

Tomasz ZABOROWSKI*

PROPOZYCJA ZASAD I INSTRUMENTÓW POLITYKI MIESZKANIOWEJ JAKO NARZĘDZIA KOREKTY UŁOMNYCH MECHANIZMÓW RYNKOWYCH

PROPOSAL OF HOUSING POLICY PRINCIPLES AND INSTRUMENTS AS TOOLS TO CORRECT FAILURES OF THE MARKET MECHANISM

DOI: 10.25167/sm3694

ABSTRAKT: Artykuł zawiera propozycję wybranych zasad i instrumentów wdrożeniowych polityki mieszkaniowej, traktowanej jako element zintegrowanej polityki przestrzennej. Na podstawie teorii ekonomii rozważono specyficzne cechy podmiotowe i przedmiotowe rynku mieszkaniowego, które mogą powodować zaburzenie jego działania. W tym celu przeanalizowano poszczególne składowe złożonego dobra ekonomicznego, jakim jest środowisko mieszkaniowe. Zidentyfikowanie ułomności rynku mieszkaniowego stanowiło podstawę do nakreślenia głównych problemów mieszkalnictwa w Polsce. Na podstawie przykładów dobrej praktyki instytucjonalnej z Hiszpanii i Niemiec zaproponowano wybrane zasady i instrumenty polskiej polityki mieszkaniowej, będące odpowiedziami na zidentyfikowane ułomności rynku oraz problemy polskiego mieszkalnictwa. Artykuł wieńczy dyskusja perspektyw wdrożenia zaproponowanych zasad i instrumentów w polskim systemie prawnym. Podstawowym wnioskiem płynącym z badań jest potrzeba usprawnienia mechanizmów poboru renty planistycznej powiązanej z działaniami urbanizacyjnymi (*public value capturing*).

SŁOWA KLUCZOWE: polityka mieszkaniowa, mieszkalnictwo, błędy rynku, dobra publiczne, efekty zewnętrzne, koszty transakcyjne, polityka przestrzenna, gospodarka przestrzenna, renta planistyczna

ABSTRACT: The article comprises a proposal of principles and implementation tools of housing policy treated as an element of integrated planning policy. On the basis of the theory of economy specific features of housing market objects and subjects that may distort functioning of this market have been considered. In order to do this, distinctive elements of the complex housing environment have been analysed. Identified market failures have been used as a basis to depict main problems of Polish housing. Some best practice cases of German and Spanish institutional solutions have been used to propose selected principles and tools of Polish housing policy that respond to identified market failures and problems of Polish housing. Prospective implementation possibilities of proposed principles and instruments within the Polish legal framework have been discussed. The chief conclusion of the research is a need to improve mechanisms of public capturing of land value increase involved with land-use planning combined with urban development activities.

KEY WORDS: housing policy, housing, market failure, public goods, transaction costs, external effects, planning policy, spatial planning, public value capture

* <https://orcid.org/0000-0001-9656-5169>, e-mail: t.zaborowski@uw.edu.pl.

Wstęp

Środowisko mieszkaniowe jest złożonym dobrem, którego jakość warunkuje zarówno sama substancja architektoniczna, jak i cechy środowiska zewnętrznego. Przedmiotem obrotu na rynku nieruchomości mieszkaniowych jest nie tylko fizyczna struktura budowlana, ale też lokalizacja w konkretnym miejscu, determinująca walory urbanistyczne mieszkania oraz niematerialne aspekty jakości życia w danym miejscu. Można więc przyjąć, że nabywca mieszkania kupuje tak naprawdę złożone środowisko mieszkaniowe¹.

Każdy z elementów środowiska mieszkaniowego ma odmienne cechy ekonomiczne. Złożenie specyficznych cech przedmiotowych mieszkalnictwa oraz cech podmiotowych graczy rynku nieruchomości warunkuje generowanie przez środowiska mieszkaniowe skutków o charakterze zewnętrznym oraz publiczny charakter niektórych ich elementów.

Obecność eksternaliiów (Coase 1960; Lai 2011; Lai, Chau 2019, 3) dóbr publicznych (Batina, Ihoti 2005) oraz kosztów transakcyjnych (Griffin 1991; Lai, Chau 2019, 3) można uznać za główne przyczyny niedoskonałości rynku. Będąca skutkiem owej niedoskonałości nieefektywność alokacyjna gospodarki wolnorynkowej jest podstawowym powodem podejmowania interwencji publicznej w gospodarce. Interwencję w działanie ułomnych rynków podejmuje się m.in. dla zapewnienia dostarczania większej ilości dóbr społecznie pożądaných, w szczególności mieszkalnictwa (Lux 2003, 11).

Niedoskonałość rynku (Bator 1958; Friedman, Friedman 1997) zauważana jest również w dziedzinie procesów przestrzennych (Lai, Chau 2019, 3). Ze względu na błędy rynku (Bator 1958; Friedman, Friedman 1997) obecne w gospodarce przestrzennej (Lai, Chau 2019, 3), rozwój urbanistyczny pozbawiony zasad i instytucjonalnych mechanizmów regulacyjnych (Grodzicki 2015, 72) najczęściej nie prowadzi do tworzenia optymalnych struktur przestrzennych. Zgodnie z nową ekonomią instytucjonalną (Richter 2005; Lai, Chau 2019, 3) istotnym czynnikiem „gry o przestrzeń” są instytucje składające się z zasad i narzędzi prawnych sterujących rozwojem przestrzennym. Uznaje się je za niezbędne dla zmniejszenia immanentnej niedoskonałości wolnorynkowej gospodarki przestrzennej (Lai, Chau 2019, 3; Lai 2011, w szczególności niedoskonałości rynku mieszkaniowego (Antczak-Stępniać i in. 2021, 37). Za podstawową przyczynę braku wystarczającej liczby, jakości oraz dostępności mieszkań w Polsce (MR, 2020; zob. Antczak-Stępniać i in. 2021, 52, 53) można uznać brak mechanizmów prawno-ekonomicznych kierowania odpowiednio wysokich środków publicznych i prywatnych na generowanie wysokiej jakości środowisk mieszkaniowych, stanowiących dobro społecznie pożądanę.

¹ Celem uproszczenia rynek dostarczający złożone dobra w postaci środowisk mieszkaniowych będzie dalej określany mianem rynku mieszkaniowego. Złożony charakter dobra mieszkaniowego jest jednym z argumentów za tym, iż polityka mieszkaniowa powinna być traktowana jako składowa zintegrowanej polityki przestrzennej. Tylko w takim ujęciu polityka mieszkaniowa może zagwarantować spójność i komplementarność celów z zakresu architektury, urbanistyki i zagadnień społeczno-ekonomicznych.

W niektórych krajach istnieją instrumenty służące łagodzeniu ułomności rynku w gospodarce przestrzennej (zob. Berry 2014). W Hiszpanii i w Niemczech planowanie przestrzenne powiązane jest z opłacalnym dla gmin procesem urbanizacyjnym (Zaborski 2017a, 134), prowadzącym do tworzenia środowisk mieszkaniowych wysokiej jakości, zarówno pod względem jakości architektury, jak i urbanistyki. Jednocześnie krajom tym udało się stworzyć odpowiednio duży zasób mieszkaniowy, pozwalający zapewnić godziwe warunki zamieszkania wszystkim grupom społecznym. Wdrożenie podobnych rozwiązań w Polsce przyczyniłoby się do przewyciężenia problemów niskiej jakości i dostępności cenowej mieszkalnictwa.

Cel, metoda, struktura i założenia pracy

Celem niniejszego artykułu jest opracowanie propozycji wybranych zasad oraz instrumentów wdrożeniowych polskiej polityki mieszkaniowej, stanowiących odpowiedzi na aktualne problemy polskiego mieszkalnictwa, wynikające z niedoskonałości rynku dóbr mieszkaniowych. Metoda służąca osiągnięciu tego celu polegała na zastosowaniu ekonomicznej teorii niedoskonałości rynku (*market failure*) (Bator 1958; Friedman, Friedman 1997) do analizy rynku dóbr mieszkaniowych. Wnioski z analizy ułomności mechanizmów wolnorynkowych dostarczania poszczególnych składowych złożonego dobra, jakim jest środowisko mieszkaniowe, posłużyły do sformułowania propozycji zasad i powiązanych z nimi instrumentów polityki mieszkaniowej odpowiadających poszczególnym stwierdzonym ułomnościom rynku.

Przeprowadzone badanie składało się z następujących kroków:

1. Dekompozycja zjawiska niedoskonałości rynku na konkretne, podstawowe ułomności rynku oraz identyfikacja cech przedmiotowych i podmiotowych rynku, będących przyczynami występowania ułomności rynkowych, na podstawie teorii ekonomii.
2. Dekompozycja złożonego środowiska mieszkaniowego na elementy składowe.
3. Identyfikacja szczególnie wrażliwych na niedoskonałość rynku elementów złożonego środowiska mieszkaniowego.
4. Powiązanie szczególnie wrażliwych na niedoskonałość rynku elementów złożonego środowiska mieszkaniowego z konkretnymi ułomnościami rynku powodującymi problemy z ich dostarczeniem przez wolny rynek mieszkaniowy.
5. Powiązanie stwierdzonych problemów dostarczania przez wolny rynek mieszkaniowy określonych elementów środowiska mieszkaniowego z podstawowymi problemami polskiego mieszkalnictwa.
6. Identyfikacja wybranych zasad i instrumentów polityki mieszkaniowej funkcjonujących w Niemczech i w Hiszpanii (wspólnota autonomiczna Walencji), stanowiących instytucjonalne odpowiedzi na omówione ułomności rynku mieszkaniowego.
7. Propozycja zasad i instrumentów polskiej polityki mieszkaniowej stanowiących instytucjonalną odpowiedź na stwierdzone ułomności polskiego rynku mieszkaniowego i związane z nimi problemy polskiego mieszkalnictwa na podstawie zidentyfikowanych zasad i instrumentów zagranicznych.

