

Marcin Skinder, Adam Sokołowski

Sytuacja polityki mieszkaniowej w województwie kujawsko-pomorskim

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie sytuacji polityki mieszkaniowej w województwie kujawsko-pomorskim na tle całej Polski. Posługując się metodami badań statystycznych, autorzy określili stan mieszkalnictwa w regionie i na tej podstawie zdefiniowali strategiczne kierunki polityki mieszkaniowej województwa. Z badań wynika, że na terenie województwa występują głębokie różnice w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w zależności od rodzaju osadnictwa (wielkie miasta, pozostałe miasta, wieś). Ponadto poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w województwie jest niższy niż w całym kraju. W efekcie niezbędna jest polityka, która pozwoliłaby na redukcję różnic w województwie oraz osiągnięcie średniej krajowej w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w regionie.

Słowa kluczowe: mieszkanie, polityka mieszkaniowa, prawo mieszkaniowe, potrzeby mieszkaniowe.

Wprowadzenie

Kwestią społeczną charakterystyczną dla Europy, w tym Polski, jest mieszkalnictwo oraz jego standard i uwarunkowania związane głównie z dużym popytem na nowe mieszkania oraz niewystarczającą podażą. W XX w. brak dachu nad głową był problemem wielu rządów państw, zwłaszcza tych, które brały historycznie czynny

udział w wojnach światowych. Do tego doszły zmiany w strukturze demograficznej, zwłaszcza zachodnioeuropejskiej, doprowadziły one do znacznego pogłębienia deficytu mieszkaniowego. Brak tego elementarnego dobra uniemożliwia zaspokajanie podstawowych potrzeb i degraduje jednostkę w społeczeństwie. Polska nadal boryka się z problemami niedoboru lokali mieszkaniowych, który dotyka, według różnych szacunków, od jednego do dwóch milionów gospodarstw domowych. Nie da się przy tym konkretnie przewidzieć, kiedy i jakimi środkami problemy te zostaną przezwyciężone¹.

Powszechnie przyjęta definicja mieszkania opisana została w formule realizacji funkcji, do których niezbędna jest odpowiednia przestrzeń użytkowa wraz z przyrządami do codziennego realizowania wszelkich czynności dnia powszedniego. Mieszkanie może być również postrzegane jako efekt procesu budowlanego, czyli powstanie lokali przeznaczonych dla konkretnych osób. Szersze pojęcie mieszkania obejmuje teren zabudowany wraz z przestrzenią wokół niego, spełniający funkcje usługowe².

Normy prawne

Można przyjąć tezę, że prawo do odpowiedniego standardu zamieszkania jest ważnym czynnikiem odpowiedniego poziomu życia. Zapisy odnoszące się do tej kwestii społecznej można znaleźć już w art. 25.1 Powszechnej deklaracji praw człowieka z 1948 r. oraz w art. 11, pkt. 1 Międzynarodowego paktu praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, ratyfikowanego przez Polskę w 1977 r. W europejskich dokumentach odniesienia do kwestii mieszkaniowej znajdują się w Europejskiej karcie społecznej, przyjętej w Polsce w 1997 r. oraz w art. 31 Zrewidowanej europejskiej karty społecznej. Ustalono w nich, że kraje członkowskie będą wspierać dostęp do mieszkań

¹ P. Hut, *Współczesna kwestia mieszkaniowa w Polsce; geneza, uwarunkowania, perspektywy rozwiązań*, [w:] *Polityka społeczna, podręcznik akademicki*, red. G. Firli-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2007, s. 291.

² A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1978, s. 70.

w odpowiednim standardzie, zapobiegać i ograniczać bezdomność w celu stopniowego likwidowania, a także rozszerzać dostęp do mieszkań³.

Prawo do mieszkania jest analizowane jako obowiązek państwa względem obywateli. Takie założenie w powszechnej świadomości obywateli szybko przekonuje, że państwo ma obowiązek zagwarantować mieszkanie obywatelom⁴. W aktach prawa międzynarodowego znajdziemy odpowiednie odniesienia, w tym: „Każdy człowiek ma prawo do życia na poziomie zapewniającym zdrowie i pomyślność jemu i jego rodziny” (art. 25 Powszechnej deklaracji praw człowieka)⁵ czy też: „Mając na uwadze zapewnienie efektywnego korzystania z prawa do mieszkania, państwa powzięły działania zmierzające do: promowania dostępu do mieszkalnictwa w odpowiednim standardzie (art. 31 Europejskiej karty społecznej)⁶. Do międzynarodowych aktów wpisuje się też Deklaracja Światowej Konferencji Habitat II: „Poszczególne kraje zobowiązują się do pełnej i postępującej realizacji prawa do odpowiedniego mieszkania, zgodnie z postanowieniami dokumentów międzynarodowych”⁷.

W polskim prawie warto podkreślić artykuł 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w którym legislatorzy ujęli obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałaniu bezdomności, przy tym wspierając rozwój budownictwa socjalnego⁸. Istnieje też norma systematyzująca zależności między lokatorami a właścicielami mieszkań. W artykule 4 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochro-*

³ M. Zrałek, *Polityka mieszkaniowa samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Warszawa 2007, s. 123.

⁴ M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001, s. 23.

⁵ *Powszechna deklaracja praw człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Nr 217A(III) z dnia 10 grudnia 1948 r.*, http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf, 20.10.2016.

⁶ *Europejska karta społeczna uchwalona przez Radę Europy z dnia 18 października 1966 r. w Turynie*, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1498>, 20.10.2016.

⁷ *Deklaracja Światowej Konferencji Habitat II w Istambule 1996 r.*

⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

*nie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy*⁹ zdecydowano, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, która na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gmina wykonuje te zadania, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w formie dotacji celowych z budżetu państwa. W ustawie tej znajdziemy zbiór definicji prawnych niezbędnych dla regulacji prawa mieszkaniowego (np. lokator, lokal, lokal zamienny, powierzchnia użytkowa lokalu). Są tam też pojęcia związane z polityką mieszkaniową realizowaną przez samorząd lokalny, w tym lokal socjalny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie. Wydatki związane z utrzymaniem lokalu oznaczają z kolei te obciążające właściciela, ustalone proporcjonalnie do powierzchni użytkowej lokalu w stosunku do powierzchni użytkowej wszystkich lokali w budynku. Mieszkaniowym zasobem gminy są lokale stanowiące własność gminy lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy. Publicznym zasobem mieszkaniowym są lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego. Zapisy o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty o charakterze mieszkaniowym znajdziemy w *Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*¹⁰, *Ustawie z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych*¹¹ i *Ustawie o popieraniu niektórych form budownictwa mieszkaniowego z 1995 r.*¹²

⁹ *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733 z późn. zm.

¹⁰ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku, o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.

¹¹ *Ustawa z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych*, Dz.U. 1998, nr 120, poz. 787.

