

Ekonomia

Rynek nieruchomości mieszkaniowych – współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe

Agata Antczak-Stępnia

Małgorzata Grodzicka-Kowalczyk

Michał Sobczak

Magdalena Załęczna

Konrad Żelazowski



Rynek nieruchomości mieszkaniowych – współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Rynek nieruchomości mieszkaniowych – współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe

Agata Antczak-Stępnia

Małgorzata Grodzicka-Kowalczyk

Michał Sobczak

Magdalena Załączna

Konrad Żelazowski



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

Łódź–Kraków 2021

Agata Antczak-Stępnia, Małgorzata Grodzicka-Kowalczyk, Michał Sobczak
Magdalena Załączna, Konrad Żelazowski – Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Gospodarki Przestrzennej
90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT
Maria Trojanek

REDAKTOR INICJUJĄCY
Beata Koźniewska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE
Edyta Wygonik-Barzyk

SKŁAD I ŁAMANIE
AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI
AGENT PR
Anna Basista

Zdjęcie na okładce: Magdalena Załączna, Proces rewitalizacji śródmieścia Łodzi
Publikacja jest udostępniona na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie
niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 (CC BY-NC-ND)
<https://doi.org/10.18778/8220-423-0>

© Copyright by Authors, Łódź–Kraków 2021
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź–Kraków 2021
© Copyright for this edition by AGENT PR, Łódź–Kraków 2021

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.10093.20.0.K

Ark. wyd. 9,5; ark. druk. 10,25

ISBN 978-83-8220-423-0
e-ISBN978-83-8220-424-7
ISBN AGENT PR 978-83-64462-72-6

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. 42 665 58 63

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Wdrażanie zasad cyrkularnej ekonomii w procesach kreowania miast	
Przykład Buiksloterham w Amsterdamie	11
1.1. Geneza i konsekwencje wdrażania zasad cyrkularnej ekonomii do kreowania przestrzeni miejskiej	11
1.2. Buiksloterham: nowa przestrzeń do życia w Amsterdamie	16
1.2.1. Uwarunkowania kształtowania polityki rozwoju dzielnicy	16
1.2.2. Założenia strategii „Circulair Buiksloterham”	18
1.3. Współpraca środowisk przy tworzeniu dzielnicy	21
1.4. Metabolizm dzielnicy	24
1.5. Zabudowa dzielnicy – projekty	30
1.5.1. De Ceudel – od stoczni do laboratorium innowacyjnych wdrożeń	30
1.5.2. The Schoonschip – osiedle na wodzie	32
1.6. Ocena dotychczasowych procesów i wnioski końcowe	34
Rozdział 2	
Wsparcie „mieszkalnictwa dostępnego” w ramach koncepcji	
<i>Inclusionary Housing</i> i możliwość jej zastosowania w Polsce	37
2.1. Koncepcja mieszkania w dostępnej cenie	37
2.2. Zapotrzebowanie na mieszkania dostępne	41
2.3. Mieszkania społeczne i dostępne a problem stygmatyzacji	43
2.4. Koncepcje <i>Inclusionary Housing</i> i <i>Value Capturing</i>	45
2.5. Realizacja koncepcji <i>Inclusionary Housing</i> w wybranych państwach	47
2.6. Polskie problemy mieszkaniowe	52
2.7. Uwarunkowania zastosowania koncepcji <i>Inclusionary Housing</i> w Polsce	54
2.8. Wnioski końcowe	60
Rozdział 3	
Perspektywy rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce	
na tle innych krajów Unii Europejskiej	61
3.1. Spółdzielnie mieszkaniowe w wybranych krajach Unii Europejskiej	61
3.2. Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce na przestrzeni lat – rys historyczny	66
3.3. Ramy prawne funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych w Polsce	69

6 Spis treści

3.4. Stan spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce	72
3.5. Perspektywy dla spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce	79
3.6. Wnioski końcowe	82

Rozdział 4

Deweloperzy – kreatorzy czy destruktorzy przestrzeni do życia?

Zjawisko *zombie development* 85

4.1. Zjawisko <i>zombie development</i>	85
4.2. Przyczyny powstawania i przejawy zjawiska <i>zombie development</i> na światowych rynkach nieruchomości	88
4.2.1. Przyczyny zjawiska <i>zombie development</i> – ujęcie teoretyczne	88
4.2.2. Przyczyny i przejawy występowania zjawiska <i>zombie development</i> w przestrzeni – przykłady zagraniczne	90
4.3. Uwarunkowania powstania zjawiska <i>zombie development</i> na polskim rynku mieszkaniowym	99
4.3.1. Uwarunkowania społeczno-polityczne	99
4.3.2. Przyczyny ekonomiczno-finansowe	102
4.3.3. Przyczyny instytucjonalno-prawne	104
4.3.4. Przyczyny społeczno-demograficzne	106
4.4. Przejawy <i>zombie development</i> na polskim rynku mieszkaniowym i konsekwencje ich występowania	108
4.4.1. Dostępność informacji o <i>zombie developments</i>	108
4.4.2. Analiza danych statystycznych	109
4.4.3. Przykłady <i>zombie developments</i> na polskim rynku mieszkaniowym i konsekwencje ich występowania	110
4.5. Wnioski końcowe	118

Rozdział 5

Uwarunkowania finansowe rozwoju rynku mieszkaniowego – fluktuacje cen na rynkach mieszkaniowych w kontekście cykli kredytowych 119

5.1. Znaczenie kredytu hipotecznego dla rozwoju współczesnego rynku mieszkaniowego	119
5.2. Wpływ kredytowania hipotecznego na cykle cenowe rynku mieszkaniowego	124
5.3. Współzależność i synchronizacja cykli mieszkaniowych i kredytowych	129
5.3.1. Źródła danych i zastosowane metody badawcze	129
5.3.2. Wyniki badań empirycznych	131
5.4. Wnioski końcowe – zagrożenia generowane cyklicznością finansowania kredytowego	135

Zakończenie	141
-------------	-----

Bibliografia	143
--------------	-----

Spis tabel	159
------------	-----

Spis rysunków, zdjęć i schematów	161
----------------------------------	-----

Spis wykresów	163
---------------	-----

Wstęp

Rynek mieszkaniowy jest częścią systemu społeczno-gospodarczego, funkcjonuje w powiązaniu z innymi rynkami, podlega wpływowi wielu procesów i zjawisk. W ostatnich latach nasila się dynamika zmian w odniesieniu zarówno do uwarunkowań społeczno-gospodarczych, jak i środowiskowych. Stajemy przed wyzwaniami, których wcześniej nikt nie musiał podejmować. Urbanizacja w coraz szybszym tempie staje się faktem, ale jednocześnie warunki życia w miastach stają się coraz trudniejsze ze względu na zanieczyszczenie powietrza, napływ nowych mieszkańców, zwiększony przepływ ludzi i towarów. Pewne funkcje miejskie znikają, inne ulegają głębokim przekształceniom. Zdegradowane centra miast, tereny poprzemysłowe mogą być potencjałem, ale mogą też być obciążeniem.

Ludzie pragną żyć i mieszkać w godnych warunkach, ale często nie mają możliwości finansowych, aby zrealizować swoje marzenia. Podmioty publiczne, zarówno na szczeblu państwa, jak i lokalnym, starają się wspomagać wybranych beneficjentów, ale przy ograniczonej wielkości zasobów nie mogą tego w pełni realizować. Poszukują więc nowych dróg, także poprzez stymulowanie aktywności budowlanej podmiotów prywatnych. W tej sferze mogą działać zarówno deweloperzy nastawieni na zysk, jak i podmioty *non-profit*. Podejmowane inwestycje nie zawsze kończą się sukcesem, a ze względu na szczególny charakter nieruchomości, jej związaną z jednym miejscem i trwałość dowody na nieudane inwestycje istnieją w przestrzeni przez dziesięciolecia, wpływając na stan lokalnego rynku.

Ceny na rynku mieszkaniowym weryfikują możliwości realizacji potrzeb życiowych, zależą od wielu czynników, przede wszystkim o charakterze gospodarczym. Bez wątpienia w ostatnich latach dynamika rynku mieszkaniowego powiązana jest ze stanem rynku kredytów hipotecznych.

Monografia *Rynek nieruchomości mieszkaniowych – współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe* jest skierowana do szerokiego kręgu odbiorców – zarówno profesjonalnie zajmujących się problematyką rynku mieszkaniowego, jak i tylko uczestniczących w tym rynku jako użytkownicy. Nowe zjawiska, procesy i mechanizmy oraz wprowadzane w związku z nimi rozwiązania prawne kreują nowe środowisko, które jest niezmiernie ciekawym obszarem badań i analiz. Celem pracy jest wskazanie nowych aspektów i problemów, przede wszystkim w kontekście międzynarodowym, aby zastanowić się nad ich przejawami na polskim

gruncie. Oznacza to, że monografia nie ma charakteru ściśle komparatywnego, a raczej zarysowuje pewne obszary do dalszych, pogłębionych badań.

Praca jest zbudowana z pięciu problemowych rozdziałów, ułożonych w logiczną całość – problematyka perspektywy przestrzenno-gospodarczo-społecznej otwiera pracę. Rozdział pierwszy nosi tytuł *Wdrażanie zasad cyrkularnej ekonomii w procesach kreowania miast. Przykład Buikslooterham w Amsterdamie*. Opisuje zasady projektowania rozwoju „na nowo”, w zamkniętych cyklach materiałowych, uniezależniania się od surowców dostarczanych z zewnątrz w odniesieniu do studium przypadku. Wdrażanie rozwiązań z zakresu cyrkularnej ekonomii w najbardziej dynamicznie rozwijających się miastach to jedno z najważniejszych wyzwań, a jednocześnie ogromna szansa wpływu na ich zrównoważony rozwój. Holandia jest europejskim liderem w zakresie wprowadzania cyrkularnych rozwiązań, w znacznej mierze wynika to z jej aktualnych potrzeb. Sam Amsterdam, mimo iż odgrywa rolę miasta lidera w testowaniu nowych sposobów zaspokajania potrzeb rozwojowych, od lat boryka się z szeregiem wyzwań, m.in. w zakresie polityki mieszkaniowej – analizy wskazują na znaczny stopień niedopasowania podaży mieszkań do potrzeb definiowanych pod kątem zarówno społecznym, jak i przestrzennym. W tym kontekście tworzenie nowej przestrzeni do życia jest także bardzo istotne z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Przykład Buicklooterham wskazuje potencjalne kierunki, które mogą być przyjmowane przez polskie miasta.

W rozdziale drugim zatytułowanym *Wsparcie „mieszkalnictwa dostępnego” w ramach koncepcji Inclusionary Housing i możliwość jej zastosowania w Polsce* przeanalizowano problem mieszkań dostępnych i społecznych, wskazując nie tylko na trudności w dostarczeniu odpowiedniej liczby takich mieszkań, ale także na problem stygmatyzacji ich mieszkańców. Niezbędna stała się zmiana wizerunku zasobów społecznych, postrzeganych przez wielu jako zasoby o niskiej i bardzo niskiej jakości technicznej, obszary wykluczenia, braku szans na rozwój, także edukacyjny wśród dzieci i nastolatków. Jedną z dróg było wdrożenie koncepcji stworzenia wspólnot mieszkańców o różnym poziomie zamożności i posiadających zróżnicowane prawa do jednostek mieszkalnych. Na poziomie państwowym i lokalnym wykorzystuje się różne instrumenty zachęcające do wymieszania gospodarstw domowych, z jednej strony skłaniające do osiedlania się zamożniejszych na obszarach problematycznych, a z drugiej oferujące możliwość przeniesienia się dotychczasowym mieszkańcom do rejonów zamieszkałych przez wyżej uposażonych. Realizacja modelu *Inclusionary Housing* polega na wydzieleniu przystępnych cenowo mieszkań w komercyjnych projektach mieszkaniowych i przeznaczenie ich dla gospodarstw domowych spełniających określone kryteria. Uzasadnieniem obciążania deweloperów dodatkowymi obowiązkami jest koncepcja *Value Capturing* – przechwytywania wartości. W rozdziale wskazano zagraniczne przykłady realizacji koncepcji IH i odniesiono się do ostatnich zmian legislacyjnych i projektów regulacji prawnej w Polsce.

W rozdziale trzecim – *Perspektywy rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej* – skoncentrowano się na spółdzielczości mieszkaniowej jako ważnym podmiocie strony podażowej rynku mieszkaniowego. Opisano spółdzielczość mieszkaniową w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz jej rolę w polityce mieszkaniowej tych krajów. Ten aspekt jest istotny, patrząc z perspektywy przyszłości spółdzielni mieszkaniowych w Polsce, które straciły swoje znaczenie z okresu socjalistycznego, ale nadal pozostają właścicielem dużej części zasobów mieszkaniowych w Polsce, a brak jest jasno wytyczonej ścieżki co do ich przyszłych losów. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do światowej tendencji tworzenia podmiotów *non-profit* dostarczających usługi mieszkaniowe oraz zasoby dostępne i społeczne. W tej części pracy przedstawiono kontekst historyczny oraz formalnoprawny, a także ilościowy polskiej spółdzielczości mieszkaniowej. Na tej podstawie przeprowadzono rozważania na temat przyszłości tej spółdzielczości w Polsce.

Rozdział czwarty pt. *Deweloperzy – kreatorzy czy destruktorzy przestrzeni do życia? Zjawisko zombie developments* został poświęcony podmiotom prywatnym produkującym nową przestrzeń mieszkalną w szczególnym kontekście – *zombi development*. Pojęcie to odnosi się do nieruchomości gruntowych zabudowanych, opuszczonych na skutek postępowań egzekucyjnych; budynków, których właściciel jest nieosiągalny, źle zarządza nieruchomością lub po prostu ją zaniedbuje. Nie zawsze więc inwestycje deweloperskie kończą się sukcesem. Celem tego rozdziału jest rozpoznanie przyczyn powstawania zjawiska *zombi development*, jego skali oraz konsekwencji, co pozwoliło stwierdzić, jaka jest rola deweloperów w odniesieniu do przekształceń przestrzeni. Przedstawiono przykłady zagraniczne, m.in. ze Stanów Zjednoczonych, Hiszpanii, Turcji, i na tym tle zarysowano problem w warunkach polskich.

W rozdziale piątym zatytułowanym *Uwarunkowania finansowe rozwoju rynku mieszkaniowego – fluktuacje cen na rynkach mieszkaniowych w kontekście cykli kredytowych* poruszony jest problem dynamiki zmian cen i aktywności kredytowej. Celem ostatniej części pracy jest ocena współzależności i synchronizacji cykli mieszkaniowych i kredytowych – badania przeprowadzono dla sześciu wybranych gospodarek europejskich (Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii, Włoszech oraz Polski). Jak wiadomo, jedną ze szczególnych cech nieruchomości jest ich kapitałochłonność. Tradycyjnie podstawowym instrumentem finansowania inwestycji mieszkaniowych był kredyt hipoteczny. W literaturze przedmiotu wyraźnie podkreśla się stymulujący wpływ rynku kredytów hipotecznych na dynamikę rozwoju rynku mieszkaniowego. Przede wszystkim kredyt hipoteczny zwiększa dostępność finansową mieszkań, co ma znaczenie zwłaszcza dla gospodarstw o umiarkowanych dochodach. Korzystanie z zewnętrznego finansowania umożliwia także podniesienie standardu mieszkaniowego, tak aby odpowiadał on zmieniającym się w cyklu życia potrzebom i oczekiwaniom. Rynek kredytowania hipotecznego wyraźnie aktywizuje stronę popytową rynku mieszkaniowego.

Badania empiryczne potwierdzają ponadto korzystny wpływ systemu finansowania hipotecznego na skalę budownictwa mieszkaniowego. Wpływ ten ma głównie charakter pośredni. Wzrosty cen mieszkań w okresach dobrej koniunktury, wzmacniane liberalną polityką kredytową sektora bankowego, podnoszą opłacalność inwestycji deweloperskich, co prowadzi do boomu budowlanego.

Zastosowane w monografii metody badawcze to *desk research*, analiza porównawcza, *case studies* oraz badania ilościowe. Metoda *desk research* opiera się na analizie istniejących danych: statystyk i opracowań publicznych, oficjalnych dokumentów, wyników badań społecznych i marketingowych, danych i informacji dostępnych online itp. Takie dane przede wszystkim pomagają uzyskać szeroki kontekst wiedzy na dany temat, ale także pozwalają badaczowi gromadzić i analizować informacje dotyczące określonego tematu¹. Analiza porównawcza pozwala zaś zestawiać i analizować podobieństwa oraz różnice między dwoma lub więcej obiektami. Dzięki temu można podjąć próby zidentyfikowania związków przyczynowo-skutkowych badanych zjawisk². *Case study* ma charakter empiryczny, ponieważ opisuje i analizuje zjawiska zachodzące w rzeczywistości. W studium przypadku wykorzystywane są wielorakie techniki i narzędzia gromadzenia oraz analizy danych. Mogą to być obserwacje, obserwacje uczestniczące, wywiady, ankietowanie, dokumentacja badanej organizacji, źródła prasowe, internetowe, dostępne bazy danych itp. Na podstawie zgromadzonych informacji metoda studium przypadku umożliwia dokonanie pogłębionej analizy badanego problemu, zaprezentowanie jego specyfiki, interakcji z innymi elementami organizacji lub jej otoczenia³. Analiza ilościowa została wykorzystana do badania aspektów finansowych – cykli cenowych i kredytowych.

1 Z. Bednarowska, *Desk research – wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i badań społecznych*, „Marketing i Rynek” 2015, nr 7, s. 18–26.

2 S.A.H. Bukhari, *What is Comparative Study*, <https://ssrn.com/abstract=1962328> lub <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1962328>.

3 W. Grzegorzczak, *Studium przypadku jako metoda badawcza i dydaktyczna w naukach o zarządzaniu*, [w:] W. Grzegorzczak (red.), *Wybrane problemy zarządzania i finansów. Studia przypadków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 9–14.

Rozdział 1

Wdrażanie zasad cyrkularnej ekonomii w procesach kreowania miast Przykład Buiksloterham w Amsterdamie

1.1. Geneza i konsekwencje wdrażania zasad cyrkularnej ekonomii do kreowania przestrzeni miejskiej

W miarę popularyzacji idei ekonomii cyrkularnej, przy jednoczesnym pojawianiu się nowych dróg wsparcia inicjatyw wynikających z jej założeń, można mówić o rosnących nadziejach na spowolnienie procesów degradacji planety. Definicja *circular economy* została spopularyzowana przez Fundację Ellen MacArthur i w odniesieniu do kreowania przestrzeni miast oznacza odejście od aktualnego modelu polegającego na rozwoju opartym na dość bezrefleksyjnym zużyciu zasobów i generowaniu znacznej ilości negatywnych efektów środowiskowych¹. Kluczem do projektowania rozwoju „na nowo” jest tutaj zamykanie cykli materiałowych i transformacja w kierunku uniezależniania się od surowców dostarczanych z zewnątrz. Ważne jest w tym kontekście zapobieganie degradacji środowiska naturalnego, zachowanie jak najdłużej wartości surowców już wydobytych oraz produktów już wytworzonych, a tym samym zmniejszanie obciążenia środowiskowego, jednak przy jednoczesnym zachowaniu określonej jakości życia. Sama koncepcja *circular economy* bazuje na ekonomii przemysłowej, opierającej się na analogiach do procesów zachodzących w środowisku przyrodniczym, które z natury jest niezależne i zdolne do regeneracji przy zachowaniu procesów ciągłego rozwoju. Według jej założeń w systemach gospodarczych należy dążyć do optymalizacji przepływów energii i materiałów. O ekonomii cyrkularnej mówi się jako

1 Urban Biocycles, Ellen MacArthur Foundation, Isle of Wight, UK 2017.

o nowym modelu ekonomicznym pozwalającym na zaspokajanie potrzeb społecznych i sprawiedliwe dysponowanie zasobami bez konieczności ograniczania zdolności regeneracyjnych planety. Stała się ona paradygmatem zarządzania niedoborami w procesach funkcjonowania miast podtrzymującym najwyższy cel, jakim jest umożliwienie rozkwitu życia w całej jego różnorodności². Oznacza nowe możliwości zarówno dla rozwoju miast, jak i dla zaspokojenia podstawowych potrzeb odnośnie do rynku mieszkaniowego, rynku usług czy dobrego funkcjonowania miejskich ekosystemów.

Z uwagi na rosnącą dynamikę wpływu człowieka na środowisko i rolę miast w tym procesie, a także bardzo nierównomierne postępy w osiąganiu większości Milenijnych Celów Rozwoju ONZ³ kluczowe jest, aby to właśnie obszary miejskie uczynić najważniejszymi punktami interwencji mającej na celu zatrzymanie negatywnych skutków urbanizacji. To właśnie miasta, stanowiące obszary najbardziej zaludnione, podlegające najbardziej dynamicznym procesom rozwojowym, odgrywają najważniejszą rolę w transformacji światowej gospodarki. Aktualnie ok. 50%, a zgodnie z szacunkami do 2030 roku 60% ludności świata będzie zamieszkiwać obszary miejskie. Tym samym postępujące procesy urbanizacji wpływają w sposób bezpośredni na zwiększenie potrzeb w zakresie realizacji zabudowy, zapewnienia infrastruktury, transportu, żywności i wody, to z kolei generuje odpady na coraz większą skalę, skutkujące pogarszaniem jakości środowiska i ograniczaniem możliwości trwałego i zrównoważonego rozwoju. Zgodnie z danymi przedstawionymi na początku roku 2020 w *The circularity gap report. Closing the Circularity Gap in a 9% World*⁴, mimo dostępności wiedzy na ten temat, postępujący stopień wykorzystania globalnych zasobów oraz skutki tych procesów stanowią zupełne przeciwieństwo ambicji osiągnięcia zerowej emisji do 2050 roku i obniżenia średnio temperatury na świecie o 1,5°C.

Tym samym wdrażanie rozwiązań z zakresu cyrkularnej ekonomii w najbardziej dynamicznie rozwijających się miastach to jedno z najważniejszych wyzwań, a dotyczy zarówno aspektów społecznych, technologicznych, ekologicznych, jak i politycznych. Stanowi jednocześnie ogromną szansę kreowania zrównoważonego rozwoju miast. Właściwość miast polegająca na ich wpływie na światową gospodarkę może zostać wykorzystana w procesach przejścia od modelu gospodarki funkcjonującej w modelu linearnym do gospodarki zasobooszczędnej działającej w oparciu o modele cyrkularne. Szczególnym obszarem zastosowania tych rozwiązań są działania mające na celu „odzyskiwanie”

2 Delva Landscape Architects, Studioninedots, Metabolic, *Circular Cities. Designing post-industrial Amsterdam. The case of Buiksloterham*, Delva Landscape Architects, Amsterdam–Antwerpen 2016.

3 United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York 2015.

4 Circle Economy, *The circularity gap report. Closing the Circularity Gap in a 9% World*, Amsterdam 2020.

zdegradowanych obszarów miejskich. Procesy rewitalizacji i wdrażania rozwiązań cyrkularnych łączą bowiem dwie wspólne idee. Po pierwsze, oba te procesy eksponują cyrkularność dóbr, procesów gospodarczych i przestrzennych. Po drugie, w podejściach tych uwaga skoncentrowana jest na odtworzeniu wartości, a następnie ponownym wykorzystaniu w procesach rozwoju pozornie „zużytych” zasobów. Degradacja i zużycie (dóbr, produktów, elementów struktur miejskich) nie jest etapem finalnym w cyklu życia, ale wyzwaniem i punktem wyjścia do podejmowania działań mających na celu regenerację, ponowne ożywienie i nadanie nowej wartości⁵. Wdrożenie zasad cyrkularnej ekonomii w procesach zarządzania miastami to ograniczenie ilości wytwarzania odpadów, to produkty o dłużej utrzymującej się wartości, to zmniejszenie oddziaływania miast na otoczenie, to obniżenie kosztów funkcjonowania miast, ale bez rezygnacji z określonej jakości życia. To w końcu miasta bezpieczne, o zminimalizowanej skali procesów wewnętrznej degradacji.

Holandia jest europejskim liderem w zakresie wprowadzania cyrkularnych rozwiązań na poziomie zarówno regionalnym, jak i lokalnym. W znacznej mierze aktywność tego kraju wynika z potrzeb i wyzwań dotyczących zaspakajania potrzeb społecznych. Sam Amsterdam, mimo iż pełni funkcję miasta lidera w testowaniu nowych rozwiązań, od lat boryka się z szeregiem wyzwań w zakresie polityki mieszkaniowej. Amsterdam to miasto dynamicznie rozwijające się, z rosnącym popytem na mieszkania, ze znacznym udziałem mieszkań socjalnych. Już analiza tego rynku wskazuje na znaczny stopień niedopasowania podaży mieszkań do potrzeb analizowanych pod kątem zarówno społecznym, jak i przestrzennym, co ujmowane jest w kategoriach niewystarczającej sprawiedliwości dystrybucyjnej mieszkań⁶. Zmianą, która dokonała się w ostatnim dziesięcioleciu, jest liberalizacja przepisów dotyczących wysokości czynszu mieszkań na wynajem (wcześniej w znacznym stopniu regulowanych) poprzez odniesienie do ich wartości rynkowej. W rezultacie wzrostu cen ten sektor staje się coraz bardziej niedostępny. Aktualne dążenie miasta w tym zakresie ma na celu zapewnienie dostępności do „budownictwa średniego segmentu”⁷.

Zgodnie z założeniami strategii *A Circular Economy in the Netherlands by 2050. Government-wide programme for a Circular Economy*⁸ do roku 2030 zużycie

5 A. Nowakowska, M. Grodzicka-Kowalczyk, *Circular economy approach in revitalization: an opportunity for effective urban regeneration*, „Economic and Environment. Journal of the Polish Association of Environmental and Resource Economists” 2019, nr 4(71).

6 A. Jonkman, L. Janssen-Jansen, *Identifying Distributive Injustice Through Housing (Mis)Match Analysis: The Case of Social Housing in Amsterdam*, „Housing. Theory and Society” 2018, vol. 35, no. 3, s. 353–377.

7 F. Savini, W.R. Boterman, W.P.C. van Gent, S. Majoor, *Amsterdam in the 21st century: geography, housing, spatial development and politics*, „Cities” 2016, vol. 52.

8 *A Circular Economy in the Netherlands by 2050. Government-wide programme for a Circular Economy*, The Ministry of Infrastructure and the Environment and the Ministry of Economic

zasobów ma zostać zredukowane w stosunku do aktualnego o 50%. Ambicją kraju jest doprowadzenie do takiego stanu, kiedy w roku 2050 funkcjonowanie tegoż kraju będzie oparte wyłącznie na procesach niepowodujących strat środowiskowych. Holendrzy mocno podkreślają potrzebę zaangażowania wielu aktorów lokalnych – współpracę samorządów, organizacji społecznych, przedsiębiorców i samych mieszkańców miast, wskazując na ważną rolę do odegrania przez każdą z tych grup. Dynamicznie rozwijający się Amsterdam to jedno z pierwszych miast, które realizację wyzwań w zakresie tworzenia warunków rozwoju i bytu społecznego postanowiło przeprowadzić na podstawie działań z zakresu gospodarki obiegu zamkniętego. Dostrzega się tam ogromny potencjał takiego rozwiązania, a aktualna strategia wdrożenia rozwiązań cyrkularnych ma dotyczyć głównie dwóch sektorów: budowlanego (szacuje się, że strategia ponownego wykorzystania materiałów w procesie realizacji zabudowy mieszkaniowej pozwoli na realizację 70 tys. nowych domów do roku 2040 przy oszczędnościach rzędu 85 mln euro w skali rocznej) i odpadów organicznych (wykorzystanie wysokowartościowych odpadów organicznych może w okresie od pięciu do siedmiu lat przynieść miastu korzyści w skali 150 mln euro rocznie). Opracowany dla miasta w 2016 roku raport zawiera wskazówki dotyczące przemodelowania łańcuchów wartości w mieście w celu stymulowania innowacji, możliwości biznesowych i tworzenia miejsc pracy zarówno w sektorach już funkcjonujących, jak i nowo tworzonych⁹.

Przejście na gospodarkę, która wykorzystuje zasady obiegu zamkniętego, jest wspólnym celem rządu Holandii i władz miasta Amsterdam. Przyjęty w najnowszej strategii rozwoju miasta *Amsterdam Circular 2020–2025 Strategy*¹⁰ model rozwoju gospodarczego zakładający lepsze wykorzystanie zasobów dostępnych w mieście już teraz, rozumianych zarówno jako materiały, jak również wiedza czy gotowość społeczeństwa do zmiany nawyków i przededefiniowania potrzeb, zakłada nowy model pracy pozwalający na transformację w zakresie myślenia o sposobach tworzenia miasta – czy to w kontekście fizycznym, ekonomicznym, społecznym, czy też środowiskowym. Amsterdam, który ma się rozwijać w modelu *city as a doughnut* (zgodnie z modelem ekonomicznym autorstwa Kate Raworth), ma zapewnić swoim mieszkańcom dolną granicę dobrobytu – życie na odpowiednim, oczekiwanym przez nich poziomie – w zakresie warunków zamieszkania, pracy czy możliwości tworzenia relacji międzyludzkich, jednak z jednoczesnym uwzględnieniem możliwości regeneracyjnych naszej planety.

Affairs, also on behalf of the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands 2016.

9 *Circular Amsterdam. A vision and action agenda for the city and metropolitan area.* Amsterdam, Circle Economy, Fabric TNO, Gemeente Amsterdam, The Netherlands 2016.

10 *Amsterdam Circular 2020–2025 Strategy*, City of Amsterdam, Amsterdam 2020.

Zmiana ta ma pozwolić na jednoczesne zapewnianie dobrobytu i dbanie o przyszłe warunki egzystencji – w tym o jakość zamieszkania w mieście. Zadanie, jakie stawia sobie Amsterdam, to wdrożenie cyrkularnych kryteriów w procesy kreowania zespołów zabudowy i przestrzeni publicznych – w procesy zamówień publicznych, same procesy budowlane oraz sposób zarządzania nieruchomościami aż do końca okresu ich użytkowania. Zarówno wdrożenie tych zasad, jak i same procesy budowy obiektów (mogących podlegać adaptacji czy np. stworzonych w oparciu o modele modułowe) mają pozwolić na tworzenie oferty mieszkaniowej zgodnej z aktualnymi, zmieniającymi się potrzebami. Wynikiem tych działań będzie zarówno powstawanie nowych, jak i transformacja istniejących obiektów w obiekty o mniejszym zużyciu materiałów i energii, co wprost przekładać się ma na obniżenie kosztów życia. Takie działanie jest szczególnie istotne w mieście, w którym na rynku nieruchomości obserwuje się niedobór przystępnych cenowo mieszkań (w tym mieszkań na wynajem). Pozwala na tworzenie różnorodnej oferty mieszkaniowej odpowiadającej potrzebom mieszkaniowym różnych grup dochodowych. Kluczowa jest również długoterminowość perspektywy dającej szansę tworzenia oferty mieszkaniowej, której cechami są użyteczność i trwałość tworzonych struktur mieszkaniowych. W celu implementacji strategii władze miasta tworzą szereg zachęt i form wsparcia przy tworzeniu niedrogich i – co ważne – skalowalnych innowacyjnych projektów (np. w formie konkursów dla firm, spółdzielni mieszkaniowych, instytucji czy organizacji pozarządowych) pozwalających na realizację inwestycji testowych, najczęściej dotyczących funkcji mieszkaniowej, np. realizowanej przez kolektywy.

Już dzisiaj na przykładzie trwających aktualnie procesów przekształcania przemysłowego obszaru w północnej części Amsterdam-Noord na potrzeby zapewnienia nowej przestrzeni życia w mieście Holendrzy pokazują światu alternatywne metody regeneracji miast i tworzą miejskie laboratoria testowania rozwiązań obiegu zamkniętego. Buiksloterham jest obecnie całkowicie przebudowywane w dzielnicę do zamieszkania i podjęcia pracy, a zgodnie z celami realizowanej strategii ma się stać niemal niezależnym od zewnętrznych zasobów miejscem dobrego życia, o silnej lokalnej gospodarce, rozwijającym się bez negatywnego wpływu na środowisko. Obszar stanowi też miejsce wypracowywania zasad współpracy miasta z deweloperami. Nowoczesne budownictwo, o jakim marzy Amsterdam, wciąż stanowi wyzwanie – zarówno technologiczne, jak i ekonomiczne – co często powoduje konieczność partycypowania miasta w realizacji prywatnych inwestycji. Z uwagi na wysokie koszty utrzymania budynków ważnym elementem prowadzonej polityki mieszkaniowej Amsterdamu jest poszukiwanie rozwiązań, które pozwolą na tworzenie oferty mieszkań coraz tańszych w użytkowaniu i utrzymaniu.

1.2. Buisklotherham: nowa przestrzeń do życia w Amsterdamie

1.2.1. Uwarunkowania kształtowania polityki rozwoju dzielnicy

Doskonała lokalizacja przemysłowego Buisklotherham, stanowiącego część polderu zlokalizowanego na północ od drogi wodnej IJ, otwartość władz Amsterdamu na wyzwania technologiczne w połączeniu z zaufaniem do środowisk nauki i biznesu gotowych angażować się w nowe podejście do planowania i budowania struktur miejskich, a także gotowa do współpracy społeczność miasta – to zespół czynników niezbędnych do rozpoczęcia niezwykle przygody mającej na celu przywrócenie miastu cennych terenów mogących zaspokoić potrzeby w zakresie realizacji nowej przyjaznej przestrzeni. Kilka lat temu podjęto decyzję o „odzyskaniu” Buisklotherham – skażonego w wyniku wieloletniej działalności koncernu paliwowego Shell terenu w Amsterdam-Noord, porzuconego w drugiej połowie XX wieku przez przemysł naftowy na rzecz lokalizacji produkcji w krajach o niższych kosztach prowadzenia działalności. Kluczem jest pomysł wprowadzenia tu nowego przeznaczenia, bez likwidacji przemysłowych funkcji dzielnicy. To wiąże się z takim zaplanowaniem rozwoju, który pozwoli na współistnienie różnych typów zabudowy, zachowując wymagane normy w zakresie uciążliwości funkcjonowania obiektów.

Polityka mieszkaniowa jest dużym wyzwaniem dla władz obszaru metropolitalnego Amsterdamu, od lat notuje się tu znaczny niedobór mieszkań. Rozwiązaniem jest zagęszczanie zabudowy czy realizowane plany przebudowy, ale i te natrafiają na ograniczenia¹¹. Od roku 2000 polityka miasta zaczęła koncentrować się na wyznaczaniu terenów mieszkaniowych w obszarach zdegradowanych, traktując je jako strefy wprowadzania budynków mieszkalnych. Działanie takie było skuteczne z punktu widzenia struktur przestrzennych, za każdym razem jednak bardzo kosztowne. Buisklotherham stał się wprawdzie celem tradycyjnie prowadzonych działań, a prace inwestycyjne były prowadzone do 2006 roku, pochłonięły one jednak znaczne środki, nie przynosząc oczekiwanych efektów.

W efekcie kilku lat niepowodzeń postanowiono, że Buisklotherham ma zostać odzyskane na potrzeby rozwoju miasta z zachowaniem szerszej perspektywy – miało zostać poddane procesowi przemiany w wielofunkcyjny obszar miejski odpowiadający na kluczowe potrzeby stolicy Holandii, stając się obszarem pilotażowym dla rozwiązań opartych na zasadach ekonomii cyrkularnej. Polder położony w północnej części miasta, przez długi czas niemający szczególnego znaczenia dla rozwoju Amsterdamu, miał to znaczenie zyskać, w sposób korzystny z punktu

11 S. Dembski, *Case Study Amsterdam Buisklotherham, the Netherlands: The Challenge of Planning Organic Transformation*, University of Amsterdam, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam 2013, *CONTEXT Report*, 2.

widzenia finansów miasta, a co za tym idzie – finansów jego mieszkańców. Z założenia ma też stać się areną wypracowywania wniosków dla zrównoważonego (w tym racjonalnego ekonomicznie) rozwoju innych dzielnic, a nawet innych miast.

Decyzja o poszukiwaniu rozwiązań z zakresu cyrkularnej ekonomii w kraju, który od lat ma na celu prowadzenie świadomej polityki rozwoju oraz podejmowanie wyzwań z zakresu ochrony środowiska, w którym już w roku 1977 wspólne oświadczenie władz pod nazwą „Memorandum pilnych problemów środowiskowych” rozpoczęło politykę rozwoju w oparciu o diagnozę i strategię rozwiązywania problemów związanych z ochroną środowiska, w którym już w latach 70. XX wieku powstały pierwsze instytucje odpowiedzialne za środowisko¹², które uznawane jest za lidera cyrkularnej ekonomii, nie była dużym zaskoczeniem.

Strategia nadania obszarowi Amsterdam-Noord nowych funkcji została wypracowana z założeniem podziału na dwie strefy: pierwsza z nich miała stanowić podstawę rozwoju reprezentacyjnej dzielnicy miejskiej (dzisiaj dzielnica Overhoeks o powierzchni ok. 20 ha, ze słynnym Eye Film Museum), druga zaś miała zostać poddana stopniowej przebudowie, organicznej transformacji – z monofunkcyjnego terenu przemysłowego w zróżnicowaną funkcjonalnie nową dzielnicę Amsterdamu. W początkowej fazie pracami planistycznymi objęto obszar o powierzchni ok. 35 ha. To ten właśnie obszar wskazano jako pole prowadzenia eksperymentu, testowania nowych metod zaspokajania potrzeb miejskich nie tylko bez negatywnych skutków dla środowiska, ale mających na celu poprawę jego stanu.

Podejście władz miasta Amsterdam to stworzenia zasad rozwoju tej dzielnicy zasadniczo różni się od tradycyjnie prowadzonych w mieście procesów. O ile nadawanie nowych funkcji poprzemysłowym terenom w przypadku uprzednio realizowanych projektów polegało najczęściej na nabyciu terenu przez gminę, przygotowaniu go do realizacji projektu (w tym – jeśli istniała taka konieczność – oczyszczeniu gleby), a następnie udostępnianiu w celu opracowania projektu i prowadzenia działań inwestycyjnych, o tyle w tym przypadku wyzwanie polegało na postawieniu na „organiczną”, interaktywną transformację¹³.

Przyjęty przez władze miasta plan rozwoju dzielnicy dzieli ją zatem na dwa obszary. Obszar położony w sąsiedztwie Shell Technology Centre Amsterdam ma być zarezerwowany na prowadzenie działalności o charakterze przemysłowym (o ograniczonym negatywnym wpływie na środowisko – głównie zakłada się tu dopuszczenie przemysłu lekkiego). Pozostała część dzielnicy ma zaspokajać potrzeby miasta w zakresie mieszkalnictwa, usług i funkcjonowania branż z grupy nieuciążliwych. Celem projektantów było osiągnięcie wielofunkcyjności obszaru na różnych poziomach – w skali dzielnicy, kwartału zabudowy i nieruchomości.

12 M. Perzanowski, *Holandia – lider we wdrażaniu gospodarki o obiegu zamkniętym*, „Logistyka Odzysku” 2016, nr 4(21).

13 S. Dembski, *Case Study...*

Najważniejszym dokumentem definiującym kierunki rozwoju Buiskloterham są opracowane „zasady gry”, stanowiące bardziej zbiór reguł dotyczących realizacji inwestycji niż restrykcyjne regulacje planu zagospodarowania przestrzennego. Takie podejście ma zapewnić organiczny rozwój dzielnicy i umożliwić podejmowanie interwencji zgodnie z potrzebami. Jest to katalog zasad projektowania urbanistycznego tej dzielnicy. Określa ramy podejmowania decyzji dotyczących przeznaczenia terenu, gęstości zabudowy czy wysokości budynków. Wskazuje również żądane wzajemne proporcje poszczególnych funkcji współistniejących w ramach nieruchomości czy kwartałów.

Całkowita powierzchnia Buickloterham wynosi ok. 100 ha, z czego powierzchnia objęta planem to ok. 52 ha. Nieruchomości gminne stanowią ok. 35 ha. Program zakłada utworzenie tu zabudowy o powierzchni ok. 1 mln m² powierzchni użytkowej. Początkowo planowano, że docelowo w dzielnicy powstanie ok. 4700 nowych mieszkań – miasto Amsterdam zapewni powstanie 2700 z nich (z czego 30% stanowić będą mieszkania socjalne) i stworzy prawne możliwości rozwoju kolejnych 2000. Około 17 500 m² powierzchni zarezerwowane jest pod rozwój usług społecznych. Ma tu powstać ok. 38 tys. m² powierzchni biurowej, a także 25 tys. m² powierzchni obiektów przeznaczonych na prowadzenie działalności kulturalnej. Realizacja projektu zabudowy dzielnicy została rozpoczęta w roku 2005, a jako termin zakończenia przyjęto rok 2030¹⁴.

1.2.2. Założenia strategii „Circulair Buiskloterham”

Prace mające na celu przeprowadzenie kompleksowego procesu transformacji dzielnicy zostały rozpoczęte we wrześniu 2014 roku. Właśnie wtedy przeprowadzono pierwsze spotkanie interesariuszy, podczas którego opracowano wstępną wizję rozwoju dzielnicy. W październiku tego samego roku przy udziale grupy decydentów wypracowano plan działania mający pozwolić na realizację wypracowanej wizji. Według tych ustaleń Buickloterham stać się miał obszarem rozwijającym się m.in. w oparciu o zasady ekonomii cyrkularnej. Wstępna strategia obejmowała szeroki zakres celów: od dotyczących gospodarowania energią i przepływami materiałowymi, poprzez określenie celów dotyczących sposobu zarządzania obszarem, aż do tych związanych z zakresem rozwoju społeczno-gospodarczego i jakością życia.

Opracowana w 2014 roku strategia *Transitioning Amsterdam to a Circular City. Circulair Buiskloterham*¹⁵ stanowi plan działania i niejako określa ramy dla długoterminowej koncepcji transformacji dzielnicy – w tym zakres interwencji politycznych i formalnych oraz zasady współpracy z interesariuszami procesu. Do zlecniodawców projektu należą: funkcjonująca na tym obszarze spółdzielnia

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Metabolic, *Circulair Buiskloterham. Transitioning Amsterdam to a Circular City*, Amsterdam 2014.

mieszkaniowa de Alliantie, lokalne przedsiębiorstwo wodociągowe Waternet oraz OGA – Agencja Rozwoju Gminy Amsterdam. Przeprowadzenia prac mających na celu wypracowanie strategii podjęła się grupa podmiotów prowadzących aktywną działalność w tym obszarze Amsterdamu, w tym Fundacja Metabolic pełniąca w procesie funkcję przewodnią.

Pierwszym etapem prac stanowiącym punkt wyjścia do wypracowania kierunków rozwoju była zarówno analiza metabolizmu miejskiego w odniesieniu do samego obszaru objętego pracami, jak i analiza szerszego kontekstu przepływów materiałowych (*material flows*) według opracowanej przez Metabolic diagnostycznej metody skanowania miasta¹⁶ (*city scan*). W przypadku Buiksloterham ważne było dopasowanie metodologii do specyfiki miejsca – badanie z zakresu architektury oraz krajobrazu. Uzyskanie kompleksowego obrazu metabolizmu miejsca z jednej strony pozwoliło oszacować możliwości rozwojowe, z drugiej zaś zrozumieć czynniki społeczno-ekonomiczne kształtujące jego rozwój. W szczególności proces skanowania dzielnicy został przeprowadzony w oparciu o trzy główne etapy. Pierwszy z nich to analiza kontekstu działania i uzyskanie odpowiedzi na pytania dotyczące aktualnie realizowanych działań, wdrażanych strategii oraz planów, zgłaszanych i przyjmowanych inicjatyw, a także – co ważne – tego, jakie są możliwości realizacyjne (w tym prawne i finansowe) projektów. W kolejnym etapie kluczowe było zrozumienie wyzwań i poznanie specyfiki interesariuszy, którzy będą bądź mogą zostać zaangażowani w przygotowanie strategii, a następnie w jej realizację. Ostatni etap prac polegał na szerokim spojrzeniu na sposób funkcjonowania obszaru – z uwzględnieniem przepływu energii, materiałów, różnorodności biologicznej, uwarunkowań środowiskowych, czynników społeczno-ekonomicznych, zdefiniowania interesariuszy, uwarunkowań politycznych i strategicznych oraz oceny aktualnej jakości środowiska życia.

Wypracowana wizja rozwoju zakłada utworzenie tu do 2034 roku zielonej, tętniącej życiem dzielnicy stanowiącej jednocześnie miejsce atrakcyjne turystycznie. Przedmiotem zainteresowania ma być nie tylko fakt, iż Buiksloterham to obszar stanowiący odważny miejski eksperyment, ale również wyjątkowa architektura i unikalne rozwiązania technologiczne tam zastosowane. Z założenia miejsce ma przyciągać kreatywnych przedsiębiorców z całej Holandii. Zakłada się, że przestrzeń straci swój przemysłowy charakter, m.in. z uwagi na zmianę skali architektury i realizację nowych funkcji. Ważnym elementem kształtowania obszaru będą przestrzenie publiczne.

Buiksloterham, zgodnie z założeniami, ma stanowić centrum innowacji, w którym mają być realizowane działania na rzecz testowania i przygotowania

16 Metodologia skanowania miasta „Urban Metabolism Scan” stosowana przez Metabolic opiera się na analizie bieżących przepływów materiałów w strukturze miasta bądź dzielnicy, określeniu punktów krytycznych i koniecznych interwencji oraz ustaleniu wskaźników efektywności. Służy do wypracowania strategii rozwoju na podstawie rozwiązań z zakresu ekonomii cyrkularnej.

do wdrożenia rozwiązań z zakresu zarządzania przepływem zasobów w obszarze miejskim, takich jak górnictwo miejskie¹⁷ (*urban mining*) czy ponowne wykorzystanie tekstyliów – to przykłady przedsięwzięć o charakterze nowego przemysłu (*new-industrial businesses*), które po pierwsze będą stanowić podstawę rozwoju gospodarczego dzielnicy i zapewnią miejsca pracy, po drugie odegrają istotną rolę w zamykaniu cykli przepływów materiałów dzielnicy i miasta.

Polityka transportowa będzie z założenia funkcjonować w oparciu o bezemisyjne środki transportu. Połączenie z centralną częścią Amsterdamu będzie realizowane częściowo drogą wodną – przeprawa przez rzekę IJ zapewni możliwość transportu zarówno ludzi, jak i towarów na potrzeby lokalne.

Od 2017 roku zabudowa dzielnicy realizowana jest zgodnie ze standardami zamieszczonymi w *Circular Building Standard*, których przestrzeganie traktuje się tam jako czynnik kształtowania dzielnicy samowystarczalnej pod względem energetycznym. Standardy zostały przyjęte przez lokalnych deweloperów jako nieobligatoryjne, mają być jednak chętnie i powszechnie stosowane, jako że wiąże się to z możliwością uzyskania ulg podatkowych. Stosowana jest również zasada rejestracji wszystkich użytych przy realizacji zabudowy materiałów, w formie tzw. cyfrowego paszportu, co pozwala na identyfikację materiałów i dokonanie ich wyceny oraz oceny możliwości ponownego wykorzystania. Proces ten prowadzony jest w ramach działania jednego z przedsięwzięć zajmujących się *urban mining* i prowadzi do znacznego obniżenia całkowitego popytu na materiały budowlane. Jako obszar prezentacji możliwości ponownego użycia materiałów wyznaczono strefę testową, w której prezentowane są możliwości kształtowania obiektów budowlanych w sposób alternatywny, uwzględniający zasady cyrkularnej ekonomii.

Buiksloterham to z założenia dzielnica charakteryzująca się ograniczoną do minimum skalą produkcji odpadów. Wskaźnik recyklingu jest bliski 100%, opakowania wykorzystywane są w najmniejszym możliwym stopniu, wdrożone są procesy odzyskiwania składników z odpadów organicznych (lokalna biorafinaria). Dodatkowo prowadzony jest wspomniany powyżej odzysk materiałów po czasie funkcjonowania budynków. Lokalne punkty handlowe prowadzą działalność z uwzględnieniem zasady *zero waste*, a żywność na potrzeby lokalnej społeczności dostarczana jest systematycznie (w systemie cotygodniowym) do wskazanego punktu odbioru. Wszystkie dobra wytwarzane lokalnie produkowane są z uwzględnieniem ich ponownego wykorzystania, regeneracji i optymalizacji procesów odzyskania materiałów.

Głównym wyzwaniem dotyczącym odbudowy potencjału naturalnego jest konieczność oczyszczenia gleby w obszarze, który kiedyś stanowił miejsce funkcjonowania koncernu paliwowego Shell. W tym celu kładzie się duży nacisk na stosowanie

17 Mianem *urban mining* – górnictwa miejskiego – określa się procesy odzyskiwania zużytych, ale wciąż wartościowych surowców tworzących strukturę miasta (zarówno jej elementy nieruchomości, np. obiekty budowlane, jak i ruchome, np. pojazdy) w celu ponownego ich wykorzystania.

technik bioremediacji, odpowiednio dobranych w odniesieniu do stopnia zanieczyszczenia działek, z użyciem roślin oczyszczających glebę, uprawianych jednocześnie na potrzeby produkcji materiałów i energii. Prowadzone procesy ekologicznej regeneracji w połączeniu z ważną rolą wody w gospodarce dzielnicy pozwalają kreować przestrzeń z dużym udziałem zieleni, a także bogatą w rodzime gatunki ptaków i płazów. Z tego względu ważne jest zastosowanie rozwiązań pozwalających na ograniczenie zanieczyszczenia światłem, co umożliwia stworzenie warunków rozwoju miejskiej fauny (ptaki, nietoperze, ćmy i inne). Zieleń jest elementem realizowanej zabudowy (zielone dachy lub ściany), co pozwala na retencję wody deszczowej, a to z kolei na zarządzanie nią i zmniejszenie obciążenia kanalizacji deszczowej miasta (samo Buiksloterham ma być z założenia dzielnicą bez kanalizacji deszczowej). Szczegółowe cele opisano w podrozdziale pt. *Metabolizm dzielnicy*.

Również społeczność tworząca Buiksloterham stanowi o unikalności i sile tego miejsca. Cechują ją silne relacje sąsiedzkie i współpraca polegająca m.in. na wzajemnej wymianie usług. Z eksperymentalnego charakteru dzielnicy wynika możliwość zgłaszania własnych projektów dotyczących realizacji inwestycji czy wykorzystania przestrzeni publicznej. Inicjowana jest również współpraca międzypokoleniowa – jedną z inicjatyw jest projekt świadczenia usług naprawczych przez uczniów szkoły średniej, m.in. na rzecz osób starszych.

Monitorowanie rozwoju dzielnicy – w szczególności w zakresie przepływów materiałowych – to jeden z ważniejszych aspektów tego miejskiego eksperymentu, zatem system pozwalający na monitorowanie jakości wody, energii i powietrza był jedną z pierwszych inwestycji. Układ czujników pozwala na obserwowanie danych dotyczących metabolizmu dzielnicy, dodatkowo, za pośrednictwem udostępnionego mieszkańcom portalu internetowego pozwala obserwować proces osiągania założonych w strategii celów. Wyrazem gotowości na wdrażanie powyższych zasad jest podpisany w marcu 2015 roku *Manifest Circulair Buiksloterham*. Przedstawiciele środowisk już włączeni lub dopiero deklarujący swoje zaangażowanie w prace na rzecz rozwoju dzielnicy podpisali wspólny dokument stanowiący wyrażenie woli pracy i działania w ramach kreowania tej części miasta w formie miejskiego laboratorium pozwalającego na testowanie rozwiązań z zakresu cyrkularnej ekonomii.

1.3. Współpraca środowisk przy tworzeniu dzielnicy

Projekt Buiksloterham wpisuje się w dominujący w Holandii trend w planowaniu przestrzennym polegający na znacznym zaangażowaniu w proces użytkownika końcowego. Ta forma wypracowywania decyzji dotyczących kształtowania przestrzeni jest nazywana „rozwojem organicznym”, na znaczeniu zyskiwała już przed spowolnieniem gospodarczym, kiedy w Holandii narastało niezadowolenie społeczne

z nakazowego charakteru planowania i braku możliwości aktywnego uczestnictwa obywateli. W analizowanym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, kiedy sektor publiczny raczej inicjuje i stwarza warunki do rozwoju miasta, niż nim zarządza, a kluczowe znaczenie mają inicjatywy o różnej skali podejmowane przez sektor prywatny. Rozwój obszaru, zaplanowany nie z wykorzystaniem restrykcyjnych regulacji prawnych, a nakreślonych „reguł gry” wydaje się z punktu widzenia gminy korzystną formą osiągania celów polityki rozwoju przy zaangażowaniu sektora prywatnego i przy ograniczeniu zaangażowania samej gminy w funkcjonowanie lokalnego rynku nieruchomości¹⁸. Nie oznacza to, że zaangażowanie gminy nie jest konieczne, jednak zaangażowanie podmiotów mających w obszarze interes prawny, w sytuacji niedookreślenia zasad realizacji zabudowy, jest szczególnie istotne, interesariusze pełnią tu rolę arbitrów – są bowiem w stanie zweryfikować jakość procesów inwestycyjnych, ocenić ich efekty i sformułować wytyczne dotyczące koniecznych korekt. Przedmiotem weryfikacji przy założeniu wielofunkcyjności obszaru są dla przykładu zasady realizacji obiektów generujących hałas, co w dzielnicy wciąż funkcjonującego przemysłu jest ciekawym wyzwaniem.

Nie tylko podejście planistyczne budzi zainteresowanie tą dzielnicą Amsterdamu. Również zróżnicowany stan własności gruntów oraz jej eksperymentalny charakter sprawiają, że Buiksloterham jest przedmiotem analiz wielu środowisk. W prace nad rozwojem dzielnicy zaangażowana jest znaczna grupa osób i przedstawicieli instytucji. W trwającym procesie kluczową rolę odgrywa Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam – agencja rozwoju miasta Amsterdam, która jest odpowiedzialna za realizację strategii rozwoju tego obszaru. W praktyce jej udział oznacza przede wszystkim prowadzenie procedur związanych z polityką zagospodarowania przestrzennego, udostępnianiem nieruchomości w celu prowadzenia inwestycji oraz koordynację prac deweloperów. Zaangażowani są inwestorzy, ale również mieszkańcy dzielnicy, osoby planujące się tam osiedlić czy pracować. To, co się dzieje na obszarze tego miejskiego laboratorium, jest obserwowane zarówno przez przedstawicieli środowisk naukowych, jak i instytucji. Interesariuszy procesu można podzielić na dwie główne grupy: grupa osób bezpośrednio zainteresowanych rozwojem obszaru (tj. obecni i przyszli właściciele nieruchomości, najemcy lokali, przedsiębiorstwa infrastrukturalne prowadzące tam działania, agencje miejskie i rządowe odpowiedzialne za rozwój tego obszaru, lokalne stowarzyszenia, deweloperzy i inni) oraz grupa osób zainteresowanych pośrednio (tj. przedstawiciele agencji miejskich i rządowych, których zakresy kompetencji nie dotyczą bezpośrednio rozwoju tej części Amsterdamu, przedstawiciele środowisk naukowych i prowadzący działania edukacyjne, przedstawiciele grup doradczych, turyści i odwiedzający miasto). O ile powodem zaangażowania tych pierwszych jest osobisty interes lub też zakres instytucjonalnej odpowiedzialności, o tyle ci drudzy traktują prowadzone tam procesy jako ciekawe

18 S. Dembski, „Organic” approaches to planning as densification strategy? The challenge of legal contextualisation in Buiksloterham, Amsterdam, „Town Planning Review” 2020, vol. 91, no. 3.

studium przypadku mogące stanowić inspirację dla zarządzających miastami stanowiącymi potencjalne obszary cyrkularnej transformacji. Ciekawe zjawisko miało miejsce jesienią 2015 roku, kiedy grupa entuzjastów miejskich była gotowa obozować na zaimprovizowanym campingu w Amsterdam-Noord w celu „zapisania się na działkę w Buisklotherham”, by móc budować domy dla siebie i przyjaciół, realizując swoje marzenia dotyczące eksperymentów z budownictwem kształtowanym w duchu zrównoważonego rozwoju, z gospodarką cyrkularną, metodami rekultywacji gleby czy obniżaniem kosztów zabudowy. Mówi się, że ci pionierzy „self-buildingu” uczynili Buisklotherham wzorowym przykładem odporności miast w obliczu kryzysu na rynku nieruchomości. Wiele zresztą cech transformacji obszaru można traktować w kategoriach budowania odporności. Wspólny wysiłek społeczności wydaje się przekładać na zaspokajanie jej potrzeb i docenienie wartości wspólnych. Z uwagi na fakt, iż dzielnica jest niewielka, każdy z realizowanych projektów kieruje się własną logiką, a konstruktorzy uczą się od siebie nawzajem i łączą wysiłki, korzystając np. ze wspólnych urządzeń infrastrukturalnych. Architekci zjednoczyli się, aby wspólnie zbadać, czy wnioski, jakie płyną z praz w Buisklotherham można powtórzyć na większą skalę, z potencjalnym przyszłym Buisklotherham, tak aby wartość ta mogła zostać ponownie zainwestowana lokalnie.