W pracy przyjęto następujące założenia:

- dokonanie ekonomicznej charakterystyki środowiska mieszkaniowego jako dobra złożonego wymaga rozłącznego rozpatrzenia poszczególnych jego składowych,
- zróżnicowane cechy poszczególnych składowych środowiska mieszkaniowego powodują potrzebę zastosowania różnych zasad i narzędzi polityki mieszkaniowej,
- niedoskonały rynek dóbr mieszkaniowych wymaga interwencji w celu optymalizacji ogólnospołecznej efektywności alokacyjnej,
- polityka mieszkaniowa stanowi element zintegrowanej polityki przestrzennej.

Cechy przedmiotów i podmiotów wymiany gospodarczej jako przyczyny niedoskonałości wolnego rynku

Za czynniki niedoskonałości mechanizmów rynkowych można uznać następujące cechy przedmiotów wymiany gospodarczej: niewykluczalność, nierywalizacyjność, rzadkość, niezbędność, nieprzenośność i niepomnażalność. Niewykluczalność (Olson 2012, 23) polega na niemożności powstrzymania potencjalnych użytkowników przed konsumpcją danego dobra (zob. Perloff 1999, 683). Na skutek niewykluczalności pewnych dóbr mogą z nich korzystać wszyscy niezależnie od tego, czy ponoszą koszty wytworzenia danego dobra, czy też nie. Z niewykluczalnością lub utrudnioną wykluczalnością mamy często do czynienia w przypadku dóbr nierywalizacyjnych (Jakubowski 2005, 158). Dobra nierywalizacyjne umożliwiają jednoczesną konsumpcję przez nieograniczoną liczbę użytkowników, co oznacza, że krańcowy koszt ich konsumpcji przez kolejną jednostkę jest równy zero (Batina, Ihoti 2005, 2). Ta cecha dóbr nierywalizacyjnych utrudnia ich ochronę przed konsumowaniem przez osoby, które nie poniosły kosztów ich produkcji.

Rzadkość, niezbędność, nieprzenośność i niepomnażalność to cechy przedmiotów wymiany, które wspólnie czynią ułomnym mechanizm wymiany rynkowej (zob. Domański 2002, 62). Rzadkość oznacza, że ilość danego dobra jest niewystarczająca dla zaspokojenia popytu. Może ona wynikać z niepomnażalności lub nieprzenośności dobra. Niepomnażalność polega na niemożności powielania dobra o jednakowych cechach.

Drugą grupą przyczyn niedoskonałości rynku są cechy podmiotów zaangażowanych w wymianę gospodarczą. Za przyczynę ułomności rynkowych można uznać następujące cechy podmiotów: znaczną nierówność, niedoinformowanie, niepełną racjonalność, inercję.

Duże różnice potencjału gospodarczego podmiotów są niepożądane ze względu na zaburzenie swobody decyzyjnej podmiotu słabszego w konfrontacji z podmiotem silniejszym. Niedoinformowanie, czyli brak pełnej informacji na temat możliwości działań gospodarczych i ich efektywności alokacyjnej, sprawia, że podmioty podejmują błędne decyzje. Podobny efekt zachodzi w przypadku nieracjonalności podmiotów. Jak zauważają teoretycy zagadnienia, „inwestorzy w większości działają pod wpływem intuicji i impulsu” (Ball 2007, 273). Zjawisko inercji podmiotów gospodarczych (zob.

Chmielewski 2001, 332) wiąże się m.in. z ludzką skłonnością do minimalizacji wysiłku (Zipf 1966).

Opisane cechy przedmiotów i podmiotów wymiany gospodarczej powodują ułomności rynku (Friedman, Friedman 1997; Bator 1958), wśród których kluczowymi dla badanego tematu są efekty zewnętrzne (Coase 1960; Lai 2011; Lai, Chau 2019, 3), dobra publiczne (Batina, Ihoti 2005) i koszty transakcyjne (Griffin 1991; Lai, Chau 2019, 3).

„Z efektem zewnętrznym mamy do czynienia wtedy, gdy postępowanie danej jednostki oddziałuje na poziom dobrobytu innych, a nie znajduje to żadnego odbicia w transakcjach pieniężnych na rynku” (Samuelson, Nordhaus 1999, 236). Obecność efektów zewnętrznych prowadzi do niewłaściwej alokacji zasobów, w postaci nieracjonalnej ogólnospołecznie produkcyjnych dóbr powodujących straty zewnętrzne (Coase 1960) przy jednoczesnym niedoborze dóbr przynoszących zyski zewnętrzne.

Dobra publiczne są jednocześnie niewykluczalne i nierywalizacyjne (Perloff 1999, 683). Ponieważ nie można nikogo wykluczyć z grona ich użytkowników, fakt niepłacenia za nie nie przekłada się na niemożność korzystania z nich. Ze względu na to, iż za dobra publiczne nie da się bezpośrednio pobrać opłaty, nie opłaca się ich produkować (Garrod, Whitby 2005, 196), dlatego występuje ich stały niedobór (Pigou 1932, 170–171; Musgrave 1939). Kłopot staje się tym dotkliwszy, im bardziej deficytowe dobro jest dobrem społecznie pożądanym. Dobrami społecznie pożądanymi można nazwać dobra trwale przynoszące korzyści społeczno-ekonomiczne. Generują one znaczące, długofalowe zyski zewnętrzne (zob. Jakubowski 2005, 176).

Koszty transakcyjne (Griffin 1991; Lai i Chau 2019, 3) są nieodłączną cechą systemu gospodarczego (Griffin 1991). Niemniej jednak ich wysokość zależy od poziomu skomplikowania operacji rynkowych oraz sprawności instytucji prawno-ekonomicznych organizujących działanie rynku. Znaczne koszty transakcyjne powodują nieskuteczność działania podmiotów nieposiadających odpowiedniej organizacji i wiedzy fachowej.

Obecność w gospodarce efektów zewnętrznych, dóbr publicznych i kosztów transakcyjnych powoduje niedoskonałość wolnego rynku w osiągnięciu efektywności alokacyjnej, czyli „kształtowanie przez rynek cen nie odzwierciedlających prawdziwych, społecznych kosztów krańcowych ani też społecznych krańcowych użyteczności” (Samuelson, Nordhaus 1999, 185).

W kolejnym rozdziale opisana powyżej teoria ekonomiczna niedoskonałości wolnego rynku zostanie zastosowana do analizy działania rynku mieszkaniowego.

Cechy przedmiotowe i podmiotowe rynku mieszkaniowego

Miłaszewski i Uchman (1984, 27) wymieniają następujące czynniki determinujące jakość środowiska mieszkaniowego:

- wielkość mieszkania,
- rozwiązania techniczne, jakość wykończenia i wyposażenia mieszkania i budynku,
- zagospodarowanie terenów osiedlowych, izolacja od uciążliwości zewnętrznych, dostępność usług i rekreacji.

Definiują tym sposobem trzy komplementarne standardy: powierzchniowy, wykończeniowo-wyposażeniowy i urbanistyczny. Oznacza to, że środowisko mieszkaniowe jest dobrem złożonym i heterogenicznym (Jakubowski 2010, 55). Ze względu na to, iż każdy z jego elementów ma inne cechy, analiza cech ekonomicznych środowiska mieszkaniowego wymaga osobnego rozpatrzenia jego poszczególnych składowych. Jak wyjaśnia Jakubowski (2010, 60), „właściwości nieruchomości mieszkaniowych nie są wprost przedmiotem zawieranych transakcji, ale można przyjąć, że ich ceny kształtują się na „domyślnych, niejawnych”, homogenicznych rynkach atrybutów” (Muth, Goodman 1989, 59–65). W tabeli 1 poszczególnym elementom środowiska mieszkaniowego przyporządkowano omówione wyżej cechy ekonomiczne, które mogą powodować niedoskonałość ich dostarczania na rynek.

Tabela 1

Cechy ekonomiczne elementów środowiska mieszkaniowego

Cechy ekonomiczne	Elementy środowiska mieszkaniowego						
	środowisko wewnętrzne			środowisko zewnętrzne			
	standard wyposażeniowo-wykończeniowy		standard architektoniczny			standard urbanistyczny	
	wyposażenie mieszkania	wykończenie mieszkania	architektura wewnętrzna budynku ^a	architektura zewnętrzna budynku	zagospodarowanie działki	środowisko urbanistyczne dzielnicy	środowisko urbanistyczne aglomeracji
Niewykluczalność	–	–	–	++	–	++	++
Nierywalizacyjność	–	–	–	++	+	++	++
Rzadkość	–	–	–	–	–	+	+
Niezbędność	+	+	++	–	+	–	+
Niepomnażalność	–	–	–	–	–	–	–
Nieprzenośność	–	++	++	++	++	++	++

^a Obejmuje wszystkie cechy architektoniczne składające się na funkcjonalność wnętrza, czyli m.in. izolacyjność ścian zewnętrznych.

Znak ++ oznacza mocne natężenie cechy danego elementu, + słabe natężenie lub względną obecność cechy danego elementu, – brak cechy danego elementu.

Źródło: opracowanie własne.

Można wyróżnić trzy grupy cech środowiska mieszkaniowego (rozróżnione od-cieniami i opisane w nagłówkach tabeli). Pierwsza grupa obejmuje wyposażenie i wykończenie mieszkania, czyli standard wyposażeniowo-wykończeniowy Miłszewskiego i Uchmana (1984, 27). Wśród tych elementów prawie nie występują cechy czyniące niedoskonałym rynkowy mechanizm ich dostarczania. Zarówno wyposażenie, jak i wykończenie są dobrami wykluczonymi, rywalizacyjnymi, powszechnymi i łatwo pomnażalnymi. Oprócz podstawowych sprzętów domowych, takich jak

wyposażenie kuchni czy łazienki, tudzież wykończenie podłogi, nie są to też rzeczy niezbędne. Wymienione cechy ekonomiczne wykończenia i wyposażenia mieszkań sprawiają, że są to dobra prywatne (Jakubowski 2010, 52), które wolny rynek jest w stanie dostarczać w wystarczającej jakości i ilości gwarantującej odpowiednią przystępność cenową.