¹² *Ustawa a dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, Dz.U. 1995, nr 133, poz. 654.

Polityka mieszkaniowa

O ile istnieje powszechna zgoda co do określenia pojęcia *mieszkania*, to odnotowuje się na gruncie naukowym znaczne zróżnicowanie w podejściu do jego funkcji. Decyduje o tym środowisko geograficzno-klimatyczne, poziom materialny i kulturowy oraz sposób produkcji i forma życia społecznego. Uniwersalną funkcją mieszkania jest ochrona. Nie skupia się to tylko na zabezpieczeniu technicznym, ale dotyczy większego współczynnika komfortu psychicznego oraz klimatycznego (np. ochrona przed mrozem). Z kolei funkcja biologiczna dotyczy zaspokojenia potrzeb niższego rzędu (zgodnie z teorią potrzeb Abrahama Masłowa), w tym fizjologicznych i opiekuńczych. Funkcja społeczna mieszkania odnosi się do życia rodzinnego oraz towarzyskiego, natomiast polega na możliwości utrzymywania i rozwijania życia sąsiedzko-rodzinnego. Funkcja kulturalno-wychowawcza wiąże się z nauką zarówno dzieci, jak i edukacją dorosłych, samokształceniem, ale też odpoczynkiem i uroczystościami towarzyskimi oraz rodzinnymi wraz z obrzędami tradycyjnymi. Mieszkanie spełnia też funkcję ekonomiczną, która polega na powiązaniu go ze stałym miejscem pracy¹³.

W odniesieniu do pojęć i funkcji mieszkania można zaproponować podstawową definicję polityki mieszkaniowej, której odpowiednia realizacja przyczynić się może do naprawy związanej z nią kwestii społecznej. Powszechnie oznacza ona wytyczenie ogólnego kierunku działania oraz metod, które są związane z zaspokojeniem potrzeby posiadania dachu nad głową. W ramach tej polityki można wyróżnić różne programy działania lub kierunki determinowane ilością oraz złożonością celów i metod ich realizacji. Dotyczą one popierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego skupionego na wsparciu dążenia do posiadania przez rodziny samodzielnego mieszkania.

Realizatorzy polityki mieszkaniowej muszą też uwzględniać całością kształt stosunków mieszkaniowych w aspektach: ekonomicznym, społecznym i technicznym. Polityka mieszkaniowa ma się zajmować

¹³ W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2002, s. 85.

metodami określania skali potrzeb mieszkaniowych, poziomu ich zaspokojenia oraz optymalnego wykorzystania środków publicznych¹⁴.

Ważnym programem jest formułowanie ogólnych zasad wynajmu mieszkań i ustalania poziomu czynszu oraz ustalenie zasad i trybu udzielania wsparcia finansowego dla gospodarstw domowych. Takim zaprogramowanym działaniem jest też wsparcie finansowe dla rodziny najbiedniejszych w formule mieszkań komunalnych, a także likwidacja substandardów mieszkaniowych i odnawianie zużytych substancji mieszkaniowych¹⁵.

Politykę mieszkaniową realizuje rząd wraz z innymi podmiotami publicznymi i organizacjami pozarządowymi w zakresie opracowania głównego kierunku podejmowanych działań oraz sposobów realizacji. Ze względu na nieograniczoność celów, jakie może mieć polityka mieszkaniowa oraz różnorodność metod działania, przyjęło się tworzenie wielu celowych programów¹⁶. Polityka mieszkaniowa w praktyce skupia się na następujących działaniach¹⁷:

- wzrost ilościowy zasobów mieszkaniowych oraz uzupełnienie aktualnych deficytów,
- poprawa jakości standardu mieszkalnictwa,
- wycofywanie się z użytkowania mieszkań mieszczących się poza obowiązującymi standardami,
- kompensowanie dysproporcji standardów mieszkaniowych między ludnością wiejską i miejską,
- likwidacja dysproporcji między mieszkalnictwem starym i nowym (modernizacje),
- pomoc w realizacji potrzeb mieszkaniowych ludności znajdującej się w najtrudniejszych warunkach materialnych.

Reformy z ostatniej dekady ubiegłego wieku oraz rozwiązania instytucjonalno-prawne doprowadziły do przeobrażenia się funkcji naprawczej kwestii mieszkaniowej. Rozpoczęcie transformacji ustro-

¹⁴ L. Frąckiewicz, *Polityka mieszkaniowa. Materiały do studiowania*, Katowice 1997, s. 5.

¹⁵ J. Orczyk, *Polityka społeczna, uwarunkowania i cele*, Poznań 2008, s. 205.

¹⁶ Tamże, s. 205.

¹⁷ K. Podoski, W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Gdańsk 2001, s. 82.

jowej zmieniło dryf polityki mieszkaniowej z centralnie planowanej na pełne u rynkowanie. Mieszkania przestały być towarem społecznym, a stały się w praktyce dobrem inwestycyjnym. Określono nowe cele polityki mieszkaniowej, które zostały ubrane w formułę liberalnego odciążenia rządu od odpowiedzialności za mieszkania. Odtąd wspomaga, a nie przoduje w zaspokojeniu tej podstawowej przecież potrzeby. W rozwój budownictwa mieszkaniowego zaangażowano gminy. Ograniczony został interwencjonizm państwa i rozpoczęto tworzenie mechanizmów instytucjonalno-prawnych mających pobudzać gospodarkę mieszkaniową. Umożliwiono rozwój budownictwa mieszkań na wynajem, udróżniając ścieżki migracyjne ludności i adaptując ją przez to do nowych warunków na rynku pracy, ograniczając równolegle bezrobocie¹⁸. Z tego zarysu historycznego wyłania się potrzeba określenia podmiotu zabezpieczającego schronienie ludziom, czy ma to być rząd czy rodzina? Jeżeli ma to być pomoc publiczna, należy ustalić warunki, okoliczności, sposoby i metody interwencji. Jednak działanie takie ogranicza zasady wolnego rynku i funkcjonujące w jego ramach dotychczasowe zasady polityki mieszkaniowej. Narzędzia, jakie może zastosować, obejmują interwencje w postaci subsydiów, ulg oraz innych narzędzi pozwalających budować, często taniej, mieszkania oraz zapewnić ich użytkowanie przez najuboższych¹⁹.

Polityka mieszkaniowa łączy w sobie działalność z zakresu polityki gospodarczej i społecznej, w ramach których określenia wymaga stopień, w jakim państwo powinno wprowadzać zmiany w rynku mieszkaniowym. Poza sporem jest raczej kwestia czy rząd musi mieć w tym udział choćby z powodu sprawiedliwego podziału dóbr i usług. Polityka mieszkaniowa musi jednak współgrać z projektem gospodarczym państwa tak, aby działania poszczególnych instytucji nie wykluczały się bądź nie były sprzeczne. Naczelnym zadaniem

¹⁸ M. Zrałek, *Polityka mieszkaniowa samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna*, red. A. Frączkiewicz-Wronka Warszawa 2002, s. 129–130.

