

Funkcja samorządu w zmniejszaniu deficytu mieszkaniowego i luki czynszowej

Studia przypadków wybranych miast



Artur Parys
Magdalena Załączna



**INP
PAN**

Funkcja samorządu w zmniejszaniu deficytu mieszkaniowego i luki czynszowej

Studia przypadków wybranych miast

**Artur Parys
Magdalena Załączna**



Warszawa 2025

Dr Artur Parys, ORCID: 0000-0002-3310-387X

Dr hab. Magdalena Załęczna, prof. UŁ, ORCID: 0000-0003-4385-6119

Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny,
Katedra Inwestycji i Nieruchomości



Recenzent:

dr hab. Bartłomiej Marona, prof. UEK

Publikacja stanowi efekt projektu pn. „Prawo do mieszkania” realizowanego w Instytucie Nauk Prawnych PAN w latach 2022–2026 pod kierunkiem prof. dr hab. Anny Młynarskiej-Sobaczewskiej.

Zobacz więcej: <https://www.prawodomieszkania.pl>.

Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa II” nr projektu NdS-II/SP/0297/2023/01, kwota dofinansowania 597 500,00 zł, całkowita wartość projektu 597 500,00 zł.



Rada Naukowa Wydawnictwa INP PAN:

dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

dr hab. Małgorzata Łączkowska-Porawska, prof. INP PAN

prof. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska

dr hab. Paweł Podrecki, prof. INP PAN

dr Wojciech Drobny

ISBN: 978-83-68199-18-5 (druk), 978-83-68199-17-8 (ebook)

DOI: 10.37232/9788368199178

Wydanie I

Warszawa 2025

Redakcja i korekta językowa: Bożena Sigismund, Janusz Sigismund

Skład, projekt okładki i layoutu: Joanna Kurczab

Instytut Nauk Prawnych PAN

ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl



**INP
PAN**

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	5
Wstęp	7
Rozdział 1.	
Uwarunkowania historyczne polskich problemów mieszkaniowych	11
1.1. Okres przed II wojną światową	11
1.2. Okres socjalistyczny	14
1.3. Transformacja a zmiany w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkaniowych	19
1.4. Polityka mieszkaniowa państwa od 2016 r. – Nowy Program Mieszkaniowy	21
Rozdział 2.	
Gminy jako podmioty odpowiedzialne za rozwiązywanie problemów mieszkaniowych	25
2.1. Obowiązki mieszkaniowe samorządu lokalnego.....	25
2.2. Dostępne instrumenty.....	28
Rozdział 3.	
Analiza wybranych miast	34
3.1. Wrocław	34
3.1.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych	34
3.1.2. Założenia polityki mieszkaniowej Wrocławia.....	43
3.2. Łódź	51
3.2.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych.....	51
3.2.2. Założenia polityki mieszkaniowej Łodzi.....	63
3.3. Kraków	69
3.3.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych	69
3.3.2. Założenia polityki mieszkaniowej Krakowa.....	79
3.4. Warszawa	85
3.4.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych	85
3.4.2. Założenia polityki mieszkaniowej Warszawy	96

3.5. Gdańsk	104
3.5.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych.....	104
3.5.2. Założenia polityki mieszkaniowej Gdańska.....	114
3.6. Katowice	121
3.6.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych....	121
3.6.2. Założenia polityki mieszkaniowej Katowic.....	130
3.7. Poznań	134
3.7.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych....	134
3.7.2. Założenia polityki mieszkaniowej Poznania.....	143
3.8. Szczecin	156
3.8.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych....	156
3.8.2. Założenia polityki mieszkaniowej Szczecina.....	165
Wnioski	171
Bibliografia	177
Publikacje	177
Strony internetowe	181
Dokumenty	182
Akty prawne szczebla krajowego	182
Akty prawne szczebla lokalnego	183
Spis tabel	188
Spis wykresów	192
Streszczenie	196
Summary	199

Wykaz skrótów

AMM	Agencja Mieszkaniowa Miasta
BDL	Bank Danych Lokalnych
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CAPZ	Centrum Administracyjne Pieczy Zastępczej
CO	centralne ogrzewanie
CW	ciepła woda
DPS	Dom Pomocy Społecznej
Dz.U.	Dziennik Ustaw
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
GMK	Gmina Miejska Kraków
GPMS	Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
FERS	Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027
IRMiR	Instytut Rozwoju Miast i Regionów
KOPL	Komitet Obrony Praw Lokatorów
KZGM	Komunalny Zakład Gospodarki Mieszkaniowej
KZN	Krajowy Zasób Nieruchomości
LPR	Lokalny Program Rewitalizacji
MBN	Miejskie Biuro Najmu
MdM	Mieszkanie dla Młodych
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
M.P.	Monitor Polski
MSM	Miejski System Mieszkaniowy
NBP	Narodowy Bank Polski
NGO	organizacja pozarządowa
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
PFM	Państwowy Fundusz Mieszkaniowy
PTBS	Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój

PPP	partnerstwo publiczno-prywatne
PWN	Polskie Wydawnictwo Naukowe
PZFD	Polski Związek Firm Deweloperskich
RM	Rada Miasta
RP	Rzeczypospolita
SAN	Spółeczna Agencja Najmu
SIM	Spółeczne Inicjatywy Mieszkaniaowe
SP	spis powszechny
STBS	Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
UE	Unia Europejska
UM	Urząd Miasta
WPGZM	wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym
WPGZMG	wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy
WPGZMMŁ	Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi
WTBS	Widzewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego
WUŁ	Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
ZBK	Zarząd Budynków Komunalnych
ZGN	Zakład Gospodarowania Nieruchomościami
ZKZL	Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalnych
ZZK	Zarząd Zasobu Komunalnego

Wstęp

Polityka mieszkaniowa to jedna z najbardziej interdyscyplinarnych i zintegrowanych sfer działalności samorządu. Z polityką społeczną łączy ją wspólny cel działania. Polityki te dążą bowiem do wyrównywania szans i tworzenia godnych warunków mieszkaniowych, realizacji potrzeb podstawowych (potrzeba schronienia) i potrzeb wyższego rzędu – w szczególności możliwości uczenia się i rozwoju, co jest decydującym czynnikiem umożliwiającym wyrwanie się z biedy (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2023). Prowadzenie polityki mieszkaniowej wpisuje się w planistyczną funkcję administracji publicznej, a za jej tworzenie i realizację odpowiedzialne są zarówno organy administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego (Lis 2011, s. 11). Będąc jedną z polityk publicznych, dotyczy ona działań państwa i jego struktur organizacyjnych mających na celu realizację wyznaczonych zadań oraz kompetencji przypisanych administracji publicznej (Kulesza, Sześciło 2013, s. 18). Jej zakres obejmuje różnorodne działania administracji publicznej wpływające na sytuację mieszkaniową społeczeństwa (Jaczevska 2019). Zróżnicowanie to dotyczy jednak nie tylko jej instrumentów prawnych, ale i podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie i wydawanie aktów polityki mieszkaniowej.

Polityka mieszkaniowa prowadzona jest na poziomie państwa, a także samorządu, organy stanowiące tworzą programy i dobierają do nich instrumenty, opierając się na przyjętych priorytetach. Organy wykonawcze realizują w praktyce wskazane działania. Podmioty szczebla krajowego tworzą strukturę instytucjonalną, z której mogą skorzystać upoważnione podmioty, a beneficjentami są gospodarstwa domowe o określonych cechach. System powinien być komplementarny, bez wzajemnych sprzeczności i luk. Jednak jest to bardzo trudne do osiągnięcia, cechą charakterystyczną potrzeb mieszkaniowych jest przestrzenne zróżnicowanie, zarówno w odniesieniu do podmiotów poszukujących rozwiązania własnych problemów mieszkaniowych, jak i istniejącego zasobu mieszkaniowego. Oznacza to, że brak jest jednego wzorca, rozwiązania, które nadaje się do zastosowania w każdych warunkach. Trudność polega na konieczności

dostosowania instrumentów do możliwości i potrzeb mieszkaniowych w konkretnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczo-politycznych. Niezbędne jest śledzenie przemian społeczno-gospodarczo-kulturowych i wprowadzanie odpowiednich zmian, co przeciwdziała nawarstwianiu się problemów.

Opracowanie *Funkcja samorządu w zmniejszaniu deficytu mieszkaniowego i luki czynszowej. Studia przypadków wybranych miast* ma na celu zestawienie założeń i instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej ośmiu wybranych miast na tle podstawowych wskaźników demograficznych i lokalnych potrzeb mieszkaniowych. Autorzy dokonują analizy i przedstawiają własną ocenę opartą na zebranych materiale empirycznym, brali pod uwagę działania podejmowane przez władze samorządowe, które służą zmniejszaniu deficytu mieszkaniowego i luki czynszowej. Deficyt mieszkaniowy jest sformułowaniem często wykorzystywanym, nie ma jednak jednoznacznej definicji i podejścia do jego interpretacji (Szelałowska 2021). Autorzy interpretują ten termin nie jako statystyczną różnicę między liczbą gospodarstw domowych i jednostek mieszkaniowych, ponieważ to w obecnej sytuacji doprowadziłoby do wniosku, że deficytu mieszkaniowego w Polsce nie ma. Wiele uwarunkowań społeczno-gospodarczych powoduje, że pomimo wysokiej aktywności budownictwa mieszkaniowego, mieszkanie dalej jest niedostępnym dobrem dla bardzo wielu rodzin, w szczególności dotyczy to atrakcyjnych, dużych miast. Można więc powiedzieć, że problemem jest deficyt mieszkań dostępnych (przyjmując definicję opartą na kosztach użytkowania i zakupu mieszkania, Bryx 2021; Marona, & Tomasik 2023). Kwestia ta jest także przedmiotem polityki krajowej, bowiem specjalne programy tworzone są z myślą o pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych różnych grup społecznych (Samorek & Cichocki 2023; Łapszyński 2024), ale nie można zapominać o specyfice polskich potrzeb i możliwości mieszkaniowych (Nowak 2023). Autorzy opracowania badają założenia lokalnej polityki mieszkaniowej i ich realizację przez władze konkretnych miast w kontekście zmniejszenia liczby gospodarstw domowych o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych. Sformułowanie „luka czynszowa” jest rozumiane jako udział gospodarstw domowych o dochodach zbyt niskich, aby kupić lub wynająć mieszkanie o odpowiednim standardzie po cenie rynkowej, i równocześnie zbyt wysokich, aby uzyskać bezpośrednią pomoc mieszkaniową (Czeraniak i in. 2024).

Autorzy wybrali jako główną metodę badawczą studium przypadku, jest to bowiem uniwersalna metoda badawcza stosowana zarówno w naukach nomotetycznych, jak i idiograficznych (Pizlo 2009). Natomiast jej zastosowanie niejednokrotnie budziło pewne wątpliwości co do osiągniętych wyników i ich znaczenia (Flyvbjerg 2005). Jednak w ostatnich latach wzrosła świadomość wagi wiedzy kontekstowej i doświadczenia dla rozumienia procesów społeczno-gospodarczych (Męćfal 2019). Autorzy uznali, że dokładne przyjrzenie się kilku konkretnym miastom pozwoli na zwiększenie zakresu

obserwacji i podniecie uniwersalność wyciąganych wniosków, dodali więc element komparatywny do prowadzonych badań. Szczególny nacisk położono na uwidocznienie różnicowanego podejścia władz lokalnych do mieszkalnictwa, wskazanie działań sprzyjających zwiększaniu dostępności mieszkań. Porównanie doświadczeń kilku dużych miast daje podstawy do przenoszenia dobrych praktyk i inspiruje (a czasem ostrzega) w odniesieniu do innowacji.

Kluczową kwestią przy stosowaniu metody studium przypadku jest wybór konkretnego przypadku (lub przypadków) do prowadzonego badania, niezbędne jest oparcie się na zespole wskaźników, wg których można klasyfikować określoną populację potencjalnych obiektów badań; sam wybór przypadków w badaniach jakościowych nie ma charakteru statystycznego ani osobistego (Pizlo 2009). Do analizy wybrano konkretne miasta, posługując się metodą eliminacyjną. Po pierwsze zbudowano zbiór polskich miast o największej liczbie ludności, następnie posługując się powszechnie dostępnymi wskaźnikami GUS dokonywano eliminacji miast, w których nie uwidoczniły się silnie problemy mieszkaniowe. Wykorzystano do tych działań m.in. takie wskaźniki jak: wielkość zasobu mieszkaniowego i jego struktura własnościowa, poziom niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i dynamika zmian w tym zakresie. Dodano do tego wiedzę uzyskaną z przeglądu literatury, a odnoszącą się do raportowanych problemów mieszkaniowych w poszczególnych miastach. Założeniem było skoncentrowanie się na takich wielkich i bardzo dużych miastach, które odczuwają nagromadzenie problemów mieszkaniowych, przy czym powody ich występowania nie są jednolite. Wybrano Wrocław, Łódź, Kraków, Warszawę, Gdańsk, Katowice, Poznań i Szczecin. Każde z tych miast jest wyjątkowe pod względem uwarunkowań historycznych, ale także przestrzennych, gospodarczych i społeczno-demograficznych. Niektóre są bardzo popularne i muszą radzić sobie z napływem nowych mieszkańców, inne starają się zapobiec ich odpływowi.

W każdym z nich władze samorządowe prowadzą własną politykę mieszkaniową, mając określone priorytety w tym zakresie i starają się je realizować w ramach przyjętej w Polsce regulacji prawnej.

Opracowanie składa się z trzech części, pierwsza obejmuje wprowadzenie dotyczące problemów mieszkaniowych Polski w ujęciu historycznym, następnie przedstawiono rolę i instrumenty gminy jako podmiotu bezpośrednio i pośrednio wspierającego gospodarstwa domowe w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Część trzecia, najobszerniejsza, zawiera przegląd wybranych uwarunkowań sytuacji i problemów mieszkaniowych badanych miast oraz założenia ich polityki mieszkaniowej. Całość kończą wnioski. Autorzy koncentrowali się na latach 2019–2024, ale nie zawsze ten przedział czasowy był możliwy do zachowania ze względu zarówno na dostępność danych, jak i konieczność zobrazowania długoterminowych aspektów polityki miesz-

kaniowej.

Materia, którą badano, jest bardzo trudna, wielowymiarowa i nietransparentna. Starano się wprowadzić określony schemat badawczy, aby ułatwić śledzenie logiki wyводу. Każde miasto zostało zbadane pod kątem dostępnych danych statystycznych, uzyskanych z tego samego źródła. Liczne ograniczenia badawcze miały swoje źródła w krótkim zakresie czasowym wielu danych, dopiero od niedawna GUS bada pewne sfery mieszkalnictwa, ponadto niektóre informacje były też mało aktualne. Na etapie analizy danych okazało się, że istnieją rozbieżności między wskaźnikami GUS, a realiami dotyczącymi istotnej kwestii granicy dochodów upoważniających do pomocy mieszkaniowej. W tym wypadku przedstawiono dwie wersje (autorzy kontaktowali się z GUS w celu wyjaśnienia wątpliwości, ale odpowiedź instytucji wskazała tylko poszczególne miasta jako źródła danych i wątpliwości).

Autorzy dokonali wyboru, zapewne niedoskonałego, prezentowanych obszarów badawczych, mając nadzieję, że w przyszłości możliwe będzie pogłębienie prezentowanych analiz. Wśród przedstawionych uwarunkowań problemów mieszkaniowych były m.in. czynniki demograficzne, rozmiar i wiek zasobu mieszkaniowego oraz szczególne odniesienie do zasobu samorządowego, dochody i wydatki budżetowe na jednego mieszkańca, granice dochodowe dla udzielania pomocy mieszkaniowej, skala zgłaszanych potrzeb mieszkaniowych, stan rynku mieszkaniowego wyrażony rozmiarem i strukturą budownictwa mieszkaniowego, cenami i stawkami czynszu.

Druga część badania dotyczyła założeń polityki mieszkaniowej, była dopełnieniem pierwszej części. Tu pozyskiwano dokumenty „u źródła”, natomiast różnice w upowszechnianiu danych o realizacji założeń polityki mieszkaniowej są uzależnione od transparentności informacji ujawnianych przez dany samorząd lokalny. O ile całkiem łatwo uzyskać informacje o planach, znacznie trudniej – o ich realizacji. Niestety, dokumenty polityki mieszkaniowej są często zbiorem życzeń, bardzo długim, a badacz musi poszukiwać konkretów. Należy też podkreślić ograniczenie wynikające z przesunięcia czasowego – wprowadzenie nowych instrumentów polityki mieszkaniowej nie wywołuje natychmiastowych efektów, często są one widoczne dopiero po upływie kilku lat. Natomiast badanie dokumentów tworzonych przez władze lokalne pozwala na określenie ich priorytetów, wskazanie różnic i podobieństw. Autorzy oparli się na danych zastanych, krytycznie analizowali dostępne źródła.

Rozdział 1.

Uwarunkowania historyczne polskich problemów mieszkaniowych

1.1. Okres przed II wojną światową

W XIX w. polskie terytorium było podzielone między państwa zaborcze i poziom rozwoju poszczególnych części uzależniony był od polityki i stanu gospodarek tych państw. Generalnie problemem Europy Środkowej i Wschodniej było zapóźnienie gospodarcze (Koryś, Tymiński 2022). Integracja gospodarcza i społeczna, którą zapoczątkowało odzyskanie niepodległości w 1918 r. była bardzo trudna i rozciągnięta na lata. Przede wszystkim starano się ujednoczyć system prawa, co jednak w pewnych sferach regulacji nie było możliwe bez formalnego i długotrwałego wypracowania nowych procedur i mechanizmów. Ponadto poszczególne części jednoczonego państwa znajdowały się na różnym poziomie rozwoju gospodarczego, cywilizacyjnego, poważne odmienności występowały w dostępie do infrastruktury i poziomie urbanizacji. Dodatkowo podkreśla się problemy wynikające z izolacji gospodarczej i braku dostępu do europejskich korytarzy transportowych (Bukowski i in. 2018).

Polska została silnie dotknięta zniszczeniami pierwszej wojny światowej, nie udało się szybko odbudować i stworzyć nowej infrastruktury, ponieważ nowa państwowość napotkała przeszkody w postaci problemów gospodarczych – hiperinflacji, Wielkiego Kryzysu Gospodarczego i ich następstw. Warunki życia pogorszyły się, dochody gospodarstw domowych zmniejszyły, co ograniczało popyt wewnętrzny. Wysoki poziom bezrobocia wśród robotników, bardzo złe warunki życia na wsi i ogromne nierówności społeczne wpływały na wzrost napięć i konfliktów społecznych.

W latach 1922–1938, migracja netto do miast wyniosła 1,6 mln ludzi, w tym czasie mieszkańcy miast byli w zdecydowanej mniejszości – ich udział wynosił jedynie 25–30% (por. tabela 1). Porównanie z rozwiniętymi państwami Europy obrazuje rozmiar różnicy. W Anglii populacja miejska stanowiła ówczesnie 78%, w Holandii

65%, w Belgii i Niemczech ponad 50%. Mniejszy udział ludności miejskiej niż Polska miały jedynie państwa bałkańskie, Bułgaria 18%, Rumunia 20%, a z Europy Wschodniej – Litwa 10% (*Mały Rocznik Statystyczny 1939*; Żarnowski 1973). W Polsce były pojedyncze miasta o standardzie europejskich metropolii.

Tabela 1. Liczba mieszkań i populacja w Polsce, 1921 i 1931

	Populacja		Liczba mieszkań	
	1921 r.	1931 r.	1921 r.	1931 r.
Polska	25 135 131	32 107 252	4 863 519	6 402 503
Miasta powyżej 20 000 mieszkańców	3 376 272 (13,4%)	5 358 363 (16,6%)	749 318 (15,4%)	1 223 247 (19,0%)
Miasta poniżej 20 000 mieszkańców	2 795 535 (11,1%)	3 165 451 (9,8%)	591 452 (12,1%)	707 100 (11,0%)
Wsie	18 963 324 (75,5%)	23 184 732 (73,6%)	3 522 739 (72,5%)	4 472 156 (70,0%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie SP 1921, 1931.

Podstawową klasą społeczną byli chłopi, większość z nich uprawiała niewielkie działki, łącznie z robotnikami rolnymi stanowili oni w 1931 r. ok. 61% populacji aktywnej ekonomicznie. Robotnicy zatrudnieni w wielkich fabrykach stanowili jedynie 15–20% wszystkich pracowników najemnych, mieszczaństwo miało udział w wysokości 11% (Żarnowski 1973).

Władze nowo powstałego państwa były świadome dramatycznie złej sytuacji mieszkaniowej w miastach. Już w latach 1918–1919 wydano regulacje chroniące najemców m.in. poprzez wstrzymanie eksmisji, zablokowanie wzrostu stawek czynszu (obowiązywały stawki z 1914 r.) i utrudnienie właścicielom wypowiedzania umów najmu, w kolejnych latach modyfikowano przepisy, ale w zasadniczej części ochrona lokatorów była utrzymana do 1939 r., wyłączono spod niej nowy zasób mieszkań na wynajem, aby zachęcić do inwestowania.

Aby stymulować budownictwo mieszkaniowe, ustanowiono Państwowy Fundusz Mieszkaniowy¹. Według założeń pomysłodawców środki finansowe z tego źródła miały być przeznaczane na budowę budynków wielomieszkalnych z małymi, tanimi, ale higienicznymi mieszkaniami. Jednak ze względu na brak finansowania i niedostosowanie do realiów ekonomicznych, z pomocy korzystały osoby z wyższymi dochodami, zakres

1 Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. w przedmiocie utworzenia Państwowego Funduszu Mieszkaniowego, Dz.U. 1919 Nr 72, poz. 424.

wsparcia budownictwa mieszkaniowego w ten sposób był niewielki. W 1925 r. mocą ustawy o rozbudowie miast zastąpiono PFM, Państwowym Funduszem Rozbudowy Miast, określono mechanizm wsparcia poprzez m.in. udzielanie kredytów i pożyczek budowlanych². Innym sposobem aktywizacji budownictwa mieszkaniowego były ulgi podatkowe (Andrzejewski 1977, s. 92–93). Instytucja spółdzielni mieszkaniowych została ugruntowana ustawą w 1920 r.³ Przewidywano spółdzielnie działające na rzecz lokatorów – najemców i budujące dla tych, którzy uzyskiwali własność i prawa zbliżone do własności (Cioch 2011, s. 143–144). W 1939 r. funkcjonowały 322 spółdzielnie tego pierwszego typu i 192 tego drugiego (Andrzejewski 1977).

Pomiędzy warunkami mieszkaniowymi w poszczególnych polskich miastach występowały daleko idące różnice, wynikające z szeregu uwarunkowań o charakterze gospodarczym, społecznym i kulturowym. W niektórych bardzo dynamicznie wzrosła liczba mieszkańców, w szczególności migrujących ze wsi w poszukiwaniu pracy. Zasób istniejący nie wystarczał do zaspokojenia potrzeb, przede wszystkim tych najmniej zamożnych. Należy zauważyć, że znaczenie miała istniejąca wcześniej infrastruktura, zasób mieszkaniowy, dostępność gruntów i doświadczenie inwestorów. Zróżnicowanie jakości i wielkości zasobu obrazują liczby (tabela 2), wyraźnie wybija się Łódź jako miasto z zasobem przede wszystkim jednoizbowym, przeznaczonym dla najmniej zamożnych, na drugim końcu jest Poznań, w którym taki standard mieszkań ma tylko ok. 10% zasobu. Biorąc pod uwagę trwałość materii i zmiany historyczne, można powiedzieć, że stare zasoby o niskiej i bardzo niskiej jakości mogą być obciążeniem struktury przestrzennej miast do dziś.

Tabela 2. Struktura zasobu mieszkaniowego w wybranych miastach w 1921 r.

Miasto	Mieszkania (%)			
	1 izba	2 izby	3–4 izby	5 i więcej izb
Warszawa	39,1	25,3	25,9	9,7
Łódź	59,7	19,9	15,5	4,9
Lwów	27,1	32,3	31,1	9,5
Kraków	35,0	30,4	26,7	7,9
Poznań	10,9	25,6	46,5	17,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Spisu Powszechnego 1921.

2 Ustawa z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast, Dz.U. 1925 Nr 51, poz. 346.

3 Ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach, Dz.U. 1929 Nr 111, poz. 733.

W 1921 r. zasób mieszkaniowy Polski obejmował 4,86 miliona jednostek mieszkaniowych, nie ma danych co do wielkości ówczesnego deficytu mieszkaniowego, ale posługiwano się znaczącym określeniem „głód mieszkaniowy” (Wachowska 1987). W bardzo krótkim czasie 1,6 miliona ludzi przeniosło się z terenów wiejskich do miast. Fragmentaryczne dane statystyczne pozwalają określić rozmiar budownictwa mieszkaniowego w latach 1928–1938. Wybudowano 245 tys. jednostek mieszkaniowych, przede wszystkim w największych miastach, z tego mieszkań socjalnych (społecznych) było bardzo niewiele – 2,1 tys. wybudowało państwo, 6,9 tys. spółdzielnie mieszkaniowe i 3,5 tys. gminy (obliczenia własne na podstawie roczników Ruch Budowlany). Ochrona najemców zniechęcała zamożnych inwestorów do inwestowania na wynajem, jednak stosowano techniki „obchodzenia” przepisów, wprowadzono też zwolnienia z obostrzeń w stosunku do nowego zasobu (Woźny 2009). W starszych budynkach postępował proces niszczenia technicznego, ponieważ uzyskiwane z nich dochody nie wystarczały na poważne remonty. W 1936 r. 96% miejskiego zasobu mieszkaniowego należało do podmiotów prywatnych, 1% do gmin i 1,3% do spółdzielni mieszkaniowych.

1.2. Okres socjalistyczny

Dane obrazujące wielkość zasobu mieszkaniowego po II wojnie światowej i populację nie są porównywalne z okresem wcześniejszym ze względu na zmiany terytorialne i ludnościowe. Obszar nowego państwa zawierał jedynie 67% ziem należących do II RP, ale dodać do tego należy dawne Wolne Miasto Gdańsk oraz nowe tereny na zachodzie i północy. Pierwszy Spis Powszechny z 1946 r. wykazał, że w Polsce zamieszkiwało 23,5 miliona osób (w 1938 r. było to 34,8 miliona).

Oblicza się, że ok. 1,6 miliona jednostek mieszkaniowych zostało zniszczonych w trakcie działań wojennych, stanowiło to ok. 22–24% zasobu mieszkaniowego (Andrzejewski 1987). Przede wszystkim odnosiło się to do terenów miejskich, jakkolwiek różnice regionalne były wyraźne (Piwońska 2015). Niezbędna odbudowa dotyczyła zarówno konstrukcji nowych budynków, jak i remontów już istniejących.

Spis mieszkań przeprowadzony w 1950 r. wykazał, że w miastach było 2,4 miliona jednostek mieszkaniowych, a na terenach wiejskich 2,7 miliona. W największych miastach mieszkało ok. 3,9 miliona ludzi, zajmując ok. 1 miliona jednostek mieszkaniowych. Około 2,3 miliona ludzi zamieszkiwało 600 tys. mieszkań w miastach średniej wielkości, a ok. 3 miliony ludzi zajmowało 800 tys. jednostek mieszkaniowych w małych miastach. Najczęściej mieszkania były małe, jedno- i dwuizbowe, takich było 58,5%. W miastach mieszkania zaopatrzone w wodę bieżącą stanowiły 42,3%

zasobu, toaletę posiadało jedynie 25,7%, energia elektryczna była dostępna w 86% zasobu mieszkaniowego.

W okresie socjalistycznym poprawa warunków mieszkaniowych ludności była jednym z oficjalnych celów politycznych, występowała kontrola aktywności budowlanej, do 1960 r. priorytetem była budowa małych, wyposażonych w podstawową infrastrukturę mieszkań (11 m²/osobę). Dopiero od lat 60. rozpoczęło się masowe budownictwo mieszkaniowe, przede wszystkim realizowane przez spółdzielnie mieszkaniowe (Frąckowiak 1993).

Władza socjalistyczna zdawała sobie sprawę, że nie jest w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych, dlatego stosowała narzędzia stymulujące inwestycje prywatne poprzez m.in. ulgi podatkowe, uprzywilejowane pożyczki mieszkaniowe. Jednak ze względu na niewielki zasób środków finansowych przeznaczanych na finansowanie inwestycji mieszkaniowych i bardzo duże zainteresowanie indywidualnych odbiorców w rzeczywistości rozmiar pomocy był niewielki (Jarosz 2010). Uchwała nr 81 Rady Ministrów z dnia 15 marca 1957 r. w sprawie pomocy państwa dla budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności⁴ wprowadziła możliwość wsparcia indywidualnych inwestycji poprzez przekazywanie działek budowlanych, ułatwienia w uzyskaniu materiałów budowlanych, udzielanie pożyczek, propagowanie planów zabudowy jednorodzinnej. Ówcześni rządzący przyznawali, że państwo socjalistyczne nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych ludności. W rzeczywistości wprowadzane rozwiązania nie miały dużego znaczenia, bardzo często stosowano rozwiązania nielegalne, m.in. samowole budowlane (Jarosz 2010).

Szczególna rola spółdzielni mieszkaniowych rozpoczęła się dopiero w drugiej połowie lat 50., wprowadzono ułatwienia dotyczące finansowania, dostępności materiałów budowlanych, opracowano standardy budowlane (Kujawa 2015). Spółdzielnie mieszkaniowe nie przypominały już podmiotów z okresu przedwojennego, były to bardzo duże jednostki o znaczeniu politycznym, władze spółdzielni pochodziły z nadania rządzących. Część mieszkań budowanych przez spółdzielnie była przekazywana do dyspozycji zakładom pracy. Do wczesnych lat 70. członkowie spółdzielni mieli tylko prawa lokatorskie, nowelizacją ustawy wprowadzono prawa własnościowe do lokali, zbliżone do własności, ale ograniczone wymogiem członkostwa w spółdzielni.

Od lat 60. spółdzielnie mieszkaniowe miały kluczową rolę podażową w ówczesnej polityce mieszkaniowej dotyczącej miast. Obowiązywały centralnie ustalone programy budownictwa mieszkaniowego i zasady przyznawania mieszkań spółdzielczych. Od lat 70. spółdzielnie były bardziej samodzielne, ich działania oparte zostały bardziej na mechanizmie ekonomicznym, rozwijały budownictwo wielkopłytkowe. Przyniosło

⁴ Uchwała nr 81 Rady Ministrów z dnia 15 marca 1957 r. w sprawie pomocy Państwa dla budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności, M.P. 1957 Nr 22, poz. 157.

się to do rekordowego rozmiaru podaży, w 1978 r. oddano do użytku 283,6 tys. mieszkań. Nowa ustawa z 16 września 1982 – Prawo spółdzielcze⁵ umożliwiła tworzenie małych spółdzielni mieszkaniowych, w których członkowie mogli aktywnie uczestniczyć w procesie budowy. Jednak kryzys ekonomiczny lat 80. i hiperinflacja zablokowały aktywność spółdzielni mieszkaniowych. Zmiany w zasobie mieszkaniowym w latach 1950–1988 obrazuje tabela 3. Populacja Polski zwiększyła się w tych latach do ponad 37 milionów ludzi i prawie 12 milionów gospodarstw domowych. Jednostek mieszkaniowych było ówczesnie 10,7 mln, co jasno wskazuje na niedobór. Wyraźnie widoczne jest przesunięcie ludności z obszarów wiejskich na miejskie. Nastąpiła poprawa jakości zamieszkania w postaci podstawowych udogodnień i wielkości zajmowanej przestrzeni.