Drugą grupę elementów można określić mianem standardu architektonicznego, gdyż składają się nań wewnętrzna i zewnętrzna architektura (wygląd zewnętrzny) budynku oraz zagospodarowanie działki. Wnętrze pojedynczego mieszkania jest wykluczalne i rywalizacyjne, dlatego jest dobrem prywatnym (Jakubowski 2010, 52). Fizyczna struktura budowlana jest również dobrem pomnażalnym, a przez to nierzadkim. Z drugiej strony jednak mieszkanie jest niezbędne dla zaspokojenia sedna potrzeb mieszkaniowych (Lux 2003, 10). Z tego względu brak mieszkania rodzi głębokie negatywne efekty zewnętrzne (zob. Bryx 2001, 10). Ze względu na to, że mieszkanie jest dobrem niezbędnym, nabywcy i najemcy nieposiadający żadnego lokum stoją w obliczu wewnętrznej presji, co powoduje ich słabszą pozycję przetargową w stosunku do właścicieli nieruchomości (zob. Harvey, Jowsey 2004, 27). Mieszkanie jest dobrem nieprzenośnym, dlatego nabycie mieszkania wiąże się z ryzykiem, stanowiącym element wysokich kosztów transakcyjnych obrotu mieszkaniami (Lux 2003, 6–7).

Architektura zewnętrzna budynku (warunkująca głównie wygląd zewnętrzny budynku) nie jest niezbędna dla zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych. Jest natomiast niewykluczalna i nierywalizacyjna, przez co posiada cechy dobra publicznego. Oznacza to, że wygląd oraz stan elewacji budynku powoduje pozytywne lub negatywne efekty zewnętrzne (Lux 2003, 9).

Z powodu tego, iż działka budowlana może być wygrodzona, jej zagospodarowanie jest wykluczalne, co oznacza, że nie kwalifikuje się ono do uznania za dobro publiczne. Pomijając podstawowe urządzenia jak droga dojazdowa i dojście, nie zaspokaja ono podstawowych potrzeb mieszkaniowych.

Trzecią grupę składowych środowiska mieszkaniowego stanowią aspekty urbanistyczne, zewnętrzne wobec całej nieruchomości (zob. Jakubowski 2010, 53). Jakość środowiska urbanistycznego danej dzielnicy i całej aglomeracji jest dobrem niewykluczalnym, nierywalizacyjnym i nieprzenośnym. Jakość dzielnicy bezpośrednio wpływa na warunki mieszkaniowe. Hałaśliwa i niebezpieczna ulica przy budynku obniża komfort mieszkaniowy, natomiast sąsiedztwo parku go poprawia. Skomunikowanie, dostępność miejsc pracy, handlu i usług istotnie wpływają na jakość środowiska życiowego. Jednakże wymienione zalety otoczenia budynku nie są niezbędne dla zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych, gdyż w ich poszukiwaniu można przenieść się do innych dzielnic miasta lub pobliskich miejscowości. Natomiast w całej aglomeracji muszą znajdować się obiekty zapewniające możliwość egzystencji mieszkańców, tj. utrzymanie i niezbędne usługi. Oznacza to, że podstawowe cechy środowiska urbanistycznego aglomeracji mają charakter niezbędny dla zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej. Niemniej jednak występują także elementy tego środowiska niemające charakteru niezbędnego (np. możliwości rozrywki). Jednocześnie, okre-

ślone złożenie cech środowiska urbanistycznego dzielnicy i aglomeracji jest dobrem względnie rzadkim.

Złożony charakter heterogenicznego dobra, jakim jest mieszkanie (Jakubowski 2010, 55), powoduje, że wiedza uczestników wymiany rynkowej na temat dostępnych ofert jest ograniczona. Niedoinformowanie jest typowe dla nabywców, którzy nie są w stanie dobrze ocenić wartości poszczególnych ofert (Lux 2003, 6–7) ani przewidzieć wszystkich skutków swojego wyboru (Jakubowski 2010, 30). Znalezienie odpowiedniego mieszkania związane jest więc ze znacznymi kosztami transakcyjnymi (Harvey, Jowsey 2004, 26).

Posiadanie przez obywateli mieszkań uznaje się za warunek trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego (Cesarski 2017; Antczak-Stępnik i in. 2021, 37). Dobre środowiska mieszkaniowe przynoszą trwałe korzyści indywidualne i ogólnospołeczne, co oznacza, że są dobrami społecznie pożądanymi (Lux 2003, 11). Nie oznacza to bynajmniej, że wszystkie elementy środowiska mieszkaniowego są dobrami publicznymi. Samo mieszkanie jako fizyczne schronienie niewątpliwie nim nie jest, lecz pozostaje dobrem społecznie pożądanym, podobnie jak np. edukacja czy służba zdrowia. Istnieje konsensus co do tego, że mieszkalnictwo jest jednocześnie kwestią publiczną i prywatną, dlatego należy je wspierać oraz dążyć do jego bardziej egalitarnej konsumpcji (Lux 2003, 11–13).

Skutki ułomności rynku mieszkaniowego

Niewykluczalność i nierywalizacyjność powodują braki w dostarczaniu przez wolny rynek elementów środowisk mieszkaniowych mających charakter publiczny (tabela 1). Jak stwierdza Blaug (1994, 601), „dopóki niektóre dziedziny działalności mają bodaj śladowe cechy dobra publicznego, rachunki cenowe nie doprowadzą danego systemu gospodarczego do optimum społecznego”. Brak odpowiednich bodźców ekonomicznych dostarczania na rynek w przypadku wspomnianych wyżej elementów przekłada się m.in. na następujące zjawiska:

- nieracjonalne rozmieszczenie zabudowy mieszkaniowej,
- niedostateczne wyposażenie w infrastrukturę urbanistyczną,
- niską jakość zagospodarowania publicznie dostępnych przestrzeni działek,
- niską jakość architektury zewnętrznej budynków.

Wymienione cechy środowisk mieszkaniowych odpowiadają niewykluczalnym i nierywalizacyjnym elementom wskazanym w tabeli 1.

Głównym powodem nieracjonalnego rozmieszczenia zabudowy mieszkaniowej jest nie zrównoważona ekspansja osadnicza (zob. Gutry-Korycka 2005). Ze względu na brak urbanizacyjnych efektów skali (Malisz 1984, 69) rozproszonej zabudowy mieszkaniowej nie da się obsłużyć sprawnymi gałęziami transportu ani wyposażyć w niezbędne usługi (Zaborowski 2014, 7). Rozproszona lokalizacja obiektów powoduje znaczne obciążenie ekonomii (Domański 2002) i środowiska (Kowalewski i in. 2014). Rozpraszenie zabudowy wiąże się z rozpraszeniem kapitału inwestycyjnego. Brak urbanizacyjnych korzyści

skali rozproszonych struktur osadniczych skazuje je na niedostateczne wyposażenie infrastrukturalne (EEA 2006).

Zapewnienie infrastruktury urbanistycznej jako działanie złożone, związane z dużymi kosztami transakcyjnymi, wykracza poza możliwości konkurujących ze sobą podmiotów indywidualnych. Jakubowski (2005, 162) ilustruje mechanizm niepełnowartościowej urbanizacji za pomocą dylematu więźnia (*prisoner's dilemma*) (Poundstone 1993) jako gry o budowę drogi. Jej dwaj uczestnicy dokonują wyborów, odpowiadających dylematowi – czy podjąć współpracę z drugim uczestnikiem, czy też nie. Jeśli obaj uczestnicy gry będą zwlekać z podjęciem inicjatywy, obaj będą dalej grzęzli w błocie.

Nieracjonalne rozmieszczenie osadnictwa wraz ze słabym wyposażeniem w infrastrukturę urbanistyczną składają się na problem niskiej jakości urbanistycznej środowisk mieszkaniowych powstających w ostatnich dekadach w Polsce. Słaba jakość polskiej urbanistyki czasów postkomunistycznych widoczna jest zwłaszcza na tle wysokiej jakości urbanistyki krajów Europy Zachodniej, posiadających rozwinięte instrumentaria planowej, pełnowartościowej urbanizacji.

Wspomniany wyżej zewnętrzny charakter niektórych korzyści związanych z dobrą jakością zabudowy mieszkaniowej, a także inercja podmiotów gospodarczych leżą u podstaw złego stanu technicznego zabudowy mieszkaniowej. Luka remontowa polskiego zasobu mieszkaniowego w roku 2011 oceniona została na 50–75% (Zaniewska i in. 2013). Problem ten jest szczególnie istotny w przypadku kamienic czynszowych, których lukę remontową oszacowano na 75%. W tym przypadku za jedną z jej przyczyn można uznać niską atrakcyjność miejskich środowisk mieszkaniowych (zob. Palmisano 2000). Degradacja miejskiego zasobu mieszkaniowego jest pochodną ekspansji osadniczej, w której to procesie kapitał inwestycyjny wypływa z miasta na obszary podmiejskie.

Pomimo zarysowanych problemów jakościowych ceny mieszkań oraz najmu w Polsce nadal plasują się na wysokim poziomie w stosunku do zarobków, co oznacza niską dostępność społeczną mieszkalnictwa (Zaborowski 2017a). Niezbędny charakter mieszkania wpływa na znaczną nierówność podmiotów wymiany gospodarczej, grożącą zawyżaniem cen kupna lub najmu mieszkań. Cena nie odzwierciedla krańcowego kosztu produkcji, lecz krańcową użyteczność nabywcy, dla którego mieszkanie jest dobrem niezbędnym. Mechanizm ten, implikujący niską elastyczność cenową popytu na mieszkania, stoi za windowaniem cen w prężnych gospodarczo aglomeracjach, które ze względu na rozwinięty rynek pracy, są atrakcyjnymi miejscami migracji ludności.