¹⁹ J. Orczyk, *Polityka społeczna, uwarunkowania i cele*, Poznań 2008, s. 203–204.

państwa pozostaje zatem zapewnienie odpowiednich narzędzi służących tylko do ochrony rynku w sytuacji kryzysowej²⁰.

Polityka mieszkaniowa to też celowe działanie określonych podmiotów poprzedzone diagnozą z użyciem prawa i zasobów finansowych. Przy tym jest efektem działania podmiotów publicznych i społecznych, które zajmują się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich, zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy. Tak opisany proces naprawczy może poprawić sytuację mieszkaniową z uwagi na zwiększenie podaży lokalowej oraz ich jakości. Niestety większość działań prowadzonych w Polsce odnosiła i odnosi się do zmiany w stanie ilościowym. Standard jakościowy mieszkań uznawany był dotąd za zbędny luksus i niepotrzebny wydatek²¹. Dodatkowo w Polsce okresu PRL wytworzył się specyficzny deficyt mieszkaniowy i problemy, których wymiar jest nieporównywalnie duży w porównaniu z Niemcami, Francją lub Wielką Brytanią. Zgodnie z Narodowym Spisem Ludności z 2002 r. braki mieszkaniowe w skali kraju szacowano wtedy na 1,7 mln lokali, z czego 1,1 mln dotyczyło miast. Trudno też oczekiwać precyzyjnych corocznych danych odnoszących się do sytuacji mieszkaniowej w całym kraju i w województwie kujawsko-pomorskim. Szacunkowe dane wskazują na wzrost stanu ilości mieszkań o ok. 950 tys. w latach 2003–2009. Jednak należy ją zestawić ze 1100 tys. nowych gospodarstw domowych i per saldo zwiększeniem deficytu mieszkaniowego w tym okresie o ok. 150 tys. Zatem między 2002 a 2009 rokiem podniósł się on do -1,85 mln mieszkań. Szacunkowa wysokość aktualnego deficytu mieszkaniowego oscyluje wokół 1,4–1,5 mln²².

Wymiarem aktualnej polityki mieszkaniowej o zasięgu krajowym jest strategia *Główne problemy, cele i kierunki programu*

²⁰ P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2008, s. 16.

²¹ P. Hut, *Współczesna kwestia mieszkaniowa...*, s. 294–295.

²² *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, Biuletyn Informacji Publicznej, s. 3, bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mieszkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/bs_mieszk2020/px_18112010gp.pdf, 1.12.2016.

wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r. opublikowana z listopada 2010 r. przez Ministerstwo Infrastruktury. Polityka mieszkaniowa dla osiągnięcia założonych celów powinna koncentrować się na likwidacji deficytów ilościowych w segmencie lokali socjalnych i mieszkań przeznaczonych dla osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej, wprowadzeniu efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem oraz budownictwie własnościowym i eliminacji podstawowych ryzyk związanych z rozwojem prywatnego budownictwa mieszkań na wynajem. Inne działania powinny skoncentrować się na obniżeniu kosztów budowy mieszkań, ograniczeniu zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym. Ważne w tym zakresie jest też precyzyjne adresowanie instrumentów finansowego wsparcia mieszkalnictwa, które powinny być spójne z zadaniami samorządów terytorialnych. Środki budżetowe powinny być skoncentrowane na obszarach priorytetowych społecznie z punktu widzenia wspomagającej rynek funkcji władz publicznych, a zasady najmu muszą ulec uelastycznieniu w mieszkaniowym zasobie gmin i zasobach towarzystw budownictwa społecznego²³.

Wymiarem polityki mieszkaniowej może stać się działanie rządu RP, zdominowanego przez Prawo i Sprawiedliwość, który 3 czerwca 2016 r. zaprezentował program „Mieszkanie plus”. Jego celem ma być zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem z możliwością dochodzenia do własności w oparciu o niskie kryterium ceny²⁴. W ramach projektu Narodowego programu mieszkaniowego (NPM), ma poprawić się dostęp do mieszkań dla osób o niskich dochodach, a także polepszeniu ma ulec stan techniczny zasobów mieszkaniowych. Nie bez znaczenia jest również poprawa efektywności energetycznej mieszkań²⁵. Poprawa zasobów mieszkaniowych ma na celu

²³ *Program mieszkaniowy. Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, Warszawa 2013.

²⁴ *Rząd przedstawił program Mieszkanie Plus*, mib.gov.pl/2-514324a4 ec938-1797173.html, 20.12.2016.

²⁵ *Rząd przyjął program „Mieszkanie Plus”*, bankier.pl/wiadomosc/Rzad-przyjal-program-Mieszkanie-Plus-3592290.html, 2-12.2016.

również powiększanie oszczędności posiadanych przez Polaków²⁶. Sam program ma zostać wprowadzony na zasadach rynkowych i być zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego Nieruchomości S.A. Inwestycje mają być realizowane na terytorium nieruchomości, które obecnie są w rękach jednostek samorządów terytorialnych. „Mieszkanie plus” jest jednym z elementów NPM, w którym przewidziano także wsparcie dla systematycznego oszczędzania na mieszkanie oraz zwiększenie liczby budowanych mieszkań dla najmniej zarabiających w ramach budownictwa gminnego²⁷.

Mieszkania mają być budowane na gruntach skarbu państwa a powiernikiem gruntów, które wcześniej były własnością Skarbu Państwa oraz gmin, ma być Narodowy Fundusz Mieszkaniowy. Nie wykluczono możliwości budowy na gruntach prywatnych, które będzie można przekazywać na poczet programu, choć nie wiadomo na jakich zasadach. Rząd zapowiada wsparcie budownictwa czynszowego, z którego będą mogły skorzystać samorzady, występując o dofinansowanie połowy kosztów w formule preferencyjnych kredytów z Banku Gospodarstwa Krajowego. Będzie możliwe realizowanie inwestycji wspólnie z inwestorami prywatnymi, warunkowane jednak kryterium niskoczynszowości nowych lokali. W zakresie organizacyjnym rząd zapowiada utworzenie systemu Indywidualnych Kont Mieszkaniowych, mających wesprzeć oszczędzanie na własną nieruchomość obywateli. Na obecnym etapie nie wiadomo jeszcze, jakie będą przysługiwały z tego tytułu korzyści dla wpłacającego, prawdopodobnie chodzi o dodatek bądź premię zależną od wysokości odłożonych pieniędzy pochodzącą z wygaszanego właśnie programu „Mieszkanie dla Młodych”²⁸.

²⁶ *Mieszkanie Plus. Nawet 10–20 zł za metr mieszkania!*, mieszkaniplus.com, 20.12.2016.

²⁷ Bank Gospodarstwa Krajowego Nieruchomości S.A., bgkn.pl/najwazniejsze-informacje, 21.12.2016.