Tabela 3. Podstawowe informacje o zasobie mieszkaniowym, i jego użytkownikach, 1950–1988

		1950	1960	1970	1978	1988
Liczba jednostek mieszkaniowych (tys.)		5 789,6	6 934,0	8 081,0	9 326,0	10 716,9
	Miasta	2 445,4	3 563,8	4 623,3	5 780,7	7 039,9
	Wsie	2 666,3	3 432,6	3 457,7	3 545,2	3 676,9
Populacja (tys.)		23 961,0	28 429,4	31 859,1	34 110,8	37 129,5
	Miasta	9 224,3	14 218,5	16 889,7	19 502,3	22 532,2
	Wsie	14 736,7	14 979,4	14 969,3	14 608,4	14 597,3
Liczba gospodarstw domowych (tys.)		b.d.	8 252,9	9 365,1	1 0935,7	11 967,1
	Miasta	b.d.	4 355,7	5 524,2	6 830,2	7 862,8
	Wsie	b.d.	3 461,7	3840,8	4 105,5	4 104,3
Przeciętna wielkość jednostki mieszkaniowej (m²)		b.d.	b.d.	50,7	53,9	59,1
	Miasta	b.d.	b.d.	47,0	49,3	53,8
	Wsie	b.d.	b.d.	55,8	61,3	69,3

5 Ustawa z 16 września 1982 – Prawo spółdzielcze, Dz.U. 1982 Nr 30, poz. 210.

		1950	1960	1970	1978	1988
Liczba osób na jednostkę mieszkaniową		b.d.	b.d.	3,94	3,66	3,46
	Miasta	b.d.	b.d.	3,65	3,37	3,20
	Wsie	b.d.	b.d.	4,33	4,12	3,97
Jednostki mieszkaniowe z wodą bieżącą (%)		b.d.	29,9	47,3	67,4	84,2
	Miasta	42,3	55,4	74,3	87,2	94,9
	Wsie	b.d.	3,7	11,7	35,8	63,8
Jednostki mieszkaniowe z toaletą (%)		b.d.	18,9	32,9	52,9	71,5
	Miasta	25,7	35,6	54,2	72,9	84,9
	Wsie	b.d.	1,8	4,9	20,8	45,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS.

Tabela 4. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 1950–1989 (tys.)

Rok	Liczba (tys.)	Podmiot budujący		Miasto	Wieś
		Przedsiębiorstwo gospodarki uspołecznionej	Podmiot prywatny		
1950	59,5	35,7	23,8	36,9	22,6
1951	58,5	40,7	17,8	34,9	23,6
1952	54,5	38,6	15,9	37,3	17,2
1953	69,0	50,0	19,0	46,1	22,9
1954	71,0	52,0	19,0	46,3	24,7
1955	89,0	63,4	25,6	54,4	34,6
1956	90,8	56,0	34,8	54,4	36,8
1957	122,4	75,1	47,3	68,0	54,4
1958	129,0	72,0	57,0	71,6	57,4
1959	137,6	76,1	61,5	82,8	54,8
1960	142,1	83,0	59,1	93,5	48,6

1961	144,2	89,5	54,7	101,2	43,0
1962	138,7	93,4	45,3	102,5	36,2
1963	142,4	97,3	45,1	106,1	36,3
1964	158,6	113,0	45,6	118,9	39,7
1965	170,5	126,1	44,4	131,2	39,3
1966	176,0	129,4	44,6	133,0	43,0
1967	185,7	136,0	49,7	139,1	46,6
1968	189,3	138,8	50,5	140,5	48,8
1969	197,0	145,1	51,9	145,8	51,2
1970	194,2	140,6	53,6	141,5	52,7
1971	190,6	136,4	54,2	136,9	53,7
1972	205,5	153,7	51,8	154,9	50,6
1973	227,1	171,5	55,6	173,1	54,0
1974	249,8	192,6	57,2	194,8	55,0
1975	248,1	190,2	57,9	192,1	56,0
1976	263,8	200,0	63,5	206,7	56,8
1977	266,1	192,5	73,6	206,6	59,5
1978	283,6	209,3	74,3	226,2	57,4
1979	270,0	206,0	72,0	221,6	56,4
1980	217,1	161,4	55,7	171,9	45,2
1981	187,0	140,9	46,1	150,5	36,5
1982	186,1	130,6	55,5	142,3	43,8
1983	195,8	138,1	57,7	145,4	50,4
1984	195,9	141,0	54,9	145,5	50,4
1985	189,6	132,9	56,7	140,2	49,4
1986	185,0	127,6	57,4	136,7	48,3
1987	191,4	131,0	60,4	141,1	50,3
1988	189,6	125,5	64,1	139,2	50,5
1989	150,1	95,2	54,9	106,4	43,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Roczników Statystycznych GUS.

Wiele o ówczesnych możliwościach zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mówią statystyki budownictwa mieszkaniowego (por. tabela 4). Nie tylko skala budownictwa jest znacząca, ale także struktura podmiotów aktywnych w tym zakresie. W miastach budowały przede wszystkim tzw. przedsiębiorstwa gospodarki uspołecznionej, natomiast na terenach wiejskich dominowało budownictwo indywidualne, prywatne. Pomimo zniszczeń wojennych, dopiero w drugiej połowie lat 50. rozmiar budownictwa znacząco się zwiększył. W latach 70. technologia wielkopłytowa i aktywność spółdzielni mieszkaniowych spowodowały rekordową liczbę oddawanych do użytku jednostek mieszkaniowych. Jednak dynamiczny wzrost podaży nie nadążał za rosnącymi potrzebami gospodarstw domowych z powodu boomu powojennego. W 1950 r. deficyt mieszkaniowy oceniano na 1,28 mln jednostek mieszkaniowych, w 1988 r. na 1,25 mln. Pod wpływem protestów i strajków rządzący obiecywali zwiększenie liczby oddawanych do użytku mieszkań, tak aby zaspokoić potrzeby każdej rodziny (Frąckowiak 1993); w 1988 r. w miastach 22,5 miliona ludzi mieszkało w 7 milionach mieszkań.

W okresie socjalistycznym budownictwo mieszkaniowe nie było priorytetem rządzących, stanowiło raczej konkurencję dla ważniejszych politycznie zadań w warunkach ograniczonych zasobów finansowych, nie zauważano jego progospodarczej roli i efektu mnożnikowego (Kucharska-Stasiak, Załęczna, Żelazowski 2019).

1.3. Transformacja a zmiany w kontekście zaspokajania potrzeb mieszkaniowych

Postulaty zwiększenia dostępności mieszkań były podnoszone od samego początku transformacji ustrojowej, ale ich ukonkretnienie formalne nastąpiło w 1995 r. w postaci Rezolucji Sejmu RP z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie założeń polityki mieszkaniowej państwa⁶. Akt ten podkreślał niewystarczającą liczbę jednostek mieszkaniowych, a także niską jakość części zasobu, określał jako cele polityki mieszkaniowej państwa m.in. eliminację deficytu mieszkaniowego i pomoc w uzyskaniu prawa do pierwszego mieszkania.

Ramy instytucjonalne mieszkalnictwa stworzyły akty prawne lat 90.; zmiany konstytucji otworzyły drogę kolejnym regulacjom, na ich mocy m.in. gminy stały się gospodarzami zasobów mieszkaniowych i podmiotami tworzącymi i realizującymi politykę mieszkaniową w ramach zadań własnych. Te kwestie regulowała ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych⁷. Za-

6 Rezolucja Sejmu RP z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie założeń polityki mieszkaniowej państwa M.P. 1995 Nr 35, poz. 413.

7 Ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. 1998 Nr 120, poz. 787.

stąpiła ją ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów⁸. Powstawanie wspólnot mieszkaniowych i zasady zarządzania nimi precyzowała ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali⁹. Kolejną ustawą, która miała wesprzeć zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli był akt prawny z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁰. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta 2 kwietnia 1997 r. także odniosła się do kwestii mieszkaniowej, w art. 75 ust. 1 stanowi ona, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Uznaje się, że w Polsce przyjęto model polityki mieszkaniowej o charakterze selektywnym, w ujęciu szerokim (Lis 2018). Pomoc w różnych formach miała być skierowana do wybranych grup gospodarstw domowych. Selekcja była oparta zarówno na kryteriach dochodowych, jak i wynikała z określonych cech grup uprzywilejowanych, np. wieku, co odróżniało ten model od ujęcia wąskiego opartego tylko na limicie dochodów (Przemeński 2021).

Podstawowe cele polityki mieszkaniowej były wielokrotnie wymieniane w dokumentach rządowych i parlamentarnych w kolejnych latach, ponieważ nie udawało się ich zrealizować. Wyraźnie widoczny był prymat zasad rynkowych i wykorzystywanie narzędzi wspierania własności (Cesarski 2011, 2015; Markowski i in. 2018). W latach 1992–2003 obowiązywał zespół ulg podatkowych dla osób budujących budynki mieszkalny lub nabywających mieszkanie, dom lub działkę pod zabudowę, przez krótki okres obowiązywała ulga z tytułu budowy na wynajem, w kolejnych latach funkcjonowała ulga odsetkowa dotycząca odliczeń odsetek od zaciągniętego kredytu mieszkaniowego. Z tych przywilejów mogły korzystać gospodarstwa domowe, które miały środki wystarczające na budowę lub zakup jednostki mieszkaniowej. Ze względu na znaczący wzrost obciążeń budżetowych wynikający z rosnącej popularności ulg, zostały one wycofane (Groeger 2016). Wsparciem osób mniej zamożnych w uzyskaniu prawa do mieszkania miały się zająć Towarzystwa Budownictwa Społecznego, ale ich działalność była ograniczona niską dostępnością subsydiowanego finansowania, a dowodem tego była niewielka liczba oddanych do użytku mieszkań.

Kolejne programy wsparcia koncentrowały się na uzyskiwaniu własności, w szczególności przez młodych ludzi. Rodzina na Swoim była aktywna w latach 2006–2012,

8 Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, t.j. Dz.U. 2023, poz. 725.

9 Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1028.

10 Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1995 Nr 133, poz. 654. Obecny tytuł ustawy: o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

Mieszkanie dla Młodych w latach 2014–2018. W ocenie NIK żaden z tych programów nie wpłynął znacząco na zmniejszenie deficytu mieszkaniowego i wzrost dostępności jednostek mieszkaniowych mało- i średniozamożnych gospodarstw domowych (NIK 2020).

1.4. Polityka mieszkaniowa państwa od 2016 r. – Nowy Program Mieszkaniowy

Narodowy Program Mieszkaniowy wprowadzony przez nowy rząd w 2016 r. miał na celu zwiększenie możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, teoretycznie poszerzał zakres podmiotów, które miały być wspierane. Zbiór narzędzi, które miały umożliwić kompleksowe rozwiązanie istniejących problemów, miał bardzo szeroki obszar oddziaływania, dotyczył zarówno stymulowania prywatnego rynku najmu, wsparcia budownictwa społecznego, jak i oszczędzania na mieszkaniu. Sama liczba rozwiązań robiła wrażenie, ponadto deklarowano odejście od wspierania własności na rzecz pomocy gospodarstwom domowym, których nie było stać na zakup nieruchomości. W 2021 r. po dokonaniu oceny programów, wprowadzono nowe rozwiązania i nastąpił powrót na ustaloną ścieżkę wspierania głównie własności. Koncentrowano się na deregulacji budownictwa mieszkaniowego jednorodzinne, wprowadzeniu nowych zasad najmu, także w odniesieniu do zasobu gmin, wspieraniu budownictwa społecznego. Wielką popularność zyskał tzw. kredyt 2%, wprowadzony ustawą z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym i bezpiecznym kredycie 2%¹¹, jednak ze względu na ograniczone możliwości budżetowe zakończył się w styczniu 2024 r. Analiza danych zawartych w tabeli 5 pozwala na wniosek, że deweloperzy byli najaktywniejszą częścią strony podaźowej, natomiast podmioty publiczne i non profit w zasadzie wygasły swoje działania w zakresie budownictwa mieszkaniowego.

Tabela 5. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 1990–2024 (tys.)

Rok	Ogółem	Podmioty indywidualne	Spółdzielnie mieszkaniowe	Deweloperzy	Gminy	Zakłady pracy	TBS
1990	134,2	47,4	68,3	0	2,9	15,4	0
1991	136,7	39,9	83,5	0	2,5	10,7	0
1992	132,9	36,8	84,2	0	3,6	9,1	0
1993	94,4	33,4	50,0	0,4	4,5	5,9	0

11 Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym i bezpiecznym kredycie 2%, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1724.

Rok	Ogółem	Podmioty indywidualne	Spółdzielnie mieszkaniowe	Deweloperzy	Gminy	Zakłady pracy	TBS
1994	76,0	35,5	31,7	1,4	3,5	3,8	0
1995	67,0	31,6	26,8	2,7	3,2	2,5	0
1996	62,1	30,1	24,6	2,6	2,9	1,6	0,05
1997	73,7	35,0	28,1	5,0	3,7	1,3	0,2
1998	80,5	37,3	28,0	8,9	3,4	1,4	1,4
1999	81,9	33,3	27,4	14,1	2,6	0,9	3,3
2000	87,7	35,5	24,3	20,7	1,9	1,2	4,0
2001	105,9	40,6	25,8	29,4	2,3	1,0	6,7
2002	97,5	52,4	15,4	21,9	2,5	0,6	4,6
2003	162,6	118,0	11,9	23,8	1,9	0,9	5,8
2004	108,1	64,8	9,4	24,2	1,7	0,6	7,1
2005	114,0	63,2	8,2	33,0	3,5	0,5	5,4
2006	115,3	53,5	9,0	42,0	4,5	0,2	6,0
2007	133,6	66,2	8,2	51,1	2,4	0,4	5,2
2008	165,1	75,5	8,6	74,5	2,7	0,5	3,2
2009	160,0	64,7	7,2	79,6	4,2	0,6	3,6
2010	135,8	64,6	5,0	59,3	3,4	0,2	3,1
2011	130,9	65,4	3,7	56,9	2,5	0,3	1,9
2012	152,9	70,3	4,1	74,4	2,3	0,5	1,1
2013	145,1	71,9	3,4	65,7	2,2	0,4	1,3
2014	143,1	66,2	3,4	68,9	2,1	0,5	1,7
2015	147,7	67,7	2,1	74,4	1,6	0,4	1,2
2016	163,3	65,7	2,7	91,5	1,7	0,3	1,3
2017	178,3	67,6	2,3	105,0	1,7	0,1	1,4
2018	185,0	66,2	3,0	112,3	1,8	0,1	1,5
2019	207,4	69,2	2,1	131,4	1,8	0,3	2,4
2020	220,8	74,0	1,5	142,7	1,0	0,02	1,6
2021	234,7	88,1	2,0	141,9	1,2	0,1	1,2

Rok	Ogółem	Podmioty indywidualne	Spółdzielnie mieszkaniowe	Deweloperzy	Gminy	Zakłady pracy	TBS
2022	238,5	90,7	1,5	143,9	0,6	0,03	1,6
2023	221,2	79,3	1,0	137,6	1,2	0,05	2,0
2024	200,1	69,6	1,3	124,6	1,9	0,07	2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Między 1990 a 2024 r. wybudowano ok. 4,9 mln jednostek mieszkaniowych, nie oznacza to jednak, że potrzeby mieszkaniowe zostały zaspokojone (Przymenski 2019; Załęczna 2019; Nowak, Rataj 2020; Kluza, Kluza 2020). Dla wielu zamożnych gospodarstw domowych zakup mieszkania stał się sposobem na lokowanie kapitału, dla dużej grupy osób w dalszym ciągu mieszkania o odpowiednim standardzie były niedostępne z powodów finansowych, wg danych Eurostatu w 2024 r. 63% najemców rynkowych w Polsce mieszkało w warunkach przeludnienia (EU-SILC). Ceny i stawki czynszu dynamicznie wzrosły między 2006 a 2024 r., w szczególności w największych miastach¹². Gniazdownictwo, czyli zamieszkiwanie młodych dorosłych (25–34 lata) z rodzicami w końcu 2022 r. dotyczyło 1,7 mln ludzi, w większości mężczyzn (GUS 2024; Sarnowska i in. 2025).

Kolejnym problemem była swoista luka, w którą wpadają gospodarstwa domowe uzyskujące dochody powyżej limitów uprawniających do uzyskania pomocy mieszkaniowej od gminy, ale nieposiadające wystarczających środków na nabycie własności – nie mają zdolności kredytowej, a najem na zasadach rynkowych obciąża budżet domowy w stopniu wpływającym na nadmierne limitowanie innych niezbędnych wydatków (Rataj 2017; Czerniak i in. 2024). Tę lukę powinno wypełnić mieszkalnictwo społeczne, jednak pomimo wieloletniego doświadczenia z systemem TBS, nie stało się ono znaczące w polskich realiach (Rataj 2018). Towarzystwa Budownictwa Społecznego wobec niewielkiego wsparcia finansowego ze strony budżetu, zdane były na zasady rynkowe i ich aktywność po początkowym, subsydiowanym okresie nie była znacząca. Warunki oferowane najemcom także nie były dostosowane do sytuacji na rynku – partycypacja w wysokości 30% kosztów budowy była barierą dla wielu gospodarstw domowych, natomiast te, które miały dostęp do takich środków preferowały kredyty hipoteczne i nabycie własności. Na początku 2021 r. zmieniono formułę TBS na SIM – Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (zmianą w ustawie o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa), które jako podmioty non profit zakładane przez gminy mają budować mieszkania społeczne, zadania i zasady działania

12 NBP, Cykliczne materiały analityczne – Rynek nieruchomości.

są bardzo podobne do wcześniej funkcjonujących TBS. Także w 2021 r. wprowadzono do polskiego systemu prawnego Społeczne Agencje Najmu (również na podstawie zmiany w ustawie o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa), to podmioty współpracujące z gminami na podstawie umowy, ich funkcją jest pośredniczenie między właścicielami mieszkań na wynajem i osobami, którym dochody lub sytuacja życiowa utrudniają najem mieszkania w warunkach rynkowych. Według danych rządowych w 2024 r. było 14 takich agencji w Polsce. Ponadto ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych¹³ określiła warunki tworzenia małych spółdzielni mieszkaniowych, które mają współpracować z gminami.

13 Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych, t.j. Dz.U. 2025, poz. 9.

Rozdział 2.

Gminy jako podmioty odpowiedzialne za rozwiązywanie problemów mieszkaniowych

2.1. Obowiązki mieszkaniowe samorządu lokalnego

Gmina stanowi punkt wyjścia i wzór dla wszystkich rozwiązań samorządowych w Polsce, konsekwentnie utrzymywana jest jej rola w wypełnianiu zadań z zakresu mieszkalnictwa, przy czym jest ona wiodąca na poziomie lokalnym (Cendrowicz 2024).

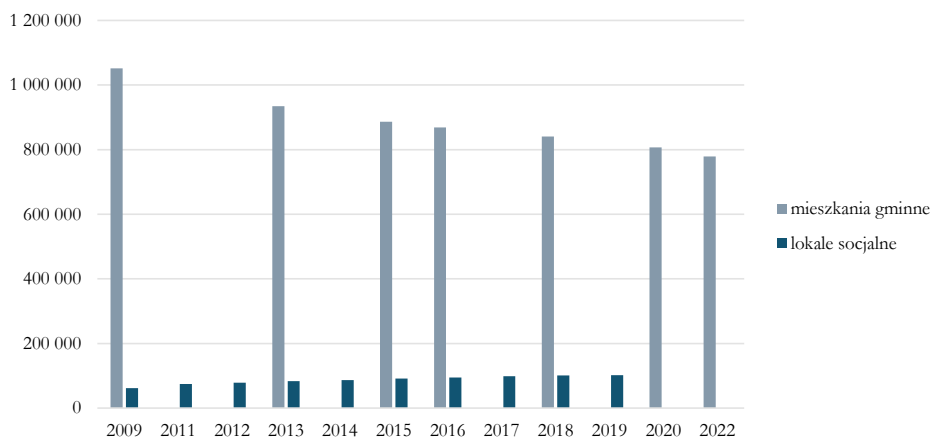
Podstawowym celem polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej zgodnie z wymogami wskazanymi w najważniejszych dokumentach ustrojowych danego państwa oraz określonymi lokalnie priorytetami i możliwościami. W dużej mierze kształt polityki mieszkaniowej gminy, posiadanie odpowiedniego zasobu (albo możliwość dysponowania nim), zależy od potencjału ekonomicznego danej jednostki samorządu terytorialnego. Na kształt i jakość polityki mieszkaniowej wpływają nie tylko normy prawne, ale i zmieniająca się polityka społeczna państwa, której przedmiotem są ważne kwestie społeczne (Golinowska 2022, s. 14). Aktem prawnym, który szczegółowo reguluje zadania mieszkaniowe gminy, relacje między właścicielami i najemcami, różne typy najmu lokali mieszkaniowych jest ustawa o ochronie praw lokatorów z dnia 21 czerwca 2001 r. Określa ona m.in. zasady sporządzania i zawartość podstawowych dokumentów określających zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym w gminie. Ze względu na zasady pomocniczości i decentralizacji gminy otrzymały ustawowe upoważnienie do podejmowania uchwał umożliwiających im tworzenie lokalnej polityki mieszkaniowej.

Do celów gminnej polityki mieszkaniowej należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej zgodnie z ich własnymi preferencjami, dążeniami i możliwościami finansowymi. Warto zauważyć,

że gmina może to zadanie wykonywać samodzielnie, tworząc i utrzymując gminny zasób mieszkaniowy, lub w inny sposób, na przykład za pośrednictwem Społecznych Agencji Najmu.

Statystyka GUS dotycząca mieszkań z zasobu komunalnego jest fragmentaryczna, z zestawienia długookresowego wyłania się obraz masowej prywatyzacji w latach 90. i kolejnym dziesięcioleciu. W 1995 r. gminy były właścicielami 1,7 mln mieszkań, w 2009 r. było to ok. 1 mln, a ostatnie dane z 2022 r. wskazują, że w zasobie komunalnym pozostało 778 tys. mieszkań (por. wykres 1).

Wykres 1. Liczba mieszkań gminy i lokali socjalnych (z najmem socjalnym), 2009–2022



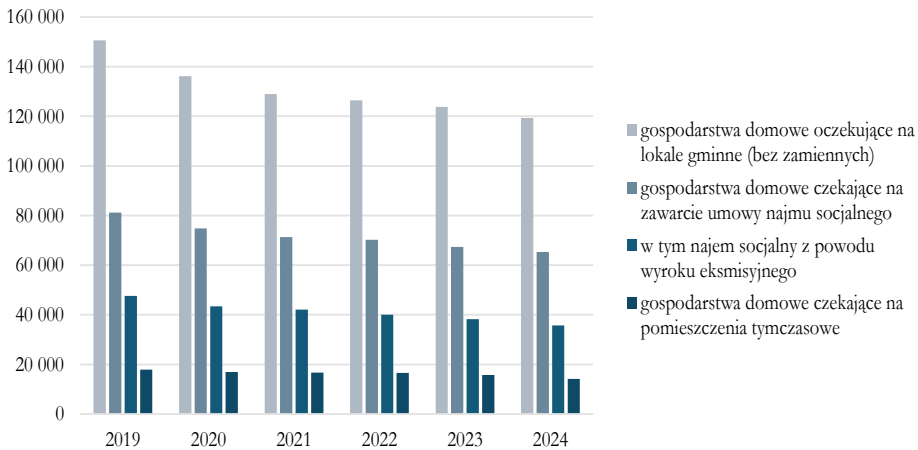
Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

W Polsce do 2019 r. gminy były zobowiązane do wyznaczania lokali socjalnych w ramach swoich zasobów. Często były to konkretne lokalizacje, „trudne” ulice lub obszary o złej reputacji, a mieszkania miały bardzo niski standard (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014). Stwarzało to rodzaj getta dla osób wykluczonych i wzbudzało obawy wśród sąsiadów mieszkających w pobliżu. Od 2019 r. zasady uległy zmianie; władze lokalne nie przyznają obecnie mieszkań socjalnych, lecz zawierają umowy najmu socjalnego na lokal będący własnością gminy lub nabyty na ten cel z zasobu prywatnego (Przymeński 2016, 2021). Sąsiedzi nadal są silnie zaniepokojeni i niechętni do mieszkania w pobliżu lokali wykorzystywanych na najem socjalny; obawiają się dewastacji mienia i przestępczości. Władze lokalne często lokalizują nowe budynki przeznaczone na najem socjalny poza centrum miasta, czasami na obrzeżach. Prywatni właściciele niechętnie wynajmują lokale gminie na najem socjalny. Doświadczenia pilotażowego projektu Agencji Najmu Społecznego prowadzonego przez Habitat

Poland w Warszawie są jednak pozytywne (Milewska-Wilk 2022). Obawy związane z „trudnymi” najemcami okazały się bezpodstawne.

Oficjalnie liczba gospodarstw domowych w najtrudniejszej sytuacji, oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową od gminy w 2019 r., wyniosła 150,6 tys., a kolejne 17,9 tys. czekało na pomieszczenia tymczasowe; w 2024 r. było to odpowiednio 119,3 tys. i 14,2 tys. (por. wykres 2). W grupie oczekujących na najmy socjalne (65,2 tys.) 35,7 tys. gospodarstw domowych miało nakazy eksmisji zobowiązujące gminy do przydzielenia lokalu.

Wykres 2. Gospodarstwa domowe czekające na pomoc mieszkaniową gminy, 2019–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Ze względu na brak możliwości weryfikacji najemców zajmujących mieszkania komunalne na podstawie umów sprzed 2019 r. i pasywność (w skali całego kraju) w tworzeniu nowego zasobu komunalnego wraz z ciągle trwającą prywatyzacją, kolejka oczekujących nie zmniejszyła się w istotny sposób.

Polityka krajowa dotycząca mieszkalnictwa przewiduje wiele instrumentów wsparcia bezpośrednio dla gospodarstw domowych (Łapszyński 2024). W szczególności należy poświęcić uwagę możliwościom wspierania gmin w wykonywaniu przez nie obowiązków tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Od 2006 r. obowiązuje ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych¹⁴. Na jej podstawie gminy mogą starać o bezzwrotną

¹⁴ Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 304. Wcześniej nosiła tytuł: o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

pomoc finansową na budowę, remonty i przekształcenia powierzchni, a także zakupy jednostek mieszkaniowych. W 2019 r. wprowadzono Program Mieszkanie na Start¹⁵. Główną ideą jest wsparcie najemców poprzez dofinansowywanie wydatków czynszowych, a jednocześnie stymulowanie budownictwa na najem. Inwestorami są podmioty prywatne, w założeniu zarówno for profit, jak i non profit, które budują lub rewitalizują budynki mieszkalne, mieszkania są wynajmowane lokatorom wskazywanym przez gminy. Między inwestorem a gminą powinna być zawarta umowa precyzująca warunki udostępniania mieszkań. Do końca 2024 r. jedynie 52 gminy podpisały umowy. W kwietniu 2021 r. został otwarty nowy program mieszkaniowy, jego podstawą jest ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości¹⁶. Na podstawie tego aktu inwestor może nabyć grunt od gminy, płacąc mieszkaniami o ustalonej wcześniej cenie, do końca 2024 r. były 4 próby takich działań, przy czym 2 zostały zrealizowane.

Zasadniczo realizacja celów polityki mieszkaniowej wymaga zastosowania szczególnych instrumentów wsparcia przeznaczonych przede wszystkim dla osób o niskim statusie ekonomicznym oraz dla określonych grup społecznych, takich jak np.: osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotne, samotni seniorzy, rodziny wielodzietne, rodzice samotnie wychowujący dzieci, emigranci i uchodźcy, mniejszości etniczne, osoby zagrożone eksmisją, młode małżeństwa, studenci. Ze względu na wieloletni charakter pomocy mieszkaniowej, jej koszt, wrażliwość społeczną w kwestii dystrybucji środków pomocy, niezbędne są założenia wieloletnie i konsekwencja w ich realizacji.

2.2. Dostępne instrumenty

Samorząd gminny kształtuje lokalną politykę mieszkaniową poprzez swoje działania bezpośrednie i pośrednie (wpływając na postawy innych podmiotów funkcjonujących na rynku mieszkaniowym) (Nowak 2024). Można podzielić tę bardzo szeroką aktywność na trzy sfery: tworzenia zasobu, jego dystrybucji i eksploatacji (Markowski, Sikora-Fernandez 2019, s. 38), jakkolwiek wiele instrumentów wykorzystywanych przez gminę oddziałuje na więcej niż jedną sferę. Samorząd gminny powinien wpleść działania w sferze mieszkaniowej w długoterminową strategię rozwoju, określić priorytety swoich działań w stosunku do społeczności lokalnej.

15 Ustawa z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1351.

16 Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1525.

Do najważniejszych dokumentów dla lokalnej polityki mieszkaniowej należą m.in.:

- wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy (WPGZMG);
- strategię rozwoju mieszkalnictwa (Polak 2010).

WPGZMG jest dokumentem wyrażającym cele lokalnej polityki mieszkaniowej. Według E. Stefańskiej to rodzaj założeń polityki mieszkaniowej, zawiera prognozę potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a także postulowane metody zaspokojenia tych potrzeb w części, w której nie mogą być zrealizowane samodzielnie przez zainteresowane gospodarstwa domowe (Stefańska 2009).

Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gmin ma długoterminowy (strategiczny) charakter. Powinien być uchwalony na co najmniej 5 lat. Fakt, że powinien zostać opracowany na ten okres jest charakterystyczny dla procesu planowania strategicznego w administracji publicznej. Musi być też spójny z wieloletnim planem inwestycyjnym i budżetem miasta. Program jest podstawą do realizacji zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej. Gminy napotykają często ograniczenia we wdrażaniu postanowień zawartych w tych programach, które wynikają na przykład ze stanu ich zasobów mieszkaniowych lub własnych możliwości finansowych (Kotarba 2016, s. 22). Należy również wskazać, że uchwalenie wieloletniego programu mieszkaniowego jest obligatoryjne tylko wtedy, gdy gmina posiada zasób mieszkaniowy. Wobec powyższego gospodarowanie zasobem mieszkaniowym jest wewnętrzną sprawą każdej z gmin, realizowaną przede wszystkim z wykorzystaniem dochodów własnych, choć również z możliwością otrzymania dotacji celowych z budżetu państwa (Wlazlak 2014, s. 58).