„Mieszkalnictwo komercyjne nie jest rozwiązaniem dla wszystkich z uwagi na koncentrację rynku deweloperskiego w największych ośrodkach miejskich oraz brak dostępu do tego rynku grup osób o niskich dochodach” (Salamon, Muzioł-Węćławowicz 2015, 14). Jednocześnie mamy do czynienia z niewielką podażą niekomercyjnego, społecznego budownictwa mieszkaniowego (Salamon, Muzioł-Węćławowicz 2015; Antczak-Stępniać i in. 2021, 52). Do braku tanich mieszkań przyczynia się w szczególności proces gentryfikacji zaniedbanych dzielnic, w których stare obiekty przebudowuje

się w taki sposób, aby stanowiły atrakcyjną ofertę dla zamożnych klientów (Antczak-Stępiak i in. 2021, 43).

Ludność pozbawiona zdolności kredytowej, lecz posiadająca zbyt duże dochody, by starać się lokal socjalny, jest skazana na najem komercyjny, którego ceny są wysokie w stosunku do zarobków. W 2014 r. przeciętna stawka czynszu komercyjnego w miastach wojewódzkich wahała się od 5,9% do 8,8% wartości odtworzeniowej (Szpunar 2015), natomiast w przypadku zasobu społecznego nie przekracza 3%, nie pozwalając na pokrycie kosztów utrzymania zasobu (zob. Zaniewska i in. 2013, 14). W ostatnich latach średnia stawka najmu 1 m² mieszkania znacznie wzrosła – w latach 2015–2018 w miastach wojewódzkich – od 4,0% do 36,8% (MR, 2020, 23). Jednocześnie wspomniane wyżej rozwarstwienie pomiędzy wysokością czynszów w mieszkaniach rynkowych i społecznych wzrastało. W latach 2014–2018 czynsze rosły najwolniej w mieszkaniach komunalnych – wzrosły tylko o 7%, podczas gdy w budynkach innych podmiotów aż o 63,4% (MR, 2020, 22).

Na wysokie stawki czynszów komercyjnych ma wpływ niska skłonność do wynajmu (Szpunar 2015, 15), wynikająca z wysokich kosztów transakcyjnych, związanych z ryzykiem nieściągalności czynszu, bezkarności lokatorów za zniszczenie mieszkania i z trudnością egzekucji zasądzonych praw.

Podsumowując powyższe rozważania, za główne problemy polskich środowisk mieszkaniowych można uznać:

- niską jakość urbanistyczną,
- zły stan techniczny zasobu,
- niską dostępność społeczną mieszkalnictwa.

Hiszpańskie i niemieckie zasady i instrumenty polityki mieszkaniowej jako narzędzia korekty ułomnych mechanizmów rynkowych

Obniżenie kosztów transakcyjnych

Likwidacja problemu niskiej jakości urbanistycznej zabudowy mieszkaniowej wymaga obniżenia kosztów transakcyjnych tworzenia racjonalnych struktur przestrzennych. Aby obniżyć koszty transakcyjne, rozwój osadniczy należy oprzeć na jednoznacznych planach, dających pewność dobrego zagospodarowania przestrzennego. To z kolei wymaga skutecznych narzędzi prowadzenia polityki przestrzennej we wszystkich skalach przestrzennych. W skali regionalnej narzędziem wymuszającym współpracę pomiędzy gminami jest wiążące je planowanie ponadlokalne. W Niemczech plany sporządzane na szczeblu funkcjonalnych regionów miejskich (tzw. plany regionalne (*Regionalpläne*)) mogą determinować możliwości rozwoju osadniczego poszczególnych miejscowości (Zaborowski 2017b). Dzięki takiemu podejściu możliwe jest ograniczenie nieracjonalnej ekspansji osadnictwa na tereny podmiejskie.

W skali lokalnej wskazane jest ściśle rozgraniczenie terenów przeznaczonych i nieprzeznaczonych pod urbanizację. Przykładem takiego rozgraniczenia jest niemiecki

podział na tzw. obszary wewnętrzne (*Innenbereich*) i zewnętrzne (*Aussenbereich*), które są wyłączone ze zwykłego rozwoju osadniczego (BauGB, 30, 34–35). W Hiszpanii istnieje podobne rozróżnienie pomiędzy gruntami zurbanizowanymi (*suelo urbanizado*) i wiejskimi (*suelo rural*) (LSueloRU, 21.1). Są to tzw. podstawowe stany gruntów (*situaciones básicas del suelo*), uściślone przez regulacje prawne wspólnot autonomicznych. W regionie Walencji obowiązuje podział na grunty miejskie (*suelo urbano*), grunty przeznaczone do urbanizacji (*suelo urbanizable*) i grunty nieprzeznaczone do urbanizacji (*suelo no urbanizable*) (LOTUP, 28).

Zarówno w Hiszpanii (*plan parcial*), jak i w Niemczech (*Bebauungsplan*) plan miejscowy jest podstawowym narzędziem urbanizacji nowych terenów² (Izdebski i in. 2007, 45; LOTUP, 29.1.a, 40.1).

Jak stwierdzono powyżej, podmioty gospodarki przestrzennej nie są skłonne do podejmowania dobrowolnej, oddolnej współpracy. Problem w tym, że ze względu na wysokie koszty transakcyjne obecne w procesach zagospodarowania przestrzennego owa współpraca jest niezbędnym warunkiem tworzenia spójnych, dobrze zagospodarowanych przestrzeni zurbanizowanych. Z tych względów uzasadnione wydaje się wprowadzenie obligatoryjnych narzędzi pełnowartościowej i jednocześnie opłacalnej ekonomicznie urbanizacji (zob. Zaborowski 2017a, 134). Przykładem takiego narzędzia jest przymusowa reparcelacja gruntów (Muñoz Gielen 2014) w Niemczech (BauGB, 46.1), wiążąca się z możliwością bezpłatnego przejęcia przez gminę do 30% nieuzbrojonych i do 10% uzbrojonych terenów (BauGB, 55, 58). W Hiszpanii standardowa procedura urbanizacji nowych terenów opiera się na wspólnym działaniu właścicieli, którzy są prawnie zobowiązani do jej przeprowadzenia zgodnie z wymogami ustawowymi oraz planu lokalnego (Muñoz Gielen, Korthals Altes 2007, 63). Od 1994 roku, kiedy to uchwalono nową ustawę regulującą działalność urbanistyczną (LRActUrb), w regionie Walencji istnieje instytucja urbanizatora – podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie i przeprowadzenie planowej urbanizacji (obecnie LOTUP, 112). Odseparowanie praw do urbanizacji terenu od praw własności nieruchomości wprowadziło czynnik konkurencji, czego efektem był znaczny wzrost liczby budowanych mieszkań i wyraźna poprawa jakości infrastruktury. Ze względu na odniesiony sukces instytucja urbanizatora została szybko wprowadzona również do legislacji innych regionów autonomicznych (Muñoz Gielen, Korthals Altes, 2007).

Znaczna część kosztów transakcyjnych budownictwa mieszkaniowego związana jest z niepewnością lokalizacyjną oraz finansową przedsięwzięć inwestycyjnych. W obecnych polskich warunkach większość zabudowy powstaje na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, które dają dużą swobodę zagospodarowania nieruchomości. Powoduje to niepewność co do charakteru sąsiedztwa terenu inwestycji. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku inwestycji na obszarze objętym miejscowym planem

² W Niemczech od tej ogólnej zasady Kodeks budowlany (BauGB) dopuszcza wyjątek w postaci specjalnych, gminnych uchwał budowlanoprawnych (*Innenbereichsatzungen, Aussenbereichsatzung*), wymagających jednakże zatwierdzenia wyższej instancji planistycznej (Greiving 2005, 220–227; Zaborowski 2017b, 135).

zagospodarowania przestrzennego. Z powodu tego, iż plany te w Polsce nie mają waloru realizacyjnego, faktyczny sposób zagospodarowania terenów nimi objętych pozostaje niewiadomy. Problemy te można wyeliminować, stosując realizacyjne plany zagospodarowania przestrzennego.

Obniżenie wysokich kosztów transakcyjnych nabywania nieruchomości jest możliwe także poprzez wprowadzenie podatku katastralnego, czyli podatku od wartości nieruchomości. Organizacja takiego opodatkowania wymaga prowadzenia katastru nieruchomości zawierającego ich szacunkowe wartości. Jawność informacji na ten temat pozwala kupującemu od razu oszacować wartość nieruchomości, skrócić czas negocjacji cenowych oraz uniknąć wstępnego żądania przez właścicieli wygórowanych cen (Ossowicz 2019, 56).

Internalizacja efektów zewnętrznych

Internalizacja efektów zewnętrznych (Pigou 1932) stanowi trzon ogólnospołecznej racjonalizacji działań gospodarczych (Samuelson, Nordhaus 1999, 199–200). Formą internalizacji skutków oddziaływania zagospodarowania przestrzennego na środowisko jest podatek katastralny (EEA 2010), obowiązujący m.in. w Niemczech (GrStG; Bryx, Jadach-Sepioło 2009) i w Hiszpanii (LRHacLoc, 60). Podatek od wartości gruntu (*land value tax*) (Fernandez Milana 2016; Ossowicz 2019, 55) stanowi bodziec ekonomiczny mobilizacji nieoptymalnie wykorzystanych gruntów miejskich (Foldvary 2008), czyli obniżenia kosztów alternatywnych zagospodarowania przestrzeni. Z tego względu jest on uważany za jeden ze sposobów ograniczenia zjawiska ekspansji osadnictwa na tereny otwarte (*urban sprawl*) (Foldvary, Fred 2005)³.