W prace nad działaniami strategicznymi – zarówno w tworzenie samej strategii rozwoju obszaru, jak i w realizację projektów w Buisklotherham – od początku zaangażowana jest założona przez Evę Gladek fundacja Metabolic, która opracowała dla Buisklotherham strategię utworzenia dzielnicy cyrkularnej „Circular Buisklotherham. Transitioning Amsterdam to a Circular City”¹⁹, której nadrzędną misją jest przekształcenie światowej gospodarki w gospodarkę funkcjonującą w sposób zrównoważony. Obszar będący miejskim laboratorium jest na stałe przedmiotem analiz naukowców, w tym pracujących w ramach AMS (Amsterdam Institute for Advanced Metropolitan Solutions) oraz Delft University of Technology.

Aktywnie zaangażowani są sami mieszkańcy, co przyjęło formę zorganizowaną. Door de Buur to oddolna inicjatywa sąsiedzka, w ramach której społeczność lokalna inicjuje współpracę z podmiotami realizującymi projekty inwestycyjne w Buisklotherham, wypracowuje nowe rozwiązania, a także na bieżąco weryfikuje wypracowane efekty działań, co daje dodatkowy, oddolny wymiar pracy nad Buisklotherham. W praktyce inicjatywa ma na celu obserwację prowadzonych działań oraz formułowanie uwag i wytycznych. Członkowie społeczności współpracują ze sobą dość regularnie, na bieżąco wypracowując rozwiązania z zakresu wszelkich aspektów funkcjonowania dzielnicy. Wynikiem tych prac jest opracowany i udostępniony raport „Buisklotherham Door de Buurt”²⁰ stanowiący pakiet cennych informacji dotyczących realizowanych w przestrzeni procesów. Raport zawierający podsumo-

¹⁹ Metabolic, *Circular Buisklotherham*...

²⁰ *Buisklotherham Door de Buurt, Amsterdam 2018*, https://buisklotherham.nl/engine/download/blob/gebiedsplatform/69870/2019/11/Buisklotherham__buurtvisies_door_de_buurt.pdf?app=gebiedsplatform&class=9096&id=1705&field=69870 (dostęp: 20.09.2020).

wanie spotkań, które przeprowadzono od października 2017 do połowy kwietnia 2018 roku, to cenny materiał dla prowadzących działania inwestycyjne. Zawiera ocenę stanu rozwoju dzielnicy i sformułowanie wytycznych dotyczących osiągnięcia założeń zrównoważonego rozwoju, budownictwa, oszczędności energetycznej, potrzeb kulturalnych mieszkańców dzielnicy, organizacji przestrzeni publicznych, zieleni, dostępności dzielnicy dla różnych grup społecznych, zapewnienia na obszarze potrzebnych usług i innych kwestii. Grupa Door de Buurt stanowi również ważny „punkt kontaktowy” dla nowych mieszkańców Buiksloterham. Podczas spotkań dowiadują się oni, jak w praktyce wygląda funkcjonowanie tego obszaru o eksperymentalnych w skali miasta założeniach.

1.4. Metabolizm dzielnicy

Badania metabolizmu miejskiego²¹ mają na celu jakościową i ilościową ocenę funkcjonowania miast pod kątem przepływów zasobów, co pozwala na ocenę dynamiki rozwoju tych miast w kierunku osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju²². Podejmowano również próby zastosowania koncepcji metabolizmu miejskiego w procesie projektowania zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju, co zaprezentowano m.in. w 2012 roku podczas Międzynarodowego Biennale Architektury w Rotterdamie²³. Badanie złożoności przepływów i relacji w obrębie miasta, a także jego zewnętrznych powiązań pozwoliło wtedy sformułować nowe wytyczne, w tym gospodarcze, pozwalające kreować rozwój Rotterdamu jako silnego miasta rozwijającego się w sposób zrównoważony. W przypadku Buiksloterham badanie i kształtowanie metabolizmu dzielnicy dotyczy przede wszystkim poziomu mezo (badanie oceniające procesy, które zachodzą wewnątrz dzielnicy), przy czym źródłem danych mogą być również wyniki badań na poziomie mikro (badania przepływów w obrębie poszczególnych nieruchomości czy gospodarstw domowych).

Obecny metabolizm dzielnicy wciąż jest zdominowany przez przemysłowy charakter miejsca. Jest to wyraźnie widoczne na przykładzie rzeczywistego zapotrzebowania na energię i materiały – według szacunków blisko 42% zużywanej energii przeznaczane jest na cele wciąż funkcjonującego w Buiksloterham przemysłu ciężkiego. Ten sam przemysł generuje główny popyt na materiały

21 Badanie metabolizmu miejskiego to multidyscyplinarne podejście do oceny jakościowej i ilościowej przepływów zasobów w systemach miejskich, aby pozyskać informacje na temat ich dynamiki w celu zarządzania nimi w sposób ekologicznie odpowiedzialny.

22 Y. Song, J. Gil, A. Wandl, A. van Timmeren, *Evaluating sustainable urban development using urban metabolism indicators in urban design*, „Europa XXI” 2018, vol. 34.

23 Urban Metabolism sustainable development of Rotterdam, IABR–Project Atelier Rotterdam, Rotterdam 2012.

(ok. 130 tys. ton rocznie), co stanowi ok. 90% tonażu materiału wykorzystywanego w dzielnicy. Nakłady materiałowe związane z realizacją innych funkcji szacuje się na ok. 10,7 tys. ton rocznie, a zbierane na całym obszarze Amsterdam-North odpady z gospodarstw domowych podlegają przetworzeniu w lokalnym zakładzie unieszkodliwiania odpadów. Inaczej jest w przypadku przepływów wodnych, które nie są zdominowane przez przemysłowy charakter, nie są tam bowiem zlokalizowane funkcje znacząco wodochłonne. Zaledwie 14% zużywanej wody wynika z zapotrzebowania przemysłowego. W 2014 roku w Buiksloterham zarejestrowanych było 252 mieszkańców, zatem przepływy materiałów wynikających z funkcjonowania gospodarstw domowych były dość niskie, popyt dotyczył głównie żywności, artykułów gospodarstwa domowego, wody. Funkcjonujące tu obiekty biurowe (ok. 135 biur) zużywały ok. 100 ton materiałów rocznie. Zgodnie z przyjętymi założeniami docelowo liczba mieszkańców ma znacznie wzrosnąć – przewiduje się, że w związku z powyższym dzielnica straci przemysłowy charakter, co zostanie odzwierciedlone w lokalnych przepływach. Dla przykładu prognozuje się, że udział funkcji mieszkalnej i komercyjnej w zużywanej energii będzie wynosił 57%, a 21% będzie wynikać z potrzeb transportowych dzielnicy²⁴.

Szacuje się, że teoretycznie Buiksloterham może stać się dzielnicą, której funkcjonowanie, przy założeniu bazowania na lokalnie produkowanej energii słonecznej, wiatrowej, geotermalnej i uzyskiwanej z produkcji biomasy, przy założeniu przyjęcia rygorystycznego programu efektywności energetycznej, będzie przebiegać w oparciu o lokalną produkcję. Teoretycznie dzielnica mogłaby stać się również niezależna pod kątem zapotrzebowania na wodę, na ten moment jednak, z uwagi na konieczność zapewnienia odpowiednich jej standardów jakości, nie wydaje się to jeszcze w pełni uzasadnione ekonomicznie.

Przedstawione w strategii *Circulair Buiksloterham* prognozy dotyczące skutków rozwoju obszaru i procesów metabolicznych dzielnicy powstały na podstawie oceny zapotrzebowania na zasoby i oszacowania skutków ich wykorzystania. Prognozy oparto na badaniach wykorzystujących dane wynikające z modelowania oddolnego uzupełnione danymi statystycznymi. Dotyczyły one przepływu materiałów (takich jak energia, woda, materiały), również w odniesieniu do prognozowanych przepływów kapitału. W prognozowaniu przepływów przyjęto perspektywę +20, z czego wynika zakończenie tego etapu monitorowania rozwoju dzielnicy w roku 2034. Zestawienie wyników prognozowania przedstawiono w tabelach poniżej – zarówno w odniesieniu do prognozowanych wpływów materiałów dostarczanych do dzielnicy na potrzeby jej funkcjonowania (tabela 1.1), jak i stanowiących wynik prowadzonych procesów (tabela 1.2).

24 Metabolic, *Circulair Buiksloterham*...

Tabela 1.1. Buiksloterham – prognoza wpływu materiałów na potrzeby rozwoju dzielnicy

Kategoria materiałów dostarczanych do dzielnicy		Aktualnie	Według prognozy +20
zapotrzebowanie na energię	paliwa	34,2 mln MJ	277 mln MJ
	ciepło	71,7 mln MJ	359 mln MJ
	elektryczność	212 mln MJ	426 mln MJ
zapotrzebowanie na wodę		161 mln L	581 mln L
zapotrzebowanie na żywność		1 mln kg	10 mln kg
zapotrzebowanie na dobra konsumpcyjne		1,5 mln kg	9,3 mln kg

Źródło: opracowanie własne na podstawie Metabolic, *Circulair Buiksloterham. Transitioning Amsterdam to a Circular City*, Amsterdam 2014.

Zakłada się, że główne zapotrzebowanie na energię będzie związane z koniecznością ogrzewania budynków, a także potrzebami transportowymi wynikającymi ze wzrostu liczby pojazdów samochodowych. Minimalizacja zapotrzebowania na surowce na potrzeby ogrzewania budynków z wykorzystaniem zasobów zewnętrznych może nastąpić przez zapewnienie dostaw ciepła z lokalnej spalarni odpadów (jednak nie należy traktować tego źródła jako w pełni odnawialnego), a także przez politykę realizacji budownictwa pasywnego. Zapewnienie wysokowydajnego oświetlenia publicznego bazującego na odnawialnych źródłach pozwoli zredukować zewnętrzne zapotrzebowanie na energię o 50–100%.

Tabela 1.2. Buiksloterham – prognoza rodzaju i ilości materiałów powstałych jako skutek funkcjonowania dzielnicy

Kategoria materiałów stanowiących efekt funkcjonowania dzielnicy		Aktualnie	Według prognozy +20
emisja	CO ₂	21 mln kg	64,2 mln kg
	VOCs	0,009 mln kg	0,1 mln kg
	CH ₄	0,08 mln kg	0,2 mln kg
	CO	0,008 mln kg	0,9 mln kg
	THC	0,01 mln kg	0,1 mln kg
odpady	podlegające spalaniu	2,3 mln kg	6,2 mln kg
	składowane na wysypisku	0,09 mln kg	0,3 mln kg
	poddane recyklingowi	1,17 mln kg	3,1 mln kg
	poddane kompostowaniu	1,12 mln kg	3 mln kg
ścieki	ścieki z przemysłu	45 mln L	45 mln L
	grey water	28 mln L	168 mln L
	black water	60 mln L	349 mln L

Źródło: opracowanie własne na podstawie Metabolic, *Circulair Buiksloterham...*

Ocenia się, że trudno będzie zredukować największy strumień przepływu materiału związanego w przemysłowym charakterem dzielnicy (roczny przepływ materiału używanego na cele przemysłowe szacowany jest na 130 tys. ton). Ważne jest, aby zapewnić materiał, który pozwala na wytworzenie produktów mogących być poddanych wielokrotnemu wykorzystaniu, oraz zapewnić tryb transportu o minimalnym zużyciu zasobów i ograniczonej emisji.

Autorzy strategii widzą duże możliwości w zakresie redukcji skali efektów ubocznych wpływu materiałów na cele konsumpcji żywności. Szacuje się, że zmarnowaniu ulega 30–50% dostarczanej żywności, z czego znaczna ilość w wyniku działania konsumenta. Istnieją liczne możliwe do podjęcia inicjatywy mogące wpłynąć na poprawę tych statystyk, dodatkowo odpady organiczne mogą służyć na cele produkcji energii. Z uwagi na planowany rozwój budownictwa w sposób znaczący wzrośnie zapotrzebowanie na materiały takie jak stal czy beton. Kluczowe będzie takie projektowanie budynków, by istniała możliwość monitorowania i katalogowania wykorzystanych zasobów w celu ponownego ich użycia. Prawie ośmiokrotnie może wzrosnąć w analizowanej perspektywie ilość wytwarzanych ścieków. Wdrożenie technologii pozwalającej na usuwanie zanieczyszczeń i odzyskiwanie wody, np. w postaci szarej wody²⁵, pozwoli znacznie ograniczyć zapotrzebowanie w skali dzielnicy.

W odniesieniu do sytuacji społeczno-gospodarczej szacuje się, że wytwarzane na obszarze dzielnicy produkty i świadczone usługi dostarczane są zazwyczaj poza jej obszar. Siła lokalnej gospodarki pod względem wymiany wartości i inwestycji na tym obszarze przez podmioty lokalne jest zatem nadal dość niska. Szacunkowo 3% całości dochodu generowanego w Buiksloterham pozostaje tam w postaci wypłaconych mieszkańcom pensji, a także podatków i czynszu. Na podstawie prognozy wzrostu lokalnego zatrudnienia w scenariuszu +20 kwota lokalnego dochodu w tym obszarze wzrośnie o nieco ponad 7%, jednak jest to nadal niewielka wartość (a dodatkowo nie uwzględnia kosztów inwestycji w nieruchomości).

Zrozumienie zasad funkcjonowania metabolizmu miejsca, w tym potencjału do wykorzystania, stanowiło punkt wyjścia do zrozumienia, które obszary mogą stanowić pole realizacji działań pozwalających na efektywne funkcjonowanie dzielnicy przy wzrastającym zapotrzebowaniu na zasoby. Warto zwrócić uwagę, że kluczowe będzie uwzględnienie działań zmierzających do zmiany technologii, efektywności procesów (np. ogrzewanie gospodarstw domowych i systemy oświetleniowe), zmiany zachowań społecznych (wykorzystanie oświetlenia i osobisty transport). Opracowując plan interwencji, zaczęto od ukierunkowania się na te obszary popytu, które są również najbardziej suboptymalizowane technologicznie lub behawioralnie. Do modelowania przyjęto dane pozyskane ze źródeł lokalnych, a także danych statystycznych dotyczących przeciętnego zużycia zasobów przez holenderskie gospodarstwa domowe, biura, oświetlenie publiczne, infrastrukturę, transport, a także konsumpcję żywności.

25 Szara woda (*grey water*) to nieprzemysłowa, wolna od fekalii woda ściekowa z gospodarstw domowych, nadająca się do ponownego wykorzystania.

Tabela 1.3. Buiksloterham – strategiczne cele rozwoju dzielnicy cyrkularnej

Cele w zakresie przepływu energii: • Zmniejszenie całkowitego prognozowanego zapotrzebowania na energię o 75%, w tym: – w nowych budynkach o 60%, – w budynkach istniejących o 30%, – na potrzeby mobilności o 50%, – na pozostałe potrzeby (tj. oświetlenie uliczne, straty przesyłowe i in.) o 50%. • Zapewnienie 100% pokrycia zapotrzebowania na energię ze źródeł odnawialnych. • Maksymalizacja lokalnej produkcji energii w celu pokrycia co najmniej 50% całkowitego zapotrzebowania dzielnicy. • Zmniejszenie strat w systemie dystrybucji energii o 30%. • Zapewnienie inteligentnego systemu zarządzania energią obejmującego monitorowanie i raportowanie, opartego na inteligentnej sieci oraz wykorzystaniu pojazdów elektrycznych do magazynowania energii elektrycznej.
Cele w zakresie przepływu produktów i materiałów: • Zmniejszenie prognozowanego zapotrzebowania na produkty na potrzeby domowe i biurowe o 50%. • Projektowanie nowych budynków w sposób pozwalający na odzysk 100% użytych materiałów. • Mniej niż 1% produkowanych odpadów poddawane jest spalaniu. • Wskaźniki ponownego wykorzystania i recyklingu wynoszą 99%. • Produkty wytwarzane lokalnie przeznaczone są do ponownego użycia i odzysku.
Cele w zakresie gospodarki wodnej: • Woda deszczowa zagospodarowywana jest na powierzchni, bez ryzyka powodziowego. • Zapotrzebowanie na wodę w gospodarstwach domowych i na potrzeby komercyjne jest zmniejszone o 25% względem prognozowanego. • W zależności od celu używana jest woda różnej jakości, przy czym woda pitna używana jest tylko na potrzeby wymagające wody wysokiej jakości. • Ścieki są separowane u źródła, wody lekko i bardzo zanieczyszczone nie są ze sobą mieszane. • Jeśli istnieje możliwość, ze ścieków uzyskiwane jest ciepło. • Większość mikrozanieczyszczeń ze ścieków zostaje całkowicie usunięta.
Cele w zakresie bioróżnorodności i kształtowania ekosystemu: • Zmniejszenie zanieczyszczenia gleby do roku 2034 o 50% w stosunku do poziomu z roku 2014. • Wzrost różnorodności biologicznej (mierzony liczbą unikatowych gatunków) o 100%. • Zupełne ograniczenie emisji do roku 2020.
Cele w zakresie kształtowania infrastruktury i mobilności: • Zupełna eliminacja silników spalinowych do 2020 roku. • Opracowanie elastycznego planu infrastruktury, który może być rozwijany i dostosowywany do aktualnego wzrostu zapotrzebowania (bez nadwyżek mocy produkcyjnych). • Zmniejszenie całkowitego zapotrzebowania na energię w transporcie samochodowym o 50% w stosunku do standardowych potrzeb. • Zmniejszenie zapotrzebowania na miejsca parkingowe o 50% względem prognozowanego. • Realizacja infrastruktury w formie infrastruktury podziemnej tylko w przypadku, kiedy jest to konieczne. • Zwiększenie wysiłków podmiotów publicznych w celu zwiększenia efektywności. • Podjęcie wszelkich starań w celu osiągnięcia najwyższej możliwej efektywności działań.

Cele dotyczące **sfery społeczno-kulturalnej**:

- Ulice wypełnione są zielenią, co podnosi wartość ekologiczną i ekonomiczną obszaru;
- osiągnięty jest wysoki wskaźnik liczby drzew na metr kwadratowy, co pozwala na kształtowanie korytarzy ekologicznych;
- osiągnięty jest wysoki wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej;
- stan roślinności poddany jest monitoringowi.
- Buiksloterham charakteryzuje się niskimi wskaźnikami przestępczości.
- Koszty utrzymania są przystępne dla wszystkich mieszkańców;
- koszty mieszkania i transportu stanowią mniej niż 40% budżetu gospodarstwa domowego;
- wartość Housing and Affordability Index pozwala na zakup domu w przeciętnej cenie przez rodzinę o przeciętnych dochodach.

Cele dotyczące **sfery ekonomicznej**:

- Osiągnięcie wyniku ogólnego wskaźnika postępu (GPI)^{a)} na poziomie dodatnim (> 0).
- Osiągnięcie poziomu bezrobocia na poziomie poniżej średniej krajowej i regionalnej.
- Monitorowanie śladu ekologicznego wynikającego z generowania przychodu.
- Monitorowanie przepływów gospodarczych pod kątem kapitału inwestowanego w lokalną gospodarkę.
- Monitorowanie przepływu wartości dóbr, będących przedmiotem obrotu w ramach wymiany niepieniężnej.

Cele dotyczące **zdrowia i jakości życia**:

- Wysokie wyniki oceny uzyskiwane przez mieszkańców w przeprowadzanym co dwa lata badaniu *Subjective Wellbeing Survey*;
- przeprowadzanie badania na grupie co najmniej 50% mieszkańców (np. przy użyciu technologii mobilnej);
- przeprowadzenie badania mierzącego poziom Eudaimonic well-being^{b)} i Hedonic well-being^{c)} oraz zadowolenia z życia.
- Osiąganie wysokich wyników w indeksie dobrostanu Gallup–Healthways.

^{a)} GPI (Genuine Progress Indicator) stanowi wskaźnik autentycznego rozwoju bazujący na części PKB odpowiadającej poziomowi konsumpcji indywidualnej, korygowanej przy uwzględnieniu dwóch głównych kategorii: obecnego dobrobytu ekonomicznego i zrównoważonego rozwoju.

^{b)} *Eudaimonic well-being* to stan zadowolenia z życia, w ocenie którego punktem wyjścia są: poczucie celu i sensu życia, samorealizacji, vitalność.

^{c)} *Hedonic well-being* to stan zadowolenia z życia oceniany pod kątem poczucia szczęścia lub smutku, złości, stresu, bólu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Metabolic, Circulair Buiksloterham...*

1.5. Zabudowa dzielnicy – projekty

1.5.1. De Ceugel – od stoczni do laboratorium innowacyjnych wdrożeń

O De Ceugel, pierwszym z „cyrkularnych” projektów, jakie zostały zrealizowane w omawianym obszarze, można powiedzieć, że stanowił niejako przetarcie szlaku, a jego entuzjastyczne przyjęcie pomogło przygotować grunt pod akceptację eksperymentów służących wprowadzaniu nowych funkcji do opuszczonych dzielnic przemysłowych. Obszar realizacji słynnego dziś niemal na całym świecie projektu to zanieczyszczony teren poprzemysłowy pozostały po dawnej stoczni.



Zdjęcie 1.1. Widok zabudowy w De Ceugel

Źródło: materiały prasowe Metabolic.

Dzisiaj dawna działka przemysłowa stanowi obszar działania przedsiębiorców i artystów, miejsce pracy i relaksu. De Ceugel stało się przedmiotem miejskiego eksperymentu, kiedy w 2012 roku gmina Amsterdam wstrzymała realizację planów inwestycyjnych w trybie tradycyjnym (co wiązałoby się m.in. z koniecznością poniesienia znacznych kosztów związanych z oczyszczeniem gleby, a następnie przygotowaniem terenu do udostępnienia inwestorom) i ogłosiła konkurs na przekształcenie terenu w regeneracyjną miejską oazę. Grupa architektów, która wygrała konkurs, uzyskała prawo do dziesięcioletniej dzierżawy terenu i zagospodarowania go w sposób pozwalający na oczyszczenie go tak, aby po tym okresie mógł zostać wykorzystany jako teren inwestycyjny. Tymczasem De Ceugel tworzone jest przez grupę miejskich eksperymentatorów, którzy pozostając w ścisłej współpracy, dbają o rozwój tego obszaru, a także zapewnienie wysokiej jakości przestrzeni

wspólnych. Zabudowa ma charakter tymczasowy i opiera się na sprowadzonych tu łodziach mieszkalnych zlokalizowanych na łądzie, które oferują przestrzeń biurową i artystyczną. De Ceuvél to cieszące się ogromną popularnością miejsce spotkań, oferujące przestrzeń biurowe do wynajęcia, lokalnie wynajmowane też w celu prowadzenia zajęć edukacyjnych. W centralnej części swoje laboratorium prowadzi fundacja Metabolic, która zlokalizowała tu swój Cleantech Playground De Ceuvél – laboratorium eksperymentów miejskich. Oprócz działań mających na celu oczyszczenie gleby, aby przekazać miastu teren w stanie oczyszczonym, realizowane są projekty w mikroskali – dotyczą one przepływu odpadów, wody czy ciepła w budynkach.



Zdjęcie 1.2. Wizualizacja Zuiverend Park w De Ceuvél

Źródło: materiały prasowe DELVA Landscape Architecture Urbanism i space&matter.

Głównym wyzwaniem w obszarze De Ceuvél jest jednak oczyszczenie gleby, w wyniku prowadzonej tu przez wiele lat działalności przemysłowej znacznie zanieczyszczonej WWA²⁶ i metalami ciężkimi. Tradycyjny sposób oczyszczania polega przede wszystkim na usunięciu warstwy skażonej gleby i składowaniu jej w innym miejscu, gdzie mieszana jest z czystą glebą, a następnie ponownie rozprowadzana, co w rzeczywistości powoduje „przeniesienie” problemu w inną lokalizację. Rozwiązanie przyjęte w De Ceuvél to oczyszczenie gleby w procesie fitoremediacji – redukcji zanieczyszczeń z użyciem odpowiednio dobranych

²⁶ WWA – wielopierścieniowe węglowodory aromatyczne, najpopularniejsze to naftalen i benzo(a)piren.

gatunków roślin. Zuiverend Park to projekt realizowany w ramach Cleantech Playground – teren pomiędzy „zabudową” z łodzi obsadzony jest odpowiednimi gatunkami roślin, a testowaniu podlega skuteczność działania poszczególnych gatunków roślin (na ten moment jako skuteczne wskazuje się wierzby, topole i kilka gatunków traw), sposób ich sadzenia i pielęgnacji. Pierwsze obserwacje procesu realizowanego przez architektów krajobrazu z biura DELVA Landscape Architecture Urbanism, prowadzonego przy współpracy z naukowcami z uniwersytetu w Gandawie pokazały, że proces jest skuteczny i faktycznie może być wykorzystywany do oczyszczania terenów poprzemysłowych²⁷. Dodatkowo zaplanowane instalacje biofermentacyjne pozwolą przekształcić biomasę w energię.

Szacowane koszty dostosowania łodzi do celów mieszkaniowych wraz z potrzebną infrastrukturą są szacowane na ok. 8000–13 000 euro, przy czym zakłada się możliwość zwrotu poniesionej inwestycji już po 2–3 latach. Oszacowanie całości kosztów dotyczących przystosowania terenu do docelowej funkcji będzie mogło być dokonane po zakończeniu projektu²⁸.

1.5.2. The Schoonschip – osiedle na wodzie

Kolejny z realizowanych w ramach Buiksloterham projektów to The Schoonschip – projekt zlokalizowanej na kanale Johan van Hasselt dzielnicy składającej się z 30 pływających willi, która z założenia ma stać się wizytówką zrównoważonego osiedla o silnych sąsiedzkich więziach dla 105 mieszkańców miasta. Projekt zakłada realizację pływających budynków (w większości zamieszkiwanych przez więcej niż jedną rodzinę), w późniejszym czasie przestrzenie między budynkami mają zostać uzupełnione o dodatkowe funkcje, o których zadecydują sami mieszkańcy. Wykorzystana zostanie również cała dostępna przestrzeń dachów, które będą wykorzystywane do gromadzenia wody, produkcji żywności, wspierania różnorodności biologicznej, a także jako miejsca z funkcjami rekreacyjnymi. Zostaną też na nich umieszczone kolektory służące do wytwarzania ciepłej wody oraz systemy fotowoltaiczne. Pomosty stanowiące osie poszczególnych elementów założenia będą otoczone przez pływające filtry helofitowe, które pozwolą na oczyszczenie wody z pozostałości składników odżywczych przed jej odprowadzeniem do otoczenia. Plan rozwoju The Schoonschip oparty jest na kilku podstawowych założeniach, które nie określają precyzyjnie sposobu realizacji, pod warunkiem osiągnięcia celów projektu, którymi są: dostarczanie 100% ciepła, ciepłej wody i energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych, oczyszczanie 100% ścieków i odpadów organicznych, całkowita samowystarczalność w zakresie gospodarki wodnej,

27 Na podstawie informacji udostępnionych na deceudel.nl

28 Metabolic, *Cleantech Playground a cleantech utility in Amsterdam North*, Amsterdam 2013.

zmniejszenie zapotrzebowania na energię elektryczną w porównaniu z konwencjonalnymi gospodarstwami domowymi o 50–70%, produkcja warzyw i owoców na miejscu (przy wykorzystaniu odzyskanych składników odżywczych), bieżące monitorowanie przebiegu procesów.



Zdjęcie 1.3. Widok The Schoonschip

Źródło: materiały prasowe space&matter (fot. Isabel Nabuurs).

Szacuje się, że The Schoonschip ma być przykładem projektu zapewniającego osobom o średnich dochodach możliwość budowy domu przy korzystnym zwrocie z inwestycji. Wpływ na taki stan rzeczy ma podejście polegające na budownictwie realizowanym indywidualnie przez przyszłych właścicieli, a także unikanie standardowych kosztów związanych z funkcjonowaniem budynku, co będzie związane z wprowadzeniem technologii, o których mowa powyżej. Autorzy strategii przyjęli, że koszt budowy jednego domu kształtuje się szacunkowo na poziomie 29 tys. euro, przy czym koszty dodatkowe związane z finansowaniem rozwiązań mających na celu kształtowanie osiedla w sposób zrównoważony to dodatkowo ok. od 10 tys. do 20 tys. euro (koszty ponoszone są etapowo). Zakłada się, że inwestycja, przy założeniu zastosowania rozwiązań zgodnych ze strategią może stać się rentowna w ciągu pięciu lat²⁹.

²⁹ *Ibidem*.

1.6. Ocena dotychczasowych procesów i wnioski końcowe

Działania realizowane na obszarze miasta Amsterdam są pilnie śledzone i analizowane przez społeczność międzynarodową. Z faktu, że Buiksloterham jest areną doświadczalną, korzystają zarówno obserwatorzy procesów miejskich, biznes poszukujący nowych rozwiązań, jak i obserwatorzy nowych „odpowiedzialnych” trendów w dziedzinie kształtowania alternatywnej przestrzeni życia w mieście. Nie bez znaczenia jest fakt, że pierwszy z projektów – De Ceuveld – jako tymczasową funkcję przyjął bycie „dzielnicy dla osób kreatywnych”, gdzie owa kreatywność dotyczy podejścia do pracy, spędzania wolnego czasu, a także otwartości na sposób kształtowania przestrzeni publicznej czy architektury. Mówiąc wprost – jest to miejsce cieszące się zainteresowaniem, co sprawia, że stanowi inspirację dla innych. Chociaż dla Amsterdamu trwający wciąż proces prac w ramach Buiksloterham nie jest zadaniem łatwym, a plan działania podlega ciągłym transformacjom, wydaje się dążyć do osiągnięcia oczekiwanych efektów. Inwestycja monitorowana jest na bieżąco i na podstawie zmieniającej się sytuacji korygowane są założenia planu dla dzielnicy, co odzwierciedlone jest w aktualizowanym dekreście inwestycyjnym³⁰. Główne zmiany w stosunku do dekretu z 2006 roku zakładają np. zwiększenie programu mieszkaniowego dzielnicy (z początkowo planowanych 4700 do 8575 mieszkań), zmianę wzajemnych proporcji powierzchni zabudowy mieszkaniowej do innej do 70/30 (wcześniej 64/36) czy większą liczbę szkół i obiektów socjalnych.

Dzięki zaplanowaniu rozbudowanego procesu partycypacji społecznej na bieżąco monitorowane są nastroje społeczne i wysłuchiwanie sugestie mieszkańców dzielnicy (np. obawy prowadzących działalność gospodarczą związane z utrudnieniami w związku z przekształceniem dzielnicy w mieszkaniową, wyzwania dotyczące wykorzystania istniejącej „tradycyjnej” infrastruktury w obliczu założonych celów środowiskowych, dostępność transportowa dzielnicy przy ograniczeniu wielkości obszarów parkingowych czy konieczność zwiększenia powierzchni terenów zielonych). Kluczowym aspektem zmian jest opłacalność ekonomiczna inwestowania w dzielnicę na proponowanych przez miasto zasadach, co podkreślają wszyscy zainteresowani, jednak mają świadomość, że na dokładne szacunki jest jeszcze zbyt wcześnie³¹.

30 *Herijking van het Investeringsbesluit Buiksloterham uit 2006*, Investeringsnota Buiksloterham, Amsterdam 2019.

31 *Buiksloterham Door de Buurt, Amsterdam 2018*, https://buiksloterham.nl/engine/download/blob/gebiedsplatform/69870/2019/11/Buiksloterham__buurtvisies_door_de_buurt.pdf?app=gebiedsplatform&class=9096&id=1705&field=69870 (dostęp: 20.09.2020).

W dyskusję o kształtowaniu osiedli z wykorzystaniem zasad cyrkularnej ekonomii coraz chętniej angażują się przedstawiciele samorządów i biznesu. Opłacalność takich rozwiązań wydaje się oczywista, dostępne technologie pozwalają na wiele. Coraz więcej miast decyduje się pójść w ślady holenderskiego lidera i wejść na drogę rozwoju zgodnego z zasadami cyrkularnej ekonomii. Prace nad strategiami rozpoczęły już miasta takie jak Rotterdam, Bilbao, Glasgow, Alma-Ata, Praga czy amerykańskie Charlotte. Ten wzmacniający się trend, utwierdzający władze miast w przekonaniu, że inwestycje ponoszone w związku z koniecznością przemodelowania procesów, które stanowią podstawę funkcjonowania miast, przyniosą szereg efektów, w tym ekonomiczne, daje podstawy do myślenia, że wypracowane technologie pozwolą na zaspokajanie potrzeb społecznych z ograniczeniem negatywnych skutków. Ważna jest zmiana w podejściu samych mieszkańców. Gotowość przededefiniowania potrzeb konsumpcyjnych daje nadzieję na nadanie miastom prawdziwego znaczenia w transformacji globalnej gospodarki.

Rozdział 2

Wsparcie „mieszkalnictwa dostępnego” w ramach koncepcji *Inclusionary Housing* i możliwość jej zastosowania w Polsce

2.1. Koncepcja mieszkania w dostępnej cenie

Szeroko rozumiane mieszkanie stanowi warunek trwałego rozwoju społecznego i gospodarczego¹, jest jednakże dobrem kapitałochłonnym nie tylko na etapie pozyskania własności lub podobnych praw, ale także w trakcie użytkowania i nie każde gospodarstwo domowe ma możliwość samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Dlatego też niezbędna jest ingerencja państwa w postaci wsparcia realizowanego według przyjętej polityki mieszkaniowej. Organy wykonawcze za pomocą zestawu instrumentów, dobrane przez władzę uchwałodawczą, wpływają na rozmiar, strukturę, dynamikę zmian na rynku mieszkaniowym. W ostatnich latach jednym z istotnych kierunków działań jest polityka stymulująca budowę mieszkań w przystępnej (dostępnej) cenie (*affordable housing*)². Takie mieszkania generują koszty na poziomie, który nie zagraża innym podstawowym potrzebom gospodarstw domowych. W świetle dokumentów międzynarodowych

1 M. Cesarski, *Zasób mieszkań i jego wymiar publiczny w roli infrastruktury trwałego rozwoju*, „Studia KPZK” 2017, nr 178.

2 Polityka mieszkaniowa ewoluuje – w okresie powojennym w wielu państwach istotnym dostarczycielem zasobu mieszkaniowego były podmioty publiczne, gospodarstwa domowe uzyskiwały przede wszystkim prawo najmu, czynsze były limitowane, w latach 70. XX wieku rozpoczął się silny ruch prywatyzacyjny i ograniczanie nowego zasobu społecznego, w efekcie wiele niżej uposażonych gospodarstw domowych obecnie ma mniejsze szanse zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na określonym poziomie jakościowym. Szerzej zob.: E. Kucharska-Stasiak, E. Kusideł, M. Załęczna, K. Żelazowski, *Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.

obowiązkiem państwa jest podjęcie kroków w celu zapewnienia tego, aby koszty mieszkania były proporcjonalne do ogólnego poziomu dochodów³.

Określeniem, które jest wykorzystywane do opisu wielu procesów na rynku mieszkaniowym, a traktowane jest często jako zamiennik mieszkania dostępnego, jest „mieszkanie społeczne” („socjalne”). Artykuł 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴, art. 30 i 31 Europejskiej karty społecznej Rady Europy⁵, art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka⁶ wskazują, że dostęp do mieszkania stanowi prawo podstawowe, ale także niezbędny warunek wykonywania innych praw podstawowych i prowadzenia godnego życia. To uprawnienie jest także zapisane w wielu konstytucjach państw członkowskich UE. Jak stanowi rezolucja Parlamentu Europejskiego pt. Mieszkalnictwo społeczne (socjalne) w EU, zapewnienie lokali mieszkaniowych po przystępnej cenie jest właściwym narzędziem na rzecz osiągnięcia sprawiedliwości i spójności społecznej, a inwestycje w przystępne cenowo mieszkania są niezbędnym warunkiem większej mobilności zawodowej i większych możliwości zatrudnienia⁷. Podkreśla się, że wydatki dokonywane na mieszkalnictwo społeczne (socjalne) i mieszkania w przystępnych cenach umożliwiają realizację praw podstawowych, rozwiązywanie trudnych sytuacji społecznych, mają charakter strategicznych inwestycji społecznych dzięki temu, że przyczyniają się trwale do tworzenia miejsc pracy, których nie można przenieść, zmniejszają ryzyko powstawania baniek spekulacyjnych na rynku mieszkaniowym, zapobiegają nadmiernemu zadłużaniu się gospodarstw domowych, zmianie klimatu, ograniczają ubóstwo energetyczne, a także łagodzą problemy zdrowotne wynikające z przeludnienia i złych warunków mieszkaniowych. Mieszkalnictwo społeczne (socjalne) nie jest więc kosztem, ale bardzo istotną i zyskową inwestycją⁸.

Pojawia się tu problem definicyjny, który odnosi się zarówno do mieszkań dostępnych, jak i społecznych (socjalnych). W tym drugim wypadku podejmowano bardzo wiele prób sformułowania wyjaśnienia istoty mieszkalnictwa społecznego (socjalnego) – proponowane definicje były czasem bardzo szerokie, a w niektórych wypadkach ograniczano się do wskazania cech klasyfikujących do zbioru mieszkań społecznych (socjalnych)⁹. Kryteria, które najczęściej były

3 Geneva UN Charter on Sustainable Housing, the United Nations Economic Commission for Europe, 16 April 2015.

4 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2016/C 202/02).

5 Europejska Karta Społeczna Rady Europy, Dz.U. 1999, nr 8, poz. 67.

6 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.

7 Mieszkalnictwo socjalne w Unii Europejskiej, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa socjalnego w Unii Europejskiej (2012/2293(INI)) (2016/C 065/04).

8 *Ibidem*.

9 Por.: K. Scanlon, C. Whitehead, M. Fernández Arrigoitia (eds.), *Social housing in Europe*, John Wiley & Sons, London 2014; Housing Europe, *Social Housing in the EU*, Report to the European

wykorzystywane, to: rodzaj podmiotu dostarczającego i użytkującego, zakres praw do mieszkania i interwencja publiczna. Istotną próbę zbudowania kompletnej definicji podjęto w ostatnich latach i doprowadziła ona do jej następującego brzmienia: mieszkalnictwo społeczne (socjalne) to system, który ma spełniać następujące kryteria: 1) grupą docelową są gospodarstwa domowe o ograniczonych zasobach finansowych, uzyskują prawa do mieszkania o charakterze długoterminowym w drodze zorganizowanej dystrybucji; 2) czynsze lub ceny są niższe od rynkowych, wobec czego niezbędny jest dodatkowy wkład finansowy publiczny lub prywatny¹⁰. Definicja ta jest nowoczesna, wskazuje, że interwencja w postaci dodatkowego wkładu finansowego niekoniecznie musi mieć charakter publiczny, co zgodne jest z podejściem wielu państw¹¹.

Definicja mieszkań dostępnych także nie ma jednego wymiaru. Na przełomie XIX i XX wieku w państwach Ameryki Północnej używano miary jednotygodniowej pensji jako dopuszczalnego kosztu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych¹². Generalnie, stanowisko, że mieszkanie o przystępnej cenie nie powinno kosztować więcej niż 25–30% dochodów gospodarstwa domowego miesięcznie obowiązuje do dziś¹³.

Relacja ponoszonych wydatków mieszkaniowych do dochodu stała się w drugiej połowie XX wieku popularnym wskaźnikiem wykorzystywanym w wielu analizach na potrzeby m.in. kredytodawców, właścicieli zasobu czy polityków¹⁴. Można wyodrębnić sześć kategorii użycia tej miary: do opisu, analizy,

Commission, CECODHAS Housing Europe's Observatory, Brussels 2005; N. Caruso, *Housing policies in Italy: From social housing to neo-liberalism*, [w:] *Policies and Practices in Italian Welfare Housing*, Springer, Cham 2017, s. 23–46; A. Blessing, *Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing*, „Housing Studies” 2016, vol. 31, no. 2, s. 149–172.

- 10 A. Granath Hansson, B. Lundgren, *Defining social housing: A discussion on the suitable criteria*, „Housing, Theory and Society” 2019, vol. 36, no. 2, s. 149–166.
- 11 P. Morano, F. Tajani, *The break-even analysis applied to urban renewal investments: a model to evaluate the share of social housing financially sustainable for private investors*, „Habitat International” 2017, vol. 59, s. 10–20; M. Norris, M. Byrne, *A tale of two busts (and a boom): Irish social housing before and after the global financial crisis*, „Critical Housing Analysis” 2017, vol. 4, no. 2, s. 19; L. Noring, D. Struthers, A. Grydehøj, *Governing and financing affordable housing at the intersection of the market and the state: Denmark's private non-profit housing system*, „Urban Research & Practice” 2020, s. 1–17.
- 12 J.D. Hulchanski, *The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio*, „Housing Studies” 1995, vol. 10, no. 4, s. 471–491.
- 13 Natomiast w świetle historii badania budżetów domowych naukowcy spirali się m.in. o mechanizm zmiany wielkości wydatków mieszkaniowych przy zmianach dochodów (Engel v. Szvabe). M.G. Reid, *Housing and income*, University of Chicago Press, Chicago 1962; K. Heylen, *Housing affordability and the effect of housing subsidies*, KU Leuven, Leuven 2014.
- 14 J.D. Feins, C.S. White, *The ratio of shelter expenditures to income: Definitional issues, typical patterns, and historical trends*. Abt Associates, Cambridge 1977; G. Bramley, *An affordability crisis in British housing: dimensions, causes and policy impact*, „Housing Studies” 1994, vol. 9, no. 1, s. 103–124; C.M. Whitehead, *From need to affordability: an analysis of UK housing objectives*, „Urban Studies” 1991, vol. 28, no. 6, s. 871–887.

zarządzania wydatkami publicznymi na rzecz mieszkalnictwa, definiowania potrzeb mieszkaniowych, przewidywania zdolności dokonania opłaty i jako kryterium selekcji¹⁵.

Badanie dostępności cenowej mieszkań oznacza analizowanie wyzwania, które dotyczy każdego gospodarstwa domowego – wyważenia kosztów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w odniesieniu do wszelkich innych podstawowych wydatków przy ograniczeniach dochodowych dotyczących danego gospodarstwa domowego¹⁶. Niektórzy dodają jeszcze element jakościowy, definiując oni mieszkania o dostępnej cenie jako mieszkania o określonym standardzie, których cena/czynsz użytkowania nie obciąża nadmiernie budżetu gospodarstwa domowego z punktu widzenia postronnego obserwatora (np. rządu)¹⁷. Wyróżnia się podejście w krótkim okresie – dotyczące sytuacji bieżącej, częściej wykorzystywane, biorące pod uwagę wydatki ponoszone na mieszkanie w chwili pomiaru – i w długim okresie – biorące pod uwagę zdolność do sfinansowania niezbędnej usługi mieszkaniowej, koszt kapitału¹⁸.

Koncepcja badania dostępności cenowej mieszkań za pomocą wskaźnika udziału wydatków mieszkaniowych w dochodach spotkała się w ostatnich dziesięcioleciach z krytyką. Koncentruje się ona na braku odniesienia do ogólnej sytuacji majątkowej danego gospodarstwa domowego, arbitralnym wyborze przedziału 20–30% oraz braku odniesienia do typu gospodarstwa domowego¹⁹. Proponuje się wykorzystywanie innej miary – zasobów gospodarstwa domowego, które pozostają po opłaceniu kosztów mieszkania²⁰. Porównuje się te pozostałe środki do minimalnego budżetu potrzebnego do funkcjonowania na godnym poziomie w społeczeństwie.

15 J.D. Hulchanski, *The concept of housing affordability...*

16 M.E. Stone, *What is housing affordability? The case for the residual income approach*, „Housing Policy Debate” 2006, vol. 17, no. 1, s. 151–184.

17 D. Maclennan, R. Williams, *Affordable housing in Britain and the United States*, Joseph Rowntree Foundation, York 1990.

18 K.E. Hancock, *“Can pay? Won’t pay?” or Economic Principles of “Affordability”*, „Urban Studies” 1993, vol. 30, no. 1, s. 127–145; K. Heylen, M. Haffner, *A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries?*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2013, vol. 28, no. 3, s. 547–565.

19 K.E. Hancock, *“Can pay? Won’t pay?”...*; M.E. Stone, *What is housing...*; G. Waite, P. Henman, *Applying budget standards to assess housing affordability*, [w:] *Building for Diversity: National Housing Conference* Perth, Western Australia – 26–28 October, 2005, Peer Reviewed Proceedings, Department of Housing and Works 2005, s. 27–28.

20 J. Bradshaw, *Budget standards for the United Kingdom*, Avebury, Aldershot 1993; G. Waite, P. Henman, *Applying budget standards...*

2.2. Zapotrzebowanie na mieszkania dostępne

Problem niskiej dostępności mieszkań nie dotyczy wyłącznie najemców, także właściciele nadmiernie obciążeni spłatą kredytu hipotecznego mogą kwalifikować się do grupy gospodarstw domowych potrzebujących wsparcia. W miarę wycofywania się państw opiekuńczych z szerokiego dostarczania usługi mieszkaniowej pojawiły się nowe typy ryzyka wynikające z wahań cen domów, w szczególności nabywanych za długoterminowy kredyt hipoteczny, w związku ze zmiennością rynków finansowych²¹. Ryzyko związane z posiadaniem domu jest szczególnie wysokie na początku, kiedy obciążenie ma często większą wartość niż rzeczywiste aktywa (problem *negative equity*). Powstają poważne nierówności między pokoleniami wynikające z dynamiki zmian na rynku mieszkaniowym, tworzy się prekariat mieszkaniowy. Prekariat jest rozumiany jako klasa społeczna narażona na nowe zagrożenia rynku pracy, takie jak nadmierna i wymuszona elastyczność, niepewne miejsca pracy i zmienność dochodów²². Kredytobiorcy hipoteczni są narażeni na podobne ryzyko i tworzą nowy prekariat mieszkaniowy. Ryzyko rynku pracy potęguje ryzyko na rynku mieszkaniowym, założenie, że aktywa mieszkaniowe stanowią dobre zabezpieczenie, nie zawsze jest słuszne w wypadku obciążenia kredytem hipotecznym²³.

Ze względu na brak jednolitego definiowania „dostępności” mieszkań nie istnieje międzynarodowa baza statystyczna, która określałaby rozmiar zapotrzebowania na mieszkania tej kategorii, brakuje też określenia rozmiaru zasobu mieszkań dostępnych w danym państwie. Często swoistym zamiennikiem jest wielkość zasobu mieszkań społecznych. Baza *OECD Affordable Housing* zawiera m.in. dane dotyczące struktury praw do jednostek mieszkalnych, przeciętnych wydatków mieszkaniowych, informacje o cenach, warunkach mieszkaniowych. Nie pozwala to jednak na pogłębione analizy. Baza Eurostatu obejmuje m.in. dane o warunkach życia raportowane przez poszczególne kraje w ramach EU-SILC. Na podstawie kategorii „nadmiernego obciążenia wydatkami mieszkaniowymi”²⁴ można określić grupę gospodarstw domowych, które borykają się z problemem zbyt wysokich kosztów mieszkaniowych. Można zaobserwować bardzo duże różnice pomiędzy

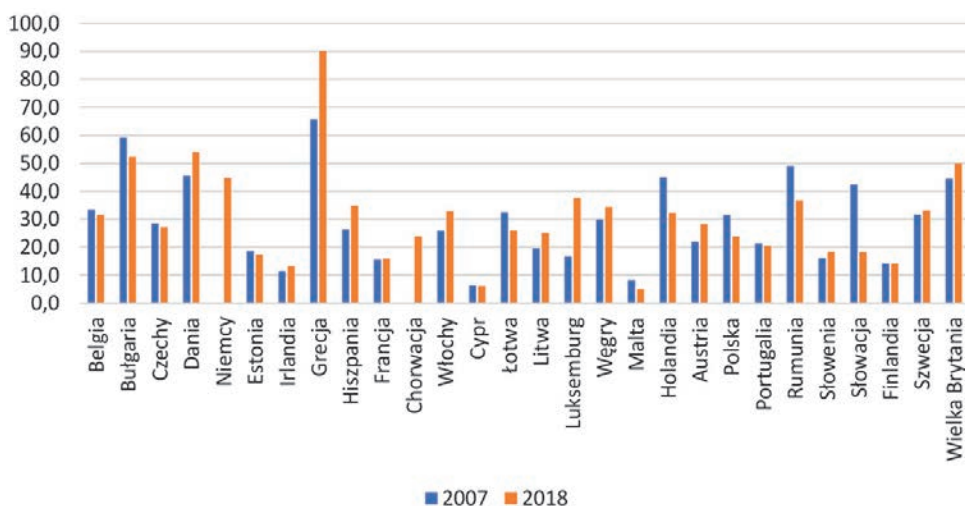
21 B.A. Searle, S. Köppe, *Assets, saving and wealth, and poverty: A Review of evidence. Final report to the Joseph Rowntree Foundation*. Personal Finance Research Centre, Bristol 2014; S. Köppe, *Housing wealth and asset-based welfare as risk*, „Critical Housing Analysis” 2015, vol. 2, no. 1, s. 42.

22 M. Knapieńska, *Prekariat jako zjawisko występujące na współczesnym rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2014, t. 2, nr 7, s. 268.

23 S. Köppe, *Britain's new housing precariat: housing wealth pathways out of homeownership*, „International Journal of Housing Policy” 2017, vol. 17, no. 2, s. 177–200.

24 *Housing cost overburden rate* – wskaźnik przeciążenia kosztami mieszkaniowymi (udział wydatków mieszkaniowych 40% i powyżej w budżecie gospodarstwa domowego).

wynikami poszczególnych państw oraz niejednolite kierunki zmian, które nastąpiły pomiędzy 2007 a 2018 roku. Najbardziej trudna, wręcz dramatyczna sytuacja występowała w Grecji – ok. 90% gospodarstw domowych z pierwszej grupy dochodowej odczuwało w 2018 roku przeciążenie kosztami mieszkaniowymi, co oznacza wzrost o ok. 25% w stosunku do roku 2007 – por. wykres 2.1. Wysokie wskaźniki można także odnotować w Wielkiej Brytanii, Bułgarii, Danii. W 12 państwach w badanym okresie udział gospodarstw przeciążonych kosztami mieszkaniowymi w ramach pierwszej grupy dochodowej zwiększył się.



Wykres 2.1. Przeciążenie kosztami mieszkaniowymi w pierwszej grupie dochodowej w państwach UE i w Wielkiej Brytanii w latach 2007 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat EU-SILC.

Szczegółowe analizy prowadzone w poszczególnych państwach obrazują rozmiar zasobu i przyczyny niskiej podaży mieszkań społecznych (socjalnych) i mieszkań dostępnych²⁵. W ciągu ostatnich lat, w szczególności w dużych miastach, szybko wzrastały ceny i czynsze jednostek mieszkalnych, podczas gdy dochody gospodarstw domowych zmieniały się wolniej. Jako przyczyny tego wspólnego trendu wskazuje się²⁶: zagęszczanie istniejącej zabudowy miejskiej, co oznacza droższy

25 Por.: J. Hegedus, M. Lux, N. Teller (eds.), *Social housing in transition countries*, Routledge, London 2013; P. Malpass, *Histories of social housing: a comparative approach*, [w:] *Social housing in Europe*, Wiley-Blackwell, London 2014, s. 259–294, *Real Estate Issue*; S. Arbaci, *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*, John Wiley & Sons, London 2019; W. Van Gent, C. Hochstenbach, *The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies*, „International Journal of Housing Policy” 2020, vol. 20, no. 1, s. 156–172.

26 K.B. Anacker, *Introduction: housing affordability and affordable housing*, „European Journal of Housing Policy” 2019, vol. 19, no. 1, s. 1–16.

grunt i wyższe wymagania techniczne w porównaniu do zabudowy terenów podmiejskich; wzrost kosztów deweloperów także z powodu regulacji planistycznych; wzrost kosztów materiałów budowlanych i trudniejsze warunki kredytowania. Ponadto, obecnie buduje się przede wszystkim dla średnio i bardziej zamożnych, dla których nowe mieszkania są często drugimi miejscami pobytu lub inwestycjami, zostaje więc przerwany cykl mieszkaniowy (*housing ladder*) zwalniania mieszkań przez gospodarstwo o wyższych aspiracjach mieszkaniowych na rzecz gospodarstw na niższym poziomie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Mieszkania opuszczane przez bardziej zamożnych nie trafiają do obrotu po stronie podażowej jako oferta sprzedaży, a jedynie jako oferta najmu. Ze względu na mniejszą podaż ceny utrzymują się na wysokim poziomie. Mniejsza podaż tańszych mieszkań jest też widoczna w przypadku ponownego zagospodarowania obszarów problemowych – po wyburzeniu starych obiektów mieszkalnych buduje się takie, które przeznaczone są dla nowych, bardziej zamożnych gospodarstw domowych (gentryfikacja), są więc znacznie droższe. Ponadto, ubywa zasobów publicznych, które co prawda miały niską jakość, ale zamieszkiwane były przez uboższych. Nie można też zapominać o ogromnej zmianie, która w perspektywie dziesięcioleci nastąpiła w zakresie finansowania zakupu – wzrost dostępności kredytów hipotecznych także wpłynął na obecną sytuację, stymulując popyt, a przy ograniczonej podaży wpłynął na wzrost cen.

Dodając do tego fakt ograniczenia wydatków publicznych na mieszkalnictwo socjalne, co ma miejsce w większości państw, w rezultacie szybko wzrastają ceny i czynsze na rynku mieszkaniowym, w szczególności w dużych miastach, a brak jest właśnie mieszkań dostępnych cenowo dla gospodarstw o niższych dochodach. W efekcie dla wielu ludzi udział kosztów mieszkaniowych w budżecie domowym przekracza, czasem nawet znacząco zalecaną wysokość.

