

Podkreśla też, że w latach pięćdziesiątych ubiegłego wieku stosowany był jako wygodny instrument polityki karnej państwa totalitarnego, eksponowany kosztem formalnej strony przestępstwa. Ostatecznie opowiada się za rezygnacją z posługiwania się tymi pojęciami, gdyż ich stosunek do pojęcia winy nie jest jasny.

W rozdziale III Z. Jędrzejewski wskazał na pogląd wyrażony przez A. Zolla, którego stanowisko podziela, że norma prawa karnego nie odpowiada na pytanie, jakie kategorie czynów są bezprawne, a jedynie na pytanie, jakie typy czynów uznawane za bezprawne traktowane są także jako karalne². Czyn albo jest przez prawo zakazany, albo jest przez system prawny dozwolony. Prawo karne wkracza z normami sankcjonującymi dopiero wtedy, gdy środki służące zabezpieczeniu przestrzegania norm danego rodzaju, przewidziane przez inne gałęzie prawa, okazują się niewystarczające.

Autor wykazał wyjątkową głębookość przemyśleń w poruszonym temacie. Prezentowana monografia zawiera precyzyjne argumenty dotyczące znaczenia pojawiających się w niej pojęć. Sam wybór tematu i sposób prowadzenia analizy wybranych zagadnień jest swoistego rodzaju. Chyba właściwym określeniem będzie tu użycie słowa – nowatorski.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że lektura recenzowanej pracy nie jest łatwa. Sklasyfikowałbym ją w kategorii opracowań z grupy „alchemii prawa”. Dlatego też rozgryzanie zagadnień wyłożonych przez Z. Jędrzejewskiego wymaga, moim zdaniem, głębszego przygotowania teoretycznego, może nawet pasji. Słowem – pozycja dla ambitnych prawniczych intelektualistów.

Stanisław M. Przyjemski

Piotr Lis, *Polityka mieszkaniowa państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C. H. Beck, Warszawa 2008, ss. 297.

Wydaje się, że książkę tę z dwóch względów można uznać za jedną z lepszych prac doktorskich obronionych w ponad osiemdziesięcioletniej już historii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Uzasadniając tę opinię, można wskazać, że:

– przedmiotem badań jej Autora są systemy finansowania inwestycji mieszkaniowych, funkcjonujące w krajach Unii Europejskiej oraz w USA w latach 1989-2005. Wiadomo natomiast, że system finansowania budowy i eksploatacji mieszkań w Polsce był, i niestety jest nadal, nie tylko nadmiernie zmienny, lecz również niespójny, a w następstwie tego nie jest aktywny, lecz bierny. Pochodną wymienionych jego wad jest ciągle mała skłonność gospodarstw domowych do oszczędzania na inwestycje mieszkaniowe, drogie kredyty, mała liczba oddawanych do użytkowania mieszkań i dwie wielkie fale emigracji; utrata kilkuset tysięcy, dużym kosztem całego społeczeństwa, wysoko wykwalifikowanych, najczęściej młodych obywateli oraz groźna perspektywa wielkiego kryzysu demograficznego i cywilizacyjnego Polski;

– w pracy tej jej Autor dowiódł swojej ponadprzeciętnej erudycji, czego potwierdzeniem jest jej bibliografia, licząca ponad trzysta pozycji, w tym aż 171 anglojęzycznych; dużej zdolności do logicznej konstrukcji całej rozprawy, a także talentu precyzyjnego wyrażania swoich rozważań i konkluzji. Potwierdzeniem prawdziwości tej opinii jest zamieszczenie w książce 47 ciekawych tabel oraz 18 rysunków, ułatwiających zrozumienie złożonych współzależności, które występują pomiędzy elementami poszczególnych systemów finansowania wymienianych inwestycji.