Racjonalizacja rozmieszczenia mieszkalnictwa wymaga internalizacji kosztów zapewnienia infrastruktury urbanistycznej (Cheshire 2013, 186), które obecnie w Polsce w znacznej większości obciążają gminy. W Niemczech gminy są uprawnione do poboru do 90% kosztów zapewnienia pełnej infrastruktury urbanistycznej, obejmującej niezbędne ulice zbiorcze i lokalne, ciągi piesze, place, parkingi i tereny rekreacyjne (BauGB, 127). W Hiszpanii właściciele terenów przeznaczonych pod urbanizację muszą przekazać na rzecz gminy grunty pod kompletną infrastrukturę i obiekty publiczne (szkoły, przedszkola, parki, urzędy gminne itp.). W sumie oddają gminie 50–75% terenu, w zamian za co uzyskują udziały w kompleksowym projekcie deweloperskim. Całość kosztów zapewnienia publicznej infrastruktury urbanistycznej pokrywana jest przez właścicieli nieruchomości (LOTUP 144.2, 148.1; Niewiadomski 2009, 237).

Wysokie wymagania jakościowe nie muszą się przekładać na proporcjonalny wzrost cen mieszkań (zob. Fernández 2002), gdyż te zależą głównie od popytu i ilości istniejącego zasobu (Harvey, Jowsey 2004). Z góry wiadome i nieuniknione obciążenia inwestorskie skutkują obniżeniem cen gruntów i zmniejszeniem zysków deweloperów

³ Wprowadzenie takiego podatku wiązane jest także z generalnym obniżeniem cen nieruchomości, co powinno prowadzić do zwiększenia liczby inwestycji, w tym mieszkaniowych (Ossowicz 2019, 55).

(Mallach 1984; Antczak-Stępnik 2021). Stosunek cen mieszkań do PKB *per capita* zarówno w Hiszpanii (21,15), jak i w Niemczech (15,11) jest niższy niż w Polsce (21,43) (Globalpropertyguide 2017). Biorąc pod uwagę przytoczone argumenty, postuluje się wprowadzenie obowiązkowego poboru opłat adiacenckich w wysokości 100% kosztów zapewnienia pełnego wyposażenia w infrastrukturę urbanistyczną. Rozwiązaniem problemu słabego stanu technicznego budynków mieszkalnych mogą być nakazy remontowe. W Niemczech właściciel budynku może zostać obciążony kosztem jego remontu do wysokości dochodu uzyskiwanego z nieruchomości (BauGB, 177), co oznacza częściową internalizację kosztu negatywnego oddziaływania zaniedbanego obiektu na otoczenie. Analogiczne nakazy można wydawać także w Hiszpanii (LSueloRU, 15; LOTUP, 180-183).

Zapewnienie dóbr społecznie pożądanych, posiadających znamiona dóbr publicznych

Ze względu na to, iż mieszkalnictwo jest dobrem społecznie pożądanym, w interesie państwa jest wspieranie budownictwa mieszkaniowego. Opisany wpływ środowiska urbanistycznego na jakość zamieszkania, wraz ze stwierdzonym jego publicznym charakterem, uzasadnia uzależnienie wprowadzania zabudowy mieszkaniowej od obecności infrastruktury urbanistycznej. Zarówno w Hiszpanii, jak i w Niemczech, gdzie obowiązuje tego typu wymóg, nie powstaje zabudowa pozbawiona infrastruktury. W Niemczech gmina jest zobowiązana do wybudowania infrastruktury (*Erschließung*) przed oddaniem do użytkowania przyległej zabudowy (BauGB, 123.2; Izdebski i in. 2007, 45). W Hiszpanii zobowiązani są do tego właściciele nieruchomości gruntowych (LOTUP 178.1, 144.2, 148.1).

Głównym wyzwaniem na polu zapewnienia niezbędnych mieszkań jest stworzenie mechanizmów realizacji potrzeb mieszkaniowych przez osoby o średnich i niskich dochodach (Bryx 2001, 24). Narzędzia polityki mieszkaniowej ukierunkowanej na zwiększenie dostępności cenowej mieszkań mogą skupiać się na stronie popytowej lub podażowej. Sposobami zwiększenia popytu na mieszkania są m.in. dodatki mieszkaniowe i dopłaty do kredytów. Takie podejście stosowano w ostatnich dziesięcioleciach w Polsce (np. programy rządowe Rodzina na swoim, Mieszkanie plus, Mieszkanie na start) (Antczak-Stępnik i in. 2021, 56). Jednakże z powodu tego, iż cena mieszkań bardziej odzwierciedla popyt niż podaż (Harvey, Jowsey 2004, 46), zwiększenie popytu prowadzi do wzrostu cen (zob. Szpunar 2015, 30). W przypadku mało elastycznego rynku mieszkaniowego podaż nie nadąża za zwiększonym popytem.

Lepszym rozwiązaniem jest zwiększenie podaży mieszkań (Lux 2003, 17), które z pewnością nie prowadzi do wzrostu cen, a w długim okresie może przyczynić się do ich spadku. Z punktu widzenia celów polityki mieszkaniowej najważniejsze jest kreowanie podaży mieszkań przystępnych cenowo⁴ (zob. Antczak-Stępnik i in. 2021, 38).

⁴ W literaturze spotyka się różne określenia dla mieszkań tańszych od tych dostępnych na wolnym rynku (ang. *affordable housing*) – przystępne, dostępne, społeczne, socjalne (Antczak-Stępnik i in. 2021, 38, 45).

Ze względu na to, iż pewien odsetek społeczeństwa nigdy nie wygeneruje popytu mieszkaniowego (Bryx 2001, 22; zob. Antczak-Stępnik i in. 2021, 37), inwestycje komunalne w mieszkania socjalne można uznać za jedno z narzędzi zapewniania społecznie pożądaných dóbr mieszkaniowych. Jednakże współcześnie kraje zachodnie odchodzą od bezpośredniego zaangażowania publicznego w budownictwo mieszkaniowe na rzecz tworzenia narzędzi prawno-ekonomicznych zaangażowania podmiotów niepublicznych (Dewilde i Decker 2016; Lux 2003, 21; Antczak-Stępnik i in. 2021), którymi mogą być organizacje społeczne, grupy inwestorów indywidualnych, spółdzielnie, spółki komunalne, tzw. kooperatywy mieszkaniowe oraz sektor deweloperski (Lux 2003, 18, 21). Stosuje się różne formy wsparcia podmiotów niepublicznych dostarczających mieszkania przystępne – zwolnienia podatkowe, granty, dodatki i gwarancje do kredytów, oprocentowanie kredytów budowlanych poniżej stawek rynkowych oraz pożyczki publiczne (Antczak-Stępnik i in. 2021, 49).

Oprócz ekonomicznego wspierania podmiotów całkowicie lub częściowo niekomercyjnych, można wprowadzić wymóg obowiązkowego udziału mieszkań przystępnych w inwestycjach komercyjnych. Takie podejście jest zgodne z koncepcją inkluzywnego mieszkalnictwa (ang. *inclusionary housing*), zakładającego że przemieszanie mieszkańców o zróżnicowanych dochodach pozwala podnieść poziom integracji społecznej oraz zmniejszyć problem stygmatyzacji socjalnego zasobu mieszkaniowego (Antczak-Stępnik 2021, 45). Jak stwierdzają Kam i in. (2014), inkluzywne mieszkalnictwo należy zapewniać wszędzie tam, gdzie występuje niedobór tanich mieszkań, powodujący poważne problemy społeczne (Antczak-Stępnik i in. 2021, 47).

Omawiane rozwiązanie stosowane jest m.in. w Niemczech i (Dömer i in. 2007; Antczak-Stępnik i in. 2021, 51) i w Hiszpanii (Muñoz Gielen, Korthals Altes 2007, 62). W Hiszpanii pula mieszkań społecznych przekazywana jest na własność gminy lub państwa w ramach przechwytywania przez gminę części wzrostu wartości nieruchomości wynikającego z działań planistycznych gminy (tzw. renty planistycznej) (Muñoz Gielen, 2014). We Wspólnocie Autonomicznej Walencji, w przypadku inwestycji deweloperskich na nowych terenach przeznaczonych pod urbanizację, ciała publiczne mają prawo przejść 10% powierzchni budynków z przeznaczeniem na mieszkania społeczne lub inne cele socjalne (Muñoz Gielen, Korthals Altes 2007, LOTUP 77). Ponadto w planach ogólnych struktury przestrzennej (*plan general estructural*)⁵ min. 30% powierzchni zabudowy mieszkaniowej na nowych terenach przeznaczonych pod urbanizację należy przeznaczyć pod budownictwo społeczne (LOTUP, 33). W niemieckim Monachium 30% nowo budowanych mieszkań musi mieć charakter mieszkań przystępnych lub społecznych, dzięki czemu w latach 1994–2015 powstało 13 950 mieszkań przystępnych cenowo (City of Munich, 2017; Antczak-Stępnik i in. 2021, 52).

W niniejszym artykule tego typu mieszkania są określane mianem *mieszkań przystępnych*. Termin ten wydaje się najlogiczniejszy leksykalnie oraz szerszy niż np. *mieszkalnictwo socjalne* kojarzące się z mieszkaniami zapewnianymi przez gminę osobom w ramach opieki społecznej.

⁵ Odpowiednik polskiego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że wykorzystanie mechanizmów poboru renty planistycznej (ang. *public value capturing*) przyczynia się jednocześnie do dostarczenia infrastruktury publicznej oraz do zapobiegania rozwarstwieniu społecznemu związanemu z wysokimi cenami mieszkań (Antczak-Stępnik 2021, 47).

Omówione instrumenty korekty ułomności wolnego rynku zestawiono i sklasyfikowano w tabeli 2.

Propozycja zasad i instrumentów polskiej polityki mieszkaniowej służącej korekcie ułomnych mechanizmów rynkowych

Ze względu na odmienne uwarunkowania prawne niektóre z omówionych narzędzi zintegrowanej polityki przestrzennej obowiązujących w krajach zachodnich byłyby trudne do wdrożenia w warunkach polskich. Niemniej jednak mogą one stanowić cenną inspirację do opracowania rodzimego instrumentarium oraz zasad polityki mieszkaniowej zintegrowanej z polityką przestrzenną. Na podstawie omówionych narzędzi zagranicznych można zaproponować zasady i instrumenty polskiej polityki mieszkaniowej, stanowiące instytucjonalną odpowiedź na stwierdzone wyżej ułomności polskiego rynku mieszkaniowego i związane z nimi problemy polskiego mieszkalnictwa. Proponowane zasady i narzędzia wdrożeniowe zestawiono w tabeli 3, przypisując je zidentyfikowanym problemom polskich środowisk mieszkaniowych i rynku mieszkaniowego. Zaproponowane zasady i narzędzia zostaną dalej omówione pod kątem możliwości wdrożeniowych.

