nich wymagają ingerencji publicznej. Ustalanie listy problemów ma miejsce również w przypadku JST. Zasadnicze ograniczenie zaangażowania ich organów na tym etapie wynika z zakresu ich decyzyjności w kolejnym etapie.

Drugim etapem cyklu jest sformułowanie treści polityki publicznej oraz proces decyzyjny (*policy making*). Postulaty zgłoszone na etapie tworzenia agendy przetwarzane są tu na akty polityki publicznej, w szczególności na akty prawne. Rząd odgrywa szczególną rolę, gdyż właśnie w ramach rządowego procesu legislacyjnego cele polityczne decydentów ulegają konkretyzacji w formie rozporządzeń i projektów ustaw<sup>44</sup>. Projektowane w tym procesie akty – wespół z normami konstytucyjnymi – w sposób bezpośredni regulują możliwość i zakres realizowania określonych polityk publicznych przez JST, formułując *de facto* katalog instrumentów, którymi samorzady mogą się w tym celu posłużyć. Tworząc akty prawa miejscowego lub akty polityki publicznej w sensie ścisłym<sup>45</sup>, organy JST nie mogą więc przewidywać wdrożenia instrumentów niebędących w ich gestii.

Kolejnym etapem cyklu jest implementacja. Rola władz publicznych polega w tym przypadku na efektywnym zarządzaniu procesem wdrażania polityki publicznej, w tym na zarządzaniu zmianą, rozumianą jako reagowanie na – przewidziane lub nieplanowane – skutki reformy. Role w tym przypadku są podzielone. W myśl przepisów konstytucyjnych – jak wykazał wcześniej autor – wdrożenie zaprojektowanych, ujętych w przepisach prawnych instrumentów spoczywa domyślnie na JST. Ich organy – podobnie jak organy administracji rządowej – poprzez akty administracyjne przekształcają normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym w normy konkretne i indywidualne. Rola administracji rządowej powinna w tym przypadku polegać głównie na samym procesie zarządzania zmianą w zakresie, w jakim konieczne okaże się opracowanie projektów zmian legislacyjnych. W pozostałych elementach procesu zarządzania zmianą wiodącą rolę powinny odgrywać JST, które mają – lub przynajmniej powinny mieć, jeśli w danym przypadku w istocie realizują własną politykę, a nie wykonu-

<sup>44</sup> Na marginesie autor pozostawia patologię procesu legislacyjnego, jaką jest przejmowanie projektów rządowych przez posłów i zgłaszanie ich jako własnych w ramach poselskiej inicjatywy ustawodawczej.

<sup>45</sup> Za M. Kuleszą i D. Sześciło (*Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 26) autor rozumie przez nie „dokumenty o charakterze *soft law* (»prawa miękkiego«), głównie akty programowe i strategiczne”, które „nie kreują praw ani nie tworzą obowiązków i nie są chronione sankcjami, ale wyznaczają ogólne cele i kierunki działania oraz programują działania wykonawcze”.

ją lokalnej lub regionalnej polityki rządowej – możliwość zawieszenia, zaniechania lub zmiany stosowanych instrumentów<sup>46</sup>.

Ostatnie stadium cyklu polityki publicznej stanowi ewaluacja i zakończenie realizacji polityki. Władza publiczna ocenia stopień, w jakim udało się jej zrealizować swoje zamierzenia i – w zależności od wyników tej oceny – decyduje o kontynuowaniu, zmianie lub zakończeniu realizacji zaprojektowanej polityki publicznej. Proces ten zachodzi równolegle na poziomie rządowym i samorządowym, proporcjonalnie do zakresu ich odpowiedzialności.

Omówiony podział obowiązków między rząd a JST na poszczególnych etapach cyklu polityki publicznej jest zgodny z domniemaniem, tj. preferowanym przez ustrojodawcę, podziałem kompetencji w przedmiotowym zakresie. Podział ten, co wynika z samej istoty domniemania, może być *ad casum* zmieniany przez ustawodawcę, przy czym musi on wyrazić to wprost, tj. poprzez precyzyjne przypisanie danej kompetencji innemu podmiotowi. Oznacza to, że w uzasadnionych przypadkach możliwe jest powierzenie wykonywania zadań publicznych, w tym z zakresu polityki mieszkaniowej, podmiotom administracji centralnej. Konstytucyjnym uzasadnieniem dla przełamania przez ustawodawcę tego domniemania jest wspomniana już zasada subsydiarności (zwana też zasadą pomocniczości), która w polskim porządku prawnym wyrażona została w preambule do Konstytucji RP<sup>47</sup> oraz w ratyfikowanej przez Polskę<sup>48</sup> Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>49</sup>.