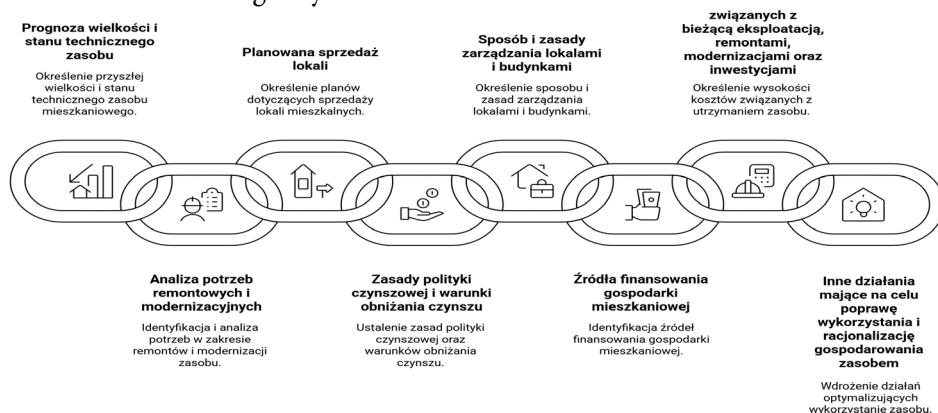
Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, stanowią *projekcję polityki gminnej, którą realizują prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie* (Dziczek 2023). Natomiast pod względem treści są to dokumenty strategiczne, ponieważ *określają zasady i cele polityki mieszkaniowej gminy*¹⁷. Dostosowując ich treść do warunków lokalnych, rada gminy nie może pomijać kwestii istotnych z punktu widzenia ustawodawcy dla prawidłowego prowadzenia gospodarki mieszkaniowej przez gminę¹⁸. Program ten ma zawierać przynajmniej te składniki, które zostały wy-

17 Zob. np. uchwałę XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2020–2025”, <https://baw.um.wroc.pl/UrządMiastaWrocławia/document/40280/Uchwa%C5%82a-XV-420-19> [dostęp: 3.09.2025]; uchwałę LVIII/760/22 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Kąty Wrocławskie na lata 2023–2027, <https://bip.katywroclawskie.pl/arttykul/uchwala-nr-lviii-760-22-w-sprawie-przyjecia-wieloletniego-programu-gospodarowania-mieszkaniowym> [dostęp: 3.09.2025].

18 Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 czerwca 2021 r., II SA/Op 314/20, LEX 3210449.

mienione w ustawie o ochronie praw lokatorów. Dotyczy nie tylko lokali stanowiących własność gminy, lecz wszystkich składników mieszkaniowego zasobu gminy, a więc także lokali stanowiących własność osób prawnych i spółek utworzonych z udziałem gminy, a także lokali znajdujących się w samoistnym posiadaniu gminy i osób prawnych oraz spółek utworzonych z udziałem gminy.

Rysunek 1. Składniki wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy



Źródło: opracowanie własne.

WPGMZG musi zawierać kompleksowe dane dotyczące prognozowanej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Gmina może wprowadzać dodatkowe elementy do treści programu w zależności od lokalnych potrzeb i uwarunkowań (Muczyński 2016). Pominięcie jednak przez radę gminy w uchwale obligatoryjnego elementu wskazanego w upoważnieniu ustawowym będzie stanowiło istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji będzie uzasadniało stwierdzenie nieważności całej uchwały¹⁹. Program powinien być zgodny ze strategią rozwoju mieszkalnictwa na danym obszarze, umożliwi to bardziej efektywne finansowanie działań związanych z lokalną polityką mieszkaniową.

W Polsce samorządy bezpośrednio zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych w ramach umów najmu socjalnego i komunalnego. Muszą również zapewnić zakwaterowanie osobom eksmitowanym bez prawa do najmu socjalnego (komornicy nie mogą eksmitować osób „na bruk”). Najem lokali socjalnych jest przeznaczony dla gospodarstw domowych w najtrudniejszej sytuacji życiowej, nieposiadających środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkaniowych.

19 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., III SA/Łd 1071/19, LEX 2865399; wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2022 r., II SA/Wa 4050/21, LEX 3509208.

Zgodnie z przepisami umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się dla lokali, które ze względu na wyposażenie i stan techniczny są przystosowane do zamieszkania. Powierzchnia pomieszczeń przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w przypadku gospodarstwa jednoosobowego 10 m², przy czym lokale takie mogą mieć niższy standard.

Tworzenie zasobu mieszkań komunalnych jest szczególnie trudną częścią aktywności mieszkaniowej gminy, przede wszystkim ze względu na swoją kapitałochłonność. Obecnie gmina zainteresowana budową mieszkań może utworzyć z Krajowym Zasobem Nieruchomości nowy podmiot w postaci Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej lub przyłączyć się do istniejącego. Budowa realizowana jest na działce lub gruncie oferowanym przez KZN. Sposób finansowania łączy kilka źródeł, w tym dofinansowanie z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa do 10% wartości inwestycji oraz dotację z Funduszu Dopłat BGK w wysokości do 35% wartości inwestycji, wkład własny uczestników (do 30% wartości inwestycji), preferencyjny 30-letni kredyt z BGK w wysokości do 80% wartości inwestycji. Należy pamiętać, że SIM to nowe podmioty nieposiadające historii kredytowej doświadczenia, a ich działalność dopiero się rozwija, do końca 2024 r. powstało 47 SIM. Założycielami były przede wszystkim stowarzyszenia małych i średnich gmin, które potrzebowały pomocy w realizacji swoich zadań mieszkaniowych. Najemcy mają prawo do nabycia własności po upływie co najmniej 15 lat użytkowania lokalu. Z ich punktu widzenia istnieje niepewność co do rzeczywistych kosztów nabycia własności, w szczególności w warunkach wysokiej inflacji i niestabilności gospodarczej. Nie należy również zapominać, że wykup promuje własność i uszczupla liczbę lokali w dyspozycji gminy. Najemcy spełniający kryteria do uzyskania pomocy mogą ubiegać się o dopłaty do czynszu (program Mieszkanie na Start) lub o obniżenie płaconego czynszu (zasady określone w uchwałach rad gmin). Gmina może zwiększać zasób mieszkań, którymi dysponuje, poprzez wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne. W tym wypadku partner prywatny buduje i przez wiele lat zarządza zasobem, z którego korzysta samorząd lokalny. Każdy projekt jest specyficzny, warunki umowy są negocjowane przez partnerów (Załączna i in. 2021). Ta formuła nie jest jednak w Polsce popularna, wg bazy umów PPP na połowę 2025 r. w toku były trzy projekty. Dwa – w Oławie i Małkini Górnej już działały, natomiast w Żorach trwał etap projektowania i budowy.

Potencjalni użytkownicy mieszkań komunalnych i najemcy socjalni zgłaszają swoje niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe w odpowiednich jednostkach organizacyjnych gminy i podlegają weryfikacji. Władze lokalne określają wymagania, jakie muszą spełnić gospodarstwa domowe ubiegające się o lokale komunalne i najem socjalny (ten ostatni może zostać także nakazany wyrokiem sądowym). Najczęściej obowiązują limity dochodów. Mieszkania komunalne charakteryzują się określonym standardem,

najem jest na czas nieokreślony, a także istnieją szczegółowe warunki wykupu. Czynsz jest niższy od czynszu rynkowego i ustalany jest przez władze lokalne, które biorą pod uwagę jakość budynku i mieszkania, a także lokalizację. W przypadku najmu socjalnego, zawierana jest umowa na czas określony, która może być przedłużona. Czynsz najmu nie może przekraczać połowy czynszu za nieruchomości komunalną i lokator nie ma „prawa wykupu”.

Użytkownicy zasobu gminnego ponoszą niższe koszty najmu niż rynkowe. W zasobie komunalnym górną granicę stanowi kwota odpowiadająca 3% wartości odtworzenia lokalu mieszkalnego w skali roku. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów wojewoda obowiązany jest do ustalania oraz ogłaszania w drodze obwieszczenia w Dzienniku Wojewódzkim wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkaniowych dla poszczególnych powiatów województwa. Wskaźnik przeliczeniowy ustalany jest na okres 6 miesięcy na podstawie aktualnych danych urzędu statystycznego, opracowanych według powiatów, własnych analiz wojewody oraz wytycznych określonych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Przy wyliczaniu jego wysokości uwzględnia się m.in. wskaźnik inflacji oraz koszty wykończenia budynków mieszkaniowych. Jego wysokość należy rozumieć jako przeciętny koszt budowy 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkaniowych.

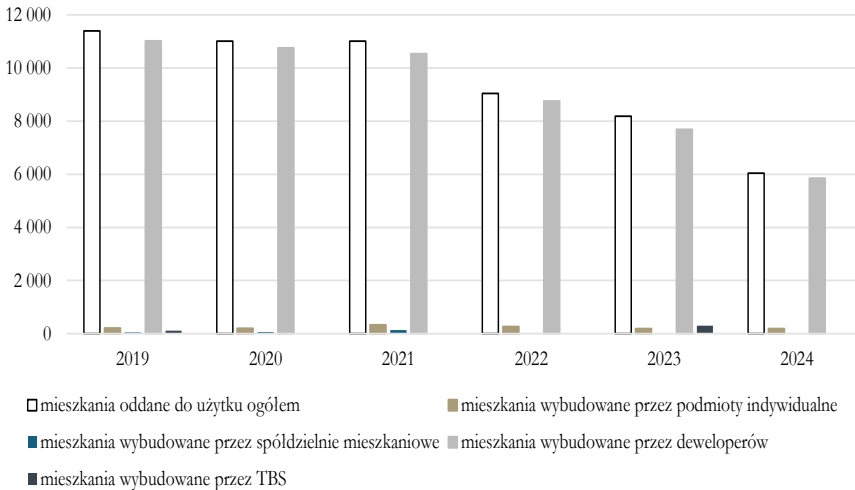
Maksymalna stawka czynszu, obliczana na podstawie 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku nie zawsze jest stosowana, władze gminy często uznają, że byłaby zbyt dużym obciążeniem dla budżetów gospodarstw domowych. Z drugiej jednak strony pokrycie kosztów utrzymania, niezbędnych remontów i modernizacji, tym bardziej że zasób komunalny często jest stary i w złym stanie technicznym, oznacza konieczność wysokich nakładów. Gmina może nie dysponować odpowiednimi zasobami. Ponadto brak udogodnień, a czasem podstawowej infrastruktury w zasobie komunalnym oznacza obowiązkowe zmniejszenie wysokości czynszu, czyli obniża uzyskiwane dochody. Pomimo niższych czynszów w zasobach gmin użytkownicy mają czasem problem z ponoszeniem kosztów mieszkaniowych. Najemcy mogą wnioskować o obniżenie stawki czynszu. Obniżki takie mogą być udzielane, jeśli średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego najemcy nie przekracza poziomu określonego w uchwale rady gminy. Ustawowo wprowadzono obowiązek różnicowania wysokości obniżki w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Ponadto w ramach pomocy w ponoszeniu kosztów użytkowania mieszkania gminy wypłacają dodatki mieszkaniowe (por. wykres 3). Warunki, jakie powinni spełniać beneficjenci, określone są ustawowo²⁰. Podstawową kwestią jest niski dochód uzyskiwany

20 Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. 2023, poz. 1335.

przez dane gospodarstwo domowe oraz zajmowana powierzchnia lokalu mieszkalnego. Do dodatku są uprawnieni nie tylko najemcy lokali, ale także ich właściciele i podmioty spółdzielczych praw własnościowych, o ile spełniają kryteria ustawowe.

Wykres 3. Liczba dodatków mieszkaniowych wypłaconych w poszczególnych zasobach mieszkaniowych, 2019–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Rada gminy może podwyższyć limit dochodów uprawniający do uzyskania dodatku mieszkaniowego. Inną formą pomocy jest dopłata do czynszu w ramach programu Mieszkanie na Start, wskazana już we wcześniejszej części opracowania.

Rozdział 3.

Analiza wybranych miast

3.1. Wrocław

3.1.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych

Przegląd danych statystycznych rozpoczyna się informacjami o wynikach Spisu Powszechnego 1988 r. w aspektach wieku budynków oraz rozmieszczenia w nich ludności. Charakterystyczny dla Wrocławia był wysoki udział mieszkań znajdujących się w budynkach przedwojennych, było to prawie 40% zasobu, a zamieszkiwała w nich znacząca część mieszkańców, także ok. 40%. Oznacza to problemy ze stanem technicznym zasobu i konieczność ponoszenia znacznych wydatków remontowych oraz przeznaczenia części budynków do wyburzenia (tabela 6).

Tabela 6. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Wrocław

	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	193 424	100%	612 776	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	43 927	22,7%	140 090	22,8%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	31 411	16,2%	103 652	16,9%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	45 434	23,5%	125 173	20,4%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	39 382	20,3%	126 904	20,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	33 270	17,2%	114 035	18,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS SP 1988.

Porównanie powyższych danych z wynikami ostatniego Spisu Powszechnego (SP 2021) wskazuje na znaczące zmiany w strukturze wiekowej zasobu mieszkaniowego i przyrost jego wielkości (jakkolwiek dane dotyczą tylko mieszkań zamieszkałych). Liczba ludności wzrosła o ok. 48 tys. Zmienił się udział mieszkańców w budynkach klasyfikowanych jako najstarsze. Mieszkania w budynkach przedwojennych miały niecałe 20% udziału w zasobie, a zamieszkiwało w nich ponad 21% ludności Wrocławia. Natomiast mieszkania wybudowane od 2003 r. stanowiły już prawie 34% zasobu, a przebywało w nich ok. 31% mieszkańców miasta (por. tabela 7).

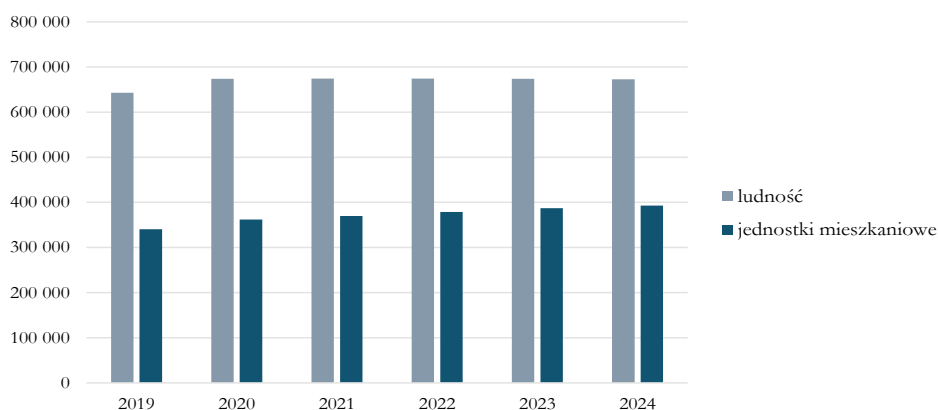
Tabela 7. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Wrocław

	Mieszkania		Ludność	
	liczba	procent	liczba	procent
Ogółem	320 878 (363 375)	100%	660 727	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	32 453	10,1%	73 870	11,2%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	27 802	8,7%	66 018	10,0%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	41 312	12,9%	76 309	11,5%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	31 957	9,7%	66 159	10,0%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	31 024	9,7%	71 545	10,8%
W budynkach wybudowanych w latach 1989–2002	40 006	12,5%	87 558	13,2%
W budynkach wybudowanych w latach 2003–2011	42 319	13,2%	85 408	12,9%
W budynkach wybudowanych w latach 2012–2016	31 739	9,7%	63 054	9,5%
W budynkach wybudowanych w latach 2017–2021 (łącznie z będącymi w budowie)	34 998	10,9%	58 078	8,8%

Dane (...) dotyczą całkowitego zasobu mieszkaniowego.

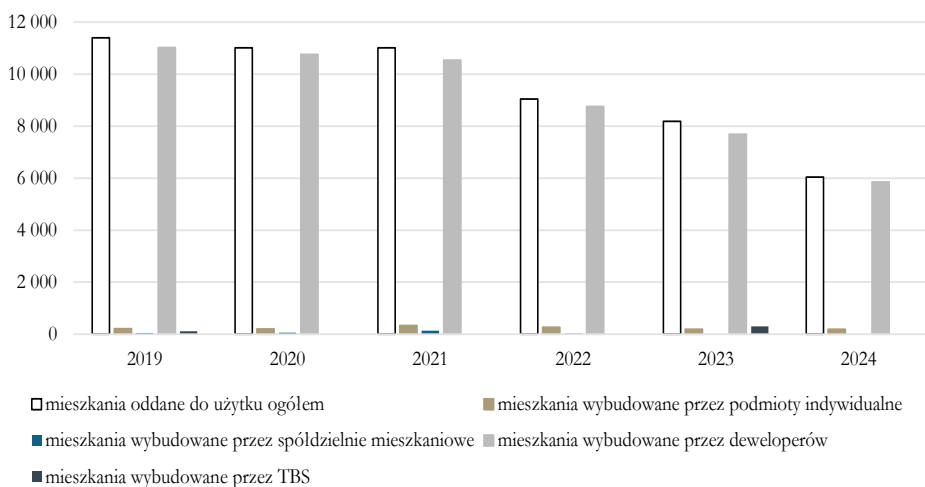
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Spis Powszechny 2021.

Dane obrazują liczbę mieszkańców i wielkość zasobu mieszkaniowego we Wrocławiu w 2024 r., było to odpowiednio 672,8 tys. ludzi i 392,8 tys. mieszkań (por. wykres 4). Należy pamiętać, że nie wszystkie lokale były zamieszkałe przez właścicieli, część mieszkań wykorzystywana była przez najemców, niektóre były pustostanami. Wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców wynosił w 2024 r. 583,8.

Wykres 4. Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Wrocław

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Liczba mieszkańców Wrocławia wzrosła w ostatnich pięciu latach o ok. 30 tys., natomiast zasób powiększył się o ponad 52 tys. Było to wynikiem wysokiej aktywności podmiotów tworzących podaż mieszkaniową, przede wszystkim deweloperów (por. wykres 5).

Wykres 5. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Wrocław

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Aby zobrazować wagę poszczególnych grup podmiotów tworzących zasób mieszkaniowy, należy dodać jednostki mieszkalne wybudowane w ostatnich latach (tabela 8). Zdecydowanie rynkowe działania deweloperów odpowiadają za wielkość nowej

oferty mieszkaniowej, gmina w analizowanym okresie nie wybudowała żadnego lokalu, TBS oddał do użytku 418 mieszkań.

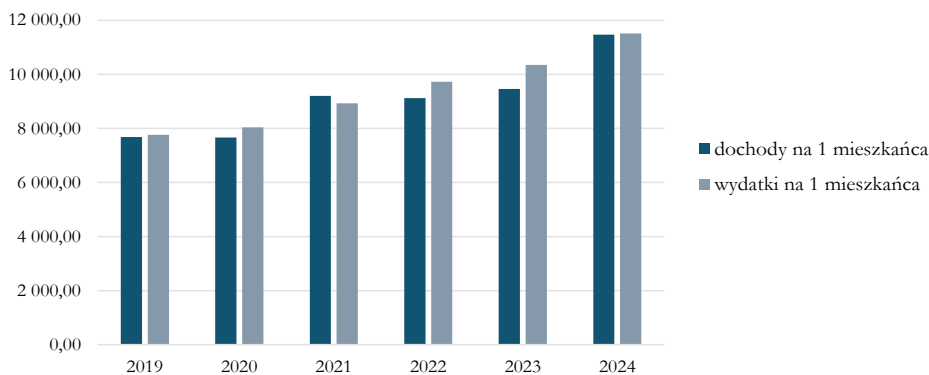
Tabela 8. Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Wrocław

Podmiot	Liczba oddanych do użytku mieszkań
Podmioty indywidualne	1 388
Spółdzielnie mieszkaniowe	263
Deweloperzy	54 615
Gmina	0
TBS	418
Inne	0
Razem	56 684

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca systematycznie wzrastały i w 2024 r. osiągnęły odpowiednio 11 473 PLN i 11 518 PLN, były więc prawie równe, jakkolwiek we wcześniejszych latach strona wydatkowa najczęściej była wyższa (por. wykres 6). Od 2019 r. dochody i wydatki znacząco wzrosły, odpowiednio o 3792 PLN i 3755 PLN.

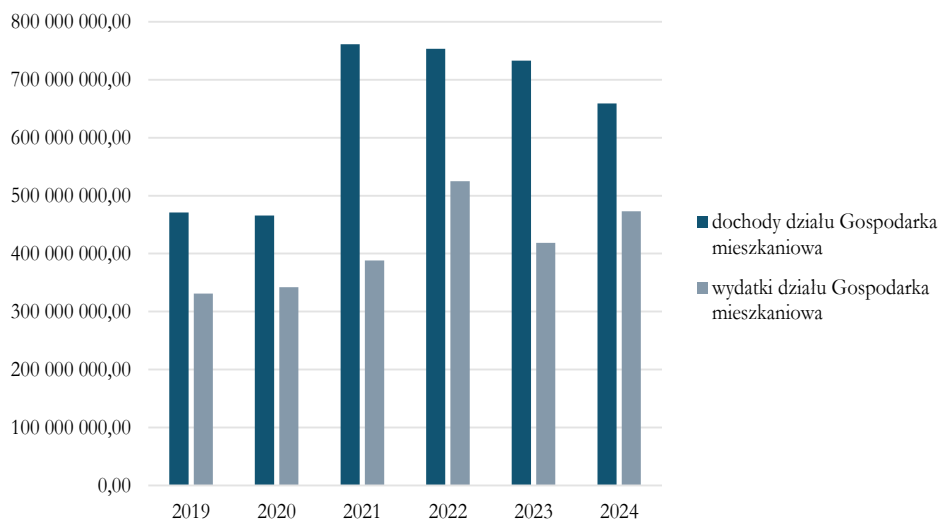
Wykres 6. Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Wrocław



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

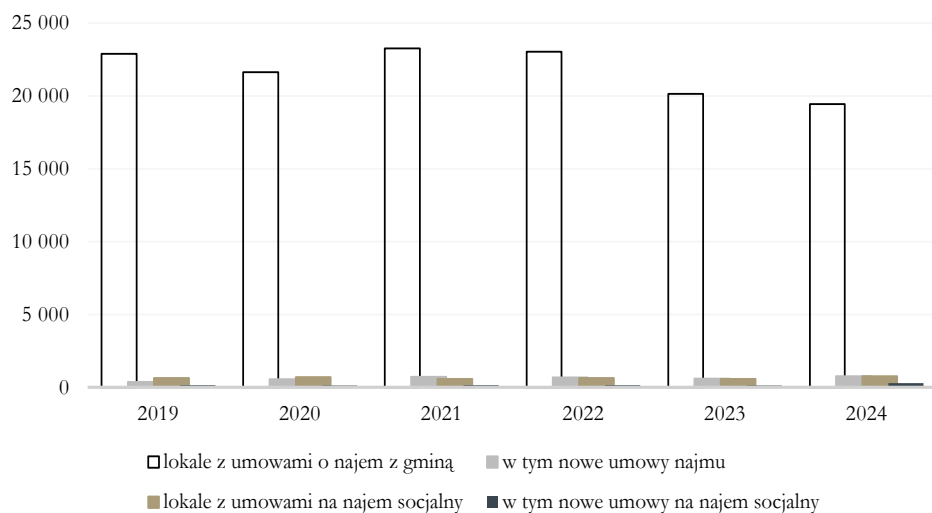
Wydatki i dochody działu klasyfikacji budżetowej Gospodarka mieszkaniowa nie były zrównoważone i w ostatnich latach wyraźną przewagę miały dochody uzyskiwane z tego tytułu (por. wykres 7).

Wykres 7. Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Wrocław



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 8. Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Wrocław

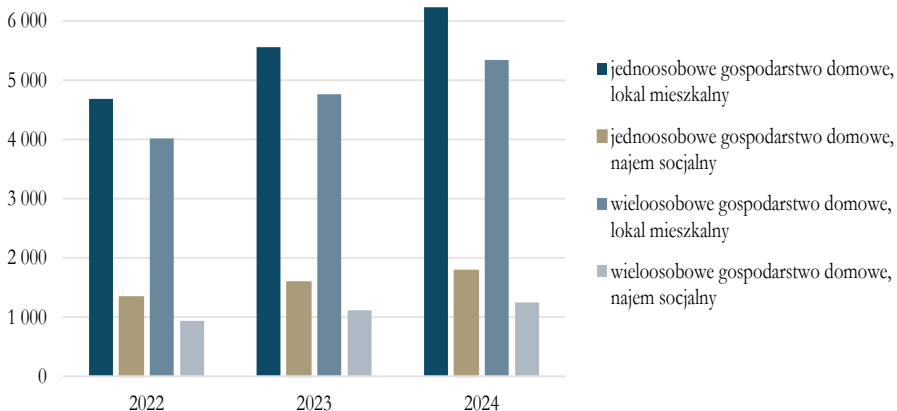


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Według ostatnich udostępnionych przez GUS danych (2022 r.) miasto Wrocław było właścicielem ponad 32 tys. lokali mieszkaniowych. Na tym tle ciekawie prezentują się informacje obrazujące liczbę podpisanych umów najmu z gminą. W okresie 2019–2024 spadła ona do niecałych 19,5 tys. (por. wykres 8), podczas gdy kolejka oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową wzrosła do ponad 5 tys. gospodarstw domowych. Dane obrazują, że nowe umowy zawierane były rzadko, co wynikało paradoksalnie z braku wolnego zasobu do dyspozycji. Pojawia się pytanie o powody tak dużej liczby pustostanów lub przypadków bezumownego korzystania z lokali w zasobie mieszkaniowym miasta. Wydaje się, że zły stan techniczny i brak podstawowej infrastruktury wykluczały część zasobu z realizacji funkcji mieszkaniowej.

Dostępne dane statystyczne GUS za lata 2022–2024 pozwalają na określenie limitu średnich dochodów na członka gospodarstwa domowego, który warunkowały uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej od gminy. Limit ten wynikał z uchwał rady miasta i był wyrazem lokalnie prowadzonej polityki mieszkaniowej. Według danych GUS pozyskanych bezpośrednio od merytorycznych jednostek samorządu we Wrocławiu jednoosobowe gospodarstwo domowe miało prawo „stać w kolejce” po pomoc i jej oczekiwać, jeśli średnie dochody nie przekraczały kwoty 6233 PLN w 2024 r., co było znaczącym wzrostem w stosunku do 2022 r., wtedy było to jedynie 4685 PLN (por. wykres 9). Podobnie w przypadku wieloosobowych gospodarstw domowych kwota przypadająca na jedną osobę wzrosła z 4015 PLN do 5343 PLN. Między 2019 r. i 2024 r. ceny transakcyjne mieszkań na rynku pierwotnym we Wrocławiu wzrosły z 7032 do 14 142 PLN/m², a na rynku wtórnym z 6267 do 12 950 PLN/m², natomiast czynsz rynkowy z 45,1 do 65,6 PLN/m² (NBP 2025).

Wykres 9. Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Wrocław



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Najem socjalny był związany ze znacznie niższym limitem średnich dochodów, tu wyraźnie widoczna była funkcja pomocy społecznej, w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego była to kwota 1781 PLN w 2024 r., a wieloosobowego 1247 PLN na osobę.

Ze względu na zauważone rozbieżności między danymi upubliczniejszymi w BDL i bezpośrednio wynikającymi z uchwały źródłowej przedstawiono jej treść w tabeli 9. Z treści aktu prawnego wynikają znacznie mniejsze wartości liczbowe odnoszące się do możliwości zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego.

Tabela 9. Treść uchwały RM Wrocławia odnosząca się do limitu dochodu najemcy

Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
Uchwała XXII/601/20 Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wrocław	średni miesięczny dochód z okresu trzech miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji przypadający na członka gospodarstwa domowego, nieprzekraczający: a) 150% najniższej emerytury w gospodarstwach jednoosobowych, b) 100% najniższej emerytury w gospodarstwach wieloosobowych	średni miesięczny dochód z okresu trzech miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji przypadający na członka gospodarstwa domowego nieprzekraczający: a) 100% najniższej emerytury w gospodarstwach jednoosobowych, b) 70% najniższej emerytury w gospodarstwach wieloosobowych

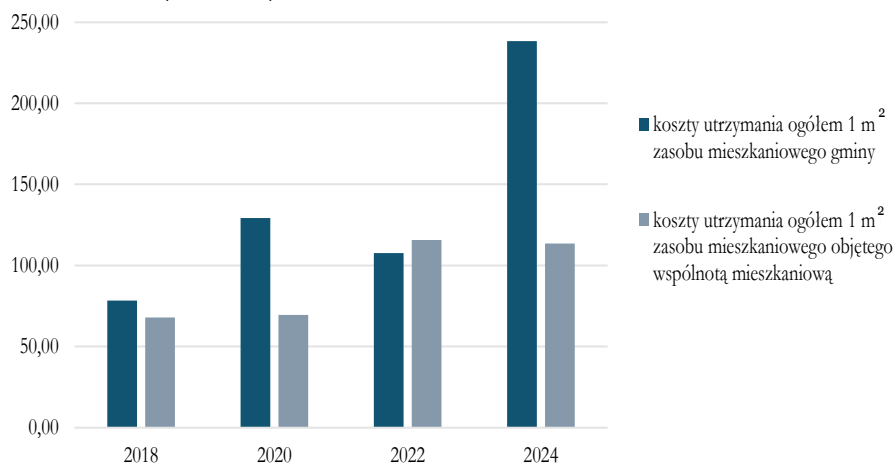
Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały RM Wrocławia.

Stawki czynszu pobierane za użytkowanie lokali w dyspozycji miasta były podwyższane w ostatnich latach, od lipca 2017 r. pobierano stawkę bazową w wysokości 7,6 PLN/m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego i 1,89 PLN/m² w przypadku lokalu socjalnego (od 2019 r. najmu socjalnego). W styczniu 2020 r. podwyższono czynsze w lokalach mieszkaniowych do 8,4 PLN/m², a przy najmach socjalnych do 2,1 PLN/m², kolejna podwyżka nastąpiła w styczniu 2021 r. i było to odpowiednio 8,9 PLN/m² i 2,22 PLN/m², stawki te obowiązywały przez następne lata. W okresie 2019–2024 wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, czyli baza do określania wysokości stawek czynszu, wzrósł z 5118 do 9983 PLN.

Analiza kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego miasta i wspólnot mieszkaniowych wskazuje na to, że wyższe koszty ponoszone były w zasobie komunalnym (por. wykres 10). Analiza objęła całkowite koszty, łącznie z CO i CW. Nasuwa się

kilka wniosków, można m.in. zauważyć problem zużycia technicznego starego zasobu mieszkaniowego miasta, nieefektywność energetyczną i trudność zarządzania. Zwraca uwagę, że działania zmierzające do ograniczenia kosztów przynosiły pewne rezultaty, ale nie były one stabilne. Zapewne miały na to wpływ podwyżki cen nośników energetycznych i wskazane wcześniej problemy technicznego niedostosowania zasobu miasta do wymogu energooszczędności.