Ponadlokalne planowanie rozwoju osadniczego wiążące gminy

Obecnie jedynym ponadlokalnym planem zagospodarowania przestrzennego w Polsce jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Jednakże, w planie tym nie zawiera się ani szacunków zapotrzebowania na tereny osadnicze, ani tym bardziej obowiązujących gminy limitów skali rozwoju osadniczego. W myśl obecnie obowiązujących uregulowań prawnych tego typu rolę może pełnić strategia rozwoju ponadlokalnego, w której określa się w szczególności „ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej” na obszarze gmin tworzących tę strategię (art. 10e ust. 2 i 3 pkt 5, w zw. z art. 10g ust. 1 i 3 UPZP), z którą z kolei muszą być zgodne studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (art. 9 ust. 2 UPZP).

Dalej idące i konkretniejsze uregulowania w tym zakresie proponował projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dnia 30 września 2016 r. (KUB). Zgodnie z art. 39 § 1 tegoż „prognoza przestrzennych potrzeb rozwojowych” gminy miała być sporządzana zgodnie z prognozą dla obszaru funkcjonalnego oraz województwa, w którym jest ona położona. Do weryfikacji tej zgodności miałby być uprawniony marszałek województwa oraz minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Tabela 2

Klasyfikacja omawianych hiszpańskich i niemieckich instrumentów
polityki mieszkaniowej

Hiszpania (Valencia)		Niemcy	
Instrument	Podstawa prawna	Instrument	Podstawa prawna
Instrumenty planistyczne			
Na nowych terenach przeznaczonych pod urbanizację wymóg przeznaczenia w planach ogólnych min. 30% powierzchni zabudowy mieszkaniowej na cele budownictwa społecznego	LOTUP	Regionalne plany zagospodarowania przestrzennego wiążące gminne planowanie przestrzenne	ROG
Ścisłe rozgraniczenie terenów przeznaczonych i nieprzeznaczonych pod urbanizację	LSueloRU, LOTUP	Ścisłe rozgraniczenie terenów przeznaczonych i nieprzeznaczonych pod urbanizację	BauGB
Plan miejscowy podstawowym narzędziem urbanizacji nowych terenów	LOTUP	Plan miejscowy podstawowym narzędziem urbanizacji nowych terenów	BauGB
Instrumenty gospodarki nieruchomościami			
Możliwość zarządzania przymusowej reparcelacji gruntów	LOTUP	Możliwość zarządzania przymusowej reparcelacji gruntów	BauGB
Wymóg pokrycia przez właścicieli gruntów kosztów kompletnej infrastruktury urbanistycznej	LOTUP	Oplata adiacencka do 90% kosztu infrastruktury urbanistycznej	BauGB
Wymóg przekazania przez właścicieli gruntów pod infrastrukturę urbanistyczną	LOTUP	Bezpłatne przejmowanie przez gminę max. 30% gruntów pod infrastrukturę urbanistyczną	BauGB
Wymóg wykonania infrastruktury urbanistycznej przed odbiorem budynków	LOTUP	Wymóg wykonania infrastruktury urbanistycznej przed odbiorem budynków	BauGB
Nakaz remontowy	LSueloRU, LOTUP	Nakaz remontowy	BauGB
Wymóg przekazania przez właścicieli nieruchomości na nowych terenach przeznaczonych pod urbanizację 10% powierzchni budynków na mieszkania społeczne lub inne cele socjalne	LOTUP		
Instrumenty fiskalne			
Podatek katastralny <i>ad valorem</i>	LRHacLoc	Podatek katastralny <i>ad valorem</i>	GrStG
Instrumenty organizacyjne procesu inwestycyjnego			
Podmiot urbanizatora odpowiedzialnego za wykonanie infrastruktury urbanistycznej	LOTUP		

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3

Proponowane zasady i instrumenty korekty ułomności rynku mieszkaniowego

Zasady i instrumenty korekty ułomności rynkowych	Problemy polskich środowisk mieszkaniowych i rynku mieszkaniowego							
	niska jakość urbanistyczna zasobu mieszkaniowego	nieracjonalne rozmieszczenie mieszkaniowości	nieodstateczne wyposażenie w infrastrukturę urbanistyczną	zły stan techniczny zasobu mieszkaniowego	zły stan techniczny zasobu mieszkaniowego	niska dostępność na mieszkalnictwa	niewielka podaż przystępnych mieszkań	
Obniżenie kosztów transakcyjnych	++	++	++	+	+	+	++	
Ponadlokalne planowanie rozwoju osadniczego wiążące gminy	+	++	++	+	+	-	-	
Ścisłe rozgraniczenie terenów przeznaczonych i nieprzeznaczonych pod urbanizację	++	++	++	+	+	-	-	
Urbanizacja nowych terenów tylko na podstawie planów miejscowych	++	++	++	+	+	-	-	
Obowiązkowe scalenie i podziały nieruchomości	++	++	++	+	+	-	-	
Internalizacja efektów zewnętrznych	++	++	++	++	++	-	-	
Podatek katastralny od wartości gruntów	++	++	++	+	+	-	-	
100% opłaty adiacenckie, obejmujące bezpłatne przejmowanie gruntów pod infrastrukturę publiczną	++	++	++	+	+	-	-	
Nakazy remontowe	-	-	-	++	++	-	-	
Zapewnienie dóbr społecznie pożądanых	++	++	++	++	++	++	++	
Uzależnienie możliwości powstawania zabudowy mieszkaniowej od obecności infrastruktury urbanistycznej	++	++	++	+	+	-	-	
Obowiązkowe udziały mieszkań przystępnych w inwestycjach komercyjnych	-	-	-	-	-	++	++	

Znak ++ oznacza bezpośredni, + pośredni lub względny pozytywny wpływ danej zasady lub narzędzia na ograniczenie danego problemu, znak - oznacza brak wpływu.
Źródło: opracowanie własne.

Ścisłe rozgraniczenie terenów przeznaczonych i nieprzeznaczonych pod urbanizację

Nowelizacja zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wprowadzona nowelizacją UPZP z dnia 9 października 2015 r. miała na celu ograniczenie ilości terenów rozwoju osadniczego przewidywanych przez gminy. Jednakże, przyznanie gminom możliwości samodzielnego określania zapotrzebowania rozwojowego, bazowanie na maksymalnym, a nie realnym zapotrzebowaniu oraz możliwość zwiększenia tegoż o 30% spowodowały, że omawiane zasady nie wywołały zakładanego znacznego ograniczenia ilości terenów osadniczych desygnowanych w studiach gminnych.

Ponadto głównym problemem w omawianej kwestii jest niemożność rozgraniczenia terenów przeznaczonych i nieprzeznaczonych pod urbanizację z powodu wadliwej konstrukcji decyzji o warunkach zabudowy. Wypaczenie pierwotnej idei stojącej za tym z założenia pomocniczym instrumentem rozwoju przestrzennego spowodowało zatarcie pożądanego rozróżnienia pomiędzy gruntami budowlanymi i niebudowlanymi.

Propozycję rozwiązania wskazanych problemów zawierał projekt KUB, który przewidywał instytucję „programu rozwoju przestrzennego gminy” (KUB, art. 45, § 1) mającego zawierać „limit obszarów nowej urbanizacji” wynikający z odpowiedniego bilansu potrzeb rozwojowych w stosunku do chłonności terenów niezabudowanych na obszarach zurbanizowanych oraz terenów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych. Jednocześnie w art. 15 projektu KUB jednoznacznie stwierdzono, że „gospodarowanie przestrzenią na obszarach innych niż obszary urbanizacji służy ochronie tych obszarów, w szczególności ich wartości przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych, a także znajdujących się na tych obszarach gruntów rolnych i leśnych”.

Urbanizacja nowych terenów tylko na podstawie planów miejscowych

Zgodnie z założeniem obecnego polskiego systemu planowania przestrzennego to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miał być podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego (UPZP, art. 14 ust. 1), natomiast decyzja o warunkach zabudowy miała być jedynie uzupełniającym, wyjątkowym narzędziem planowania przestrzennego, wdrażanym w przypadku braku planu miejscowego (UPZP, art. 59 ust. 1). Uzyskanie warunków zabudowy w założeniu miało wiązać się z licznymi restrykcjami (np. wykluczenie zabudowy gruntów rolnych, pozbawionych infrastruktury oraz odpowiedniego sąsiedztwa), które jednak w praktyce okazały się mało skuteczne. Z tym problemem zmierzył się projekt KUB, który w art. 78. § 1 stanowił, iż „do obszarów, na których lokalizacja inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego należą” w szczególności obszary „wymagające dostosowania struktury gruntowej” oraz „nowej urbanizacji”. Takie podejście z pewnością ograniczyłoby możliwości tworzenia wadliwych urbanistycznie środowisk mieszkaniowych.

Obowiązkowe scalenia i podziały nieruchomości

Brak obowiązku dokonywania scaleń i podziałów nieruchomości powoduje, iż ta instytucja prawna nie przyczynia się obecnie do kreowania uporządkowanych przestrzeni urbanistycznych. Możliwość czerpania zysków z renty budowlanej bez zobowiązań w zakresie finansowania infrastruktury jest na rękę zarówno właścicielom nieruchomości, jak i gminom. Niechęć do wdrażania scaleń i podziałów nieruchomości w Polsce jest tak duża, iż częstokroć zakłada się brak obowiązku ich przeprowadzania nawet na obszarach „wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości” wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego mocą art.10 ust. 2 pkt 8 UPZP. Odmienne podejście do omawianej kwestii proponował projekt KUB, poprzez domyślne powiązanie planu miejscowego z „dostosowaniem struktury gruntowej” (KUB art. 91 § 1).