2.3. Mieszkania społeczne i dostępne a problem stygmatyzacji

W okresie powojennym w państwach europejskich bardzo wzrósł udział sektora publicznego jako dostawcy zasobu mieszkaniowego, w efekcie udział mieszkań społecznych był wysoki, zamieszkiwanie w nich było powszechne²⁷. Problemy gospodarcze lat 70. XX wieku i konieczność cięcia wydatków publicznych wywołały wycofywanie się poszczególnych państw z bezpośredniego udziału w dostarczaniu

²⁷ Oczywiście pomiędzy poszczególnymi państwami było wiele różnic w prowadzeniu polityki mieszkaniowej i osiąganych efektach – zob. np. E. Kucharska-Stasiak, E. Kusideł, M. Załęczna, K. Żelazowski, *Procesy konwergencji...*

usług mieszkaniowych, próbowano zaangażować podmioty prywatne, często *non-profit* jako dostarczycieli zasobu mieszkaniowego, prywatyzowano zasoby społeczne, odwołując się do wyższości prawa własności, wspierano stronę popytową, a nie jak wcześniej podaźową²⁸. Zasoby społeczne przeznaczone były dla osób w bardzo trudnej sytuacji majątkowej, a czasem i osobistej, w niektórych państwach stały się wręcz synonimem ostatniej deski ratunku, co skutkowało określoną oceną społeczną dotyczącą ich reputacji²⁹. Procesy rewitalizacji rzadko kiedy przyczyniały się do poprawy wizerunku³⁰. Tłumaczono negatywną ocenę określonych części miasta koncentracją biedy, bezrobocia, ich mieszkańcy mieli wyższy poziom konfliktów z prawem, a przede wszystkim wskazywano różnice kulturowe i te odnoszące się do wyznawanych wartości pomiędzy „porządnymi obywatelami” a lokatorami zasobów społecznych³¹. Inne podejście do problemu złej reputacji i możliwości jej zmiany koncentrowało się na nierównościach społeczno-przestrzennych będących wynikiem określonych zjawisk i mechanizmów społeczno-ekonomicznych³². Badacze tłumaczyli także złą sławę określonych lokalizacji czynnikami o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym³³. Do tych pierwszych zaliczali fizyczną izolację danej przestrzeni (np. odcięcie linią kolejową), niską jakość usług publicznych, a do drugiej kategorii – uwarunkowania kulturowe i demograficzne.

Niezbędna stała się zmiana wizerunku zasobów społecznych, postrzeganych przez wielu jako zasoby o niskiej i bardzo niskiej jakości technicznej, obszary wykluczenia, braku szans na rozwój, także edukacyjny, wśród dzieci i nastolatków. Jedną z dróg było wdrożenie koncepcji stworzenia wspólnot mieszkańców o różnym poziomie zamożności i posiadających zróżnicowane prawa do jednostek mieszkalnych. Na poziomie państwowym i lokalnym wykorzystywano różne instrumenty zachęcające do wymieszania gospodarstw domowych, z jednej strony zachęcające do osiedlania się zamożniejszych na obszarach problematycznych, a z drugiej oferujące możliwość przeniesienia się dotychczasowym mieszkańcom do rejonów zamieszkałych przez wyżej uposażonych³⁴. Przy czym należy zauważyć, że osiągnęte efekty rzadko kiedy były zgodne z oczekiwaniami polityków.

28 C. Dewilde, P. De Decker, *Changing inequalities in housing outcomes across Western Europe*, „Housing, Theory and Society” 2016, vol. 33, no. 2, s. 121–161.

29 A. Power, *Estates on the Edge: The Social Consequences of Mass Housing in Europe*, Macmillan, London 1998.

30 A. Hastings, *Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2004, vol. 19, no. 3, s. 233–254.

31 C.A. Murray, F. Field, *The emerging British underclass*, IEA Health and Welfare Unit, London 1990; S.M. Gaskell (ed.), *Slums*, Leicester University Press, Leicester 1990.

32 R. Lupton, *Poverty Street: The Dynamics of Neighbourhood Decline and Renewal*, The Policy Press, Bristol 2004.

33 I. Ellen, M. Turner, *Does neighbourhood matter? Assessing recent evidence*, „Housing Policy Debate” 1997, vol. 8, s. 833–866; R. Lupton, *Poverty Street...*

34 H.G. Cisneros, L. Engdahl, K.L. Schmoke, *From despair to hope: HOPE VI and the new promise of public housing in America's cities*, Brookings Institution Press, Massachusetts 2009;

2.4. Konceptje *Inclusionary Housing* i *Value Capturing*

Konceptja *Inclusionary Housing* (IH) oparta jest na przeświadczeniu, że stworzenie wspólnoty mieszkańców o różnym poziomie zamożności jest dobrą drogą do zwiększenia integracji i zmniejszenia wielkości zasobów o złej reputacji. Realizacja modelu IH polega na wydzieleniu przystępnych cenowo mieszkań w komercyjnych projektach mieszkaniowych i przeznaczenie ich dla gospodarstw domowych spełniających określone kryteria. Zwolennicy tego modelu podkreślają, że w ten sposób realizuje się cele podażowe i społeczne, zapewniony jest udział podmiotów prywatnych – deweloperów – w dostarczaniu mieszkań dla odbiorców nierynkowych, a kosztów nie ponoszą podmioty publiczne. Pojawia się oczywiście podstawowe pytanie, jakie są przesłanki obciążania deweloperów takim obowiązkiem.

Konceptja *Value Capturing* – przechwytywania wartości – jest oparta na przenoszeniu kosztów infrastruktury publicznej i mieszkalnictwa społecznego oraz dostępnego na podmioty prywatne, które uzyskują wzrost wartości nieruchomości dzięki decyzjom, działaniom podjętym przez podmioty publiczne³⁵. Występują tutaj dwie podstawowe sytuacje³⁶: 1) gdy zmieniają się dzięki decyzji organu publicznego zasady wykorzystywania gruntu, co podnosi jego wartość (bez oddania do użytku nowej infrastruktury publicznej); 2) gdy dostarczana jest nowa infrastruktura publiczna, ulepszona zostaje przestrzeń publiczna, dzięki czemu następuje wzrost wartości nieruchomości (bez zmiany w zakresie funkcji i sposobu wykorzystywania tej nieruchomości). W rzeczywistości poza tymi dwoma przypadkami może także wystąpić kumulacja przyczyn wzrostu wartości nieruchomości, czyli jednocześnie pojawiają się korzyści wynikające z ulepszonej funkcji, sposobu wykorzystywania nieruchomości i dostępności nowej infrastruktury lub/i przestrzeni publicznej. Istotą koncepcji *Value Capturing* jest udział podmiotu publicznego w zyskach podmiotu prywatnego, które powstały dzięki jego interwencji. Można także stosować podejście *Cost Recovery*, czyli zwrot kosztów – w takim wypadku obliczenie należności na rzecz podmiotu publicznego nie opiera się na wzroście wartości nieruchomości, a na sumie poniesionych kosztów.

S. Hodkinson, P. Watt, G. Mooney, *Introduction: Neoliberal housing policy-time for a critical re-appraisal*, „Critical Social Policy” 2013, vol. 33, no. 1, s. 3–16; L. Lees, *The urban injustices of new Labour's "New Urban Renewal": The case of the Aylesbury Estate in London*, „Antipode” 2014, vol. 46, no. 4, s. 921–947; R.J. Chaskin, M.L. Joseph, *Integrating the inner city: The promise and perils of mixed-income public housing transformation*, University of Chicago Press, Chicago 2015.

35 D. Muñoz Gielen, *Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing*, „European Urban and Regional Studies” 2014, vol. 21, no. 1, s. 60–78.

36 E.V. der Krabben, B. Needham, *Land readjustment for value capturing: A new planning tool for urban redevelopment*, „Town Planning Review” 2008, vol. 79, vol. 6, s. 651–673.

Koncepcja VC ma długą tradycję, w szczególności w zakresie infrastruktury transportowej, w tym kolejowej – większa dostępność transportowa oznacza bowiem wzrost atrakcyjności lokalizacyjnej i wynikający z tego wzrost wartości nieruchomości³⁷. Historycznym liderem jest Wielka Brytania, która już w XIX wieku wykorzystywała pewne instrumenty *Value Capturing*. Istnieje wiele podejść i badań, najczęściej fragmentarycznych, dotyczących zastosowania tej koncepcji w praktyce. Całościową systematykę przedstawiła Rachelle Alterman³⁸. Dzieli ona instrumenty stosowane w ramach koncepcji VC na trzy grupy: makro, bezpośrednie i pośrednie. Przesłanki stosowania instrumentów pierwszej grupy wynikają z określonych reguł prawa krajowego, same instrumenty nie są często wykorzystywane. Do tej grupy zalicza się: nacjonalizację i bezpośrednią kontrolę sposobu wykorzystania gruntu, substitucję prawa własności długoterminowym użytkowaniem, tworzenie przez podmioty publiczne banku gruntów (podmiot publiczny pozyskuje grunty, wyposaża w infrastrukturę i sprzedaje) oraz scalenia i podziały. Do grupy instrumentów bezpośrednich należą te, w których wysokość obciążenia wynika z koniunktury gospodarczej na poziomie krajowym i lokalnym (np. podatek od nieruchomości *ad valorem*) oraz te, w których przechwytywana wartość odzwierciedla zmiany o charakterze planistycznym i dostarczenie infrastruktury publicznej (podział wskazany wcześniej na te dwa źródła ma tu zastosowanie). Instrumenty bezpośrednio działają na podstawie wyraźnego lub dorozumianego uzasadnienia, że wzrost wartości należy do społeczności, a nie do właściciela³⁹. Ostatnią grupą instrumentów są te, które mają charakter pośredni – zostały tak nazwane, ponieważ nie są tak widoczne dla społeczeństwa (wyborców), jak instrumenty bezpośrednie. Właściciele i deweloperzy powinni przejmować koszty łagodzenia skutków swoich planów budowlanych, czyli koszty społeczne lub rekompensatę, której może żądać społeczność, która ponosi takie koszty⁴⁰. W pewnym zakresie może tu następować nakładanie się instrumentów bezpośrednich i pośrednich.

Zastosowanie instrumentów *Value Capturing* służy różnorodnym celom, najważniejsze z nich to:

-
- 37 R.B. Diaz, V.A. Mclean, *Impacts of rail transit on property values*, [w:] *Rapid Transit Conference Proceedings*, American Public Transit Association 1999, s. 1–8.
- 38 R. Alterman, *Land use regulations and property values: The “Windfalls Capture” idea revisited*, [w:] N. Brooks, K. Donaghy, G.J. Knaap (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 755–786.
- 39 D. Muñoz Gielen, S. Lenferink, *The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after the economic crisis in the Netherlands*, „European Planning Studies” 2018, vol. 26, no. 4, s. 768–791.
- 40 J. Bowers, *The economics of planning gain: a re-appraisal*, „Urban Studies” 1992, vol. 29, no. 8, s. 1329–1339; C.J. Webster, *Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory*, „Urban Studies” 1998, vol. 35, no. 1, s. 53–75; D. Muñoz Gielen, S. Lenferink, *The role of negotiated developer...*

- konieczność dostarczania infrastruktury publicznej, usług publicznych w warunkach ograniczonych możliwości wydatków publicznych;
- zwrot kosztów poniesionych przez podmioty publiczne;
- przejęcie części negatywnych skutków przez podmioty, które je tworzą (np. hałas, zanieczyszczenie powietrza);
- konieczność łagodzenia wpływu nowych inwestycji na środowisko przyrodnicze, obiekty zabytkowe (może realizować te zadania zarówno podmiot publiczny, jak i prywatny);
- konieczność zapobiegania pogłębianiu się różnic społecznych (rosnące dynamicznie ceny jednostek mieszkalnych w miastach wykluczają z rynku część gospodarstw domowych).

Bez wątpienia jednak same regulacje prawne nie przesądzają o stosowaniu tych instrumentów, powinny być one implementowane przez władze lokalne, a niezbędnymi warunkami do tego są m.in. przygotowanie pracowników samorządowych, planistów i urbanistów, monitorowanie zmian wartości i cen nieruchomości na danym terenie, przejrzystość procedur negocjacyjnych, w szczególności gdy występuje wysoki stopień zagrożenia korupcją⁴¹.

Uważa się, że wdrożenie koncepcji IH jest potrzebne w miejscach, gdzie występuje niedobór tanich mieszkań wywołujący poważne problemy o charakterze funkcjonalnym i społecznym, np. niewystarczającą podaż kluczowych pracowników lub silną segregację⁴². Efektywność wprowadzania rozwiązań w ramach tej koncepcji jest uzależniona od struktury istniejącego zasobu mieszkaniowego i innych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa dostępnego i społecznego stosowanych lokalnie. Cel powinien być jasno określony, wskazane kryteria wyboru potencjalnych beneficjentów powinny być zgodne z lokalną polityką mieszkaniową, podobnie typy uzyskiwanych praw (zasadniczy wybór: własność czy najem).

2.5. Realizacja koncepcji *Inclusionary Housing* w wybranych państwach

Zrozumienie potencjału i problemów ze stosowaniem IH wymaga zaznajomienia się z praktycznymi wynikami stosowania tej koncepcji. Już na początku lat 70. XX wieku w Stanach Zjednoczonych zaczęto wprowadzać lokalnie do systemów prawnych rozwiązania IH. Ideologiczne korzenie tych działań sięgały do

41 R. Alterman, *Land use regulations...*

42 G. de Kam, B. Needham, E. Buitelaar, *The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from an international comparison*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2014, vol. 29, s. 389–402.

głoszonych ówczesnie haseł zwalczania wykluczenia społecznego i rasowego, konieczności integrowania ludzi pochodzących z różnych klas społecznych, o różnym statusie materialnym. Były to tematy istotne społecznie, w szczególności w dużych miastach, gdzie bardzo dynamicznie wzrastały ceny mieszkań. Przerzucano więc na deweloperów nowe obowiązki w zakresie tworzenia miksu społecznego w oddawanych do użytku zasobach mieszkaniowych. W latach 80. ze względu na cięcia wydatków publicznych na poziomie federalnym, w tym przeznaczonych na mieszkania społeczne i dostępne, władze lokalne musiały stosować dostępne narzędzia pomocy mieszkaniowej bardziej intensywnie, wzrosło wtedy znaczenie obowiązków deweloperów⁴³. Typowe projekty deweloperskie dotyczyły przedmieść – tam też oddawano do użytku mieszkania dostępne, jednak wraz ze wzrostem znaczenia procesów rewitalizacji centralnych części miast, tam także zaczęły się pojawiać projekty realizujące koncepcję IH. Same projekty dotyczące rewitalizacji charakteryzowały się wyższymi kosztami i poziomem skomplikowania proceduralnego, więc nie były tak popularne.

Zalety koncepcji IH przekonywały do niej władze w kolejnych państwach – dodatkowe obowiązki dewelopera wprowadziła Kanada, niektóre państwa europejskie (Wielka Brytania, Irlandia, Francja, Włochy, Hiszpania), Nowa Zelandia, Australia i Indie⁴⁴.

W warstwie teoretycznej rozważano, kto ponosi koszty wprowadzania dodatkowych obowiązków dewelopera. Wskazywano, że to właściciel gruntu, który zbywa go pod inwestycję, ponosi koszty, ponieważ deweloper, licząc się ze stratą (w sensie sprzedaży poniżej cen rynkowych) pewnej części mieszkań, nie będzie chciał płać więcej za grunt, niż wynika to z jego kalkulacji⁴⁵.

W Stanach Zjednoczonych stosuje się system zachęt i korzyści dla dewelopera, które mają złagodzić jego straty wynikające z realizacji koncepcji IH i wyodrębnienia części inwestycji jako mieszkania dostępne. Przekonanie o konieczności stosowania bonusów i rekompensat dla deweloperów wynikało z przeświadczenia o wysokiej dolegliwości dodatkowych obowiązków – potencjalna rekompensata była przedmiotem orzeczeń sądowych⁴⁶. Do zbioru instrumentów rodzących dodatkowe korzyści dla dewelopera należą m.in.: możliwość zbudowania większej liczby jednostek mieszkalnych niż normalnie, szybsza ścieżka uzyskiwania pozwolenia na budowę, mniejsze wymagania co do liczby miejsc parkingowych, niższe standardy dotyczące nowych ulic (np. mniejsza szerokość). Dodatkowo, stosuje się zachęty finansowe, do których należą m.in.: możliwość korzystania z funduszy

43 N. Calavita, A. Mallach, *Inclusionary housing, incentives, and land value recapture*, „Land Lines” 2009, vol. 21, no. 1, s. 15–21.

44 *Ibidem*.

45 A. Mallach, *Inclusionary housing programs: policies and practices*, Rutgers University, Center for Urban Policy Research, New Brunswick 1984.

46 T. Coyle, *Inclusionary zoning: Is it helping or hurting housing*, „Land Use Forum” 1991, vol. 1, no. 1, s. 27–28; N. Calavita, A. Mallach, *Inclusionary housing*...

krajowych, lokalnych, oprocentowanie kredytów budowlanych poniżej stawek rynkowych. Wszystkie te rozwiązania powodują obniżenie kosztów budowy, dzięki temu luka dostępności, liczona jako różnica między kosztem nabycia jednostki mieszkalnej a możliwościami nabywczyymi biedniejszych gospodarstw domowych, zmniejsza się.

Nie można jednak zapominać, że zastosowanie instrumentów poprawiających sytuację dewelopera jednocześnie podwyższa koszty ponoszone przez podmiot publiczny wspólnie ze społecznością lokalną. Bez wątpienia nowe projekty deweloperskie generują nowe potrzeby w zakresie usług publicznych, chociażby związanych z transportem publicznym czy infrastrukturą społeczną. Władza lokalna musi znaleźć środki na ich sfinansowanie albo obniżyć się jakość tychże projektów; jeśli przyzna się uprawnienie do szybkiej ścieżki uzyskiwania decyzji administracyjnych, najprawdopodobniej wydłużony zostanie czas oczekiwania przez nieuprzywilejowanych.

Inny problem zgłaszany przez analityków to wpływ rozwiązań IH na lokalne rynki mieszkaniowe, w szczególności podaż i ceny w odniesieniu do mieszkań dostępnych i oferty rynkowej. Wskazuje się, że różnice w konkretnych rozwiązaniach prawnych skutkują odmiennymi efektami⁴⁷, nie bez znaczenia są uwarunkowania lokalne. Zasadniczo koncepcja IH jest postrzegana jako sposób wykorzystania wzrostu wartości gruntów na silnych rynkach mieszkaniowych⁴⁸. Badania konkretnych rynków wykazują, że koszty dla społeczności lokalnej, wyrażane w postaci zmniejszonej aktywności deweloperów mieszkaniowych i wzrostu cen mieszkań, powinny być brane pod uwagę przy projektowaniu i stosowaniu konkretnych rozwiązań⁴⁹. Uważa się, że IH powinno być częścią strategii tanich mieszkań, ale nie może być jej rdzeniem⁵⁰.

W Europie koncepcja IH jest stosowana w wielu krajach. Bez wątpienia istnieje wiele różnic w odniesieniu do rozwiązań przyjętych w Stanach Zjednoczonych i Europie, związanych nie tylko z odmiennościami systemów prawnych, ale także z inną tradycją i kulturą planistyczną. Pomiędzy państwami europejskimi także nie ma jednorodności w odniesieniu do stosowania koncepcji IH. Historycznie to Wielka Brytania

47 A. Garde, *Affordable by design? Inclusionary housing insights from Southern California*, „Journal of Planning Education and Research” 2016, vol. 36, no. 1, s. 16–31.

48 J. Schuetz, R. Meltzer, V. Been, *31 flavors of inclusionary zoning: Comparing policies from San Francisco, Washington, DC, and suburban Boston*, „Journal of the American Planning Association” 2009, vol. 75, no. 4, s. 441–456.

49 A. Bento, S. Lowe, G.J. Knaap, A. Chakraborty, *Housing market effects of inclusionary zoning*, „Cityscape” 2009, vol. 11, no. 2, s. 7–26.

50 B. Katz, M.A. Turner, K.D. Brown, M. Cunningham, N. Sawyer, *Rethinking local affordable housing strategies: lessons from 70 years of policy and practice*, The Brookings Institute, Washington, DC 2003; N. Calavita, K. Grimes, A. Mallach, *Inclusionary housing in California and New Jersey: A comparative analysis*, „Housing Policy Debate” 1997, vol. 8, no. 1, s. 109–142; V. Bassolo, C.P. Scally, *State innovations in affordable housing policy: Lessons from California and New Jersey*, „Housing Policy Debate” 2008, vol. 19, no. 4, s. 741–774.

jest państwem, w którym podmioty publiczne i deweloperzy najdłużej współpracują ze sobą przy realizacji tej koncepcji. Podstawa prawna została wprowadzona na początku lat 90. XX wieku, znajduje się w Section 106 *Town and Country Planning Act 1990* i *Planning and Compensation Act* z 1991 roku. Ze względu na proces wewnętrznego podziału Wielkiej Brytanii na Anglię, Szkocję, Walię i Irlandię Północną dalsze rozważania będą dotyczyły Anglii, aczkolwiek pozostałe części państwa także stosują rozwiązania IH. Podstawą realizacji koncepcji IH jest mechanizm akceptacji, w sensie planistycznym, propozycji deweloperskiej, która nie zostałaby zaakceptowana bez przyjęcia zobowiązania o dostarczeniu określonej puli mieszkań dostępnych – inna nazwa to *developer contribution*. Istnieją też osobne obowiązki w zakresie tworzenia dróg oraz infrastruktury. Lokalne władze planistyczne określają poziom niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a następnie na tej podstawie precyzują wymagania odnoszące się do projektów deweloperskich o określonych rozmiarach – należy przy tym uwzględnić specyfikę lokalnych uwarunkowań społecznych i gospodarczych⁵¹. Deweloper zazwyczaj dostarcza od 10 do 30% stworzonego zasobu (wielkość ta jest ustalana w drodze negocjacji między władzą lokalną a deweloperem) w ramach swojego komercyjnego projektu mieszkaniowego. Odbiorcą jest najczęściej *Housing Association*⁵², która płaci za pomocą uzyskanej subwencji; możliwa jest też opcja, że deweloper sam przekazuje grunt (za cenę niższą niż rynkowa), na którym HA buduje z udziałem środków publicznych⁵³. Deweloper może się także wywiązać z zobowiązania za pomocą wpłaty „kwoty zamiennej”.

W roku budżetowym 2017–2018 48% wszystkich mieszkań dostępnych w Anglii było wynikiem zastosowania Section 106, w kolejnym roku było to 49%⁵⁴. Badania znaczenia IH w dłuższej perspektywie wskazują, że wyniki są uzależnione od koniunktury na rynku mieszkaniowym i atrakcyjności lokalizacyjnej projektu deweloperskiego⁵⁵. System nie jest w stanie zapewnić potrzebnej liczby mieszkań dostępnych, zwłaszcza w czasie recesji⁵⁶. Realizacja koncepcji IH to istotne, ale jedno z wielu narzędzi do zwiększenia podaży mieszkań⁵⁷.

51 T. Crook, J. Henneberry, C. Whitehead, *Planning gain: Providing infrastructure and affordable housing*, John Wiley & Sons, London 2015.

52 Housing Associations w Wielkiej Brytanii to podmioty prywatne, *non-profit* zajmujące się dostarczaniem i zarządzaniem mieszkaniem społecznymi i dostępnymi; funkcjonują od XIX wieku, rozwinęły się z instytucji charytatywnych.

53 N. Morrison, G. Burgess, *Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn on the delivery of affordable housing through Section 106*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2014, vol. 29, no. 3, s. 423–438.

54 MHCLG, *Affordable Housing Statistics April 2018–March 2019*, England.

55 N. Morrison, G. Burgess, *Inclusionary housing policy*...

56 E. Mulliner, V. Maliene, *Austerity and reform to affordable housing policy*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2013, vol. 28, no. 2, s. 397–407.

57 K. Dömer, H. Drexler, J. Schultz-Granberg (eds.), *Affordable living. Housing for everyone*, Jovis, Berlin 2014; C.M. Whitehead, *Planning policies and affordable housing: England as a successful case study?*, „Housing Studies” 2007, vol. 22, no. 1, s. 25–44.

W innych państwach także wdraża się koncepcję IH. Różne są tego podstawy legislacyjne – albo akty prawne dotyczące całego państwa, które wskazują pewne generalne zasady (np. Irlandia), albo pozostawia się to na poziomie niższym (np. landy w Niemczech), przy czym podmiotem decydującym o szczegółowych rozwiązaniach jest implementująca IH jednostka terytorialna, najczęściej miasto. Można tu wskazać jako przykłady Rzym, Florencję, Monachium czy Frankfurt⁵⁸.

W Niemczech w 1994 roku Monachium stało się prekursorem wprowadzania w życie koncepcji IH, jednak aż do 2009 roku nie miało wielu naśladowców⁵⁹. Rozwiązania zaakceptowane w niemieckich miastach są określane w przyjętej lokalnie polityce (*land policy*) w odniesieniu do podziału zadań i kosztów związanych z dostarczaniem infrastruktury technicznej i społecznej oraz budową mieszkań dostępnych. Typowo, udział dewelopera powinien mieścić się w dwóch trzecich wzrostu wartości gruntu wynikającego z uregulowań planistycznych; w odniesieniu do mieszkań dostępnych to ok. 20–30% nowego zasobu⁶⁰. Miasta w ramach własnej polityki mieszkaniowej dokonują wyboru pomiędzy własnością i najmem (najem przeważa) jako formy przekazania mieszkań beneficjentom. Deweloperzy jako zachętę otrzymują tańszy grunt, czasem wsparcie finansowe, przez 15–30 lat mają obowiązek utrzymywania czynszów w mieszkaniach dostępnych na wskazanym przez miasto poziomie. Niektóre podmioty publiczne pozwalają na zastąpienie kontrybucji w konkretnym projekcie deweloperskim mieszkaniem zbudowanymi w innym miejscu lub przez innego dewelopera.

Można powiedzieć, że każde miasto stosujące koncepcję IH w Niemczech ma swój własny model, który powinien być dostosowany do lokalnych potrzeb i uwarunkowań. Należy podkreślić, że bardzo dużą rolę odgrywają subsydia publiczne. Uważa się, że wprowadzenie koncepcji IH można uznać za sukces, choć dopiero w dłuższej perspektywie będzie to potwierdzone⁶¹. Jako czynniki powodzenia w implementowaniu rozwiązań IH wymienia się: zaangażowanie strony publicznej i prywatnej w procesy przekształceń przestrzeni miejskiej, odpowiednia kultura negocjacji i dążenie do stabilności, równe traktowanie deweloperów, przejrzystość działań i dostosowanie do lokalnych uwarunkowań⁶². Nie ma wyraźnego wpływu realizacji koncepcji IH na integrację społeczną.

58 J.B. Meda, How Urban Planning Instruments Can Contribute in the Fight against Homelessness. An International Overview of Inclusionary Housing. *European Journal of Homelessness* Volume 3, 2009.

59 F. Friesecke, *Land policy models and strategies in the Federal Republic of Germany*, [w:] E. Cheperle et al. (eds.), *Challenges for governance structures in urban and regional development*, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich 2015, s. 125–137.

60 K. Dömer, H. Drexler, J. Schultz-Granberg (eds.), *Affordable living...*

61 F. Friesecke, *Land policy models...*

62 *Ibidem*.

Warto się przyjrzeć rozwiązaniom i efektom uzyskanym w Monachium, ze względu na długi okres ich praktykowania. Miasto opiera swoje relacje z deweloperami na podpisanych z nimi umowach. Monachium pobiera stałe 70% wzrostu wartości nieruchomości wynikającego z regulacji planistycznych i przeznaczają je na infrastrukturę, 30% nowo budowanych mieszkań musi mieć charakter mieszkań dostępnych lub społecznych. Rezultatem podjętych działań są korzyści, podsumowane dla okresu 1994–2015, składały się one z ponad 600 mln euro oszczędności, łącznie 1294 ha nowej zabudowy i ponad 50 tys. nowych mieszkań, z których 13 950 stanowiły mieszkania dostępne⁶³.

2.6. Polskie problemy mieszkaniowe

Bardzo trudna sytuacja polskich gmin w zakresie udzielania bezpośredniej pomocy mieszkaniowej wynika z historycznych problemów z ilością i jakością istniejących zasobów mieszkaniowych, braku reformy zasad najmu oraz niewystarczających środków finansowych przeznaczanych na pomoc mieszkaniową⁶⁴. Gminy są zobowiązane do zapewnienia mieszkań socjalnych (obecnie w formie umów najmu socjalnego) i tymczasowego zakwaterowania. W praktyce, przy braku wystarczającej liczby mieszkań, gminy nie wywiązują się ze swoich ustawowych obowiązków. Mieszkania dostępne są w zasadzie poza systemem pomocy, ponieważ mieszkania komunalne są zablokowane przez obecnych użytkowników, którzy nie zostali poddani weryfikacji (obecnie takiej weryfikacji podlegają najmy zawarte po 21 kwietnia 2019 roku), a podmioty *non-profit* dostarczające takich mieszkań – Towarzystwa Budownictwa Społecznego – mają w swoich zasobach jedynie ok. 100 tys. mieszkań.

Dane statystyczne wskazują na dużą różnicę w poziomie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych między Polską a innymi państwami UE oraz Wielką Brytanią – por. tabela 2.1.

63 City of Munich Department of Urban Planning, Work Report 17/18, 2017.

64 D. Biniasz-Celka, *Rola Towarzystwa Budownictwa Społecznego w zaspokajaniu lokalnych potrzeb mieszkaniowych*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 2(30), s. 181–201; A. Przyemeński, *Socjalny najem mieszkań jako instrument demarginalizacji mieszkaniowej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, nr 32(1), s. 13–32; Z. Rataj, *Główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce i perspektywy zmian*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2017, t. 5, nr 11, s. 86–102; M. Załęczna, K. Żelazowski, *The Spatial Diversity of the Social Housing Stock in the Voivodship Capital Cities of Poland*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2019, vol. 1, no. 340, s. 163–179.

Tabela 2.1. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w wybranych latach i państwach

	1990	2000	2010	2019
Czechy	393	425	454	465
Niemcy	brak danych	467	506	510
Polska	294	327	350	386
Węgry	371	398	441	456
Wielka Brytania	408	431	439	433

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD Housing stock and construction i Statista 2020.

Odwołanie się do aktualnych danych Eurostatu, opisujących nadmierne zagęszczenie, obrazuje problemy jakościowe polskiego mieszkalnictwa⁶⁵. Analiza danych zawartych w tabeli 2.2 pozwala na stwierdzenie, że pomimo poprawy sytuacji nadal w Polsce mamy bardzo wysoki wskaźnik przeludnienia mieszkań, najbardziej jest to widoczne wśród gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem.

Tabela 2.2. Przeludnienie mieszkań w wybranych państwach, udział procentowy gospodarstw domowych

	Przeludnienie mieszkań ogółem		Przeludnienie mieszkań wśród gospodarstw domowych zagrożonych ubóstwem*	
	2008	2019	2008	2019
Czechy	29,8	15,4	50,4	30,0
Niemcy	7,0	7,8	18,8	20,5
Polska	50,8	37,6	67,2	45,2
Węgry	48,3	20,3	65,7	26,7
Wielka Brytania (2018)	6,5	4,8	11,5	9,8

* Gospodarstwa zagrożone ubóstwem klasyfikowane są na podstawie dochodów; to gospodarstwa, w których dochód ekwiwalentny do dyspozycji na osobę wyniósł poniżej 60% krajowej mediany.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat Housing Statistics.

⁶⁵ Przeludnienie mieszkań jest definiowane opisowo jako sytuacja, w której gospodarstwo domowe nie ma minimalnej liczby pokoi, czyli co najmniej jednego pokoju dla gospodarstwa domowego, dla pary w gospodarstwie domowym, dla osoby samotnej mającej co najmniej 18 lat, dla dwóch osób tej samej płci w wieku 12–17 lat, dla dwojga dzieci poniżej 12. roku życia.

Badania zrealizowane przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych (IBRiS) dla Habitat Poland w 2018 roku wykazały, że brak mieszkania lub złe warunki mieszkaniowe to problemy ok. 40% respondentów; najczęściej w metropoliach i dużych miastach⁶⁶.

2.7. Uwarunkowania zastosowania koncepcji *Inclusionary Housing* w Polsce

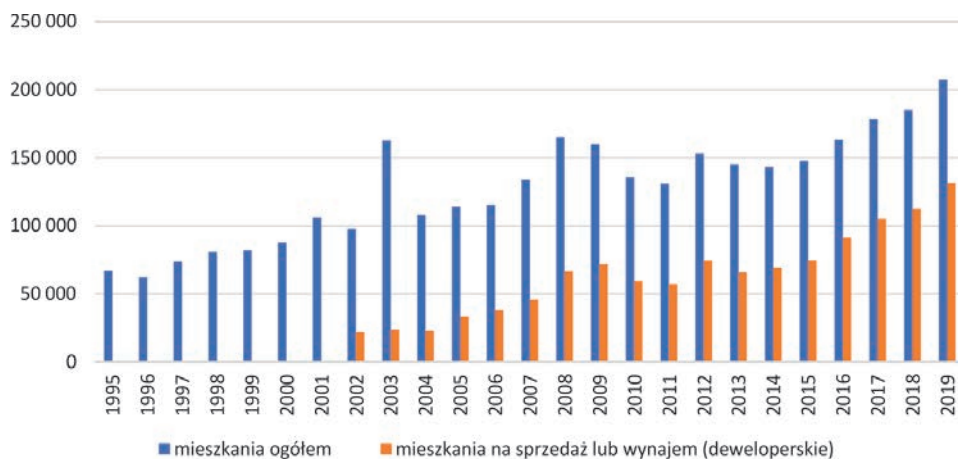
W polskim systemie prawnym istnieją narzędzia typu *Value Capturing* – są to opłata planistyczna i opłaty adiacenckie. Ta pierwsza pobierana jest na podstawie art. 36 ust.4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁷, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbył tę nieruchomość w ciągu pięciu lat, na żądanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta powinien zapłacić opłatę, w wysokości do 30% wzrostu wartości nieruchomości (stawkę określa w uchwale rada gminy). Opłaty adiacenckie pobierane są na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶⁸ (art. 98a, 107 i 144), gdy wzrasta wartość nieruchomości z powodu jej podziału, scaleń i podziałów oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej ze środków publicznych. Stawka wynosi maksymalnie 30, 50 i 50%, a o jej wysokości decyduje w uchwale rada gminy. W praktyce, o wykorzystywaniu tych instrumentów decydują samorządy lokalne, same opłaty nie są skierowane do deweloperów, a do szerokiego kręgu właścicieli nieruchomości.

Deweloperzy jako kreatorzy nowej przestrzeni mieszkalnej stali się w Polsce bardzo aktywni, w szczególności w ostatnich latach, czego wyrazem jest znaczący wzrost liczby oddawanych do użytku mieszkań (wykres 2.2). Ich udział przekroczył już 50% wszystkich oddawanych do użytku jednostek mieszkalnych. Nie ma możliwości określenia, ilu z deweloperów płaci opłaty planistyczne i adiacenckie. Powstaje pytanie, czy potencjał budowlany istniejący wśród tych uczestników rynku można byłoby wykorzystać do realizacji celów społecznych w ramach koncepcji *Inclusionary Housing*.

66 Wyniki badań opinii publicznej „Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań”, Habitat for Humanity. Poland, 2018, https://habitat.pl/wp-content/uploads/2018/04/HabitatPoland_badanie-opinii-publ_mieszkalnictwo2018.pdf (dostęp: 23.09.2020).

67 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2020, poz. 293 z późn. zm.

68 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2020, poz. 65 z późn. zm.



Wykres 2.2. Liczba oddanych do użytku mieszkań w Polsce w latach 1995–2019
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS Bank Danych Lokalnych.

W odpowiedzi na istniejące problemy mieszkaniowe w Polsce po raz kolejny przygotowano krajowy program polityki mieszkaniowej – 27 września 2016 roku przyjęto Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM)⁶⁹. Jego głównymi celami są: zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych, zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową oraz poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej. Polski rząd zakładał, że do 2030 roku liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wysokość mieszczącą się w aktualnej średniej Unii Europejskiej, czyli ok. 435 mieszkań na 1 tys. osób⁷⁰. Do 2030 roku samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy⁷¹. Do tego samego roku liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych (ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przełudnienie) powinna się obniżyć o 2 mln osób⁷².

69 Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty 27 września 2016 roku uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów.

70 Wskazuje się, że należałoby, uwzględniając konieczność wycofania części zasobów mieszkaniowych z eksploatacji, wybudować łącznie ok. 2,5 mln mieszkań.

71 W końcu 2019 roku na najem mieszkania gminnego oczekiwało 150,6 tys. gospodarstw domowych. GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2019 roku*.

72 Według danych rządowych ok. 5,3 mln mieszkań obecnie w warunkach substandardowych; należałoby poprawić standard ok. 700 tys. mieszkań oraz zmniejszyć liczbę osób przypadających na dane mieszkanie.

Wprowadzone w ostatnich latach w ramach NPM nowe instrumenty mają pomóc w rozwiązywaniu wieloletnich problemów mieszkaniowych. Pomoc ma być skierowana do pomijanej wcześniej grupy – gospodarstw domowych, które nie mogą zaspokajać własnych potrzeb mieszkaniowych poprzez nabycie własności. Zauważyć bowiem należy, że w Polsce przez dziesięciolecia stymulowano stronę popytową do uzyskiwania własności jednostek mieszkalnych. Nie dla każdego gospodarstwa domowego było to korzystne i dostępne z punktu widzenia uzyskiwanych dochodów, mobilności i aktywności zawodowej. Już w latach wcześniejszych dostrzeżono, że brak jest instrumentów pomagających gospodarstwom domowym, które nie kwalifikują się do najmu socjalnego, a ze względu na niski poziom założeń nie stać ich na nabycie własności⁷³.

Wśród wielu nowych rozwiązań znaczące dla potencjalnego wprowadzenia koncepcji *Inclusionary Housing* w Polsce są dwa – jedno już funkcjonujące i jedno projektowane: program Mieszkanie na Start i program Lokal za grunt. Ten pierwszy obowiązuje od 1 stycznia 2019 roku na mocy Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania⁷⁴ i stanowi uzupełnienie programu Mieszkanie Plus jako rządowy program dopłat do czynszu⁷⁵.

Program ten ma w założeniu dwa główne cele: społeczny i inwestycyjny. Ten pierwszy jest realizowany poprzez wsparcie gospodarstw domowych mających trudności w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, a drugi – poprzez pobudzenie aktywności podmiotów prywatnych na rynku mieszkań na wynajem⁷⁶.

Program w założeniu służy zwiększeniu dostępności najmu mieszkania dla osób w tzw. luce czynszowej⁷⁷. Ustawodawca narzuca wymóg, aby najemcą była osoba fizyczna, będąca obywatelem polskim zamieszkującym na terenie kraju (cudzoziemcy mogą stać się beneficjentami programu, jeśli posiadają prawo stałego pobytu, zezwolenie na pobyt czasowy, kartę pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”) i spełniająca kryteria dochodowe (średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego nie przekroczy: w przypadku gospodarstw jednoosobowych 100% przeciętnego wynagrodzenia, w przypadku pozostałych gospodarstw domowych

73 Można odnaleźć dowody na to we wszystkich wcześniejszych dokumentach o charakterze programowym i strategicznym dotyczących mieszkalnictwa w Polsce, jednak nie pociągało to za sobą efektywnych działań.

74 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, Dz.U. 2018, poz. 1540.

75 BGK, Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy Kapitałowej Banku Gospodarstwa Krajowego w 2019 roku, BGK 2020, s. 46.

76 www.bgk.pl/osoby-fizyczne/mieszkanie-na-start/ (dostęp: 1.09.2020)

77 W luce czynszowej znajdują się osoby, które nie mogą pozwolić sobie na zakup własnego mieszkania, ale ich zarobki są na tyle wysokie, że uniemożliwiają im zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w drodze najmu socjalnego albo komunalnego.

– 100% przeciętnego wynagrodzenia, zwiększonego o dodatkowe 40 punktów procentowych na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym). Kolejny warunek to brak własności lub współwłasności budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, brak spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny. Wskazuje się także, że w trakcie zajmowania mieszkania najemca nie powinien korzystać z innego mieszkania na zasadach najmu lub lokatorskiego prawa w spółdzielni mieszkaniowej.

Według Programu najemcy, którzy spełnią kryteria dochodowe, mogą nawet przez 15 lat korzystać z dopłaty do czynszu (samo mieszkanie może być w zasobie z dopłatami przez 20 lat). Dopłaty mogą zostać udzielone, jeżeli mieszkanie: 1) służy zaspokojeniu własnych potrzeb mieszkaniowych najemcy i pozostałych osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego; 2) jest przedmiotem pierwszego zasiedlenia w okresie 24 miesięcy od dnia zakończenia inwestycji mieszkaniowej; 3) jest położone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 4) nie jest lokalem wchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu gminy, z wyjątkiem lokalu mieszkalnego utworzonego przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, o którym mowa w Ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁷⁸.

Dopłaty mogą zostać udzielone, jeżeli w związku z inwestycją mieszkaniową została zawarta umowa między inwestorem realizującym tę inwestycję a gminą właściwą miejscowo dla tej inwestycji, określająca m.in: 1) strukturę mieszkań, wykończenie mieszkań, dostępność mieszkań i budynku dla osób niepełnosprawnych oraz sposób zagospodarowania powierzchni wspólnych w budynku; 2) warunki, których spełnienie uznaje się za potwierdzenie posiadania przez najemcę zdolności czynszowej; 3) planowaną liczbę mieszkań, z uwzględnieniem przewidywanej powierzchni użytkowej poszczególnych mieszkań; 4) planowane terminy rozpoczęcia i zakończenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań przez określenie roku i kwartału, jeżeli nabór nie został przeprowadzony przed zawarciem umowy; 5) planowany termin pierwszego zasiedlenia mieszkań przez określenie roku i kwartału.

Program Mieszkanie na Start od początku swojego funkcjonowania do 1 października 2020 roku nie był wykorzystywany w dużym zakresie, umowy z BGK w sprawie dopłat podpisało jedynie 13 gmin⁷⁹. Można domniemywać, że tak małe zainteresowanie programem Mieszkanie na Start wynika prawdopodobnie ze zbyt ostrych kryteriów jego realizacji. Osiągnięcie celu inwestycyjnego ustawy – wzmożenie aktywności budowlanej w odniesieniu do mieszkań na wynajem z zasobu

⁷⁸ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz.U. z 2019, poz. 2195 z późn. zm.

⁷⁹ www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Mieszkanie_na_start/Listy_Gmin/2020_10_01_wykaz_gmin.pdf (dostęp: 15.10.2020).

prywatnego – wymaga korzyści po stronie inwestora prywatnego. Powstaje jednak pytanie o to, jakie zachęty oferuje mu ta ustawa. Jeżeli w założeniach ustawodawcy miałby to być stabilny i długoterminowy dochód o wysokości zbliżonej do rynkowej, to realizacja postanowień ustawy nie do końca to zapewnia. Gmina, która zawarła z inwestorem umowę, przekazuje mu listę najemców wraz z wnioskami o zawarcie umowy najmu. Inwestor nie ma swobody w wyborze najemców przez następnych 20 lat, chyba że liczba najemców wskazanych przez gminę jest niższa niż liczba mieszkań (raczej nie będzie to miało miejsca), w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu mieszkania zawartej z dotychczasowym najemcą umowa najmu mieszkania z kolejnym najemcą jest zawierana przez inwestora z uwzględnieniem wcześniej określonych warunków. Korzyści dla inwestora mogłyby być związane z udzieleniem mu bonifikaty od ceny gruntu, gdyby nabywał go od gminy, ale to zależy od treści i interpretacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami⁸⁰ (art. 37 ust. 2 i 3 w powiązaniu z art. 68).

Gdyby budynki realizowane w ramach programu Mieszkanie na Start były lokalizowane wśród obiektów o charakterze mieszkaniowym rynkowym, można byłoby też mieć nadzieję na stworzenie swoistego lokalnego miksu społecznego i integrację sąsiedzką. To jednak zależałoby od lokalizacji inwestycji wynikającej z umowy między gminą a inwestorem.

Drugi instrument podobny do tych, które służą realizacji koncepcji IH, to przedstawiony w 2020 roku projekt ustawy o rozliczaniu ceny lokali w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości⁸¹. Wprowadza się w nim możliwość nabywania przez deweloperów nieruchomości gminnych z przeznaczeniem na szeroko rozumiane cele inwestycyjne z rozliczeniem w cenie tych nieruchomości ceny lokali/budynków mieszkalnych lub użytkowych przekazywanych gminie. Lokale/budynki, których cena będzie zaliczana na poczet części ceny nieruchomości, mogłyby być wykorzystywane przez gminę do realizacji jej zadań, np. jako mieszkania komunalne albo mieszkania wynajmowane osobom fizycznym przez spółki gminne lub spółki Skarbu Państwa na zasadach najmu z dośściem do własności. Inną możliwością byłoby wykorzystanie przekazanej powierzchni w celach kulturalnych, edukacyjnych, realizacji opieki zdrowotnej itp. Pozostała część obiektu byłaby wykorzystywana przez inwestora w dowolny sposób.

Najważniejsze kwestie to cena i zasady przekazywania lokali i gruntu. Zbycie nieruchomości z gminnego zasobu nieruchomości z rozliczeniem „lokal za grunt” następuje poprzez jej sprzedaż w drodze przetargu w formie przetargu pisemnego nieograniczonego. Nieruchomość powinna być objęta postanowieniami planu miejscowego, a jeśli tak nie jest, to obowiązuje wymóg wcześniejszego wydania na

80 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2020, poz. 65 z późn. zm.

81 Projekt ustawy z dnia 10 lipca 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, UD 91.

rzecz gminy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Organ właściwy ustala cenę wywoławczą nieruchomości zbywanej w przetargu w wysokości nie niższej niż wartość tej nieruchomości określona w operacie szacunkowym; jedynie w wypadku nieruchomości zabytkowych i znajdujących się na obszarze rewitalizacji cena wywoławcza może zostać obniżona do 90%.

Natomiast cena lokali lub budynków przekazywanych przez inwestora na własność gminie – w związku z nabyciem przez tego inwestora własności nieruchomości zbywanej z gminnego zasobu nieruchomości – co do zasady nie powinna przekroczyć wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych⁸², ale możliwe są niewielkie odstępstwa.

O woli przystąpienia do realizacji takiego rozwiązania rozstrzyga rada gminy, podejmując odpowiednią uchwałę. Taka uchwała o zbyciu nieruchomości za lokale wskazuje m.in.: minimalną i maksymalną liczbę oraz powierzchnię użytkową lokali lub budynków, przeznaczenie lokali lub budynków, minimalny standard lokali lub budynków, wymogi dotyczące lokalizacji lokali lub budynków, cenę 1 m² powierzchni użytkowej lokalu lub budynku – przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” – oraz termin przekazania tych lokali lub budynków, liczony od dnia przeniesienia na inwestora własności zbywanej nieruchomości.

Funkcja społeczna polegająca na stworzeniu wspólnoty mieszkańców o różnym poziomie zamożności byłaby realizowana, gdyby w jednym budynku zamieszkali właściciele gospodarstw domowych, którzy uzyskali prawa do lokali na zasadach zarówno rynkowych, jak i nierynkowych. Jednakże nie zawsze będzie to miało miejsce. Lokalizacja lokali lub budynków przeznaczonych do przekazania przez inwestora na własność gminie w ramach rozliczenia „lokal za grunt” może mieć różne warianty – te lokale lub budynki mogą się znajdować wyłącznie w inwestycji albo w inwestycji lub przedsięwzięciu innym niż inwestycja, albo też wyłącznie z przedsięwzięciem innym niż inwestycja. W skrajnej sytuacji inwestor może wybudować budynek w nieatrakcyjnej lokalizacji, np. na odległym obszarze z trudnym dojazdem, i przekazać gminie w rozliczeniu. Wszystko zależy od uchwały rady gminy, która musi ją podjąć jeszcze przed rozpoczęciem inwestycji.

Podobnie jak w przypadku wcześniej wskazanej ustawy, pojawia się pytanie, czy podmiot prywatny będzie zainteresowany udziałem w inwestycji typu „lokal za grunt”.

82 W rozumieniu art. 2 pkt 14 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, Dz.U. z 2020, poz. 551.

2.8. Wnioski końcowe

Rozwój społeczno-gospodarczy nie jest równomierny – nierówności w dostępie do podstawowych dóbr i możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb są widoczne na całym świecie, zarówno w gospodarkach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Podmioty publiczne na szczeblu krajowym i lokalnym wykorzystują różne narzędzia i instrumenty, aby wspomagać zrównoważony rozwój i zmniejszać istniejące różnice w dostępie do czynników warunkujących dobrostan człowieka. Prawo do zamieszkiwania w godnych warunkach jawi się jako podstawowe prawo człowieka, powszechnym problemem nie jest brak jednostek mieszkalnych jako taki, ale ich niska dostępność w odniesieniu do generowanych kosztów dla wielu gospodarstw domowych. Zasoby mieszkaniowe, przeznaczone do wspomagania zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, często charakteryzują się niskim standardem i lokalizacją uznawaną za bardzo niekorzystną nie tylko fizycznie, ale także kulturowo. Zaczęto wykorzystywać koncepcję *Inclusionary Housing*, aby wywołać określone skutki w sferze tworzenia nowej powierzchni mieszkaniowej, ale także budowania integracji społecznej. Jak wskazywano wcześniej, przerzucanie na deweloperów obowiązku dostarczenia zasobu mieszkaniowego, udostępnianego na zasadach nierynkowych, obarczone jest wadami i problemami – może być tylko jednym z wielu stosowanych rozwiązań w sferze dostarczania mieszkań dostępnych. Przyjęte w danych uwarunkowaniach instrumenty pomocy mieszkaniowej przede wszystkim powinny być dostosowane do potrzeb i warunków lokalnych. Rozwiązanie polskich problemów mieszkaniowych wymaga stosowania jednocześnie wielu rozwiązań, wśród nich mogłaby się znaleźć też realizacja koncepcji IH, jednak wydaje się, że istniejące i projektowane regulacje prawne obarczone są pewnymi wadami, które w praktyce nie pozwolą na ich skuteczne działanie.

Rozdział 3

Perspektywy rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej

3.1. Spółdzielnie mieszkaniowe w wybranych krajach Unii Europejskiej

Spółdzielczość mieszkaniowa na świecie zaczęła się rozwijać, podobnie jak wiele innych branż spółdzielczych, w XIX wieku, a najstarsze przykłady można znaleźć w Anglii, Szwajcarii, Niemczech i Stanach Zjednoczonych. Szybki rozwój spółdzielczości mieszkaniowej wynikał z faktu, iż jej podstawowym celem było zaspokajanie fundamentalnej potrzeby materialnej każdego człowieka, jaką są potrzeby bytowe, a te nie były odpowiednio zabezpieczane szczególnie w okresie szybkiego rozwoju miast związanego z rewolucją przemysłową. Stąd pojawiała się potrzeba zawiązywania organizacji w tej formie samopomocowej.

Ruch spółdzielczy od XIX wieku był istotnym elementem każdej gospodarki rynkowej, choć także odnalazł się w gospodarkach centralnie planowanych. Idea działalności, która ma na celu realizację potrzeb życiowych i gospodarczych swoich członków bardzo dobrze pasuje też do zaspokajania popytu na mieszkania. Nie dziwi zatem, że spółdzielnie mieszkaniowe bardzo dobrze rozwinęły się w wielu krajach o ugruntowanych systemach rynkowych, jak również postkomunistycznych. W 2009 roku, 17% wszystkich spółdzielni w Unii Europejskiej stanowiły właśnie spółdzielnie mieszkaniowe i były trzecią najliczniejszą branżą spółdzielczą po spółdzielniach pracy i rolniczych. Pod względem liczby członków były czwartą branżą, zrzeszając 8% wszystkich spółdzielców w UE¹.

1 Krajowa Rada Spółdzielcza, *Spółdzielczość w Unii Europejskiej*, <https://krs.org.pl/spoldzielczosc/ruch-spodzielczy/spodzielczo-w-unii-europejskiej> (dostęp: 23.09.2020).

Mimo że spółdzielczość mieszkaniowa istnieje w większości krajów od XIX wieku, to w ostatnich latach przeżywa swoisty renesans zainteresowania wśród polityków i naukowców. Traktuje się spółdzielnie jako jeden z nowoczesnych sposobów rozwiązywania problemów mieszkaniowych w wielu krajach, poprzez dostarczanie mieszkań na zasadach przystępnego najmu dla co najmniej średnio zarabiających. Zadanie to jest istotne w warunkach rosnących cen nieruchomości mieszkaniowych czy najmów na zasadach rynkowych, co w połączeniu z coraz głębszymi kryzysami gospodarczymi, doprowadza do sytuacji, że wielu rodzin pracujących nie stać na mieszkania, a to tylko pogłębia zjawisko tzw. ubogich pracujących. Jednocześnie spółdzielczość mieszkaniowa dzięki demokratycznym strukturom zarządzania i włączaniu w nie mieszkańców sprzyja zrównoważonemu rozwojowi przestrzennemu. Inwestycje spółdzielcze dzięki temu, że nie są nastawione na maksymalizację zysku, nie ograniczają się tylko do rozbudowy przestrzeni mieszkalnej lub komercyjnej, ale również gwarantują przestrzeń dla potrzebnych usług społecznych czy miejsc wypoczynku, zabaw dla dzieci. W rezultacie podnosi to wartość całych osiedli. Stąd proces włączania spółdzielczości mieszkaniowej do krajowej lub lokalnej polityki mieszkaniowej staje się trendem ogólnoeuropejskim².

Spółdzielczość mieszkaniowa w poszczególnych krajach różni się, niejednokrotnie znacząco, pod kątem historii, sposobu funkcjonowania, sposobu inwestowania czy docelowych grup odbiorców, a także włączenia w politykę mieszkaniową danego kraju. Dla przykładu w Danii spółdzielnie mieszkaniowe są stowarzyszeniami właścicieli mieszkań spółdzielczych, podczas gdy w Anglii mają charakter swobodnego ruchu społecznego, gdyż w zasadzie są częścią systemu mieszkalnictwa socjalnego i skupiają się na dostarczaniu przystępnych cenowo mieszkań dla osób gorzej zarabiających i tych z pilnymi potrzebami mieszkaniowymi. Pomimo różnic w statusie prawnym i formach własności między krajami, to, co zwykle charakteryzuje mieszkalnictwo spółdzielcze, można określić jako ich nakierowanie na interesariuszy lub swoistą wewnętrzną solidarność. Dlatego spółdzielnie mieszkaniowe zawsze podkreślają (a przede wszystkim praktykują) demokratyczne formy zarządzania realizowane poprzez udział w nich członków (interesariuszy), co jest cechą wspólną tych organizacji na całym świecie³.

Bardzo ważne miejsce w polityce mieszkaniowej zajmuje sektor spółdzielczy w Szwecji, gdzie dzięki mieszkańom spółdzielczym realizuje się założenia demokratycznego państwa dobrobytu. System w Szwecji działa w oparciu o samorządowe przedsiębiorstwa spółdzielcze, które są powoływane do realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej. Oferują one lokale mieszkalne na zasadach najmu. Jednak ze względu na fakt, że przedsiębiorstwa te nie są nastawione na maksymalizację

2 R. Lang, D. Roessl, *The Governance of Co-operative Housing: Current Challenges and Future Perspectives*, „International Journal of Co-operative Management” 2013, vol. 6, no. 2, s. 8.

3 D. Czischke, C. Carriou, R. Lang, *Collaborative Housing in Europe: Conceptualizing the Field*, „Housing, Theory and Society” 2020, vol. 37, no. 1, s. 3–4.

zysków, najem ten oferowany jest w przystępnych dla społeczeństwa cenach. System ten rozwija się od roku 1945, kiedy po II wojnie światowej wprowadzano w życie założenia nowej społecznej polityki mieszkaniowej w oparciu o funkcjonowanie sektora spółdzielczego, który wtedy odpowiadał tylko za 4% zasobu mieszkaniowego kraju. W kolejnych latach udział ten szybko rósł i tak: w 1980 roku było to już 13%, w 2000 roku – 15%, a w 2011 roku aż 22%⁴. Oznacza to, że ten model w przypadku Szwecji się sprawdził i dalej się rozwija.