Wykres 10. Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m²), 2018–2024, Wrocław

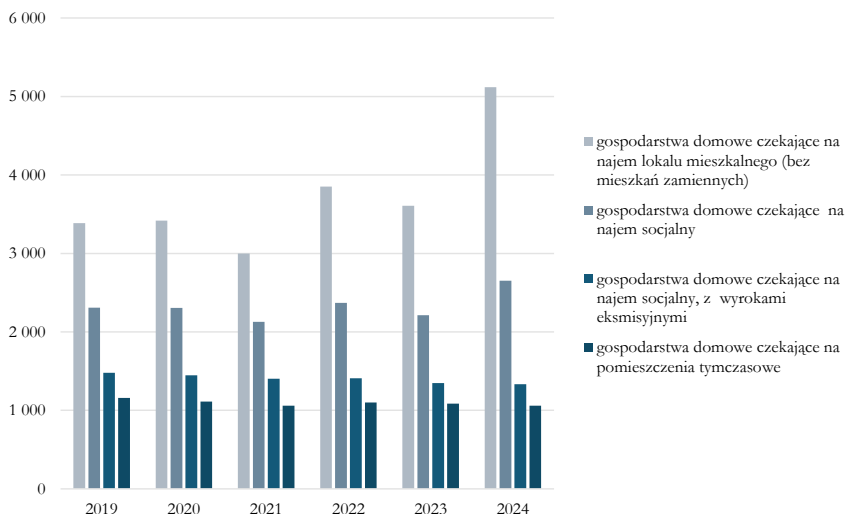


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Problem braku wolnych lokali dla gospodarstw domowych spełniających kryteria do uzyskania pomocy, przy jednoczesnym ponoszeniu przez miasto kosztów utrzymania pustego zasobu, bez wątplenia był poważny. Osoby czekające na pomoc mieszkaniową przy braku nowych mieszkań udostępnianych przez miasto miały niewielkie szanse na przesunięcie w kolejce (por. wykres 11).

Szczególnie problematyczna była kwestia najmów socjalnych i realizacji wyroków eksmisyjnych. Władze miasta, zobowiązane przez sąd w wyroku, powinny zawrzeć umowę najmu socjalnego, brak lokali to uniemożliwiało. Prywatni właściciele mieszkań, którzy czekali na uwolnienie lokalu mogli wystąpić przeciw gminie o stosowne odszkodowanie, Wrocław nie został wymieniony w danych GUS jako miasto zobowiązane do zapłaty odszkodowania w ostatnich latach. Zwraca uwagę fakt, że pomimo orzeczeń o eksmisji nie były one realizowane w zasobie gminy (por. tabela 10).

Wykres 11. Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Wrocław



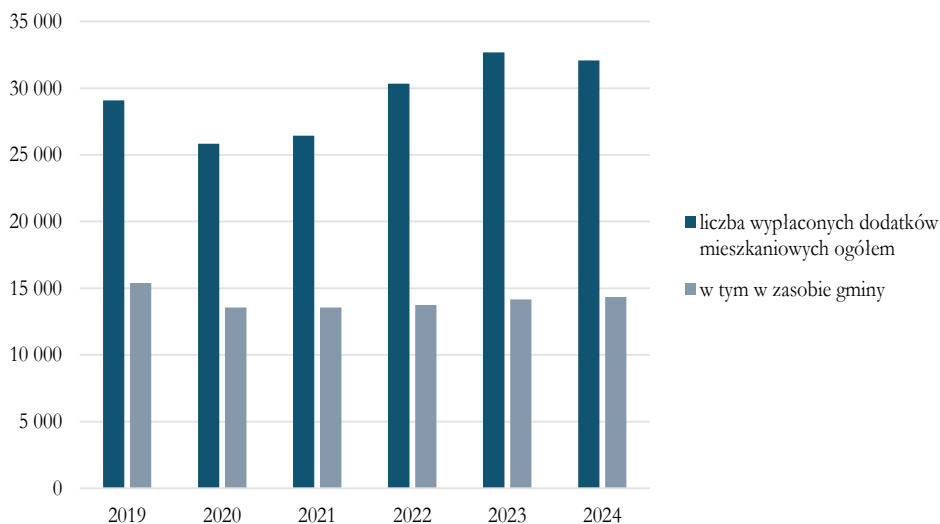
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Tabela 10. Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Wrocław

	2018	2020	2022
Toczące się sprawy eksmisyjne w zasobie gminy	374	83	200
Toczące się sprawy eksmisyjne w pozostałym zasobie	b.d.	152	309
Orzeczone eksmisje w zasobie gminy	149	53	55
Orzeczone eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	68	88
Wykonane eksmisje w zasobie gminy	0	0	0
Wykonane eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	12	30

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Ostatni element składający się na zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych mieszkańców Wrocławia to liczba dodatków mieszkaniowych. W ostatnim okresie wynosiła ponad 32 tys., z czego ponad 14 tys. przekazano użytkownikom zasobu gminnego (por. wykres 12). Oznacza to, że nawet niski czynsz pobierany przez gminę był zbyt dużym obciążeniem dla wielu użytkowników lokali.

Wykres 12. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Wrocław

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Władze lokalne miały prawo udzielać pomocy także w formie obniżek czynszu, ponadto najemcy w lokalach substandardowych płacili stawki czynszu poniżej stawek bazowych.

3.1.2. Założenia polityki mieszkaniowej Wrocławia

Do kluczowych dokumentów mających wpływ na kierunki realizacji polityki mieszkaniowej we Wrocławiu zaliczyć można:

- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2014–2019²¹;
- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2020–2025²²;
- Strategia „Wrocław w perspektywie 2020 plus”²³;
- W latach 2014–2019 polityka mieszkaniowa Wrocławia koncentrowała się na utrzymaniu i modernizacji istniejącego zasobu oraz stopniowym zwiększaniu liczby mieszkań socjalnych i komunalnych poprzez nowe inwestycje i adaptację pustostanów. Ważnym elementem działań była likwidacja barier architektonicznych, co poprawiało dostępność mieszkań dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami (por. tabela 11).

21 Przyjęty uchwałą XLVIII/1165/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r.

22 Przyjęty uchwałą XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r.

23 Przyjęty uchwałą LIV/3250/06 rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r.

Tabela 11. Podsumowanie działań w ramach programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Wrocławia na lata 2014–2019

Rok	Zrealizowane działania
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Remonty i modernizacje budynków komunalnych • Rozpoczęcie inwestycji mieszkaniowych (m.in. ul. Zemska, Białowieska) • Adaptacja pustostanów na mieszkania socjalne • Kontynuacja sprzedaży lokali komunalnych
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Oddanie do użytku kolejnych budynków przy ul. Zemskiej i Białowieskiej • Prowadzenie prac związanych z odzyskiwaniem lokali (zamiany, przesiedlenia) • Dalsze remonty i modernizacje zasobu • Zwiększanie dostępności mieszkań socjalnych
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Inwestycje mieszkaniowe: ul. Kolejowa, ul. Komuny Paryskiej • Programy wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem • Likwidacja barier architektonicznych w lokalach dla osób starszych i niepełnosprawnych • Kontynuacja sprzedaży mieszkań
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Modernizacja i remonty budynków (dachy, elewacje, instalacje) • Adaptacja pustostanów na lokale socjalne • Realizacja inwestycji przy ul. Kolejowej i ul. Komuny Paryskiej • Wsparcie osób w kryzysie bezdomności – przygotowania do wdrażania modelu „Najpierw mieszkanie”
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Oddanie do użytku nowych budynków komunalnych • Dalsze inwestycje mieszkaniowe (m.in. ul. Kolejowa, ul. Kamieńskiego) • Remonty lokali oraz poprawa efektywności energetycznej • Programy mieszkaniowe dla seniorów i osób z niepełnosprawnościami
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Wdrożenie programu „Najpierw mieszkanie” (<i>Housing First</i>) • Kontynuacja remontów i modernizacji zasobu komunalnego • Rozwój inwestycji mieszkaniowych (m.in. ul. Kamieńskiego, ul. Kolejowa) • Współpraca z NGO w zakresie przeciwdziałania bezdomności • Sprzedaż mieszkań komunalnych i odzyskiwanie lokali

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Prezydenta Wrocławia z realizacji zadań z lat 2014–2019.

W analizowanym okresie rozpoczęto i zrealizowano kilka dużych inwestycji mieszkaniowych (m.in. przy ul. Zemskiej, Białowieskiej, Kolejowej, Kamieńskiego), co pozwoliło na poszerzenie oferty lokali komunalnych. Jednocześnie prowadzono politykę sprzedaży lokali, co przyczyniło się do zmniejszenia zasobu, ale równocześnie zapewniało środki na remonty i modernizacje. Ważnym krokiem było także przygotowanie i wdrożenie programu „Po pierwsze mieszkanie” (*Housing First*), realizowanego we współpracy z partnerami krajowymi i zagranicznymi, którego celem było wsparcie osób w kryzysie bezdomności poprzez zapewnienie im stałego mieszkania i równoległą pomoc społeczną.

Całość działań wskazuje na zrównoważone podejście, łączące inwestycje w infrastrukturę mieszkaniową z innowacyjnymi projektami społecznymi i współpracą z organizacjami pozarządowymi, jednak mimo tych wysiłków zasób mieszkaniowy Wrocławia nadal pozostawał ograniczony wobec potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców.

Tabela 12. Podsumowanie działań w ramach programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Wrocławia na lata 2020–2024

Rok	Zrealizowane działania
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Remonty i modernizacje lokali komunalnych • Adaptacja pustostanów na mieszkania socjalne • Realizacja inwestycji mieszkaniowych przy ul. Kolejowej i Kamińskiego • Kontynuacja sprzedaży lokali komunalnych i nabywanie nowych nieruchomości na cele publiczne
2021	<ul style="list-style-type: none"> • Rozwój Społecznej Agencji Najmu – pośrednictwo w wynajmie mieszkań, dopłaty do czynszu • Likwidacja barier architektonicznych w mieszkaniach • Modernizacje poprawiające efektywność energetyczną • Dalsza adaptacja pustostanów na lokale socjalne
2022	<ul style="list-style-type: none"> • Wdrożenie kolejnych mieszkań w programie „Najpierw mieszkanie – Housing First” • Kontynuacja remontów budynków komunalnych • Inwestycje mieszkaniowe realizowane przez TBS Wrocław i ZBM II • Programy wsparcia dla seniorów i osób z niepełnosprawnościami
2023	<ul style="list-style-type: none"> • Rozszerzenie oferty Społecznej Agencji Najmu (nowe mieszkania objęte programem) • Kontynuacja inwestycji przy ul. Białowieskiej i Zemskiej • Programy mieszkań wspomaganych i treningowych • Rozwój współpracy z NGO w zakresie przeciwdziałania bezdomności
2024	<ul style="list-style-type: none"> • Realizacja projektu SAN-FERS (dofinansowanie z UE) – testowanie innowacyjnego modelu najmu społecznego • Udostępnienie mieszkań w ramach <i>Housing First</i> • Modernizacje zasobu komunalnego, likwidacja pieców na paliwa stałe i działania proekologiczne • Dalsza sprzedaż i racjonalizacja zarządzania zasobem mieszkaniowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Prezydenta Wrocławia z realizacji zadań z lat 2020–2024.

W latach 2020–2024 działania mieszkaniowe władz Wrocławia skoncentrowały się na modernizacji, ekologii i innowacjach społecznych (por. tabela 12). Oprócz kontynuacji inwestycji w zasób mieszkaniowy (TBS, adaptacje pustostanów, mieszkania wspomagane i treningowe), władze miasta wprowadziły nowe instrumenty, takie jak Społeczna Agencja Najmu oraz kontynuowały program *Housing First*

– Najpierw mieszkanie, wspierający osoby w kryzysie bezdomności. Duży nacisk położono na racjonalne zarządzanie zasobem, przy jednoczesnym zmniejszaniu liczby lokali poprzez sprzedaż. Rozbudowano także ofertę wsparcia dla seniorów, osób z niepełnosprawnościami i grup zagrożonych wykluczeniem, m.in. poprzez programy SAN-FERS i mieszkania wspomagane. Priorytetem stała się również ekologia – likwidacja starych pieców, termomodernizacje i poprawa efektywności energetycznej budynków.

We Wrocławiu dużym problemem był brak dokumentu „Polityka Mieszkaniowa Wrocławia”. W marcu 2019 r. Urząd Miasta Wrocławia wraz z Polskim Związkiem Firm Deweloperskich (FZFD) oraz z organizacjami takimi jak: Towarzystwo Urbanistów Polskich, Dolnośląska Okręgowa Izba Architektów, Stowarzyszenie Architektów Polskich oraz radami osiedli, organizacjami pracodawców, aktywistami i miejskimi *think-tankami* rozpoczął cykl otwartych spotkań tematycznych otwierający proces wypracowania polityki mieszkaniowej Wrocławia. Dokument miał być uchwalony 16 października 2019 r., jednak tak się nie stało.

Władze miasta na stronie internetowej deklarowały wprowadzenie nowej polityki komunalnej, co było niejako kolejną zapowiedzią powstania tego dokumentu²⁴; obiecywały, że zwiększą liczbę nowo budowanych mieszkań komunalnych, rozpoczną proces przekształcania należących do gminy pustostanów na mieszkania komunalne, uruchomią skuteczny system zamiany mieszkań komunalnych, skrócą czas oczekiwania na takie mieszkanie (umożliwią pierwszeństwo przydziału mieszkania komunalnego najbardziej potrzebującym grupom docelowym takim jak: rodzice samotnie wychowujący dzieci, ofiary przemocy domowej, rodziny wielodzietne), uruchomią program pomocowy dla mieszkańców zasobu komunalnego.

Zakładano możliwości częściowego lub warunkowego umorzenia zaległości czynszowych dla osób najuboższych. Władze deklarowały również scalenie w jednym pionie kompetencji w zakresie polityki mieszkaniowej. Planowano również zwiększenie nakładów na politykę mieszkaniową, w tym likwidację substandardów mieszkaniowych (remonty częściowe i doraźne) oraz utworzenie stałego programu rewitalizacji kamienic, w celu kompleksowej modernizacji co najmniej 150 kamienic (wraz z przyłączeniami do centralnego ogrzewania)²⁵. Problemem był niewystarczający zasób środków przeznaczanych na mieszkalnictwo przez władze miasta.

Założenia dotyczące polityki mieszkaniowej Wrocławia zostały także przedstawione w dokumencie „Strategia – Wrocław w perspektywie 2020 plus”, są one następujące:

24 Strona obecnie nie istnieje (przyp. autora).

25 Urząd Miejski Wrocławia. (n.d). *Wprowadzimy nową politykę komunalną*, <https://www.wroclaw.pl/prezydent-wroclawia/wprowadzimy-nowa-polityke-komunalna>. [dostęp: 9.12.2025].

- uruchomienie mobilności mieszkaniowej – system mieszkań o różnym standardzie i lokalizacji, proste procedury zamiany;
- zahamowanie suburbanizacji (*urban sprawl*) – przeciwdziałanie odpływowi mieszkańców do stref podmiejskich;
- przeciwdziałanie spekulacji i wysokim cenom gruntów – przewaga czynników miastotwórczych nad spekulacyjnymi;
- likwidacja anachronicznych typów własności – dokończenie uwłaszczeń, przejście na relacje rynkowe;
- polityka czynszowa i socjalna – dopłaty do czynszów, czasowe zawieszenie opłat w trudnych sytuacjach, pomoc w spłacie zaległości;
- wsparcie dla strategicznych grup mieszkańców – program „Mieszkanie dla Absolwenta”, poręczenia i odroczenia kredytów;
- mieszkania socjalne – standard lokali jako motywacja do przechodzenia na rynek komercyjny;
- program sprzedaży mieszkań – stopniowe wycofywanie udziału gminy z budynków wspólnotowych;
- rewitalizacja zasobu komunalnego – modernizacja i poprawa jakości przestrzeni mieszkaniowej;
- rozwój źródeł finansowania – wykorzystanie programów rządowych wspierających budownictwo mieszkaniowe.

Według Strategii „Wrocław w perspektywie 2020 plus” polityka mieszkaniowa Wrocławia koncentrowała się na uruchomieniu mobilności mieszkaniowej i stworzeniu kompleksowej oferty mieszkań, przeciwdziałaniu spekulacji i suburbanizacji, modernizacji oraz sprzedaży zasobu komunalnego, a także na pomocy socjalnej i programach adresowanych do strategicznych grup mieszkańców (m.in. absolwentów). Ważnym elementem jest równowaga między funkcją socjalną a rynkową oraz rewitalizacja zasobu mieszkaniowego jako narzędzie zatrzymania mieszkańców w mieście.

Do podmiotów odpowiadających za realizowanie polityki mieszkaniowej we Wrocławiu w badanym okresie należał m.in. Zarząd Zasobu Komunalnego (ZZK), działający w formie jednostki budżetowej. Do zadań Zarządu Zasobu Komunalnego należało zarządzanie zasobem komunalnym Gminy Wrocław, w tym zasobem mieszkaniowym, lokalami użytkowymi, garażami, urządzeniami komunalnymi oraz nieruchomościami gruntowymi wraz z ich częściami składowymi.

Kolejnym podmiotem realizującym lokalną politykę Wrocławia była Spółka Wrocławskie Mieszkania (WM). Spółka ta działała od 2007 roku. Została powołana w celu zarządzania nieruchomościami należącymi do Gminy Wrocław (100% udziałowiec). Działania WM obejmowały również m.in. administrację i obsługę interesantów, windykację i zwalnianie należności, konserwację i usuwanie awarii, planowanie i re-

alizację remontów. Wrocławskie Mieszkania obszarem swoich działań obejmowały północno-wschodnie rejony miasta, zarządzając 590 budynkami mieszkalnymi należącymi w 100% do gminy, a w 1425 nieruchomościach należących do wspólnot mieszkaniowych, reprezentował Gminę Wrocław jako jednego z właścicieli²⁶.

Kolejnym podmiotem, który w dużym stopniu wpływał na realizację polityki mieszkaniowej miasta, była Społeczna Agencja Najmu. SAN we Wrocławiu to nowatorski program najmu mieszkań ze wsparciem skierowanym do osób z tzw. luki czynszowej, które mają ograniczone możliwości wynajmu mieszkań na komercyjnym rynku nieruchomości. SAN zapewniał dostęp do mieszkań na wynajem w niższych cenach, a jednocześnie wspierał właścicieli nieruchomości, oferując im bezpieczeństwo finansowe i prawną ochronę (por. tabela 13 i 14). Wsparcie realizowane było we współpracy z Gminą Wrocław jako współfinansującym SAN.

Tabela 13. Działalność Społecznej Agencji Najmu (SAN) we Wrocławiu

Obszar	Najważniejsze założenia / działania
Cel programu	Zapewnienie dostępu do mieszkań – program stworzony z myślą o osobach z tzw. luki czynszowej, mających trudności z wynajmem lub kupnem na rynku komercyjnym, a jednocześnie niekwalifikujących się do mieszkań komunalnych ze względu na zbyt wysokie dochody.
Wsparcie właścicieli mieszkań	Program gwarantuje właścicielom mieszkań stabilny dochód oraz pełne zabezpieczenie prawne i finansowe, co minimalizuje ryzyko związane z wynajmem.
Formuła działania (partnerstwo)	Społeczna Agencja Najmu jest elementem polityki mieszkaniowej Gminy Wrocław, zadanie jest realizowane przez Fundację Inicjowania Rozwoju Społecznego we współpracy z Wydziałem Lokali Mieszkaniowych.
Mechanizmy wsparcia finansowego	Dofinansowania do czynszu (nawet do 1400 zł/m-c).
Kto może skorzystać	Osoby/rodziny o niskich lub średnich dochodach, z tzw. luki czynszowej – niekwalifikujące się do najmu lokalu komunalnego z powodu przekroczenia limitów dochodowych; osoby samotne i rodziny (również nieformalne), dla których Wrocław jest centrum życiowym; spełniające określone kryteria pierwszeństwa.
Okres umowy	Umowy najmu są zawsze długoterminowe, zabezpieczające obie strony.

26 Wrocławskie Mieszkania Sp. z o.o. (2025). *O nas*, <https://www.wm.wroc.pl/o-nas-2/> [dostęp: 9.12.2025].

Obszar	Najważniejsze założenia / działania
Transparentność i kryteria naboru	Rekrutacja najemców odbywa się zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia na podstawie jasno określonych kryteriów, uwzględniających indywidualną sytuację oraz potrzeby mieszkaniowe.
Zasady dla właścicieli	Umowa z SAN. SAN bierze na siebie zarządzanie nieruchomością, administrację, obsługę prawną; brak prowizji dla właścicieli; zwolnienie z podatków PIT, CIT oraz VAT.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://san.wroc.pl/san-informacje-o-programie> [dostęp: 13.12.2025].

Spółeczna Agencja Najmu we Wrocławiu realizowała i kontynuuje również projekt „Testowanie Innowacji w ramach działalności Społecznej Agencji Najmu we Wrocławiu” (SAN-FERS), finansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021–2027 (FERS). Inicjatywa ta miała na celu rozwinięcie i upowszechnienie modelu SAN jako nowoczesnego narzędzia polityki mieszkaniowej miasta, łączącego dostęp do mieszkań z kompleksowym wsparciem społecznym i zawodowym. Projekt, którego realizacja przewidziana jest na lata 2025–2028, obejmuje zarówno dopłaty do czynszu, jak i szerokie działania aktywizacyjne, skierowane do osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej (tabela 14).

Tabela 14. Podsumowanie działalności SAN we Wrocławiu

Obszar	Najważniejsze założenia / działania
Nazwa i źródło finansowania	Projekt „Testowanie Innowacji w ramach działalności Społecznej Agencji Najmu we Wrocławiu” – dofinansowany w ramach FERS.
Okres realizacji	1.01.2025 – 30.06.2028
Budżet / wartość projektu	Całkowita wartość projektu: 9 818 243,44 zł. Wysokość dofinansowania z UE: 9 818 243,44 zł.
Zasięg	Obszar realizacji: Wrocław.
Cele projektu	Celem projektu jest przetestowanie i upowszechnienie modelu Społecznej Agencji Najmu jako innowacyjnego narzędzia wspierającego politykę mieszkaniową Gminy Wrocław.
Grupa docelowa	Osoby mieszkające we Wrocławiu, które spełniają jedno z kryteriów – m.in.: klienci pomocy społecznej; opuszczający pieczę zastępczą; osoby bezrobotne; osoby z niepełnosprawnościami; w kryzysie bezdomności; uchodźcy / cudzoziemcy w trudnej sytuacji; osoby pracujące w sektorze edukacji, zdrowia, pomocy społecznej i o niskich dochodach.

Obszar	Najważniejsze założenia / działania
Zakres wsparcia	<ul style="list-style-type: none"> • dopłaty do czynszu • działania aktywizujące zawodowo i społecznie • szkolenia i doradztwo • pomoc psychologiczna • dostęp do mieszkań dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami
Efekty przewidziane	<ul style="list-style-type: none"> • 150 mieszkań udostępnionych najemcom w trudnej sytuacji życiowej (w tym osobom z niepełnosprawnością) • 150 osób objętych dopłatami do czynszu (średnio do 12 miesięcy) • 150 osób objętych wsparciem integracyjnym • Wdrożenie innowacji w zakresie polityki mieszkaniowej Gminy Wrocław

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://san.wroc.pl/san-fers> [dostęp: 13.12.2025].

Wspomniany już projekt „*Housing First* – Najpierw mieszkanie” to innowacyjna inicjatywa wdrażana w Warszawie, Wrocławiu i Gdańsku, stanowiąca odpowiedź na problem bezdomności, którego doświadczało w tych miastach łącznie ok. 5 tys. osób. Celem projektu była adaptacja i wprowadzenie do polskich realiów metody *Housing First*, sprawdzonej wcześniej m.in. w Portugalii, polegającej na zapewnieniu osobie w kryzysie bezdomności stabilnego mieszkania jako podstawy do dalszej integracji społecznej i zawodowej. Program realizowany był w latach 2019–2022 i zakładał ścisłą współpracę jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych oraz partnerów zagranicznych (tabela 15).

Tabela 15. Projekt „*Housing First* – Najpierw mieszkanie” we Wrocławiu

Obszar	Informacje
Cel główny	Wdrożenie nowego rozwiązania o zasięgu ogólnopolskim, metody <i>Housing First</i> , powstałego dzięki współpracy z partnerem zagranicznym z Portugalii, w obszarze rozwiązywania problemu bezdomności.
Charakter działań	Transfer, zaadaptowanie i wdrożenie kompleksowego rozwiązania oraz wymiana informacji i doświadczeń.
Adresaci	Jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty), instytucje pomocy i integracji społecznej, podmioty ekonomii społecznej, instytucje rynku pracy.
Rezultaty	Wypracowanie nowej metody wsparcia osób w kryzysie bezdomności, w szczególności w osiąganiu samodzielności i pokonywaniu trudności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://mops.wroclaw.pl/projekty-i-programy/najpierw-mieszkanie> [dostęp: 13.12.2025].

Projekt „*Housing First* – Najpierw mieszkanie” realizowany był w okresie od 1 lipca 2019 r. do 31 marca 2022 r. Jego całkowity budżet wyniósł 5 574 025,60 PLN, z czego 5 391 745,6 PLN stanowiło dofinansowanie unijne w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). Wnioskodawcą i liderem projektu zostało Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta we Wrocławiu. Projekt zakładał wypracowanie nowej metody rozwiązywania problemu bezdomności, w szczególności w zakresie wsparcia osób doświadczających tego kryzysu. Celem było osiągnięcie przez nich samodzielności i pokonanie trudności. Istotą rozwiązania była kompleksowa pomoc w formie zakwaterowania dla ludzi bezpośrednio z ulicy, bez warunków wstępnych. Dążono do jak największej liczby instytucji, czyli jednostek samorządu terytorialnego na poziomie gminnym lub powiatowym, instytucji pomocy i integracji społecznej oraz podmiotów ekonomii społecznej i instytucji rynku pracy, które wdrożyły nowe rozwiązania dzięki współpracy z partnerem zagranicznym²⁷.

Stosowane we Wrocławiu instrumenty i rozwiązania wskazywały na przesunięcie polityki mieszkaniowej w stronę polityki społecznej, odpowiadającej na różne formy wykluczenia mieszkaniowego. Wrocław wpisywał się tym samym w europejskie trendy wzmacniania wymiaru społecznego polityki mieszkaniowej.

3.2. Łódź

3.2.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych

Analizę danych statystycznych dotyczących Łodzi rozpoczyna zestawienie informacji pozyskanych ze Spisu Powszechnego 1988 w odniesieniu do wieku budynków i rozmieszczenia mieszkańców (por. tabela 16). Podobnie jak we Wrocławiu, znacząca część mieszkań była zlokalizowana w budynkach przedwojennych, było to ok. 33%, zamieszkiwało je ok. 31% ludności miasta. Największa część zasobu powstała w latach 70. i 80., było to prawie 40% zasobu.

Tabela 16. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Łódź

	Mieszkania		Ludność	
	liczba	procent	liczba	procent
Ogółem	313 006	100%	838 471	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	57 878	18,5%	145 993	17,4%

27 Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu <https://mops.wroclaw.pl/projekty-i-programy/najpierw-mieszkanie> [dostęp: 13.12.2025].

	Mieszkania		Ludność	
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	45 380	14,5%	114 406	13,6%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	98 070	31,3%	248 292	29,6%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	72 491	23,2%	205 303	24,5%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	39 187	12,5%	122 311	14,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS SP 1988.

Porównanie z danymi ostatniego Spisu Powszechnego wskazuje, że udział najstarszego zasobu zmniejszył się do ok. 19%. Grupa zamieszkująca przedwojenne mieszkania miała udział ok. 19%, natomiast zwraca uwagę, że mieszkania wybudowane po 2002 r. stanowiły jedynie niecałe 11% i zamieszkiwało je ok. 12% populacji miasta (por. tabela 17). Dramatycznie spadła liczba mieszkańców Łodzi w okresie między SP 1988 i 2021, ubyło prawie 183 tys. ludzi.

Tabela 17. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Łódź

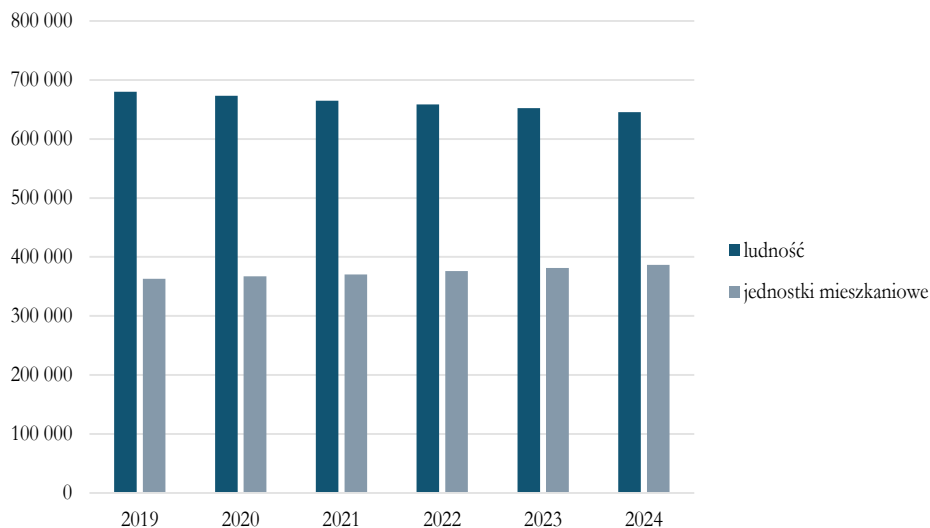
	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	317 670 (367 656)	100%	655 538	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	33 071	10,4%	67 036	10,2%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	27 613	8,7%	57 452	8,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	87 622	27,6%	165 983	25,3%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	58 276	18,3%	121 006	18,4%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	41 291	13,0%	91 773	14,0%
W budynkach wybudowanych w latach 1989–2002	27 929	8,8%	66 548	10,1%
W budynkach wybudowanych w latach 2003–2011	15 018	4,7%	34 252	5,2%
W budynkach wybudowanych w latach 2012–2016	9980	3,1%	21017	3,2%
W budynkach wybudowanych w latach 2017–2021 (łącznie z będącymi w budowie)	12710	4,0%	22961	3,5%

Dane (...) dotyczą całkowitego zasobu mieszkaniowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS Spis Powszechny 2021.

O Łodzi, ze względu na dramatyczny ubytek ludności, mówi się w kontekście *shrinking city*, tendencja odpływu mieszkańców, pomimo wysiłków władz miasta, nie została zatrzymana w ostatnich latach (por. wykres 13). Miało to znaczący wpływ na statystykę mieszkaniową – spadek populacji wraz ze wzrostem liczby jednostek mieszkaniowych spowodowały, że wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców wyniósł w 2024 r. 598,7.