²⁸ *Mieszkanie Plus. Nawet 10–20 zł za metr mieszkania...*

Stan ilościowy i jakościowy mieszkalnictwa w województwie kujawsko-pomorskim

Zgodnie z dokumentacją spisu powszechnego z 2002 r. w województwie kujawsko-pomorskim spisano 630 tys. mieszkań zamieszkałych, których łączna powierzchnia użytkowa wynosiła 40 943,3 tys. m² i średnio 64,9 m² na mieszkanie. W ramach puli mieszkań odwiedzonych przez ankierów znajdowało się 2293,6 tys. izb, co po podzieleniu daje ok. 3,64 izby na mieszkanie. Warto podkreślić, że wśród spisanych mieszkań aż 27,4 tys. było mieszkaniem niezamieszkanymi. Zasoby mieszkaniowe w województwie kujawsko-pomorskim wyniosły 657,4 tys. mieszkań, z czego 446,6 tys. przypadło na miasta, a 210,8 tys. na wieś. W porównaniu do roku 1988 był to wzrost kolejno o 11,7% (mieszkania ogółem), 16,1% (miasta) oraz 3,1% (wieś)²⁹. W spisie powszechnym z 2002 r. wyszczególniono, że 59,3% mieszkańców nie opuściło swojego miejsca urodzenia. Stanowi to 1227,2 tys. osób, które nadal żyły w miejscu swojego urodzenia i nie opuściły go na dłużej niż rok. Ludność mobilna i przemieszczająca się w tym okresie stanowiła 39,6% ogółu mieszkańców województwa³⁰.

Kolejny spis ludności i mieszkań został przeprowadzony w 2011 r. Jak wskazują jego autorzy, nadrzędnymi celami było dostarczenie wiedzy o charakterystyce zmian, jakie zaszły w okresie 2002–2011 w podstawowych strukturach demograficzno-społecznych ludności, gospodarstw domowych i rodzin oraz zmian w zasobach mieszkaniowych na najniższym poziomie podziału terytorialnego kraju. W spisie tym chodziło też o dostarczenie informacji niezbędnych do międzynarodowych porównań z uwzględnieniem w opracowa-

²⁹ *Raport z wyników spisów powszechnych województwo kujawsko-pomorskie 2002. Zasoby i warunki mieszkaniowe 2012*, GUS.pl, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/spisy-powszechnne/raport-z-wynikow-spisow-powszechnych-wojewodztwo-kujawsko-pomorskie-2002,17,1.html, 21.11.2016.

³⁰ *Raport z wyników spisów powszechnych województwo kujawsko-pomorskie 2002. Migracje ludności, 2012*, GUS.pl, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/spisy-powszechnne/raport-z-wynikow-spisow-powszechnych-wojewodztwo-kujawsko-pomorskie-2002,17,1.html, 21.11.2016.

niach standardów i zaleceń organizacji międzynarodowych. Spisowi podlegały osoby stale zamieszkałe, a także czasowo przebywające w mieszkaniach, budynkach, obiektach i pomieszczeniach. Brano pod uwagę mieszkania i budynki, w których znajdują się mieszkania zamieszkane lub niezamieszkane oraz „zamieszkane obiekty zbiorowego zakwaterowania i inne zamieszkane pomieszczenia niebędące mieszkaniami”. Również wzięto pod uwagę osoby niemające miejsca zamieszkania³¹. Zasoby mieszkaniowe w województwie kujawsko-pomorskim wyniosły wtedy 705,2 tys. mieszkań o łącznej powierzchni użytkowej 46 994,5 tys. m². We wszystkich mieszkaniach znajdowało się 2574,8 tys. izb, co wskazuje na wyraźny, średnio wyższy niż 7 procentowy wzrost. Różnił się on od miejsca, bowiem o ile ogólna liczba mieszkań zwiększyła się o 7,3%, to rozłożyło się to na 7,1% w miastach oraz 7,5% na wsi. Co istotne, mocno wzrósł udział mieszkań zamieszkałych w ogólnym rozrachunku, bowiem w 2011 r. stanowiły one już 95% całkowitej liczby mieszkań województwa. Warto przytoczyć także liczby, z których wynika, iż było ich 671,6 tys., natomiast ich powierzchnia użytkowa sięgnęła 45 084,5 tys. m². W mieszkaniach tych ogólna ilość izb osiągnęła 2472,7 tys. Zgodnie ze spisem w województwie kujawsko-pomorskim było 33,6 tys. mieszkań niezamieszkałych, co daje prawie 5% ogółu substancji mieszkaniowej. Dotyczy to lokali, w których nie doszło do spisania ani jednego mieszkańca. Całość tej części daje powierzchnię ok. 1910,1 tys. m² oraz 102,1 tys. izb. Podobnie jak w przypadku innych wskaźników, widoczna jest tutaj różnica w wartości ogółem między miastem (4,1%) a wsią (6,2%). Najgorzej w tym zestawieniu wypadły powiaty: aleksandrowski z odsetkiem na poziomie 9,7%, włocławski (7,9%) oraz brodnicki (7,1%)³².

Zmiany jakie nastąpiły na przestrzeni lat 2002–2011, są znaczne. Sam wzrost liczby mieszkań to około 41,6 tys. w całym województwie. Wśród mieszkań zamieszkałych stale wzrost ten jest większy

³¹ Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, *Narodowy spis ludności i mieszkań 2011, Mieszkania w województwie kujawsko-pomorskim*, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/spisy-powszechno-nsp-2011-mieszkania-w-województwie-kujawsko-pomorskim,6,1.html, 21.11.2016.

³² Tamże.

bowiem wynosi ok. 46,5 tys. Zmiany są różne na terenach miast i wsi, bowiem w miastach liczba ta wzrosła o 29,9 tys. w przypadku mieszkań zamieszkałych oraz o 32,7 tys. w przypadku mieszkań zamieszkałych stale. Wieś z kolei cechuje się zmianami odpowiednio o 11,8 tys. oraz 13,9 tys. Ogólnie liczba mieszkań zamieszkałych wzrosła o 6,6%, natomiast zamieszkałych stale o 7,4%. Jednocześnie wzrost w miastach to 7% i 7,7%, natomiast na wsi stosunek ten wynosi 5,8% oraz 7,2%. Warto przyrzeć się również liczby izb oraz powierzchni użytkowej wyrażonej w metrach kwadratowych. W tym przypadku różnice między 2002 a 2011 r. wynoszą odpowiednio 193,7 tys. izb więcej przypadających na całe województwo oraz po 117,1 tys. izb w mieście i 76,6 tys. izb na wsi. Są to odpowiednio wzrosty po 8,5%, 7,9% i 9,9%. Powierzchnia użytkowa uległa znacznemu wzrostowi na przełomie dwóch spisów powszechnych. Ogólna średnia liczba metrażowa wzrosła o przeszło 10% z 40663 tys. m² do 45069,3 tys. m². Jest to o 4405,8 tys. m² więcej. Wyższy procentowy wzrost zanotowano na wsi, albowiem wyniósł on 12,5%, natomiast miasta odnotowały tylko 9,8%. W przełożeniu na liczby bezwzględne jest to o 2422,8 tys. m² więcej w miastach oraz o 1983 tys. m² na wsi. Zgodnie z tym ponad $\frac{2}{3}$ ogólnej liczby mieszkań zamieszkałych w województwie kujawsko-pomorskim znajdowało się w miastach. Jednakże nie odnotowano wysokiego skoku procentowego udziału ludności miast względem wsi. Mimo że między 1988 a 2002 r. odnotowano wzrost z 60,7% do 62,1%, to między 2002 a 2011 r. odsetek ludności w miastach spadł do stanu z przed 1988 r., bo do 60,6%. Wzrost zarówno liczby mieszkań zamieszkałych stale, jak i liczby izb oraz liczby metrów użytkowych był efektem budowania w tym okresie mieszkań o dużo większej powierzchni użytkowej niż w latach poprzednich. Przeciętna powierzchnia wzrosła z 80,4 m² w budynkach budowanych tuż po okresie transformacji do 104,2m² w budynkach budowanych w latach 2003–2011³³.