Historia duńskich spółdzielni mieszkaniowych jest ściśle związana z rozwojem mieszkalnictwa socjalnego i państwa opiekuńczego w XX wieku. Pierwsze próby poprawy warunków mieszkaniowych robotników w miastach uprzemysłowionych miały charakter projektów filantropijnych czy towarzystw budownictwa wzajemnego. Towarzystwa budowlane, do których przystępowali stosunkowo zamożni pracownicy, były jednak likwidowane, gdy robotnicy spłacali swoje pożyczki, a ich członkowie stawali się prywatnymi właścicielami swoich domów. W 1912 roku powstały pierwsze spółdzielnie mieszkaniowe jako wolna od spekulacji, niedochodowa alternatywa dla towarzystw budowlanych. Przez lata wpasowały się one doskonale w skandynawski model państwa opiekuńczego i tak w 2007 roku ok. 20% wszystkich mieszkań w Danii należało do stowarzyszeń budownictwa społecznego typu *non-profit*, a 7% do prywatnych spółdzielni mieszkaniowych. Spółdzielnie mieszkaniowe są formą „zbiorowej własności prywatnej” pomiędzy wynajmem a mieszkalnictwem prywatnym. Najemcom przysługuje zbiorowe prawo pierwokupu, gdy właściele wystawiają wynajmowane nieruchomości na sprzedaż. Jeżeli większość najemców stworzy spółdzielnię mieszkaniową, mogą oni kupić nieruchomość po cenie rynkowej na takich samych warunkach jak każdy inny kupujący i przejąć nieruchomość jako spółdzielnia. Zakup nieruchomości jest finansowany z depozytów członków (które z kolei zabezpieczają udziały w spółdzielni) oraz ze zbiorowego kredytu hipotecznego zaciągniętego przez spółdzielnię mieszkaniową jako osobę prawną. Członkowie spłacają swój zbiorowy kredyt hipoteczny z miesięcznych opłat mieszkaniowych, które obejmują również odsetki oraz zarządzanie i utrzymanie budynku. Stanowi to rodzaj kolektywizacji własności prywatnej, ale nie jest pozbawione konsekwencji społecznych dla starych dzielnic robotniczych, w których zwykle znajdowały się osiedla, zachowując je dla osób o umiarkowanych dochodach⁵.

W Niemczech spółdzielczość mieszkaniowa miała swoje początki w XIX wieku, zresztą wtedy też na terenie zaboru niemieckiego powstawały również pierwsze tego typu organizacje na ziemiach polskich. W roku 2010 w Niemczech funkcjonowało ok. 2 tys. spółdzielni mieszkaniowych, które posiadały w swoich zasobach przeszło 2,2 mln mieszkań (ok. 10% zasobu mieszkaniowego w Niemczech),

4 J. Sørvoll, B. Bengtsson, *The Pyrrhic victory of civil society housing? Co-operative housing in Sweden and Norway*, „International Journal of Housing Policy” 2018, vol. 18, no. 1, s. 124–130.

5 M.H. Bruun, *The financialization of Danish cooperatives and the debasement of a collective housing good*, „Critique of Anthropology” 2018, 32(2), s. 140–155.

zrzeszając ok. 3 mln członków. W mieszkaniach spółdzielczych zamieszkiwało przeszło 5 mln ludzi. Spółdzielnie mieszkaniowe brały aktywny udział w odbudowie Niemiec po II wojnie światowej i wtedy też miał miejsce najszybszy rozwój zasobu spółdzielczego. W roku 2010 szacowano, że 50% zasobu spółdzielczego Niemiec Zachodnich pochodziło z lat 50. i 60. XX wieku. W przypadku Niemiec Wschodnich ten skok rozwojowy spółdzielczości mieszkaniowej nastąpił nieco później i tak 60% zasobu spółdzielczego powstało w latach 70. i 80. Niemiecka koncepcja mieszkalnictwa spółdzielczego funkcjonuje w oparciu o współwłasność, która działa na zasadach zrównoważonego rozwoju i równości międzypokoleniowej. Tym samym spółdzielnie oferowały wiele usług dodatkowych, wymykających się podejściu czysto rynkowemu – jak mieszkania wspomagane dla osób starszych czy niepełnosprawnych, spotkania sąsiedzkie, pomoc w zakupach, uroczystości członkowskie, wydarzenia specjalne, oferty mieszkaniowe dla młodych członków i rodzin itp.⁶

We Francji pierwsza spółdzielnia mieszkaniowa została założona w 1867 roku – Paryska Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa (*Société coopérative immobilière des ouvriers de Paris*). Spółdzielczość mieszkaniowa we Francji na dobre rozwinęła się na początku XX wieku wraz z przyjęciem szeregu ustaw, które m.in. utorowały drogę do pojawienia się HBM (*habitations à bon marché*), czyli niedrogich mieszkań; wprowadzono niskoprocentowane pożyczki rządowe, aby umożliwić ludziom tworzenie spółdzielni HBM, czy pożyczki dla spółdzielni o obniżonym oprocentowaniu. Pierwszy program budowy HBM został przyjęty przez parlament w 1928 roku i przed II wojną światową zbudowano już 10 tys. mieszkań spółdzielczych. Nazwa „HBM” została zmieniona w 1951 roku na HLM (*habitations à loyer modéré*), czyli mieszkania podlegające kontroli czynszu. Spółdzielnie HLM działają na trzy sposoby: budowa i sprzedaż mieszkań w systemie dojścia do własności wspieranego przez rząd, budowa i zarządzanie wynajmem mieszkań, zarządzanie stowarzyszeniami współwłaścicieli. W roku 2011 we Francji funkcjonowało 165 spółdzielni mieszkaniowych posiadających w zasobach 23 tys. mieszkań i oddających do użytku ok. 5 tys. nowych mieszkań z dostępem do własności. Oprócz tego zarządzały 38 tys. mieszkań i przeszło 1,1 tys. stowarzyszeń współwłaścicieli. We Francji ok. 60% mieszkań socjalnych budowanych każdego roku dla gospodarstw domowych o niskich dochodach było budowanych przez spółdzielnie HLM⁷. Zasób samych spółdzielni nie wyglądał jednak imponująco, ze względu na nastawienie na budowę z opcją dojścia do własności przez lokatorów.

We Włoszech spółdzielczość mieszkaniowa również miała swoje początki w XIX wieku. Od końca XIX wieku do lat 20. XX wieku powstało nawet kilka tysięcy

6 E. Kadriu, G. Wendorf, *How can German housing cooperatives contribute to reducing climate change?*, 23rd Enhr Conference 2011, s. 5, www.enhr.net/documents/2011%20France/WS11/Paper-Kadriu&Wendorf-WS11.pdf (dostęp: 23.09.2020).

7 Cooperative Housing International, *About France*, www.housinginternational.coop/co-ops/france/ (dostęp: 23.09.2020).

spółdzielni mieszkaniowych. Ten spektakularny rozwój był możliwy dzięki wsparciu przywódców politycznych, którzy postrzegali ideę spółdzielczości za zgodną z ich ideami politycznymi i światopoglądem. Wiele spółdzielni mieszkaniowych zostało następnie zniszczonych podczas wojen światowych, a dodatkowo reżim faszystowski położył kres samopomocowym demokratycznie zarządzanym spółdzielniom. Zmiana nastąpiła w 1947 r., gdy przyjęto ogólną ustawę o spółdzielniach. Prawo to przyczyniło się do sukcesów ruchu spółdzielczego we Włoszech, w tym spółdzielni mieszkaniowych, ponieważ wprowadziło koncepcję niepodzielnych rezerw. Koncepcja ta pozwalała spółdzielniom przenosić całość swoich nadwyżek do rezerw. Te były natomiast całkowicie zwolnione z podatku dochodowego od osób prawnych, dzięki czemu stanowiły główne źródło kapitału, co przełożyło się na rozwój tego sektora. Jednak spółdzielnie mieszkaniowe najsilniej rozwijały się w latach 90. XX wieku, a dobra koniunktura trwała do połowy 2007 roku. Wówczas w budownictwie nastąpiło spowolnienie, które zakończyło okres boomu na rynku mieszkaniowym. W roku 2011 we Włoszech funkcjonowało 4364 spółdzielnie mieszkaniowe, które dysponowały ok. 672 tys. mieszkań i zrzeszały przeszło 437 tys. członków⁸.

W Estonii spółdzielczość mieszkaniowa jest prawdopodobnie najbardziej rozpowszechniona spośród wszystkich krajów Unii Europejskiej, gdyż w tej formie zorganizowane jest blisko 60% zasobu mieszkaniowego kraju. Wynika to z historii, gdyż po upadku Związku Radzieckiego i odzyskaniu niepodległości poprzez spółdzielczość mieszkaniową sprywatyzowano publiczny zasób mieszkaniowy. Prywatyzacja mieszkaniowa przebiegała w trzech etapach: 1) prywatyzacja mieszkań, 2) zakładanie spółdzielni mieszkaniowych lub stowarzyszeń mieszkaniowych oraz 3) rejestracja w nich nieruchomości mieszkaniowych. Prywatyzacja mieszkań odbywała się poprzez system bonów wręczanych lokatorom. Wartość bonu zależała od liczby lat pracy w okresie sowieckim. W ciągu niespełna trzech lat, do połowy 1993 roku, powstało ponad 3 tys. spółdzielni mieszkaniowych lub stowarzyszeń mieszkaniowych. W Estonii, w przeciwieństwie do innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które musiały się zmierzyć z problemem masowej prywatyzacji zasobu mieszkaniowego, zakładanie spółdzielni lub stowarzyszeń mieszkaniowych stało się obowiązkowe dla zarządzania budynkami i przestrzenią wspólną. Było to często sporym wyzwaniem, gdyż ludzie bez tradycji demokratycznej i pochodzący z różnych środowisk musieli współpracować i uczyć się budowania, zarządzania ludźmi i organizacją. W 1996 roku został założony Estoński Związek Spółdzielczych Spółdzielni Mieszkaniowych, który miał na celu wspieranie nowych spółdzielni mieszkaniowych oraz pomaganie nowo wybranym zarządom⁹.

8 Cooperative Housing International, *About Italy*, www.housinginternational.coop/co-ops/italy/ (dostęp: 24.09.2020).

9 The Estonian Union of Co-operative Housing Associations, *Housing Cooperatives in Estonia*, <https://ekyl.ee/en/organisation/housing-cooperatives-in-estonia/> (dostęp: 17.10.2020).

Na Węgrzech spółdzielczość mieszkaniowa ma bardzo podobną historię do polskiej, czyli rozwijała się do II wojny światowej, a następnie przez kilkanaście lat trwał regres z przyczyn politycznych. W latach 60. XX wieku zaczęła się ponownie rozwijać po tym, jak władze komunistyczne próbowały za pomocą spółdzielczości rozwiązać problemy z dostępnością mieszkań. W roku 2011 na Węgrzech działało 1269 spółdzielni mieszkaniowych, których zasób mieszkaniowy wynosił ok. 300 tys. lokali. Większość znajduje się w budynkach z wielkiej płyty, wybudowanych w latach 1965–1985. Mieszkania w spółdzielniach były własnością członków spółdzielni. Organizacje pozostawały wyłącznie właścicielem gruntów, na których usytuowano budynki mieszkalne, oraz pomieszczeń, umeblowania i wyposażenia części wspólnych w tych budynkach. Podobnie jak w Polsce, działalność spółdzielni mieszkaniowych na Węgrzech ostatnio ograniczała się właściwie do administrowania nieruchomościami, czyli utrzymania i renowacji części wspólnych budynków należących do spółdzielni¹⁰.

Z przytoczonych przykładów można wysunąć wniosek, iż spółdzielczość mieszkaniowa w XXI wieku może się rozwijać pod warunkiem, że została wpisana w rządowe programy budownictwa mieszkaniowego dla osób gorzej zarabiających, których nie stać na zakup własnego mieszkania (przykłady Szwecji, Danii czy Włoch). Bez takiego wsparcia ta forma budownictwa mieszkaniowego skazana jest właściwie na stagnację, polegającą na administrowaniu posiadanym zasobem, o czym świadczą przypadki Polski czy Węgier. Mimo wszystko, mając na uwadze przykłady różnych krajów, spółdzielczość mieszkaniowa jawi się jako możliwe rozwiązanie kryzysu mieszkaniowego w wielu krajach i miastach, szczególnie dla osób o średnich i niskich dochodach.

3.2. Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce na przestrzeni lat – rys historyczny

Pierwszymi spółdzielniami mieszkaniowymi na ziemiach polskich były zawiązane w 1890 roku Towarzystwo Pomoc – Spółka Budowlana w Poznaniu oraz Bydgoska Spółdzielnia Mieszkaniowa, która jest zarazem najstarszą funkcjonującą do dnia dzisiejszego tego typu organizacją w Polsce. Jeszcze w czasie zaborów zaczęły powstawać kolejne spółdzielnie mieszkaniowe w innych miastach, jak Toruń, Kraków, Gniezno, Leszno czy Inowrocław. Jednak początkowy system oddawania domów na własność nie rozwiązywał problemu dostępności do mieszkań dla słabo zarabiającej ludności robotniczej¹¹.

10 Cooperative Housing International, *About Hungary*, www.housinginternational.coop/co-ops/hungary/ (dostęp: 23.09.2020).

11 <https://spoldzielniemieszkaniowe.org/historia/#> (dostęp: 7.09.2020).

Aby rozwiązać problem dostępności mieszkań dla osób w gorszej sytuacji materialnej, zaczęły w Polsce powstawać spółdzielnie lokatorskie, obok wcześniej istniejących własnościowych. Ten podział funkcjonował przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego, a ich lokale różniły się oferowanym standardem (np. metrażem czy infrastrukturą). W październiku 1920 roku została uchwalona ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych określająca obowiązki oraz zasady funkcjonowania spółdzielni, które to wytyczne w wielu kwestiach pozostały właściwie niezmiennie do dnia dzisiejszego. Polityka mieszkaniowa funkcjonująca w oparciu o dobrze rozwinięty sektor spółdzielczy w nowo odrodzonej Rzeczypospolitej była popierana przez ówczesnie rządzących, którzy oprócz prawodawstwa przygotowali również wsparcie finansowe dla tego typu inicjatyw za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego, a następnie poprzez Towarzystwo Osiedli Robotniczym znaczącej roli w polityce mieszkaniowej. W przededniu II wojny światowej mimo to spółdzielnie mieszkaniowe nie odegrały w okresie międzywojny wojny światowej zrzeszały raptem ok. 10 tys. członków, a dostarczyły (łącznie z własnościowymi) jedynie nieco ponad 16 tys. mieszkań, co stanowiło zaledwie 0,2% zasobu mieszkaniowego w Polsce¹².

Najtrudniejszym okresem dla spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce były pierwsze lata po zakończeniu II wojny światowej. W tamtym okresie liczba spółdzielni mieszkaniowych spadła z ok. 250 aktywnych do jedynie 73 organizacji. Pozbawiono spółdzielni wielu praw, m.in. do zarządzania mieszkaniem spółdzielczymi. Ponadto nie mogły zaciągać kredytów czy kupować materiałów budowlanych w hurtowych cenach¹³. Zmiana podejścia następowała od 1956 roku – powstał Spółdzielczy Fundusz Budowlany, Społeczne Przedsiębiorstwo Budowlane oraz Bank Spółdzielczy. Przede wszystkim jednak zmianie uległa polityka państwa w stosunku do spółdzielni mieszkaniowych. Wprowadzono zasady budowy, normy powierzchni mieszkań oraz wiele innych rozwiązań, które pomogły w funkcjonowaniu spółdzielni, co doprowadziło do ich rozwoju i zawiązania się wielu nowych. Oczywiście ta zmiana w podejściu do spółdzielczości była podyktowana rosnącym niezadowoleniem społecznym, związanym z niemożnością zabezpieczenia przez państwo potrzeb mieszkaniowych Polaków. Dodatkowo nakładała się na to szybka odbudowa populacji po II wojnie światowej. Po wspomnianej wyżej zmianie polityki mieszkaniowej jeszcze w latach 60. XX wieku liczba spółdzielni mieszkaniowych przekroczyła 1000, a liczba tych przedsiębiorstw i zrzeszonych w nich ludzi rosła dalej dynamicznie w kolejnych latach¹⁴.

12 M. Cesarski, *Dorobek materialny spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce (1956–2010)*, „Domy Spółdzielcze” 2010, nr 11, s. 4–5 (zakres 4–7).

13 <https://spoldzielniemieszkaniowe.pl/historia-i-funkcjonowanie-spoldzielni-mieszkaniowych-w-polsce/> (dostęp: 9.09.2020).

14 J. Kujawa, *Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne na przykładzie największych miast województwa bydgoskiego w latach 1956–1970*, cz. 1, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2015, t. 7, s. 115–122 (zakres: 114–141).

Bardzo ważnym elementem rozwojowym spółdzielczości mieszkaniowej było doprowadzenie do umasowienia członkostwa, uruchomienie programu oszczędnościowego budownictwa mieszkaniowego oraz określenie zasad przydziału mieszkań. Lata 70. przyniosły zmniejszenie zobowiązań do oddawania 2–5% efektów budownictwa spółdzielni na rzecz państwa, co poprawiło ich efektywność ekonomiczną. Wtedy też notowano w Polsce historyczne rekordy liczby mieszkań oddawanych do użytkowania (rok 1978 – 283,6 tys. mieszkań). W 1982 roku uchwalono ustawę Prawo spółdzielcze (Dz.U. 1982, nr 30, poz. 210), która m.in. dała możliwość tworzenia małych spółdzielni mieszkaniowych, w założeniach mających budować mieszkania skuteczniej i szybciej, z udziałem członków spółdzielni. Tamte lata to również obniżenie się standardu oddawanych mieszkań. Kryzys ekonomiczny końca lat 80. w połączeniu z hiperinflacją wstrzymał wiele inwestycji spółdzielczych. W kolejnych latach odejście państwa od pomocy w finansowaniu inwestycji doprowadziło ostatecznie do komercjalizacji spółdzielczych efektów budownictwa mieszkaniowego. Od roku 1992 mieszkania mogły być budowane tylko ze środków własnych członków spółdzielni, co było rezultatem zmiany finansowania spółdzielczości mieszkaniowej. Spółdzielnie przestały być kredytobiorcami, a stały się nimi osoby fizyczne nabywające mieszkania spółdzielcze¹⁵.

Z biegiem lat działalność inwestycyjna spółdzielni mieszkaniowych zaczęła tracić na znaczeniu. Jeszcze w 1992 roku spółdzielnie mieszkaniowe oddały do użytku ok. 84 tys. lokali, jednak z każdym kolejnym rokiem ta liczba spadała. Regres ten był efektem zawieszenia finansowania budownictwa spółdzielczego ze środków publicznych oraz znacznego wzrostu oprocentowania kredytów budowlanych. W latach 1995–2001 budownictwo spółdzielcze było jeszcze na dość stabilnym poziomie (25–30 tys. oddanych do użytku mieszkań rocznie), na co wpływ miały ponowne objęcie inwestycji spółdzielczych wsparciem publicznym za pośrednictwem Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM) oraz bezpośrednie dotowanie spółdzielni (1,5 mld zł w latach 1995–1998). Dzięki temu jeszcze na przełomie wieków spółdzielnie mieszkaniowe były wiodącym inwestorem w zakresie budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Po raz pierwszy deweloperzy komercyjni oddali do użytku więcej mieszkań niż spółdzielnie dopiero w 2001 roku. Deweloperzy lepiej dopasowali się do panujących trendów i oferowali mieszkania z odrębnym prawem własności, a takimi inwestycjami rzadko chciały się zajmować spółdzielnie mieszkaniowe. Ich trudną sytuację pogłębiał chaos prawny, np. związany z uniemożliwieniem ustanawiania spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, czy przepisy nakazujące budowę dla swoich członków tylko na zasadach *non-profit*. Ostateczny kryzys inwestycyjny spółdzielni mieszkaniowych nastąpił wraz z likwidacją KFM w 2009 roku.

15 I. Foryś, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce po transformacji gospodarczej*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2017, nr 50(1), s. 34 (zakres: 31–41).

Podejmowane w kolejnych latach próby ponownego uruchomienia programów wsparcia budownictwa społecznego nie przekładały się na podniesienie się zdolności inwestycyjnych sektora spółdzielczego¹⁶.

3.3. Ramy prawne funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych w Polsce

Spółdzielnie mieszkaniowe w Polsce funkcjonują przede wszystkim na podstawie przepisów Ustawy z dnia 15 grudnia 2001 roku o spółdzielniach mieszkaniowych¹⁷, a w kwestiach przez ten akt prawny nieuregulowanych Ustawy z dnia 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze¹⁸. Zgodnie z tą drugą mianem „spółdzielni” określa się dobrowolne zrzeszenie nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą¹⁹.

Mimo przemian gospodarczych i ustrojowych przepisy prawa spółdzielczego z 1982 roku nie zostały zasadniczo zmienione. Ruch spółdzielczy jest zorganizowany w formie centralnych związków i Krajowej Rady Spółdzielczej, które są samorządными organizacjami spółdzielczymi. W zakresie spółdzielczości mieszkaniowej wprowadzono jeden rodzaj spółdzielni, które mogą zarówno przydziać członkom mieszkania lokatorskie (spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego), jak również własnościowe oraz budować domy jednorodzinne i lokale w domach wielolokalowych, których własność przenoszona była na członków po zakończeniu budowy. Zniesiono zakaz przynależności do więcej niż jednej spółdzielni mieszkaniowej i umożliwiono obojgu małżonkom członkostwo. Wprowadzono też przymusową własność majątkową małżeńską spółdzielczego prawa do lokalu przydzielonego w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodziny w czasie trwania małżeństwa. Zmiany, które wprowadzono w kolejnych latach, miały raczej charakter porządkujący i dostosowujący do nowych realiów społeczno-gospodarczych. W tym czasie wprowadzono m.in.:

- możliwość zakładania ksiąg wieczystych dla ograniczonych praw rzeczowych do lokali spółdzielczych oraz możliwość obciążania tych praw hipoteką;

16 A. Prajsnar, *Dlaczego spółdzielnie przestały budować lokale?*, 2015, <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/dlaczego-spoldzielnie-przestaly-budowac-lokale/3812/> (dostęp: 15.09.2020).

17 Ustawa z dnia 15 grudnia 2001 roku o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. 2001, nr 4, poz. 27 z późn. zm.

18 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. 1982, nr 30, poz. 210 z późn. zm.

19 Art. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. 1982, nr 30, poz. 210 z późn. zm.

- możliwość posiadania przez jedną osobę lub małżonków ograniczonych praw rzeczowych do kilku lokali spółdzielczych;
- możliwość wynajmowania lokali mieszkalnych przez spółdzielnię, w tym na rzecz osób prawnych;
- rozszerzenie praw członków, którym przysługiwały spółdzielcze prawa do lokali użytkowych²⁰.

Formalnie celem spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i innych potrzeb członków oraz ich rodzin przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu. Spółdzielnia ma także obowiązek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi jej mienie lub nabyte na podstawie ustawy mienie jej członków. Zarazem organizacja ta nie może odnosić korzyści majątkowych kosztem swoich członków. Przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowych jest przede wszystkim:

- budowanie lub nabywanie budynków w celu ustanowienia na rzecz członków spółdzielczych lokatorskich praw do znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych;
- budowanie lub nabywanie budynków w celu ustanowienia na rzecz członków odrębnej własności znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu, a także ułamkowego udziału we współwłasności w garażach wielostanowiskowych;
- budowanie lub nabywanie domów jednorodzinnych w celu przeniesienia na rzecz członków własności tych domów;
- udzielanie pomocy członkom w budowie przez nich budynków mieszkalnych lub domów jednorodzinnych;
- budowanie lub nabywanie budynków w celu wynajmowania lub sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu²¹.

Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych bardzo dużo mówi o celach tych organizacji związanych z budownictwem, jednak w praktyce działalność większości spółdzielni w ostatnich latach ograniczała się właściwie do zarządzania posiadanym zasobem nieruchomości. Ustawa ta uregulowała także wiele innych aspektów funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych w Polsce, jak:

- prawa członków spółdzielni,
- spółdzielcze lokatorskie prawa do lokalu mieszkalnego,
- spółdzielcze własnościowe prawa do lokali,

20 T. Skotarczak, M. Śpiewak-Szyjka, *Spółdzielnie mieszkaniowe w nowym otoczeniu społeczno-gospodarczym*, [w:] T. Skotarczak (red.), *Spółdzielnie mieszkaniowe. Dylematy funkcjonowania i rozwoju*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 14–15, *Ekonomia*.

21 Art. 1 Ustawy z dnia 15 grudnia 2001 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. 2001, nr 4, poz. 27 z późn. zm.

- kwestie ustanawiania prawa odrębnej własności lokalu z zasobu spółdzielni,
- odpowiedzialność karna zarządzających spółdzielnią.

Poza ogólnymi przepisami prawa spółdzielnie mieszkaniowe działają na podstawie przyjętych i zarejestrowanych statutów, które powinny określać:

- oznaczenie nazwy z dodatkiem terminu „spółdzielnia” lub „spółdzielczy” i podaniem jej siedziby;
- przedmiot działalności spółdzielni oraz czas trwania, o ile założono ją na czas określony;
- prawa i obowiązki członków;
- zasady zwoływania walnych zgromadzeń, obradowania na nich i podejmowania uchwał;
- zasady i tryb wyboru oraz odwoływania członków organów spółdzielni;
- zasady podziału nadwyżki bilansowej (dochodu ogólnego) oraz pokrywania strat spółdzielni;
- inne postanowienia specyficzne dla danej spółdzielni;
- postanowienia, których wprowadzenia wymagają przepisy ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, jak:
 - zawierania umów w sprawie budowy lokali;
 - zawierania z członkami, którym przysługują spółdzielcze prawa do lokali, umów o przeniesienie własności lokali;
 - wnoszenia, ustalania i waloryzacji wkładu mieszkaniowego i budowlanego;
 - rozliczeń z tytułu dodatkowego wyposażenia lokalu;
 - uprawnień członka spółdzielni do zamiany lokalu²².

Spółdzielnie mieszkaniowe mają prawo przenosić odrębną własność lokali czy to na wniosek posiadacza prawa do lokalu, czy po prostu działając na zasadzie dewelopera. Jednak spółdzielnie mieszkaniowe zdecydowanie częściej korzystały z możliwości ustanawiania spółdzielczych lokatorskich lub spółdzielczych własnościowych praw do lokali. Można powiedzieć, że były to preferowane przez spółdzielnie relacje z lokatorami, gdyż nie podważały sensu dalszego istnienia tych organizacji jako zarządców nieruchomości (osiedli).

Spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego polega na zawarciu przez członka spółdzielni samodzielnie lub wraz ze współmałżonkiem umowy ze spółdzielnią mieszkaniową, w której to umowie zobowiązuje się ona oddać do używania lokal mieszkalny. Lokator natomiast zobowiązuje się wnieść wkład mieszkaniowy oraz uiszczać opłaty określone w ustawie i w statucie spółdzielni. Prawo to podlega ochronie, podobnej do ochrony własności. Spółdzielnia nie może zbyć takiego mieszkania osobie, której nie przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu. Prawo to może wygasnąć właściwie tylko w przypadku niewywiązywania się przez lokatora z umowy, po wyroku sądowym, jego śmierci

22 D. Wociór, *Działalność spółdzielni mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 15.

lub ustanowieniu prawa własności²³. Generalnie co do idei jest to umowa zbliżona do umowy najmu.

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest ograniczonym prawem rzeczowym, które jest zbywalne, podlega dziedziczeniu i egzekucji. Przedmiotem tego prawa może być nie tylko lokal mieszkalny, ale także lokal użytkowy, garaż, czy lokal o innym przeznaczeniu. Warunkiem ustanowienia tego prawa jest wniesienie wymaganego wkładu budowlanego, czyli pokrycie kosztów wybudowania lokalu. Poza tym posiadacz tego prawa zobowiązuje się uiszczać opłaty wymienione w ustawie i statucie spółdzielni, a w zamian otrzymuje prawo używania lokalu. Może być ustanowione tylko w budynku stanowiącym własność lub współwłasność spółdzielni mieszkaniowej²⁴. Z chwilą nabycia tego prawa nabywca staje się automatycznie członkiem spółdzielni²⁵.

Podsumować można, że od strony formalnoprawnej spółdzielnie mieszkaniowe były przygotowane do szerokiego prowadzenia swojej działalności, łącznie z działalnością deweloperską. O tym, że ograniczały się głównie do zarządzania nieruchomościami, decydowały inne względy, co będzie przedmiotem analiz w kolejnych podrozdziałach. Należy wręcz podkreślić, że zmiany w przepisach ułatwiające wydzielanie odrębnej własności lokali i sprzyjające tym samym powstawaniu wspólnot mieszkaniowych można odbierać wręcz jako zachętę dla spółdzielni mieszkaniowych do rozwoju. Działalność spółdzielni powinna opierać się na podnoszeniu jakości administrowania mieniem, aby zniechęcać spółdzielców do wydzielania swoich nieruchomości ze spółdzielni. Jednocześnie groźba wydzielania się kolejnych wspólnot powinna działać motywująco w zakresie podejmowania inwestycji mieszkaniowych, aby rozwijać w ten sposób zasób spółdzielni. Praktyka pokazała jednak, że ten mechanizm w ten sposób nie funkcjonował.

3.4. Stan spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce

W 2020 roku poziom rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce można oceniać wysoko (w porównaniu do wielu innych krajów), gdyż w dalszym ciągu bardzo duża część zasobu mieszkaniowego w miastach była zorganizowana właśnie w formie spółdzielczej. Stan ten to efekt rozwoju mieszkalnictwa w Polsce w latach 60. i 70. XX wieku, kiedy ten typ budownictwa przechodził największy

23 E. Bończak-Kucharczyk, *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Aspekty prawne i organizacyjne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 432–436.

24 H. Cioch, *Prawo spółdzielcze*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 151.

25 Art. 1 Ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – oraz ustawy – Prawo spółdzielcze, Dz.U. 2017, poz. 1596.

rozkwit. We wrześniu 2020 roku według danych Krajowego Rejestru Sądowego w Polsce było zarejestrowanych 4010 spółdzielni mieszkaniowych. Należy podkreślić, że w ostatnich 30 latach spółdzielnie mieszkaniowe w Polsce ulegały też różnego typu przeobrażeniom. Można spotkać przypadki łączenia się spółdzielni, najczęściej w sytuacji, gdy na terenie małego miasta występowało kilka tego typu podmiotów, a chciano stworzyć podmiot silniejszy ekonomicznie, redukując przy okazji część kosztów administracji. Znane są również przypadki podziałów spółdzielni, najczęściej w sytuacjach, gdy występowały duże spółdzielnie zarządzające kilkoma osiedlami, często rozrzuconymi na obszarze większych miast. Wtedy wydzielaly się mniejsze spółdzielnie mające na celu skuteczniejsze zarządzanie tylko jednym osiedlem. W tabeli 3.1 przedstawiono dane dotyczące liczby spółdzielni w podziale na poszczególne województwa.

Tabela 3.1. Spółdzielnie mieszkaniowe zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym według województw²⁶

Województwo	Liczba zarejestrowanych spółdzielni mieszkaniowych (stan na 21.09.2020)	Liczba spółdzielni na 100 tys. mieszkańców (liczba ludności stan na 31.12.2019)
dolnośląskie	397	13,69
kujawsko-pomorskie	244	11,77
lubelskie	290	13,76
lubuskie	117	11,57
łódzkie	193	7,86
małopolskie	227	6,66
mazowieckie	704	12,98
opolskie	96	9,77
podkarpackie	151	7,10
podlaskie	89	7,55
pomorskie	270	11,52
śląskie	259	5,73
świętokrzyskie	62	4,99
warmińsko-mazurskie	226	15,89
wielkopolskie	312	8,92
zachodniopomorskie	370	21,81

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRS i GUS Bank Danych Lokalnych.

26 Przedstawione dane mogą być nieco zaburzone przez w fakt, że w tym zestawie występują również spółdzielnie mieszkaniowe w likwidacji lub upadłości likwidacyjnej – choć są to pojedyncze przypadki, niemożliwe do wyszukania za pomocą wyszukiwarki Krajowego Rejestru Sądowego.

Generalnie spółdzielczość mieszkaniowa była bardzo rozpowszechniona w Polsce, niezależnie od województwa, gdyż na każde 100 tys. mieszkańców przypadało co najmniej po kilka, a często nawet kilkanaście spółdzielni mieszkaniowych (w zachodniopomorskim prawie 22). Należy tu jednak mieć na uwadze, że często w obrębie pojedynczej spółdzielni mieszkaniowej może zamieszkiwać kilka lub nawet kilkanaście tysięcy osób. Zatem, na podstawie tylko powyższych danych, trudno wyciągać daleko idące wnioski. W tym celu należy przeanalizować kolejne wskaźniki świadczące o poziomie rozwoju spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce. Tabela 3.2 przedstawia dane dotyczące zmian wielkości zasobu mieszkaniowego według form własności od 2005 roku.

Tabela 3.2. Liczba mieszkań w Polsce według formy własności zasobu mieszkaniowego w latach 2005–2018

Forma własności zasobu	Liczba mieszkań w zasobie mieszkaniowym w roku			
	2005	2009	2015	2018
spółdzielni mieszkaniowych	3 429 255	2 583 253	2 185 387	2 029 925
gminne (komunalne)	1 248 779	1 062 780	886 667	840 373
zakładów pracy	373 191	132 486	86 837	69 085
osób fizycznych	7 536 199	9 360 473	10 804 106	11 528 812
Skarbu Państwa	brak danych	57 431	29 908	28 878
towarzystw budownictwa społecznego (TBS)	62 396	79 291	96 850	102 272
w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi	brak danych	2 662 009	3 282 522	3 468 138
osób fizycznych w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi	brak danych	1 986 800	2 727 779	2 966 540
innych podmiotów	126 320	26 735	29 697	15 767

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS Bank Danych Lokalnych.

Do zasobów spółdzielni mieszkaniowych wskazanych w tabeli 3.2 zalicza się tylko mieszkania objęte spółdzielczym własnościowym lub lokatorskim prawem do lokalu mieszkalnego, zatem nie zaliczane są mieszkania z wyodrębnionym prawem własności, choćby znajdowały się na terenie nieruchomości zarządzanych przez spółdzielnie. Dane te jednak jasno wskazują, że zasoby spółdzielcze zmniejszają się z każdym rokiem, choć ciągle stanowią znaczną część zasobu mieszkaniowego w Polsce. Należy podkreślić, że dopiero w roku 2009 zasoby wspólnot

mieszkaniowych liczebnie przewyższyły spółdzielnie mieszkaniowe. Najpopularniejszą formą własności mieszkań w Polsce jest jednak prawo odrębnej własności, na co składają się domy jednorodzinne, ale też mieszkania z wyodrębnioną własnością w spółdzielniach czy wspólnotach mieszkaniowych.

Warto jednak wrócić do rozważań związanych z zaspokajaniem przez spółdzielnie mieszkaniowe zapotrzebowania na lokale mieszkalne w Polsce. Tabela 3.3 przedstawia dane dotyczące liczby mieszkań w spółdzielniach mieszkaniowych w poszczególnych regionach. Aby dane te stanowiły lepszą podstawę do porównań, została również wyliczona średnia liczba mieszkań w zasobie pojedynczej spółdzielni mieszkaniowej oraz liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców danego województwa.

Tabela 3.3. Mieszkania w zasobach spółdzielni mieszkaniowych w 2018 roku według województw

Województwo	Mieszkania w zasobach spółdzielni mieszkaniowych w 2018 roku		
	liczba mieszkań ogółem	średnia liczba mieszkań w spółdzielni mieszkaniowej	liczba mieszkań na 1000 mieszkańców
POLSKA	2 029 925	506,2	52,8
dolnośląskie	147 330	371,1	50,8
kujawsko-pomorskie	110 315	452,1	53,1
lubelskie	88 814	306,3	41,9
lubuskie	44 395	379,4	43,8
łódzkie	173 413	898,5	70,3
małopolskie	114 431	504,1	33,7
mazowieckie	364 103	517,2	67,4
opolskie	38 006	395,9	38,5
podkarpackie	78 984	523,1	37,1
podlaskie	76 116	855,2	64,4
pomorskie	98 487	364,8	42,2
śląskie	306 623	1183,9	67,6
świętokrzyskie	57 051	920,2	46,0
warmińsko-mazurskie	64 255	284,3	45,0
wielkopolskie	169 101	542,0	48,4
zachodniopomorskie	98 501	266,2	57,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRS i GUS Bank Danych Lokalnych.

Analizując dane z tabeli 3.3, warto odnieść się również do tabeli 3.1, gdyż można tu zaobserwować, że w województwach, w których liczba spółdzielni mieszkaniowych na 100 tys. mieszkańców była mniejsza, spółdzielnie po prostu były większe i posiadały zdecydowanie większy zasób lokali mieszkalnych. W województwie śląskim spółdzielnie mieszkaniowe posiadały zasób mieszkaniowy składający się przeciętnie z blisko 1184 lokali. Dość duże spółdzielnie występowały również w województwach świętokrzyskim, łódzkim i podlaskim. Należy dodać, że spółdzielnie mieszkaniowe były szczególnie rozwiniętym elementem polityki mieszkaniowej w regionie łódzkim, śląskim, mazowieckim i podlaskim, gdyż posiadały do zaofiarowania ponad 64 mieszkania na 1 tys. mieszkańców.

Kolejnym istotnym elementem opisującym stan spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce jest powierzchnia użytkowa mieszkań będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych. Warto sprawdzić, jaka powierzchnia użytkowa przypadała na jedną spółdzielnię oraz jaka była średnia powierzchnia użytkowa mieszkania spółdzielczego (spółdzielcze lokatorskie lub własnościowe prawa do lokalu mieszkalnego). Dane na ten temat zaprezentowano w tabeli 3.4.

Tabela 3.4. Powierzchnia użytkowa mieszkań w zasobach spółdzielni mieszkaniowych w 2018 roku według województw

Województwo	Powierzchnia użytkowa mieszkań w zasobach spółdzielni mieszkaniowych w 2018 roku w 1 m ²		
	ogółem	na spółdzielnię mieszkaniową	średnia powierzchnia użytkowa mieszkania
POLSKA	100 085 327	24 959	49,3
dolnośląskie	7 347 438	18 507	49,9
kujawsko-pomorskie	5 339 513	21 883	48,4
lubelskie	4 525 364	15 605	51,0
lubuskie	2 204 875	18 845	49,7
łódzkie	8 261 337	42 805	47,6
małopolskie	5 413 157	23 847	47,3
mazowieckie	18 111 910	25 727	49,7
opolskie	1 872 806	19 508	49,3
podkarpackie	3 950 782	26 164	50,0
podlaskie	3 780 249	42 475	49,7
pomorskie	4 716 484	17 468	47,9
śląskie	15 188 895	58 644	49,5
świętokrzyskie	2 796 224	45 100	49,0
warmińsko-mazurskie	3 156 391	13 966	49,1
wielkopolskie	8 445 294	27 068	49,9
zachodniopomorskie	4 974 608	13 445	50,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KRS i GUS Bank Danych Lokalnych.

Dane przedstawione w tabeli 3.4 ujawniają jedną istotną cechę spółdzielczego zasobu mieszkaniowego, czyli bardzo podobny średni metraż lokalu bez względu na region – ok. 50 m². Oznacza to, że powierzchnia użytkowa przypadająca na jedną spółdzielnię była po prostu pochodną średniej liczby mieszkań spółdzielczych, a powierzchnia użytkowa ogółem wynikała wprost z liczby mieszkań ogółem. Warto jednak podkreślić, że spółdzielnie mieszkaniowe oferowały bardzo zbliżony standard mieszkań w całym kraju.

Istotnym elementem rozwoju spółdzielni mieszkaniowych jest podejmowanie nowych inwestycji, które można mierzyć liczbą mieszkań oddanych do użytkowania w danym roku. Tabela 3.5 przedstawia dane porównawcze w tym zakresie różnych form budownictwa mieszkaniowego w Polsce.

Tabela 3.5. Mieszkania oddane do użytku według formy budownictwa w latach 2000–2018

Forma budownictwa	Mieszkania oddane do użytku w danym roku				
	2000	2005	2010	2015	2018
spółdzielcze	24 391	8222	5052	2115	3024
zakładowe	1205	543	290	467	129
komunalne	1904	3563	3418	1686	1863
społeczne czynszowe	4019	5412	3129	1265	1510
na sprzedaż lub wynajem	20 728	33 047	53 505	62 420	112 317
inwestycje indywidualne	35 542	63 279	70 441	79 758	66 220
ogółem	87 789	114 066	135 835	147 711	185 063

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS Bank Danych Lokalnych.

Przedstawione dane wskazują na wyraźną tendencję wzrostową, jeśli chodzi o liczbę oddawanych do użytku mieszkań w Polsce, która była głównie związana ze zdecydowanym przyrostem liczby oddawanych do użytku mieszkań na sprzedaż bądź wynajem komercyjny. Niestety ten trend wzrostowy nie obejmuje póki co budownictwa spółdzielczego. Trzeba też podkreślić, że pomimo znaczącego przyrostu liczby wybudowanych mieszkań ogółem w porównaniu do początku wieku to ciągle była to niższa liczba nowych mieszkań, jeśli to porównać do roku 1978, kiedy oddano w Polsce do użytku przeszło 283 tys. lokali mieszkalnych.

Bardzo słabo był wykorzystywany potencjał spółdzielni mieszkaniowych, które mogłyby uzupełnić niedobór choćby mieszkań komunalnych. Jeszcze na początku wieku spółdzielnie budowały ponad 20 tys. mieszkań rocznie, a w roku 2018 ledwie 3 tys., co i tak stanowiło lekki wzrost w stosunku do lat wcześniejszych. Jednocześnie na początku XXI wieku spółdzielnie zostały w tej statystyce wyprzedzone przez prywatnych deweloperów oferujących mieszkania na sprzedaż bądź wynajem. W tabeli 3.6 zaprezentowano informacje na temat liczby mieszkań oddanych do użytku przez spółdzielnie mieszkaniowe w Polsce w ujęciu regionalnym.

Tabela 3.6. Mieszkania oddane do użytku przez spółdzielnie mieszkaniowe w latach 2000–2018 według województw

Województwo	Mieszkania oddane do użytku w danym roku				
	2000	2005	2010	2015	2018
POLSKA	24 391	8222	5052	2115	3024
dolnośląskie	1756	498	823	60	263
kujawsko-pomorskie	1205	614	257	0	116
lubelskie	740	642	533	107	421
lubuskie	372	162	73	131	172
łódzkie	612	73	114	91	147
małopolskie	1185	504	42	0	0
mazowieckie	9719	2556	1166	528	416
opolskie	56	28	9	0	0
podkarpackie	552	351	365	375	338
podlaskie	1326	696	229	69	228
pomorskie	1094	288	537	225	203
śląskie	774	224	75	80	4
świętokrzyskie	477	224	98	102	119
warmińsko-mazurskie	1608	461	158	156	305
wielkopolskie	1452	205	328	73	128
zachodniopomorskie	1463	696	245	118	164

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS Bank Danych Lokalnych.

Od roku 2000 następował spadek liczby budowanych mieszkań przez spółdzielnie mieszkaniowe w całym kraju. W 2018 roku można zaobserwować małe odbicie budownictwa spółdzielczego w kilku regionach. Niestety spółdzielnie mieszkaniowe w niektórych województwach do jakiegoś stopnia zatraciły zdolności inwestycyjne. Choćby w województwie opolskim już od wielu lat nie powstawały żadne nowe inwestycje, choć już nawet w roku 2000 inwestycje spółdzielni mieszkaniowych w tym regionie były marginalne. Przyczyny takiego stanu rzeczy będą jeszcze przedmiotem rozważań w dalszej części tego rozdziału, ale prawdziwa diagnoza wymagałaby pogłębionych badań.

Podsumowując stan spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce, należy podkreślić, że organizacje te zarządzały ciągle bardzo dużym zasobem lokali mieszkalnych, istotnym z punktu widzenia polityki mieszkaniowej państwa. Standard tego zasobu był bardzo podobny w skali kraju. W ostatnich latach spółdzielnie mieszkaniowe bardzo zmniejszyły swoją działalność inwestycyjną, oddając swoją pozycję rynkową deweloperom. W wielu miejscach kraju inwestycje spółdzielni

mieszkaniowych miały od lat na tyle marginalny charakter, że można mieć obawy o posiadanie jeszcze przez te organizacje zdolności do samodzielnego prowadzenia inwestycji.

3.5. Perspektywy dla spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce

Spółdzielnie mieszkaniowe w ostatnich 30 latach uległy przeobrażeniom co do zakresu swojej działalności. Częściowo wynikało to ze zmian przepisów regulujących funkcjonowanie spółdzielni mieszkaniowych, a częściowo ze zmiany oczekiwań społecznych co do miejsca zamieszkania (dążenie do posiadania mieszkań własnościowych). Spółdzielnie mieszkaniowe skupiły się głównie na zarządzaniu swoimi zasobami, co wynikało w dużej mierze z faktu, że członkowie spółdzielni byli zarazem mieszkańcami administrowanych osiedli oraz decydentami w zakresie wyboru organów statutowych. Zatem w ich interesie było przede wszystkim dbanie o rozwój aktualnie istniejącej infrastruktury, a niekoniecznie budowa nowych budynków wielorodzinnych. Efektem takiego podejścia była swoista konwergencja praw do lokali w spółdzielniach mieszkaniowych oraz wspólnotach mieszkaniowych. Warunkiem tego była możliwość uzyskiwania dochodów z innych źródeł, gdyż zarządzanie nieruchomościami spółdzielczymi musi odbywać się na zasadach niekomercyjnych – czyli spółdzielnie musiały mieć możliwość czerpania dochodów z innej działalności gospodarczej, np. najmu powierzchni komercyjnych czy komercyjnego zarządzania nieruchomościami (spoza mienia spółdzielni). Część spółdzielni mieszkaniowych podejmowała się działalności deweloperskiej, sprzedając mieszkania z wyodrębnioną własnością, co również było sposobem generowania dodatkowych przychodów. Porzucono jednak niemal całkowicie budowę mieszkań spółdzielczych²⁷.

W tej perspektywie bardzo istotne jest podnoszenie jakości organizacyjnej samych spółdzielni poprzez wdrażanie mechanizmów ładu korporacyjnego. Dla dalszego podnoszenia efektywności tych organizacji istotne jawi się wdrażanie mechanizmów ewaluacji i kontroli pracy kadry zarządzającej. Bardzo istotnym elementem satysfakcji spółdzielców (klientów) był również dostęp do informacji czy jakość usług oferowanych przez pracowników spółdzielni mieszkaniowej²⁸. Te zadania są szczególnie istotne w kontekście szybkiego zmniejszania się zasobu spółdzielczego i powstrzymania tych procesów.

27 T. Skotarczak, *Nowe funkcje spółdzielni mieszkaniowych*, [w:] T. Skotarczak (red.), *Spółdzielnie mieszkaniowe. Dylematy...*, s. 38–53.

28 A. Brzeska, A. Mazurczak-Mąka A., *Corporate governance mechanisms in theory and practice of housing cooperatives*, „Management Sciences” 2019, vol. 24, no. 4, s. 16 (zakres: 10–17).

Pewnych szans na wzrost aktywności inwestycyjnej spółdzielni mieszkaniowych w Polsce można doszukiwać się we wdrażanym Narodowym Programie Mieszkaniowym (NPM). Program opracowano na podstawie szczegółowej diagnozy sytuacji mieszkaniowej w Polsce, dzięki której przygotowano plan działań. W NPM założono trzy główne cele, którym odpowiada szczegółowy zestaw działań, co zaprezentowano w tabeli 3.7.

Tabela 3.7. Cele główne i działania Narodowego Programu Mieszkaniowego

Cele	Działania
cel 1: zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych	• zwiększenie podaży mieszkań o niskim czynszu oraz aktywizacja podmiotów dostarczających tego typu mieszkania; • obniżenie kosztów budowy mieszkań, w szczególności przez tworzenie warunków regulacyjnych, wykorzystanie podaży dostępnych gruntów publicznych pod budownictwo mieszkaniowe oraz upowszechnianie optymalnych technologii i projektów architektonicznych w zakresie szeroko rozumianego społecznego budownictwa; • aktywizacja systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe; • ułatwienie podmiotom instytucjonalnym inwestowania na rynku mieszkań na wynajem; • zwiększenie możliwości finansowych rodzin (w tym program Rodzina 500+)
cel 2: zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową	• zwiększenie możliwości gmin w zakresie dostarczania lokali socjalnych/mieszkań komunalnych; • rozwój mieszkalnictwa wspomagane (np. chronione); • redukcja skutków bezdomności przez zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych; • wypracowanie i wdrożenie strategicznego podejścia polityki mieszkaniowej do potrzeb mieszkaniowych grup o specjalnych potrzebach mieszkaniowych, w szczególności osób starszych i niepełnosprawnych; • pomoc osobom znajdującym się w przejściowo trudnej sytuacji finansowej, wpływająca m.in. na zdolność pokrycia opłat za mieszkanie lub spłat kredytu hipotecznego
cel 3: poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej	• racjonalizacja zasad zarządzania budynkami i lokalami mieszkalnymi w zasobie publicznym; • wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych, w tym w ramach szerszych inwestycji podejmowanych w zakresie projektów rewitalizacji obszarów zdegradowanych; • zapewnianie infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Narodowy Program Mieszkaniowy, Warszawa 2016, s. 49–50, https://archiwum.muir.gov.pl/media/51635/Narodowy_Program_Mieszkaniowy.pdf (dostęp: 30.03.2020).

Właściwie w osiągnięciu każdego z tych celów może skutecznie pomóc spółdzielczość mieszkaniowa. Jednak, aby możliwa była realizacja celów z tabeli 3.7, niezbędne było podjęcie działań regulacyjnych wraz z wdrożeniem odpowiednich instrumentów finansowych. Opisano je w ramach czterech priorytetów wraz z odpowiadającymi im instrumentami:

1. Dostępne mieszkania (tzw. pakiet Mieszkanie +):
 - kreowanie podaży dostępnych mieszkań na wynajem, w tym z opcją dochożenia do własności;
 - wsparcie społecznego budownictwa czynszowego;
 - program dopłat do czynszu w zasobach na wynajem.
2. Stabilne i efektywne finansowanie:
 - Narodowy Fundusz Mieszkaniowy;
 - finansowanie wieloletnie;
 - racjonalizacja zasad wydatkowania środków.
3. Nowoczesne, efektywne energetycznie i bezpieczne technicznie mieszkania:
 - remonty;
 - termomodernizacje;
 - poprawa stanu technicznego zasobów w ramach rewitalizacji.
4. Dobre prawo:
 - prawo mieszkaniowe;
 - regulacje dotyczące procesu inwestycyjnego;
 - regulacje dotyczące rynku finansowego²⁹.

Głównym elementem pakietu Mieszkanie+ była budowa tanich mieszkań na wynajem dla posiadających zdolność czynszową, lecz niekoniecznie kredytową. Co do zasady, wysokość czynszów powinna być zbliżona do rynkowych, a nawet nieco niższa. Wynajmujący dostają możliwość wyboru opcji czynszu z dojściem do własności. W ramach tego działania na dzień 23 września 2020 roku oddano do użytku tylko 994 mieszkania, a 2389 było jeszcze w budowie. Dodatkowo ok. 40 tys. było na etapie projektowania bądź analiz³⁰. Zważywszy na trzy lata realizacji, efekty trzeba uznać za raczej niewielkie w stosunku do bardzo szumnych zapowiedzi.

Jednak z punktu widzenia spółdzielczości mieszkaniowej ważniejszym elementem w ramach pakietu Mieszkanie+ było społeczne budownictwo czynszowe. Zgodnie z założeniami dostęp do mieszkań powinien funkcjonować na zasadach niekomercyjnych w myśl kryteriów określanych przez władze publiczne. Działania inwestycyjne mogą podejmować podmioty nienastawione na maksymalizację zysku, jak TBS-y,

29 Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, *Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 roku*, Warszawa 2019, s. 35, <https://miir.bip.gov.pl/komunikaty/sprawozdanie-z-realizacji-narodowego-programu-mieszkaniowego-w-2018-r.html> (dostęp: 30.03.2020).

30 PFR Nieruchomości. Mieszkanie Plus, <https://mplus.pl/> (dostęp: 24.09.2020).

spółki komunalne i właśnie spółdzielnie mieszkaniowe. Na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje wspierane są za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego na następujących warunkach:

- kredyt lub organizacja emisji obligacji (z gwarancją ich nabycia);
- oprocentowanie zmienne, równe stopie WIBOR 3M, bez marży banku;
- maksymalny udział w kosztach planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego – 80%;
- maksymalny okres finansowania – 30 lat.

Roczną alokację środków w tym działaniu ustalono na 450 mln zł, a do dnia 31 marca 2020 roku wybudowano w ramach tego programu zaledwie ok. 2,5 tys. mieszkań, co także można uznać za dalece niesatysfakcjonujące³¹. Przyczyny takiego stanu rzeczy powinny być przedmiotem dalszych analiz zarówno w zakresie niskiej aktywności inwestycyjnej spółdzielni mieszkaniowych, jak również spółek samorządowych. Niemniej jednak program ten daje realne narzędzie dla spółdzielni mieszkaniowych do podejmowania działalności inwestycyjnej w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

3.6. Wnioski końcowe

Podsumowując, można powiedzieć, że spółdzielnie mieszkaniowe w Polsce do pewnego stopnia zostały skazane na skupienie się na zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi i w tym zakresie, jako działalności podstawowej, powinny przede wszystkim poszerzać swoje kompetencje. Jednocześnie organizacje te w dużej mierze zawiesiły dawną działalność inwestycyjną w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Na ten stan rzeczy wpływ miało szereg czynników:

- przez wiele lat nie funkcjonowały w Polsce odpowiednie rządowe programy wsparcia rozwoju budownictwa spółdzielczego;
- wiele spółdzielni nie dysponowało odpowiednimi zasobami gruntów, na których można by rozpocząć inwestycje;
- sami członkowie spółdzielni i wyłaniane przez nich rady nadzorcze jako mieszkańcy byli zdecydowanie bardziej zainteresowani jakością zarządzania posiadanym zasobem niż podejmowaniem trudu inwestycyjnego;
- zmienił się pożądaný model własnościowy mieszkań w kierunku wyodrębnionej własności, który nie był atrakcyjny z punktu widzenia spółdzielni i podejmowanych przez nie inwestycji;

31 Bank Gospodarstwa Krajowego, Program wspierania społecznego budownictwa czynszowego, www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/fundusze-i-programy/program-wspierania-spoecznego-budownictwa-czynszowego/ (dostęp: 10.04.2020).

- wiele spółdzielni straciło już pracowników i kompetencje pozwalające na prowadzenie działalności inwestycyjnej; odbudowanie takich zespołów pracowniczych i kompetencji wymaga czasu.

Mając na uwadze powyższe, aby spółdzielnie mieszkaniowe mogły dalej się rozwijać poprzez podejmowanie nowych wyzwań inwestycyjnych, potrzebują odpowiedniego osadzenia w polityce mieszkaniowej państwa. We wszystkich opisanych krajach, w których spółdzielczość mieszkaniowa rozwijała się w XX wieku, służyła ona jako narzędzie społecznej polityki mieszkaniowej mające na celu rozwiązywanie problemów mieszkaniowych ludzi o niskich i przeciętnych dochodach. Zepchnięcie spółdzielni mieszkaniowych do roli deweloperów oferujących mieszkania z wyodrębnioną własnością w żaden sposób nie wykorzystuje potencjału spółdzielni mieszkaniowych jako właśnie narzędzia rozwiązywania problemów mieszkaniowych osób gorzej zarabiających. Program Mieszkanie+ zaoferował już pewne narzędzia umożliwiające finansowanie inwestycji w mieszkania ze spółdzielczym lokatorskim prawem do lokalu. Jednak w pierwszych latach jego funkcjonowania nie odnotowano znaczącego przyrostu tego typu inwestycji. Jednym z problemów może być brak odpowiednich gruntów w zasobach spółdzielni i tu może pomóc właściwie tylko samorząd terytorialny, który powinien wspomóc w tym zakresie te organizacje. Drugą kwestią jest zmiana podejścia samych spółdzielców, którzy w rozwoju swoich spółdzielni powinni również dostrzegać korzyści dla nich samych, wynikające ze stabilizacji dochodów organizacji jako całości. Tylko taka zmiana podejścia może spowodować, że spółdzielnie nie będą się ograniczały wyłącznie do zarządzania zasobem mieszkaniowym i administrowania osiedlami.