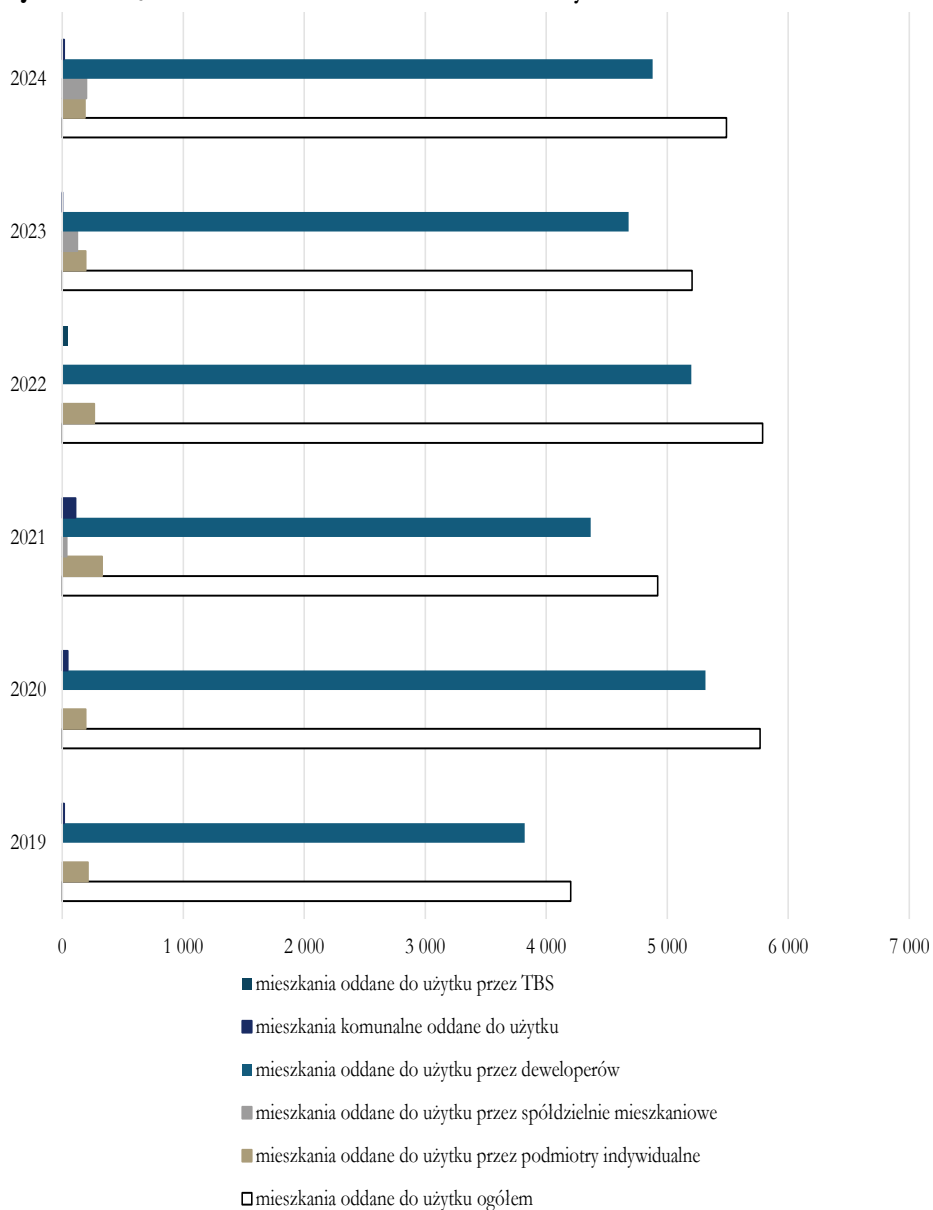
Wykres 13. Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Łódź



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Budownictwo mieszkaniowe w Łodzi to domena deweloperów, aczkolwiek zwraca uwagę fakt ich mniejszej aktywności niż w miastach porównywalnej wielkości w Polsce (por. wykres 14). Bez wątplenia jest to związane z odpływem mieszkańców i brakiem wyraźnego znaku odwrócenia tego trendu. Samorząd lokalny w badanym okresie sfinansował budowę 191 mieszkań, a TBS – 49 (tabela 18), co miało niewielkie znaczenie przy długiej kolejce oczekujących na pomoc gospodarstw domowych.

Spółdzielnie mieszkaniowe, w latach 70. i 80. główni kreatorzy nowego zasobu, w zasadzie zaprzestały tworzenia nowego zasobu, w analizowanym okresie oddały do użytku jedynie 362 mieszkania.

Wykres 14. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Łódź

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

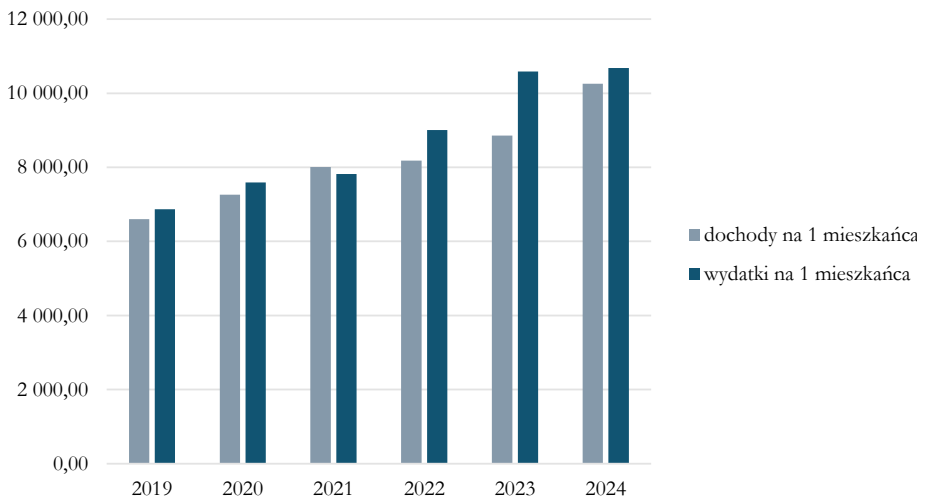
Tabela 18. Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Łódź

Podmiot	Liczba oddanych do użytku mieszkań
Podmioty indywidualne	2 507
Spółdzielnie mieszkaniowe	362
Deweloperzy	28 262
Gmina	191
TBS	49
Inne	0
Razem	31 372

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca były jednymi z najniższych wśród badanych miast, generalnie wydatki były wyższe (poza 2021 r.) niż uzyskiwane dochody (por. wykres 15). Podobnie jak w innych miastach między 2019 a 2024 r. odnotowano wzrost dochodów, jak i wydatków na 1 mieszkańca, odpowiednio o 3652 PLN i 3811 PLN.

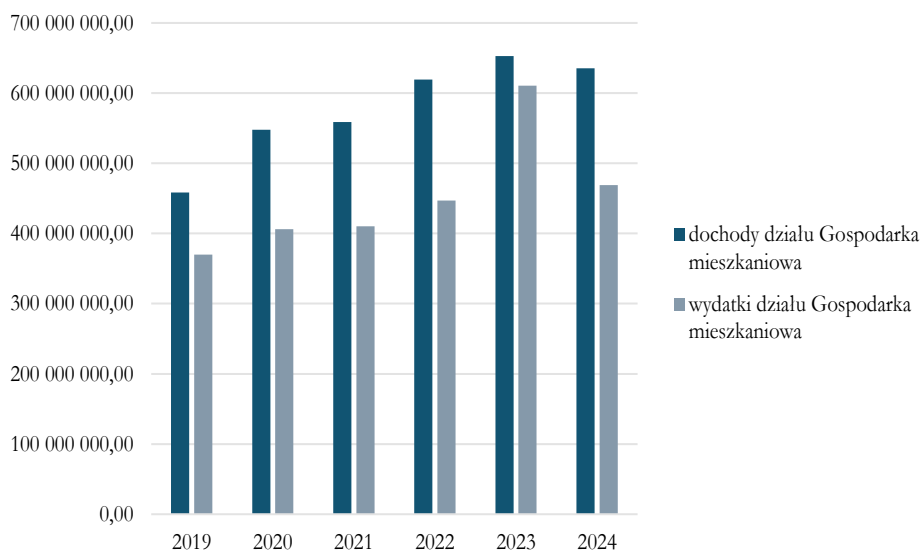
Wykres 15. Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Łódź



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

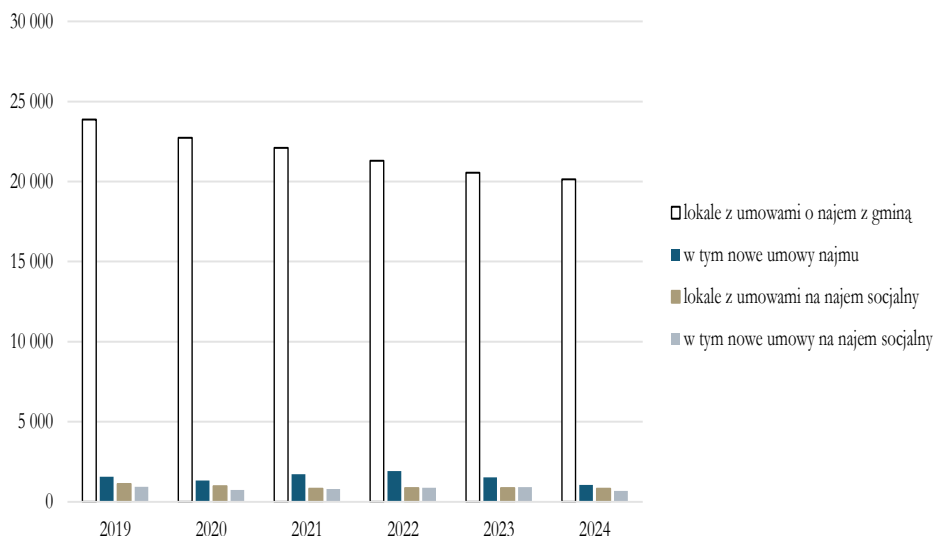
Rzut oka na dział Gospodarka mieszkaniowa ujawnia, że uzyskiwane z tego tytułu dochody przekraczały dokonywane wydatki, jedynie w 2023 r. różnica ta była stosunkowo niewielka, w pozostałych analizowanych latach sięgała znacznych kwot (wykres 16).

Wykres 16. Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Łódź

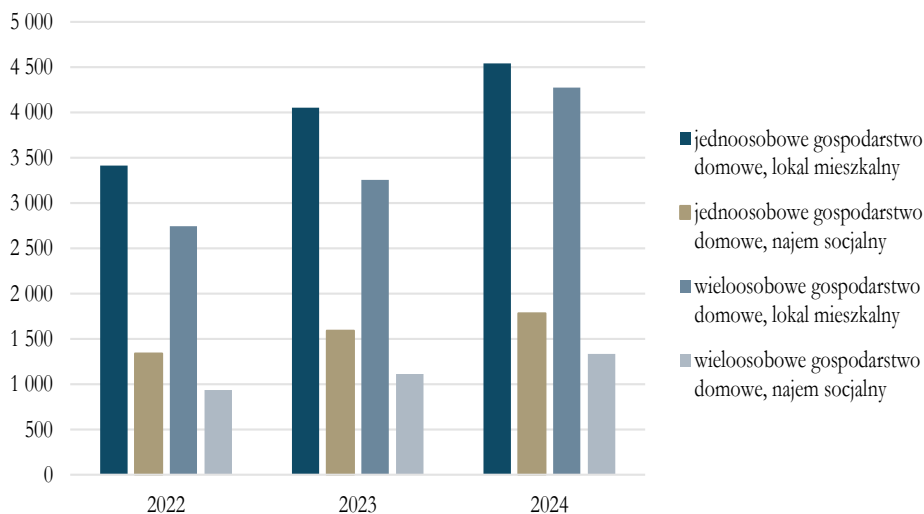


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Podobnie jak we Wrocławiu zwraca uwagę różnica między oficjalnymi danymi o wielkości zasobu mieszkaniowego należącego do miasta, a liczbą podpisanych umów najmu. W 2022 r. obowiązywało ponad 21 tys. umów najmu lokalu mieszkalnego w zasobie gminy (por. wykres 17), ale Łódź była właścicielem ponad 38 tys. lokali. Pustostany w budynkach o bardzo złym stanie technicznym i bezumowne korzystanie z lokali były istotnymi problemami gminy.

Wykres 17. Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Łódź

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 18. Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), Łódź, 2022–2024

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Limit średnich dochodów na członka gospodarstwa domowego, który warunkował uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej od gminy wg danych GUS, w Łodzi

był na niższym poziomie niż we Wrocławiu. Jednoosobowe gospodarstwo domowe miało prawo „stanąć w kolejce” po pomoc i ją uzyskać, jeśli jego średnie dochody nie przekroczyły kwoty 4541 PLN w 2024 r., w 2022 r. było to 3413 PLN (por. wykres 18). W przypadku wieloosobowych gospodarstw domowych kwota przypadająca na jedną osobę wzrosła z 2744 PLN do 4274 PLN. Należy zauważyć, że rynkowe czynsze i ceny były w Łodzi na znacznie niższym poziomie niż we Wrocławiu. Między 2019 a 2024 r. ceny transakcyjne na rynku pierwotnym wzrosły z 5631 do 9996 PLN/m² a na wtórnym z 4616 do 7592 PLN/m², rynkowe stawki czynszu w analizowanym okresie wzrosły z 35,2 do 50,5 PLN/m² (NBP 2025). Władza lokalna starała się oferować pomoc zasadniczo osobom o złej sytuacji materialnej. Najem socjalny był związany ze znacznie niższym limitem średnich dochodów, w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego była to kwota 1780 PLN w 2024 r., a wieloosobowego 1335 PLN na osobę, wielkości te były zbliżone do stosowanych we Wrocławiu.

Podobnie jak we Wrocławiu zweryfikowano dane GUS o górnych granicach dochodów uprawniających do pomocy mieszkaniowej. Na podstawie uchwał Rady Miejskiej Łodzi można stwierdzić, że zmieniano zasady – władze miasta odeszły od wskaźnika w postaci minimalnego wynagrodzenia i podobnie jak we Wrocławiu, zastosowały odniesienie do najniższej emerytury (tabela 19). Wbrew danym prezentowanym przez GUS z uchwał wynika, że w Łodzi stosowano wyższe limity dochodowe dla najemców mieszkań komunalnych i bardzo podobne w przypadku najmów socjalnych.

Stawki czynszu pobierane za użytkowanie lokali w dyspozycji miasta były podwyższane w ostatnich latach, od maja 2017 r. pobierano stawkę bazową w wysokości 9 PLN/m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego i 1,8 PLN/m² w przypadku lokalu socjalnego (od 2019 r. najmu socjalnego). W kwietniu 2022 r. podwyższono czynsze w lokalach mieszkalnych do 11,7 PLN/m², a przy najmach socjalnych do 1,8 PLN/m², kolejna podwyżka nastąpiła w czerwcu 2023 r. i było to odpowiednio 12,5 PLN/m² i 2,5 PLN/m². Stawki obowiązujące w momencie prowadzenia badania wynosiły 14 PLN/m² i 2,8 PLN/m² (od września 2025). W analizowanym okresie wskaźnik odtworzenia 1 m² dla Łodzi wzrósł z 4075 do 6650 PLN.

Analiza kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego miasta i wspólnot mieszkaniowych wskazuje na to, że znacznie wyższe koszty w całym badanym okresie ponoszone były w zasobie komunalnym, a z biegiem lat nie widać było zmian (por. wykres 19). Podobnie jak w przypadku Wrocławia, można m.in. zauważyć problem zużycia technicznego starego zasobu mieszkaniowego miasta, nieefektywność energetyczną i trudność zarządzania. Zwraca uwagę, że różnica w kosztach utrzymania wyniosła w 2022 r. 140,09 PLN/m², a w 2024 r. 119,44 PLN/m². Wydaje się, że władze miasta powinny podjąć działania, które zmniejszą koszty ponoszone na utrzymanie zasobu komunalnego.

Tabela 19. Treść uchwał RM Łodzi odnosząca się do limitu dochodu najemcy

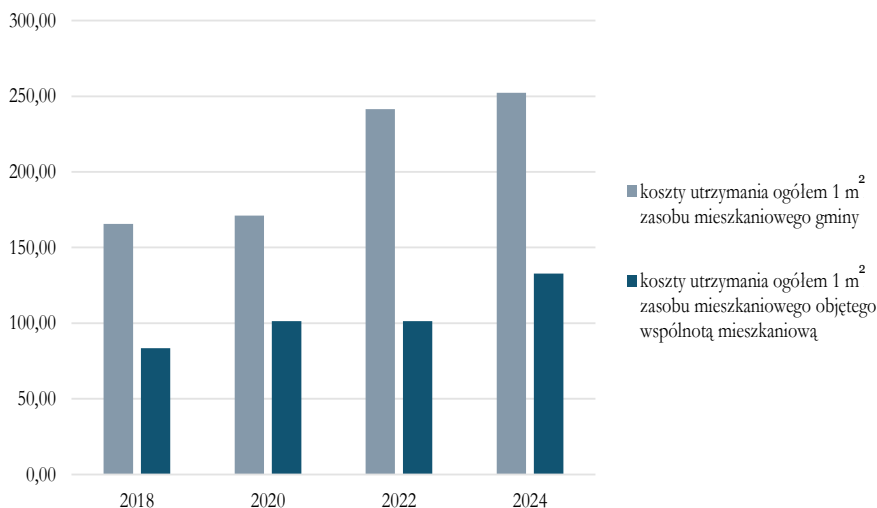
Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
Uchwała XLIV/827/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi.	Średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o przyznanie lokalu mieszkalnego nie przekracza 200% minimalnego wynagrodzenia w gospodarstwie jednoosobowym i 150% minimalnego wynagrodzenia w gospodarstwie wieloosobowym.	Średni miesięczny dochód lub otrzymywana pomoc społeczna na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej na członka gospodarstwa domowego, w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie lokalu socjalnego, nie przekracza: a) 90% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, b) 60% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.
Uchwała XL/1223/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi.	Średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy przed złożeniem wniosku o przyznanie lokalu mieszkalnego nie przekracza: 1) 255% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym; 2) 205% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.	Średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie takiego lokalu nie przekracza: 1) 100% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym; 2) 70% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.
Uchwała LXVII/1975/22 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12 października 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi.	Średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie takiego lokalu, nie przekracza: 1) 255% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym; 2) 205% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.	Średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie takiego lokalu, nie przekracza: 1) 100% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym; 2) 70% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.

Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
Uchwała LXXXV/2572/23 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi.	Średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego w okresie trzech kolejnych miesięcy bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie takiego lokalu, przekracza progi dla najmu socjalnego, a jednocześnie nie przekracza: 1) 220% najniższej emerytury – w gospodarstwie jednoosobowym, 2) 208% najniższej emerytury – w gospodarstwie dwuosobowym, 3) 126% najniższej emerytury – w gospodarstwie liczącym trzy i więcej osób. W przypadku zasobu nowego i zrewitalizowanego progi są następujące: 1) 255% najniższej emerytury – w gospodarstwie jednoosobowym, 2) 240% najniższej emerytury – w gospodarstwie dwuosobowym, 3) 205% najniższej emerytury – w gospodarstwie liczącym trzy i więcej osób.	Średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego w okresie trzech kolejnych miesięcy bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o przyznanie takiego lokalu, nie przekracza: 1) 100% najniższej emerytury – w gospodarstwie jednoosobowym, 2) 75% najniższej emerytury – w gospodarstwie dwuosobowym, 3) 65% najniższej emerytury – w gospodarstwie liczącym trzy i więcej osób.

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał RM w Łodzi.

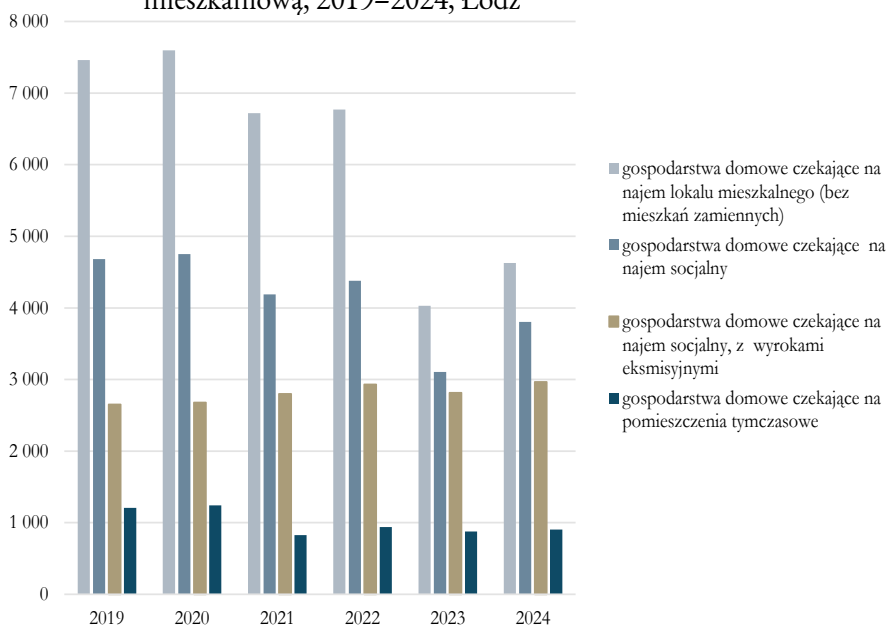
Liczba gospodarstw domowych oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową od władz Łodzi pozostawała bardzo wysoka, przy czym brak odpowiednich lokali do zawierania umów o najem socjalny był podstawowym problemem (wykres 20).

Wykres 19. Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m²), Łódź, 2018–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 20. Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Łódź



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Dane dotyczące postępowań eksmisyjnych i samych eksmisji są fragmentaryczne, wynika z nich, że gmina starała się doprowadzić do eksmisji nawet ze swoich mieszkań, pomimo potencjalnej potrzeby zagwarantowania najmu socjalnego w tym wypadku (por. tabela 20).

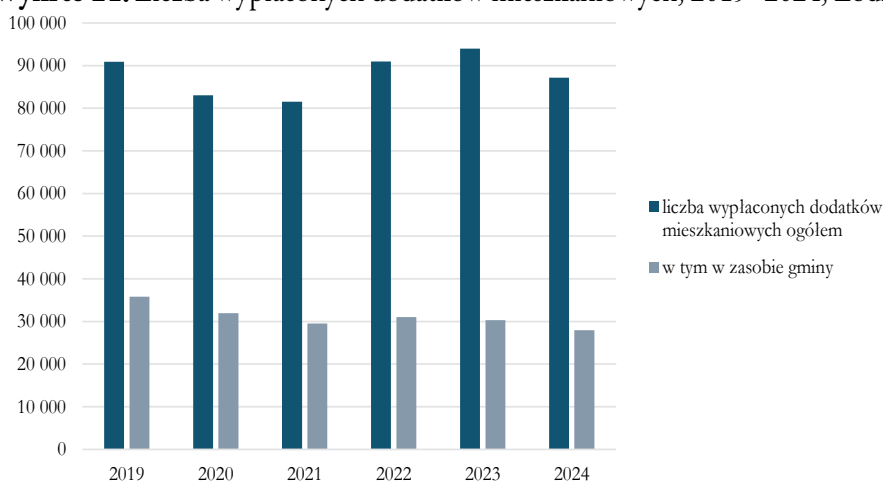
Tabela 20. Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Łódź

	2018	2020	2022
Toczące się sprawy eksmisyjne w zasobie gminy	244	688	105
Toczące się sprawy eksmisyjne w pozostałym zasobie	bd	846	244
Orzeczone eksmisje w zasobie gminy	320	189	188
Orzeczone eksmisje w zasobie pozostałym	bd	198	201
Wykonane eksmisje w zasobie gminy	150	209	215
Wykonane eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	215	222

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Problem z brakiem lokali do zaspokojenia obowiązków nałożonych przez wyroki sądowe miał wymiar finansowy, w 2022 r. władze miasta dostały „rachunek” od prywatnych właścicieli, na prawie 2 mln PLN należności i ponad 400 tys. PLN dodatkowych kosztów. Wynikało to z braku możliwości wyprowadzenia gospodarstw domowych, które czekały na najem socjalny w prywatnych mieszkaniach.

Wykres 21. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Łódź



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 21 obrazuje liczbę dodatków mieszkaniowych wypłaconych w okresie 2019–2024, zwraca uwagę ich wysoka liczba, przy czym ok. 1/3 była wypłacana najemcom zasobu komunalnego. Należy zauważyć, że podobnie jak w przypadku innych miast, w Łodzi stosowano obniżenia czynszu, a znaczna liczba mieszkań substandardowych powodowała niższe czynsze, niż wynikałoby to ze stawek bazowych.

3.2.2. Założenia polityki mieszkaniowej Łodzi

Kluczowe dokumenty kształtujące politykę mieszkaniową Łodzi w ostatnich latach to:

- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016–2020²⁸;
- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2023–2030²⁹;
- Polityka Miasta Łodzi dotycząca gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+³⁰;
- Gminny Program Rewitalizacji miasta Łodzi 2026+³¹.

Pod względem opracowania dokumentów z zakresu polityki mieszkaniowej miasta istotnym rokiem był rok 2012. W tym roku Urząd Miasta Łodzi przeprowadził 43 spotkania z mieszkańcami w celu poznania ich opinii dotyczących tematów takich jak: polityka komunalna, poprawa jakości przestrzeni publicznej, ale także Projektu Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+. W tym samym roku przeprowadzono również konsultacje społeczne dotyczące założeń dokumentu „Polityka Mieszkaniowa 2020+” (Bojanowska 2016). W ramach przeprowadzanych warsztatów zaprezentowano raport „Stan gospodarki mieszkaniowej w gminie Łódź, pożądane kierunki zmian” (Kucharska-Stasiak i in. 2011). Na podstawie przeprowadzonych konsultacji z mieszkańcami została opracowana strategia pt. „Polityka Mieszkaniowa 2020+”.

Istotą polityki mieszkaniowej Łodzi miało być rozdzielenie polityki mieszkaniowej wobec zasobu socjalnego od polityki wobec pozostałej części mieszkań komunalnych. Jako podstawowe cele wskazano podejmowanie działań na rzecz zwiększenia efektywności budownictwa mieszkaniowego, poprawy stanu technicznego i jakości już istniejącego zasobu, a także zapewnienie schronienia dla osób najuboższych. W ramach opracowanej strategii misję łódzkiej polityki mieszkaniowej podzielono na cztery podstawowe cele operacyjne (por. tabela 21).

28 Przyjęty uchwałą XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r.

29 Przyjęty uchwałą LXX/2108/22 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 21 grudnia 2022 r.

30 Przyjęty uchwałą XLIV/825/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r.

31 Przyjęty uchwałą XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r.

Tabela 21. Cztery cele operacyjne Polityki Mieszkaniowej 2020+

Cel operacyjny	Opis
Miasto odnowionych kamienic	Zatrzymanie procesu degradacji i poprawa jakości zasobu mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem centrum miasta.
Miasto o rosnącym udziale mieszkań prywatnych	Postępujące odblokowanie mechanizmów rynkowych w łódzkim zasobie mieszkaniowym dzięki przekazywaniu zasobu komunalnego jego użytkownikom oraz stworzeniu warunków do realizacji inwestycji niepublicznych w sektorze mieszkaniowym, przede wszystkim w centrum Łodzi.
Miasto przyjazne lokatorom	Efektywne i wykluczające marnotrawstwo zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym oraz stworzenie warunków do najmu mieszkań komunalnych, zwłaszcza w dzielnicach centralnych, przez osoby o przeciętnych dochodach.
Miasto bez eksmisji na bruk	Zaspokojenie mieszkaniowych potrzeb najuboższych Łódzian dzięki systemowi wszechstronnej miejskiej pomocy, rosnącemu zasobowi mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych poza centrum miasta.

Źródło: opracowanie własne.

Diagnoza stanu zasobu mieszkaniowego w Łodzi, sformułowana przy okazji tworzenia dokumentu Polityka mieszkaniowa Łodzi 2020+ wymieniała następujące główne problemy związane z realizacją ustawowych obowiązków mieszkaniowych gminy:

- zbyt duży i nieefektywnie wykorzystywany zasób komunalny w stosunku do stopnia realizacji potrzeb mieszkaniowych;
- niewypełnianie zadań w zakresie zapewniania mieszkań przeznaczonych do najmu socjalnego, tymczasowych i zamiennych;
- zły stan techniczny zarówno budynków pozostających w dyspozycji miasta, jak i tych należących do wspólnot mieszkaniowych;
- brak odpowiedniego zasobu lokali na wynajem socjalny, lokali zamiennych i pomieszczeń tymczasowych w stosunku do istniejących na terenie miasta potrzeb;
- zbyt niskie stawki czynszu za lokale mieszkalne w dyspozycji miasta;
- wysokie zaległości czynszowe przy jednoczesnym braku skutecznej windykacji;
- nieefektywny system prywatyzacji zasobów komunalnych;
- brak uporządkowania planistyczno-prawnego, w szczególności na obszarach z dużym udziałem komunalnego zasobu mieszkaniowego³².

32 Uchwała XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016–2020.

Zasób mieszkaniowy w Łodzi negatywnie wyróżniał się pod względem struktury wiekowej, co przy niewielkich nakładach na techniczne utrzymanie zasobu prowadziło do dekapitalizacji zasobu (Kucharska-Stasiak; Załączna, Żelazowski 2014). Techniczna degradacja zasobu mieszkaniowego wynikała z ponad siedemdziesięcioletniego braku inwestycji w kamienice³³ przejęte po drugiej wojnie światowej po właścicielach pochodzenia żydowskiego i niemieckiego (Audycka 2023). Wyraźnie widoczny silny trend prywatyzacyjny w mieście charakteryzował się bardzo wysokimi bonifikatami dla lokatorów wykupujących mieszkania na własność.

W ramach realizacji Celu 2 Miasto o rosnącym udziale mieszkań prywatnych władze wprowadziły program zakładający dalszą prywatyzację części zasobu komunalnego do roku 2020. Polityka mieszkaniowa Łodzi zakładała, że aby zrealizować cel drugi konieczne było częściowe przekształcenie zasobów mieszkaniowych w prywatne poprzez skupienie się na wyjściu gminy z małych wspólnot mieszkaniowych, finansowym wsparciu wykupu mieszkań komunalnych przez najemców oraz sprzedaży działek miejskich pod zabudowę mieszkaniową w centrum miasta i najmie socjalnym poza nim. Zakładano zmniejszenie liczby lokali komunalnych o 30 tys., pozostawiając ok. 15 tys. mieszkań komunalnych, 10 tys. mieszkań socjalnych i 4 tys. pomieszczeń tymczasowych, jednak cel ten nie został osiągnięty.

Władze zdecydowały się na wyodrębnienie funkcji komercyjnej zasobu komunalnego od jego funkcji socjalnej. Docelowo przewidywano zmniejszanie liczby mieszkań komunalnych oraz rozbudowanie i zrestrukturyzowanie zasobu mieszkań socjalnych, mieszkań zamiennych i lokali tymczasowych jako niezbędnego instrumentu wspierania polityki pomocy społecznej i programów rewitalizacji miasta.