W ramach ogólnych statystyk prowadzonych w Głównym Urzędzie Statystycznym można przyjąć tezy odnośnie do lat 2005, 2010, 2013 oraz 2014. W tych latach względem innych prezentowanych

³³ Tamże.

danych wszystkie z omawianych wskaźników prezentowały regularny wzrost. W 2005 r. liczba mieszkań w województwie wynosiła 670,2 tys., a w 2010 r. było to już 703,8 tys. Pokazuje to ich wzrost w ciągu pięciu lat o 33,6 tys., w roku 2013 było to 721,2 tys., a w 2014 r. ich liczba wyniosła 726,6 tys. Wzrosła również liczba metrów kwadratowych w ich ogólnej liczbie przypadającej na całe województwo. W 2005 r. wynosiła 2438,7 tys. m², w 2010 r. było to już 2634,2 tys. m², a w 2013 r. 2709,4 tys. m². Ich ilość w 2014 r. wyniosła o 23 tys. m² więcej i osiągnęła poziom 2732,9 tys. m². Nie bez znaczenia w wyszczególnionych latach są zmiany ilości osób przypadających na jedno mieszkanie, bez uwzględnienia ich wielkości (2005 r. to ok. 3,1 osoby na mieszkanie). W 2010 r. współczynnik ten spadł do 3,0, a w 2013 r. do 2,9. W 2014 r. liczba osób na jedno mieszkanie wyniosła, podobnie jak w 2013 r., 2,9 osoby. Różnica jednak pojawia się w statystycznym podziale na wieś i miasto. O ile na wsi w 2014 r. przypadało ok. 2,6 osoby na jedno mieszkanie, to już na wsi było to 3,6. Równe wartości przyjął wskaźnik ilości osób na jedną izbę, bowiem na przestrzeni wszystkich prezentowanych lat jest on taki sam i wynosi 0,8 osoby na jedną izbę w lokalu³⁴.

Zarówno liczba mieszkań, jak i liczba izb w mieszkaniach w województwie kujawsko-pomorskim cały czas sukcesywnie rosła z wyjątkiem okresu między 2010–2011 (tabela 1). Wyraźną różnicą w przypadku obu zmiennych jest większy wzrost i spadek ogólnej ilości izb względem ogólnej ilości mieszkań.

Warto dodać, że liczba izb na jedno mieszkanie z czasem wzrastała. O ile w 2005 r. było to 3,64 izby na jedno mieszkanie, to już w 2010 r. szacowano ich o 0,10 więcej. W 2013 r. było to 3,76 izby na jeden lokal, podobnie jak w 2014 r. Co istotne, również w ramach tego wskaźnika widoczna jest różnica między miastem a wsią. W miastach liczba izb w jednym mieszkaniu ustaliła się na poziomie 3,53, a więc dużo mniej niż średnia wojewódzka z 2005 r. Na

³⁴ Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, *Rocznik statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego*, Bydgoszcz 2015, s. 191, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-województwa-kujawsko-pomorskiego-2015,4,8.html, 28.11.2016.

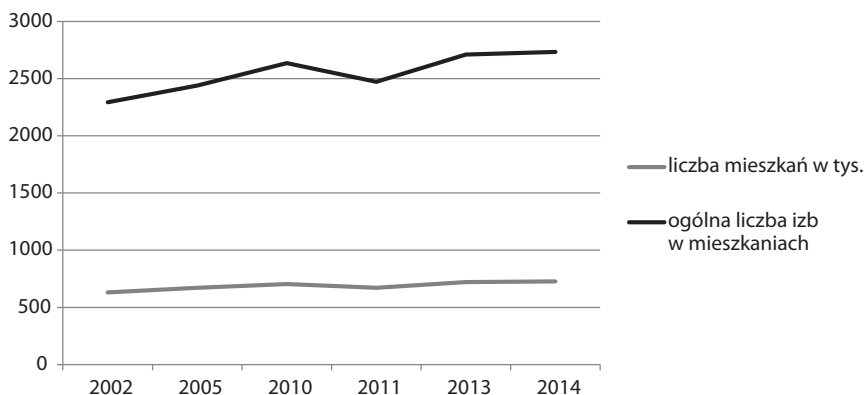


Diagram 1. Liczba mieszkań i ogólna liczba izb w mieszkaniach w tys.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, *Narodowy spis ludności i mieszkań 2011, Mieszkania w województwie kujawsko-Pomorskim*, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/spisy-powszechn/nsp-2011-mieszkania-w-województwie-kujawsko-pomorskim,6,1.html, 21.11.2016; Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, *Rocznik statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego*, Bydgoszcz 2015, s. 191, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-województwa-kujawsko-pomorskiego-2015,4,8.html, 28.11.2016.

wsiach izb tych było aż 4,25 na jeden lokal, jednak wynikało to ze specyficznej struktury wiejskiej zabudowy³⁵.

Regiony wiejskie są również charakterystyczne z powodu niejednorodności modeli rodzinnych. Wieś charakteryzuje się większym odsetkiem gospodarstw domowych zamieszkiwanych przez dwie lub więcej rodzin. Punktem wyjścia powinny być dane z 2002 r., w ramach których w miastach ok. 80,2% gospodarstw domowych było zamieszkiwane samodzielnie przez jedną rodzinę, natomiast na wsi odsetek ten wynosił już 74,3%. W 2002 r. wśród wszystkich 706,3 tys. gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkania, samodzielny lokal posiadało ok. 553 tys. z nich. W całym województwie jest to ok. 78,3%, natomiast w skali całej Polski ok. 76,1%. 153,3

³⁵ Tamże, s. 191.

tys. gospodarstw domowych mieszkało niesamodzielnie, a zatem dzieliło je z innym gospodarstwem domowym. Liczba ta stanowi ok. 21,7% wszystkich gospodarstw. Również ok. 26 tys. gospodarstw kujawsko-pomorskich zajmowało mieszkania razem (co najmniej trzy w jednym mieszkaniu), co w ramach województwa stanowi ok. 3,7% przy 4,5% w skali całego kraju. Warto podkreślić, że ok. 4,4% gospodarstw domowych składa się z dwóch lub więcej rodzin. Na 2002 r. przypadało w kujawsko-pomorskim ok. 30,2 tys. gospodarstw dwurodzinnych i ok. 1,1 tys. gospodarstw trzy i więcej rodzinnych³⁶.