Rozdział 4

Deweloperzy – kreatorzy czy destruktorzy przestrzeni do życia? *Zjawisko zombie development*

4.1. Zjawisko *zombie development*

Działalność deweloperska może być rozumiana jako aktywność gospodarcza, w wyniku której powstaje nowa przestrzeń o wyższej wartości. Zazwyczaj działalność ta jest prowadzona w celu osiągnięcia zysku, choć w niektórych państwach świata funkcjonują również deweloperzy *non-profit*. Działalność deweloperska charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem przestrzennym – zarówno w ujęciu lokalnym, jak i ponadnarodowym. Wynika to przede wszystkim z odmiennych uwarunkowań poszczególnych miast oraz państw, w których ta działalność jest prowadzona. Są kraje, w których działalność deweloperska rozwija się już od ponad 100 lat, są też jednak takie, w których jej ramy instytucjonalne dopiero powstają¹. Niemniej jednak w ostatnich latach na całym niemal świecie rola deweloperów w tworzeniu podaży mieszkań wzrasta. Dzięki nim maleje deficyt mieszkań – mają więc oni znaczący wpływ na poprawę warunków życia ludności. Zdarza się jednak, że z różnych przyczyn przedsięwzięcia deweloperskie nie zostają ukończone. Takie zjawisko nosi nazwę *zombie developments* czy *arrested developments* (Stany Zjednoczone). Przyczyną przerwania prac budowlanych najczęściej jest upadłość dewelopera/inwestora, ale mogą to być również problemy własnościowe nieruchomości lub inne prawne, finansowe przyczyny, które uniemożliwiają zakończenie inwestycji². Zdarza się, że stoją one opuszczone przez wiele lat, co przyczynia się do ich zużycia technicznego,

1 A. Antczak-Stępnia, *Czynniki determinujące działalność deweloperską na polskim rynku mieszkaniowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.

2 J. Holway et al., *Arrested Development. Combating Zombie Subdivisions and Other Excess Entitlements*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts 2014, s. 5.

funkcjonalnego i powoduje wiele negatywnych konsekwencji dla otoczenia i gmin. Jednym słowem takie nieruchomości zaczynają „straszyć”, jak na zombie przystało. Jedną z najbardziej odczuwalnych konsekwencji jest spadek wartości nieruchomości sąsiednich oraz obniżenie atrakcyjności inwestycyjnej danego miejsca. W pewnych sytuacjach więc deweloperzy mogą stać się destruktorami przestrzeni.

Pojęcie „*zombie*” zgodnie z wierzeniami *voodoo*, od których ono pochodzi, oznacza *de facto* osobę zniewoloną, nieświadomie wykonującą polecenia osoby ją kontrolującej³. We współczesnej popkulturze obraz *zombie* jest jednak zdecydowanie inny. W literaturze, filmach, grach komputerowych najczęściej jest to postać, która powstała z grobu: nie jest ani żywa, ani martwa. I właśnie takie znaczenie tego słowa zostało zaadaptowane w naukach ekonomicznych – po raz pierwszy w odniesieniu do *zombie* banków w 1987 roku przez ekonomistę Edwarda Kane’a⁴. Obecnie pojęcie to jest dość powszechnie wykorzystywane do definiowania przedsiębiorstw, banków, które w warunkach rynkowych powinny już ogłosić upadłość, ale ze względu na ich znaczenie dla gospodarki „wpompowuje się” w nie środki finansowe pochodzące odpowiednio od banków lub rządów⁵. Pojęcie „*zombie*” występuje również na rynku nieruchomości. Powszechnie jest ono używane w Stanach Zjednoczonych. W literaturze amerykańskiej można znaleźć zatem sformułowania *zombie buildings*, *zombie properties*, *zombie subdivisions* czy *arrested developments*. W Wielkiej Brytanii i Irlandii częściej pojawia się określenie *ghost estates*. W Polsce żadne z tych pojęć nie występuje. Nie oznacza to jednak, że zjawisk, które się pod tymi pojęciami kryją, w Polsce w ogóle nie ma.

Definicje *zombie buildings* lub *zombie properties* występujące w literaturze zagranicznej oraz artykułach prasowych są dość zróżnicowane, co potwierdza zestawienie zaprezentowane w tabeli 4.1.

Tabela 4.1. Zróżnicowanie pojęcia *zombie buildings*

Wyszczególnienie	Definicja
definicja I (Historic Albany Foundation)	„Budynek <i>zombie</i> ” to pusta lub nieutrzymywana przez właściciela nieruchomość, która jest uwięziona w procesie egzekucyjnym. Termin ten opisuje także budynki, których właściciel jest nieosiągalny, źle zarządza nieruchomością lub po prostu ją zaniedbuje ^{a)} .
definicja II (Caloir)	<i>Zombie</i> to szczególny rodzaj pustej nieruchomości. Zazwyczaj jest to dom jednorodzinny (1 do 4 mieszkań), który ma nierozstrzygnięte postępowanie egzekucyjne za niepłacone raty kredytu hipotecznego ^{b)} .

3 J. Moll, *Czym tak naprawdę są zombie?*, 2013, <https://tylkonauka.pl/wiadomosc/czym-tak-naprawde-sa-zombie> (dostęp: 30.08.2019).

4 T.C. Nelms, *The zombie bank and the magic of finance*, „Journal of Cultural Economy” 2012, vol. 5, no. 2, s. 233–234.

5 A. Golub, C. Lane, *Zombie companies and corporate survivors*, „Anthropology Now” 2015, vol. 7, no. 2, s. 47; R. Banerjee, B. Hofmann, *The rise of zombie firms: causes and consequences*, „BIS Quarterly Review” (September) 2018, s. 67–75; T.C. Nelms, *The zombie bank...*, s. 231–246.

definicja III (Goulding, Most, Marr)	<i>Zombie building</i> to puste nieruchomości, które mają właściciela, jednak nie interesuje się on nieruchomością – nie zapewnia jej optymalnego stanu fizycznego i wysokiej wydajności energetycznej ^{cj} .
definicja IV (Corfman)	Są to nieruchomości, których właściciele są winni znacznie więcej, niż wynosi ich wartość. Właściciele nie mogą konkurować o nowych najemców, ponieważ brakuje im środków na pokrycie prowizji pośredników i modernizację obiektu ^{dj} .
definicja V (Clark)	<i>Zombie properties</i> to sprytna nazwa opisująca budynki mieszkalne, które nie są ani żywe, ani martwe. To nieruchomości, które „utknęły” w postępowaniu egzekucyjnym. Prawo własności należy wciąż do pożyczkobiorcy, który opuścił nieruchomość, myśląc, że prawo mu już nie przysługuje z powodu niepłacenia rat kredytu, tymczasem pożyczkodawca nie interesuje się nieruchomością, często z powodu niskiej wartości przedmiotu zabezpieczenia ^{ej} .
definicja VI (Ginsburg)	Budynki zombie są ogólnie definiowane jako nieruchomości, które mają tak znaczące ograniczenia kapitałowe, że ich właściciele nie są w stanie sfinansować modernizacji mogącej zapewnić warunki lokalowe odpowiednie do potrzeb rynku ^{fj} .
definicja VII (D’Alterio)	Budynki zombie to produkty popisujących się architektów, którzy projektują „szklane skrzynki”, niepasujące do otoczenia ^{gj} .
definicja VIII (Weiss)	Nieruchomości porzucone na skutek postępowań egzekucyjnych (ang. <i>foreclosures</i>), tyle że postępowania te nie zostały ukończone. Dlatego właściciel wciąż posiada akt własności, choć nie bierze już za nią odpowiedzialności ^{hj} .

^{a)} The 2015 Endangered List, Historic Albany Foundation, <https://static1.squarespace.com/static/5567269ce4b02c6f5096564d/t/56ba26c94d088e7ed8b4c893/1455040254865/2015+Endangered+List+v2.pdf> (dostęp: 1.07.2020).

^{b)} H. Caloir, *The “Zombie” and Vacant Properties Remediation and Prevention Initiative: Emerging Best Practices*, LISC, New York 2018, s. 4.

^{c)} Ch. Goulding, J. Most, S. Marr, *The Energy Tax Aspects of Zombie Buildings*, „Corporate Business Taxation Monthly” 2011, vol. 12, no. 4, s. 15.

^{d)} T.A. Corfman, *Tishman Speyer defaults on big Chicago loan*, 2009, www.crainsnewyork.com/article/20091205/FREE/912059998/tishman-speyer-defaults-on-big-chicago-loan (dostęp: 1.01.2020).

^{e)} A. Clark, *How the Zombie House Crisis Mutated and What Cities Are Doing About It*, Next City, 2015, <https://nextcity.org/daily/entry/zombie-houses-vacant-properties-ownership-solutions> (dostęp: 1.07.2020).

^{f)} S. Grinsburg, *Beware of Zombie Buildings: Danger Can Be Lurking Among the Opportunities*, 2010, <https://hughesmarino.com/san-diego/blog/2010/06/09/beware-of-zombie-buildings-danger-can-be-lurking-among-the-opportunities/> (dostęp: 1.01.2020).

^{g)} E. D’Alterio, za: J. Rutherford, *Zombies*, Routledge, Abingdon 2013, s. 22.

^{h)} M. Weiss, *Attack of the Zombie Properties*, „The Urban Lawyer” 2015, vol. 47, no. 3, 485–486.

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwerendy literatury.

6 E. D’Alterio, za: J. Rutherford, *Zombies*, Routledge, Abingdon 2013, s. 22.

7 M. Weiss, *Attack of the Zombie Properties*, „The Urban Lawyer” 2015, vol. 47, no. 3, 485–486.

Na podstawie zestawienia z tabeli 4.1 można zauważyć, że najczęściej pojęcie to odnosi się do nieruchomości gruntowych zabudowanych, opuszczonych na skutek postępowań egzekucyjnych. Niemniej jednak pewna część autorów przyjmuje nieco szersze znaczenie tej definicji. Jako *zombie buildings* opisują oni również budynki, w których właściciel jest nieosiągalny, źle zarządza nieruchomością lub po prostu ją zaniedbuje. Może to być też nieruchomość niedostosowana do potrzeb rynku. Pojęcie *ghost estate* również jest używane do definiowania opuszczonych, niezamieszkałych, często nieukończonych nieruchomości – minimum 10 domów, z których co najmniej połowa jest niezamieszkała lub niedokończona⁸.

W literaturze można również znaleźć odniesienia do *zombie subdivisions* lub *arrested developments* (dla zachowania jednolitego nazewnictwa w niniejszym rozdziale używane będzie pojęcie *zombie developments*). Są to rozpoczęte, ale nie zakończone przedsięwzięcia inwestycyjne. Przerwa w pracach budowlanych może być tymczasowa, zwłaszcza jeśli zostały one w dużej mierze wykonane, lub długoterminowa, jeśli prace zostały przerwane na etapie samych podziałów. Przerwanie prac budowlanych często jest związane z upadłością dewelopera/inwestora, nieuregulowanymi stosunkami własnościowymi lub innymi prawnymi i finansowymi problemami podmiotu prowadzącego dane przedsięwzięcie⁹.

Ze względu na bardzo szeroki zakres działań deweloperów na rynkach zarówno mieszkaniowych, jak i komercyjnych, charakteryzujących się odmienną specyfiką i uwarunkowaniami, w niniejszej monografii rozważania zostały ograniczone do *zombie developments* występujących na rynku mieszkaniowym.

4.2. Przyczyny powstawania i przejawy zjawiska *zombie development* na światowych rynkach nieruchomości

4.2.1. Przyczyny zjawiska *zombie development* – ujęcie teoretyczne

Przyczyn powstawania zjawiska *zombie* na rynku nieruchomości może być wiele. Mogą mieć one charakter ekonomiczny, społeczno-demograficzny, a nawet instytucjonalno-prawny.

8 Collins Dictionary, www.collinsdictionary.com/dictionary/english/ghost-estate; “Booms, Busts, Ghosts and NAMA: Irish Planning at its Worst” in the Reports section of *irish environment* (December 2010), www.irishenvironment.com/reports/booms-busts-ghosts-and-nama/ (dostęp: 30.06.2020).

9 J. Holway et al., *Arrested Development. Combating Zombie...*, s. 5.

Do pierwszej kategorii przyczyn można zaliczyć przede wszystkim różnego rodzaju kryzysy gospodarcze, w tym w szczególności kryzysy finansowe¹⁰, poprzedzone występowaniem baniek spekulacyjnych. Bańki spekulacyjne mogą występować na rynku nieruchomości, rynku wierzitelności zabezpieczonych hipotecznie, papierów wartościowych itp. Mieliliśmy też do czynienia z bańką internetową¹¹. Kryzysy, które po nich występowały, zawsze w pewien sposób odbijały się na rynkach nieruchomości, m.in. poprzez sektor budowlany. Powodowały one przede wszystkim wzrost liczby deweloperów mających problem z wypłacalnością. Zatem różnego rodzaju zawirowania gospodarcze można uznać za przyczynę powstawania zjawiska *zombie developments*. Największa liczba tego rodzaju obiektów powstała na skutek pęknięcia bańki cenowej na rynku nieruchomości i będącego następstwem tego kryzysu finansowego lat 2007–2009, mających swoje korzenie w USA.

Powodem powstawania zjawiska *zombie* na rynku nieruchomości o charakterze społeczno-demograficznym jest przede wszystkim odpływ ludności z miast. Może on być efektem wysokiego bezrobocia, upadkiem przemysłu, który zatrudniał tysiące ludzi, i brakiem nowych perspektyw (tworzą się wówczas *zombie cities*¹²) czy też zmniejszającym się wskaźnikiem urodzeń (jedna z przyczyn powstawania *shrinking cities*). Ludność odpływająca z miast pozostawia za sobą wiele nieruchomości, które nie mogą znaleźć nabywców¹³. Z upływem lat one niszczeją, stwarzając zagrożenie dla otoczenia i generując koszty dla gmin. Taki problem można zaobserwować w miastach tzw. „Pasa Rdzy” (ang. *Rust Belt*). Są to miasta położone nad jeziorem Erie, w północno-wschodniej części USA. Upadek przemysłu, który nie zawsze przekładał się na wzrost zatrudnienia w pozostałych sektorach gospodarki, powodował, że ludzie zaczęli opuszczać swoje dotychczasowe domy w poszukiwaniu lepszych warunków życia. Podobna sytuacja miała miejsce w wielu brytyjskich miastach, np. Manchesterze, oraz w Niemczech, np. w Lipsku¹⁴. W USA i w Europie wiele miast wykazuje oznaki depopulacji również na skutek procesów suburbanizacyjnych¹⁵. Dość ciekawe tendencje wykazuje również

10 Gwałtowne zmiany na rynkach finansowych wiążące się z brakiem płynności, niewypłacalnością uczestników tego rynku i interwencjami państwa w celu zapobieżenia tej sytuacji. Bordo et al. 2005, s. 55, za: M. Adamczyk, *Współczesny kryzys finansowy – przyczyny i konsekwencje dla gospodarki światowej*, [w:] *Wyzwania gospodarki globalnej*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012, s. 15, *Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego*, nr 31(1).

11 H. Jang, Y. Song, S. Sohn, K. Ahn, *Real Estate Soars and Financial Crises: Recent Stories*, „Sustainability” 2018, vol. 10, no. 12, s. 45–59.

12 G. Chapman Phillips, *Zombie cities: urban form and population loss*, „Rutgers Journal of Law & Public Policy” 2014, vol. 11, no. 4, s. 703–739.

13 J. Hollander, K.M. Pallagst, F.J. Popper, T. Schwartz, *Planning Shrinking Cities*, „Progress in Planning” 2009, vol. 72, no. 4, s. 4.

14 *Ibidem*; S. Schett, *An Analysis of Shrinking Cities*, „Urban Ecology” 2011, no. 12, s. 1–16.

15 C. Martinez-Fernandez, I. Audirac, S. Fol, E. Cunningham-Sabot, *Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2012,

wiele miast w krajach postsocjalistycznych – tam gorsze w stosunku do krajów zachodnich warunki życia skłaniają osoby młode do migracji. Czasem ludność odpyływa z powodów politycznych, w tym konfliktów zbrojnych¹⁶. Stąd przykładowo znaczący odpływ ludności z Bułgarii, Ukrainy czy wielu rosyjskich miast. Tam także problem opuszczonych nieruchomości jest coraz większy.

Należy jednak podkreślić, że najczęściej na skutek przyczyn społeczno-demograficznych powstają *zombie buildings*, a nie *zombie developments* – opuszczane są najczęściej nieruchomości już istniejące.

Ostatnia kategoria przyczyn – instytucjonalno-prawnych – jest nieco bardziej złożona, ponieważ każdy kraj charakteryzuje się odmiennymi regulacjami. Przykładowo w USA przyjęte przepisy planistyczne czasem stanowią przyczynę porzucania nieruchomości. Dzieje się tak, kiedy właściciel przestarzałej nieruchomości chciałby ją zmodernizować, zmieniając jednocześnie jej funkcję na taką, która według badań rynku miałaby większe szanse na zapewnienie nieruchomości dochodów, jednak sztywno określone w planach funkcje uniemożliwiają podjęcie takich działań¹⁷. W krajach, w których rynek nieruchomości wciąż się rozwija, przyczyny instytucjonalno-prawne w kontekście powstawania zjawiska zombie są bardziej złożone, ponieważ składają się na nie także nieuregulowane do końca stosunki własnościowe, zmienność i brak przejrzystości przepisów prawa, które dopiero się kształtują. Problemem może być także brak odpowiedniej wiedzy i doświadczenia w prowadzeniu działalności deweloperskiej oraz niedostateczne wykształcenie wśród przedsiębiorców umiejętności działania *fair play*. Wówczas deweloperzy również pozostawiają po sobie nieukończone przedsięwzięcia. Zagadnienie to zostanie omówione w dalszej części monografii na przykładzie Polski.

4.2.2. Przyczyny i przejawy występowania zjawiska *zombie development* w przestrzeni – przykłady zagraniczne

W Internecie można znaleźć wiele zdjęć opuszczonych nieruchomości, w tym nieukończonych przedsięwzięć deweloperskich. Takie nieruchomości występują na całym świecie – zarówno w krajach rozwiniętych, jak i tych rozwijających się. Poniżej zostaną zaprezentowane przyczyny występowania zjawiska *zombie developments* w czterech państwach cechujących się zróżnicowanymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi wraz z przykładami tych zjawisk, wskazując jednocześnie ich wpływ na otoczenie.

vol. 36, no. 2, s. 216–217; W.J.V. Neill, *Carry on Shrinking?: The Bankruptcy of Urban Policy in Detroit*, „Planning Practice & Research” 2015, vol. 30, no. 1.

16 T. Rieniets, *Shrinking Cities: Causes and Effects of Urban Population Losses in the Twentieth Century*, „Nature and Culture” 2009, vol. 4, no. 3, s. 241–242.

17 G. Chapman Phillips, *Zombie cities: urban form and population loss*, „Rutgers Journal of Law & Public Policy” 2014, vol. 11, no. 4, s. 718–719.

a) Stany Zjednoczone

Jednym z państw charakteryzujących się dużą liczbą *zombie developments* są Stany Zjednoczone. Podstawową przyczyną ich powstawania w tym przypadku były uwarunkowania ekonomiczne, przede wszystkim kryzys finansowy lat 2007–2009, poprzedzony wystąpieniem bańki mieszkaniowej.

Wspomniana bańka wyrosła w dużej mierze z bańki giełdowej, która miała miejsce w połowie lat 90. XX wieku. Inwestorzy, którzy wzbogacili się dzięki wzrostowi cen akcji, kupowali towary, na które wcześniej nie mogli sobie pozwolić, wywołując tym samym boom konsumpcyjny. Jednym z często nabywanych za te środki dóbr były także nieruchomości mieszkaniowe, które traktowano jako alternatywne, stosunkowo bezpieczne, aktywoinwestycyjne. Wzrost popytu na mieszkania spowodował narastanie kolejnej bańki – mieszkaniowej, ponieważ w krótkim okresie podaż mieszkań jest względnie stała. Dlatego też wzrost popytu prowadzi najpierw do wzrostu cen. Kolejnym czynnikiem napędzającym bańkę mieszkaniową było obniżenie stóp procentowych, aby ożywić gospodarkę wychodzącą z recesji po pęknięciu bańki giełdowej. Spadały również oprocentowania kredytów hipotecznych¹⁸. Należy także zaznaczyć, że w USA bardzo popularny jest proces sekurytyzacji, polegający na tym, że instytucje *quasi-rządowe* (*Fannie Mae*, *Ginnie Mae* i *Freddie Mac*) skupują od banków wierzytelności, na ich podstawie tworzą pule hipotek i emitują papiery wartościowe sprzedawane różnym inwestorom (np. *Mortgage-Backed Securities* – *MBS*)¹⁹. W ten sposób banki uzyskują środki na udzielanie kolejnych kredytów. Kiedy jednak za rządów Billa Clintona zaczęto zachęcać banki do udzielania kredytów osobom o gorszej kondycji finansowej²⁰, tzw. kredytów typu *subprime*, wówczas te papiery wartościowe zaczęły się cechować nieco większym poziomem ryzyka. Złagodzone warunki przyznawania kredytów przyczyniły się to tego, iż w szczycie bańki spekulacyjnej kredyty słabo zabezpieczone stanowiły aż 40% wszystkich udzielonych kredytów²¹. Pobudzany przez wspomniane wyżej czynniki popyt powodował windowanie cen, co z kolei przekładało się na wzrost działalności deweloperskiej, z której można było osiągać ponadprzeciętne marże. Ta wzmożona aktywność deweloperów w 2007 roku doprowadziła do znacznej nadwyżki podaży, przez co bańka zaczęła pękać – niemożliwe było dalsze utrzymywanie tak wysokiego poziomu cen przy tak dużej liczbie niesprzedanych mieszkań i domów. Zabezpieczenia udzielonych przez banki kredytów zaczęły tracić na wartości, a to skłoniło je do zaostrzania warunków kredytowania. Wiele osób, które zaciągnęły kredyty typu *subprime*, nie było w stanie w ogóle

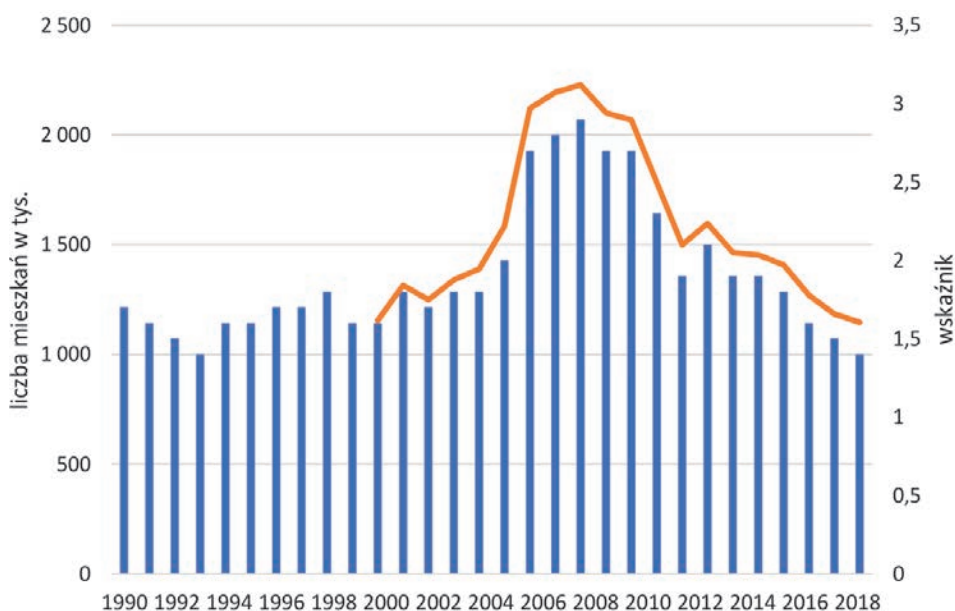
18 D. Baker, *The housing bubble and the financial crisis*, „Real-world Economics Review” 2008, no. 46, s. 74.

19 M. Załęczna, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości w Polsce na tle doświadczeń państw zachodnich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 108–119.

20 M. Adamczyk, *Współczesny kryzys finansowy...*, s. 20.

21 D. Baker, *The housing bubble...*, s. 76.

splacać zobowiązań²². Banki zaczęły więc przejmować nieruchomości zadłużone, wystawiając je na sprzedaż, co jeszcze dodatkowo zwiększyło podaż nieruchomości mieszkaniowych. Rozprzestrzenienie się niesplaconych zobowiązań na rynku *subprime* doprowadziło do gwałtownego obniżenia wyceny MBS. W końcu 2007 roku inwestorzy posiadający w swoich portfelach inwestycyjnych tego rodzaju aktywa, zaczęli wycofywać swoje pieniądze²³. To zaś spowodowało znaczne problemy finansowe w sektorze bankowym, co bardzo odczuli również deweloperzy. Po pierwsze dlatego, że kredyty hipoteczne często stanowią istotną pozycję w montażach finansowych przedsięwzięć deweloperskich, a po drugie dlatego, że przy spadku popytu i spadających cenach mieszkań deweloperzy także nie byli w stanie spłacać zaciągniętych zobowiązań i ogłaszali upadłości – nierzadko pozostawiając po sobie nieukończone inwestycje.



Wykres 4.1. Liczba i wskaźnik pustostanów w nieruchomościach własnościowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Census US.

Dane zaczerpnięte z Census US (wykres 4.1) wyraźnie wskazują na wzrost liczby mieszkań opuszczonych przez właścicieli w czasie kryzysu – do nawet 2 mln mieszkań w 2008 roku. Wśród nich znalazły się zarówno istniejące już

²² Kredyty typu *subprime* to kredyty udzielane osobom o złej historii kredytowej – zazwyczaj z nieregularnymi zapisami dotyczącymi zatrudnienia lub tym, którzy w przeszłości nie wywiązali się ze spłaty zobowiązań. *Ibidem*, s. 76.

²³ *Ibidem*, s. 79–80.

domy jednorodzinne, jak i nieukończone jeszcze przedsięwzięcia deweloperskie. I choć statystyk na temat tych drugich brakuje, to w niektórych stanach USA były prowadzone badania nad skalą tego zjawiska. Przykładowo w Arizonie i Idaho przed kryzysem deweloperzy chętnie nabywali nieruchomości rolne i dzielili je na mniejsze nieruchomości pod zabudowę mieszkaniową. Rosnący popyt sprzyjał rozpoczynaniu inwestycji – gminy też chętnie wydawały pozwolenia na budowę. Zdarzało się, że budowę rozpoczynano bez niezbędnej infrastruktury technicznej. Niestety kryzys zahamował wiele z tych inwestycji, przyczyniając się do upadłości deweloperów i porzucenia nieruchomości – czasem w trakcie budowy, czasem jedynie pustych działek²⁴.

Jednym z przykładów nieukończonych przedsięwzięć deweloperskich jest *Tundra Village* w *South Side* w Texasie (USA). Deweloper FDIC rozpoczął realizację inwestycji i nigdy jej nie ukończył. Właściciel firmy został skazany na 12 lat więzienia za złożenie fałszywego oświadczenia na temat zabezpieczenia kredytu budowlanego zaciągniętego w *First National Bank of Edinburg* (dzisiaj już nie istnieje). Pieniądze te zostały wykorzystane m.in. na realizację celów prywatnych dewelopera. Prace budowlane zostały przerwane w 2008 roku²⁵. Cała inwestycja realizowana była bez zapewnienia wcześniej dojazdu drogą utwardzoną, elektryczności, kanalizacji sanitarnej, a część domów budowano na terenach zalewowych. Nie było nawet zatwierdzonego planu zagospodarowania terenu²⁶. Część budynków jest w stanie surowym zamkniętym, część w otwartym, z odeskowanymi otworami drzwiowymi i okiennymi. Wiele obiektów uległo aktom wandalizmu, zostały one oznakowane graffiti²⁷. Takie nieruchomości przede wszystkim pogarszają wizerunek miasta, przyczyniają się do spadku wartości nieruchomości sąsiednich i wzrostu kosztów utrzymania ze strony miasta, które musi radzić sobie ze wzmożoną przestępczością, podpaleniami itp. Najbardziej dotkliwe przypadki *zombie developments* to takie, w przypadku których część budowanych osiedli jest zamieszkała i gmina ponosi także koszty dostarczania do nich usług publicznych, w tym utrzymania dróg, zapewnienia komunikacji miejskiej itp.²⁸

24 J. Holway et al., *Arrested Development. Combating Zombie...*, s. 5.

25 D. Bartkowiak Jr., *Abandoned, rotting Texas neighborhood gets another chance*, 2018, www.clickondetroit.com/news/2018/03/04/abandoned-rotting-texas-neighborhood-gets-another-chance/ (dostęp: 15.06.2020).

26 P. Danner, *Federal suit against disgraced Tundra Village developer goes to trial*, 2018, www.expressnews.com/real-estate/article/Federal-suit-against-disgraced-Tundra-Village-13064463.php (dostęp: 15.06.2020).

27 P. Danner, *FDIC sells Tundra Village buildings to Dallas developer*, 2017, www.houstonchronicle.com/business/local/article/FDIC-sells-Tundra-Village-buildings-to-Dallas-10969109.php#photo-15407314 (dostęp: 15.06.2020).

28 J.G. Laitos, R. Martin, *Zombie Subdivisions in the United States and Ghost Developments in Europe: Lessons for Local Governments*, „Washington Journal of Environmental Law & Policy” 2015, vol. 4, no. 2, s. 346–349.

b) Hiszpania

Problemy na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych typu *subprime* i rynku mieszkaniowym spowodowały recesję nie tylko w Stanach Zjednoczonych, ale także w gospodarce światowej²⁹. Jest to efekt globalizacji. Inwestorzy mogą nabywać aktywa nieruchomościowe czy papiery wartościowe oparte na wierzytelnościach w różnych państwach świata. Ponieważ wielu inwestorów indywidualnych i instytucjonalnych lokowało swoje kapitały w amerykańskie MBS-y, kryzys finansowy USA szybko przeniósł się do innych państw, zwłaszcza wysoko rozwiniętych. Było to tym bardziej problematyczne, że w wielu krajach także obserwowano bańki spekulacyjne na rynkach mieszkaniowych. Spadające w kolejnych latach ceny nieruchomości w powiązaniu z problemami systemu bankowego również wpłynęły na sytuację finansową np. europejskich deweloperów. Szczególnie widoczne były te problemy w Irlandii, Wielkiej Brytanii, ale także w Hiszpanii³⁰.

Od połowy lat 90. do 2007 roku Hiszpania przeżywała okres silnego wzrostu gospodarczego. Potwierdzały to niski poziom deficytu, inflacji oraz malejąca stopa bezrobocia, nawet mimo napływu dużej liczby imigrantów w tamtym okresie. Wzrost ten opierał się w dużej mierze na rozwoju usług i sektora budowlanego. Szacuje się, że dwie trzecie mieszkań, które w latach 1999–2007 wybudowano w Europie, to właśnie te zlokalizowane w Hiszpanii. W 2003 roku rząd zliberalizował zasady wykorzystania gruntów pod zabudowę. Łatwiejszy dostęp do gruntów doprowadził do wzrostu popytu na nie, a w konsekwencji do wzrostu ich wartości. Wraz ze wzrostem wartości gruntów rosły ceny mieszkań, przyczyniając się do bańki cenowej na rynku nieruchomości mieszkaniowych. Wiele obiektów powstawało na terenach nadmorskich lub zielonych, czasem słabo zagospodarowanych, m.in. dzięki działaniom korupcyjnym wśród urzędników samorządów lokalnych. Boom budowlany podsycany był korzystnymi warunkami przyznawania kredytów. Kredyty były tanie, ponieważ po przystąpieniu Hiszpanii do strefy euro znacznie spadły stopy procentowe. Rosło więc zadłużenie ludności. Mimo wzrostu gospodarczego Hiszpania przestała jednak być konkurencyjna względem innych państw UE – jednostkowe koszty pracy nie wzrastały, zaś saldo obrotów bieżących wykazywało tendencję spadkową, wręcz zaczęło przyjmować ujemne wartości. Międzynarodowy kryzys gospodarczy tylko pogorszył sytuację. Zaostrzenie warunków kredytowych i wzrost bezrobocia przyczyniły się do problemów ze spłacaniem kredytów. Pogorszyła się również sytuacja finansowa wielu deweloperów finansowanych przez kasy oszczędnościowe, którzy – podobnie jak w USA – zaczęli ogłaszać upadłości³¹. Choć mówi się, że w ostatnich latach gospodarka hiszpańska się ożywiła, to wiele nieukończonych w czasie

29 A. Khlystun, *Housing Markets in OECD Countries after the Global Financial Crisis*, „Housing Markets” 2011, vol. 19, no. 8, s. 18.

30 *Ibidem*, s. 18–24.

31 A. Éltető, *The economic crisis and its management in Spain*, „Eastern Journal of European Studies” 2011, vol. 2, no. 1, s. 41–45.

kryzysu inwestycji stoi do dziś – nieopłacalnych, aby je dokończyć, i zbyt drogich, aby je wyburzyć. W 2018 roku szacowano, że w całej Hiszpani jest ok. 3,4 mln niezamieszkanymi domów³², z czego duża część jest obecnie własnością banków, które przejęły nieruchomości w zamian za niespłacane przez deweloperów kredyty. Wiele z tych nieruchomości jest ogrodzonych, ale nie stanowi to zapory przed złodziejami, którzy dawno już rozkradli miedziane przewody czy włązy do studzienek. Problemem tych hiszpańskich *zombie developments* jest też lokalizacja, ponieważ wiele z nich było realizowanych z dala od miast³³.

Przykładem hiszpańskiego *zombie development* może być inwestycja *Ciudad Jardin Soto Real* w Buniel, realizowana do połowy 2008 roku przez jednego z większych deweloperów – Martinsa Fadesa – będącego w upadłości (główna działalność to hotele i resorty golfowe³⁴). W ramach tej inwestycji miało powstać 1400 mieszkań w różnej formie zabudowy (budynki wielorodzinne, domy bliźniacze, szeregowce itp.), z czego jedynie 300 zostało ukończonych lub było bliskich ukończenia. Część budynków jest w stanie surowym otwartym, ale są też takie, w których prace budowlane przzerwano na etapie fundamentów – wystają z nich wręcz stalowe pręty. Otoczenie nie jest zabezpieczone i stanowi niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi. Wykonawca robót budowlanych zniknął z dnia na dzień. Deweloper jest winny miastu 1 mln euro za pozwolenia na budowę i wszelkie zmiany, zgody, które musiały być poczynione, aby można było tę inwestycję zrealizować. Wśród wierzycieli są też jednak banki, Skarb Państwa, pracownicy firmy deweloperskiej itp. Same problemy z postępowaniem upadłościowym powodują, że inwestycja wciąż stoi w martwym punkcie. Instytucje finansowe będące głównym wierzycielem dewelopera nie wyraziły zgody na zawarcie układu. Niestety domy im dłużej stoją niezagospodarowane i niezamieszkałe, tym bardziej narażone są na negatywne działanie warunków atmosferycznych, wandalii i złodziei³⁵, co skutkuje spadkiem ich wartości.

c) Grecja

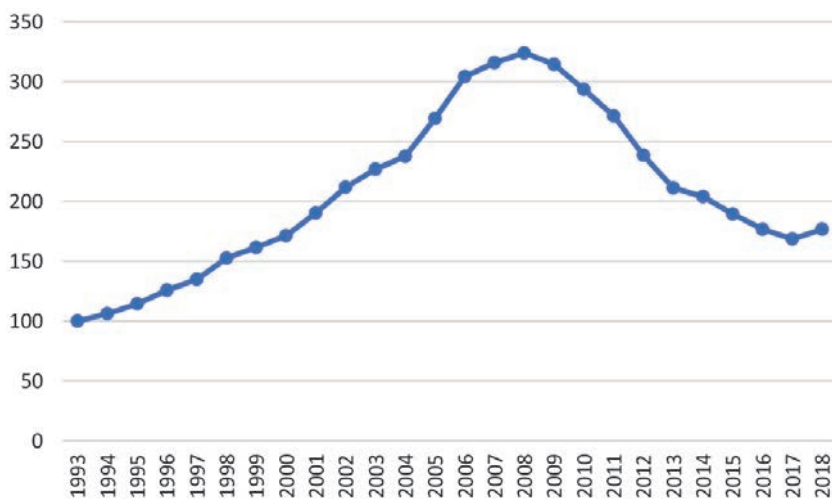
W Grecji kryzys gospodarczy też nastąpił, choć miał nieco odmienny charakter. Niewłaściwa polityka państwa i nadmierne wydatki rządowe w czasach kryzysu światowego przyczyniły się bowiem do kryzysu zadłużenia w tym kraju. Obywatelom pozornie żyło się lepiej, więc inwestowali w nieruchomości.

32 J.G. Laitos, R. Martin, *Zombie Subdivisions in the United States...*, s. 328.

33 M. Redondon, *A Decade After the Global Financial Crisis, Spanish Ghost Towns Remain*, 2018, www.wired.com/story/spain-ghost-towns-photo-gallery/ (dostęp: 2.07.2020).

34 Fadesa invertirá 197 millones de euros en un complejo residencial en Burgos, 2005, www.abc.es/espana/galicia/abci-fadesa-invertira-millones-euros-complejo-residencial-burgos-200509200300-61987038960_noticia.html?ref=https:%2F%2Fwww.google.pl%2F (dostęp: 2.07.2020).

35 H. Jiménez, *La sombra de la quiebra es alargada*, 2015, www.diariodeburgos.es/noticia/z77c3cb54-af27-d9ca-17c0952125fc854b/201504/la-sombra-de-la-quiebra-es-alargada (dostęp: 2.07.2020).



Wykres 4.2. Indeks cen nieruchomości mieszkaniowych w Grecji (1993 = 100)

Źródło: Bank of Greece, www.bankofgreece.gr (dostęp: 30.06.2020).

Kiedy jednak Europejski Bank Centralny zmusił Grecję do podjęcia działań mających na celu likwidację zadłużenia, w 2009 roku obniżono wynagrodzenia, przeprowadzono zwolnienia w sektorze publicznym, a wiele nieruchomości publicznych trafiło na sprzedaż. Ograniczony popyt przyczynił się do spadku cen (wykres 4.2) i wiele inwestycji porzucono³⁶.

Przedstawione zdjęcia (zdjęcie 4.1) pokazują przykłady niedokończonych inwestycji w miejscowości turystycznej Agios Georgios Argyrades na greckiej wyspie Korfu. Miejscowość jest niewielka, spokojna, choć widoczne są ślady wskazujące na to, że miała się ona rozwijać. Porzucone nieruchomości pogarszają wizerunek całego miasta (brakuje tam nowych inwestycji). Nieruchomości są zaniedbane, niezabezpieczone i ulegają zużyciu technicznemu oraz funkcjonalnemu, co skutkuje spadkiem ich wartości. Właściciele porzuconych nieruchomości często nie odprowadzają od nich podatków, co zmniejsza wpływy do budżetu gminy, a tym samym ogranicza inwestycje o charakterze publicznym – miejski plac zabaw od lat wymaga modernizacji. Wystające na niedokończonych budynkach pręty stanowią zagrożenie dla zdrowia i życia dzieci i młodzieży, które mogą w sposób nieograniczony wchodzić na tereny nieruchomości ze względu na brak zabezpieczenia. Obiekty ulegają aktom wandalizmu, pojawia się na nich graffiti. Trzeba jednak przyznać, że przynajmniej inwestycje te nie zostały rozkradzione – cały czas nietknięte pozostają instalacje elektryczne. Zatem konsekwencje występowania takich obiektów są odczuwalne nie tylko przez samych właścicieli nieruchomości, ale także przez sąsiadów oraz gminy, na terenie których takie nieruchomości występują.

36 A. Khlystun, *Housing Markets in OECD Countries...*, s. 22–23.



Zdjęcie 4.1. *Zombie developments* w miejscowości Agios Georgios Argyrades

Źródło: fotografie własne autorów.

d) Turcja

Turcja jest przykładem tego, że także krajowe kryzysy gospodarcze mogą być przyczyną powstawania *zombie developments*. Turecka gospodarka zaczęła rozkwitać po 2001 roku, po kryzysie finansowo-bankowym, który miał miejsce w tym kraju. To ożywienie obserwowane było aż do kolejnego kryzysu, w 2008 roku. Sprzyjały temu status kandydata do Unii Europejskiej, stabilizacja polityczna i ekonomiczna, w szczególności spadek inflacji i stóp procentowych, dzięki czemu wzrósł udział inwestycji zagranicznych w Turcji³⁷. Ponadto rozwojowi rynku mieszkaniowego sprzyjała sytuacja demograficzna – dodatni przyrost naturalny, duża liczba osób młodych i migracje na tereny miejskie. W 2001 roku rząd turecki wprowadził także możliwość udzielania kredytów hipotecznych i zreformował warunki nabywania nieruchomości przez cudzoziemców³⁸. Poza europejskimi inwestorami, rów-

37 J. Coskun, *An Analysis of the Strengths and Weaknesses of the Turkish Real Estate Market*, ERES Conference 2010, Milano 23–26th June 2010, working paper.

38 S.B. Yiğitbaş, *Developments in Turkey's Housing Market: Analysis of the Housing Bubble Risk*, [w:] M. Rusev, E. Straus, C. Avcikurt, A. Soykan, B. Parlak, *Social Sciences Researches in the Globalizing World*, St. Kliment Ohridski University Press, Sofia 2018, s. 815–819.

niez Rosja i kraje Półwyspu Arabskiego wykazywały największą chęć lokowania swojego kapitału na tym terenie. Zainteresowaniem cieszyły się przede wszystkim nieruchomości położone w nadmorskich lokalizacjach. Zachętą do inwestowania było także rosnące zapotrzebowanie na różnego rodzaju nieruchomości, także mieszkaniowe, które to zapotrzebowanie przyczyniło się do wzrostu cen tych nieruchomości³⁹.

W takich warunkach swoją działalność rozpoczęła Sarot Group, która początkowo zajmowała się projektami wodno-kanalizacyjnymi, m.in. w uzdrowisku Mudurnu, w sąsiedztwie którego nabyła grunty pod zabudowę. Jednym z projektów grupy Sarot, który niestety stał się przykładem *zombie development*, jest osiedle 732 domów w Burj Al Babas w północno-zachodniej Turcji⁴⁰. Deweloper Sarot w 2014 roku rozpoczął realizację tego „disneyowskiego osiedla” zawierającego domy przypominające francuskie pałace, z przeznaczeniem dla zagranicznych inwestorów, w szczególności z Zatoki Perskiej⁴¹. Osiedle miało posiadać pełną infrastrukturę społeczno-usługową: sklepy, kina, restauracje, korty tenisowe, boiska do koszykówki i piłki nożnej, park wodny. Prace zostały przerwane w 2018 roku. Spadki cen ropy naftowej, rosnąca inflacja (wykres 4.3) oraz kryzys walutowy, z którym borykała się Turcja, negatywnie wpłynęły na sytuację finansową zarówno samego dewelopera, jak i potencjalnych nabywców z Zatoki Perskiej. W tym samym roku deweloper złożył wniosek o upadłość.

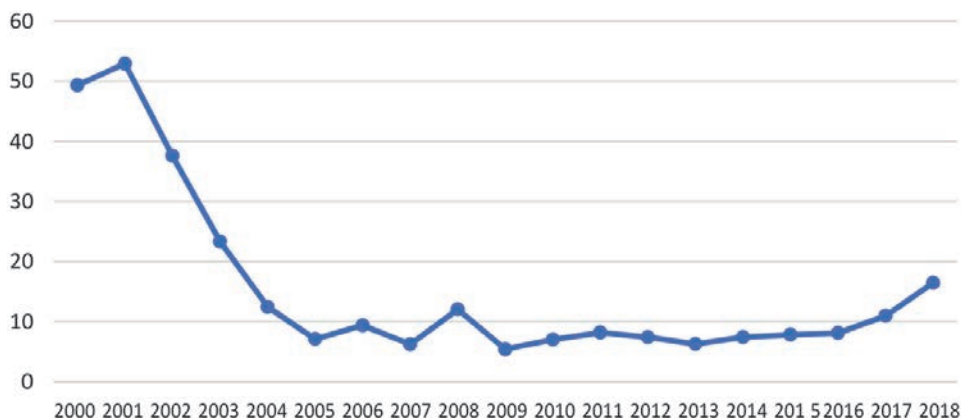
Według agencji France-Presse (AFP) deweloper ukończył 587 domów, zanim zbankrutował, z czego 350 zostało sprzedanych. Inwestycja od początku nie cieszyła się zbytnią aprobatą. Szczególne oburzenie wywoływała wśród mieszkańców pobliskiego miasteczka Mudurnu, wpisanego w 2015 roku na listę rezerwową światowego dziedzictwa UNESCO. Miasto słynie z lasów sosnowych, źródeł termalnych i „meczetów sułtana” zbudowanych w XIV–XVI wieku⁴². Nieukończona i niezamieszkała inwestycja budzi grozę wielu architektów ze względów estetycznych, ale to, na co szczególnie należy zwrócić uwagę, to fakt, że tak duża inwestycję trudno zabezpieczyć, zarówno przed szkodliwym działaniem warunków atmosferycznych, jak i przed złodziejami. Brak zabezpieczenia będzie zaś przyczyniał się do spadku wartości nieruchomości i ich zużycia technicznego, odbijając się niekorzystanie na wartościach nieruchomości sąsiednich oraz budżecie gminy.

39 C. Gall, *Want a Castle in Turkey? You May Find a Bargain*, 2019, www.nytimes.com/2019/03/03/world/europe/turkey-castle-development.html (dostęp: 2.07.2020).

40 *Welcome To Burj Al Babas, The Luxury City Of Empty Castles*, 2019, <https://designyoutrust.com/2019/01/welcome-to-burj-al-babas-the-luxury-city-of-empty-castles/> (dostęp: 2.07.2020).

41 B. Demeures, *Burj al Babas, a Turkish town replete with deserted villas*, 2019, <https://magazine.bellesdemeures.com/en/luxury/unique-properties/burj-al-babas-turkish-town-replete-deserted-villas-article-30794.html> (dostęp: 2.07.2020).

42 S. Brady, *Check out this ghost estate of abandoned castles in Turkey*, 2019, www.lonelyplanet.com/articles/burj-al-babas (dostęp: 2.07.2020).



Wykres 4.3. Poziom inflacji w Turcji w latach 2000–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Bank.

Zatem, choć najczęściej mówi się o wpływie kryzysu światowego na rynek nieruchomości, to właściwie każdy kryzys gospodarczy, także o znaczeniu krajowym, oddziałuje na działalność deweloperską. Wynika to z bardzo dużych zależności między rynkiem nieruchomości a rynkiem budowlanym i finansowym⁴³.

4.3. Uwarunkowania powstania zjawiska *zombie development* na polskim rynku mieszkaniowym

4.3.1. Uwarunkowania społeczno-polityczne

Działalność deweloperska w Polsce funkcjonuje od 30 lat. Jest to stosunkowo krótki okres, biorąc pod uwagę fakt, że w USA korzenie współczesnego dewelopera sięgają wieku XIX, zaś w państwach Europy Zachodniej – okresu międzywojennego⁴⁴. Jest to efekt ustroju wprowadzonego w Polsce po II wojnie światowej. Ustrój komunistyczny charakteryzuje się dość specyficznym podejściem

43 E. Kucharska-Stasiak, *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 57, 153–159.

44 R. Pisani, R. Pisani, *How to Be a Successful Developer*, E-Rights/E-Reads Ltd., New York 2001, s. 7–27; K. Śmietana, *Deweloper na rynku nieruchomości na przykładzie Francji*, [w:] K. Dziworska, T.G. Geurts, P. Lorens (red.), *Strategie inwestowania w nieruchomości*, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2007, s. 277–278.

do prawa własności. Dominuje w nim własność państwowa, która jest ustanawiana poprzez procesy nacjonalizacji⁴⁵. Takie działania miały miejsce również w Polsce. Przede wszystkim istotne było przyjęcie konstytucji w 1952 roku. Wy różniła ona własność państwową, spółdzielczą i innych organizacji społecznych oraz indywidualną, ta ostatnia funkcjonowała w szczególności w odniesieniu do gospodarstw rolnych⁴⁶. Do 1989 roku mieszkania uznawane były za dobro podstawowe, które państwo lub podmioty społeczne powinny zapewnić wszystkim obywatelom bez znacznego uszczerbku na ich budżecie domowym⁴⁷. Taki system prawny właściwie wykluczał możliwość prowadzenia działalności deweloperskiej nastawionej na zysk.

Po 1989 roku rozpoczęła się transformacja ustrojowa. Tworzono wiele przepisów prawa, które z jednej strony umożliwiły funkcjonowanie działalności deweloperskiej, np. wejście w życie ustawy z dnia 1 lipca 1995 roku o własności lokali, zmiany w ustawie o księgach wieczystych i hipotece z 1982 roku itp., z innej zaś szerzyły zbędną biurokrację. Niemniej jednak bez podjęcia działań regulacyjnych działalność deweloperska w Polsce nie miałaby szansy rozwoju.

Początki działalności deweloperskiej na polskim rynku mieszkaniowym nie były zatem łatwe. Wynikało to nie tylko ze zmian instytucjonalnych, ale przede wszystkim z braku odpowiedniego finansowania komercyjnego. Banki utrzymywały się z przechowywania depozytów i nie były chętne do rozszerzania swojej oferty o działalność kredytową. Dopiero w 1997 roku, na skutek wsparcia finansowego i merytorycznego wielu podmiotów zagranicznych, w Polsce pojawiły się pierwsze kredyty. Mimo to finansowanie działalności deweloperskiej przez banki w dalszym ciągu pozostawało na bardzo niskim poziomie. Najczęściej kredyty były zaciągane na początku inwestycji, kiedy nie wpłynęły jeszcze środki od potencjalnych nabywców, lub na koniec, gdy brakowało środków na dokończenie inwestycji. Były to kwoty niewielkie, rzędu 20–30% kosztów realizacji inwestycji. Kolejnym problemem był brak odpowiedniej wiedzy, doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, brak środków własnych, co przyczyniło się do upadłości wielu deweloperów⁴⁸. Część z nich trafiła na tzw. czarną listę systemu bankowego jako podmioty niewypłacalne, którym nie należy udzielać kredytów⁴⁹. To właśnie w tamtym okresie zaczęły powstawać pierwsze *zombie deve-*

45 M. Załączna, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju...*, s. 200–202.

46 Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 roku, Dz.U. z 1952, nr 33, poz. 232.

47 M. Lux, *Housing Policy and Housing Finance in the Czech Republic during Transition. An example of the schism between the still-living past and the need of reform*, IOS Press 2009, s. 92–142, *Sustainable Urban Areas*, 28.

48 J. Łaszek, *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004, s. 174–185.

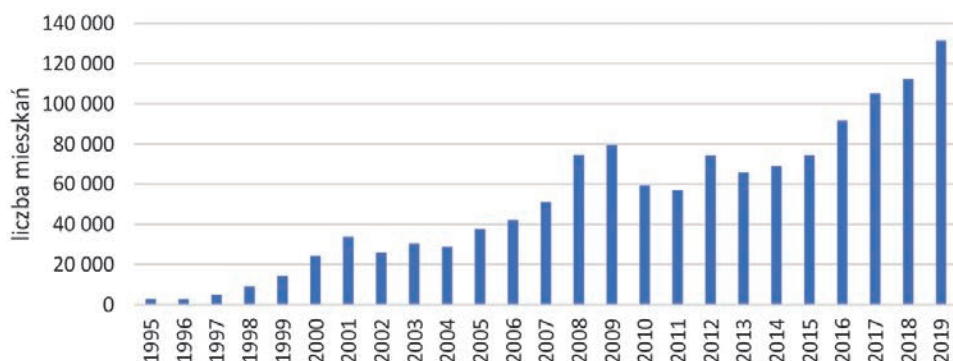
49 M. Duraj, *Problemy finansowania działalności deweloperskiej ze źródeł bankowych*, [w:] M. Bryx, Z. Krysiak (red.), *Finansowanie działalności deweloperskiej. Aspekty praktyczne*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2006, s. 16–17.

lopments. Kolejne lata sprzyjały rozwojowi działalności deweloperskiej na polskim rynku mieszkaniowym. Wraz z pojawieniem się kredytów komercyjnych na polski rynek zaczęły napływać podmioty zagraniczne. Wzrost konkurencji wśród instytucji finansujących spowodował walkę o klienta. Był to też okres spadku stóp procentowych. Większe możliwości zaciągnięcia kredytów skłaniały osoby młode do nabywania nieruchomości mieszkaniowych, tym bardziej że w późniejszych latach mogły one liczyć na wsparcie ze strony państwa w postaci programu Rodzina na swoim. Wzrost popytu w latach 2005–2007, wywołany wyżej wymienionymi przesłankami, przyczynił się zaś do rozwoju działalności deweloperskiej. Rosnące ceny nieruchomości pozwalały deweloperom osiągać zyski rzędu nawet 60% ceny za m² mieszkania⁵⁰. Niestety kryzys finansowy zapoczątkował kolejną, dość dużą falę upadłości deweloperów. Ponieważ wielu nabywców zostało bez mieszkania i środków finansowych, rząd polski rozpoczął prace nad ustawą mającą chronić ich interesy w relacjach z deweloperami. Ci zaś, świadomi obostrzeń, jakie miała ona wprowadzić, w myśl zasady, iż prawo nie działa wstecz, na szybko rozpoczynali nowe inwestycje (czasem były to tylko dziury w ziemi, które z biegiem czasu stopniowo były zagospodarowywane). Dzięki takim działaniom wielu deweloperów nie musiało zakładać jeszcze rachunków powierniczych dla swoich przedsięwzięć. Jednocześnie przyczyniło się to ponownie do wzrostu liczby mieszkań oddawanych do użytku przez deweloperów. Sprzedawały się one dość szybko, ponieważ ceny nie były tak wysokie, jak w trakcie boomu na rynku mieszkaniowym, a niskie w dalszym ciągu stopy procentowe zachęcały do zaciągania kredytów. Kolejny spadek aktywności to lata 2013–2014 (wykres 4.4).

Wówczas oddano do użytku mniej niż 70 tys. mieszkań, zaś nowych nie było już tyle budowanych. Powodem tego były właśnie trudności w otwieraniu rachunków powierniczych – nie każdy bank chciał się bowiem angażować w konieczność kontroli przedsięwzięć deweloperskich. Od 2015 roku na powrót widoczna jest tendencja rozwojowa działalności deweloperskiej na polskim rynku mieszkaniowym. Jest ona spowodowana dużą liczbą osób młodych z boomu demograficznego lat 80., które osiągnęły już stabilność zawodową i rodzinną, a ponadto dobrymi warunkami kredytowania. Dodatkowo do końca 2018 roku funkcjonował program Mieszkanie dla Młodych, którego celem było wspierane ludzi młodych (do 35. roku życia) w nabywaniu pierwszego mieszkania.

To krótkie wprowadzenie do historii działalności deweloperskiej w Polsce również wskazuje na występowanie przyczyn zjawiska *zombie developments* – ekonomicznych i instytucjonalno-prawnych.

⁵⁰ Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2011 r., NBP, Warszawa 2012, s. 40.