Przybliżając zainteresowanym konstrukcję tej rozprawy oraz sygnalizując analizowane w niej najważniejsze problemy, trzeba wskazać, że składa się ona z krótkiego „Wstępu”, liczącego 18 stron „Zakończenia”, a przede wszystkim z czterech obszernych rozdziałów. W pierwszym z nich, „Koncepcje polityki mieszkaniowej”, dr Lis przedstawia występujące w literaturze przedmiotu cele, instrumenty oraz szczegółową, pośrednią i uniwersalną, metodę badań polityki mieszkaniowej. Prezentuje opracowaną przez J. Kemeny’ego typologię unitarnego i dualnego systemu mieszka-

² A. Zoll, *Okoliczności wyłączające bezprawność. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1982, s. 93.

niowego oraz również dyskusyjne systemy mieszkaniowe według J. Barlowa i S. Duncana, którzy wyróżniają system liberalny, korporacyjny i socjaldemokratyczny. Omawia typologię J. Dolinga, który z kolei wyróżnia aż cztery systemy tej polityki: liberalny, korporacyjny, socjalistyczny oraz azjatycki. Przytacza wytyczne polityki mieszkaniowej opracowane przez ekspertów Banku Światowego. Charakteryzuje system mieszkaniowy w krajach transformacji gospodarczej oraz wymienia powiązania rynku mieszkaniowego z gospodarką kraju. Uogólniając zawarte w nim rozważania, Autor rozprawy informuje, że w krajach Unii Europejskiej, a szczególnie w krajach Europy Wschodniej, w ostatnich latach gwałtownie zmniejsza się odsetek mieszkań publicznych, przeznaczonych na wynajem w ogólnej ich strukturze własnościowej, oraz stwierdza, iż zmiany te mogą stanowić istotną barierę mobilności społeczeństwa (s. 70).

W drugim, jeszcze ciekawszym rozdziale tej pracy, dr Lis definiuje, prezentuje i analizuje „Rynkowy podsystem finansowania mieszkalnictwa”. Omawia jego strukturę oraz mechanizmy: mechanizm bankowości komercyjnej, mechanizm kontraktowy, mechanizm bankowości hipotecznej oraz – mało znany w Polsce – mechanizm sekurytyzacyjny. W każdym z podpunktów tego rozdziału przedstawia zarys historii tych mechanizmów, zasady ich funkcjonowania oraz wylicza zalety i wady każdego z nich. W końcowej jego części informuje o funkcjonowaniu rynkowego podsystemu finansowania inwestycji mieszkaniowych w 22 krajach UE.

W rozdziale trzecim, najdłuższym, bo liczącym aż 74 strony, poświęconym „interwencji państwa w systemie finansowania inwestycji mieszkaniowych” jego Autor za uzasadnienie tej interwencji uznaje: ochronę praw własności, korygowanie niesprawności rynku mieszkaniowego i finansowego, zwiększenie sprawiedliwości społecznej, zapewnienie stabilności społecznej i politycznej oraz stymulowanie wzrostu gospodarczego (s. 142). Na kolejnych stronach definiuje, klasyfikuje i charakteryzuje dużą gamę instrumentów polityki państwa w tym systemie. Przedstawia regulacje prawne w rynkowym podsystemie finansowania mieszkalnictwa oraz zgodność regulacji narodowych z dyrektywami UE. Opisuje instytucjonalne wsparcie państwa w wymienionym podsystemie finansowania. Wylicza istniejące subsydia finansowe oraz omawia problemy społecznego budownictwa mieszkaniowego. Dokonuje oceny przedstawionych instrumentów interwencjonizmu i prezentuje programy mieszkaniowe w wybranych krajach europejskich.