Zasada subsydiarności w ujęciu polityczno-prawnym<sup>50</sup> oznacza, że wszelkie decyzje dotyczące obywateli powinny być podejmowane na szczeblach jak najniższych i jak najbliższych obywatelowi, a decyzje na szczeblach wyższych powinny być podejmowane tam, gdzie ich efektywność będzie największa<sup>51</sup>. Decyzję o powierzeniu wykonywania określonych zadań publicznych z zakresu polityki

---

<sup>46</sup> Nie oznacza to możliwości działania *contra legem*, w szczególności ze szkodą dla praw klientów administracji samorządowej i – szerzej – interesariuszy.

<sup>47</sup> „Ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

<sup>48</sup> Oznacza to, że – zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP – stanowi ona część polskiego porządku prawnego.

<sup>49</sup> Zgodnie z jej art. 4 ust. 3 generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.

<sup>50</sup> Jest to jednocześnie zasada o charakterze filozoficzno-moralnym, socjologicznym i polityczno-prawnym. Zob. D. Milczarek, *Wprowadzenie*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 25.

<sup>51</sup> J. Kurzyński, *Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Wrocław 2006, s. 19.

mieszkaniowej administracji rządowej uzasadnia tym samym – w myśl tej zasady – względ na skuteczniejsze wykonywanie określonych zadań z poziomu centralnego niż z poziomu lokalnego lub regionalnego. Dotyczy to w szczególności instrumentów, które ze względu na swoje strategiczne znaczenie dla gospodarki narodowej mogą być wykorzystywane wyłącznie przez administrację centralną. Za przykład mogą w tym zakresie posłużyć instrumenty polityki mieszkaniowej powiązane z polityką makroostrożnościową lub z polityką podatkową. Do pierwszej z tych kategorii można zaliczyć wdrażanie programów wsparcia gospodarstw domowych finansujących zakup mieszkania za pomocą kredytu hipotecznego, takich jak realizowane w XXI w. w Polsce programy „Rodzina na swoim”, „Mieszkanie dla młodych” czy „Mieszkanie bez wkładu własnego”<sup>52</sup>. Instrumentem z pogranicza polityki mieszkaniowej i polityki podatkowej jest natomiast np. obniżenie stawki podatku VAT na usługi lub materiały budowlane.

Kolejną – po zasadzie subsydiarności – konstytucyjną barierą dla nadmiernego rozszerzania kompetencji rządu w zakresie wykonywania zadań publicznych jest gwarancja wykonywania przez JST istotnej części zadań publicznych, o której mowa w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Przesuwanie kompetencji z poziomu lokalnego i regionalnego na poziom centralny nie może więc doprowadzić do marginalizacji roli JST.

Konstytucja RP, w myśl zasady subsydiarności, podkreśla kluczową rolę, jaką w ramach samorządu terytorialnego pełnią jednostki najniższego szczebla. W art. 164 ust. 1 określono gminę mianem podstawowej JST. W ust. 3 tego artykułu sformułowano domniemanie właściwości gminy we wszystkich sprawach samorządu terytorialnego, które nie zostały zastrzeżone dla innych JST. Przy uwzględnieniu tej szczególnej – lub nawet głównej – roli, jaka w zakresie wykonywania zadań publicznych (w tym tych odnoszących się do sfery mieszkalnictwa<sup>53</sup>) spoczywa na gminach, otwarte pozostaje pytanie o szczegółowe proporcje podziału odpowiedzialności za prowadzenie polityki mieszkaniowej między szczeblami administracji samorządowej.

## PODSUMOWANIE

Interwencje władz publicznych w sferze mieszkalnictwa są coraz częściej uważane za konieczność. Wynika to z niedomagań współczesnych rynków mieszkaniowych, które skutkują ograniczeniem możliwości realizacji potrzeb lokalowych przez znaczną część społeczeństwa. Jest to coraz bardziej istotne, gdyż

<sup>52</sup> Szerzej na temat tych programów zob. R. Łapszyński, *Analiza rozwiązań...*, s. 20–28.