W polityce mieszkaniowej Łodzi 2020+ jednym z ważniejszych celów operacyjnych było „Miasto bez eksmisji na bruk”. Założenia te skierowane były do najuboższych Łódzian. Przewidywano budowę systemu wszechstronnej miejskiej pomocy, wraz z rosnącym zasobem mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, poza centrum miasta. Przewidywano wsparcie organizacyjne i finansowe dla przenosin najemców do lokali socjalnych oraz pomieszczeń tymczasowych, w miarę realizacji poszczególnych programów polityki mieszkaniowej miasta. Zakładano również przeprowadzenie remontów oraz przystosowanie istniejącego zasobu poza centrum Łodzi na potrzeby zasobu mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. W celu odzyskiwania lokali komunalnych i socjalnych, władze miasta miały przeprowadzić bieżący monitoring najmu i przejmowania mieszkań przez nowych najemców oraz monitoring stanu

33 Stan łódzkiego zasobu najlepiej ilustruje przypadek kamienicy przy ulicy Wschodniej 50, pierwotnie przeznaczonej do rewitalizacji, którą po rozpoczęciu prac remontowych zdecydowano się wyburzyć; regularnie dochodziło do zawaleń innych przedwojennych kamienic w centralnych częściach miasta.

wykorzystania lokali należących do miasta³⁴. Władze miasta, realizując cel: Miasto przyjazne lokatorom zakładało efektywne zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi oraz stworzenie warunków do wynajmu mieszkań komunalnych dla osób o przeciętnych dochodach.

W 2016 r. przygotowano i uchwalono Gminny Program Rewitalizacji miasta Łodzi 2026+, który zakładał realizację celów polityki mieszkaniowej, takich jak: poprawa standardu technicznego budynków mieszkalnych, promocja powstawania przestrzeni publicznych i półpublicznych z udziałem mieszkańców, poprawa wyposażenia w infrastrukturę techniczną obszarów zamieszkania oraz rozwój społecznego budownictwa czynszowego³⁵. Powyższe działania dotyczyły nie tylko zasobów komunalnych, ale adresowane były również do prywatnych właścicieli i wspólnot mieszkaniowych, które miasto chciało wspierać w poprawie stanu technicznego budynków i jakości przestrzeni (Sikora-Fernandez 2021).

Pomimo rozpoznania problemów i podejmowania prób ich rozwiązania, co znalazło odzwierciedlenie w zapisach Polityki mieszkaniowej, problemy z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Łodzi nie zmniejszyły się do 2019 r.

Prognoza zawarta w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi (WPGZMMŁ) na lata 2016–2020 zakładała zwiększenie liczby lokali na wynajem socjalny do prawie 5 tys. z niespełna 2 tys. w 2015 r. Liczba takich lokali jednak nie uległa znaczącej zmianie. Obok złego stanu technicznego użytkowanych budynków, dużym problemem władz Łodzi była liczba pustostanów należących do gminy. Zgodnie z założeniami WPGMZG Łódź jednym z celów było zwiększenie liczby lokali do wynajęcia poprzez remonty pustostanów. Jednak jak wynika z przedstawionych danych, Łódź nieskutecznie realizowała założony cel.

Kolejne wnioski odnośnie do działalności władz miasta w ramach wykorzystywania instrumentów polityki mieszkaniowej zostały opublikowane w dokumencie NIK-u dotyczącym sprzedaży lokali mieszkaniowych:

- W 2015 r. zasób mieszkaniowy miasta liczył 47 782 lokale, a do końca 2022 r. miał zmniejszyć się do 41 599, jednak rzeczywisty spadek był większy – na koniec 2022 r. odnotowano 38 528 lokali;
- Z danych wynika, że 4505 budynków zawierających 37 577 mieszkań było zużytych technicznie w 50–100%, stanowiło to 78,6% substancji mieszkaniowej;
- W latach 2019–2022 miasto sprzedało 2473 lokale, choć planowano sprzedaż 4460;

34 Urząd Miasta Łodzi (2012) Polityka Mieszkaniowa Łodzi 2020+. Łódź, https://uml.lodz.pl/files/public/user_upload/Polityka_mieszkaniowa_Lodzi_2020_.pdf [dostęp: 24.04.2024].

35 Program Rewitalizacji Łodzi 2026+ (PRŁ 2026+) (2016), https://rewitalizacja.uml.lodz.pl/files/public/-PORTAL_REWITALIZACJA/GPR/Uchwała_ws._przyjecia_Gminnego_Programu_Rewitalizacji_28.09.2016_.pdf [dostęp: 24.04.2024].

- W tym samym okresie rozebrano 68 budynków (392 lokale) oraz zmniejszono liczbę lokali w związku z przebudową (445). Jednocześnie w ramach projektów rewitalizacji objęto pracami 1393 lokale, z czego do końca 2023 r. miało być oddanych 948 wyremontowanych mieszkań;
- Wnioski o wykup mieszkań składane były głównie w trybie bezprzetargowym – w latach 2019–2022 wpłynęło 3086 wniosków, z czego 3024 rozpatrzono pozytywnie (NIK 2023).

Polityka mieszkaniowa Łodzi w latach 2019–2022 charakteryzowała się intensywnym procesem prywatyzacji mieszkań komunalnych przy jednoczesnym zmniejszeniu zasobu mieszkaniowego. Rewitalizacja centrum poprawiła warunki techniczne części budynków, jednak skala działań była niewystarczająca wobec postępującej dekapitalizacji i ubytku lokali.

W 2010 r. władze miasta podjęły decyzję o wprowadzeniu programu o nazwie „Mia100 Kamienic”, który pozwoliłby na rewitalizację i ochronę choćby części zagrożonych obiektów. Działania te wzorowane były na wrocławskim „Programie 100 Kamienic” zapoczątkowanym wiosną 2007 r. Łódzka wersja programu była realizowana od 2011 r. i polegała na przeprowadzaniu prac remontowych w starych kamienicach w celu poprawy jakości istniejącego i tworzenia, poprzez odnowę, nowego zasobu. Konsekwencją remontów w kamienicach był wzrost czynszu. Do mieszkań po remontach nie mogli wracać najemcy, którzy zalegali z opłatami. Byli oni przenoszeni do mieszkań socjalnych (Podyma i in. 2016). Miasto skorzystało również ze wsparcia finansowego Banku Gospodarstwa Krajowego oraz realizowało projekty w partnerstwie z lokalnym TBS-em. Wszystkie wymienione projekty wpisywały się w założenia WPGMZMG.

Widzewski TBS (WTBS) we współpracy z gminą zaspokajał potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych oczekujących na przydział lokalu. Nie były to jednak podmioty w najtrudniejszej sytuacji życiowej, ze względu na wymagania finansowe przy najmie mieszkania z TBS. Ta oferta była skierowana do gospodarstw domowych w lepszej sytuacji niż oczekujący na lokale socjalne.

Lokalną łódzką wersją programu Mieszkanie dla młodych (MdM) był program „Miasto Studentów”. Miał służyć zatrzymaniu najlepszych studentów i absolwentów w Łodzi poprzez zapewnienie im mieszkania. Studenci oraz absolwenci łódzkich uczelni, po otrzymaniu rekomendacji rektora uczelni oraz po okazaniu świadectwa zatrudnienia, mogli ubiegać się o wynajęcie mieszkania w jednym z budynków wyremontowanych w programie „Mia100 Kamienic”. Program cieszył się ogromnym zainteresowaniem.

W dokumencie „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2023–2030” zostały wskazane nowe programy i działania, jak

i stanowiące kontynuację i rozwinięcie założeń Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016–2020. Były to:

- Programy mieszkaniowe we współpracy z MOPS (Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej) i CAPZ (Centrum Administracyjnym Pieczy Zastępczej) – przewidziane szczególnie dla osób potrzebujących pomocy, obejmujące m.in. uruchamianie mieszkań chronionych, w tym na obszarze rewitalizacji. Łódź planuje uruchomienie 23 mieszkań chronionych dla ok. 39 osób;
- Najem lokali mieszkaniowych w nowych inwestycjach WTBS (Widzewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego) – Miasto wносиło aportem działki oraz partycypowało w kosztach, pozyskując część wybudowanych lokali. Do 2025 r. przewidywano stworzenie 221 lokali w takich inwestycjach;
- Program zamiany mieszkań – obejmujący tworzenie i obsługę Bazy Zamian Lokali Mieszkaniowych. Celem było dostosowanie kosztów utrzymania lokali do możliwości finansowych najemców, poprawa warunków mieszkaniowych oraz efektywne gospodarowanie zasobem. Prognozowano coroczny wzrost liczby zamian o 20% (np. 60 w 2023 r., 215 w 2030 r.);
- Działania rewitalizacyjne – zapewnienie lokali w budynkach wyremontowanych w ramach Gminnego Programu Rewitalizacji osobom uprzednio wykwaterowanym;
- Instrumenty wspierające najemców w trudnej sytuacji – np. rozkładanie zadłużenia na raty lub możliwość odpracowania zadłużenia czynszowego.

Tabela 22. Założenia mieszkań chronionych (MOPS) i programu Pomost w Łodzi

Obszar	Mieszkania chronione / wspomagane (MOPS)	Program Pomost – mieszkania wspomagane
Adresaci	Osoby dorosłe w trudnej sytuacji życiowej, z niepełnosprawnością, chorobą lub w podeszłym wieku, które nie wymagają całodobowej opieki; osoby opuszczające pieczę zastępczą (mieszkania treningowe).	Osoby dorosłe, w szczególności z zaburzeniami psychicznymi, które mogą funkcjonować samodzielnie przy wsparciu opiekuna.
Forma przyznania	Skierowanie w formie decyzji administracyjnej (na czas określony).	Decyzja po uzgodnieniu między osobą, Pomostem i podmiotem kierującym; wymagane dokumenty (orzeczenie o niepełnosprawności, zaświadczenia lekarskie).

Obszar	Mieszkania chronione / wspomagane (MOPS)	Program Pomost – mieszkania wspomagane
Cel	Umożliwienie samodzielnego życia przy wsparciu specjalistów, zapobieganie konieczności całodobowej opieki; trening usamodzielnienia po pieczy zastępczej.	Zapewnienie mieszkań wspomaganych jako alternatywy dla całodobowej opieki instytucjonalnej; rozwój samodzielności i integracji społecznej.
Zakres wsparcia	Usługi bytowe, pomoc w codziennym funkcjonowaniu, wsparcie środowiskowe; dla osób usamodzielnianych – pomoc w wejściu na rynek mieszkaniowy.	Codzienna pomoc opiekuna (w tygodniu), asystenta (w weekendy), koordynatora MW; wsparcie w sprawach urzędowych, zdrowotnych i życiowych.
Czas pobytu	Określony w decyzji (zwykle do 2 lat); możliwość przedłużenia.	Do 2 lat, z możliwością przedłużenia w szczególnych przypadkach.
Lokalizacja / zasoby	Lokale wskazywane przez MOPS, np. mieszkanie chronione przy ul. Włókienniczej 3 (5 pokoi, opiekun, aneks kuchenny, pralnia).	Trzy lokalizacje: ul. Sienkiewicza 56, ul. Wschodnia 42, ul. Włókiennicza 3 (mieszkania w pełni wyposażone i umeblowane).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://pomost-lodz.org/mieszkania-chronione/>, <https://mops.uml.lodz.pl/pomoc-spoleczna/mieszkania-chronione/> [dostęp: 9.12.2025].

Mieszkania chronione prowadzone przez MOPS oraz mieszkania wspomagane w ramach programu Pomost stanowiły ważne uzupełnienie polityki mieszkaniowej Łodzi, umożliwiając osobom w trudnej sytuacji życiowej lub zdrowotnej funkcjonowanie poza instytucjami całodobowej opieki (por. tabela 22). Oba instrumenty pełniły funkcję profilowanych narzędzi integracji społecznej i przeciwdziałania bezdomności, odpowiadając na zróżnicowane potrzeby mieszkańców.

3.3. Kraków

3.3.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych

Pomimo wielowiekowej historii miasta, najstarszy zasób mieszkaniowy stanowił w 1988 r. udział ok. 24%, a zamieszkiwało w nim ponad 21% populacji Krakowa (por. tabela 23). Mieszkania wybudowane bezpośrednio po wojnie i między 1971 a 1988 r. miały zbliżone do siebie udziały w zasobie, po ok. 38%, natomiast mieszkania z lat 70. i 80. zamieszkiwało nieco więcej osób, ok. 41%.

Tabela 23. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Kraków

	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	226 850	100%	702 676	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	25 484	11,2%	68 445	9,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	28 936	12,8%	80 809	11,5%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	86 639	38,2%	261 570	37,2%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	52 043	23,0%	171 734	24,4%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	33 748	14,8%	115 855	16,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Spis Powszechny 1988.

Udział zasobu najstarszego wg ostatniego Spisu obniżył się w Krakowie do ok. 9%, a zamieszkiwało go ok. 8% populacji Krakowa (por. tabela 24). Najnowsze jednostki mieszkaniowe, wybudowane po 2002 r. stanowią ok. 33% zasobu, a mieszkało w nich niecałe 30% mieszkańców Krakowa.

Tabela 24. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Kraków

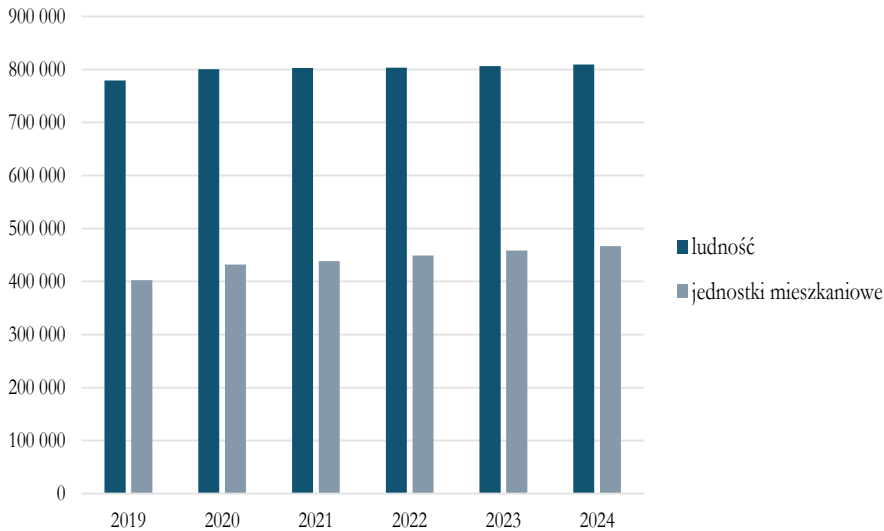
	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	369 693 (433 621)	100%	778 210	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	13 756	3,7%	24 262	3,1%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	19 068	5,2%	38 000	4,9%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	78 990	21,4%	168 927	21,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	43 645	11,8%	98 631	12,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	37 796	10,2%	94 311	12,1%
W budynkach wybudowanych w latach 1989–2002	46 386	12,5%	108 781	14,0%
W budynkach wybudowanych w latach 2003–2011	51 351	13,9%	103 731	13,3%
W budynkach wybudowanych w latach 2012–2016	33 030	8,9%	62 994	8,1%
W budynkach wybudowanych w latach 2017–2021 (łącznie z będącymi w budowie)	37 726	10,2%	64 530	8,3%

Dane (...) dotyczą całkowitego zasobu mieszkaniowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Spis Powszechny 2021.

Najnowsze dane wskazują, że w 2024 r. populacja Krakowa wynosiła ponad 809 tys. osób (por. wykres 22). Jest to więc jedno z nielicznych miast w Polsce cieszących się wzrostem liczby mieszkańców. Przyrost zasobu całkowitego robi wrażenie, w 1988 r. w Krakowie było 226,8 tys. jednostek mieszkaniowych, a w 2024 466,6 tys. Oznacza to, że wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców w 2024 r. wynosił 576.

Wykres 22. Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Kraków



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Budownictwo mieszkaniowe, podobnie jak w innych największych miastach, było zdominowane przez deweloperów (por. wykres 23). Oddali oni do użytku ponad 58 tys. jednostek mieszkaniowych między 2019 a 2024 r. (por. tabela 25).

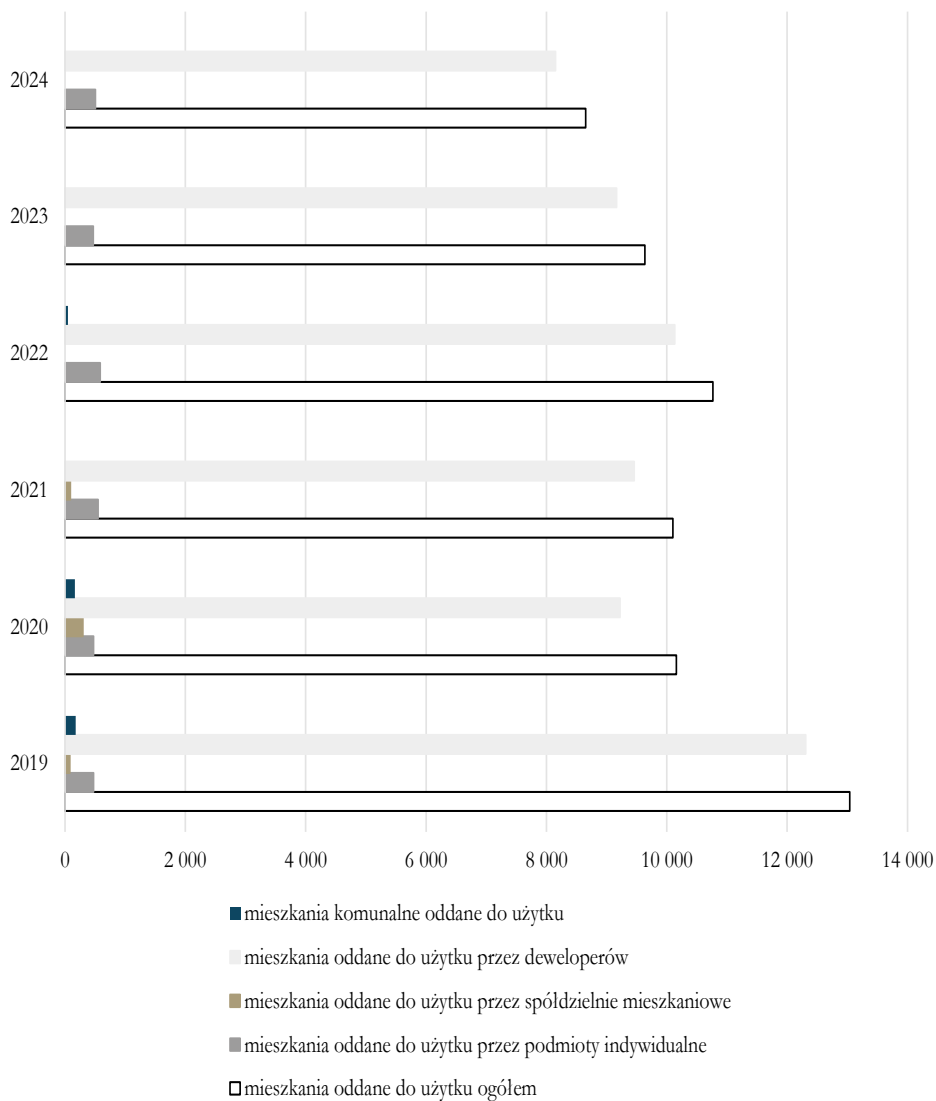
Tabela 25. Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Kraków

Podmiot	Liczba oddanych do użytku mieszkań
Podmioty indywidualne	3 057
Spółdzielnie mieszkaniowe	466
Deweloperzy	58 435
Gmina	364
TBS	0

Podmiot	Liczba oddanych do użytku mieszkań
Inne	0
Razem	62 352

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 23. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Kraków

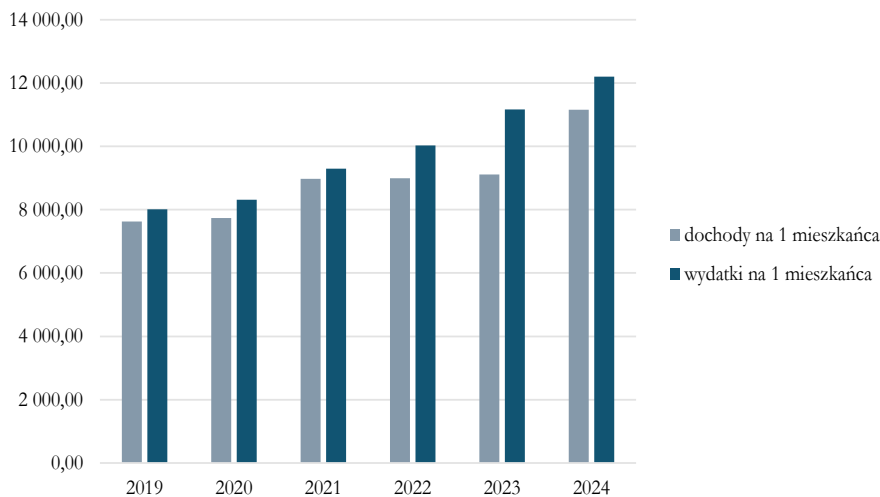


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Gmina sfinansowała w badanym okresie 364 mieszkania, TBS nie był aktywny, spółdzielnie mieszkaniowe oddały do użytku jedynie 466 mieszkań.

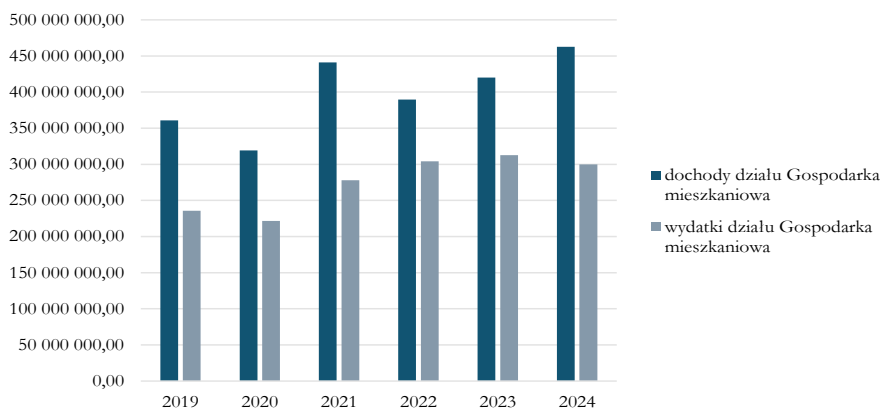
Wydatki budżetowe w porównaniu z dochodami na 1 mieszkańca wyraźnie były wyższe, w 2024 r. przekroczyły 12 tys. PLN na osobę (por. wykres 24). Między 2019 a 2024 r. nastąpił wzrost, odpowiednio o 3528 PLN i 4187 PLN.

Wykres 24. Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Kraków



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 25. Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Kraków

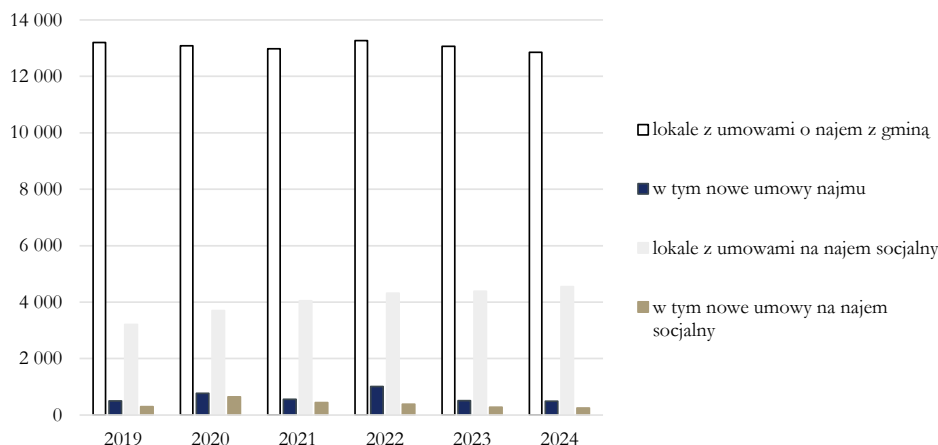


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

W dziale Gospodarka mieszkaniowa dochody były wyższe niż wydatki, podlegały fluktuacjom, ale przewaga ta była wyraźna (por. wykres 25).

Liczba umów najmu z gminą zmniejszała się z upływem lat, w 2022 r. wynosiła 13,2 tys. (por. wykres 26). W tym czasie Kraków był właścicielem 14,8 tys. lokali mieszkalnych, wyraźnie jest więc widoczna różnica z Wrocławiem i Łodzią. Zwraca także uwagę wyjątkowo wysoki udział lokali (najmów) socjalnych w Krakowie.

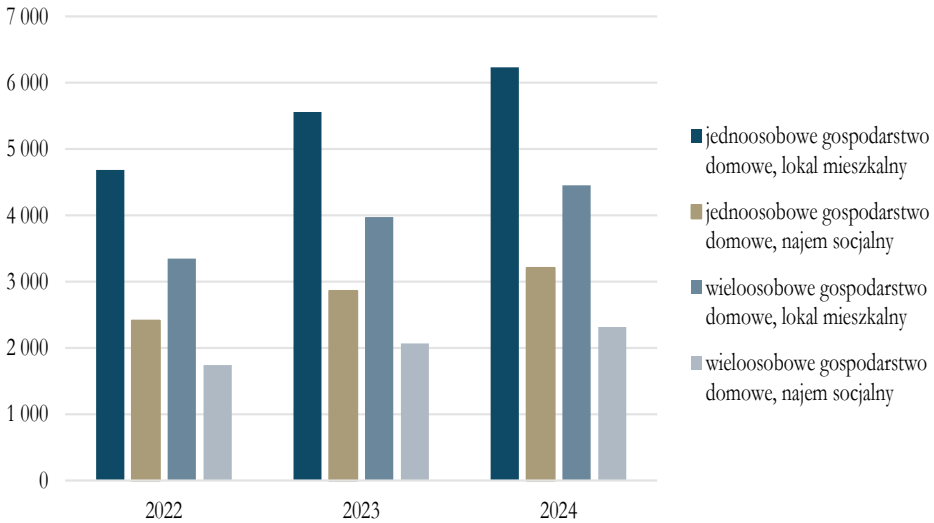
Wykres 26. Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Kraków



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Rada miasta Krakowa określiła poziom średnich dochodów na członka gospodarstwa domowego warunkujący uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej. Priorytety lokalnej polityki mieszkaniowej zostały uwidocznione w limitach dla poszczególnych grup beneficjentów. Według danych GUS jednoosobowe gospodarstwo domowe mogło uzyskać pomoc mieszkaniową, jeśli w 2024 r. uzyskiwało średni dochód nie wyższy niż 6233 PLN, a w 2022 r. 4685 PLN (por. wykres 27). W przypadku wieloosobowych gospodarstw domowych kwota przypadająca na jedną osobę wzrosła z 3346 PLN do 4452 PLN. W Krakowie w badanym okresie cena transakcyjna na rynku pierwotnym wzrosła z 7426 do 15 452 PLN/m², na rynku wtórnym z 6912 do 15 235 PLN/m², a czynsze rynkowe z 42,6 do 62,3 PLN/m² (NBP 2025). Najem socjalny był wykorzystywany w przypadku gospodarstw domowych z niższym limitem średnich dochodów, w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego była to kwota 3206 PLN w 2024 r., a wieloosobowego 2315 PLN na osobę. Zwraca uwagę, że tu granica dochodów była znacznie wyższa niż we wcześniej analizowanych miastach.

Wykres 27. Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), Kraków, 2022–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Weryfikacja danych GUS na podstawie uchwał RM Krakowa pozwala na stwierdzenie, że w odniesieniu do najemców lokali komunalnych górna granica dochodów umożliwiających ubieganie się o pomoc mieszkaniową była nieco niższa od analizowanych we wcześniejszych miastach, poza specjalnym Programem Pomocy Lokatorom (por. tabela 26). Natomiast rzeczywiście pomoc lokatorom korzystającym z lokali (najmów) socjalnych była przyznana osobom o znacznie wyższym limicie dochodów niż we wcześniej opisywanych miastach.

Stawki czynszu pobierane za użytkowanie lokali w dyspozycji miasta były naliczane na podstawie indywidualnej oceny mieszkań wg przyjętego systemu punktowego ich wartości użytkowej. W tym systemie także dokonywano podwyżek, od października 2019 r. granice kwotowe wynosiły 4,9–12,52 PLN/m², od czerwca 2022 r. 5,96–15,22 PLN/m², a od grudnia 2024 r. 6,04–16,96 PLN/m². Natomiast stawka czynszu za najem socjalny wzrosła z 2,45 do 2,98 PLN/m² i pozostawała w ostatnich latach na tym poziomie. Wysokość wskaźnika odtworzenia 1 m² dla Krakowa wzrosła między 2019 a 2024 r. z 5008 do 8559 PLN.

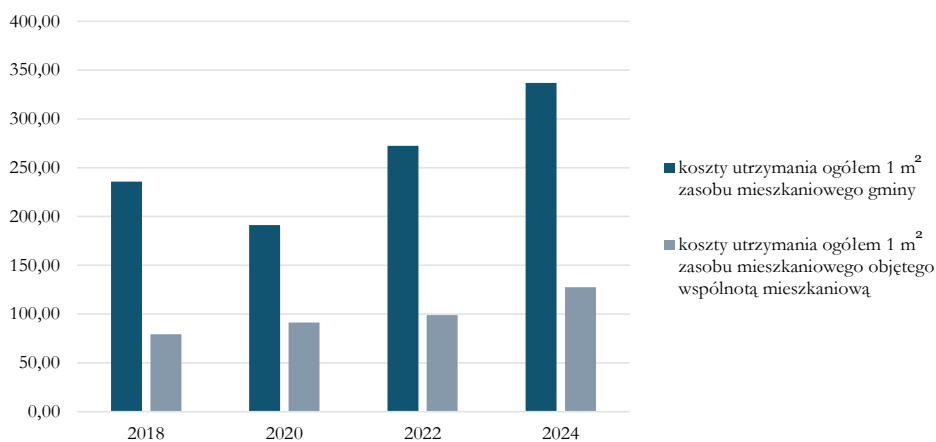
Tabela 26. Treść uchwał RM Krakowa odnosząca się do limitu dochodu najemcy

Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
Uchwała XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń.	Średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego, który nie przekracza 200% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, 175% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym i 150% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym. W trybie Programu Pomocy Lokatorom – średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego, który nie przekracza 350% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, 300% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym i 250% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.	Średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego, który nie przekracza 250% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, 225% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym oraz 200% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.
Uchwała LXXXII/2326/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2022 r. zmieniająca uchwałę XXX/794/19 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń.	Średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego, który nie przekracza 180% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, 155% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym i 130% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.	Średni miesięczny dochód w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego, który nie przekracza 230% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, 205% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym oraz 180% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał RM Krakowa.

Analiza kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego miasta i wspólnoty mieszkaniowej obrazuje bardzo dużą różnicę, rosnącą w ostatnich latach (por. wykres 28). Całkowite koszty, łącznie z CO i CW w 2024 r. wyniosły 336,8 PLN/m² w zasobie gminy i 127,48 PLN w zasobie wspólnot. Problemy zużycia technicznego starego zasobu mieszkaniowego miasta, nieefektywność energetyczna i trudność zarządzania bez wątplenia powtarzają się w tym przypadku, nawiązując do miast analizowanych wcześniej. Jednak jest to znaczący fragment lokalnej polityki mieszkaniowej i powinien być odpowiednio dopracowany.