Ostatni, najkrótszy rozdział pracy zawiera charakterystykę, ocenę oraz propozycję wzbogacenia systemu finansowania mieszkalnictwa w Polsce. W pierwszej jego części można znaleźć trafnie dobrane i czytelnie przedstawione informacje o sytuacji mieszkaniowej w Polsce: wielkości statystycznego niedoboru mieszkań, liczby mieszkań oddawanych do użytkowania w latach 1989-2005 oraz ich strukturę inwestorską i ceny. W kolejnej jego części Autor omawia popytowe i pociągowe cele polityki mieszkaniowej. Trafnie wskazuje na konieczność przeciwdziałania bezdomności, likwidacji barier dla ruchu mieszkaniowego, a także poprawy dostępności gospodarstw domowych do rynkowego finansowania ich budowy. Za cele podażowe tej polityki P. Lis uznał natomiast wsparcie rozwoju budownictwa społecznego oraz rewitalizacji obszarów wielkomiejskich. W kolejnych częściach tego rozdziału scharakteryzował rozwój rynkowego podsystemu finansowania inwestycji mieszkaniowych w wymienionych latach; funkcjonujący mechanizm bankowości komercyjnej, hipotecznej i kontraktowej oraz zwrócił uwagę na to, że w 2004 r. w poprawce do ustawy – Prawo budowlane po raz pierwszy w Polsce wprowadzono termin „sekurytyzacja”, a także uchwalono ustawę o funduszach inwestycyjnych. Ustawa ta zakłada tworzenie funduszy sekurytyzacyjnych, czyli emitujących certyfikaty inwestycyjne w celu zgromadzenia środków na nabycie wierzytelności, w tym wierzytelności finansowych ze środków publicznych (s. 243).

Uznając, że sygnalizowane wyżej, złożone i ważne problemy przedstawione w tej rozprawie wystarczająco zachęca Czytelników tej recenzji do jej lektury, lub przestudiowania przynajmniej niektórych, w tym ostatniego jej rozdziału, uzasadnione wydaje się już przedstawienie także jej słabszych stron.

Za pierwszą z nich, dość drobną, ale symptomatyczną, trzeba uznać cytowane już wyżej uzasadnienie interwencji państwa w systemie finansowania inwestycji mieszkaniowych. Uzasadnienie to wystarczająco wyjaśnia bowiem motywy tej interwencji na rynku finansowania mieszkalnictwa w takich krajach, jak np. USA, Australia czy Nowa Zelandia. W Europie natomiast poza wymienionymi wystąpiły, i nadal występują, również historyczne, klimatyczne oraz wynikające z ograniczonej tereny budowlanych dodatkowe i specyficzne motywy tego interwencjonizmu.

Za najstarszą formę ingerencji rządów większości państw europejskich w ich systemy finansowania mieszkalnictwa można uznać zamrożenie poziomu czynszów po wybuchu I wojny światowej. Decyzja ta radykalnie zredukowała bowiem skłonność właścicieli zasobów kapitałowych do

finansowania budowy i remontów mieszkań na wynajem. Po zakończeniu działań wojennych czynsze te liberalizowano tylko sukcesywnie, w miarę wzrostu dochodów ich powszechnie zubożałych najemców. Odbudowa zniszczeń wojennych i zaległych prac remontowych była jednak zadaniem tak pilnym, że część kosztów ich sfinansowania musiały pokryć rządy państw uczestniczących w tej wojnie.

W czasie II wojny światowej Polska straciła około 1,6 mln mieszkań, co stanowiło aż 24% zasobów znajdujących się w 1938 r. na obecnie naszym terytorium. Trafnie przewidując dramatyczne konsekwencje ogromnych zniszczeń wojennych, już we wrześniu 1944 r. PKWN zamroził czynsze na poziomie z 1 września 1939 r. oraz powołał komisje ds. lokalowych, których zadaniem było przeprowadzenie sytuacji uzasadnionej redystrybucji ocalałych mieszkań. Utrzymywanie w kolejnych dziesięcioleciach czynszów na poziomie, który z reguły uniemożliwiał sfinansowanie nawet kosztów remontów eksploatowanych mieszkań, sukcesywnie przyczyniało się do przedwczesnego zużycia większości z nich, w następstwie czego aktualnie w Polsce występuje najwyższy w świecie odsetek mieszkań niezamieszkałych, gdyż przeznaczonych do rozbiórki.

W latach tej wojny, podobnie jak w Polsce, prawie czwartą część swoich mieszkań straciły Niemcy. Niedobór mieszkań powiększał tam dodatkowo napływ ludności wysiedlonej z obecnych terenów zachodnich i północnych Polski i Czech oraz repatriantów z Mołdawii, Rumunii i Węgier. Finansowanie budowy mieszkań dla takich ich użytkowników, którzy najczęściej nie mieli oszczędności wystarczających na ich nabycie, ale często nie mieli również dochodów na opłacenie rynkowych kosztów ich najmu, stało się naturalnym obowiązkiem państwa, które tę wojnę wywołało i posiadało duże zasoby oraz dochody z przemysłu, rozbudowywanego przez całą wojnę.