Podatek katastralny od wartości gruntów

Wprowadzenie w Polsce podatku katastralnego, tj. od wartości nieruchomości, jest proponowane przez środowisko naukowe (Ossowicz 2019, 55). Zwraca się jednak uwagę na opór społeczny związany z możliwością wprowadzenia takiego podatku wynikający z potencjalnego znacznego zwiększenia obciążeń fiskalnych społeczeństwa (Ossowicz 2019, 55). Aby tego uniknąć, rozważa się stopniowe zwiększanie opodatkowania, poczynając od znikomych stawek (Ossowicz 2019, 55). Innym mniej kontrowersyjnym rozwiązaniem jest opodatkowanie wyłącznie niezabudowanych lub niewystarczająco intensywnie zabudowanych gruntów (względem intensywności przewidzianej w planie miejscowym). Zostało ono w 2007 r. przyjęte w założeniach Ministerstwa Infrastruktury do projektu nowych przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ossowicz 2019, 55).

Stuprocentowe opłaty adiacenckie, obejmujące bezpłatne przejmowanie gruntów pod infrastrukturę publiczną

Rozwiązania podobne do zaproponowanego ujęte były w projekcie KUB. Bezpłatne przejmowanie przez gminę gruntów pod drogi przewidziano w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości, którą nazwano „dostosowaniem struktury gruntowej” (KUB, art. 97). Niestety nie obejmowało ono w tej propozycji infrastruktury pozadrogowej. Ponadto – zgodnie z projektem – wartość przejmowanych gruntów nie mogła przewyższać wzrostu wartości nieruchomości będącego wynikiem parcelacji gruntów, w przeciwnym razie ich właścicielom należałoby się odszkodowanie (KUB, art. 99 § 2). Inną możliwość poboru opłaty adiacenckiej (tzw. „opłaty infrastrukturalnej”) w związku z budową infrastruktury technicznej autorzy projektu KUB przewidzieli dla tzw. „obszarów ulepszenia nieruchomości” (KUB, art. 257 § 1). Udział w kosztach przewidywano tylko dla infrastruktury drogowej i technicznej; miał on wynosić od 10% do 50% kosztów realizacji inwestycji, w zależności od typu obszaru (KUB, art. 262 § 1). Proponowany zakres inwestycji objętych udziałem właścicieli

nieruchomości w kosztach nie wykracza więc poza zakres obecny i nie obejmuje infrastruktury pozatechnicznej.

O ile w przypadku nowo urbanizowanych terenów wzrost wartości gruntów związany z procesem urbanizacji powinien przewyższyć koszt infrastruktury, o tyle w przypadku istniejących obszarów jej pozbawionych, pobór wysokich opłat adiacenckich może wiązać się z oporem społecznym. Rozwiązaniem tej kwestii mogą być zapisy hipoteczne.

Nakazy remontowe

Nakazy remontowe obowiązują w obecnym polskim systemie prawnym. Na mocy art. 66 ust. 1 PB „organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania tego obowiązku” w szczególności w przypadku stwierdzenia „zagrożenia życia lub zdrowia ludzi”, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, nieodpowiedniego stanu technicznego lub „powodowania swym wyglądem oszpecenia otoczenia”. Są to regulacje bardzo daleko idące, lecz – jak wskazuje praktyka – rzadko lub wcale nie egzekwowane, zwłaszcza jeżeli chodzi o nienależyty wygląd obiektu. W projekcie KUB (art. 572, 573 § 1) zrezygnowano z możliwości wydania nakazu remontu obiektu ze względów estetycznych, czyli usankcjonowano obecną praktykę. Wysuwane tu postulaty dotyczą więc faktycznego wykonywania istniejących przepisów. Z pewnością wiązałyby się to jednakże z oporem społecznym, dlatego do rozwiązania pozostaje kwestia wysokości obciążeń finansowych, które mogą być wymagane w związku z nakazem remontowym. W poszukiwaniu właściwego rozwiązania tej fundamentalnej kwestii można się posiłkować istniejącymi regulacjami zagranicznymi.

Uzależnienie możliwości powstawania zabudowy mieszkaniowej od obecności infrastruktury urbanistycznej

Obecny stan prawny dopuszcza możliwość wznoszenia i użytkowania budynków na terenach niewyposażonych w infrastrukturę urbanistyczną. Gmina nie ma obowiązku wykonania infrastruktury przewidzianej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Warunki zabudowy można uzyskać dla terenów pozbawionych pełnej infrastruktury technicznej i społecznej. Zgodnie z wysuniętym wyżej postulatem dopuszczalność urbanizacji nowych terenów powinna zostać ograniczona do terenów objętych planami miejscowymi, co usunęłoby wspomniany problem wadliwości instytucji decyzji o warunkach zabudowy.

Projekt KUB (art. 255 § 1) przewidywał obowiązek wykonania przez gminę infrastruktury przewidzianej w planie miejscowym. Jednocześnie art. 14 projektu KUB zakazywał gminie wyznaczania obszarów nowej urbanizacji w razie niemożności zapewnienia obsługi istniejących obszarów zurbanizowanych infrastrukturą techniczną, społeczną i transportową.

Za pożądaną precedens w omawianej kwestii można uznać regulacje zawarte w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Szeroko kontestowana ustawa, pozwalająca na odstępstwa od ustaleń planów miejscowych, określana pejoratywnym mianem „Lex developer”, zawiera pożądane przez środowisko urbanistów wymogi zapewnienia przez inwestorów odpowiedniej infrastruktury urbanistycznej towarzyszącej zabudowie mieszkaniowej. Jakkolwiek wymagane standardy nie są wygórowane, to zgodnie z art. 17 tej ustawy inwestycję mieszkaniową można zlokalizować tylko na terenie obsłużonym m.in. komunikacją zbiorową, szkołą podstawową i terenami rekreacyjnymi.

Rozwiązanie kwestii zapewnienia infrastruktury urbanistycznej stosowane w Hiszpanii, polegające na wymogu zapewnienia jej przez właścicieli nieruchomości, powiązane z figurą zewnętrznego urbanizatora, byłoby bardzo trudne do wdrożenia w aktualnym polskim kontekście prawnym. Może natomiast stanowić cenną inspirację przy opracowywaniu całościowej reformy systemu prawnego gospodarki przestrzennej.

Obowiązkowe udziały mieszkań przystępnych w inwestycjach komercyjnych

Obecnie w polskim ustawodawstwie nie ma postulowanych tutaj wymogów zapewnienia przystępnych cenowo mieszkań w inwestycjach deweloperskich. Formę powiązania inwestycji deweloperskich z dostarczaniem mieszkań społecznych proponowano w programie rządowym „Lokal za grunt” (ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości). Umożliwia on deweloperom nabywanie gruntów gminnych w zamian za lokale mieszkalne, pozyskiwane przez gminę w preferencyjnych cenach.

Uważa się, że wymogi dostarczania przez deweloperów mieszkań przystępnych w ramach inwestycji komercyjnych nie mogą stanowić jedynego sposobu likwidacji problemu braku przystępnych mieszkań, lecz powinny stanowić element szerszej strategii (Antczak-Stępniak i in. 2021, 49). Zwraca się ponadto uwagę, że tego typu wymogi sprawdzają się na silnych rynkach mieszkaniowych, lecz mogą znacznie obciążać inwestorów działających na słabszych rynkach (Antczak-Stępniak i in. 2021, 49).

Podsumowanie i wnioski

Specyficzne cechy podmiotów i przedmiotów rynku mieszkaniowego powodują niedoskonałość tego rynku leżącą u podstaw licznych problemów mieszkalnictwa. Ze względu na niewykluczalność i nierywalizacyjność niektórych elementów złożonych środowisk mieszkaniowych posiadają one znamiona dóbr publicznych, których wolny rynek nie jest w stanie dostarczyć w pożądanej ilości. Tego typu problematyczne składowe środowisk mieszkaniowych to głównie ich walory urbanistyczne, ale również niektóre architektoniczne. Wspomniane zależności ekonomiczne można uznać za jedne z przyczyn często występujących w Polsce niepożądanych zjawisk – nieracjonal-

nego rozmieszczenia i niedostatecznego wyposażenia w infrastrukturę urbanistyczną, jak również złego stanu technicznego zabudowy mieszkaniowej, zwłaszcza elewacji starych budynków.

Specyficzne cechy podmiotów działających na rynku mieszkaniowym, takie jak ograniczona wiedza i znaczna nierównowaga sił oraz specyficzne cechy przedmiotowe tego rynku – niezbędność niektórych elementów złożonego środowiska mieszkaniowego, inercja i skomplikowanie działań budowlanych i urbanistycznych oraz rynku obrotu nieruchomościami – przekładają się na wysokie koszty transakcyjne tworzenia i obrotu dobrami mieszkaniowymi. Te z kolei leżą u podstaw rozlicznych problemów mieszkaniowych, m.in. szczególnie dotkliwego społecznie braku mieszkań przystępnych cenowo. Wszystkie z omówionych w artykule problemów implikują potrzebę usprawnienia polityki mieszkaniowej, mającej na celu interwencję w niedoskonałe mechanizmy wolnorynkowe.

Jak pokazują wyżej omówione przykłady zagraniczne, kompleksowe wdrożenie zaproponowanych w niniejszym artykule zasad i instrumentów polityki mieszkaniowej powinno pozytywnie wpłynąć zarówno na jakość, jak i na ilość tworzonych środowisk mieszkaniowych. Jednoczesna poprawa konkurencji i kooperacji pomiędzy podmiotami rynku mieszkaniowego, powodująca obniżenie kosztów transakcyjnych oraz poziomu eksternalii, umożliwi zwiększenie dostawy na rynek społecznie pożądaných dóbr publicznych i prywatnych, składających się na złożone środowiska mieszkaniowe.