Wykres 4.4. Liczba mieszkań deweloperskich⁵¹ oddanych do użytku w Polsce w latach 1995–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

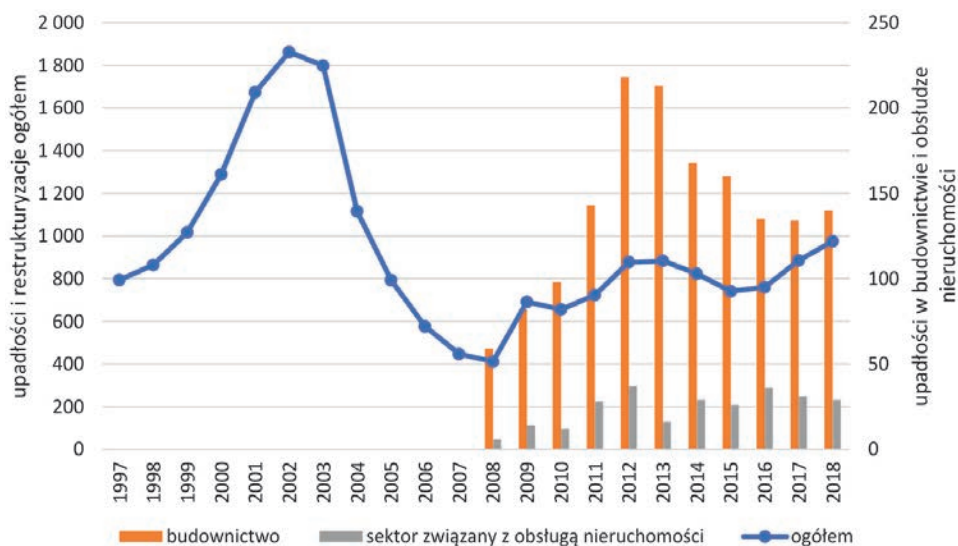
4.3.2. Przyczyny ekonomiczno-finansowe

Najczęstszą z przyczyn ekonomicznych występowania zjawiska *zombie developments*, także w Polsce, są upadłości deweloperów spowodowane m.in. ich niewypłacalnością.

Wykres 4.5 przedstawia skalę upadłości przedsiębiorstw w Polsce od 1997 roku, w tym przedsiębiorstw budowlanych oraz zajmujących się obsługą nieruchomości od 2008 roku. Można zauważyć, że największa fala upadłości miała miejsce od końca lat 90. do 2004 roku. Wynikało to z faktu, że przedsiębiorstwa założone po 1989 roku często nie miały żadnego doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, dostęp do finansowania był utrudniony, w związku z czym niektórzy nie radzili sobie z rosnącą konkurencją. Dopiero kiedy banki zliberalizowały politykę kredytową, dostępność środków finansowych zwiększyła popyt zarówno

51 Przez lata sposób szacowania mieszkań deweloperskich ulegał zmianom. Od 2018 roku w Głównym Urzędzie Statystycznym obowiązuje nowa definicja mieszkań przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem. Obejmuje ona wszystkie podmioty realizujące mieszkania w celu osiągnięcia zysku. W latach wcześniejszych spółki i osoby fizyczne realizujące mieszkania na sprzedaż lub wynajem były kategoryzowane osobno. Aby policzyć mieszkania deweloperskie, trzeba było więc mieszkania tych dwóch kategorii sumować (od 2005 roku). Lata 2000–2004 można było szacować według danych Z. Kurlej, A. Nocko (*Budownictwo mieszkaniowe w Polsce według form budownictwa w latach 2000–2010*, Ośrodek Statystyki Budownictwa, referat wygłoszony na V konferencji „Rynek budowlany oraz ceny w badaniach i statystyce, 2011”) jako 100% mieszkań przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem oraz 4,06% ogółu mieszkań oddawanych do użytku. Dla lat 90. XX wieku ze względu na fakt, że działalność deweloperska dopiero się rozwijała, można założyć, że stanowiła ona jedynie 100% mieszkań przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem. Na wykresie 4.6 dane do 2004 roku zostały wyliczone według tych właśnie zasad.

konsumpcyjny, jak i inwestycyjny⁵². Wiele przedsiębiorstw, również deweloperkich, w tym okresie osiągało znaczące zyski z prowadzonej działalności. Kolejna, choć dużo mniejsza fala upadłości, związana była z kryzysem finansowym. Znaczna część firm w sektorze budowlanym na skutek zaostrzania warunków kredytowych miała problemy z płatnościami. Wartość wielu spółek drastycznie spadła. Spółki sektora nieruchomości notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych straciły na wartości siedmiokrotnie (wykres 4.6).



Wykres 4.5. Liczba upadłości w sektorze budowlanym i sektorze związanym z obsługą nieruchomości w latach 1997–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów COFACE.



Wykres 4.6. Indeksy giełdowe WIG-Nieruchomości w latach 2007–2019

Źródło: GPW.

52 R. Kata, *Kredyty hipoteczne w Polsce w kontekście stabilności finansowej i makroekonomicznej*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne 2015, t. 22, s. 186.

Dodatni poziom PKB, jaki udało się w Polsce osiągnąć w latach 2009–2011⁵³, przyczynił się do poprawy kondycji naszego rynku kapitałowego⁵⁴. Jednak, jak wynika z wykresu 4.8, najwięcej upadłości w sektorze budownictwa odnotowano w 2012 roku. Ich przyczyną była m.in. nadpodaż nowych mieszkań, których budowę rozpoczęto w trakcie kryzysu światowego, i związany z tym spadek cen nieruchomości, a także utrzymująca się w 2011 roku niepewność na międzynarodowych rynkach finansowych, która spowodowała ponowne spadki wielu indeksów giełdowych. Największe spadki dotknęły właśnie branżę budowlaną i deweloperską⁵⁵. Wówczas też upadłość ogłosiło wiele przedsiębiorstw deweloperskich. Co ciekawe, w ostatnich latach znów można było zaobserwować wzrost liczby bankructw w sektorze budownictwa. Należy jednak pamiętać, że sektor budownictwa to nie tylko deweloperzy, ale w głównej mierze różnego rodzaju wykonawcy, podwykonawcy, także ci, którzy realizują zamówienia jednostek publicznych.

4.3.3. Przyczyny instytucjonalno-prawne

W Polsce przyczyny instytucjonalno-prawne powstawania zjawiska zombie na rynku nieruchomości są szczególnie widoczne właśnie ze względu na fakt, że rynek ten funkcjonuje w obecnej, rynkowej postaci dopiero 30 lat. Właściwie prowadzona polityka przestrzenna powinna ułatwiać działalność deweloperską, w tym także walkę z nieukończonymi przedsięwzięciami. Niestety w Polsce miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego także dość sztywno określają funkcje danej przestrzeni. Możliwa jest jednak zmiana planu, choć jest to kosztowne i czasochłonne.

Przyczyn upadłości deweloperów w latach 2012–2013, a tym samym powstawania *zombie developments*, należy upatrywać również w wejściu w życie Ustawy z dnia 16 września 2011 roku o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Ustawa ta uregulowała wiele istotnych kwestii, które w państwach zachodnich funkcjonowały od lat. Przede wszystkim umowa deweloperska stała się umową nazwaną, tzn. sformułowano jej prawną definicję oraz *essentialia negotii*, czyli elementy niezbędne, które każda umowa między deweloperem a potencjalnym nabywcą powinna zawierać. Ponadto deweloperzy są przepisami prawa zobowiązani do sporządzenia prospektu informacyjnego, którego zakres również jest określony ustawowo. To zwiększa poziom informacji na temat realizowanych przedsięwzięć wśród nabywców. Ale najważniejszym zapisem,

53 W większości państw europejskich PKB było wówczas na ujemnym poziomie.

54 *Rocznik Giełdowy 2010. Dane statystyczne za rok 2009*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, s. 12.

55 *Rocznik Giełdowy 2012. Dane statystyczne za rok 2011*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, s. 25.

będącym jednocześnie główną przyczyną wielu upadłości podmiotów deweloperskich po wejściu w życie wspomnianej ustawy, było wprowadzenie rachunków powierniczych, które mają chronić środki finansowe nabywców przed ich defraudacją. Przed 2012 rokiem środki te trafiały bezpośrednio na konto dewelopera, który mógł je rozdysponować na dowolny cel, w tym na spłacanie innych zobowiązań. Obecnie pieniądze nabywców są deponowane na rachunku powierniczym i wypłacane deweloperowi w trakcie realizacji inwestycji (przy otwartych rachunkach) lub po zakończeniu przedsięwzięcia i przeniesieniu prawa własności na nabywców (przy zamkniętych rachunkach powierniczych). Ponadto muszą być one wykorzystane *stricte* na realizację przedsięwzięcia, dla którego rachunek został założony⁵⁶. Ponieważ banki przez pierwsze lata niechętnie otwierały rachunki powiernicze, część deweloperów, zwłaszcza małych, lokalnych, miała problem z prowadzeniem swojej działalności. Wielu z nich musiało swoją działalność zamknąć z powodu braku możliwości założenia takiego rachunku. Jak wskazują dane REAS, w trzecim kwartale 2012 roku, a więc po wejściu w życie ustawy, zaledwie ok. 25% mieszkań deweloperskich znajdujących się wówczas w ofercie miało założone rachunki powiernicze. Faktyczny wzrost tego udziału nastąpił dopiero w drugim kwartale 2013 roku⁵⁷. Niektórzy, nawet jeśli udało im się rachunek otworzyć, to prowadząc nieefektywną politykę finansową, mieli problem z płatnościami (środki wypłacane są deweloperowi zgodnie z harmonogramem, zatem należy właściwie zarządzać inwestycją i posiadanymi środkami własnymi czy pochodzącymi z kredytów, aby nie zabrakło ich do następnej transzy z rachunku powierniczego). To właśnie często przyczyniało się do upadłości i pozostawiania po sobie nieukończonych nieruchomości. Ale w przypadku Polski przyczyn powstawania *zombie developments* o charakterze instytucjonalno-prawnym jest znacznie więcej. Wynika to m.in. z niewłaściwych, często niejasnych, nieprecyzyjnych przepisów prawa, w tym prawa budowlanego, problemów własnościowych (zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości znacjonalizowanych po II wojnie światowej) oraz braku wykształcenia się we wszystkich polskich przedsiębiorstwach zasad *fair play*⁵⁸. W odniesieniu do tego ostatniego należy zaznaczyć, że w przeszłości zdarzały się przypadki nieuczciwych deweloperów, którzy wyprowadzali środki finansowe nabywców do innych spółek, uciekali za granicę, realizowali za nie inne inwestycje itp. Oni również pozostawiali po sobie nieukończone przedsięwzięcia. Część tych zagadnień zostanie scharakteryzowana w dalszej części pracy – przy omówieniu studiów przypadków.

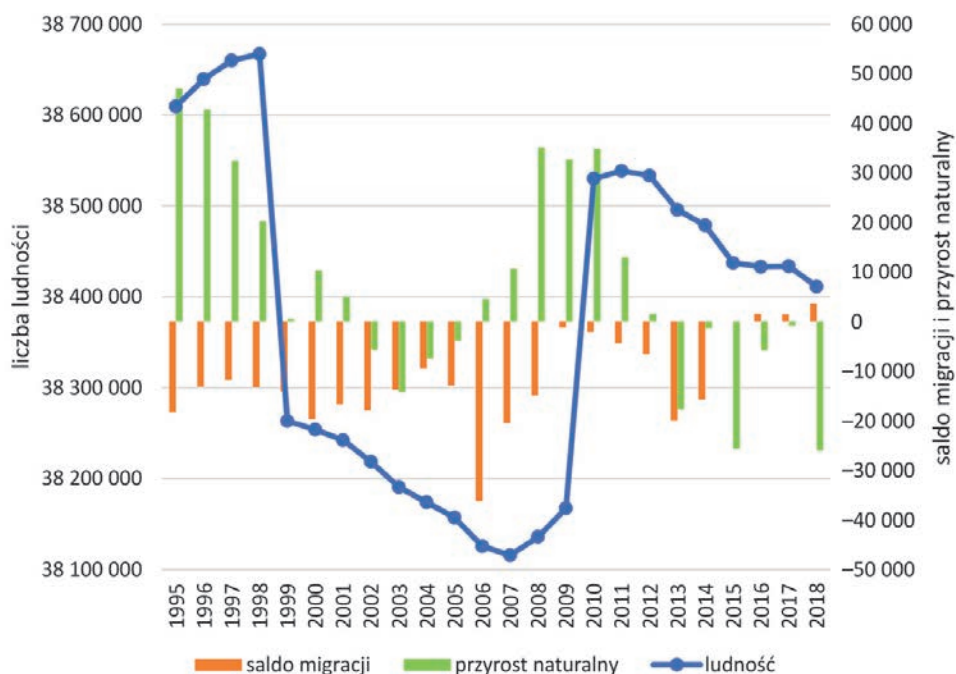
56 Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, Dz.U. 2011, nr 232, poz. 1377.

57 Znaczenie budownictwa mieszkaniowego dla polskiej gospodarki, REAS, Warszawa 2018, s. 12.

58 M. Załęczna, A. Antczak, *The relations between developer and his clients – some remarks about Polish institutional framework*, „Świat Nieruchomości” 2012, nr 4(82), s. 38–41.

4.3.4. Przyczyny społeczno-demograficzne

Polska jest jednym z tych krajów europejskich, które borykają się ze spadkiem liczby ludności. Spadek ten jest stosunkowo powolny, ale mimo wszystko stale widoczny w dłuższym okresie (wykres 4.7). Lata 1999–2004 były dla Polski wyjątkowe, ponieważ perspektywa wejścia naszego kraju do Unii Europejskiej i samo jego przyjęcie do struktur europejskich przyczyniło się do emigracji znacznej liczby ludności do innych państw członkowskich.



Wykres 4.7. Statystyki demograficzne Polski w latach 1995–2018

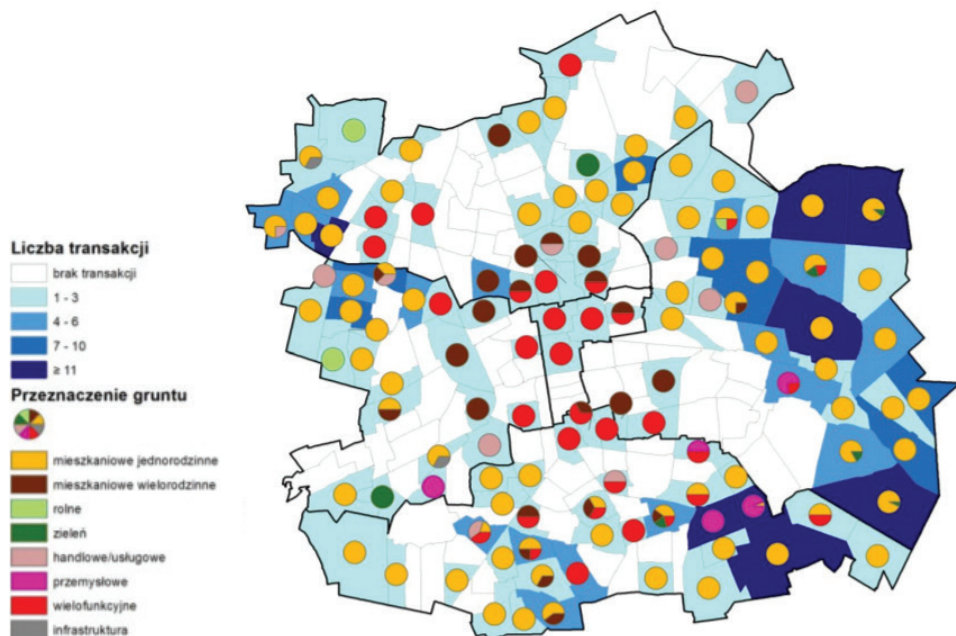
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

W kolejnych latach, na skutek kryzysu w wielu rozwiniętych krajach świata, do których wcześniej Polacy wyemigrowali, nastąpił masowy powrót do rodzinnych domów. Niestety od tamtego czasu z roku na rok ludności ubywa. Obecnie jest to jednak spowodowane raczej ujemnym przyrostem naturalnym niż emigracjami.

Jednak nie tylko emigracja jest problemem społeczno-demograficznym Polski. Również groźnym zjawiskiem dla rynku nieruchomości jest proces suburbanizacji⁵⁹.

59 Przemieszczanie się ludności oraz podmiotów gospodarczych z centralnych lokalizacji miasta na jego przedmieścia. T. Kaczmarek, *Dynamika i kierunki rozwoju suburbanizacji rezydencjalnej w aglomeracji poznańskiej*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2017, nr 27, s. 81.

Ludność przenosi się z centrów miast nie tylko na przedmieścia, ale także poza granice administracyjne tychże miast, ze względu m.in. na niższe ceny nieruchomości gruntowych (rysunek 4.1).



Rysunek 4.1. Lokalizacja transakcji według przeznaczenia nieruchomości w 2017 roku
Źródło: Obrót niezabudowanymi działkami gruntu, Łódzki Ośrodek Geodezji 2017, s. 16.

Rysunek 4.1 potwierdza wyżej opisaną tendencję. W przypadku Łodzi najwięcej transakcji nieruchomościami gruntowymi niezabudowanymi, mającymi przeznaczenie mieszkaniowe, dokonuje się na wschodnich obszarach miasta. Tam znajduje się wiele terenów odpowiednich do zainwestowania, które charakteryzują się stosunkowo niskimi cenami.

Należy pamiętać, że ta kategoria przyczyn odnosi się w dużej mierze do powstawania *zombie buildings*. Niemniej jednak w czasie boomu mieszkaniowego z lat 2005–2007 polscy deweloperzy rzadko przeprowadzali analizy rynku lub były one sporządzane w sposób wybiórczy. To zaś mogło skutkować niewłaściwą oceną wielkości popytu – duża fala migracji po przystąpieniu Polski do UE. Zatem w Polsce również ta przyczyna mogła mieć znaczenie dla powstawania zjawiska *zombie developments*.

Powyższe rozważania pozwalają na konstatację, że w Polsce wystąpiły wszystkie rodzaje przyczyn powstawania zjawiska *zombie* na rynku nieruchomości – kryzys, problemy z finansowaniem działalności, odpływ ludności, a co za tym idzie zmniejszenie popytu, zmiany regulacji prawnych, ich nieprzejrzystość itp. Przez lata przyczyniały się one do upadłości przedsiębiorstw deweloperskich. Szczególnie

widoczne było to w latach 2008–2012. I tu pojawia się pytanie: co stało się z przedsięwzięciami, które wówczas oni realizowali? Czy zostały dokończone, zburzone, a może stoją w stanie, w którym zostały porzucone, od wielu lat „strasząc” okolicznych mieszkańców i inwestorów niczym „zombie” z filmów grozy?

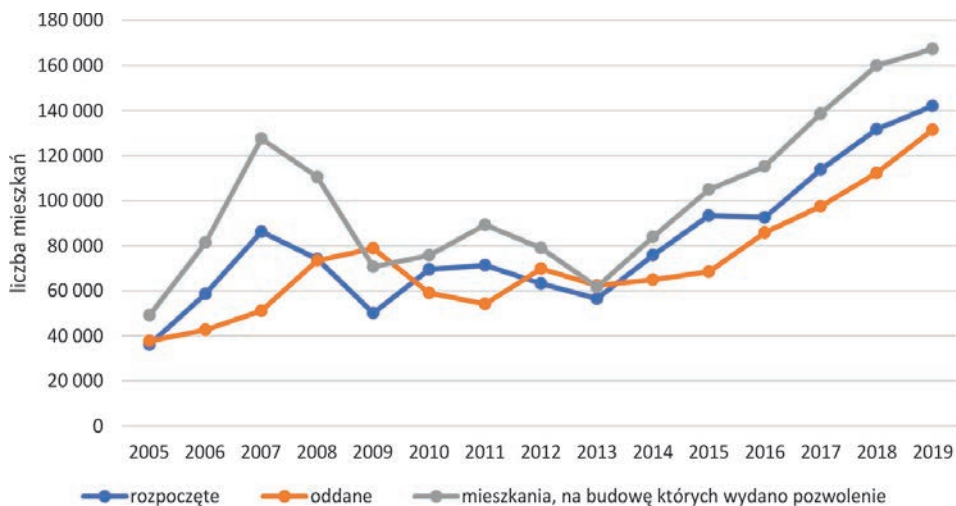
4.4. Przejawy *zombie development* na polskim rynku mieszkaniowym i konsekwencje ich występowania

4.4.1. Dostępność informacji o *zombie developments*

Informacje o nieukończonych przedsięwzięciach deweloperskich (*zombie developments*) nie są w Polsce łatwo dostępne. Nie ma żadnych, publicznych ani prywatnych, baz danych o nieruchomościach opuszczonych, tak jak ma to miejsce w Stanach Zjednoczonych (patrz: *US Census Bureau*). W Głównym Urzędzie Statystycznym (GUS) można znaleźć jedynie informacje o liczbie mieszkań oddanych, rozpoczętych i tych, na budowę których zostało wydane pozwolenie, ewentualnie o ubytkach mieszkaniowych oznaczających nieruchomości, dla których wydano decyzję o nakazie rozbiórki lub zgodę na przekształcenie nieruchomości z mieszkaniowej na komercyjną. Jedynie w odniesieniu do zasobów komunalnych w GUS publikowane są dane dotyczące pustostanów. Na podstawie wyżej wymienionych informacji, w szczególności trzech pierwszych, można wyciągać pewne – bardzo ostrożne – konkluzje mówiące o skali niedokończonych przedsięwzięć deweloperskich. Należy jednak pamiętać, że konieczny jest właściwy dobór danych statystycznych. Identyfikacja nieukończonych przedsięwzięć deweloperskich na podstawie materiałów prasowych też nie jest łatwym zadaniem. Wynika to z faktu, że nie mówi się w Polsce oficjalnie o problemie nieukończonych przedsięwzięć i konsekwencjach ich występowania w odniesieniu do nieruchomości sąsiednich czy gmin, a jedynie w kontekście tego, jak poszkodowani są nabywcy takich mieszkań. Ponieważ w ostatnich latach ochrona nabywców mieszkań deweloperskich zwiększyła się, o upadłościach deweloperów mówi się mniej niż kiedyś. Jednak problem wciąż istnieje. W doniesieniach prasowych można znaleźć informacje o zadłużeniach deweloperów, które mogą przyczynić się do upadłości tychże, a tym samym do porzucenia realizowanych przedsięwzięć. Informacje te są jednak dość wybiórcze. Zatem na ich podstawie trudno jest identyfikować skalę zjawiska *zombie developments* w Polsce. Niemniej jednak, z powodu braku innych źródeł informacji, podjęto taką próbę. W zrealizowanym badaniu uwzględnione zostały informacje o lokalizacji inwestycji, rodzaju i wielkości zabudowy, momencie i przyczynach przerwania prac budowlanych oraz o stanie nieruchomości.

4.4.2. Analiza danych statystycznych

Jak wynika z wykresu 4.8, w latach 2005–2007 na skutek boomu na rynku mieszkaniowym wzrosła dwukrotnie liczba mieszkań deweloperskich, które rozpoczęto budować. Pozwoleń wydano wówczas blisko trzykrotnie więcej niż w 2005 roku. Już na pierwszy rzut oka widać, że nie wszystkie inwestycje, które otrzymują pozwolenie, są rozpoczynane. Rozbieżności w 2007 roku sięgały blisko 40 tys. mieszkań.



Wykres 4.8. Mieszkania deweloperskie rozpoczęte, oddane i te, na budowę których wydano pozwolenie w latach 2005–2019

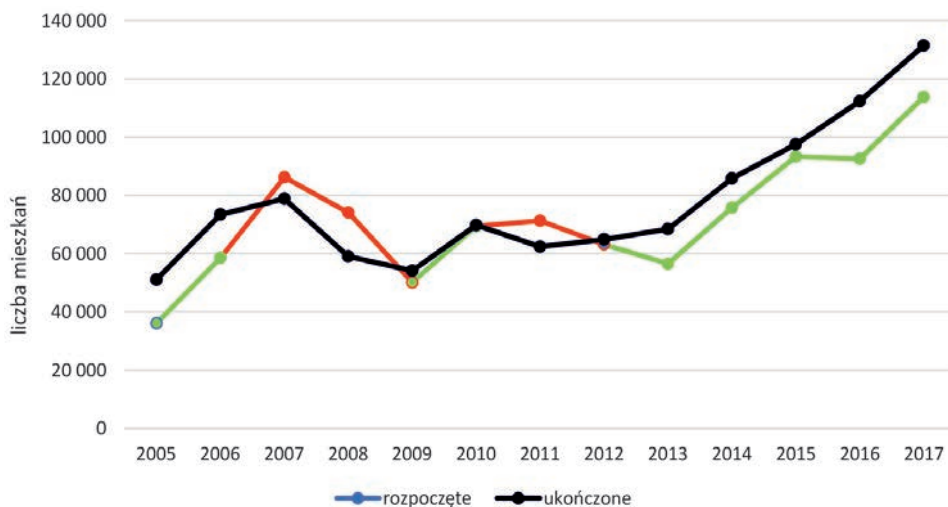
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Mieszkania oddawane były do użytku mniej więcej dwa lata później, a więc w czasie kryzysu. Ceny nieruchomości były wówczas dużo niższe, co powodowało, że deweloperzy ponosili straty. Dość dużo inwestycji rozpoczęto też w 2011 roku. Było to, jak wspomniano wcześniej, spowodowane uchwaleniem Ustawy z dnia 16 września 2011 roku o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Od 2014 roku widoczna jest stała tendencja wzrostowa w liczbie rozpoczętych, oddanych i tych, na budowę których zostało wydane pozwolenie mieszkań deweloperskich, choć podobnie jak w latach wcześniejszych występują między nimi pewne rozbieżności.

Ze względu na to, iż mieszkania deweloperskie oddawane są do użytku mniej więcej po dwóch latach od rozpoczęcia budowy (w pierwszym kwartale 2019 roku dla zabudowy wielorodzinnej czas trwania prac budowlanych wynosił zaledwie 22 miesiące⁶⁰), na wykresie 4.9 przesunięto mieszkania oddane do użytku o dwa

60 GUS, *Budownictwo w I kwartale 2019 roku. Informacje sygnalne*, 2019.

okresy wstecz, aby zobaczyć, kiedy luka między liczbą mieszkań, które zostały rozpoczęte, a tymi, które zostały oddane do użytku, była największa. Takie rozwarstwienia widać w szczególności w latach 2007–2008 oraz w 2011 roku. Mieszkania znajdujące się w tej „lucie” były najbardziej narażone na przeobrażenie się w *zombie developments*. Obecnie więcej jest mieszkań oddawanych do użytku niż rozpoczętych, co może wynikać z faktu, że ze względu na duży popyt kończone są inwestycje wcześniej realizowane latami, wieloetapowe. Ponadto coraz bardziej popularne stają się obiekty budowane w technologii modułowej, przy której znacząco ulega skróceniu czas realizacji przedsięwzięć deweloperskich.



Wykres 4.9. Mieszkania deweloperskie rozpoczęte i oddane do użytku w latach 2005–2017 po zastosowaniu przesunięcia o okres dwóch lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

4.4.3. Przykłady *zombie developments* na polskim rynku mieszkaniowym i konsekwencje ich występowania

Jak wspomniano wcześniej, na podstawie artykułów prasowych zgromadzono informacje o wybranych przedsięwzięciach deweloperskich w Polsce, które mogą lub mogły być uznawane za *zombie developments*. Ich charakterystyka została zaprezentowana w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Przykłady nieruchomości w Polsce, które można zakwalifikować jako *zombie developments*

Lp.	Miasto	Nazwa dewelopera	Nazwa inwestycji	Rodzaj zabudowy	Wielkość inwestycji	termin przerwania prac	Termin upadłości dewelopera lub powstania innych przyczyn przerwania prac	Stan zombie developments*
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1a	Wrocław	Gant Development	Nord House	wielorodzinna	78 mieszkań	ok. 2012/2013 roku	w 2014 roku sąd ogłosił upadłość likwidacyjną (niewyplacalność, środki wyprowadzone do innych spółek)	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory drzwiowe i okienne, do obiektu wlewa się woda
2b	Podłęże, gmina Niepołomice	Osiedle Żubr	Osiedle Żubr	jednorodzinna/ wielorodzinna	600 domów i mieszkań	początek 2009 roku	w 2012 roku akt oskarżenia przeciwko trzem osobom (wyprowadzenie ponad 6 mln zł ze spółki); w 2017 roku deweloperzy skazani na więzienie	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory drzwiowe i okienne, brak ogrodzenia
3c	Pabianice		ul. Powstańców Warszawy	wielorodzinna	brak danych	brak danych	wyrok więzienia w 2015 roku	stan surowy zamknięty, niewykończony
4d	Warszawa	Edbud	ul. Borzymowska 34/36	wielorodzinna	164 mieszkania	ok. 2009 roku	w upadłości od 2011 roku	stan surowy zamknięty – brak prawa własności nieruchomości gruntowej***

Tabela 4.2 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9
5e	Warszawa	Włodarzewska	Zakątek Cybisa	wielorodzinna	ok. 300 mieszkań	2016 rok	w upadłości od 2017 roku	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory drzwiowe i okienne; jest nowy właściciel
6f	Gdańsk	„Parkowe Wzgórze” Sp. z o.o.	Parkowe Wzgórze	wielorodzinna	brak danych	2012 rok	w upadłości likwidacyjnej od 2014 rok	stan surowy otwarty – jest nowy inwestor (Viviere)
7g	Lusina	Bud-Mar	Rodzinne Wzgórze	jednorodzinna bliźniacza	52 domy	maj 2008 roku	7 lat więzienia za oszustwa finansowe – wyrok w 2018 roku	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory drzwiowe i okienne
8h	Kraków	Luksa	ul. Lwowska	wielorodzinna	brak danych	2013 rok	w likwidacji od 2017 roku	fundamenty z wystającymi prętami, na terenie nieruchomości „stoi” woda
9i	Kraków		św. Gertrudy 14	wielorodzinna	brak danych	2013 rok	cofnięto pozwolenie na budowę w 2013 roku	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory okienne i drzwiowe

10j	Kraków	BMS		ul. Emaus	wielorodzinna	brak danych	2001 rok	wniosek o upadłość w 2003 roku	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory drzwiowe i okienne
11k	Kraków	Leopard		ul. Twardowski	wielorodzinna	160 mieszkań	brak danych	upadłość w 2009 roku (w 2012 roku właściciele firmy oskarżeni o oszustwo) – postępowanie upadłościowe umorzone w 2019 roku	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory drzwiowe i okienne
12l	Krzyszowice/ Kraków			ul. Bandurskiego	wielorodzinna	70 mieszkań	2009 rok	właściciel aresztowany w 2017 roku (wyłudzone kredyty przez przedstawione osoby)	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory drzwiowe i okienne
13m	Gdańsk	WM Inwestycje		ul. Guderskiego	wielorodzinna	brak danych	ok. 2011 roku	nie można ustalić miejsca pobytu właściciela	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory okienne i drzwiowe
14n	Szczecin	Spółka OK		ul. Wyszyńskiego/ Mickiewicza	wielorodzinna	brak danych	2001 rok	w 2004 roku gmina złożyła pozew do sądu o rozwiązanie umowy o użytkowaniu wieczystym (zagospodarowanie niezgodne z celem)***	stan surowy otwarty, niezabezpieczone otwory okienne i drzwiowe

Tabela 4.2 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7	8	9
150	Katowice	Grupa Inżynierjno-Budowlana Aspekt	ul. Pomorskiego	jednorodzinna	5 budynków (10 mieszkań)	ok. 2011/2012 roku	dopiero w 2019 roku zostało utworzone postępowanie sanacyjne wobec dewelopera	budynki na różnym poziomie zaawansowania prac budowlanych – 2 w stanie surowym zamkniętym, pozostałe w stanie otwartym

* obecny stan nieruchomości może odbiegać od opisanego w tabeli – niektóre inwestycje po latach mogły zostać ukończone.

** Nieruchomość gruntowa jest własnością Skarbu Państwa, zarządza nią Miasto Stołeczne Warszawa. Zgodnie z artykułem prasowym nieruchomości została wydzierzawiona spółce Euro-Ring Development, a ta „poddzierżawiła” deweloperowi. A. Krajewska, *Ani mieszkań, ani pieniędzy. Dramat ponad 50 rodzin*, *O. Master-https://interwencja.polsatnews.pl/reportaz/2015-07-15/ani-mieszkani-ani-pieniedzy-dramat-ponad-50-rodzin_1458370/* (dostęp: 15.07.2020).

*** Decyzją sądu część nieruchomości gruntowej wróciła do zasobu gminy. Nieukończona inwestycja w 2020 roku została wystawiona na licytację. O. Master-nak, *Niedokończona inwestycja przy ul. Mickiewicza w Szczecinie Idzie pod młotek. Cena wywoławcza może szokować*, 2020, <https://gs24.pl/niedokonczona-inwestycja-przy-ul-mickiewicza-w-szczecinie-idzie-pod-mlotek-cena-wywoławcza-moze-shokowac/> (dostęp: 22.12.2020).

inwestycja-przy-ul-mickiewicza-w-szczecinie-idzie-pod-mlotek-cena-wywoławcza-moze-shokowac/ar/c1-15260458 (dostęp: 22.12.2020).

a) J. Urbańska, *Cztery osoby zatrzymane ...*; P. Wilk, *Porzuceni przez Ganta ...*; Portal Urbanity...

b) *Kary więzienia dla deweloperów...*

c) *Stracili pieniądze, nie mają mieszkań...*

d) K. Wiśniewska, *Wzięli kredyty, kupili mieszkania...*

e) S. Kińczyk, *Zakątek Cybisa...*; D. Tokarz, *Włodzewska blisko układu...*

f) M. Brancewicz, *Nowy właściciel dokończy budowę...*

g) M. Banasik, *Rodzinne wzgorze w Lusinie...*

h) P. Drabik, *Przerwana inwestycja...*; Internetowy Monitor Sądowy i Gospodarczy...

i) D. Serafin, *Sąd cofnął pozwolenie...*

j) *Niedokończona budowa przy Emaus...*

k) D. Daraż, *Kraków: Leopard pozostawił...*; M. Paluch, *Klienci Leoparda odyskają mieszkania?...*; Internetowy Monitor Sądowy i Gospodarczy...

l) *Zatrzymano dewelopera, który wyłudził 17 mln zł...*

m) M. Brancewicz, *Co dalej z nieukończonym osiedlem na południu Gdańska...*

n) *Pogodno: chcą ugody z deweloperem...*

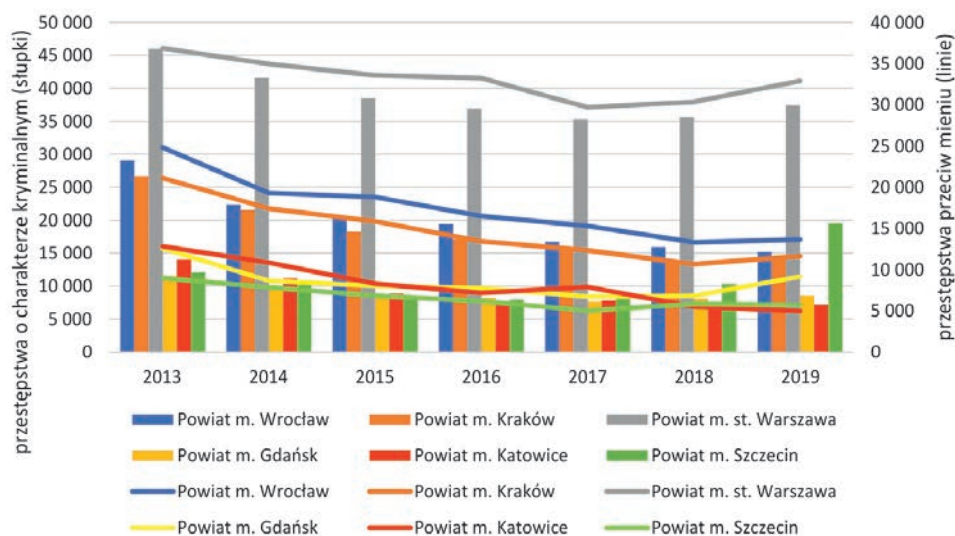
o) *Komornik wystawił na licytację niedokończone osiedle domów...*; Internetowy Monitor Sądowy i Gospodarczy...

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli przedstawiono 15 nieruchomości, które mogą lub przez lata mogły być uznawane za *zombie developments*. Tak, jak zaznaczono wcześniej, nie są to jednak wszystkie istniejące w Polsce tego typu nieruchomości. Jest ich znacznie więcej, tyle że się o nich nie mówi. Z zaprezentowanej tabeli wynika, że najczęściej mówi się o inwestycjach zlokalizowanych w dużych miastach Polski (11). Znaczna część tych inwestycji znajduje się w Krakowie i jego okolicach (7). Zjawisko *zombie developments* dotyka w Polsce zarówno nieruchomości jednorodzinnych (3), jak i wielorodzinnych. Wielkością są one bardzo zróżnicowane: od 30 do nawet blisko 600 mieszkań. Czas przerwania robót budowlanych pokrywa się z dwoma okresami znacznej liczby upadłości przedsiębiorstw w Polsce, a więc latami 2007–2009 (co najmniej 4 inwestycje) oraz 2012–2014 (5 inwestycji), choć udało się zidentyfikować również *zombie developments* powstałe w latach wcześniejszych (2001 rok). Przyczyny zaprzestania prac budowlanych były niezwykle zróżnicowane: od upadłości przedsiębiorstw deweloperskich na skutek ich niewypłacalności, przez cofnięcie pozwolenia na budowę, po wyroki więzienia dla deweloperów, którzy wzięli środki finansowe od nabywców i zniknęli. Wskazuje to na fakt, że w Polsce wiele *zombie developments* powstaje z przyczyn pozaekonomicznych. Problemem są często uwarunkowania prawne oraz brak umiejętności postępowania według zasad *fair play*, na skutek czego pieniądze wielu nabywców zostały roztrwonione, a mieszkań nie ma. Jeden wskazany w tabeli przypadek dotyczy cofnięcia pozwolenia na budowę, co może wynikać z faktu dopatrzenia się błędów lub braków w dokumentacji projektowej już na etapie realizacji inwestycji. Jedną z dość newralgicznych przyczyn instytucjonalno-prawnych powstawania *zombie developments* w Polsce są nieuregulowane stosunki własnościowe nieruchomości gruntowych, zwłaszcza w Warszawie. Przykładem jest sytuacja warszawskiego dewelopera, który realizował inwestycję na gruntach będących własnością miasta na podstawie tzw. dekretu Bieruta z 1945 roku. Deweloper ubiegał się o przeniesienie prawa własności do gruntu, jednak ostatecznie do tego nie doszło. Również w Szczecinie problemem były kwestie z użytkowaniem wieczystym gruntu, chociaż w tym przypadku wina leżała po stronie dewelopera, który zagospodarował nieruchomość niezgodnie z celem zapisanym w umowie o ustanowienie tego prawa. Zatem widać wyraźnie, że ta kategoria przyczyn na tak rozwijającym się rynku nieruchomości, jaki mamy w Polsce, jest szczególnie częstym powodem powstawania *zombie developments*. Z tego też powodu zagadnienie to wymaga dalszych badań.

Obiekty zaprezentowane w tabeli 4.2 są na różnych etapach realizacji, począwszy od samych fundamentów, przez wiele inwestycji w stanie surowym otwartym (12), po stan surowy zamknięty, ale niewykończony. W najgorszej sytuacji są przedsięwzięcia, w przypadku których roboty budowlane zostały przerwane na etapie stanu otwartego. Przy niewłaściwym zabezpieczeniu nieruchomości albo jego całkowitym braku nieruchomości te są wystawione na działanie czynników atmosferycznych i niepożądaną działalność ludzi. Często zatem stoi

w nich woda, co powoduje niszczenie ścian, fundamentów. W okresach letnich stają się one pożywką dla bakterii, grzybów, co może skutkować pojawieniem się w powietrzu szkodliwych dla ludzi i zwierząt związków. Często też na takich obiektach pojawiają graffiti, które szpecą nieruchomość i pogarszają atrakcyjność inwestycyjną terenu, na którym się znajdują. *Zombie developments* są też nierzadko schronieniem dla osób bezdomnych, wagarującej młodzieży, narkomanów, alkoholików itp. Powoduje to zagrożenie pożarowe, wzrost przestępczości (wykres 4.11 pokazuje, że w latach po kryzysie wskaźnik przestępczości w miastach wojewódzkich był wyższy), a tym samym spadek bezpieczeństwa w okolicy⁶¹. Konsekwencji pojawienia się na danym terenie *zombie developments* jest zatem wiele.



Wykres 4.10. Liczba przestępstw w wybranych miastach Polski w latach 2013–2019

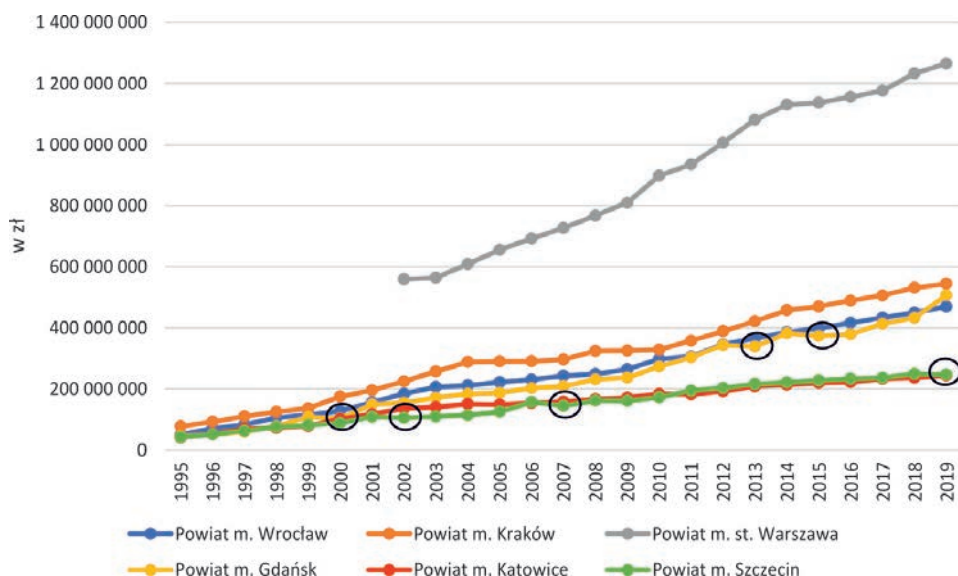
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Spadek bezpieczeństwa i niska atrakcyjność danego obiektu mogą się z kolei przyczynić do spadku wartości nieruchomości sąsiednich. Bardzo często nieruchomości te stoją latami puste. Wydawać by się mogło, że powinien się znaleźć inwestor, który po niższej cenie chętnie kupi od syndyka nieruchomość i ją dokończy. Problem polega często na tym, że takie nieruchomości, niezabezpieczone, szybko stają się obiektem kradzieży i wandalizmu. Tak jak w przypadku

61 J.M. Shane, *Abandoned buildings and lots*, Center of Problem-Oriented Policies, Arizona State University 2012, s. 9–14, *Problem-Specific Guides Series*, no. 64; A. Klein, *Understanding the True Costs of Abandoned Properties: How Maintenance Can Make a Difference*, Community Blight Solutions 2017, s. 7–13; *Vacant Properties. The true costs to communities*, National Vacant Properties Campaign 2005.

osiedla Żubr w Niepołomicach, gdzie kable zostały powyrywane ze ścian, szyby stłuczone, rury rozgrabione itp.⁶² Nierzadko takim elementem odstrasżającym inwestorów od zakupu nieruchomości jest też zła sława miejsca, będąca wynikiem działań samego dewelopera. Inwestorzy nie chcą kupować nieruchomości, w przypadku których jest wiele osób pokrzywdzonych, żeby nie ściągać sobie na głowę kłopotów. Takie obiekty niszczą dalej, nie pełnią w przestrzeni żadnej funkcji, a jedynie straszą.

Również gminy, w których zlokalizowane są *zombie developments*, ponoszą z ich powodu straty. Wynika to z faktu, że jeśli nieruchomość zostaje opuszczona, często nie są za nią odprowadzane podatki od nieruchomości.



Wykres 4.11. Dochody własne wybranych miast wojewódzkich osiągnięte z tytułu podatku od nieruchomości w latach 1995–2019

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Dane statystyczne zaprezentowane na wykresie 4.12 pokazują, że okresowo niektóre z miast wojewódzkich odnotowują spadki dochodów własnych osiągniętych z tytułu podatku od nieruchomości. Biorąc pod uwagę fakt, że gminy rzadko obniżają stawki podatkowe (raczej je podnoszą lub pozostawiają na stałym poziomie), spadki w dochodach wynikają z faktu niepłacenia należności przez właścicieli nieruchomości. Okresy spadkowe w dochodach pokrywają się z okresami kryzysu,

62 M. Banasik, *Opuszczone osiedle popada w ruinę. Oszukani wciąż przeżywają horror*, 2017, <https://dziennikpolski24.pl/opuszczone-osiedle-popada-w-ruine-oszukani-wciaz-przezywaja-horror-wideo/ar/11994285> (dostęp: 1.09.2019).

a także w przypadku Gdańska wejściem w życie ustawy deweloperskiej. Może to więc świadczyć o problemach finansowych wielu podmiotów, w tym deweloperów, którzy w tych okresach nierzadko ogłaszali upadłość, pozostawiając po sobie nieukończone nieruchomości.

4.5. Wnioski końcowe

Jak wynika z przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu na temat występowania zjawiska zombie na rynkach nieruchomości, działalności deweloperskiej w Polsce, danych statystycznych oraz studiów przypadków zebranych na podstawie materiałów prasowych, zjawisko *zombie developments* w Polsce bez wątpienia występuje, choć nie mówi się o nim powszechnie. Od czasu do czasu na łamach gazet lub w wiadomościach telewizyjnych ukazywane są tragedie nabywców mieszkań deweloperskich, zwłaszcza tych dużych, nie przedstawia się jednak ani skali tego zjawiska w kraju, ani jego konsekwencji dla innych podmiotów, które mogą być równie uciążliwe, jak dla niedoszłych nabywców. Tymczasem problem występowania zjawiska *zombie developments* w Polsce może być tym bardziej istotny, że mieliśmy lub mamy do czynienia ze wszystkimi rodzajami przesłanek sprzyjających jego powstawaniu, tj. ekonomiczno-finansowymi, społeczno-demograficznymi i instytucjonalno-prawnymi, z czego te ostatnie wydają się mieć w Polsce szczególne znaczenie. Brak badań na ten temat powoduje, że ani gminy, ani jednostki rządowe nie podejmują żadnych działań mających na celu zapobieganie zjawisku *zombie developments* lub minimalizowanie strat z nim związanych. Konsekwencje ich występowania są jednak w sąsiedztwie takich nieruchomości wyraźnie odczuwalne. W przypadku większych inwestycji, które nie zostały ukończone, deweloperzy stają się wręcz dekonstruktorami przestrzeni, gdyż atrakcyjność inwestycyjna danego obszaru ulega pogorszeniu.

Rozdział 5

Uwarunkowania finansowe rozwoju rynku mieszkaniowego – fluktuacje cen na rynkach mieszkaniowych w kontekście cykli kredytowych

5.1. Znaczenie kredytu hipotecznego dla rozwoju współczesnego rynku mieszkaniowego

Rynek mieszkaniowy ze względu na pełnione funkcje społeczne, jak i znaczenie ekonomiczne jest rynkiem szczególnym. Przede wszystkim, jak zaznaczono już we wcześniejszych rozdziałach, tworzy on odpowiednie warunki do zaspokajania istotnych z perspektywy jednostki, jak i całego społeczeństwa potrzeb. Potrzeby mieszkaniowe mają charakter złożony i obejmują zarówno potrzeby podstawowe, takie jak: zaspokojenie głodu, pragnienia, potrzeba snu, zapewnienie schronienia, oraz potrzeby wyższego rzędu: komfort psychiczny, kontakt z innymi ludźmi, potrzeba podkreślenia statusu społecznego, rozwój wewnętrzny¹. Ich realizacja ma korzystny wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne obywateli, tworzenie więzi społecznych, poziom aktywności obywatelskiej, bezpieczeństwo czy rozwój demograficzny, co w konsekwencji wyznacza jakość życia we współczesnym społeczeństwie.

Rynek mieszkaniowy to także istotny element każdego systemu gospodarczego. Zgodnie z danymi dla krajów OECD udział sektora mieszkaniowego (uwzględniającego budownictwo mieszkaniowe, obsługę zasobu mieszkaniowego oraz finansowanie mieszkalnictwa) w tworzeniu wartości dodanej brutto kształtuje się

1 A. Kozłowska, *Potrzeby jako system klasyfikacji modeli perswazyjnych – raport badawczy*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2014.

średnio na poziomie 21–22% (dane za lata 1997–2013)². Skala samych inwestycji mieszkaniowych szacowana jest na poziomie 5,9% PKB, przy czym wykazuje ona znaczną zmienność³.

Jedną ze szczególnych cech nieruchomości jest ich kapitałochłonność. Dotyczy ona wszystkich faz ich funkcjonowania – od produkcji przez obrót i użytkowanie. Z tego względu rynek mieszkaniowy do prawidłowego rozwoju wymaga stabilnych i wydajnych źródeł finansowania⁴. Tradycyjnie podstawowym instrumentem finansowania inwestycji mieszkaniowych jest kredyt hipoteczny. W literaturze przedmiotu dość wyraźnie podkreśla się stymulujący wpływ rynku kredytów hipotecznych na dynamikę rozwoju rynku mieszkaniowego. Przede wszystkim kredyt hipoteczny zwiększa dostępność finansową mieszkań. Ma to znaczenie zwłaszcza dla gospodarstw o umiarkowanych dochodach. W przypadku braku wystarczających oszczędności czy wsparcia ze strony rodziny, kredyt hipoteczny jest jedyną szansą dla wielu gospodarstw na zakup mieszkania⁵. Pozwala on również na podniesienie standardu mieszkaniowego, tak aby odpowiadał on zmieniającym się w cyklu życia potrzebom i oczekiwaniom. W dłuższej perspektywie dostępność mieszkań dla osób o niższym statusie ekonomicznym pozwala im, poprzez zakup nieruchomości, na międzypokoleniowe akumulowanie majątku, a w konsekwencji prowadzi do ograniczania nierówności społecznych⁶.

Rynek kredytowania hipotecznego wyraźnie aktywizuje stronę popytową rynku mieszkaniowego. Ma to znaczenie dla jego efektywności. Większa liczba transakcji podnosi skuteczność mechanizmu wyceny dóbr. Ceny na rynkach z dużą liczbą uczestników z większym prawdopodobieństwem odwzorowują wszystkie istotne informacje⁷. Prawidłowa wycena z kolei odpowiada za racjonalność decyzji kupujących i sprzedających, umożliwia również optymalną alokację zasobów⁸.

Badania empiryczne potwierdzają ponadto korzystny wpływ systemu finansowania hipotecznego na skalę budownictwa mieszkaniowego. Wpływ ten ma głównie charakter pośredni. Wzrosty cen mieszkań w okresach dobrej koniunktury,

2 R. Lama, S. Denis, *Housing and Business Cycles: Is the UK Different from Other Advanced Economies?*, IMF Country Report 2014, no. 14(234).

3 E. Kohlscheen, A. Mehrotra, D. Mihaljek, *Residential investment and economic activity: evidence from the past five decades*, BIS Working Papers No. 726, 2018, s. 4–5.

4 L. Nykiel, *Sytuacja mieszkaniowa i rozwój rynku mieszkaniowego*, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2011, s. 227, *Zeszyt Hipoteczny*, nr 28.

5 N. Erbas, F. Nothaft, *The Role of Affordable Mortgages in Improving Living Standards and Stimulating Growth: A Survey of Selected MENA Countries*, IMF Working Paper WP/02/17, 2002.

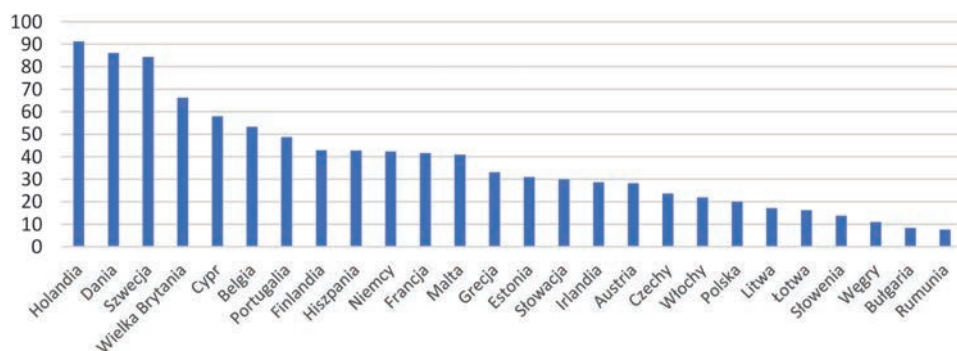
6 J. Harvey, K. Spong, *Home Financing for Low- and Moderate-Income Borrowers: What Are the Trends in Denver?*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Financial Industry Perspectives, October 2005.

7 M. Janicka, *Efektywność rynków finansowych – teoria a praktyka*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2008, vol. 221, s. 171.

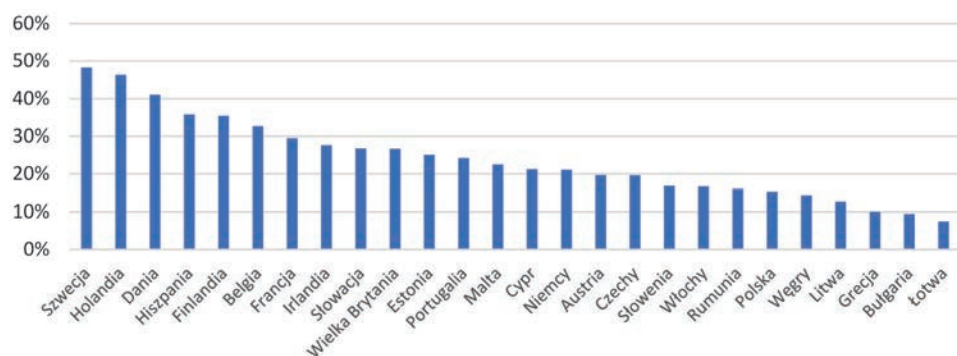
8 Joint Center for Housing Studies Harvard University, *Framing the Issues: Housing Finance, Economic Development, and Policy Innovation*, Housing Finance International, September 2005.

wzmocniane liberalną polityką kredytową sektora bankowego, podnoszą opłacalność inwestycji deweloperskich. Następstwem tych tendencji jest boom budowlany prowadzący do przyrostu podaży nowych mieszkań⁹.

Pomimo istotnej roli rynku hipotecznego w stymulowaniu aktywności sektora mieszkaniowego jego rozmiary i poziom rozwoju wykazują w ujęciu międzynarodowym znaczące różnice. Popularnymi wskaźnikami stosowanymi w analizie porównawczej rynków hipotecznych są: wskaźnik zadłużenia z tytułu kredytów hipotecznych w relacji do PKB (interpretowany jako miara poziomu rozwoju rynku) oraz odsetek osób pełnoletnich z zaciągniętym kredytem hipotecznym (interpretowany jako miara upowszechnienia danego produktu bankowego). Wartości przedmiotowych wskaźników dla wybranych krajów europejskich przedstawiają wykresy 5.1 i 5.2.



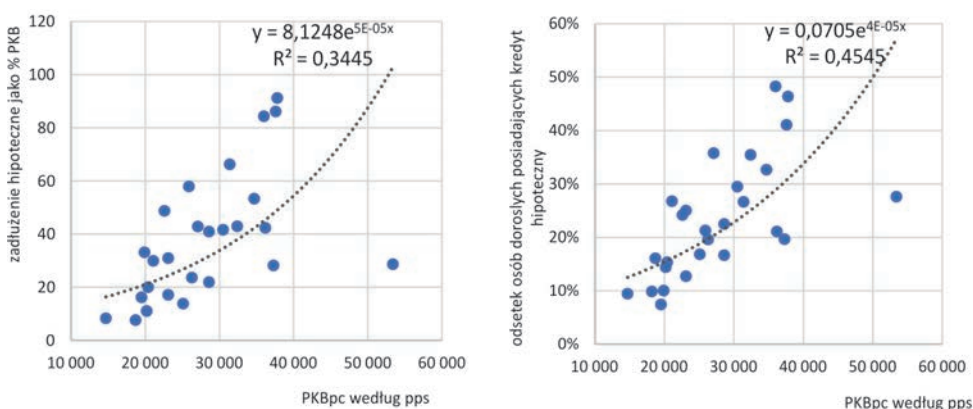
Wykres 5.1. Zadłużenie hipoteczne jako % PKB (2017 rok)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Hypostat.