W Anglii, Belgii, Francji oraz Holandii, których zasoby mieszkaniowe w latach tej wojny nie uległy tak wielkim zniszczeniom, jak w wymienionych dwóch państwach, motywem skłaniającym ich rządy do istotnego zwiększenia budżetowych subwencji dla budownictwa mieszkaniowego była wielka fala repatriacji białych i kolorowych ich obywateli, wywołana rozpadem systemu kolonialnego oraz wojną w Algierii.

Za ostatnie motywy skłaniające rządy większości państw europejskich do subsydiowania inwestycji mieszkaniowych (nieostrzeżonych nie tylko przez Autora recenzowanej pracy, lecz także przez autorów trzech systemów polityki mieszkaniowej wymienionych w pierwszej części tej recenzji) trzeba uznać klimatyczne i terenowe uwarunkowania tego budownictwa na naszym kontynencie. Zamieszkane terytorium Europy rozciąga się bowiem w przybliżeniu pomiędzy 35 a 70 równoleżnikiem szerokości północnej, podczas gdy np. terytorium USA mieści się pomiędzy 25° a 48° tej szerokości. Wynikające z tego odmiennego położenia różnice generują przeciętnie wyższe w Europie niż w USA koszty budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, fundamentów i ścian zewnętrznych oraz okien, stropów i dachów. Różnice tych kosztów zwiększają jeszcze ceny terenów budowlanych, wynikające z tego, że przeciętna liczba ludności na 1 km² w Europie jest trzykrotnie większa niż w USA oraz około trzydziestokrotnie większa niż w Kanadzie.

Pominięcie wyżej przedstawionych motywów interwencji większości państw europejskich w ich systemy finansowania inwestycji mieszkaniowych z pewnością tylko nieznacznie zmniejsza bardzo dużą wartość poznawczą recenzowanej pracy. Nieostrzeżenie tych uzasadnień niestety zmniejsza jednak perspektywy aplikacji postulatów sformułowanych przez jej Autora odnośnie do tego, jak usprawnić i wzbogacić system finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce.

Pierwszy z najważniejszych sformułowanych w tej pracy wniosków o charakterze aplikacyjnym dotyczy konieczności istotnego zwiększenia w Polsce liczby mieszkań lokatorskich, budowanych przede wszystkim przez TBS. Wymieniony postulat Autor rozprawy uzasadnia, wskazując, że malejący udział tanich mieszkań lokatorskich w ich strukturze inwestorskiej i własnościowej, może stanowić barierę mobilności przestrzennej społeczeństwa. Uzasadnienie tego postulatu wydaje się jednak dyskusyjne nie tylko ze względu na doświadczenia PRL, w której większość użytkowników wysoce dotowanych mieszkań była przypisana do mieszkań, niemal jak feudalni chłopcy do ziemi¹, ale również dlatego, że użytkownicy takich mieszkań, nie chcąc tracić przyznanych im subwencji, z reguły nie opuszczali i nie opuszczają ich nawet wtedy, gdy uzyskują już bardzo wysokie dochody. Uogólnienie krajowych doświadczeń z ostatnich lat dowodzi też, że samorządy terytorialne wcale nie

¹ M. Frąckowiak, *Zarys polskiej kwestii mieszkaniowej w latach 1945-1985*, „Zeszyty Naukowe INES Politechniki Poznańskiej” 1985, nr 24, s. 8.

są zainteresowane finansowaniem budowy „tanich” mieszkań dla imigrantów poszukujących pracy lub wyższych dochodów, ponieważ duża część ich stałych mieszkańców, w następstwie ogromnego ich niedoboru, od wielu lat zajmuje lokale substandardowe lub przeludnione.