<sup>53</sup> Idem, *Gmina jako realizator społecznej polityki mieszkaniowej*, [w:] *Współczesne problemy i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Niedziółka, B. Suchodolski, Siedlce 2019, s. 47–64.

realizacja rzeczonych potrzeb stanowi jedną z podstaw prawidłowego rozwoju człowieka, a w konsekwencji społeczeństwa, którego jest członkiem.

Zakres i charakter polityki mieszkaniowej prowadzonej przez władze publiczne oraz wybrane do tego celu instrumenty są wynikiem ustosunkowania się prawodawcy do trzech zasadniczych dylematów polityki mieszkaniowej. Pierwszym z nich jest pytanie o dopuszczalny zakres interwencji publicznej w sferze mieszkalnictwa oraz o standard usług, do którego zapewnienia zobowiązana jest władza. Drugim jest położenie akcentu na pozytywną lub regulacyjną rolę administracji publicznej w tym zakresie. Trzeci dotyczy powierzenia nadrzędnej roli w realizacji przedmiotowej polityki władzy rządowej lub samorządowej.

Prawodawca, udzielając odpowiedzi na powyższe pytania, nie może pomijać wskazówek dawanych mu przez normy konstytucyjne. Dotyczy to w szczególności sformułowanych w ustawie zasadniczej wytycznych co do przedmiotowych i podmiotowych aspektów prowadzenia polityki mieszkaniowej.

Odpowiadając na przedstawione wyżej pytania, twórcy polskiej polityki mieszkaniowej – a za nimi rodzimy ustawodawca – mogą również korzystać z doświadczeń zagranicznych, w tym zwłaszcza z aktualnych społecznych i gospodarczych konsekwencji odpowiedzi udzielonych w przeszłości przez decydentów w innych państwach, a także z obserwowanych obecnie tendencji.

Jakkolwiek polityki mieszkaniowe prowadzone w poszczególnych państwach bezsprzecznie posiadają swoje – często unikalne – cechy szczególne, tak – na podstawie analizy krajowych rozwiązań z zakresu programowania i implementacji przedmiotowej polityki – możliwe jest zrekonstruowanie zasadniczych tendencji w zakresie udzielanych odpowiedzi, w sposób mniej lub bardziej świadomy, spójny i zaplanowany. Na podstawie rozwiązań przedstawionych w badaniu autora przeprowadzonym na przykładzie Szwecji, Niemiec, Francji, Belgii i Zjednoczonego Królestwa<sup>54</sup> można stwierdzić, że – przynajmniej w przypadku polityki prowadzonej na poziomach regionalnym i lokalnym – przeważają tam rozwiązania, które można zaklasyfikować do najbliższych modeli korporacyjnemu (według typologii J. Barlowa i S. Duncana) lub modelowi selektywnemu w wersji szerokiej (zgodnie z typologią P. Lisa). Podejmowane w tych krajach działania wpisują się jednocześnie w większości w kategorię właściwych raczej państwu regulacyjnemu niż bezpośrednio budującemu lokale mieszkalne państwu pozytywnemu (w myśl podziału G. Majone). Rola administracji rządowej oraz stopień upodmiotowienia władz lokalnych i regionalnych w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej są natomiast zróżnicowane, stanowią często pochodną przyjętego ustroju terytorialnego.

<sup>54</sup> Idem, *Zarys charakterystyki lokalnej i regionalnej polityki mieszkaniowej w wybranych państwach Europy Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1–2, s. 71–86.