Wykres 28. Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m²), Kraków 2018–2024

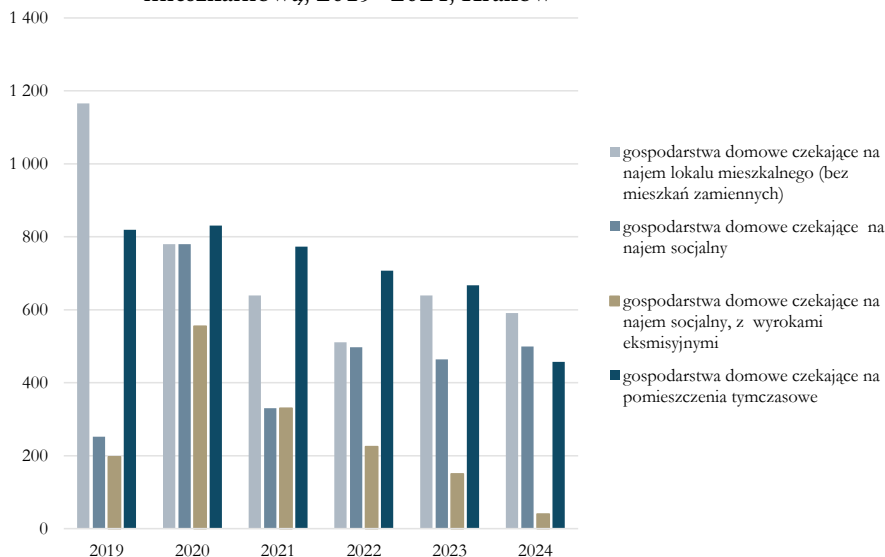


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Kraków jest miastem, w którym udało się ograniczyć niedobór mieszkań dla gospodarstw domowych spełniających kryteria uzyskania bezpośredniej pomocy mieszkaniowej. Kolejka oczekujących jest znacznie krótsza niż w innych miastach i to pomimo stosunkowo niewielkiego zasobu mieszkań komunalnych (por. wykres 29).

Stare problemy jednak w dalszym ciągu istnieją, w 2022 r. z budżetu miasta należało pokryć odszkodowania i koszty dodatkowe dla prywatnych właścicieli mieszkań, z których nie udało się wyprowadzić byłych najemców, pomimo wyroków eksmisyjnych. Łącznie był to ponad 1 mln PLN.

W tabeli 27 wskazano liczbę postępowań eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, także w zasobie gminy. Samorząd starał się realizować wyroki, nawet jeśli oznaczało to wzrost osób w kolejce po najem socjalny.

Wykres 29. Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Kraków

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

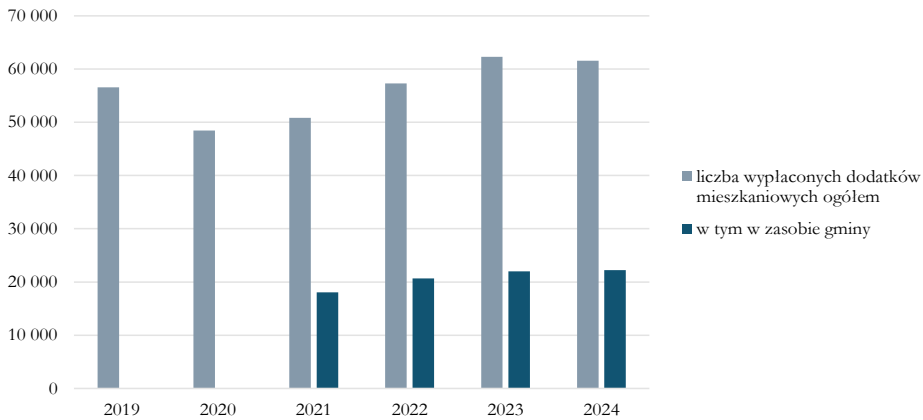
Tabela 27. Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Kraków

	2018	2020	2022
Toczące się sprawy eksmisyjne w zasobie gminy	551	456	522
Toczące się sprawy eksmisyjne w pozostałym zasobie	b.d.	512	578
Orzeczone eksmisje w zasobie gminy	147	510	204
Orzeczone eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	518	217
Wykonane eksmisje w zasobie gminy	76	3	74
Wykonane eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	48	101

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Pomimo znacznie większej populacji niż w Łodzi liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych była znacznie mniejsza (por. wykres 30). Przy czym ok. 1/3 dodatków była wypłacona użytkownikom mieszkań komunalnych.

Władze miasta stosowały także system obniżania wysokości czynszu z powodu niskich dochodów najemcy, a system punktowy wartości użytkowej mieszkania powodował, że lokale substandardowe były tańsze dla ich użytkowników.

Wykres 30. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Kraków

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

3.3.2. Założenia polityki mieszkaniowej Krakowa

Kluczowe dokumenty kształtujące politykę mieszkaniową Krakowa w ostatnich latach to:

- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2018–2023³⁶.
- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2021–2025³⁷.

Poniższa tabela 28 zawiera prezentację programów i działań realizowanych w ramach polityki mieszkaniowej Krakowa w kontekście kryzysu mieszkaniowego, w związku ze wzrostem barier finansowych dla gospodarstw domowych, rosnącą liczbą osób, których nie stać ani na zakup, ani na najem mieszkań.

36 Przyjęty uchwałą LXXIX/1932/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2017 r.

37 Przyjęty uchwałą LIV/1486/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 marca 2021 r.

Tabela 28. Programy realizowane w ramach polityki mieszkaniowej miasta Krakowa

Nazwa programu / działania	Charakterystyka	Grupa docelowa	Rezultaty i dane liczbowe	Źródła finansowania / partnerzy
Mieszkanie za remont (od 2021 r.)	Najem lokalu na czas nieokreślony w zamian za samodzielny remont w ciągu 12 miesięcy.	Osoby nieposiadające nieruchomości w Krakowie i okolicznych powiatach, spełniające kryteria dochodowe.	1062 wnioski (2024), 156 umów najmu (80 przedwstępnych), 89 gospodarstw oczekujących.	Budżet miasta Krakowa.
Remonty pustostanów	Systematyczne przywracanie do użytku lokali komunalnych.	Osoby oczekujące na mieszkanie komunalne lub z programów społecznych.	Ponad 1700 lokali wyremontowanych w latach 2019–2024 (11% zasobu); 402 w 2024 r. (+20% r/r); 17,6 mln zł w budżecie 2025.	Budżet miasta Krakowa.
Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa (SIM)	Budowa mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu we współpracy międzygminnej.	Osoby o umiarkowanych dochodach – bez zdolności kredytowej, ale z tzw. zdolnością czynszową.	Co najmniej 535 mieszkań, w tym 130 w Krakowie (ul. Padniewskiego); faza projektowa od 2023 r.	KZN, 10 gmin Małopolski, Kraków.
Społeczna Agencja Najmu (SAN) (pilotaż 2025)	Najem w atrakcyjnych cenach, z elementem aktywizacji zawodowej.	Osoby o średnich dochodach; 71 uczestników (18–65 lat).	50 lokali (8 wyremontowanych przez Habitat for Humanity); dofinansowanie 6 mln zł; nabór operatora w toku.	Fundusze UE (FERS), Habitat for Humanity, NGO.
Analiza i zarządzanie majątkiem gminnym	Ocena przydatności lokali do użytkowania, wynajmu lub sprzedaży.	–	16 lokali poddanych analizie (2024); 3 przeznaczone do programu „Mieszkanie za remont”, 8 sprzedane, 5 w dalszej analizie.	Zespół ds. gospodarowania zasobem mieszkaniowym UMK.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://krakow.pl/aktualnosci/291578,29,komunikat,nowa_polityka_mieszkaniowa_krakowa_wsparcie_najemcow_i_lokatorow_setki_pustostanow_do_remontu.html [dostęp: 9.11.2025].

W ramach programu „Mieszkanie za remont” od 2021 r. złożono ponad 1060 wniosków i podpisano 156 umów najmu. Uzupełniały go szeroko zakrojone remonty pustostanów – w latach 2019–2024 przywrócono do użytku ponad 1700 lokali, co odpowiadało 11% zasobu komunalnego. Równolegle rozwijano nowe formy najmu: Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa (SIM), w ramach której ma powstać 535 mieszkań (w tym 130 w Krakowie), oraz Społeczna Agencja Najmu (SAN) – pilotażowy projekt oferujący 50 lokali w połączeniu z aktywizacją społeczną i zawodową. Dopełnieniem stosowanych narzędzi była analiza majątku gminnego, umożliwiająca efektywniejsze gospodarowanie lokalami poprzez ich sprzedaż, adaptację lub włączenie do programów miejskich.

Aby rozwiązać problemy mieszkaniowe seniorów, miasto Kraków w 2017 r. w ramach budżetu obywatelskiego zainicjowało program mieszkaniowy pt. „Mieszkać po ludzku – lokale dla seniorów i niepełnosprawnych”, który zakładał powiększenie mieszkaniowego zasobu GMK, poprzez nabycie w drodze kupna na rynku pierwotnym lub wtórnym, lokali mieszkaniowych, znajdujących się na parterach budynków i dostosowanych do potrzeb seniorów oraz osób z niepełnosprawnością, a także położonych w dobrze skomunikowanych lokalizacjach. W uzasadnieniu wdrożenia programu wskazano: dotychczasowe rządowe programy np. „Mieszkanie dla młodych” (...) kierują środki publiczne do zaspokojenia potrzeb osób w dobrej sytuacji finansowej (czyli mających zdolność kredytową). Tym samym od wielu lat marginalizowane są potrzeby osób w najbardziej dramatycznej sytuacji zdrowotnej i finansowej. W Krakowie funkcjonował również tzw. mieszkaniowy bank zamian przy Wydziale Mieszkalnictwa. Celem programu była przede wszystkim poprawa warunków życia seniorów i osób z ograniczeniami ruchowymi poprzez zapewnienie mieszkań parterowych lub dostosowanych do ich potrzeb.

Władze Krakowa skorzystały ze wsparcia finansowego BGK na tworzenie lokali mieszkalnych w następujących latach objętych przeglądem: w 2019 r. i 2020 r. zrealizowano 357 mieszkań komunalnych o powierzchni użytkowej ponad 14 tys. m²; w 2019 r. sześć parterowych budynków z 50 lokalami komunalnymi.

W Krakowie głównym podmiotem administrującym zasobem mieszkaniowym gminy w badanym okresie był Zarząd Budynków Komunalnych (ZBK). Zadaniem powierzonymi ZBK były utrzymanie zasobów GMK (Gminy Miejskiej Kraków) w stanie zadowalającym oraz pomoc mieszkańcom. Można było zaobserwować zmniejszenie liczby budynków pozostających w zarządzie ZBK, co spowodowane było przede wszystkim dalszym wykupem lokali przez najemców (Parys 2020).

Kolejnym pakietem instrumentów wsparcia oferowanym przez miasto był Program „Mieszkanie – bezpieczna przystań”, rozwijany od 2012 r. przez organizację non profit Dzieło Pomocy św. Ojca Pio. Objął on trzy formy mieszkań: wspierane,

treningowe oraz prowadzone metodą *Housing First*. Każda z tych form odpowiada na inne potrzeby osób doświadczających bezdomności i różni się zakresem wsparcia, czasem pobytu oraz grupą docelową. W momencie prowadzenia badania w ramach programu funkcjonowało 12 mieszkań dla 33 lokatorów, z pomocy skorzystały 143 osoby, z czego 62 osoby znalazły własne miejsce zamieszkania.

Mieszkania wspierane uruchomiono w 2012 roku. Były one przeznaczone dla kobiet i rodzin, ponieważ w Krakowie istniały wówczas wyłącznie mieszkania treningowe dla mężczyzn. Mieszkania wspierane zapewniają nie tylko schronienie, ale także kompleksową pomoc specjalistyczną, opartą na Indywidualnym Programie Usamodzielnienia. Trafiają do nich zarówno kobiety, samotni rodzice z dziećmi, jak i mężczyźni, bez względu na pochodzenie czy meldunek. Czas pobytu nie jest z góry określony i dostosowany jest do potrzeb mieszkańców. W 2019 r. uruchomiono pierwsze mieszkanie wspierane dla mężczyzn, w momencie prowadzenia badania Dzieło prowadziło sześć mieszkań wspieranych, w tym cztery dla kobiet i rodzin oraz dwa dla samotnych mężczyzn.

Mieszkania treningowe funkcjonują od 2016 r. i są realizowane we współpracy z Gminą Miejską Kraków na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Są one przeznaczone dla bezdomnych i zagrożonych bezdomnością mężczyzn, którzy posiadają lub posiadali stały meldunek w Krakowie. Skierowania dokonuje Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, a pobyt w mieszkaniach jest ograniczony czasowo – do 2 lat, z możliwością przedłużenia do 3 lat w szczególnych przypadkach. Pierwsze trzy mieszkania treningowe otwarto w 2016 r. i mogą one przyjąć łącznie 16 mężczyzn (3 mieszkania). Umowa na ich prowadzenie obowiązuje w latach 2025–2028.

Trzecią formą wsparcia były mieszkania prowadzone metodą „Najpierw Mieszkanie” (*Housing First*). W Krakowie pierwsze takie mieszkanie udostępniono w grudniu 2020 r., kolejne w maju 2021 r., a trzecie w maju 2022 r. Lokale te są przeznaczone dla osób z co najmniej trzyletnim doświadczeniem bezdomności, często z uzależnieniem od alkoholu czy zaburzeniami psychicznymi, które jednak nie wymagają hospitalizacji. Metoda zakłada, że mieszkanie jest punktem wyjścia procesu pomocowego, a nie jego celem. Pobyt w tych lokalach jest bezterminowy i dostosowany do indywidualnych potrzeb mieszkańców; zakończenie możliwe jest jedynie w przypadku łamania podstawowych zasad. W momencie prowadzenia badania dysponowano trzema tego typu mieszkaniami, jednopokojowymi, rozlokowanymi w różnych częściach miasta.

Kolejnym instrumentem wsparcia była Usługa ZBK-11 umożliwiająca najemcom lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu Gminy Miejskiej Kraków ubieganie się o obniżkę czynszu, jeśli ich dochody lub sytuacja materialna nie pozwalały na opłacanie czynszu w pełnej wysokości. Obniżka czynszu udzielana była na okres 12 miesięcy, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wnio-

sku. Ograniczenia – m.in. konieczność posiadania tytułu prawnego, brak zaległości (poza ratami), skrupulatne wymagania dokumentacyjne – mogły stanowić barierę dla osób najbardziej potrzebujących. W kontekście polityki mieszkaniowej Krakowa, program ten uzupełnił ofertę pomocy społecznej i stabilizował sytuację najmniej zasobnych najemców zasobu komunalnego.

Polityka mieszkaniowa Krakowa w latach 2024–2025 łączyła działania infrastrukturalne (SIM, remonty pustostanów, współpracę z deweloperami) z nowymi formami wsparcia (Społeczna Agencja Najmu, Mieszkanie dla Seniora, Rzecznik Praw Lokatorów). Szczególnie widoczny był wzrost w programie remontów pustostanów oraz rozpoczęcie inwestycji SIM, które w przyszłości poszerzą zasób mieszkań czynszowych. Wdrażano nowatorskie instrumenty, takie jak SAN i program dla seniorów, co sprzyjało kierowaniu polityki mieszkaniowej w stronę grup szczególnie wrażliwych (por. tabela 29).

Program pilotażowy SAN miał za zadanie umożliwić najem mieszkań po preferencyjnych cenach z usługami wsparcia, szczególnie dla osób pracujących o niższych dochodach. Poniżej tabela 30 zbierająca kluczowe informacje.

Tabela 29. Wybrane zadania polityki mieszkaniowej Krakowa i stan ich realizacji, 2024–2025

Zadanie	Opis założeń	Stopień realizacji 2024–2025
Budowa nowych akademików (Z-PMK 11.5)	Współpraca z Ministerstwem Nauki i uczelniami; celem jest budowa nowych akademików i zmniejszenie presji na rynek mieszkaniowy.	Miasto nie ma kompetencji prawnych do samodzielnej realizacji inwestycji; możliwe formy pośrednie (konsorcja, udostępnianie lokali, preferencyjny najem w ramach ZPI). Rekomendacja dalszej dyskusji w Radzie Partnerów.
Rzecznik Praw Lokatorów	Stanowisko w strukturach UMK, wspierające mieszkańców w ochronie praw lokatorskich i kontaktach z instytucjami.	Nabór ogłoszony 20 marca 2025 r., zakończony 14 maja 2025 r. bez wyłonienia kandydata. Planowane ponowienie naboru.
Transparentny system współfinansowania przez deweloperów	Wprowadzenie „cennika” opłat dla deweloperów za infrastrukturę miejską, zwiększającego przejrzystość i przewidywalność kosztów.	Od końca 2024 r. obowiązuje zarządzenie Prezydenta Krakowa wprowadzające „cennik”. System jest przejrzysty i transparentny, obejmuje m.in. drogi publiczne.

Zadanie	Opis założeń	Stopień realizacji 2024–2025
Pilotaż „Mieszkanie dla Seniora”	Pomoc seniorom w trudnej sytuacji życiowej w ramach prowadzonych mieszkań wspomaganych oraz domów pomocy społecznej (5 mieszkań wspomaganych dla osób w podeszłym wieku, dysponujących 28 miejscami)	Funkcjonuje 5 mieszkań wspomaganych (28 miejsc, 31 osób skorzystało do sierpnia 2025 r.) oraz 11 DPS-ów (1143 miejsca, 1266 osób skorzystało). Przygotowywany projekt uchwały ws. zasad wynajmu, który obejmie program pilotażowy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://krakow.pl/program_wyborczy/286363,2373,komunikat,mieszkalnictwo.html [dostęp: 12.11.2025].

Tabela 30. Społeczna Agencja Najmu – kluczowe założenia i dane

Kategoria	Zapis w komunikacie
Cel programu / idea	Uzupełnienie oferty mieszkaniowej miasta; umożliwienie najmu w atrakcyjnej cenie oraz wsparcie integracyjne (usługi aktywnej integracji zawodowej).
Źródła finansowania	Dofinansowanie unijne w ramach programu FERS: ~ 6 mln zł (5 776 013,71 zł).
Liczba mieszkań w pilotażu	50 lokali z zasobu gminnego (pustostany).
Standard i remont lokali	Lokale po remoncie, wyposażone w podstawowy sprzęt (meble, AGD). Jeden lokal dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.
Grupa docelowa	Osoby zatrudnione (umowa o pracę / dzieło / zlecenie), które mają dochody niewystarczające do pełnego najmu rynkowego; nie mają tytułu prawnego do innego lokalu.
Kryteria dochodowe	Dochód „na rękę” ≤ 4666 zł na osobę lub spełnienie kryterium interwencji socjalnej (823 zł netto/osobę gospodarki domowej wieloosobowej).
Forma umowy	Umowa najmu na czas określony: 5 lat
Zakres wsparcia pozamieszkaniowego	Obligatoryjne doradztwo zawodowe, coaching, szkolenia, usługi integracji zawodowej.
Harmonogram / uruchomienie	Planowane rozpoczęcie II kwartał 2025 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://www.krakow.pl/aktualnosci/291510,29,komunikat,spoleczna_agencja_najmu_czyli_nowy_program_mieszkaniowy_w_krakowie.html [dostęp: 12.11.2025].

Kluczowe cechy programu to umiarkowany czynsz (ok. 4% wartości odtworzeniowej) oraz obowiązkowe wsparcie w postaci doradztwa zawodowego i usług integracyjnych. Realizacja pilotażowa objęła 50 mieszkań komunalnych poddanych remontowi, a finansowanie pochodziło w dużej części ze środków unijnych (ok. 6 mln zł). Pozytywna ocena działalności SAN po pierwszym etapie, ma przyczynić się do tego, że stanie się ona stałym elementem miejskiej polityki mieszkaniowej.

Na przestrzeni lat polityka mieszkaniowa Krakowa przesunęła się od działań bardziej strukturalnych i koncepcyjnych ku programom bardziej operacyjnym, ukierunkowanym społecznie. Miasto zwróciło większą uwagę na dostępność mieszkań na wynajem dla tych, którzy znaleźli się w luce czynszowej. Seniorzy stali się ważną grupą docelową, ponadto nowe programy miały za zadanie łączyć mieszkanie z usługami społecznymi, integracją społeczną, co odróżniło je od bardziej statycznych podejść sprzed kilkunastu lat.

3.4. Warszawa

3.4.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych

Warszawę, jako stolicę Polski, charakteryzują wyjątkowe uwarunkowania rozwoju i skala problemów mieszkaniowych. Napływ ludności i stosunkowo wysokie dochody gospodarstw domowych powodują określony poziom popytu, który przy ograniczonej podaży przekłada się na ciągły wzrost cen. Powojenna odbudowa zaburzyła strukturę wiekową budynków mieszkalnych. Przedwojennych mieszkań wg SP 1988 było jedynie 16,6% w zasobie, a mieszkało w nich ok. 16% populacji Warszawy (por. tabela 31).

Tabela 31. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Warszawa

	Mieszkania		Ludność	
	liczba	procent	liczba	procent
Ogółem	580 223	100%	1 614 647	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	20 952	3,6%	57 566	3,6%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	75 499	13,0%	194 808	12,1%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	284 068	49,0%	736 899	45,6%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	120 923	20,8%	363 825	22,5%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	78 781	13,6%	257 443	15,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Spis Powszechny 1988.

W okresie międzypisowym do stolicy napłynęło ponad 215 tys. ludzi (por. tabela 32). Udział mieszkańców najstarszych spadł do niecałych 8%. Mieszkania zbudowane po 2002 r. stanowiły prawie 30% zasobu, podobny udział mieli mieszkańcy tych zasobów w ogólnej puli.

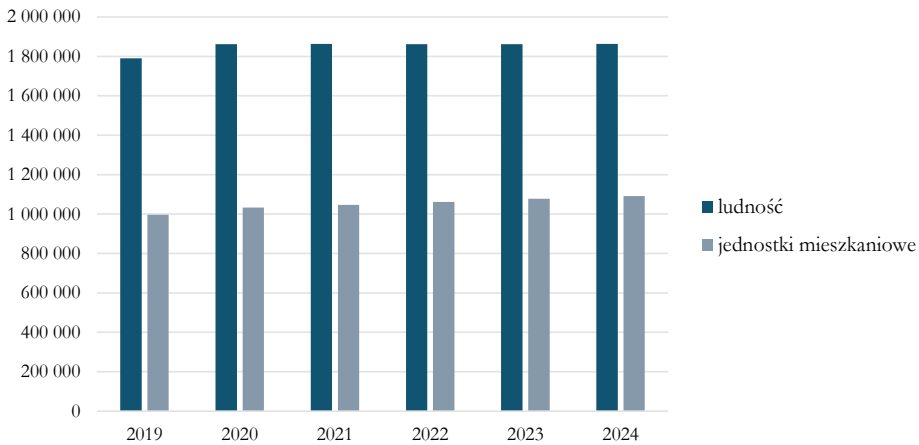
Tabela 32. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Warszawa

	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	829 426 (1 036 322)	100%	1 830 078	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	11 467	1,4%	26 339	1,4%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	50 266	6,1%	111 675	6,1%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	214 507	25,9%	420 619	23,0%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	101 466	12,2%	216 833	11,8%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	77 117	9,3%	181 129	9,9%
W budynkach wybudowanych w latach 1989–2002	112 384	13,5%	269 486	14,7%
W budynkach wybudowanych w latach 2003–2011	117 152	14,1%	282 192	15,4%
W budynkach wybudowanych w latach 2012–2016	59 920	7,2%	142 047	7,8%
W budynkach wybudowanych w latach 2017–2021 (łącznie z będącymi w budowie)	65 081	7,8%	134 534	7,3%

Dane (...) dotyczą całkowitego zasobu mieszkaniowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Spis Powszechny 2021.

Dane z 2024 r. wskazują na dalszy dynamiczny wzrost liczby mieszkańców, oficjalnie populacja Warszawy sięgnęła 1,8 mln, czyli od 1988 r. wzrosła o prawie 250 tys. (por. wykres 31). Mieszkania budowano w ostatnich latach w jeszcze szybszym tempie, całkowity zasób w mieście sięgnął ponad 1 mln jednostek mieszkaniowych, od 1988 r. wzrósł o ponad 500 tys. Wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców osiągnął poziom 596.

Wykres 31. Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Warszawa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

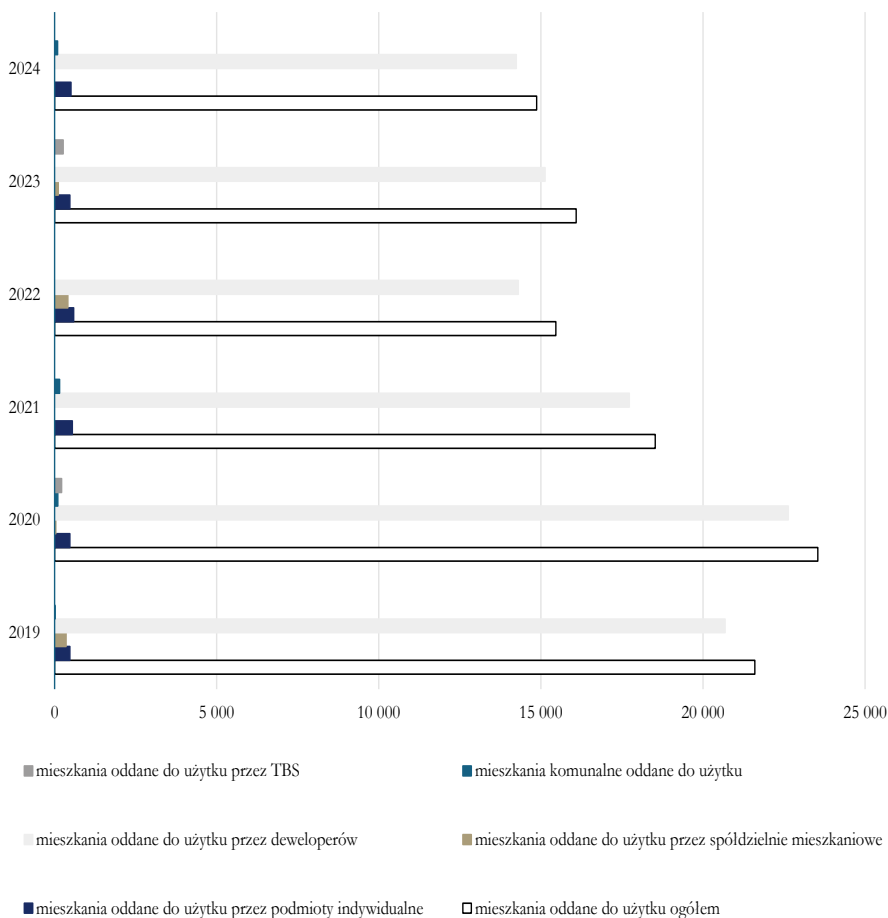
Tak dynamiczny wzrost był wynikiem aktywności deweloperów (por. wykres 32 i tabela 31). Co prawda, w ostatnich latach oddawali oni do użytku nieco mniej mieszkań, ale ich liczba była ciągle znacząca. Bez wątpienia jest to wynikiem wysokich cen i popytu na mieszkania w Warszawie.

Dane zawarte w tabeli 33 obrazują niewielką aktywność w zakresie budownictwa mieszkaniowego w odniesieniu do gminy i TBS. W badanym okresie samorząd lokalny sfinansował 364 lokale, a TBS 479, podczas gdy deweloperzy oddali do użytku 104 tys. mieszkań i domów. Spółdzielnie mieszkaniowe nie zbudowały wiele, jedynie 922 lokale.

Tabela 33. Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Warszawa

Podmiot	Liczba oddanych do użytku mieszkań
Podmioty indywidualne	3 586
Spółdzielnie mieszkaniowe	922
Deweloperzy	104 731
Gmina	364
TBS	479
Inne	18
Razem	110 100

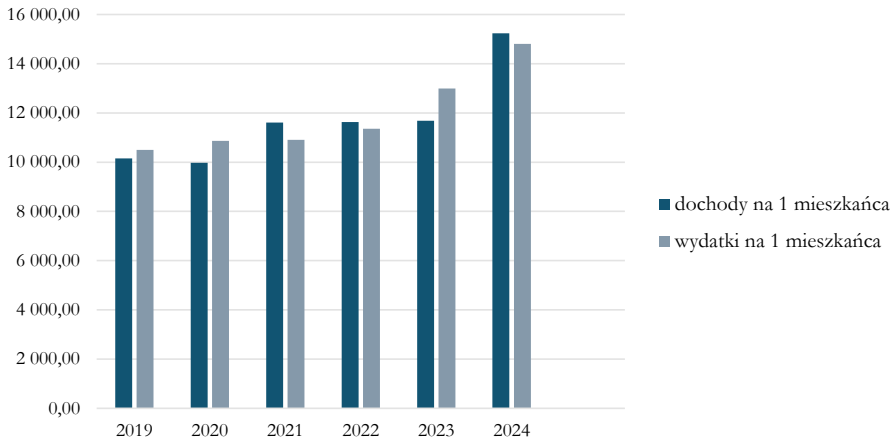
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 32. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Warszawa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Nie dziwi fakt najwyższych kwot dochodów i wydatków na 1 mieszkańca w stolicy, wykres 33 obrazuje różnice między tymi parametrami. Widoczny był dynamiczny wzrost, ale także niezrównoważenie między dochodami i wydatkami. Między 2019 a 2024 r. kwoty uległy podwyższeniu, stosownie o 5083 PLN i 4310 PLN.

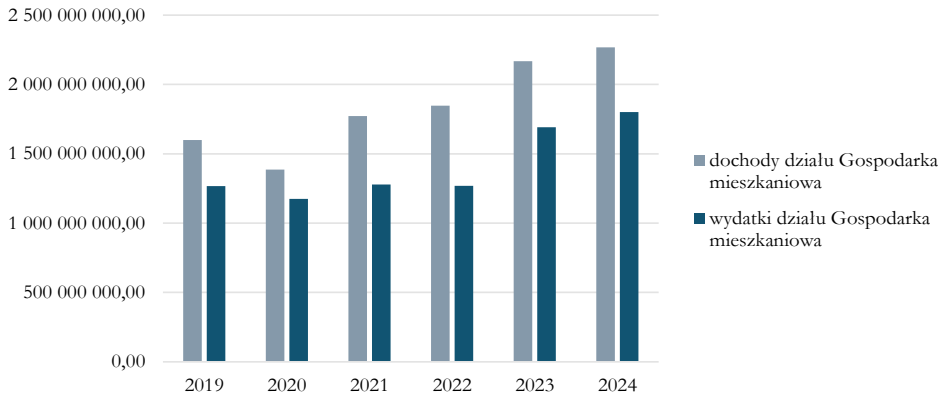
Wykres 33. Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Warszawa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Podobnie jak we wcześniej analizowanych miastach, dochody z działu Gospodarka mieszkaniowa były wyższe niż wydatki ponoszone przez władze miasta z tego tytułu (por. wykres 34).