Rzecznicy zwiększenia rzekomo tanich mieszkań lokatorskich budowanych i użytkowanych przez TBS zredagowali i opublikowali już w 2000 r. w „Budownictwie Polskim” oraz w „Sprawach Mieszkaniowych” szeroko znany „Memoriał Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus przy Prezydium PAN dla najwyższych władz Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie groźby katastrofy mieszkaniowej w Polsce oraz konieczności jej przeciwdziałania”. Uzasadniając celowość radykalnego zwiększenia liczby oddawanych do użytkowania tanich mieszkań lokatorskich wskazywali, że występujące głębokie i groźne zmniejszenie liczby mieszkań obecnie budowanych jest pochodną takiej struktury dochodów ludności, która spowodowała, że bardziej zamożni nie inwestują, gdyż mieszkań już mają, natomiast pozostała część społeczeństwa osiąga dochody niewystarczające dla podjęcia inwestycji mieszkaniowych. Szerszą analizę tej diagnozy oraz krytykę polityki proponowanej przez P.T. Autorów tego Memoriału można znaleźć w kolejnym 6(15) numerze „Budownictwa Polskiego” oraz w książce *Ekonomiczne i społeczne problemy polskiego mieszkalnictwa*, opublikowanej w czerwcu 2008 r. przez Poznańskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk.

Streszczając argumentację przedstawioną w tych publikacjach, można wskazać, że preferencyjne subsydiowanie wybranej formy lub rodzaju budownictwa zawsze burzy spójność oraz zmniejsza aktywność całego systemu finansowania inwestycji mieszkaniowych. Generuje kolejki oczekujących i eskalujących roszczenia. Zmniejsza stopę akumulacji; motywacje do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz intensywności pracy. Niszczy spontanicznie występujący od stuleci pozytywny proces osmozy dóbr trwałych, lecz kosztownych, którego pozytywne efekty w Polsce obecnie obserwujemy na rynku samochodów. Obniża efektywność nakładów inwestycyjnych w mieszkalnictwie. Generuje kumoterstwo i łapownictwo, a także wzrost popytu na wyższe gatunki żywności, odzieży, międzynarodową turystykę oraz samochody. Tworzy niestymulujący rozwoju gospodarczego i „saski” model konsumpcji.

Drugim, najważniejszym, kilkakrotnie powtórzonym w tej pracy postulatem jej Autora pod adresem twórców polityki finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce jest konieczność wdrożenia mechanizmu sekurytyzacyjnego. Dostrzegając, że na naszym rynku podaź papierów wartościowych nie jest zbyt zdywersyfikowana oraz że emisja proponowanych papierów potencjalnie mogłaby zwiększyć możliwości kredytowe Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który według dr. Lisa mógłby być ich emitentem, ten nowatorski postulat wydaje się ciekawy, a poparty informacjami o sukcesie takich papierów wartościowych w Finlandii – nawet sugestywny. Uwzględniając realia naszego mieszkalnictwa, nie wydaje się jednak, aby potencjalni nabywcy papierów sekurytyzowanych, kupując je i przejmując na siebie niebezpieczeństwo utraty korzyści, a nawet zaangażowanego kapitału, w najbliższych latach zdecydowali się w Polsce na podejmowanie takiego ryzyka. Wiadomo bowiem, że odzyskanie przez inwestorów należności zabezpieczonych hipotecznie w Polsce jest wręcz najbardziej długotrwałe oraz kosztowne w Europie nie tylko ze względu na przewlekłość procedur występujących w naszych sądach, ale przede wszystkim ze względu na znikome szanse eksmisji niewypłacalnych kredytobiorców z domów i mieszkań zbudowanych za ich pieniądze. Potwierdzeniem wiarygodności tej opinii są natomiast wieloletnie zaległości remontowe mieszkań komunalnych oraz prywatnych, podlegających publicznej gospodarce lokalami, które wynikają z tego, że duża część ich najemców w długich okresach zalega z opłatą obecną, nadal wysoce deficytowych czynszów. Wiadomo też, iż właściciele tych mieszkań nie mogą ich eksmitować, ponieważ miasta permanentnie nie mają dla nich mieszkań zastępczych.

Negatywnych następstw nadmiernej emisji kredytów sekurytyzowanych w USA Autor tej pracy nie mógł przewidzieć ani przed jej obroną, ani przed jej oddaniem do druku.

Marian Frąckowiak