Poza spisami powszechnymi z lat 2002–2011 istnieją też inne statystyki. Najbardziej aktualne dane pochodzą z 2014 r. W województwie kujawsko-pomorskim było wtedy 726,6 tys. mieszkań z ponad 273 tys. izb. Powierzchnia użytkowa wynosiła łącznie ponad 50,4 mln m². Dało to 3,76 izby na mieszkanie i średni metraż na poziomie 69,4 m², co łącznie dało trochę ponad 24 m² na osobę. Charakterystyczne zmiany widać w statystyce powierzchni użytkowej. Największe metraże osiągane są w powiecie bydgoskim w gminie Białe Błota (116 m²) oraz Osielsko (128 m²) i w części miejscowości powiatu toruńskiego (Łysomice, Obrowo). Poza tym rzadko która miejscowość przekracza poziom średnio 100 m². Najmniejsze metraże uzyskują Chełmża, Chełmno, Golub-Dobrzyń, Radzyń Chełmiński, Wąbrzeźno, Grudziądz, Inowrocław, Gniewkowo, Janikowo, Kruszwica, Nakło nad Notecią, Barcin, Świecie, Włocławek, oscylując wokół 60 m². Ważnym wskaźnikiem jest też liczba osób przypadających na jedną izbę (średnio 0,76 osoby na izbę). Najlepsza sytuacja jest w Ciechocinku i Osielsku (poniżej 0,6 osoby na izbę), a najtrudniejsza (ok 0,9 osoby na izbę) w miejscowościach: Chełmża, Jabłonowo Pomorskie, Osiek, Świedziebna, Kijewo Królewskie, Lisewo, Papowo Biskupie, Stolno, Zbójno, Świecie nad Osą, Wąpielsk, Gniewkowo, Rojewo, Kcynia, Mrocza, Sadki, Kamień Krajeński, Sośno, Jeżew, Bobrowniki, Chrostkowo, Kikół, Tłuchowo, Wielgie i Lubień Kujawski. Innym wskaźnikiem jest powierzchnia użytkowa w przeliczeniu na jedną osobę. Najlepsza sytuacja (powyżej 27 m² na osobę)

³⁶ *Raport z wyników spisów powszechnych województwo kujawsko-pomorskie 2002. Warunki mieszkaniowe...*

jest w miejscowościach: Białe Błota, Dobrcz, Nowa Wieś Wielka, Osielsko, Łysomice, Obrowo, Zławieś Wielka, Górzno, Ciechocin, Golub-Dobrzyń, Grudziądz, Nieszawa, Bądkowo, Koneck, Raciążek, Zakrzewo, Skępe, Osiecin, Radziejów, Włocławek, Fabianki, Kowal i Lubień Kujawski. Najtrudniejsza sytuacja (poniżej 21 m² na osobę) jest w miejscowościach: Chełmża, Papowo Biskupie, Radzyń Chełmiński, Świecie nad Osą, Gniewkowo, Janikowo, Mrocza, Barcin, Sośno i Kikół. Charakterystyczne informacje można znaleźć w odniesieniu do największych miast województwa. Więcej mieszkań jest w Bydgoszczy (ponad 147 tys.), w Toruniu nieco ponad 86,5 tys. Powierzchnia użytkowa też jest większa w Bydgoszczy (506,3 tys. m²), w Toruniu 302,7 tys. m². Liczba izb w mieszkaniach jest przeciętnie podobna w obu miastach, podobne dane odnotujemy, przeglądając statystykę liczby izb w mieszkaniu (2,43 i odpowiednio 2,35) czy liczby osób przypadających na jedną izbę (0,71 i odpowiednio 0,76), niewielka jest też różnica w powierzchni użytkowej mieszkania (57,9 i odpowiednio 58,6m²), a przeciętna liczba metrów na jedną osobę jest trochę większa w Toruniu (23,8 i odpowiednio 25m²)³⁷.

W 2012 r. przychody z gospodarki mieszkaniowej stanowiły 0,1% budżetu województwa kujawsko pomorskiego. Odsetek tych udziałów w 2013 r. wzrósł do 0,6% i utrzymał się w kolejnym roku na podobnym poziomie. Wydatki w latach 2012–2013 stanowiły tylko 0,3% budżetu a w 2014 r. spadły one jednak do 0,1%³⁸.

Zgodnie z danymi Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy w 2015 r. oddano do użytku przeszło 6,7 tys. mieszkań, co stanowi wzrost w odniesieniu do 2014 r. o ok. 7,5% do liczby nowo wytworzonych lokali. Wzrost w skali kraju to ok. 3,2%, bowiem oddano wtedy do użytku ok. 147,7 tys. mieszkań. Aż 60% nowych lokali w województwie wybudowano w ramach budownictwa indywidualnego. Blisko 34% z tych lokali przeznaczono na wynajem lub sprzedaż. W ramach

³⁷ <http://bydgoszcz.stat.gov.pl/dane-o-województwie/powiaty-2015/warunki-zycia>, 28.11.2016.

³⁸ Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015, Województwo Kujawsko-Pomorskie*, bydgoszcz.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_kujawsko-pomorskie/portret_województwa/województwo_kujawsko-pomorskie.pdf, 28.11.2016.

budownictwa społecznego czynszowego w 2015 r. powstało ok. 5,4% z 6,7 tys. lokali. Budownictwo komunalne osiągnęło udział 1,8%, natomiast w budownictwie zakładowym oddano do użytku tylko 44 lokale (0,6% udziału). Najwięcej lokali, 52,1% z omawianej liczby powstało w podregionie bydgosko-toruńskim. Na kolejnych miejscach znalazły się podregiony: grudziądzki – 16,1% udziału, inowrocławski – 13,5% udziału oraz włocławski – 12,8% udziału. W miastach na prawach powiatu najwięcej nowych mieszkań oddano w Toruniu (1109 lokali) oraz Bydgoszczy, w której było ich 940. We Włocławku przybyło 178 mieszkań, natomiast w Grudziądzu 148. Mimo że Bydgoszcz i Toruń są traktowane jako miasta wojewódzkie to w skali całego województwa na 1000 mieszkańców przypadło ok. 3,2 lokalu oddanego do użytku. Na 1000 nowo zawartych małżeństw oddano w 2015 r. 648 mieszkań, zatem 352 małżeństwa zawarte w tym okresie nie mają szansy na zakup lub wynajem nowego mieszkania³⁹.