Wykres 5.2. Odsetek osób pełnoletnich posiadających kredyt hipoteczny (2017 rok)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Bank The Global Findex Database 2017.

9 J. Doling, P. Vandenberg, J. Tolentino, *Housing and Housing Finance – A Review of the Links to Economic Development and Poverty Reduction*, ADB Economics Working Paper Series No. 362, 2013.

W skali Europy zauważalny jest charakterystyczny podział na rozwinięte i dojrzałe rynki hipoteczne krajów zachodnich oraz rynki Europy Środkowo-Wschodniej, które po okresie transformacji politycznej i gospodarczej lat 90. XX wieku tworzą instytucjonalne zręby własnych systemów finansowania hipotecznego oraz wykazują wysoką dynamikę wzrostu¹⁰. Stan rozwoju rynków hipotecznych jest ściśle powiązany z ich otoczeniem makroekonomicznym (por. wykres 5.3). W literaturze przedmiotu podkreśla się wręcz, iż korzystna sytuacja gospodarcza, zapewniająca odpowiedni poziom dobrobytu i bezpieczeństwa finansowego kredytobiorców, jest jednym z niezbędnych warunków funkcjonowania w szerszym zakresie bankowości hipotecznej¹¹. Innymi czynnikami objaśniającymi zróżnicowanie rozwoju rynków hipotecznych są uwarunkowania społeczne i demograficzne (m.in. współczynnik urbanizacji, struktura wiekowa populacji), stabilność finansowa (poziom inflacji i stóp procentowych, zmienność kursu walutowego), struktura rynku finansowego (m.in. poziom rozwoju sektora ubezpieczeniowego, dostępność długoterminowych źródeł refinansowania kredytów bankowych)¹².



Wykres 5.3. Rynek hipoteczny a poziom rozwoju gospodarczego (2017 rok)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Hypostat, Eurostat oraz World Bank The Global Findex Database 2017.

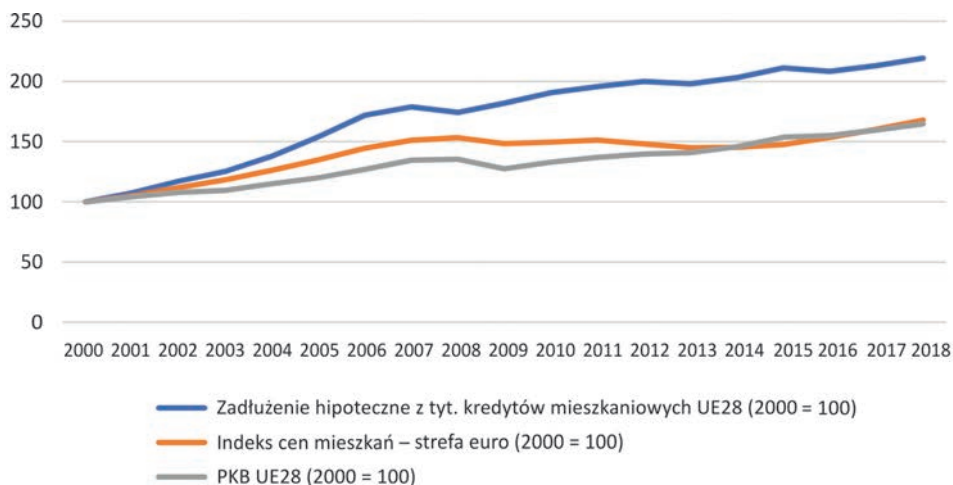
W perspektywie długookresowej europejskie rynki hipoteczne pozostają w trendzie wzrostowym. W latach 2000–2019 całkowite zadłużenie hipoteczne z tytułu kredytów mieszkaniowych w 28 krajach UE wzrosło 2,3-krotnie z poziomu

10 A. Domańska, A. Mikłaszewska, E. Kucharska-Stasiak, M. Złoty, K. Żelazowski, *Kierunki zmian instytucjonalnych na rynkach nieruchomości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.

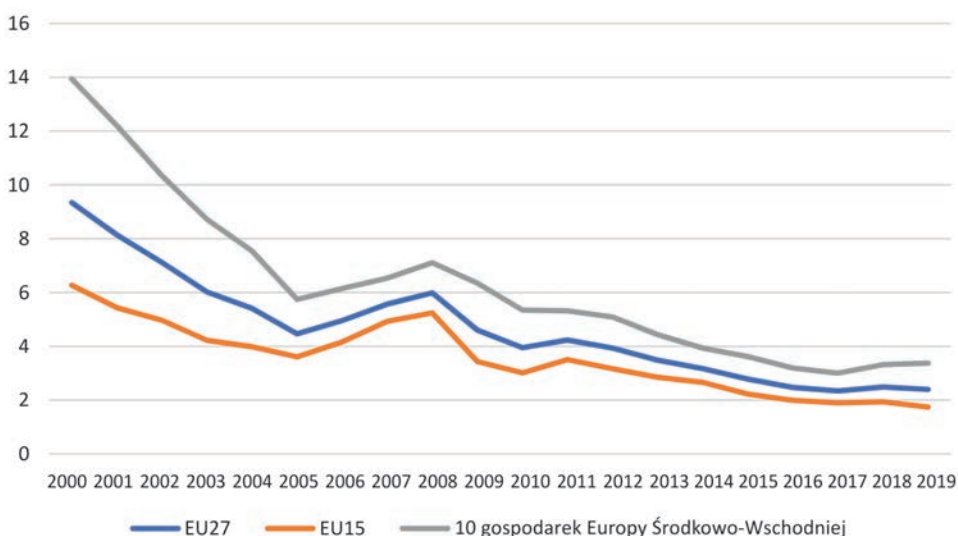
11 V. Warnock, F. Warnock, *Markets and housing finance*, „Journal of Housing Economics” 2008, vol. 17, no. 3, s. 239–251.

12 A. Badev, T. Beck, L. Vado, S. Walley, *Housing Finance Across Countries. New Data and Analysis*, The World Bank, Policy Research Working Paper 6756, 2014.

3,3 bln euro do 7,61 bln euro¹³. Tempo rozwoju rynków hipotecznych skorelowane było w głównej mierze z sytuacją makroekonomiczną oraz zmianami na rynkach mieszkaniowych (por. wykres 5.4).



Wykres 5.4. Rozwój europejskiego rynku kredytowania hipotecznego
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Hypostat, Eurostat oraz OECD.



Wykres 5.5. Średnie oprocentowanie kredytów hipotecznych
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Hypostat.

¹³ Na podstawie danych Hypostat.

Jednym z istotnych czynników wzrostu jest obserwowany od wielu lat spadek średniego oprocentowania kredytów mieszkaniowych, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich UE¹⁴ (wykres 5.5). Tańszy i łatwiej dostępny kredyt oraz znacząca poprawa sytuacji ekonomicznej gospodarstw w krajach Europy Środkowo-Wschodniej stwarza realne możliwości podniesienia ich standardu mieszkaniowego. Dowodem na to jest ponadprzeciętny przyrost wartości udzielonych kredytów hipotecznych w tych gospodarkach¹⁵.

5.2. Wpływ kredytowania hipotecznego na cykle cenowe rynku mieszkaniowego

Rynek mieszkaniowy, podobnie jak inne rynki, rozwija się nierównomiernie w czasie¹⁶. Na podstawie analizy zmian jego aktywności ekonomicznej możliwe jest wyodrębnienie fluktuacji o różnym okresie ich trwania. Zasadniczo na ścieżkę jego rozwoju składają się¹⁷:

- trend – reprezentujący długookresową tendencję rozwojową rynku mieszkaniowego;
- wahania cykliczne – powtarzające się ze względną regularnością wahania danego zjawiska, aktywności ekonomicznej wokół trendu, powodowane zmianami uwarunkowań ekonomicznych;
- wahania periodyczne – obserwowane w ujęciu rocznym fluktuacje procesów gospodarczych, stanowiące rezultat oddziaływania czynników naturalnych (np. zmian pór roku), czynników instytucjonalnych i prawnych na przebieg tych procesów;
- wahania przypadkowe – nieregularne wahania aktywności gospodarczej wywoływane przez czynniki losowe, przypadkowe.

Natura cykli mieszkaniowych ewoluuje, co ma przełożenie na ich przebieg i metody identyfikacji. Zmienia się w związku z tym także ich definicyjna charakterystyka. W ujęciu klasycznym cykl mieszkaniowy definiowany był jako „fluktuacje

14 A. Hess, A. Holzhausen, *The structure of European mortgage markets*, Allianz Dresdner Economic Research, Working Paper No. 97, 2008.

15 W latach 2000–2018 zadłużenie hipoteczne per capita wzrosło ponad 300-krotnie w Rumunii, 100-krotnie w Bułgarii, 90-krotnie w Słowenii, 74-krotnie w Czechach, 60-krotnie na Litwie, 55-krotnie na Słowacji, 23-krotnie w Polsce.

16 E. Kucharska-Stasiak, *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016, s. 97.

17 R. Trojanek, *Wahania cen na rynku mieszkaniowym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008; S. Pangsy-Kania, *Przegląd teoretycznych aspektów cyklu koniunkturalnego*, „Ekonomia” 2003, nr 12, s. 110.

aktywności tego rynku (mierzonej zmianami cen nieruchomości mieszkaniowych, liczbą zawartych transakcji czy realizowanych inwestycji mieszkaniowych) wyrażonej w ujęciu absolutnym poprzez poziomy zmiennej lub poprzez tempo wzrostu zmiennej”¹⁸. Dostosowana do współczesnych realiów gospodarczych definicja cyklu mieszkaniowego opisuje go jako: „tendencje popytu, podaży, cen nieruchomości i zasobów do wahaniasię wokół ich długookresowych trendów albo wartości przeciętnych”¹⁹.

W wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym przedmiotem szczególnego zainteresowania jest mechanizm cyklicznych zmian zachodzących na rynkach mieszkaniowych. Dotychczasowe doświadczenia wielu gospodarek wskazują, iż wahania aktywności rynków nieruchomości mają różną podstawę. Trudno je ująć w uniwersalne ramy teoretyczne. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się endogeniczne i egzogeniczne podejście w objaśnianiu przyczyn, jak i samego przebiegu cykli rynku nieruchomości²⁰. Pierwsze podejście czynników sprawczych wahań cyklicznych upatruje w specyfice rynku nieruchomości, jego niższej efektywności oraz w sprzężeniach zwrotnych występujących pomiędzy jego składowymi. Zasadnicze znaczenie w indukowaniu cyklicznych zmian na rynku mają wzajemne relacje pomiędzy zmiennym popytem oraz podążającą za nim mało elastyczną podażą nieruchomości²¹.

Drugie podejście wskazuje przede wszystkim na uwarunkowania zewnętrzne, płynące spoza rynku nieruchomości, a mające wpływ na jego koniunkturę i jej zmiany. Czynniki te to m.in.: innowacje technologiczne, nieprawidłowo prowadzona polityka monetarna i fiskalna, finansjalizacja rynku nieruchomości, behawioralne obciążenia decyzji podejmowanych przez podmioty gospodarcze, zmiany regulacji prawnych²².

Mechanizm cyklicznych zmian na rynku nieruchomości szczegółowo wyjaśnia model Richarda Barrasa (por. schemat 5.1). Zgodnie z nim cykl inicjowany jest przez wzrost popytu na nieruchomości, którego źródłem jest faza ożywienia gospodarczego. Sprzyjające uwarunkowania makroekonomiczne i narastający wśród uczestników rynku optymizm zachęcają do wzmożonej aktywności inwestycyjnej. Dodatkowym impulsem skłaniającym do kupna nieruchomości mieszkaniowych jest liberalna polityka kredytowa sektora bankowego. W krótkim okresie wzrost

18 P. Lis, *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015, s. 38

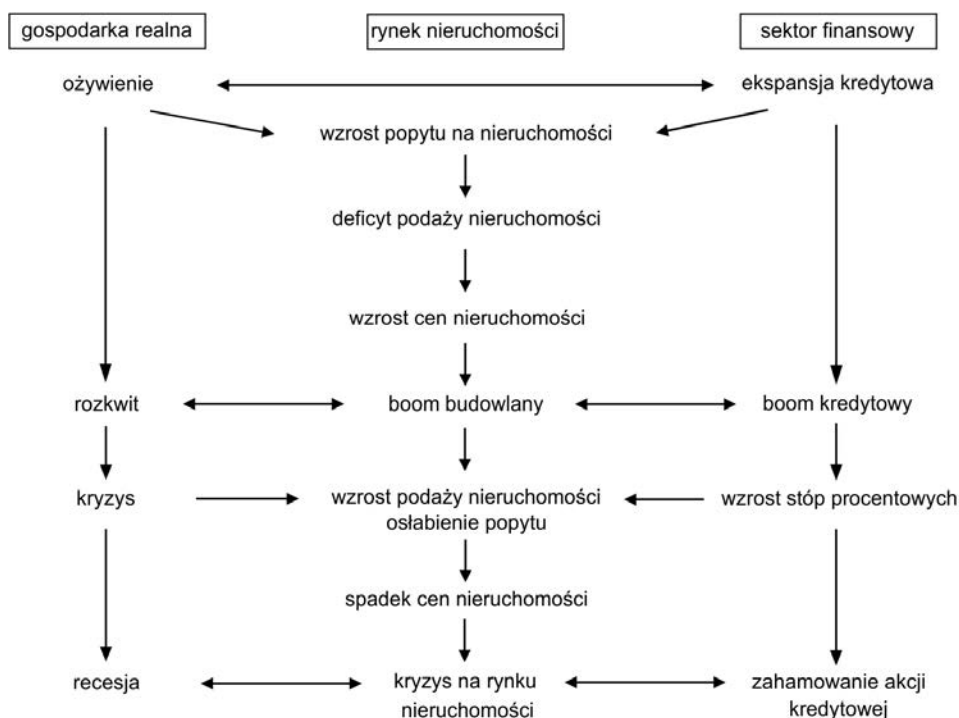
19 E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 104.

20 P. Lis, *Cykle mieszkaniowe...*, s. 67–76.

21 H. Augustyniak, J. Łaszek, K. Olszewski, J. Waszczuk, *Cycles on the housing and commercial real estate market, risks and the need for appropriate and prudent valuation*, MPRA Paper No. 41070, 2012, s. 1.

22 H. Pałaszewski, *Cykl koniunkturalny we współczesnym świecie*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2009, R. 13, nr 1.

popytu mieszkaniowego nie znajduje jednak adekwatnej reakcji ze strony podaży. Przejawem występujących na rynku napięć jest wzrost cen nieruchomości. Napływ na rynek pieniądza kredytowego pozwala na podtrzymanie presji popytowej. Wraz z trwającym boorem cenowym zmienia się struktura popytu, w którym sukcesywnie rośnie udział inwestycji spekulacyjnych. Nadmierny optymizm, zachowania stadne i krótkowzroczność inwestorów prowadzą do formowania się baniek cenowych. W dłuższej perspektywie zmiany cen nieruchomości inicjują cykl podaży. Podejmowane w większej skali inwestycje deweloperskie trafiają na rynek. W pewnym momencie cykl osiąga górny punkt zwrotny. Zazwyczaj jest on zsynchronizowany z pierwszymi negatywnymi sygnałami z rynku finansowego oraz oznakami spowolnienia w sferze realnej gospodarki. Odpływ inwestorów spekulacyjnych przełamuje dotychczasowy trend wzrostowy na rynku nieruchomości. Spadek cen zostaje pogłębiony przez ograniczenie akcji kredytowej sektora bankowego oraz narastającą podaż nowych mieszkań. Faza spadkowa trwa do czasu ustalenia nowego stanu równowagi popytowo-podażowej. Poprawa sytuacji makroekonomicznej staje się bodźcem do rozpoczęcia kolejnego cyklu rynku nieruchomości.



Schemat 5.1. Przebieg cyklu rynku nieruchomości

Źródło: R. Barras, *Property and Economic Cycle: Building Cycle Revised*, „Journal of Property Research” 1994, vol. 11, s. 183–197.

Odwołując się do opisanego schematu wahań cyklicznych rynku nieruchomości, należy podkreślić znaczenie polityki kredytowej sektora bankowego w kształtowaniu ich przebiegu. Charakter współzależności między aktywnością rynku kredytowania hipotecznego a cyklami mieszkaniowymi był przedmiotem licznych badań²³. Większość z nich podkreśla istotną rolę łatwo dostępnego kredytu hipotecznego w formowaniu cykli i baniek cenowych. Istnieją jednak dowody empiryczne wskazujące, iż rynek kredytowania hipotecznego pełni funkcję katalizatora cyklicznych zmian na rynkach nieruchomości, a nie jest ich pierwotnym źródłem²⁴. Koniunktura rynku mieszkaniowego w pierwszej kolejności kształtowana jest przez sytuację makroekonomiczną. To na jej podstawie gospodarstwa domowe, inwestorzy, deweloperzy formują własne oczekiwania, te z kolei determinują ich zachowania rynkowe (schemat 5.2). Kredyt hipoteczny można postrzegać jako jeden z instrumentów oddziaływania na procesy decyzyjne podmiotów gospodarczych. Stosowany racjonalnie będzie wpierać rozwój rynku mieszkaniowego, natomiast nadużywany – prowadzi najczęściej do kryzysów przeinwestowania, stanowiąc zagrożenie nie tylko dla stabilności rynku nieruchomości, ale także dla samego sektora bankowego.

Co istotne, zależność między cyklem kredytowym a cyklem mieszkaniowym nie jest jednokierunkowa. Pomiędzy nimi dochodzi do sprzężeń zwrotnych tworzących samonapędzający się mechanizm. Zwiększenie akcji kredytowej przez banki sprzyja aprecjacji cen nieruchomości. Rosnące ceny z kolei wtórnie pobudzają popyt mieszkaniowy zarówno ten konsumpcyjny²⁵, jak i spekulacyjny²⁶. Następstwem tych tendencji jest przyrost liczby nowo udzielonych kredytów mieszkaniowych. Kontynuowanie akcji kredytowej odbywa się przy złudnym poczuciu bezpieczeństwa wynikającego z akceptowalnych poziomów wskaźnika LTV (wskaźnik wartości zabezpieczenia do wartości kredytu)²⁷. W dłuższej perspektywie utrzymanie wysokiej dynamiki kredytowania hipotecznego zazwyczaj wiąże się z pogorszeniem jakości portfela kredytów. Pokusa szybkiego zysku z ty-

23 Zob. m.in: L. Agnello, V. Castro, R. Sousa, *The Housing Cycle: What Role for Mortgage Market Development and Housing Finance?*, „The Journal of Real Estate Finance and Economics” 2019, vol. 61, s. 607–670; I. Christensen, *Mortgage Debt and Procyclicality in the Housing Market*, Bank of Canada Review, Summer 2011; A. Justiniano, G. Primiceri, A. Tambalotti, *Credit Supply and the Housing Boom*, „Journal of Political Economy” 2019, vol. 127, no. 3, s. 1317–1350.

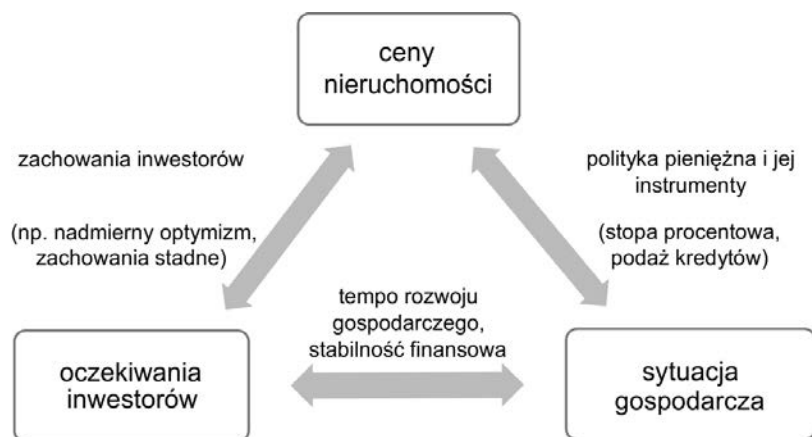
24 J. Łaszek, *Rozwój i finansowanie sektora nieruchomości w Polsce*, „Bezpieczny Bank” 2013, nr 4(53), s. 19–51.

25 Gospodarstwa domowe pomimo aprecjacji cen nieruchomości mogą wykazywać większą skłonność do kupna mieszkania w obawie przed dalszymi wzrostami cen, które pozbawiłyby ich możliwości posiadania własnego mieszkania (tzw. popyt przezornościowy).

26 Popyt spekulacyjny jest funkcją zmian cen nieruchomości na rynku. To one określają potencjalny zysk inwestora.

27 R. Barrell, D. Karim, C. Macchiarelli, *Towards an understanding of credit cycles: do all credit booms cause crises?*, SRC Discussion Paper No. 76, 2017.

tułu prowizji i opłat okołokredytowych skłania podmioty bankowe do luzowania polityki kredytowej. Efektem zmian jest zwiększający się udział kredytów subprime²⁸. Skutecznym rozwiązaniem problemu pogarszającej się struktury portfela kredytowego przy równoczesnym odmrożeniu środków finansowych niezbędnych do dalszej działalności kredytowej stała się sekurytyzacja²⁹. Jest to zyskująca na popularności, zwłaszcza w ostatnim dwudziestoleciu, technika finansowania „polegająca na łączeniu jednorodnych, nie płynnych aktywów finansowych, które następnie usunięte z bilansu inicjatora procesu stanowią zabezpieczenie płynnych papierów wartościowych będących przedmiotem obrotu na rynkach kapitałowych”³⁰. Sekurytyzacja zmienia zasadniczo zakres odpowiedzialności instytucji kredytowej. Możliwość przeniesienia ryzyka wierzytelności hipotecznych na inwestorów w procesie sekurytyzacji sprawia, iż jakość portfela kredytowego przestaje być dla banku priorytetem³¹. Może to prowadzić do nadmiernej podaży kredytów hipotecznych, która z kolei wydłuża fazę boomu inwestycyjnego na rynku mieszkaniowym kończącą się niechybnym załamaniem i spadkami cen. Doświadczenia ostatniego globalnego kryzysu z lat 2006–2007 są tego dobitnym potwierdzeniem.



Schemat. 5.2. Wpływ polityki pieniężnej i rynku kredytów na ceny nieruchomości

Źródło: S. Gantnerová (National Bank of Slovakia), *Asset prices in economic theory*, „BIATEC” 2004, vol. 12, no. 8, s. 26.

28 W literaturze za kredyty subprime uznaje się te, które zostały udzielone kredytobiorcom: o złej historii kredytowej, o obniżonej zdolności spłaty zobowiązań, z niekompletną historią kredytową. Por. A. Ostalecka, *Geneza kryzysu na rynku kredytów subprime*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 38, s. 60.

29 A. Drewicz-Tułodziecka (red.), *Sekurytyzacja aktywów ze szczególnym uwzględnieniem wierzytelności hipotecznych*, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2003, s. 16, *Zeszyt Hipoteczny*, nr 16.

30 A. Waszkiewicz, „Papierowe” bogactwo sekurytyzacji, „Bank i Kredyt” 2004, nr 4, s. 16–30.

31 K. Żelazowski, *Sekurytyzacja a rozwój rynku nieruchomości*, „Studia i Materiały TNN” 2012, t. 20, nr 3, s. 155.

5.3. Współzależność i synchronizacja cykli mieszkaniowych i kredytowych

5.3.1. Źródła danych i zastosowane metody badawcze

Analiza współzależności i synchronizacji cykli mieszkaniowych i kredytowych przeprowadzona została dla ośmiu wybranych gospodarek europejskich (Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoszech, Hiszpanii, Holandii, Polski oraz Irlandii). W identyfikacji cykli mieszkaniowych wykorzystano kwartalne indeksy cen mieszkań pozyskane z bazy OECD (Analytical house prices indicators), natomiast przebieg cykli kredytowych zweryfikowano na podstawie kwartalnych indeksów całkowitego zadłużenia gospodarstw domowych z tytułu zaciągniętych kredytów mieszkaniowych, których źródłem były bazy banków centralnych. Horyzont badawczy w głównej mierze podyktowany był dostępnością danych i dla siedmiu gospodarek zachodnich objął okres od 1990 do połowy 2020 roku, zaś dla Polski od 2001 do połowy 2020 roku³².

Jednopoziomowe indeksy zmiennych (2015 = 100) zostały wyrównane sezonowo z wykorzystaniem metody X-13-ARIMA-SEATS. Składowik cykliczny wyodrębniono przy zastosowaniu filtra Hodricka–Prescotta (HP)³³. Cykle cenowe i kredytowe poddano procedurze datowania. Punkty zwrotne w przebiegu cykli zostały zidentyfikowane z wykorzystaniem algorytmu Brya–Boschana³⁴, dostosowanego przez Dona Hardinga i Adriana Pagana do danych kwartalnych³⁵. Maksima i minima lokale cykli ustalono, stosując czterokwartalne okna czasowe zgodnie z poniższym algorytmem:

- szczyt cyklu w okresie t , jeżeli: $(X_{t-4}, \dots, X_{t-1} < X_t > X_{t+1}, \dots, X_{t+4})$;
- dno cyklu w okresie t , jeżeli: $(X_{t-4}, \dots, X_{t-1} > X_t < X_{t+1}, \dots, X_{t+4})$.

W drugim etapie została zweryfikowana przemienność lokalnych minimów i maksimów. W przypadku występowania po sobie kolejnych minimów (maksimów) jako punkt zwrotny w przebiegu cyklu został wybrany kwartał z najniższą (najwyższą) wartością komponentu cyklicznego³⁶. Ponadto przyjęto, iż minimalna

32 Głównym ograniczeniem w przypadku Polski była sprawozdawczość w zakresie cen nieruchomości mieszkaniowych. Dane NBP dostępne od 2005 r. uzupełnione zostały danymi PKO BP za lata 2001–2004.

33 R.J. Hodrick, E.C. Prescott, *Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation*, „Journal of Money Credit and Banking” 1997, vol. 29, no. 1, s. 1–16.

34 G. Bry, C. Boschana, *Cyclical Analysis of Time Series: Selected Procedures and Computer Programs*, NBER, New York 1971.

35 D. Pagan, A. Harding, *Dissecting the cycle: a methodological investigation*, „Journal of Monetary Economics” 2002, vol. 49, issue 2, s. 365–381.

36 P. Bracke, *How Long Do Housing Cycles Last? A Duration Analysis for 19 OECD Countries*, IMF Working Paper WP/11/231, 2011.

długość cyklu mieszkaniowego wynosi osiem kwartałów, natomiast minimalna długość pojedynczej fazy cyklu (wzrostowej lub spadkowej) wynosi cztery kwartały.

Siłę współzależności i poziom synchronizacji cykli zweryfikowano z wykorzystaniem współczynnika korelacji oraz współczynnika konkordancji. Współczynnik korelacji określa zależność dwóch cykli z uwzględnieniem kierunku i dynamiki ich przebiegu. Współczynnik konkordancji wyraża poziom synchronizacji dwóch cykli w kontekście zgodności ich faz (zgodności punktów zwrotnych cykli). Jego wartość określa, przez jaką część horyzontu badawczego dwa cykle pozostawały w tej samej fazie (wzrostowej lub spadkowej). W przypadku cykli w pełni zsynchronizowanych współczynnik konkordancji przyjmuje wartość 100%, natomiast dla cykli niesynchronizowanych przyjmuje on wartość 0. Empiryczne współczynniki konkordancji wyznaczono na podstawie formuły³⁷:

$$CI = \frac{1}{T} \left(\sum_{t=1}^T S_{xt} \cdot S_{yt} + \sum_{t=1}^T (1 - S_{xt}) \cdot (1 - S_{yt}) \right) \quad (1)$$

gdzie:

CI – współczynnik konkordancji;

S_{xt} – faza cyklu na rynku x w okresie t (przyjmuje wartość 1 dla fazy wzrostowej oraz 0 dla fazy spadkowej);

S_{yt} – faza cyklu na rynku y w okresie t (przyjmuje wartość 1 dla fazy wzrostowej oraz 0 dla fazy spadkowej);

T – liczba okresów analizy.

Ponadto przeprowadzono ocenę podobieństwa kształtu wahań cyklicznych cen mieszkań i zadłużenia hipotecznego z wykorzystaniem zaproponowanej przez Marię Cieślak i Radosława Jasińskiego miary podobieństwa funkcji³⁸:

$$M = \frac{1}{n-1} \sum_{t=1}^{n-1} m_t \quad (2)$$

$$m_t = \begin{cases} 1 - \frac{2}{\pi} \alpha_t & \text{dla prostych o takim samym znaku współczynników kierunkowych} \\ -\frac{\alpha_t}{\pi} & \text{dla prostych o różnych znakach współczynników kierunkowych} \end{cases}$$

37 A. Akimov, S. Stevenson, J. Young, *Synchronisation and commonalities in metropolitan housing market cycles*, „Urban Studies” 2015, vol. 52, issue 9, s. 1665–1682.

38 M. Cieślak, R. Jasiński, *Miara podobieństwa funkcji*, „Przegląd Statystyczny” 1979, nr 3–4, s. 854–870.

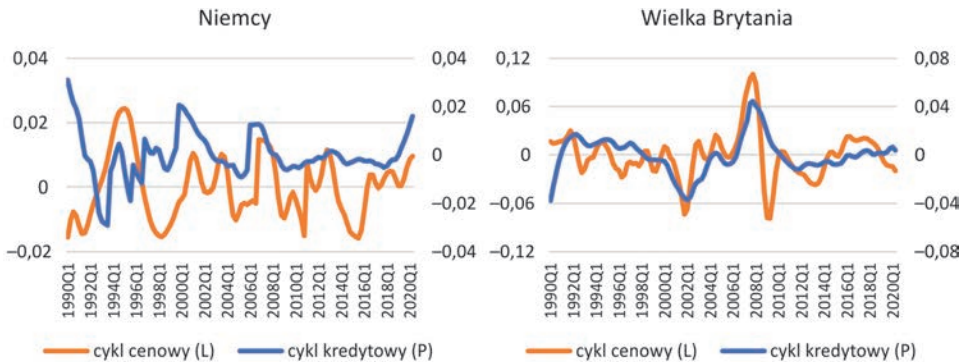
gdzie:

- M – miara podobieństwa funkcji;
- α_t – miara kąta zawartego między prostą przechodzącą przez punkty o współrzędnych (t, x_t) oraz $(t + 1, x_{t+1})$ i prostą przechodzącą przez punkty o współrzędnych (t, y_t) oraz $(t + 1, y_{t+1})$;
- x_t, y_t – wartości empiryczne porównywanych szeregów czasowych dwóch zmiennych;
- n – liczba obserwacji.

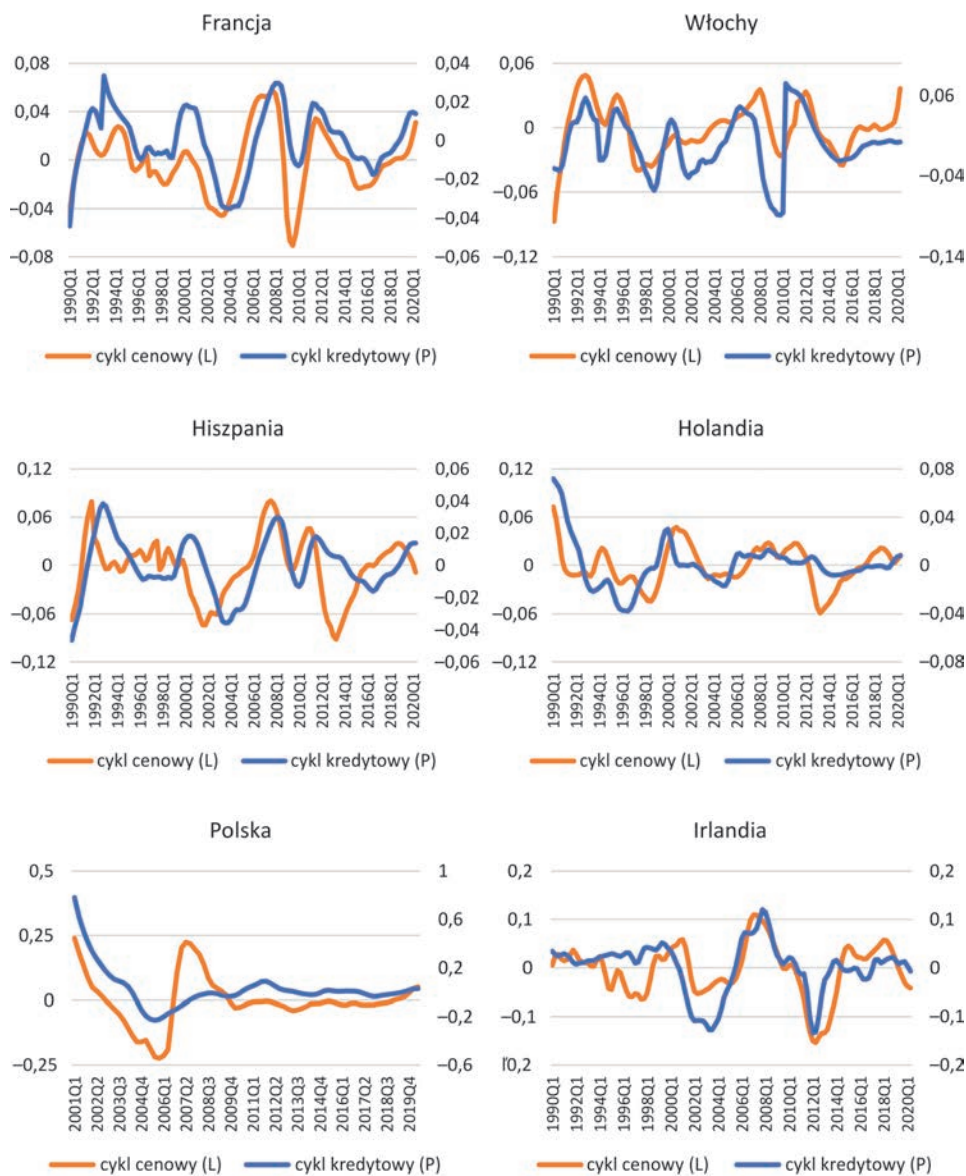
Miara podobieństwa funkcji przyjmuje wartości z przedziału $<-1; 1>$. Jej wyższe wartości dodatnie wskazują na większe podobieństwo dwóch porównywanych szeregów czasowych, natomiast niższe wartości ujemne stanowią potwierdzenie istotnego niepodobieństwa dwóch szeregów zmiennych³⁹.

5.3.2. Wyniki badań empirycznych

Wyodrębnione dla badanych gospodarek cykle mieszkaniowe i kredytowe odzwierciedlają okresowe oscylacje cen mieszkań i zadłużenia hipotecznego wokół ich tendencji długookresowej (procentowe odchylenie składnika cyklicznego od trendu wyznaczonego z zastosowaniem filtra Hodricka–Prescotta). Szczegółowy przebieg cykli przedstawia wykres 5.6, natomiast ich charakterystykę zawiera tabela 5.1.



39 I. Dittmann, *Lokalne rynki mieszkaniowe w Polsce – podobieństwo pod względem zmian cen transakcyjnych oraz dostępności mieszkań*, „Studia i Materiały TNN” 2012, vol. 20, nr 1, 78–79.



Wykres 5.6. Przebieg cykli kredytowych i mieszkaniowych w wybranych gospodarkach europejskich

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5.1. Podstawowa charakterystyka wyodrębnionych cykli

Gospodarka	Rodzaj cyklu	Liczba pełnych cykli	Średni czas trwania cyklu	Średni czas trwania fazy wzrostowej	Średni czas trwania fazy spadkowej
Niemcy	kredytowy	5	21	8	13
	mieszkaniowy	5	20	10	10
Wielka Brytania	kredytowy	3	30	11	19
	mieszkaniowy	5	17	10	7
Francja	kredytowy	3	25	13	12
	mieszkaniowy	3	24	12	12
Włochy	kredytowy	4	18	8	10
	mieszkaniowy	4	19	12	8
Hiszpania	kredytowy	3	25	14	11
	mieszkaniowy	4	27	15	12
Holandia	kredytowy	3	29	14	15
	mieszkaniowy	3	27	13	14
Polska	kredytowy	3	17	9	8
	mieszkaniowy	3	14	7	7
Irlandia	kredytowy	3	26	12	14
	mieszkaniowy	4	26	13	13
ogółem	kredytowy	4	24	11	13
	mieszkaniowy	4	22	12	10

Źródło: opracowanie własne.

Liczba pełnych cykli w uwzględnionym horyzoncie badawczym wahała się od 3 do 5. Pod względem czasu trwania różniły się one znacząco, począwszy od krótszych cykli 14–17-kwartalnych po 27–30-kwartalne. Średnio cykle kredytowe były dłuższe od cykli mieszkaniowych (o 2 kwartały), choć ich wzajemne relacje były odmienne w poszczególnych gospodarkach. W przypadku cykli kredytowych ich fazy spadkowe trwały dłużej niż wzrostowe (różnica ta wynosiła 2 kwartały), natomiast cykle mieszkaniowe cechowały się krótszą fazą spadkową.

Już wstępna analiza graficzna przebiegu cykli potwierdza ich podobieństwo. Do ustalenia siły współzależności wahań cyklicznych zostały wyznaczone współczynniki cross-korelacji z 4-kwartalnymi przesunięciami (por. tabela 5.2). Uzyskane wyniki nie są jednoznaczne, wskazać można jednak pewne tendencje. W większości badanych gospodarek wartości współczynników korelacji przekraczają poziom 0,6. Wyjątkiem jest gospodarka niemiecka, w przypadku której korelacja cykli mieszkaniowych i kredytowych jest niska oraz ujemna, bez względu na

zastosowane przesunięcia czasowe. Przedmiotowe cykle nie są również współbieżne. W czterech przypadkach (Wielka Brytania, Francja, Hiszpania i Polska) najwyższa korelacja wystąpiła przy założeniu, iż cykl kredytowy podąża za cyklem mieszkaniowym, przy czym rząd opóźnień był zróżnicowany (od 1 do 4 kwartałów). We Włoszech i Irlandii cykle kredytowe wyprzedzały cykle cenowe o jeden kwartał, zaś w Holandii najwyższy współczynnik korelacji odnotowano przy założeniu synchronizacji badanych cykli. Interpretując zależności pomiędzy cyklami, należy mieć na uwadze charakter zmiennych wykorzystanych w analizie. Indeks całkowitego zadłużenia hipotecznego uwzględniający zarówno nowo udzielone kredyty, jak i te z okresów poprzednich wykazuje pewną inercję. W efekcie cykle identyfikowane przy jego użyciu mogą wykazywać mniejszą zmienność oraz mogą być wydłużone w czasie.

Tabela 5.2. Współzależność cykli kredytowych i cenowych rynku mieszkaniowego

Gospodarka	Współczynniki korelacji wzajemnej								
	Cykl kredytowy wyprzedza cykl cenowy					Cykl kredytowy podąża za cyklem cenowym			
	t-4	t-3	t-2	t-1	t0	t+1	t+2	t+3	t+4
Niemcy	-0,17	-0,11	-0,09	-0,08	-0,09	-0,08	-0,10	-0,11	-0,13
Wielka Brytania	-0,06	0,09	0,25	0,39	0,50	0,58	0,61	0,60	0,56
Francja	-0,06	0,13	0,33	0,51	0,65	0,73	0,75	0,71	0,64
Włochy	0,44	0,54	0,62	0,63	0,59	0,50	0,38	0,24	0,10
Hiszpania	-0,27	-0,16	-0,01	0,15	0,31	0,42	0,52	0,58	0,61
Holandia	0,25	0,27	0,31	0,37	0,43	0,42	0,40	0,35	0,29
Polska	-0,08	0,07	0,22	0,37	0,51	0,65	0,64	0,61	0,56
Irlandia	0,54	0,60	0,62	0,63	0,60	0,55	0,48	0,39	0,28

Źródło: opracowanie własne.

Szersze spojrzenie na kwestię zgodności cykli mieszkaniowych i kredytowych zapewnia analiza wartości miar podobieństwa funkcji (por. tabela 5.3). Na ich podstawie możliwe jest ustalenie, w jakim stopniu przebieg przedmiotowych cykli, a zatem dynamika i czas trwania poszczególnych faz, oraz ich amplituda są porównywalne. Dla wszystkich badanych krajów miary podobieństwa funkcji przekraczały poziom 0,55, potwierdzając tym samym podobieństwo wyodrębnionych komponentów cyklicznych. Największym podobieństwem charakteryzowały się cykle we Francji, Hiszpanii oraz Polsce (miara podobieństwa powyżej 0,7). Wyniki wskazują również, iż cykl kredytowy w rozpatrywanych gospodarkach zazwyczaj podążał za cyklem mieszkaniowym lub był z nim zsynchronizowany.

Tabela 5.3. Podobieństwo przebiegu i synchronizacja cykli mieszkaniowych i kredytowych

Gospodarka	Miara podobieństwa funkcji									Współczynnik konkordancji (w %)
	cykl kredytowy wyprzedza cykl cenowy					cykl kredytowy podąża za cyklem cenowym				
	t-4	t-3	t-2	t-1	t0	t+1	t+2	t+3	t+4	
Niemcy	0,54	0,53	0,51	0,49	0,55	0,56	0,56	0,53	0,49	62,3
Wielka Brytania	0,42	0,46	0,53	0,62	0,67	0,65	0,58	0,50	0,46	57,4
Francja	0,51	0,58	0,64	0,71	0,73	0,75	0,78	0,74	0,71	78,7
Włochy	0,58	0,62	0,65	0,68	0,68	0,62	0,54	0,50	0,48	80,3
Hiszpania	0,34	0,41	0,47	0,49	0,54	0,57	0,67	0,71	0,68	53,3
Holandia	0,50	0,46	0,49	0,51	0,57	0,55	0,54	0,55	0,51	74,8
Polska	0,40	0,53	0,65	0,72	0,74	0,73	0,71	0,72	0,70	76,9
Irlandia	0,54	0,58	0,60	0,54	0,47	0,48	0,53	0,55	0,52	63,1

Źródło: opracowanie własne.

Ostatnia z przyjętych miar, współczynnik konkordancji, pozwoliła określić, w jakim stopniu badane cykle były zsynchronizowane z perspektywy ich punktów zwrotnych. We Włoszech, Francji, Polsce i Holandii fazy spadkowe i wzrostowe cykli mieszkaniowych i kredytowych były zgodne przez co najmniej 75% horyzontu badawczego. Dla Niemiec, Wielkiej Brytanii, Hiszpani, Irlandii synchronizacja faz nie była tak wysoka i obejmowała średnio 50–60% okresu analizy.

Uzyskane wyniki potwierdziły statystyczną zależność cyklicznych zmian na rynkach kredytowania hipotecznego i rynkach mieszkaniowych. Są one również w znacznym stopniu zsynchronizowane. Różnice występujące w poszczególnych gospodarkach wskazują jednak na rolę krajowych uwarunkowań mających wpływ na ich przebieg. Należy się również zgodzić z tezą prezentowaną w wielu opracowaniach badawczych podkreślającą, iż aktywność rynku hipotecznego pozostaje w silnym sprzężeniu zwrotnym z koniunkturą sektora mieszkaniowego.

5.4. Wnioski końcowe – zagrożenia generowane cyklicznością finansowania kredytowego

Poza niezaprzeczalnymi korzyściami społeczno-ekonomicznymi wynikającymi ze sprawnie funkcjonującego rynku kredytowania hipotecznego trzeba mieć na uwadze, iż może być on także źródłem zagrożeń dla rynku nieruchomości, jak

i całej gospodarki. Na istotną rolę polityki kredytowej i podaży pieniądza w indukowaniu cyklicznych zmian w gospodarce oraz kryzysów finansowych wskazuje m.in. teoria niestabilności finansowej Hymana Minsky'ego. Zgodnie z hipotezą Minsky'ego w warunkach długookresowego ożywienia budującego optymistyczne oczekiwania wśród podmiotów gospodarczych sukcesywnie wzrasta skala podejmowanych przez nie inwestycji. Równolegle obserwowana jest liberalizacja norm ostrożnościowych instytucji finansowych. Popyt inwestycyjny stymulujący wzrost innych agregatów, w tym m.in. produkcji, zatrudnienia, w coraz większym zakresie finansowany jest kapitałem obcym⁴⁰. Boom inwestycyjny prowadzi do wzrostu cen aktywów. Podtrzymanie hossy wymaga coraz szybszego tempa ekspansji kredytowej. Na rynkach inwestycyjnych formują się bańki cenowe⁴¹. Symptomami zbliżającego się kryzysu są: pogłębiająca się nadwyżka inwestycji nad dobrowolnymi oszczędnościami, inflacja na rynku dóbr konsumpcyjnych, jak również rewizja oczekiwań inwestorów (ceny na rynku aktywów finansowych osiągnęły szczyt ekspansji). W gospodarce występuje tendencja wzrostu rynkowej stopy procentowej, przy równoczesnym ograniczeniu akcji kredytowej banków. Rosnący koszt kapitału skutkuje załamaniem popytu inwestycyjnego, co poprzez efekty mnożnikowe pogłębia problemy gospodarcze. Inwestycje, których rentowność okazała się niższa niż nowy poziom rynkowej stopy procentowej, wywołują falę trudności finansowych oraz bankructw podmiotów gospodarczych, kryzys sektora bankowego, a w konsekwencji kryzys ogólnogospodarczy.

Podkreślając znaczenie polityki pieniężnej i ekspansji kredytowej w wywoływaniu kryzysów gospodarczych, należy również wspomnieć o zjawisku przerzucania ryzyka (*risk shifting*). Zjawisko to związane jest z asymetrycznym rozkładem ryzyka i korzyści osiągniętych przez inwestorów korzystających w swoich strategiach inwestycyjnych z zewnętrznych źródeł finansowania. Wpływ przerzucania ryzyka na dynamikę cen aktywów inwestycyjnych został szczegółowo przedstawiony m.in. w pracach Franklina Allena oraz Douglasa Gale'a⁴².

Polityka niskich stóp procentowych oraz rosnąca dostępność kredytu bankowego mają istotny wpływ na decyzje inwestycyjne. Inwestorzy, finansujący swoje portfele pożyczonym kapitałem, wykazują wyższą skłonność do ponoszenia ryzyka niż w przypadku inwestycji finansowanych wyłącznie kapitałem własnym. Wówczas, gdy ryzykowne inwestycje przyniosą oczekiwane wysokie stopy zwrotu, korzyści te po potrąceniu kosztów finansowania zewnętrznego będą przynależne inwestorowi. Natomiast w przypadku inwestycyjnej porażki inwestorzy są w stanie przenieść istotną część

40 L. Kąsek, M. Lubiński, *Hyman Minsky – wczoraj i dziś*, „Współczesna Ekonomia” 2010, nr 1(13), s. 13.

41 J. H. De Soto, *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2009, s. 346.

42 F. Allen, D. Gale, *Bubbles and Crises*, „The Economic Journal” 2000, No. 110, s. 236–255 oraz F. Allen, D. Gale, *Asset Price Bubbles and Monetary Policy*, Center for Financial Institutions Working Papers, Wharton School Center for Financial Institutions, University of Pennsylvania 2000.

ryzyka i kosztów nieudanego przedsięwzięcia na pożyczkodawcę. Perspektywa wysokich stóp zwrotu z aktywów o podwyższonym ryzyku stanowi więc dla inwestorów silną zachętę do podejmowania inwestycji spekulacyjnych w większym wymiarze. Rosnąca aktywność transakcyjna na rynku aktywów ryzykownych, finansowana tanim pieniądzem kredytowym pobudza formowanie się cykli cenowych⁴³.

Napędzane pieniądzem kredytowym cykle rynku mieszkaniowego mogą zwrotnie okazać się źródłem poważnego ryzyka dla stabilności sektora bankowego. Wynika to z silnego powiązania sektora bankowego i rynku nieruchomości będącego konsekwencją:

- skali finansowania hipotecznego popytu mieszkaniowego;
- powszechnego wykorzystania nieruchomości jako zabezpieczenia udzielonych kredytów;
- finansowania przez sektor bankowy budownictwa mieszkaniowego (deweloperów oraz firm budowlanych);
- włączania przez banki pochodnych instrumentów finansowych związanych z rynkiem nieruchomości do posiadanych portfeli inwestycyjnych⁴⁴.

Wrażliwość sektora bankowego na wahania koniunkturalne rynku nieruchomości wynika w głównej mierze z szerokiego spektrum funkcji, jakie nieruchomości pełnią dla kredytodawców.

Przyczyn negatywnego wpływu kryzysów rynku nieruchomości na kondycję sektora bankowego upatruje się również w kwestii niedoszacowania ryzyka związanego z rynkiem nieruchomości. Błędy w ocenie ryzyka mogą wynikać m.in. z:

- małej przejrzystości rynku nieruchomości, która znacząco ogranicza zakres i dokładność jego monitoringu, a w konsekwencji ocenę ryzyka kredytowania tego rynku;
- mniejszej zmienności rynku nieruchomości; w porównaniu do innych rynków (zwłaszcza rynku finansowego) zakres wahań cyklicznych rynku nieruchomości jest zauważalnie niższy; poważne załamania i kryzysy zdarzają się rzadko, zaś poszczególne fazy cyklu są wydłużone w czasie; uwarunkowania te sprawiają, iż prognozy koniunktury rynku nieruchomości są zazwyczaj nadmierne optymistyczne;
- przyjętych zasad wyceny zabezpieczenia udzielanych kredytów hipotecznych; szacowanie bieżącej wartości rynkowej nieruchomości zamiast określania ich długoterminowej wartości bankowo-hipotecznej może prowadzić w okresach silnego wzrostu cen nieruchomości do mylnego przekonania o wysokim bezpieczeństwie udzielanych kredytów⁴⁵.

43 E. Kucharska-Stasiak (red.), *Cykle rynku nieruchomości a sektor bankowy*, „Zeszyt Hipoteczny” 2008, nr 26, s. 53.

44 P. Hilbers, Q. Lei, L. Zacho L., *Real Estate Market Developments and Financial Sector Soundness*, IMF Working Paper, WP/01/129, 2001, s. 6.

45 Ł. Reksta, *Kryzysy na rynkach nieruchomości a kryzysy bankowe*, „Studia i Materiały TNN” 2007, vol. 15, nr 1–2, s. 118–119.

Sektor bankowy nie jest wyłącznym kanałem propagacji kryzysów rynku nieruchomości na rynek finansowy. Funkcjonuje szeroka grupa inwestorów instytucjonalnych (towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne i inwestycyjne), która uwzględnia nieruchomości w swoich portfelach inwestycyjnych. Rynek nieruchomości stanowi bowiem dodatkową możliwość dywersyfikacji ich portfela inwestycyjnego, umożliwiając efektywniejsze zarządzanie ryzykiem. Gwałtowne zmiany cen nieruchomości rzutują na stopy zwrotu realizowane przez inwestorów instytucjonalnych. Silne spadki cen nieruchomości mają zatem swoje przełożenie na wyniki tychże inwestorów, jak również bezpieczeństwo finansowe ich klientów⁴⁶.

Wahania cykliczne rynku mieszkaniowego mają także istotny wpływ na koniunkturę w sferze realnej gospodarki. Wpływ ten następuje m.in. poprzez wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych w ramach efektu majątkowego, drugim obszarem oddziaływania jest budownictwo mieszkaniowe. Zgodnie z koncepcją efektu majątkowego zmiany wartości majątku posiadanego przez gospodarstwa domowe wpływają na ich decyzje konsumpcyjne. Biorąc pod uwagę fakt, iż nieruchomości mieszkaniowe stanowią zasadniczą część bogactwa gospodarstw, ich znaczenie w kształtowaniu postaw konsumenckich gospodarstw powinno być istotne.

Badania przeprowadzone przez Karla E. Case'a, Johna M. Quigleya oraz Roberta J. Shillera⁴⁷ dla 14 krajów rozwiniętych (Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Kanady, Niemiec, Norwegii, Szwecji, Szwajcarii, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii) szacują elastyczność konsumpcji względem wartości nieruchomości na poziomie 0,11–0,17. Oznacza to, iż wynoszący 1% wzrost wartości nieruchomości posiadanych przez gospodarstwa prowadzi do zwiększenia konsumpcji średnio o 0,11–0,17%. Reakcja konsumpcji w ramach efektu majątkowego nieruchomości jest zróżnicowana w poszczególnych gospodarkach ze względu na różnice w płynności inwestycji mieszkaniowych, różnice w użyteczności prawa własności nieruchomości, różny rozkład składników majątkowych w poszczególnych grupach dochodowych gospodarstw, jak również przez czynniki psychologiczne⁴⁸.

Wpływ rynku mieszkaniowego na koniunkturę ogólnogospodarczą następuje również poprzez inwestycje budowlane. Utrzymujący się na rynku trend wzrostowy cen nieruchomości, podsycany napływającym kapitałem kredytowym jest zazwyczaj wyraźnym sygnałem dla deweloperów do zwiększenia ich zaangażowania w kolejne projekty mieszkaniowe. Poprzez efekty mnożnikowe realizowane inwestycje budowlane stają się jednym z filarów wzrostu gospodarczego. Natomiast

46 Building a better portfolio, Institutional Investor Custom Research Group, May 2014.

47 K.E. Case, J.M. Quigley, R.J. Shiller, *Comparing Wealth Effects: The Stock Market versus the Housing Market*, „Advances in Macroeconomics” 2005, vol. 5, no. 1.

48 R.M. Sousa, *Wealth effects on consumption evidence from the euro area*, European Central Bank, Working Paper Series No. 1050, 2009.

spadek cen nieruchomości zwiastujący nadchodzący kryzys rynku mieszkaniowego w znaczącym stopniu ogranicza skalę budownictwa mieszkaniowego. Wstrzymywane inwestycje wzmacniają zjawiska kryzysowe obserwowane w całej gospodarce, prowadząc do głębokiej recesji. Znaczenie sektora mieszkaniowego w kształtowaniu cykli koniunkturalnych było przedmiotem wielu badań. Na podstawie doświadczeń 15 gospodarek z lat 1970–2007, Christian Aßmann, Jens Boysen-Hogrefe oraz Nils Jannsen wykazali, iż kryzysy rynku mieszkaniowego obniżały dynamikę PKB o 1,5 punktu procentowego w pierwszym roku kryzysu oraz o 0,8 w roku kolejnym. Natomiast jeśli kryzysowi rynku mieszkaniowego towarzyszył kryzys bankowy, wpływ ten był silniejszy i wynosił –2,9 punktu procentowego w pierwszym roku kryzysu oraz –2,6 punktu procentowego w następnym⁴⁹. Istotną rolę inwestycji mieszkaniowych w przebiegu faz spadkowych cyklu gospodarczego potwierdzają również badania MFW. Ich średni udział w formowaniu kryzysów gospodarczych wahał się od 5 do 25%. Wyjątek stanowiła Finlandia, w przypadku której wpływ ten był pomijalny (por. tabela 5.4).

Tabela 5.4. Udział inwestycji mieszkaniowych w kryzysach gospodarczych

Kraj	Średnia dla wszystkich recesji 1970 roku (w %)
Stany Zjednoczone	25
Wielka Brytania	13
Japonia	7
Niemcy	6
Francja	10
Włochy	8
Holandia	16
Kanada	8
Norwegia	5
Australia	6
Szwecja	9
Hiszpania	11
Irlandia	20
Dania	16
Finlandia	0

Źródło: World Economic Outlook, *Housing and the business cycle*, Chapter 3, IMF, April 2008, s. 8.