Podstawowym wnioskiem z przeprowadzonych badań jest to, iż pobór renty planistycznej towarzyszącej działaniom urbanizacyjnym (*public value capturing*) jest niewykorzystanym w Polsce mechanizmem pozyskiwania środków finansowych niezbędnych dla zapewniania wyżej wspomnianych dóbr, których ze względu na ich częściowo publiczny charakter nie jest w stanie dostarczyć wolny rynek. Jednakże niezbędnym warunkiem możliwości poboru odpowiednio wysokiej renty planistycznej jest wykluczenie obecnie dopuszczalnej prawnie możliwości tworzenia bezplanowej zabudowy. Powiązania pomiędzy działaniami urbanizacyjnymi, budowlanymi i mechanizmami ekonomicznymi oraz istotne znaczenie walorów urbanistycznych zabudowy mieszkaniowej dla zapewnienia wysokiej jakości złożonych środowisk mieszkaniowych świadczą o potrzebie traktowania polityki mieszkaniowej jako elementu zintegrowanej polityki przestrzennej.

Bibliografia

- Antczak-Stępnik, Agata, Grodzicka-Kowalczyk, Małgorzata, Sobczak, Michał, Załączna Magdalena i Konrad Żelazowski. 2021. *Rynek nieruchomości mieszkaniowych – współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe*. Łódź – Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Batina, Raymond, G. i Toshihiro Ihoti. 2005. *Public Goods. Theories and Evidence*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Bator, Francis, M. 1958. The anatomy of market failure. *Quarterly Journal of Economics*, 72, 351-379.
- BauGB. Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.

- BauSparkG. Gesetz über Bausparkassen in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Februar 1991 (BGBl. I S. 454), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 25. März 2019 (BGBl. I S. 357) geändert worden ist.
- Berry, Mike. 2014. Neoliberalism and the City: Or the Failure of Market Fundamentalism. *Housing, Theory and Society*, 31, 1, 1–18.
- Blaug, Mark. 1994. *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Warszawa: PWN.
- Bryx, Marek. 2001. *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*. Warszawa: Poltext.
- Bryx, Marek i Aleksandra Jadach-Sepiolo (red.). 2009. *Rewitalizacja miast w Niemczech*. Kraków: IRM.
- Cesarski, Maciej. 2017. Zasób mieszkań i jego wymiar publiczny w roli infrastruktury trwałego rozwoju. *Studia KPZK*, 178.
- Cheshire, Paul, C. 2013. Land market regulation: market versus policy failures. *Journal of Property Research*, 30, 3, 170–188.
- Chmielewski, Jan, Maciej. 2001. *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Coase, Ronald. 1960. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, 1, 3, 1–44.
- Dewilde, Caroline, Decker (de), Pascal. 2016. Changing inequalities in housing outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and Society*, 33, 2, 121–161.
- Domański, Ryszard. 2002. *Gospodarka przestrzenna*. Warszawa: PWN.
- EEA 2006. Urban sprawl in Europe. The ignored challenge. *European Environment Agency Report*, 10.
- EEA 2010. Land in Europe: prices, taxes and use patterns. *European Environment Agency Report*, 4.
- Fernández, Gerardo, Roger. 2002. Ejecución de los planes de urbanismo y contratación administrativa. *Documentación Administrativa*, 45, 257–287.
- Foldvary, Fred, E. 2005. Geo-Rent: A Plea to Public Economists. *Econ Journal Watch*, 2, 1, 106–132.
- Foldvary, Fred, E. 2008. The marginalists who confronted land, *American Journal of Economics and Sociology*, 67, 89–117.
- Friedman, Milton i Rose Friedman 1997. *Tyrania status quo*. Sosnowiec: Panta.
- Garrod, Guy i Martin Whitby 2005. *Strategic countryside management*. Oxford: Elsevier.
- Globalpropertyguide 2017. <http://www.globalpropertyguide.com/Europe/price-gdp-per-cap>. Dostęp: 14.04.2017.
- Greiving, Stefan. 2005. *Ergänzende Instrumente zur Bauleitplanung*. W: *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Verlag der ARL.
- Grodzicki, Maciej. 2015. Dlaczego grupom udaje się podejmować działania? Przedstawienie teorii działań zbiorowych Elinor Ostrom. *Ekonomia Społeczna*, 1, 66–78.
- Griffin, Ronald, C. 1991. The welfare analytics of **transaction costs**, externalities, and institutional choice. *American Journal of Agricultural Economics*, 73, 3.
- GrStG. Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2931) geändert worden ist.
- Gutry-Korycka, Małgorzata (red.). 2005. *Urban sprawl in Warsaw agglomeration: Case study*. Warszawa: UW.
- Harvey, Jack i Ernie Jowsey. 2004. *Urban Land Economics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Izdebski, Hubert, Nelicki, Aleksander i Igor Zachariasz. 2007. *Zagospodarowanie przestrzenne – polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Warszawa: Ernst&Young.
- Jakubowski, Maciej. 2005. *Dobra publiczne i dobra wspólne*. W: *Teoria wyboru publicznego*. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej, red. Jerzy Wilkin, 159-183. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Jakubowski, Rafał, Maciej. 2010. *Wpływ transformacji ustrojowej na rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Analiza z perspektywy wybranych modeli mikroekonomicznych*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Kam (de) George, Needham, Barrie, Buitelaar, Edwin. 2014. The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from an international comparison. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29, 389–402.
- Kowalewski, Adam, Mordasewicz, Jeremi, Osiatyński, Jerzy, Regulski, Jerzy, Stępień, Jerzy i Przemysław Sleszyński. 2014. *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5-21.

- KUB, projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dnia 30 września 2016 r.
- Lai, Lawrence, W. C. 2011. *The Ideas of Ronald H. Coase. Market failure and planning by contract for sustainable development*. New York: Routledge.
- Lai, Lawrence, W. C. i Kwong, W. C. 2019. A reinterpretation of Coase's land monopoly model: Locational specificity and the betterment potential of land as de jure and de facto property. *Progress in Planning*, 131, 1–15.
- LRActUrb. Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística (DOGV núm. 2394 de 24.11.1994).
- LOTUP. Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7329, de 31.07.2014).
- LRHacLoc. Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- LSueloRU. Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE-A-2015-11723).
- Lux, Martin. 2003. Public Housing Policies: Economic and Social Perspectives. Local government and Housing. W: *Housing Policy: An End or a New Beginning?* red. Martin Lux, 5-43. Budapest: Open Society Institute.
- Malisz, Bolesław. 1981. *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*. Warszawa: Arkady.
- Miłaszewski, R. i Ryszard Uchman. 1984. Czynniki kształtujące standard mieszkaniowy. W: *Materiały do studiowania ekonomiki budownictwa, cz. VI*. Warszawa: SGPiS.
- MR. 2020. Ministerstwo Rozwoju. Stan mieszkalnictwa w Polsce. Raport. Marzec 2020.
- Muñoz Gielen, Demetrio. 2014. Urban Governance, Property Rights, Land Readjustment and Public Value Capturing. *European Urban & Regional Studies*, 1, 21, 60-78.
- Muñoz Gielen, Demetrio, Korthals Altes, Willem, K. 2007. Lessons from Valencia. Separating infrastructure provision from land ownership. *TPR*, 1, 78.
- Musgrave, Richard. 1939. The voluntary exchange theory of public economy. *Quarterly Journal of Economics*, 53, 213–237.
- Muth, Richard, F. i Allen, C. Goodman. 1989. *The Economics of Housing*. Chur: Harwood Academic Publishers.
- Niewiadomski, Zygmunt (red.). 2009. *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Olson, Marcur. 2012 (1971). *Logika działania zbiorowego. Dobra publiczne i teoria grup*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ossowicz, Tomasz. 2019. *Urbanistyka operacyjna. Zarys teorii*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Palmisano, Joseph. M. (red.). 2000. *World of Sociology*. Farmington Hills: Thomson Gale.
- PB, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.).
- Perloff, Jeffrey, M. 1999. *Microeconomics*. Reading: Addison-Wesley.
- Pigou, Arthur. 1932. *The economics of welfare*. 4th ed. London: Macmillan.
- Poundstone, William. 1993. *Prisoner's Dilemma*. New York: Anchor.
- Richter, Rudolf. 2005. The New Institutional Economics: Its Start, its Meaning, its Prospects. *European Business Organization Law Review*, 6, 161–200.
- Salamon, Małgorzata i Alina Muzioł-Węclawowicz (red.). 2015. *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*. Warszawa: Habitat for Humanity Poland.
- Samuelson, Paul, A. i William, D. Nordhaus. 1999. *Ekonomia 2*. Warszawa: PWN.
- Szpunar, Piotr (red.). 2015. Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2014 r. Warszawa: Departament Stabilności Finansowej.
- Uchman, Ryszard i Jerzy Adamski. 2003. How to Meet the Market Rules and Social Goals for Housing? Local Government and Housing in Poland. W: *Housing Policy: An End or a New Beginning?*, red. Martin Lux, 121-169. Budapest: Open Society Institute.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości (Dz. U. 2021, poz. 223).

-
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1538, ze zm.).
- Zaborowski, Tomasz. 2014. Suburbanization in the light of sustainable spatial development principles. W: Suburbanization Versus Peripheral Sustainability of Rural-Urban Areas Fringes, red. Mirosława Czerny, Guadalupe Hoyos Castillo, 1-38. New York: Nova Science Publishers.
- Zaborowski, Tomasz. 2017a. *Polityka mieszkaniowa a polityka przestrzenna*. W: *Mieszkalnictwo w Polsce. Dobre praktyki*, red. Barbara Audycka, Magdalena Ruskowska-Cieślak, 118-141. Warszawa: Habitat for Humanity Poland.
- Zaborowski, Tomasz. 2017b. Polityka przestrzenna kształtowania koncentracji osadnictwa Anglii i Niemiec. Cele i instrumentarium planistyczne. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zaniewska, Hanka. i in. 2013. Informacje o mieszkalnictwie. *Wyniki monitoringu za 2012 r.* Kraków: IRM.
- Zipf, George. K. 1966. Human Behaviour and the Principle of Least Effort. Hafner Publishing.