Warto wyszczególnić zmiany w strukturze mieszkań oddanych do użytku na przestrzeni 2014 i 2015 r. Jest to istotne z racji zwiększenia się udziału społecznych mieszkań czynszowych. W 2014 r. oddano 6246 mieszkań natomiast w 2015 r. – 6714. Udział mieszkań indywidualnych spadł z 60,9% do 59,3%, natomiast spółdzielczych z 34% do 32,9%. W 2014 r. nie oddano do użytku mieszkań zakładowych, a zatem ich udział z 0,0% wzrósł do 0,6% w 2015 r. (44 lokale). Odsetek mieszkań komunalnych spadł z 2,5 do 1,8%, natomiast mieszkań społecznych czynszowych wzrósł z 2,6% do 5,4%. W latach 2014–2015 zwiększył się udział mieszkań przeznaczonych na sprzedaż lub pod wynajem, których budowę dopiero rozpoczęto z 38,2% do 43,4%. Udział mieszkań indywidualnych zmniejszył się z 55,7% do 54,2%. Podobnie obniżone wskaźniki odnotowano w ramach mieszkań komunalnych z 2,2% do 1,5% oraz społecznych czynszowych z 3,9% do 0,9%⁴⁰.

³⁹ Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, kujawsko-pomorskie.pl/aktualnosci/29664-mieszkania-w-statystyce, 28.11.2016.

⁴⁰ Tamże.

Uwagi końcowe

W zakresie norm prawnych można przyjąć, że w większości dokumentów międzynarodowych znajdują się ogólne stwierdzenia dotyczące zabezpieczenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych (Powszechna deklaracja praw człowieka, Międzynarodowy pakt praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, Europejska karta społeczna a w niektórych mowa jest też o odpowiednim standardzie (Deklaracja Światowej Konferencji Habitat II, Europejska karta społeczna). Zapisy odnoszące się do krajowego standardu zamieszkania znajdziemy w artykule 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i *ustaw z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych i o popieraniu niektórych form budownictwa mieszkaniowego*. Są tam, związane z polityką mieszkaniową, sprecyzowane zasady wydatkowania związanego z utrzymaniem lokali, zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy i publicznym zasobem mieszkaniowym.

W zakresie funkcji mieszkania zauważalne jest znaczne zróżnicowanie i mnogość uwarunkowań, które nie zawsze znajdują swoje odzwierciedlenie w normach prawnych. Dotyczy to szczególnie funkcji ekonomicznej, społecznej i kulturalno-wychowawczej.

W zakresie polityki mieszkaniowej można stwierdzić, że na przestrzeni lat utrwaliły się charakterystyczne dla niej pojęcia, takie jak komfort psychiczny oraz klimatyczny, wynikające z warunków mieszkaniowych oraz funkcje mieszkań: biologiczna (w tym fizjologiczna i opiekuńcza), społeczna, życia sąsiedzko-rodzinnego, kulturalno-wychowawcza i ekonomiczna. Znane są podstawowe pojęcia oraz różnice między polityką i kwestiami społecznymi. Wyodrębnione zostały także na gruncie naukowym kierunki działania, cele i metody oraz wyszczególniono, jakie podmioty mają je zrealizować. Politykę mieszkaniową podejmuje rząd wraz z innymi podmiotami publicznymi (np. gminami) i organizacjami pozarządowymi w zakresie opracowania głównego kierunku podejmowanych działań oraz sposobów realizacji. Warto podkreślić, że został ograniczony interwencjonizm państwa i rozpoczęto tworzenie mechanizmów

instytucjonalno-prawnych mających pobudzać gospodarkę mieszkaniową, np. w formule strategii *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.* opublikowanej w 2010 r. przez Ministerstwo Infrastruktury oraz najbardziej aktualnego projektu rządowego „Mieszkanie plus”. Brak mieszkaniowy rozpatrywany przez ostatnie lata jako deficyt mieszkaniowy obliczony w 2002 r. na 1,7 mln mieszkań, a aktualnie na 1,5 mln, w zasadzie jest niemożliwy do skompensowania. Przykładowo w 2014 r. wzrost w skali kraju wyniósł ok. 3,2%, oddano wtedy do użytku ok. 147,7 tys. mieszkań.

W zakresie finansowania działań związanych z polityką mieszkaniową można zauważyć krajową nierównomierność wzrostu przychodów i znaczący spadek wydatków w 2014 r. Wreszcie trzeba zauważyć, że pomimo zapewnień wielu rządów oraz opracowanej strategii budownictwa, aż 60% nowych lokali w województwie kujawsko-pomorskim wybudowano w ramach budownictwa indywidualnego. Wiele z nich (34%) przeznaczono na wynajem lub sprzedaż. Niewystarczająca jest podaż w ramach budownictwa społecznego czynszowego (6,7 tys. lokali w 2015 r.). Podobne konstatacje dotyczą budownictwa komunalnego i zakładowego, które w rynkowej rzeczywistości w zasadzie nie istnieje. Jest też znaczna dysproporcja w powstawaniu nowych lokali w dużych i mniejszych ośrodkach mieszkalnych. Większość lokali powstała w podregionie bydgosko-toruńskim, najwięcej nowych mieszkań oddano w Toruniu oraz Bydgoszczy. Przykładowo wielokrotnie mniej mieszkań przybyło we Włocławku i Grudziądzu.

Większość wskaźników województwa kujawsko-pomorskiego odnoszących się do budownictwa mieszkaniowego i je charakteryzujących na terenie tego województwa wypadła poniżej średniej w odniesieniu do odpowiadających im statystyk krajowych. Również różnice w okresach 1996–2002, 2002–2011, 2011–2014 między statystykami mieszkań oddanych do użytku i przyroście liczby mieszkań względem liczby ludności czy zawieranych małżeństw wymagają działań kompensacyjnych.

Podstawowe statystyki mieszkalnictwa z uwzględnieniem lokali oddawanych do użytku prezentują się w słabym świetle, złasz-

cza w miastach. Mimo dominującej pozycji Bydgoszczy i Torunia w województwie oraz dużo lepszej ogólnej sytuacji, miasta te nadal plasują się źle w statystykach względem innych miast wojewódzkich. Wsie w województwie kujawsko-pomorskim zrównują się statystycznie z resztą podobnych obszarów kraju. Większość nowych lokali mieszkalnych powstaje wokół ośrodków bydgoskiego i toruńskiego w otoczeniu okolicznych gmin dokąd migrują zarówno mieszkańcy tych miast, jak i inni mieszkańcy województwa. Jednostki podziału administracyjnego położone dalej (Koronowo, Chełmża i Czernikowo) charakteryzowały się znacznie niższymi wskaźnikami⁴¹.