49 C. Aßmann, J. Boysen-Hogrefe, N. Jannsen, *Costs of housing crises: International evidence*, Kiel Working Papers, No. 1524, Kiel Institute for the World Economy 2011.

Należy nadmienić, iż skala zagrożeń wynikających z cykliczności kredytowania hipotecznego w znacznej mierze jest pochodną instytucjonalnego otoczenia sektora bankowego. Znaczenie mają w tym przypadku rozwiązania systemowe w zakresie norm ostrożnościowych mających gwarantować bezpieczeństwo finansowe banków i ich klientów, zaimplementowany model bankowości hipotecznej (model banków uniwersalnych lub model specjalistycznych banków hipotecznych) czy zasady etyki zawodowej pracowników bankowych⁵⁰. Rola otoczenia instytucjonalnego rośnie wraz z liberalizacją i globalizacją rynków finansowych⁵¹.

50 C. Lipiński, *Etyka w bankowości – dylematy pracownika bankowego*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2008, t. 11, nr 2.

51 F. Marchionne, B. Pisicoli, *Banking Regulation, Institutional Quality, and Financial Crises*, Kelley School of Business Research Paper No. 17–15, 2017.

Zakończenie

Monografia *Rynek nieruchomości mieszkaniowych – współczesne aspekty przestrzenne, prawne i finansowe* wskazuje nowe zjawiska, procesy i uwarunkowania szeroko pojętego rynku mieszkaniowego. Rozpoczyna się szeroką analizą współczesnych i innowacyjnych przemian przestrzeni miejskiej, wskazuje praktyczne rozwiązania w postaci koncepcji *Inclusionary Housing*, analizuje potencjał spółdzielni mieszkaniowych dla rynków mieszkaniowych w obecnych warunkach. Ponadto wskazuje na potencjalne zagrożenia *zombi developments* i niebezpieczeństwa wynikające z cykliczności rynku kredytowego.

Działania realizowane na obszarze miasta Amsterdam są pilnie śledzone i analizowane przez społeczność międzynarodową. Z faktu, że Buiksloterham jest areną doświadczalną, korzystają zarówno obserwatorzy procesów miejskich, biznes poszukujący nowych rozwiązań, jak i obserwatorzy nowych „odpowiedzialnych” trendów w dziedzinie kształtowania alternatywnej przestrzeni życia w mieście. Dzięki zaplanowaniu rozbudowanego procesu partycypacji społecznej na bieżąco monitorowane są nastroje społeczne. Kluczowym aspektem zmian jest opłacalność ekonomiczna inwestowania w dzielnice na proponowanych przez miasto zasadach.

Rozwój społeczno-gospodarczy nie jest równomierny, nierówności w dostępie do podstawowych dóbr i możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb są widoczne na całym świecie, zarówno w gospodarkach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Podmioty publiczne na szczeblu krajowym i lokalnym wykorzystują różne narzędzia i instrumenty, aby wspomagać zrównoważony rozwój i zmniejszać istniejące różnice w dostępie do czynników warunkujących dobrostan człowieka. Realizacja koncepcji *Inclusionary Housing* może wywołać określone skutki w sferze tworzenia nowej powierzchni mieszkaniowej, ale także budować integrację społeczną, IH powinna być jednym z wielu stosowanych rozwiązań w sferze dostarczania mieszkań dostępnym.

Aby spółdzielnie mieszkaniowe mogły dalej się rozwijać poprzez podejmowanie nowych wyzwań inwestycyjnych, potrzebują odpowiedniego osadzenia w polityce mieszkaniowej państwa. We wszystkich opisanych krajach, w których spółdzielczość mieszkaniowa rozwija się dalej w XXI wieku, służy ona jako narzędzie społecznej polityki mieszkaniowej mającej na celu rozwiązywanie problemów

mieszkaniowych ludzi o niskich i przeciętnych dochodach. W Polsce nie wykorzystuje się potencjału spółdzielni mieszkaniowych jako narzędzia rozwiązywania problemów mieszkaniowych osób mniej zamożnych. Jednym z problemów może być brak odpowiednich gruntów w zasobach spółdzielni i tu może pomóc właściwie tylko samorząd terytorialny, który powinien wspomóc w tym zakresie tę organizację. Drugą sprawą jest zmiana podejścia spółdzielców, którzy w rozwoju swoich spółdzielni powinni dostrzegać również zyski dla nich samych, wynikające ze stabilizacji dochodów organizacji jako całości.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy literatury przedmiotu na temat występowania zjawiska *zombie* na rynkach nieruchomości, polskiej działalności deweloperskiej, danych statystycznych oraz studiów przypadków zebranych na podstawie materiałów prasowych, zjawisko *zombie developments* w Polsce bez wątpienia występuje, choć nie mówi się o nim powszechnie. Brak badań na ten temat powoduje, że ani gminy, ani jednostki rządowe nie podejmują działań mających na celu zapobieganie zjawisku *zombie developments* lub minimalizowanie strat z nim związanych. Konsekwencje ich występowania są jednak w sąsiedztwie takich nieruchomości wyraźnie odczuwalne. W przypadku większych inwestycji, które nie zostały ukończone, deweloperzy stają się wręcz dekonstruktorami przestrzeni, gdyż atrakcyjność inwestycyjna danego obszaru ulega pogorszeniu.

Poza niezaprzeczalnymi korzyściami społeczno-ekonomicznymi wynikającymi ze sprawnie funkcjonującego rynku kredytowania hipotecznego trzeba mieć na uwadze, iż może być on także źródłem zagrożeń dla rynku nieruchomości, jak i całej gospodarki. Jest to tym istotniejsze, że wpływ rynku mieszkaniowego na koniunkturę ogólnogospodarczą następuje również poprzez inwestycje budowlane. Utrzymujący się na rynku trend wzrostowy cen nieruchomości, podsycany napływającym kapitałem kredytowym, jest zazwyczaj wyraźnym sygnałem dla deweloperów do zwiększenia ich zaangażowania w kolejne projekty mieszkaniowe. Poprzez efekty mnożnikowe realizowane inwestycje budowlane stają się jednym z filarów wzrostu gospodarczego. Natomiast spadek cen nieruchomości zwiastujący nadchodzący kryzys rynku mieszkaniowego w znaczącym stopniu ogranicza skalę budownictwa mieszkaniowego. Wstrzymane inwestycje wzmacniają zjawiska kryzysowe obserwowane w całej gospodarce, prowadząc do głębokiej recesji.

Praca opiera się na doświadczeniach obserwowanych w innych państwach, ma charakter oryginalny. W pewnej mierze wskazuje możliwości aplikacyjne. Wybór problematyki odpowiada wiedzy i zainteresowaniom autorów, którzy mają nadzieję, że poruszone tematy były interesujące dla Czytelników i wzbogaciły ich wiedzę.

Bibliografia

- A Circular Economy in the Netherlands by 2050 Government-wide programme for a Circular Economy*, The Ministry of Infrastructure and the Environment and the Ministry of Economic Affairs, also on behalf of the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands 2016.
- Adamczyk M., *Współczesny kryzys finansowy – przyczyny i konsekwencje dla gospodarki światowej*, [w:] *Wyzwania gospodarki globalnej*, praca zbiorowa, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2012, s. 13–29, *Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego*, nr 31(1).
- Agnello L., Castro V. Sousa R., *The Housing Cycle: What Role for Mortgage Market Development and Housing Finance?*, „The Journal of Real Estate Finance and Economics” 2019, vol. 61.
- Akimov A., Stevenson S., Young J., *Synchronisation and commonalities in metropolitan housing market cycles*, „Urban Studies” 2015, vol. 52, no. 9.
- Allen F., Gale D., *Asset Price Bubbles and Monetary Policy*, Center for Financial Institutions Working Papers, Wharton School Center for Financial Institutions, University of Pennsylvania 2000.
- Allen F., Gale D., *Bubbles and Crises*, „The Economic Journal” 2000, vol. 110, no. 460.
- Alterman R., *Land use regulations and property values: The “Windfalls Capture” idea revisited*, [w:] N. Brooks, K. Donaghy, G.J. Knaap (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 755–786.
- Amsterdam Circular 2020–2025 Strategy*, City of Amsterdam, Amsterdam 2020.
- Anacker K.B., *Introduction: housing affordability and affordable housing*, „European Journal of Housing Policy” 2019, vol. 19, no. 1, s. 1–16.
- Antczak-Stępnia A., *Czynniki determinujące działalność deweloperską na polskim rynku mieszkaniowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2019.
- Arbaci S., *Paradoxes of segregation: Housing systems, welfare regimes and ethnic residential change in Southern European cities*, John Wiley & Sons, London 2019.
- Aßmann C., Boysen-Hogrefe J., Jannsen N., *Costs of housing crises: International evidence*, Kiel Working Papers, No. 1524, Kiel Institute for the World Economy 2011.

- Augustyniak H., Łaszek J., Olszewski K., Waszczuk J., *Cycles on the housing and commercial real estate market, risks and the need for appropriate and prudent valuation*, MPRA Paper, No. 41070, 2012.
- Badev A., Beck T., Vado L., Walley S., *Housing Finance Across Countries. New Data and Analysis*, The World Bank Policy Research Working Paper 6756, 2014.
- Baker D., *The housing bubble and the financial crisis*, „Real-world Economics Review” 2008, vol. 46, s. 73–81.
- Banerjee R., Hofmann B., *The rise of zombie firms: causes and consequences*, „BIS Quarterly Review” (September) 2018.
- Barrell R., Karim D., Macchiarelli C., *Towards an understanding of credit cycles: do all credit booms cause crises?*, SRC Discussion Paper No. 76, 2017.
- Bednarowska Z., *Desk research – wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i badań społecznych*, „Marketing i Rynek” 2015, nr 7, s. 18–26.
- Bento A., Lowe S., Knaap G.J., Chakraborty A., *Housing market effects of inclusionary zoning*, „Cityscape” 2009, vol. 11, no. 2, s. 7–26.
- Biniasz-Celka D., *Rola Towarzystwa Budownictwa Społecznego w zaspokajaniu lokalnych potrzeb mieszkaniowych*, „Studia Prawa Publicznego” 2020, nr 2(30), s. 181–201.
- Blessing A., *Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing*, „Housing Studies” 2016, vol. 31, no. 2, s. 149–172.
- Bończak-Kucharczyk E., *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi: aspekty prawne i organizacyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Bowers J., *The economics of planning gain: a re-appraisal*, „Urban Studies” 1992, vol. 29, no. 8, s. 1329–1339.
- Bracke P., *How Long Do Housing Cycles Last? A Duration Analysis for 19 OECD Countries*, IMF Working Paper WP/11/231, 2011.
- Bradshaw J., *Budget standards for the United Kingdom*, Avebury, Aldershot 1993.
- Bramley G., *An affordability crisis in British housing: dimensions, causes and policy impact*, „Housing Studies” 1994, vol. 9, no. 1, s. 103–124.
- Bruun M.H., *The financialization of Danish cooperatives and the debasement of a collective housing good*, „Critique of Anthropology” 2018, vol. 38, no. 2, s. 140–155.
- Bry G., Boschan C., *Cyclical Analysis of Time Series: Selected Procedures and Computer Programs*, NBER, New York 1971.
- Brzeska A., Mazurczak-Mąka A., *Corporate Governance Mechanisms in Theory and Practice of Housing Cooperatives*, „Management Sciences. Nauki o Zarządzaniu” 2019, vol. 24, no. 4, s. 10–17.
- Building a better portfolio*, Institutional Investor Custom Research Group, May 2014.
- Burge G., *The effects of development impact fees on local fiscal conditions*, [w:] G.K. Ingram, Y.H. Hong (eds.), *Municipal revenues and land policies*, Lincoln Institute of Land Policy Cambridge, MA 2010, s. 182–212.

- Calavita N., Mallach A., *Inclusionary housing, incentives, and land value recapture*, „Land Lines” 2009, vol. 21, no. 1, s. 15–21.
- Calavita N., Grimes K., Mallach A., *Inclusionary housing in California and New Jersey: A comparative analysis*, „Housing Policy Debate” 1997, vol. 8, no. 1, s. 109–142.
- Caloir H., *The “Zombie” and Vacant Properties Remediation and Prevention Initiative: Emerging Best Practices*, LISC, New York 2018.
- Caruso N., *Housing policies in Italy: From social housing to neo-liberalism*, [w:] *Policies and Practices in Italian Welfare Housing*, Springer, Cham 2017, s. 23–46.
- Case K.E., Quigley J.M., Shiller R.J., *Comparing Wealth Effects: The Stock Market versus the Housing Market*, „Advances in Macroeconomics” 2005, vol. 5, no. 1.
- Cesarski M., *Dorobek materialny spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce (1956–2010)*, „Domy Spółdzielcze” 2010, nr 11, s. 4–7.
- Cesarski M., *Zasób mieszkań i jego wymiar publiczny w roli infrastruktury trwałego rozwoju*, „Studia KPZK” 2017, nr 178.
- Chapman Phillips G., *Zombie cities: urban form and population loss*, „Rutgers Journal of Law & Public Policy” 2014, vol. 11, no. 4, s. 703–739.
- Chaskin R.J., Joseph M.L., *Integrating the inner city: The promise and perils of mixed-income public housing transformation*, University of Chicago Press, Chicago 2015.
- Christensen I., *Mortgage Debt and Procyclicality in the Housing Market*, Bank of Canada Review, Summer 2011.
- Cieślak M., Jasiński R., *Miara podobieństwa funkcji*, „Przegląd Statystyczny” 1979, nr 3–4.
- Cioch H., *Prawo spółdzielcze*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Circle Economy, *The circularity gap report. Closing the Circularity Gap in a 9% World*, Amsterdam 2020.
- Circular Amsterdam. A vision and action agenda for the city and metropolitan area*. Amsterdam, Circle Economy, Fabric TNO, Gemeente Amsterdam, The Netherlands 2016.
- Cisneros H.G., Engdahl L., Schmoke K.L., *From despair to hope: HOPE VI and the new promise of public housing in America's cities*, Brookings Institution Press, Massachusetts 2009.
- City of Munich Department of Urban Planning, Work Report 17/18/2017.
- Coskun J., *An Analysis of the Strengths and Weaknesses of the Turkish Real Estate Market*, ERES Conference 2010, Milano 23–26th June 2010, working paper.
- Coyle T., *Inclusionary zoning: Is it helping or hurting housing*, „Land Use Forum” 1991, vol. 1, no. 1, s. 27–28.
- Crook T., Monk S., *Planning gains, providing homes*, „Housing Studies” 2011, vol. 26, no. 7–8, s. 997–1018.
- Czischke D., Carriou C., Lang R., *Collaborative Housing in Europe: Conceptualizing the Field*, „Theory and Society” 2020, vol. 37, no. 1, s. 1–9.

- De Soto J.H., *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, tłum. G. Łuczkiwicz, Fundacja Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2009.
- Delva Landscape Architects, Stunioninedots, Metabolic, *Circulair Cities. Designing post-industrial Amsterdam. The case of Buiksloterham*, Delva Landscape Architects, Amsterdam–Antwerpen 2016.
- Dembski S., *Case Study Amsterdam Buiksloterham, the Netherlands: The Challenge of Planning Organic Transformation*, University of Amsterdam, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam 2013, *CONTEXT Report*, 2.
- Dembski S., “Organic” approaches to planning as densification strategy? *The challenge of legal contextualisation in Buiksloterham, Amsterdam*, „Town Planning Review” 2020 vol. 91, no. 3.
- Dewilde C., De Decker P., *Changing inequalities in housing outcomes across Western Europe*, „Housing, Theory and Society” 2016, vol. 33, no. 2, s. 121–161.
- Diaz R.B., Mclean V.A., *Impacts of rail transit on property values*, [w:] *Rapid Transit Conference Proceedings*, American Public Transit Association 1999, s. 1–8.
- Dittmann I., *Lokalne rynki mieszkaniowe w Polsce – podobieństwo pod względem zmian cen transakcyjnych oraz dostępności mieszkań*, „Studia i Materiały TNN” 2012, t. 20, nr 1.
- Doling J., Vandenberg P., Tolentino J., *Housing and Housing Finance – A Review of the Links to Economic Development and Poverty Reduction*, ADB Economics Working Paper Series No. 362, 2013.
- Domańska A., Miklaszewska A., Kucharska-Stasiak E., Żłoty M., Żelazowski K., *Kierunki zmian instytucjonalnych na rynkach nieruchomości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.
- Dömer K., Drexler H., Schultz-Granberg J., *Affordable living-Housing for everyone*, Jovis, Berlin 2014.
- Drewicz-Tułodziecka (red.), *Sekurytyzacja aktywów ze szczególnym uwzględnieniem wierzytelności hipotecznych*, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2003, *Zeszyt Hipoteczny*, nr 16.
- Duraj M., *Problemy finansowania działalności deweloperskiej ze źródeł bankowych*, [w:] M. Bryx, Z. Krysiak (red.), *Finansowanie działalności deweloperskiej. Aspekty praktyczne*, Związek Banków Polskich, Warszawa 2016.
- Ellen I., Turner M., *Does neighbourhood matter? Assessing recent evidence*, „Housing Policy Debate” 1997, vol. 8, s. 833–866.
- Éltető A., *The economic crisis and its management in Spain*, „Eastern Journal of European Studies” 2011, vol. 2, no. 1, s. 41–55.
- Erbas N., Nothaft F., *The Role of Affordable Mortgages in Improving Living Standards and Stimulating Growth: A Survey of Selected MENA Countries*, IMF Working Paper WP/02/17, 2002.
- Eurostat EU–SILC.
- Feins J.D., White C.S., *The ratio of shelter expenditures to income: Definitional issues, typical patterns, and historical trends*, Abt Associates 1977.

- Friesecke F., Land policy models and strategies in the Federal Republic of Germany, [w:] E. Chepperle et al. (eds.), *Challenges for governance structures in urban and regional development*, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, Zürich 2015, s. 125–137.
- Foryś I., *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce po transformacji gospodarczej*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2017, nr 50(1), s. 31–41.
- Garde A., *Affordable by design? Inclusionary housing insights from Southern California*, „Journal of Planning Education and Research” 2016, vol. 36, no. 1, s. 16–31.
- Gaskell M., *Slums*, Leicester University Press, Leicester 1990.
- Geneva UN Charter on Sustainable Housing, the United Nations Economic Commission for Europe, 16 April 2015.
- Golub A., Lane C., *Zombie companies and corporate survivors*, „Anthropology Now” 2015, vol. 7, no. 2, s. 47–54.
- GUS, *Budownictwo w I kwartale 2019 roku. Informacje sygnałowe*, 2019.
- GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2019 roku*.
- Goulding Ch., Most J., Marr S., *The Energy Tax Aspects of Zombie Buildings*, „Corporate Business Taxation Monthly” 2011, vol. 12, no. 4, s. 15–18.
- Granath Hansson A., Lundgren B., *Defining social housing: A discussion on the suitable criteria*, „Housing, Theory and Society” 2019, vol. 36, no. 2, s. 149–166.
- Grzegorzczak W., *Studium przypadku jako metoda badawcza i dydaktyczna w naukach o zarządzaniu*, [w:] W. Grzegorzczak (red.), *Wybrane problemy zarządzania i finansów. Studia przypadków*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
- Haffner M., Heylen K., *User costs and housing expenses. Towards a more comprehensive approach to affordability*, „Housing Studies” 2011, vol. 26, no. 4, s. 593–614.
- Hancock K.E., „Can pay? Won't pay?” or Economic Principles of “Affordability”, „Urban Studies” 1993, vol. 30, no. 1, s. 127–145.
- Harvey J., Spong K., *Home Financing for Low- and Moderate-Income Borrowers: What Are the Trends in Denver?*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Financial Industry Perspectives, October 2005.
- Hastings A., *Stigma and social housing estates: Beyond pathological explanations*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2004, vol. 19, no. 3, s. 233–254.
- Hegedus J. Lux, M., Teller N. (eds.), *Social housing in transition countries*, Routledge, London 2013.
- Herijking van het Investeringsbesluit Buiksloterham uit 2006*, Investeringsnota Buiksloterham 2019, Amsterdam 2019.
- Hess A., Holzhausen A., *The structure of European mortgage markets*, Allianz Dresdner Economic Research, Working Paper No. 97, 2008.
- Heylen K., *Housing affordability and the effect of housing subsidies*, KU Leuven, Leuven 2014.

- Heylen K., Haffner M., *A ratio or budget benchmark for comparing affordability across countries?*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2013, vol. 28, no. 3, s. 547–565.
- Hilbers P., Lei Q., Zacho L., *Real Estate Market Developments and Financial Sector Soundness*, IMF Working Paper, WP/01/129, 2001.
- Hodkinson S., Watt P., Mooney G., *Introduction: Neoliberal housing policy – time for a critical re-appraisal*, „Critical Social Policy” 2013, vol. 33, no. 1, s. 3–16.
- Hodrick R.J., Prescott E.C., *Postwar U.S. Business Cycles: An Empirical Investigation*, „Journal of Money Credit and Banking” 1997, vol. 29, no. 1.
- Hollander J., Pallagst K.M., Popper F.J., Schwartz T., *Planning Shrinking Cities*, „Progress in Planning” 2009, vol. 72, no. 4.
- Holway J. et al., *Arrested Development. Combating Zombie Subdivisions and Other Excess Entitlements*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts 2014.
- Housing Europe, *Social Housing in the EU*, Report to the European Commission, CECODHAS Housing Europe’s Observatory, Brussels 2005.
- Hulchanski J.D., *The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio*, „Housing Studies” 1995, vol. 10, no. 4, s. 471–491.
- Jang H., Song Y., Sohn S., Ahn K., *Real Estate Soars and Financial Crises: Recent Stories*, „Sustainability” 2018, vol. 10, no. 12, s. 45–59.
- Janicka M., *Efektywność rynków finansowych – teoria a praktyka*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 2008, vol. 221.
- Joint Center for Housing Studies Harvard University, *Framing the Issues: Housing Finance, Economic Development, and Policy Innovation*, Housing Finance International, September 2005.
- Jonkman A., Janssen-Jansen L., *Identifying Distributive Injustice Through Housing (Mis)Match Analysis: The Case of Social Housing in Amsterdam*, „Housing. Theory and Society” 2018, vol. 35, no. 3, s. 353–377.
- Justiniano A., Primiceri G., Tambalotti A., *Credit Supply and the Housing Boom*, „Journal of Political Economy” 2019, vol. 127, no. 3.
- Kaczmarek T., *Dynamika i kierunki rozwoju suburbanizacji rezydencjalnej w aglomeracji poznańskiej*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Geographica Socio-Oeconomica” 2017, nr 27, s. 81–98.
- Kam de G., Needham B., Buitelaar E., *The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from an international comparison*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2014, vol. 29, s. 389–402.
- Kata R., *Kredyty hipoteczne w Polsce w kontekście stabilności finansowej i makroekonomicznej*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2015, t. 22, s. 183–196.
- Katz B., Turner M.A., Brown K.D., Cunningham M., Sawyer N., *Rethinking local affordable housing strategies: lessons from 70 years of policy and practice*, The Brookings Institute, Washington, DC 2003.

- Kąsek L., Lubiński M., *Hyman Minsky – wczoraj i dziś*, „Współczesna Ekonomia” 2010, nr 1(13).
- Khlystun A., *Housing Markets in OECD Countries After the Global Financial Crisis*, „Housing Markets” 2011, vol. 19, no. 8, s. 18–24.
- Klein A., *Understanding the True Costs of Abandoned Properties: How Maintenance Can Make a Difference*, Community Blight Solutions 2017.
- Knapieńska M., *Prekariat jako zjawisko występujące na współczesnym rynku pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2014, vol. 2, no. 7.
- Kohlscheen E., Mehrotra A., Mihalijek D., *Residential investment and economic activity: evidence from the past five decades*, BIS Working Papers No. 726, 2018.
- Köppe S., *Britain's new housing precariat: housing wealth pathways out of homeownership*, „International Journal of Housing Policy” 2017, vol. 17, no. 2, s. 177–200.
- Köppe S., *Housing wealth and asset-based welfare as risk*, „Critical Housing Analysis” 2015, vol. 2, no. 1.
- Kozłowska A., *Potrzeby jako system klasyfikacji modeli perswazyjnych – raport badawczy*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2014.
- Krabben der E.V., Needham B., *Land readjustment for value capturing: A new planning tool for urban redevelopment*, „Town Planning Review” 2008, vol. 79, no. 6, s. 651–673.
- Kucharska-Stasiak E., *Ekonomiczny wymiar nieruchomości*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2016.
- Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Kucharska-Stasiak E. (red.), *Cykle rynku nieruchomości a sektor bankowy*, Fundacja na rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2008, *Zeszyt Hipoteczny*, nr 26.
- Kucharska-Stasiak E., Kusideł E., Załączna M., Żelazowski K., *Procesy konwergencji na europejskich rynkach mieszkaniowych. Ujęcie międzynarodowe i regionalne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2020.
- Kujawa J., *Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne na przykładzie największych miast województwa bydgoskiego w latach 1956–1970*, cz. 1, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2015, nr 7, s. 114–141.
- Kurlej Z., Nocko A., *Budownictwo mieszkaniowe w Polsce według form budownictwa w latach 2000–2010*, Ośrodek Statystyki Budownictwa, referat wygłoszony na V konferencji „Rynek budowlany oraz ceny w badaniach i statystyce, 2011”.
- Laitos J.G., Martin R., *Zombie Subdivisions in the United States and Ghost Developments in Europe: Lessons for Local Governments*, „Washington Journal of Environmental Law & Policy” 2015, vol. 4, no. 2, s. 316–357.
- Lama R., Denis S., *Housing and Business Cycles: Is the UK Different from Other Advanced Economies?*, IMF Country Report No. 14/234, 2014.

- Lang R., Roessl D., *The governance of co-operative housing: Current challenges and future perspectives*, „International Journal of Co-operative Management” 2013, vol. 6, no. 2, s. 8–12.
- Lees L., *The urban injustices of new Labour’s “New Urban Renewal”: The case of the Aylesbury Estate in London*, „Antipode” 2014, vol. 46, no. 4, s. 921–947.
- Lipiński C., *Etyka w bankowości – dylematy pracownika bankowego*, „Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym” 2008, t. 11, nr 2.
- Lis P., *Cykle mieszkaniowe. Rola rynku i państwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015.
- Lupton R., *Poverty Street: The Dynamics of Neighbourhood Decline and Renewal*, The Policy Press, Bristol 2004.
- Lux M., *Housing Policy and Housing Finance in the Czech Republic during Transition. An example of the schism between the still-living past and the need of reform*, IOS Press 2009, *Sustainable Urban Areas*, 28.
- Łaszek J., *Rozwój i finansowanie sektora nieruchomości w Polsce*, „Bezpieczny Bank” 2013, nr 4(53).
- Łaszek J., *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy rozwoju*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004.
- MacLennan D., Williams R., *Affordable housing in Britain and the United States*, Joseph Rowntree Foundation, York 1990.
- Mallach A., *Inclusionary housing programs: Policies and practices*, Rutgers University, Center for Urban Policy Research, New Brunswick 1984.
- Malpass P., *Histories of social housing: a comparative approach*, [w:] *Social housing in Europe*, Wiley-Blackwell, London 2014, s. 259–294, *Real Estate Issue*.
- Marchionne F., Pisicoli B., *Banking Regulation, Institutional Quality, and Financial Crises*, Kelley School of Business Research Paper No. 17–15, 2017.
- Martinez-Fernandez C., Audirac I., Fol S., Cunningham-Sabot E., *Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2012, vol. 36, no. 2, s. 213–225.
- Meda J.B., *How Urban Planning Instruments Can Contribute in the Fight against Homelessness. An International Overview of Inclusionary Housing*, „European Journal of Homelessness” 2009, vol. 3.
- Metabolic, *Cleantech Playground a cleantech utility in Amsterdam North*, Amsterdam, 2013.
- Metabolic, *Circulair Buiksloterham. Transitioning Amsterdam to a Circular City*, Amsterdam 2014.
- MHCLG, *Affordable Housing Statistics*, April 2018–March 2019, England.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, *Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 roku*, Warszawa 2019.
- Morano P., Tajani F., *The break-even analysis applied to urban renewal investments: a model to evaluate the share of social housing financially sustainable for private investors*, „Habitat International” 2017, vol. 59, s. 10–20.

- Morrison N., Burgess G., *Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn on the delivery of affordable housing through Section 106*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2014, vol. 29, no. 3, s. 423–438.
- Mulliner E., Maliene V., *Austerity and reform to affordable housing policy*, „Journal of Housing and the Built Environment” 2013, vol. 28, no. 2, s. 397–407.
- Muñoz Gielen D., *Urban governance, property rights, land readjustment and public value capturing*, „European Urban and Regional Studies” 2014, vol. 21, no. 1, s. 60–78.
- Muñoz Gielen D., Lenferink S., *The role of negotiated developer obligations in financing large public infrastructure after the economic crisis in the Netherlands*, „European Planning Studies” 2018, vol. 26, no. 4, s. 768–791.
- Murray C., *The emerging British underclass*, IEA Health and Welfare Unit, London 1990.
- Neill W.J.V., *Carry on Shrinking?: The Bankruptcy of Urban Policy in Detroit*, „Planning Practice & Research” 2015, vol. 30, no. 1, s. 1–14.
- Nelms T.C., *The zombie bank and the magic of finance*, „Journal of Cultural Economy” 2012, vol. 5, no. 2, s. 231–246.
- Noring L., Struthers D., Grydehøj A., *Governing and financing affordable housing at the intersection of the market and the state: Denmark's private non-profit housing system*, „Urban Research & Practice” 2020, s. 1–17.
- Norris M., Byrne M., *A tale of two busts (and a boom): Irish social housing before and after the global financial crisis*, „Critical Housing Analysis” 2017, vol. 4, no. 2.
- Nowakowska A., Grodzicka-Kowalczyk M., *Circular economy approach in revitalization: an opportunity for effective urban regeneration*, „Economic and Environment. Journal of the Polish Association of Environmental and Resource Economists” 2019, nr 4(71).
- Nykiel L., *Sytuacja mieszkaniowa i rozwój rynku mieszkaniowego*, Fundacja na Rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2011, *Zeszyt Hipoteczny*, nr 28.
- Obrót niezabudowanymi działkami gruntu*, Łódzki Ośrodek Geodezji, 2017.
- Ostańska A., *Geneza kryzysu na rynku kredytów subprime*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 38.
- Pagan D., Harding A., *Dissecting the cycle: a methodological investigation*, „Journal of Monetary Economics” 2002, vol. 49, no. 2.
- Pałaszewski H., *Cykl koniunkturalny we współczesnym świecie*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2009, nr 13(1).
- Pangsy-Kania S., *Przegląd teoretycznych aspektów cyklu koniunkturalnego*, „Ekonomia” 2003, nr 12.
- Perzanowski M., *Holandia – lider we wdrażaniu gospodarki o obiegu zamkniętym*, „Logistyka Odzysku” 2016, nr 4(21).
- Pisani R., Pisani R., *How to Be a Successful Developer*, E-Rights/E-Reads Ltd, New York 2001.
- Power A., *Estates on the Edge: The Social Consequences of Mass Housing in Europe*, Macmillan, London 1998.

- Przymeński A., *Socjalny najem mieszkań jako instrument demarginalizacji mieszkaniowej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2016, t. 32, nr 1, s. 13–32.
- Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2011 r.*, NBP, Warszawa 2012.
- Raporty roczne COFACE nt. upadłości firm w Polsce (lata 2010–2018).
- Rataj Z., *Główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce i perspektywy zmian*, „Studia Oeconomica Posnaniensia” 2017, t. 5, nr 11, s. 86–102.
- Reid M.G., *Housing and income*, University of Chicago Press, Chicago 1962.
- Reksa Ł., *Kryzysy na rynkach nieruchomości a kryzysy bankowe*, „Studia i Materiały TNN” 2007, t. 15, nr 1–2.
- Rieniets T., *Shrinking Cities: Causes and Effects of Urban Population Losses in the Twentieth Century*, „Nature and Culture” 2009, vol. 4, no. 3, s. 231–254.
- Rocznik Giełdowy. Dane statystyczne za rok 2009*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie 2010.
- Rocznik Giełdowy. Dane statystyczne za rok 2011*, Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie 2012.
- Rutherford J., *Zombies*, Routledge, Abingdon 2013.
- Savini F., Boterman W.R., Gent van W.P.C., Majoor S., *Amsterdam in the 21st century: geography, housing, spatial development and politics*, „Cities” 2016, vol. 52.
- Schett S., *An Analysis of Shrinking Cities*, „Urban Ecology” 2011/2012.
- Schuetz J., Meltzer R., Been V., *31 flavors of inclusionary zoning: Comparing policies from San Francisco, Washington, DC, and suburban Boston*, „Journal of the American Planning Association” 2009, vol. 75, no. 4, s. 441–456.
- Searle B.A., Köppe S., *Assets, saving and wealth, and poverty: A Review of evidence. Final report to the Joseph Rowntree Foundation*, Personal Finance Research Centre 2014.
- Shane J.M., *Abandoned buildings and lots*, Arizona State University 2012, *Problem-Specific Guides Series*, no. 64.
- Skotarczak T. (red.), *Spółdzielnie mieszkaniowe. Dylematy funkcjonowania i rozwoju*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, *Ekonomia*.
- Song Y., Gil J., Wandl A., Timmeren van A., *Evaluating sustainable urban development using urban metabolism indicators in urban design*, „Europa XXI” 2018, vol. 34.
- Sørvoll J., Bengtsson B., *The Pyrrhic victory of civil society housing? Co-operative housing in Sweden and Norway*, „International Journal of Housing Policy” 2018, vol. 18, no. 1, s. 124–142.
- Sousa R.M., *Wealth effects on consumption evidence from the euro area*, European Central Bank, Working Paper Series No. 1050, 2009.
- Stone M.E., *What is housing affordability? The case for the residual income approach*, „Housing Policy Debate” 2006, vol. 17, no. 1, s. 151–184.

- Śmietana K., *Deweloper na rynku nieruchomości na przykładzie Francji*, [w:] K. Dziworska, T.G. Geurts, P. Lorens (red.), *Strategie inwestowania w nieruchomości*, Wydawnictwo Urbanista, Warszawa 2007.
- Trojanek R., *Wahania cen na rynku mieszkaniowym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2015*, New York 2015.
- Unresolved foreclosures: patterns of zombie properties in Cook County*, Woodstock Institute 2014.
- Urban Biocycles*, Ellen MacArthur Foundation, Isle of Wight, UK 2017.
- Urban Metabolism sustainable development of Rotterdam*, IABR–Project Atelier Rotterdam, Rotterdam 2012.
- Vacant Properties. The true costs to communities*, National Vacant Properties Campaign, 2005.
- Van Gent W., Hochstenbach C., *The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies*, „International Journal of Housing Policy” 2020, vol. 20, no. 1, s. 156–172.
- Waite G., Henman P., *Applying budget standards to assess housing affordability*, [w:] *Building for Diversity: National Housing Conference* Perth, Western Australia – 26–28 October, 2005, Peer Reviewed Proceedings, Department of Housing and Works 2005, s. 27–28.
- Warnock V., Warnock F., Markets and housing finance, „Journal of Housing Economics” 2008, vol. 17, no. 3.
- Waszkiewicz A., „Papierowe” bogactwo sekurytyzacji, „Bank i Kredyt” 2004, nr 4, s. 16–30.
- Webster C.J., *Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory*, „Urban Studies” 1998, vol. 35, no. 1, s. 53–75.
- Weiss M., *Attack of the Zombie Properties*, „The Urban Lawyer” 2015, vol. 47, no. 3, s. 485–499.
- Whitehead C.M., *From need to affordability: an analysis of UK housing objectives*, „Urban Studies” 1991, vol. 28, no. 6, s. 871–887.
- Whitehead C.M., *Planning policies and affordable housing: England as a successful case study?*, „Housing Studies” 2007, vol. 22, no. 1, s. 25–44.
- Wociór D., *Działalność spółdzielni mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Yiğitbaş S.B., *Developments in Turkey's Housing Market: Analysis of the Housing Bubble Risk*, [w:] Rusev M., Straus E., Avcikurt C., Soykan A., Parlak B., *Social Sciences Researches in the Globalizing World*, Kliment Ohridski University Press, Sofia 2018.
- Załączna M., *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości w Polsce na tle doświadczeń państw zachodnich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

- Załączna M., Antczak A., *The relations between developer and his clients – some remarks about Polish institutional framework*, „Świat Nieruchomości” 2012, nr 4(82), s. 38–41.
- Załączna M., Żelazowski K., *The Spatial Diversity of the Social Housing Stock in the Voivodship Capital Cities of Poland*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2009, vol. 1, no. 340, s. 163–179.
- Znaczenie budownictwa mieszkaniowego dla polskiej gospodarki*, REAS, Warszawa 2018.
- Zombie houses: The Portland approach to vacant homes*, Herman Goldstein Award Application,
- Żelazowski K., *Sekurytyzacja a rozwój rynku nieruchomości*, „Studia i Materiały TNN” 2012, vol. 20, no. 3.

Netografia

- Banasik M., *Rodzinne wzgórze w Lusinie. Zapadł wyrok w sprawie afery deweloperskiej*, 2018, <https://dziennikpolski24.pl/rodzinne-wzgorze-w-lusinie-zapadl-wyrok-w-sprawie-afery-deweloperskiej/ar/c3-13184624> (dostęp: 14.05.2020).
- Banasik M., *Opuszczone osiedle popada w ruinę. Oszukani wciąż przeżywają horror*, 2012, <https://dziennikpolski24.pl/opuszczone-osiedle-popada-w-ruine-oszukani-wciaz-przezywaja-horror-wideo/ar/11994285> (dostęp: 1.09.2019).
- Bartkowiak D. Jr., *Abandoned, rotting Texas neighborhood gets another chance*, 2018, www.clickondetroit.com/news/2018/03/04/abandoned-rotting-texas-neighborhood-gets-another-chance/ (dostęp: 15.06.2020).
- Booms, Busts, Ghosts and NAMA: Irish Planning at its Worst in the Reports section of irish environment*, 2010, www.irishenvironment.com/reports/booms-busts-ghosts-and-nama/ (dostęp: 30.06.2020).
- Brady S., *Check out this ghost estate of abandoned castles in Turkey*, 2019, www.lonelyplanet.com/articles/burj-al-babas (dostęp: 2.07.2020).
- Brancewicz M., *Co dalej z nieukończonym osiedlem na południu Gdańska?*, 2017, www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Co-dalej-z-niedokonczone-m-osiedlem-na-poludniu-Gdanska-n113839.html (dostęp: 28.08.2019).
- Brancewicz M., *Nowy właściciel dokończy budowę osiedla po 7 latach*, 2019, www.trojmiasto.pl/wiadomosci/Nowy-wlasciciel-dokonczy-budowe-osiedla-po-7-latach-n130687.html (dostęp: 14.05.2020).
- Buiksloterham Door de Buurt, Amsterdam 2018. https://buiksloterham.nl/engine/download/blob/gebiedsplatform/69870/2019/11/Buiksloterham__buurtvisies_door_de_buurt.pdf?app=gebiedsplatform&class=9096&id=1705&field=69870 (dostęp: 20.09.2020).
- Bukhari S.A.H., *What is Comparative Study*, 2011, <https://ssrn.com/abstract=1962328> lub <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1962328> (dostęp: 20.09.2020).

- Ciszak P., *Nabici w Zakątek Cybisa. Kredyty zaciągnięte, pieniądze wpłacone, a mieszkań nie ma*, 2017, www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/zakatek-cybisa-wlodarzewska-deweloper,195,0,2324675.html (dostęp: 1.09.2019).
- Clark A., *How the Zombie House Crisis Mutated and What Cities Are Doing About It*, Next City 2015. <https://nextcity.org/daily/entry/zombie-houses-vacant-properties-ownership-solutions> (dostęp: 1.07.2020).
- Collins Dictionary, www.collinsdictionary.com/dictionary/english/ghost-estate (dostęp: 30.06.2020).
- Danner P., *FDIC sells Tundra Village buildings to Dallas developer*, 2017, www.houstonchronicle.com/business/local/article/FDIC-sells-Tundra-Village-buildings-to-Dallas-10969109.php#photo-15407314 (dostęp: 15.06.2020).
- Danner P., *Federal suit against disgraced Tundra Village developer goes to trial*, 2018, www.expressnews.com/real-estate/article/Federal-suit-against-disgraced-Tundra-Village-13064463.php (dostęp: 15.06.2020).
- Daraż D., *Kraków: Leopard pozostawił po sobie „szkieletora”*, 2018, <https://investmap.pl/artykul/artykuly,krakow-leopard-zostawil-po-sobieszkieletora,137506> (dostęp: 1.09.2019).
- Demeures B., *Burj al Babas, a Turkish town replete with deserted villas*, 2019, <https://magazine.bellesdemeures.com/en/luxury/unique-properties/burj-al-babas-turkish-town-replete-deserted-villas-article-30794.html> (dostęp: 2.07.2020).
- Drabik P., *Przerwana inwestycja w Podgórzu zagraża i szpeci*, 2017, <https://dziennikpolski24.pl/przerwana-inwestycja-w-podgorzu-zagraza-i-szpeci/ar/12274730> (dostęp: 1.09.2019).
- Fadesa invertirá 197 millones de euros en un complejo residencial en Burgos, 2005, www.abc.es/espana/galicia/abci-fadesa-invertira-millones-euros-complejo-residencial-burgos-200509200300-61987038960_noticia.html?ref=https:%2F%2F (dostęp: 2.07.2020).
- Gall C., *Want a Castle in Turkey? You May Find a Bargain*, 2019, www.nytimes.com/2019/03/03/world/europe/turkey-castle-development.html (dostęp: 2.07.2020).
- Grinsburg S., *Beware of Zombie Buildings: Danger Can Be Lurking Among the Opportunities*, 2010, <https://hughesmarino.com/san-diego/blog/2010/06/09/beware-of-zombie-buildings-danger-can-be-lurking-among-the-opportunities/> (dostęp: 1.01.2020).
- Internetowy Monitor Sądowy i Gospodarczy (IMSIG), www.imsig.pl/ (dostęp: 23–24.12.2020).
- Jiménez H., *La sombra de la quiebra es alargada*, 2015, www.diariodeburgos.es/noticia/z77c3cb54-af27-d9ca-17c0952125fc854b/201504/la-sombra-de-la-quiebra-es-alargada (dostęp: 2.07.2020).
- Kary więzienia dla deweloperów za osiedle Żubr w Niepołomicach, 2017, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,22526998,kary-wiezienia-dla-deweloperow-za-osiedle-zubr-w-niepolomicach.html> (dostęp: 13.12.2019).

- Kińczyk S., *Zakątek Cybisa: Jest układ z wierzycielami i nowy inwestor. Kiedy ruszy budowa?*, 2020, www.haloursynow.pl/artykuly/zakatek-cybisa-jest-uklad-z-wierzycielami-i-nowy-inwestor-kiedy-ruszy-budowa,13983.htm (dostęp: 14.05.2020).
- Komornik wystawia na licytację niedokończone osiedle domów, 2016, <https://miasto.pro/komornik-wystawia-na-licytacje-niedokonczone-osiedle-domow/> (dostęp: 25.04.2020).
- Krajewska A., *Ani mieszkań, ani pieniędzy. Dramat ponad 50 rodzin*, 2015, https://interwencja.polsatnews.pl/reportaz/2015-07-15/ani-mieszkani-ani-pieniedzy-dramat-ponad-50-rodzin_1458370/ (dostęp: 15.07.2020).
- Masternak O., *Niedokończona inwestycja przy ul. Mickiewicza w Szczecinie idzie pod młotek. Cena wywoławcza może szokować*, 2020, <https://gs24.pl/niedokonczona-inwestycja-przy-ul-mickiewicza-w-szczecinie-idzie-pod-mlotek-cena-wywolawcza-moze-szokowac/ar/c1-15260458> (dostęp: 22.12.2020).
- Moll J., *Czym tak naprawdę są zombie?*, 2013, <https://tylkonauka.pl/wiadomosc/czym-tak-naprawde-sa-zombie> (dostęp: 30.08.2019).
- Niedokończona budowa przy Emaus*, 2014, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/56,44425,20243142,niedokonczona-budowa-przy-emaus,,1.html> (dostęp: 1.09.2019).
- Nowak P., *Blok przy ul. Obrońców Lublina. Rolnik w sporze z deweloperem*, 2017, <https://kurierlubelski.pl/blok-przy-ul-obroncow-lublina-rolnik-w-sporze-z-deweloperem/ar/12558844> (dostęp: 1.09.2019).
- Paluch M., *Klienci Leoparda odzyskują mieszkania?*, 2013, <https://krakow.naszemiasto.pl/klienci-leoparda-odzyskaja-mieszkania/ar/c3-1906367> (dostęp: 26.12.2019).
- Paluch M., Mazurek M., *Osiedle Żubr pod Niepołomicami: ludzie bez szans na mieszkanie*, 2011, <https://krakow.naszemiasto.pl/osiedle-quotzubrquot-pod-niepolomicami-ludzie-bez-szans-na/ar/c1-802168> (dostęp: 13.12.2019).
- Pogodno: chcą ugody z deweloperem*, 2013, na: <https://szczecin.naszemiasto.pl/pogodno-chca-ugody-z-deweloperem/ar/c3-2785374> (dostęp: 29.08.2019).
- Portal Urbanity, www.urbanity.pl/dolnoslaskie/wroclaw/nord-house,b6445 (dostęp: 29.12.2020).
- Prajsnar A., *Dlaczego spółdzielnie przestały budować lokale?*, <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/dlaczego-spoldzielnie-przestaly-budowac-lokale/3812/> (dostęp: 15.09.2020).
- Redondo M., *A Decade After the Global Financial Crisis, Spanish Ghost Towns Remain*, 2018, www.wired.com/story/spain-ghost-towns-photo-gallery/ (dostęp: 2.07.2020).
- Serafin D., *Sąd cofnął pozwolenie na budowę apartamentowca w centrum miasta*, 2017, <https://krakow.onet.pl/sad-cofnal-pozwolenie-na-budowe-apartamentowca-w-centrum-miasta/y5hcf0k> (dostęp: 1.09.2019).
- Stracili pieniądze, nie mają mieszkań*, 2015, www.zyciepabianic.pl/informacje/pabianice/stracili-pieniadze-nie-maja-mieszkani.html (dostęp: 1.09.2019).

- The 2015 Endangered List, Historic Albany Foundation*, <https://static1.squarespace.com/static/5567269ce4b02c6f5096564d/t/56ba26c94d088e7ed8b4c893/1455040254865/2015+Endangered+List+v2.pdf> (dostęp: 1.07.2020).
- Tokarz D., *Włodarzewska blisko układu*, 2019, www.pb.pl/wlodarzewska-blisko-ukladu-960291 (dostęp: 23.12.2020).
- US Census Bureau, www.census.gov/housing/hvs/data/histtabs.html (dostęp: 1.09.2019).
- U.S. Energy Information Administration, www.eia.gov/dnav/pet/pet_pri_spt_s1_d.htm (dostęp: 24.10.2020).
- Urbańska J., *Cztery osoby zatrzymane za wyprowadzenie 650 mln zł z Gant Development*, 2018, <https://wroclaw.wyborcza.pl/wroclaw/7,35771,23996710,cztery-osoby-zatrzymane-za-wyprowadzenie-650-mln-zl-z-gant-development.html> (dostęp: 19.12.2019).
- Welcome To Burj Al Babas, The Luxury City Of Empty Castles*, 2019, <https://designyoutrust.com/2019/01/welcome-to-burj-al-babas-the-luxury-city-of-empty-castles/> (dostęp: 2.07.2020).
- Wilk P., *Porzuceni przez Ganta*, 2013, <https://wroclaw.tvp.pl/13110273/porzuceni-przez-ganta> (dostęp: 29.12.2020).
- Wiśniewska K., *Wzięli kredyty, kupili mieszkania. Deweloper upadł, zostali na lodzie*, 2016, <https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,wzieli-kredyty-kupili-mieszkania-deweloper-upadl-zostali-na-lodzie,214175.html> (dostęp: 1.09.2019).
- Wyniki badań opinii publicznej „Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocena istniejących rozwiązań”*, Habitat for Humanity. Poland, 2018, https://habitat.pl/wp-content/uploads/2018/04/HabitatPoland_badanie-opinii-publ_mieszkalnictwo2018.pdf (dostęp: 23.09.2020).
- Zatrzymano dewelopera, który wyludził 17 mln zł. Obiecane osiedle nie powstało*, 2017, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,22749936,zatrzymano-dewelopera-ktory-wyludzil-17-mln-zl-obiecane-osiedle.html> (dostęp: 1.09.2019).
- <https://ekyl.ee/en/organisation/housing-cooperatives-in-estonia/> (dostęp: 17.10.202).
- www.enhr.net/documents/2011%20France/WS11/Paper-Kadriu&Wendorf-WS11.pdf (dostęp: 23.09.2020).
- <https://krs.org.pl/spoldzielczosc/ruch-spodzielczy/spdzielczo-w-unii-europejskiej> (dostęp: 23.09.2020).
- <https://miir.bip.gov.pl/komunikaty/sprawozdanie-z-realizacji-narodowego-programu-mieszkaniowego-w-2018-r.html> (dostęp: 23.09.2020).
- <https://mplus.pl/> (dostęp: 23.09.2020)
- <https://spoldzielniemieszkaniowe.org/historia/#> (dostęp: 7.09.2020).
- <https://spoldzielniemieszkaniowe.pl/historia-i-funkcjonowanie-spoldzielni-mieszkaniowych-w-polsce/> (dostęp: 9.09.2020).
- www.bgk.pl/przedsiębiorstwa/fundusze-i-programy/program-wspierania-społecznego-budownictwa-czynszowego/ (dostęp: 10.04.2020).

www.bgk.pl/osoby-fizyczne/mieszkanie-na-start/ (dostęp: 1.09.2020)
www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Mieszkanie_na_start/Lista_Gmin/2020_10_01_wykaz_gmin.pdf (dostęp: 15.10.2020).
www.housinginternational.coop/co-ops/france/ (dostęp: 23.09.2020).
www.housinginternational.coop/co-ops/hungary/ (dostęp: 23.09.2020).
www.housinginternational.coop/co-ops/italy/ (dostęp: 24.09.2020).

Akty prawne

Europejska karta społeczna Rady Europy, Dz.U. 1999, nr 8, poz. 67.
 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2016/C 202/02).
 Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 roku, Dz.U. z 1976, nr 7, poz. 36 z późn. zm.
 Narodowy Program Mieszkaniowy przyjęty 27 września 2016 r. uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów.
 Projekt ustawy z dnia 10 lipca 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, UD 91.
 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 czerwca 2013 r. w sprawie budownictwa socjalnego w Unii Europejskiej (2012/2293(INI)) (2016/C 065/04).
 Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) przyjęta i proklamowana w dniu 10 grudnia 1948 r.
 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. 2020, poz. 275.
 Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz.U. z 2019, poz. 2195 z późn. zm.
 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2020, poz. 65 z późn. zm.
 Ustawa z dnia 15 grudnia 2001 roku o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. 2020, poz. 1465.
 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2020, poz. 293 z późn. zm.
 Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, Dz.U. 2019, poz. 1805.
 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, Dz.U. 2018, poz. 1540.

Spis tabel

Tabela 1.1. Buiksloterham – prognoza wpływu materiałów na potrzeby rozwoju dzielnicy	26
Tabela 1.2. Buiksloterham – prognoza rodzaju i ilości materiałów powstałych jako skutek funkcjonowania dzielnicy	26
Tabela 1.3. Buiksloterham – strategiczne cele rozwoju dzielnicy cyrkularnej	28
Tabela 2.1. Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców w wybranych latach i państwach	53
Tabela 2.2. Przeludnienie mieszkań w wybranych państwach, udział procentowy gospodarstw domowych	53
Tabela 3.1. Spółdzielnie mieszkaniowe zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym według województw	73
Tabela 3.2. Liczba mieszkań w Polsce według formy własności zasobu mieszkaniowego w latach 2005–2018	74
Tabela 3.3. Mieszkania w zasobach spółdzielni mieszkaniowych w 2018 roku według województw	75
Tabela 3.4. Powierzchnia użytkowa mieszkań w zasobach spółdzielni mieszkaniowych w 2018 roku według województw	76
Tabela 3.5. Mieszkania oddane do użytku według formy budownictwa w latach 2000–2018	77
Tabela 3.6. Mieszkania oddane do użytku przez spółdzielnie mieszkaniowe w latach 2000–2018 według województw	78
Tabela 3.7. Cele główne i działania Narodowego Programu Mieszkaniowego	80
Tabela 4.1. Zróżnicowanie pojęcia <i>zombie buildings</i>	86
Tabela 4.2. Przykłady nieruchomości w Polsce, które można zakwalifikować jako <i>zombie developments</i>	111
Tabela 5.1. Podstawowa charakterystyka wyodrębnionych cykli	133
Tabela 5.2. Współzależność cykli kredytowych i cenowych rynku mieszkaniowego	134
Tabela 5.3. Podobieństwo przebiegu i synchronizacja cykli mieszkaniowych i kredytowych	135
Tabela 5.4. Udział inwestycji mieszkaniowych w kryzysach gospodarczych	139

Spis rysunków, zdjęć i schematów

Zdjęcie 1.1. Widok zabudowy w De Ceuvel	30
Zdjęcie 1.2. Wizualizacja Zuiverend Park w De Ceuvel	31
Zdjęcie 1.3. Widok The Schoonschip	33
Zdjęcie 4.1. <i>Zombie developments</i> w miejscowości Agios Georgios Argyrades	97
Rysunek 4.1. Lokalizacja transakcji według przeznaczenia nieruchomości w 2017 roku	107
Schemat 5.1. Przebieg cyklu rynku nieruchomości	126
Schemat 5.2. Wpływ polityki pieniężnej i rynku kredytów na ceny nieruchomości	128

Spis wykresów

Wykres 2.1. Przeciążenie kosztami mieszkaniowymi w pierwszej grupie dochodowej w państwach UE i w Wielkiej Brytanii w latach 2007 i 2018	42
Wykres 2.2. Liczba oddanych do użytku mieszkań w Polsce w latach 1995–2019	55
Wykres 4.1. Liczba i wskaźnik pustostanów w nieruchomościach własnościowych	92
Wykres 4.2. Indeks cen nieruchomości mieszkaniowych w Grecji (1993 = 100)	96
Wykres 4.3. Poziom inflacji w Turcji w latach 2000–2018	99
Wykres 4.4. Liczba mieszkań deweloperskich oddanych do użytku w Polsce w latach 1995–2019	102
Wykres 4.5. Liczba upadłości w sektorze budowlanym i sektorze związanym z obsługą nieruchomości w latach 1997–2018	103
Wykres 4.6. Indeksy giełdowe WIG-Nieruchomości w latach 2007–2019	103
Wykres 4.7. Statystyki demograficzne Polski w latach 1995–2018	106
Wykres 4.8. Mieszkania deweloperskie rozpoczęte, oddane i te, na budowę których wydano pozwolenie w latach 2005–2019	109
Wykres 4.9. Mieszkania deweloperskie rozpoczęte i oddane do użytku w latach 2005–2017 po zastosowaniu przesunięcia o okres dwóch lat	110
Wykres 4.10. Liczba przestępstw w wybranych miastach Polski w latach 2013–2019	116
Wykres 4.11. Dochody własne wybranych miast wojewódzkich osiąmane z tytułu podatku od nieruchomości w latach 1995–2019	117
Wykres 5.1. Zadłużenie hipoteczne jako % PKB (2017 rok)	121
Wykres 5.2. Odsetek osób pełnoletnich posiadających kredyt hipoteczny (2017 rok)	121
Wykres 5.3. Rynek hipoteczny a poziom rozwoju gospodarczego (2017 rok)	122
Wykres 5.4. Rozwój europejskiego rynku kredytowania hipotecznego	123
Wykres 5.5. Średnie oprocentowanie kredytów hipotecznych	123
Wykres 5.6. Przebieg cykli kredytowych i mieszkaniowych w wybranych gospodarkach europejskich	131