## BIBLIOGRAFIA

**Literatura**

- Barlow J., Duncan S., *Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared*, Oxford–New York–Tokyo 1994.
- Bielec T., Godoj A., Kempka T., Praszczak A., Ratajska P., Wewiór P., Wojtków S., *Narodowy Program Mieszkaniowy*, [w:] *Analiza ryzyk w wybranych politykach publicznych. Raporty słuchaczy KSAP XXVIII Promocji „Tadeusz Kościuszko”*, red. A. Zybala, Warszawa 2018.
- Czarny P., *Art. 146. Zadania i niektóre kompetencje Rady Ministrów*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Czarny P., *Art. 163. Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021.
- Esping-Andersen G., *The Three Political Economies of the Welfare State*, “International Journal of Sociology” 1990, vol. 20(3), DOI: <https://doi.org/10.1080/15579336.1990.11770001>.
- Garlicki L., Derlatka M., *Artykuł 75*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016.
- Giecwicz J., *Konserwatywna awangarda. Wiedeńska polityka mieszkaniowa 1920–2005*, Warszawa 2008.
- Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Hayek F.A. von, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2007.
- Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, Wrocław 1994.
- Jann W., Wegrich K., *Theories of the Policy Cycle*, [w:] *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, eds. F. Fischer, J.G. Miller, M. Sidney, Boca Raton 2007.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Kurzyński J., *Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Wrocław 2006.
- Latko P., *Kryzys mieszkaniowy w wybranych krajach Europy i w Stanach Zjednoczonych*, „Zarządzanie Publiczne” 2021, nr 1, DOI: <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.21.003.14136>.
- Lis P., *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, „Space – Society – Economy” 2011, nr 10, DOI: <https://doi.org/10.18778/1733-3180.10.01>.
- Lis P., *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*, Poznań 2015.
- Łapszyński R., *Analiza rozwiązań z zakresu polityki mieszkaniowej w programie rządowym „Polski Ład”*, Warszawa 2021.
- Łapszyński R., *Gmina jako realizator społecznej polityki mieszkaniowej*, [w:] *Współczesne problemy i wyzwania samorządu terytorialnego w Polsce*, red. M. Niedziółka, B. Suchodolski, Siedlce 2019.
- Łapszyński R., *Zarys charakterystyki lokalnej i regionalnej polityki mieszkaniowej w wybranych państwach Europy Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 1–2.
- Majone G., *Od państwa pozytywnego do państwa regulacyjnego: przyczyny i skutki zmian sposobu rządzenia w wprowadzeniu Boba Jessopa*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, vol. 31(1), DOI: <https://doi.org/10.15678/ZP.2015.31.1.05>.
- Milczarek D., *Wprowadzenie*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996.
- Stawecki T., *O praktycznym zastosowaniu hermeneutyki w wykładni prawa*, [w:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, red. P. Winczorek, Warszawa 2005.



- Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2006.
- Szarfenberg R., *Polityka publiczna – zagadnienia i nurty teoretyczne*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 1.
- Sześciło D., *Polityka publiczna i rola administracji w jej tworzeniu*, [w:] *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- Sześciło D., Łapszyński R., Zakroczyński S., Jakubowski P., *Samorządowa wspólnota dobrobytu, czyli nowy ład w usługach publicznych*, [w:] *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019.
- Szymański J.A., *Działalność Teodora Toeplitza w ruchu spółdzielczym*, Warszawa 1979.
- Twardoch A., *Centralna, regionalna i lokalna polityka mieszkaniowa w kontekście prognozowanych zmian demograficznych. Wybrane skutki przestrzenne, społeczne i gospodarcze*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223.
- Zybała A., *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18.

### Źródła internetowe

- Twardoch A., *Problem dostępnego budownictwa mieszkaniowego na wybranych przykładach*, Gliwice 2010 (rozprawa doktorska), [https://delibra.bg.polsl.pl/Content/874/Twardoch\\_Agata\\_PhD\\_R-4638.pdf](https://delibra.bg.polsl.pl/Content/874/Twardoch_Agata_PhD_R-4638.pdf) (dostęp: 16.06.2024).

### Akty prawne

- Housing Act 1988, Irish Statute Book, No. 28 of 1988.
- Konstytucja Królestwa Niderlandów z dnia 28 marca 1814 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1372).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2020, poz. 920).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1668).

### Orzecznictwo

- Uchwała SN z dnia 29 lutego 2000 r., III CZP 26/99, OSNIC 2000, nr 9, s. 8.

## ABSTRACT

The article aims to outline the framework and the fundamental approaches to housing policy. The author formulates fundamental questions (with possible answers) concerning public intervention in the housing sphere, i.e. about its permissible scope and manner and the entity that should be entitled to intervene. He also discusses the issue from the perspective of constitutional norms and the public policy cycle.

**Keywords:** housing policy; housing crisis; public intervention in the housing sphere; constitutional norms; public policy cycle

## ABSTRAKT

Celem artykułu jest zarysowanie ram i zasadniczych podejść do polityki mieszkaniowej. Autor formułuje kluczowe pytania (wraz z możliwymi odpowiedziami) dotyczące interwencji publicznych w sferze mieszkaniowej, które odnoszą się do jej dopuszczalnego zakresu i sposobu oraz do

podmiotu, który powinien być uprawniony do interwencji. Zagadnienie to omawia również z perspektywy norm konstytucyjnych i cyklu polityki publicznej.

**Słowa kluczowe:** polityka mieszkaniowa; kryzys mieszkaniowy; interwencje publiczne w sferze mieszkaniowej; normy konstytucyjne; cykl polityki publicznej