We wnioskach można uwzględnić pewne dysproporcje w rozwoju mieszkalnictwa, w wielu wskaźnikach dominują często te same gminy i miejscowości. Największe metraże osiągnęte są w powiecie bydgoskim i w części miejscowości powiatu toruńskiego. Jednak co warte regulacji, rzadko która miejscowość poza nimi przekracza poziom średnio 100 m². Warto też odnotować, że istnieją miejscowości, które często występują w statystykach jako mniej rozwinięte mieszkaniowo w różnych kategoriach ocennych. Dotyczy to Chełmży, Papowa Biskupiego, Świecia nad Osą, Gniewkowa, Radzyna Chełmińskiego, Janikowa, Barcina, Mroczy, Kikoła i Sośna. Ich wskaźniki w średnich metrażach, liczbie osób przypadających na jedną izbę i powierzchni użytkowej w przeliczeniu na jedną osobę znajdują się zawsze poniżej średniej, często należą do najniższych w województwie. Z kolei liderzy tych wskaźników to Ciechocinek, Osielsko, Białe Błota, Dobrcz, Nowa Wieś Wielka, Łysomice, Zławieś Wielka, Golub-Dobrzyń, Grudziądz, Nieszawa, Koneck, Raciążek, Zakrzewo, Skępe, Radziejów, Włocławek i Lubień Kujawski. Analizując różnice między największymi ośrodkami mieszkalnymi, można przyjąć, że stan ilościowy mieszkań jest wyższy w Bydgoszczy (o ponad 60 tys.) niż w Toruniu i analogicznie większa powierzchnia użytkowa (o ponad 200 tys. m²). W zakresie reszty wskaźników nie ma znacznych

⁴¹ P. Brodowski, R. Rudnicki, *Metropolia bydgosko-toruńska jako obszar wzrostu budownictwa mieszkaniowego w województwie kujawsko-pomorskim w świetle danych GUS w latach 1996–2011*, „Acta Universitatis Nicola Copernici. Ekonomia XLIV” 2013, nr 1, s. 77–92.

dysproporcji (w średnich metrażach, liczbie osób przypadających na jedną izbę i powierzchni użytkowej w przeliczeniu na jedną osobę).

Bibliografia

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1978.
- Bank Gospodarstwa Krajowego Nieruchomości S.A., bgkn.pl/najwazniejsze-informacje, 21.12.2016.
- Brodowski P., Rudnicki R., *Metropolia bydgosko-toruńska jako obszar wzrostu budownictwa mieszkaniowego w województwie kujawsko-pomorskim w świetle danych GUS w latach 1996–2011*, „Acta Universitatis Nicola Copernici. Oeconomia XLIV” 2013, nr 1.
- Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2001.
- Deklaracja Światowej Konferencji Habitat II w Istambule 1996 r.*
- Europejska karta społeczna uchwalona przez Radę Europy z dnia 18 października 1966 r. w Turynie*, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1498>, 20.10.2016.
- Frąckiewicz L., *Polityka mieszkaniowa, Materiały do studiowania*, Katowice 1997.
- Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, Biuletyn Informacji Publicznej, bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_mieszkalnictwo_i_gospodarka_komunalna/bs_mieszk2020/px_18112010gp.pdf, 1.12.2016.
- Hut P., *Współczesna kwestia mieszkaniowa w Polsce: geneza, uwarunkowania, perspektywy rozwiązań*, [w:] *Polityka społeczna, podręcznik akademicki*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szylo-Skoczny, Warszawa 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Lis P., *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2008.
- Mieszkanie Plus. Nawet 10–20 zł za metr mieszkania!*, mieszkaniemplus.com, 20.12.2016.
- Orczyk J., *Polityka społeczna, uwarunkowania i cele*, Poznań 2008.
- Podoski K., Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Gdańsk 2001.
- Powszechna deklaracja praw człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Nr 217A(III) z dnia 10 grudnia 1948 r.*, http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf, 20.10.2016.
- Program mieszkaniowy. Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, Warszawa 2013.
- Raport z wyników spisów powszechnych województwo kujawsko-pomorskie 2002. Migracje ludności, 2012*, GUS.pl, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/

- spisy-powszechnne/raport-z-wynikow-spisow-powszechnych-województwo-kujawsko-pomorskie-2002,17,1.html, 21.11.2016.
- Raport z wyników spisów powszechnych województwo kujawsko-pomorskie 2002 Zasoby i warunki mieszkaniowe 2012*, GUS.pl, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/spisy-powszechnne/raport-z-wynikow-spisow-powszechnych-województwo-kujawsko-pomorskie-2002,17,1.html, 21.11.2016.
- Rząd przedstawił program Mieszkanie Plus*, mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797173.html, 20.12.2016.
- Rząd przyjął program Mieszkanie Plus*, bankier.pl/wiadomosc/Rzad-przyjal-program-Mieszkanie-Plus-3592290.html, 2-12.2016.
- Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Gdańsk 2002.
- Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, *Rocznik statystyczny Województwa Kujawsko-Pomorskiego*, Bydgoszcz 2015, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/roczniki-statystyczne/rocznik-statystyczny-województwa-kujawsko-pomorskiego-2015,4,8.html, 28.11.2016.
- Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, *Narodowy spis ludności i mieszkań 2011, Mieszkania w województwie kujawsko-pomorskim*, bydgoszcz.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/spisy-powszechnne/nsp-2011-mieszkania-w-województwie-kujawsko-pomorskim,6,1.html, 21.11.2016.
- Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, kujawsko-pomorskie.pl/aktualnosci/29664-mieszkania-w-statystyce, 28.11.2016.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku, o samorządzie gminnym*, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2015, Województwo Kujawsko-Pomorskie*, bydgoszcz.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_kujawsko-pomorskie/portret_województwa/województwo_kujawsko-pomorskie.pdf, 28.11.2016.
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 roku o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych*, Dz.U. 1998, nr 120, poz. 787.
- Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, Dz.U. 1995, nr 133, poz. 654
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733 z późn. zm.
- Zrałek M., *Polityka mieszkaniowa samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Samorządowa polityka społeczna*, red. A. Frączkiewicz-Wronka Warszawa 2002.
- Zrałek M., *Polityka mieszkaniowa samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Warszawa 2007.

Situation of residential policy in kujawsko-pomorskie voivodship

Summary: The aim of the paper is to present the situation of housing policy in the kujavian-pomeranian voivodeship against the background in Poland. Using the methods of statistical research, the authors defined the state of housing in the region and on this basis they defined the strategic directions of the housing policy of the voivodship. The research shows that there are profound differences in the area of meeting the housing needs depending on the type of settlement (large cities, other cities, villages). In addition, the level of satisfaction of housing needs in the voivodeship is lower than in the whole country. As a result, a policy is needed to reduce the differences in the voivodeship and to achieve a national average in meeting the housing needs of the region.

Keywords: apartment, housing policy, housing law, housing needs.