Wykres 34. Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Warszawa

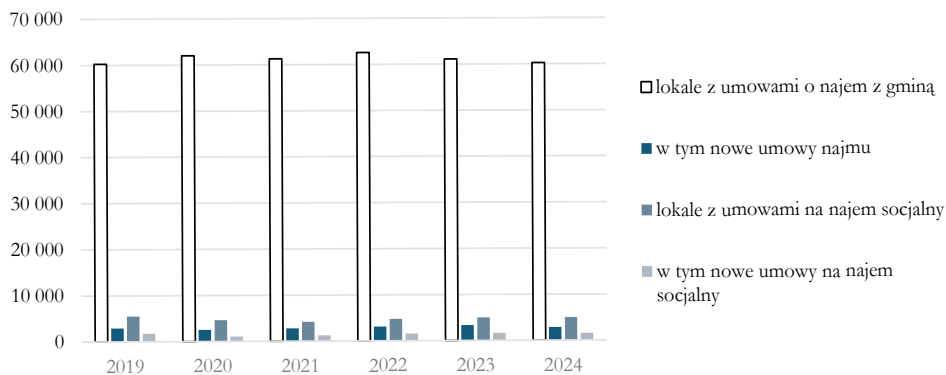


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Warszawa, podobnie jak Wrocław i Łódź, miała poważny problem z pustostanami w bardzo złym stanie technicznym, w 2022 r. w zasobie mieszkaniowym gminy było 81,2 tys. jednostek mieszkaniowych, ale podpisanych umów najmu było jedynie 62,5 tys. (por. wykres 35). Kolejka oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową

była znacząca, więc było to dowodem na poważny problem pustostanów, ewentualnie część zasobu była wykorzystywana bezumownie.

Wykres 35. Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Warszawa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Stolica jest jednym z najdroższych miast w Polsce z punktu widzenia kosztów utrzymania, przede wszystkim dotyczy to zamieszkania. Według danych GUS limit średnich dochodów na członka gospodarstwa domowego, który warunkuje uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej od gminy, jest wysoki w porównaniu z innymi miastami. W Warszawie jednoosobowe gospodarstwo domowe mogło uzyskać bezpośrednią pomoc mieszkaniową, jeśli jego średnie dochody nie przekraczały kwoty 7112 PLN w 2024 r., co jest znaczącym wzrostem w stosunku do 2022 r., wtedy było to jedynie 4243 PLN (por. wykres 36). Podobnie w przypadku wieloosobowych gospodarstw domowych kwota przypadająca na jedną osobę wzrosła z 2970 PLN do 4978 PLN. Ceny transakcyjne na rynku pierwotnym wzrosły między 2019 i 2024 r. z 8771 do 16 548 PLN/m², na rynku wtórnym z 8985 do 16 949 PLN/m², a stawka czynszu z 50,8 do 77,1 PLN/m² (NBP 2025). Najem socjalny był przyznawany przy limicie średnich dochodów, w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego, 3111 PLN w 2024 r., a wieloosobowego 2178 PLN na osobę. Zwraca uwagę, że wielkości te były niższe niż w Krakowie.

Weryfikacja danych GUS na postawie uchwał RM Warszawy nie potwierdziła stosunkowo wysokich limitów dochodowych upowszechnianych w BDL w odniesieniu do najmów komunalnych (por. tabela 34). Zwraca uwagę fakt stosowania innego schematu obliczania górnej granicy dochodowej, odwołanie się do regulacji ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych i własnego przelicznika, określanego przez Radę Miasta Warszawy.

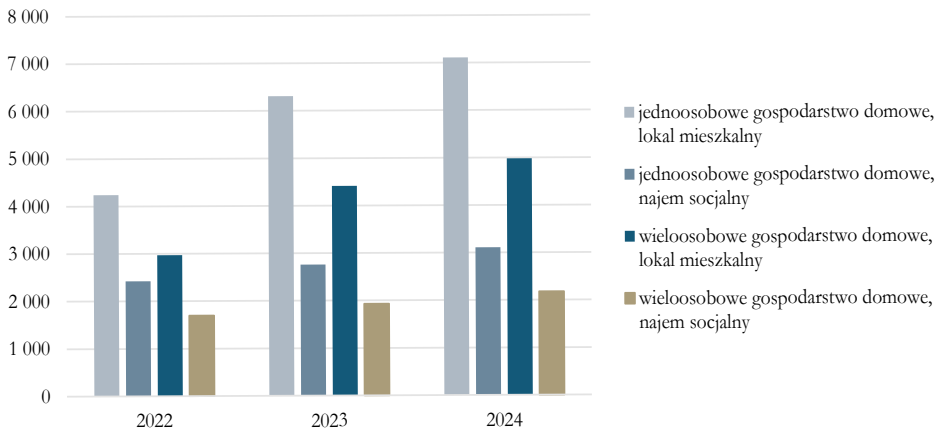
Tabela 34. Treść uchwał RM Warszawy odnosząca się do limitu dochodu najemcy

Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
<p>Uchwała XXIII/669/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy</p>	<p>Łączny dochód uprawniający do uzyskania pomocy mieszkaniowej nie może przekraczać:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 110% w jednoosobowym gospodarstwie domowym; 2) 165% w dwuosobowym gospodarstwie domowym; 3) 205% w trzyosobowym gospodarstwie domowym; 4) 240% w czteroosobowym gospodarstwie domowym; 5) 240% w gospodarstwie większym niż czteroosobowe, powiększone o dodatkowe 40% na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym; <p>iloczynu wysokości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie mazowieckim, o którym mowa w art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz współczynnika 0,5 – w przypadku obliczania dochodu uprawniającego do najmu lokalu na czas nieznaczonej, lub 0,6/0,7 w wypadkach kwalifikowanych.</p>	<p>Łączny dochód uprawniający do uzyskania pomocy mieszkaniowej nie może przekraczać:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 110% w jednoosobowym gospodarstwie domowym; 2) 165% w dwuosobowym gospodarstwie domowym; 3) 205% w trzyosobowym gospodarstwie domowym; 4) 240% w czteroosobowym gospodarstwie domowym; 5) 240% w gospodarstwie większym niż czteroosobowe, powiększone o dodatkowe 40% na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym; <p>iloczynu wysokości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie mazowieckim, o którym mowa w art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz współczynnika, 0,27 w przypadku obliczania dochodu uprawniającego do najmu socjalnego lokalu, a w przypadku osób, które jednocześnie spłacają zadłużenie z tytułu opłat za używanie lokalu Miasta – 0,40.</p>

<p>Uchwała XLIX/1531/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 10 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład (...)</p>	<p>Łączny dochód uprawniający do uzyskania pomocy mieszkaniowej nie może przekraczać iloczynu wartości, o której mowa w art. 7a ust. 1 pkt 2 ustawy o finansowym wsparciu:</p> <p>średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego tej osoby fizycznej w roku poprzedzającym rok, w którym zawierana jest umowa najmu lokalu mieszkalnego, nie przekracza:</p> <p>a) 75% w jednoosobowym gospodarstwie domowym, b) 105% w dwuosobowym gospodarstwie domowym, c) 145% w trzyosobowym gospodarstwie domowym, d) 170% w czteroosobowym gospodarstwie domowym, e) 170% w gospodarstwie domowym większym niż czteroosobowe, powiększone o dodatkowe 35% na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny oraz współczynnika 1,4 i 50%, w wypadkach kwalifikowanych 60% i 70%.</p>	<p>Łączny dochód uprawniający do uzyskania pomocy mieszkaniowej nie może przekraczać iloczynu wartości, o której mowa w art. 7a ust. 1 pkt 2:</p> <p>średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego tej osoby fizycznej w roku poprzedzającym rok, w którym zawierana jest umowa najmu lokalu mieszkalnego, nie przekracza:</p> <p>a) 75% w jednoosobowym gospodarstwie domowym, b) 105% w dwuosobowym gospodarstwie domowym, c) 145% w trzyosobowym gospodarstwie domowym, d) 170% w czteroosobowym gospodarstwie domowym, e) 170% w gospodarstwie domowym większym niż czteroosobowe, powiększone o dodatkowe 35% na każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny oraz współczynnika 1,4 i 27%, a w przypadku osób, które jednocześnie spłacają zadłużenie z tytułu opłat za używanie lokalu Miasta – 40%.</p>
<p>Uchwała XC/2942/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 listopada 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali (...)</p>	<p>Utrzymano sposób wyliczenia</p>	<p>Zmiana wartości procentowych na 25% w przypadku najmu socjalnego i 35% w przypadku osób, które jednocześnie spłacają zadłużenie z tytułu opłat za używanie lokalu Miasta.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał RM Warszawy.

Wykres 36. Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), Warszawa, 2022–2024

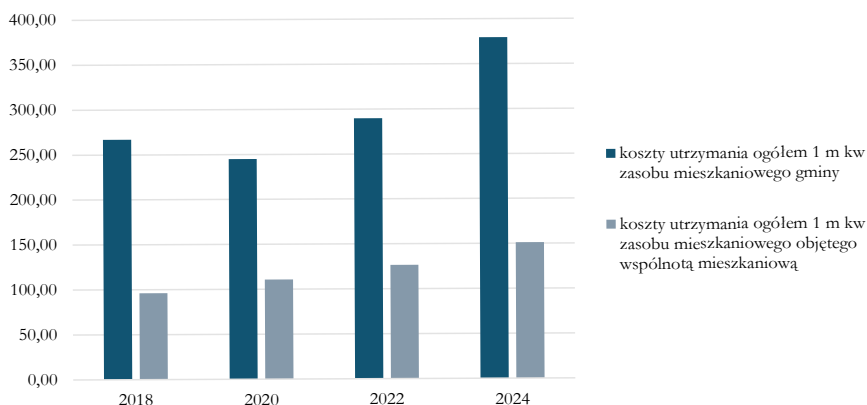


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Stawki czynszu pobierane za użytkowanie lokali w dyspozycji miasta były do 2020 r. utrzymywane przez kilka lat na poziomie 7,39 PLN/m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. Seria podwyżek podniosła stawkę do 8,13 PLN/m², 8,94 PLN/m² i 9,83 PLN/m² w 2021 r. W listopadzie 2022 r. stawka bazowa wzrosła do 10,81 PLN/m², w grudniu 2023 r. do 11,89 PLN/m². W momencie przeprowadzania analizy, od października 2024 r. obowiązywała stawka 13,08 PLN/m². W przypadku najmów socjalnych stawka wzrosła z poziomu 1,76 PLN/m² przez 1,9 PLN/m² do 2 PLN/m². Wskaźnik wartości odtworzeniowej 1 m² dla Warszawy podniesiono z 6031 do 10221 PLN/m².

Analiza kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego miasta i wspólnot mieszkaniowych potwierdziła sytuację obserwowaną w dotychczas analizowanych miastach, znacznie wyższe koszty ponoszone były w zasobie komunalnym (por. wykres 37). W 2024 r. wskaźnik ten wynosił prawie 380 PLN/m², a przeciętnie we wspólnocie 151 PLN/m². Całkowite koszty utrzymania zasobu, łącznie z CO i CW wzrosły więc w zasobie komunalnym o 112,58 PLN/m² i 54,82 PLN/m² we wspólnocie, w stosunku do 2018 r. Bez wątpienia zużycie techniczne starego zasobu mieszkaniowego miasta, nieefektywność energetyczna i koszty zarządzania były jednymi z najważniejszych przyczyn różnicy. Zwraca uwagę brak poprawy sytuacji, mimo upływu czasu.

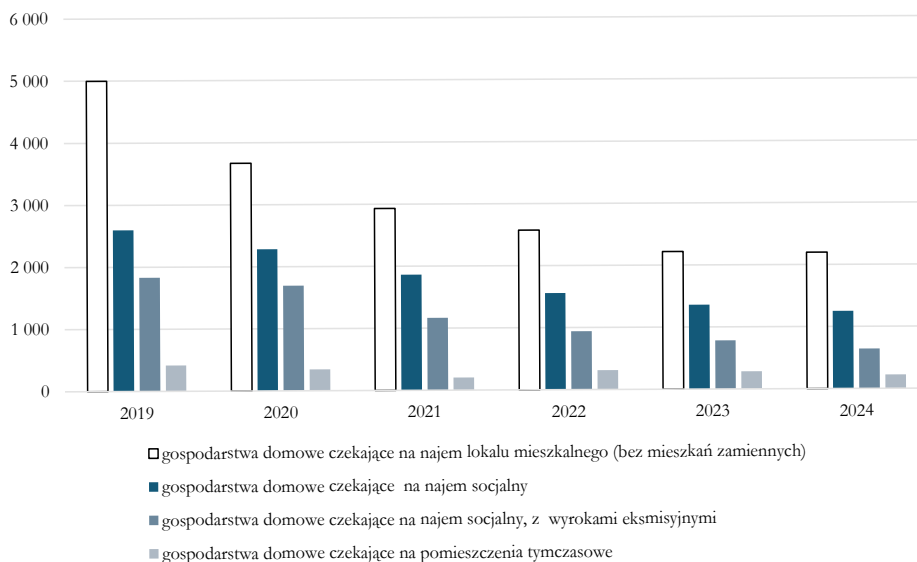
Wykres 37. Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m²), Warszawa, 2018–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Jak wspomniano wcześniej, kolejka oczekujących na wsparcie mieszkaniowe była znaczna, ale w ostatnich latach bardzo się skróciła (por. wykres 38). W dalszym ciągu największe zapotrzebowanie było na lokale, dla których można zawrzeć umowę najmu socjalnego.

Wykres 38. Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

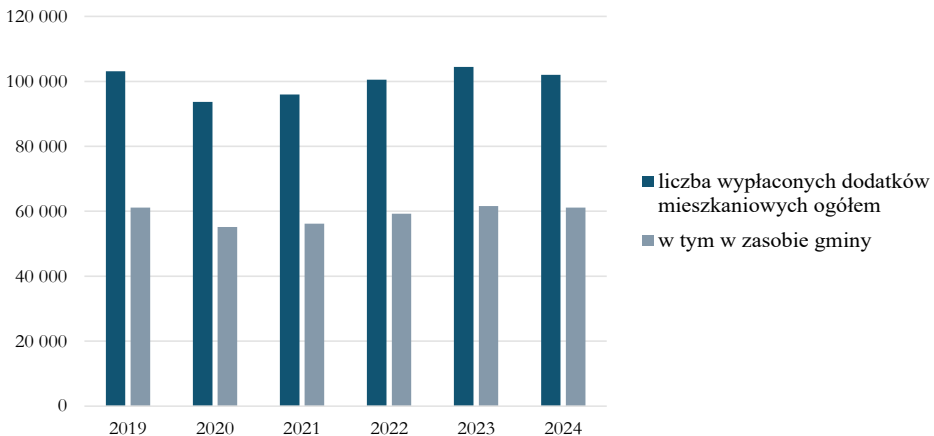
Liczba ludności i wielkość zasobu mieszkaniowego przekładały się na sprawy eksmisyjne i wykonane wyroki (por. tabela 35). Jednak mimo skali postępowań, gmina w ograniczonym zakresie realizowała wyroki we własnym zasobie, co zapewne wynikało z problemów z dostarczeniem lokali do najmu socjalnego. Odszkodowania wypłacone z budżetu miasta z powodu zajmowania lokali prywatnych przez gospodarstwa domowe z wyrokami eksmisyjnymi były znacznie niższe niż w Łodzi i Krakowie, w 2022 r. wyniosły nieco ponad 200 tys. PLN.

Tabela 35. Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Warszawa

	2018	2020	2022
Toczące się sprawy eksmisyjne w zasobie gminy	1 916	2 591	2 203
Toczące się sprawy eksmisyjne w pozostałym zasobie	b.d.	3 059	2 480
Orzeczone eksmisje w zasobie gminy	789	494	424
Orzeczone eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	525	503
Wykonane eksmisje w zasobie gminy	822	239	585
Wykonane eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	253	629

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 39. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Warszawa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Populacja miasta miała bez wątpienia wpływ na zakres wsparcia w postaci liczby dodatków mieszkaniowych, Warszawa udziela ich najwięcej spośród badanych miast (por. wykres 39). Na tym tle jeszcze wyraźniej widać problem Łodzi, która musiała wypłacić w 2024 r. ponad 87 tys., a rok wcześniej ponad 93 tys. dodatków mieszkaniowych przy populacji prawie trzykrotnie mniejszej.

W Warszawie ponad połowa z wypłaconych dodatków trafiła do najemców zasobu gminnego. Mogli się oni także ubiegać o obniżki czynszu z powodu złej sytuacji materialnej, a stawki czynszu zasobu substandardowego były niższe niż bazowe.

3.4.2. Założenia polityki mieszkaniowej Warszawy

Warszawa jest największym polskim miastem, dynamicznie rozwijającą się stolicą, która ma coraz więcej mieszkańców. Do kluczowych dokumentów mających wpływ na kierunki realizacji polityki mieszkaniowej w ostatnich latach zaliczyć można:

- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta stołecznego Warszawy na lata 2018–2022³⁸.
- Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025, w tym Program Mieszkaniowy³⁹.
- Politykę mieszkaniową – Mieszkania 2030⁴⁰.

W 2017 r. zostały przyjęte dwa dokumenty, wskazujące kierunek polityki mieszkaniowej w Warszawie w kolejnych latach: Polityka mieszkaniowa – Mieszkania 2030 oraz Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta stołecznego Warszawy na lata 2018–2022. Cele władz miasta obejmowały wspieranie społeczności lokalnych, rozwój zrównoważonego mieszkalnictwa, system miejskich mieszkań, wdrażanie innowacji mieszkaniowych, monitorowanie i kształtowanie warszawskiego rynku najmu oraz gromadzenie wiedzy i prowadzenie działań edukacyjnych.

Polityka mieszkaniowa – Mieszkania 2030, tworzona była równocześnie z Wieloletnim Programem Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2018–2022. Dokument na lata 2021–2025 był kontynuacją założeń wyrażonych we wcześniejszym okresie.

Tabela 36 zawiera syntetyczne zestawienie głównych założeń polityki mieszkaniowej Warszawy na podstawie dokumentu Polityka mieszkaniowa – Mieszkania 2030 (Urząd m.st. Warszawy 2017a). Analiza treści wskazuje, że strategia Warszawy

38 Uchwała nr LIX/1535/2017 Rady Miasta Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r.

39 Uchwała nr XLVII/1459/2021 Rady Miasta Warszawy z dnia 15 kwietnia 2021 r.

40 Uchwała NR LIX/1534/2017 przyjęta 14 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia polityki mieszkaniowej – Mieszkania 2030 dla Miasta Stołecznego Warszawy.

opierała się na idei zrównoważonego rozwoju, rozumianego wielowymiarowo – jako połączenie aspektów przestrzennych, technicznych i społecznych. Dokument akcentował potrzebę tworzenia wielofunkcyjnych, dostępnych i efektywnych energetycznie osiedli oraz integrację własności i najmu.

Tabela 36. Cele i kierunki działań Polityki mieszkaniowej m.st. Warszawy – Mieszkania 2030

Obszar	Główne założenia programu
Cel nadrzędny	Zwiększenie dostępności mieszkań dla osób oczekujących na lokale socjalne i zamiennie, poprawa jakości zarządzania i stanu technicznego zasobu poprzez planową politykę remontową, rozwój budownictwa mieszkaniowego w celu pozyskania nowych lokali oraz prowadzenie polityki czynszowej chroniącej najemców o niskich dochodach.
Cele szczegółowe	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zachowanie zasobu mieszkaniowego w dobrym stanie technicznym. 2. Poprawa warunków mieszkaniowych (dostępność, termomodernizacja, instalacje). 3. Zwiększenie liczby mieszkań dostępnych na wynajem (segmenty A, B, C, D). 4. Racjonalne gospodarowanie zasobem (czynsze, sprzedaż lokali, zagospodarowanie pustostanów, usprawnienie zamian lokali).
Grupa docelowa	Wsparcie w pierwszej kolejności kierowane do osób z niepełnosprawnościami i osób w kryzysie bezdomności; rozwój segmentu komercyjnego D dopiero po zaspokojeniu najpilniejszych potrzeb.
Nowe inwestycje mieszkaniowe	<p>Wysoka jakość urbanistyczna i techniczna realizowana poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dobre planowanie przestrzenne • Wspieranie policentryczności miasta • Tworzenie wielofunkcyjnych osiedli uwzględniających różnorodność społeczną • Podnoszenie efektywności energetycznej budynków • Wykorzystywanie innowacyjnych rozwiązań
Wspieranie zrównoważonego mieszkalnictwa	<ul style="list-style-type: none"> • Ustalanie zasad kształtowania osiedli i ich zespołów (m.in. policentryczna, wielofunkcyjna struktura) • Racjonalne gospodarowanie przestrzenią, w tym wspólną • Zapewnienie dostępności dla różnych grup społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025, w tym Program Mieszkaniowy.

Biuro Polityki Lokalowej m.st. Warszawy pełniło centralną rolę w kształtowaniu i wdrażaniu polityki mieszkaniowej. Do jego głównych zadań należało zarządzanie i koordynacja gospodarowania miejskim zasobem lokalowym (z wyłączeniem spraw

należących do dzielnic), przygotowanie i monitorowanie wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym oraz opracowywanie zasad najmu i sprzedaży lokali. Biuro prowadziło również politykę wobec towarzystw budownictwa społecznego, nadzorowało gminne budownictwo mieszkaniowe i dbało o współpracę z dzielnicami oraz jednostkami organizacyjnymi miasta. Podstawową rolę w gospodarowaniu lokalami komunalnymi pełniły Zakłady Gospodarowania Nieruchomościami (ZGN), jednostki budżetowe m.st. Warszawy. Ich zadaniem było zarządzanie lokalitywnym zasobem miasta oraz powierzonymi nieruchomościami w granicach tzw. zwykłego zarządu, w badanym okresie działało 12 ZGN-ów, w dzielnicach, w których ich nie było, zarządzaniem zasobem mieszkaniowym zajmowały się wydziały Urzędu Dzielnicy.

Ważnym obszarem działalności Biura Polityki Lokalowej było rozwiązywanie problemów mieszkaniowych lokatorów w budynkach zwracanych byłym właścicielom, przygotowanie i realizacja Programu rewitalizacji m.st. Warszawy oraz ocena skuteczności kluczowych przedsięwzięć w tym zakresie, biuro stanowiło instytucję koordynującą, łączącą aspekty administracyjne, społeczne i inwestycyjne polityki mieszkaniowej Warszawy. Podsumowanie działań podejmowanych przez władze Warszawy znajduje się w tabeli 37.

Tabela 37. Podsumowanie działań wskazanych w WPGM miasta st. Warszawy na lata 2021–2025, w tym Programu Mieszkaniowego – zadania

Nazwa programu/ działania	Okres obowiązywania	Główne zadania
Mieszkaniowe budownictwo komunalne – segment A i B	2021–2025 (docelowo 535 nowych mieszkań komunalnych do 2025 r.)	Miasto planowało wybudować 535 mieszkań komunalnych. W 2022 r. przygotowywano inwestycje obejmujące 256 mieszkań w wybranych dzielnicach Warszawy. Finansowanie pochodziło z budżetu miasta oraz bezzwrotnego wsparcia z Funduszu Dopłat BGK.
Mieszkaniowe inwestycje spółek TBS – segment C	2021–2025 (766 mieszkań do 2025 r. ⁴¹)	Towarzystwa Budownictwa Społecznego (Warszawa Północ i Warszawa Południe) planowały wybudować 766 mieszkań. W 2022 r. kontynuowano budowę 235 lokali w Bemowie i rozpoczęto inwestycje na Pradze-Północ (Ząbkowska/Markowska, Strzelecka). Na etapie przygotowań znajdowały się kolejne projekty, a miasto wносиło wkłady finansowe i przekazywało nieruchomości aportem do spółek.

41 W latach 2021–2025 planowane jest oddanie do użytkowania łącznie 766 lokali

Nazwa programu/ działania	Okres obowiązywania	Główne zadania
Rozwój mieszkalnictwa dla osób średniozamożnych – segment D	2021–2025 (planowane partnerstwo)	Program miał tworzyć ofertę mieszkań na wynajem dla gospodarstw średniozamożnych. Z powodu niewyjaśnionego stanu prawnego gruntów (roszczenia), w 2022 r. nie rozpoczęto inwestycji – planowane lokalizacje to m.in. ul. Kłobucka (Ursynów) i obszar między ul. Górczewską a J. Olbrachta (Wola).
Remont i przebudowa istniejącej substancji mieszkaniowej (remont pustostanów)	2021–2025 (105 lokali do modernizacji do 2025 r.)	Kompleksowa modernizacja pustych budynków i remont pustostanów. W 2022 r. zakończono modernizację jednego budynku na Pradze-Południe, oddając 8 pełnowartościowych lokali. Zadanie jest wieloletnie; w 2022 r. remonty pustostanów obejmowały 1638 lokali za 57 mln zł.
Weryfikacja udzielanej pomocy mieszkaniowej – „Poznaj Swojego Najemcę” (PSN)	od kilku lat, kontynuacja w 2022 r.	Program PSN polegał na weryfikacji prawidłowego wykorzystywania lokali komunalnych. Sprawdzał m.in., czy najemcy faktycznie mieszkają w lokalu, czy nie podnajmują go bez zgody i czy utrzymują go w należytym stanie. Program obejmował również działania prewencyjne – informowanie najemców o dostępnych dodatkach i obniżkach czynszu oraz pomoc w zapobieganiu zadłużeniu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025, w tym Program Mieszkaniowy.

W dokumentach opisano i wprowadzono w życie podział polityki mieszkaniowej na cztery segmenty (por. tabela 38). Zostały one przypisane określonym grupom docelowym, a kryterium podziału opierało się na zamożności beneficjentów. Segment A obejmował wsparcie w zakresie mieszkań społecznych i lokali z dodatkową pomocą, skierowaną do osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem, w tym seniorów, osób niepełnosprawnych i wychowanków pieczy zastępczej. Segment B dotyczył mieszkań komunalnych wynajmowanych na czas nieoznaczony, przeznaczonych dla osób o niskich dochodach, z możliwością uzyskania dodatków i bonów mieszkaniowych. Segment C obejmował zasoby Towarzystw Budownictwa Społecznego, czyli lokale dla gospodarstw o umiarkowanych dochodach, często wspierając również inicjatywy społeczne i kulturalne. Segment D natomiast odnosił się do mieszkań na wynajem komercyjny, kierowanych do osób o średnich dochodach, w tym młodych i seniorów,

mieszkalnych z finansowym udziałem Miasta. Miasto przeznaczy na ten cel środki w wysokości 67,8 mln zł.

często w partnerstwie z sektorem prywatnym. Razem segmenty te stworzyły zróżnicowany system wsparcia mieszkaniowego, odpowiadający na potrzeby różnych grup społecznych i dochodowych w mieście.

Tabela 38. Charakterystyka segmentów polityki mieszkaniowej Warszawy (A–D)

Segment	Charakterystyka	Realizacja i działania (2021–2023)
A – mieszkania społeczne (najem socjalny + wsparcie społeczne)	Skierowane do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i mieszkaniowym. Dwa typy: lokale socjalne (dla osób o bardzo niskich dochodach, poniżej 100% najniższej emerytury/os. w gospodarstwie wieloosobowym i do 130% NE w jednoosobowym; lub z wyrokiem eksmisyjnym) oraz mieszkania z dodatkowym wsparciem społecznym (chronione, treningowe, wspomagane). Adresaci: osoby niepełnosprawne, bezdomne, uchodźcy, cudzoziemcy, seniorzy, wychowankowie pieczy zastępczej, samotni rodzice.	Realizacja nowych inwestycji budownictwa komunalnego (np. Odrowąża, Komorska/Łukowska, Strzelecka). Wskaźnik docelowy: 535 lokali do 2025 r.; w 2021 r. – 156 lokali (29% celu).
B – mieszkania komunalne (najem na czas nieoznaczony)	Dla osób o niskich dochodach, niekwalifikujących się do segmentu A. Najem na czas nieoznaczony. Czynsz zależny od wyposażenia lokalu i strefy czynszowej (miejska, centralna, peryferyjna). Możliwość obniżki czynszu przy zmniejszeniu dochodów, dodatki mieszkaniowe, potencjalne bony mieszkaniowe (za zgodą Rady Miasta).	W latach 2021–2023 realizowane inwestycje m.in. na Pradze, Bemowie, Ursusie. Segment rozwijany razem z A – traktowane łącznie jako „mieszkania komunalne”.
C – zasób Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS)	Dla gospodarstw o dochodach wyższych niż w segmencie A i B, ale bez zdolności kredytowej lub niechcących kupić mieszkania. Oferta m.in. dla: lokatorów z budynków zwracanych w ramach „dekretu Bieruta”, osób z niepełnosprawnościami, wychowanków pieczy zastępczej, rodzin z dziećmi. Lokale także na projekty społeczne i kulturalne.	Plan do 2025 r.: 766 lokali. Do 2023 r. zakończono m.in. inwestycje: ul. Pełczyńskiego (235 lokali), ul. Strzelecka (29 lokali). Finansowanie z BGK i Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

Segment	Charakterystyka	Realizacja i działania (2021–2023)
D – mieszkania na najem komercyjny (instytucjonalny)	Skierowany do osób o średnich dochodach, najem długoterminowy i krótkoterminowy. Lokale mogą być przeznaczane na projekty społeczne, kulturalne i stypendialne. Oferta dla osób młodych (mobilność zawodowa i życiowa) oraz seniorów (zmniejszenie potrzeb mieszkaniowych po wyprowadzce dzieci).	Segment rozwijany m.in. we współpracy z rynkiem prywatnym i programami rządowymi (np. Mieszkanie+). W raportach podkreślany rozwój oferty dla osób średniozamożnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raportów z realizacji Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025, w tym programu Mieszkaniowego m.st. Warszawy z lat 2021–2023.

Kierunki działań polityki mieszkaniowej m.st. Warszawy w ramach poszczególnych segmentów zestawiono w tabeli 39. Obejmowały one takie działania jak m.in. zwiększenie zasobu dla segmentów A i B oraz wpływ na wzrost liczby mieszkań oferowanych przez TBS (segment C), optymalizację zarządzania, poprawę stanu technicznego.

Tabela 39. Segmenty polityki mieszkaniowej (działania na rzecz mieszkań miejskich) m.st. Warszawy w ramach programu Mieszkania 2030

Segment działań	Opis działań
Zwiększanie liczby miejskich mieszkań	Priorytetem był rozwój budownictwa komunalnego w segmentach A i B oraz wzmocnienie oferty TBS (segment C), tak by do 2030 r. zasób wzrósł do 100 tys. lokali. Realizacja poprzez nowe inwestycje, ograniczanie ubytków, rozwój TBS i korzystanie z programów zewnętrznych (np. „Mieszkanie Plus”).
Racjonalizacja zarządzania zasobem	Podział zasobu na docelowy (modernizowany) oraz do sprzedaży na rzecz najemców oraz do sprzedaży przetargowej. Optymalizacja działań jednostek zarządzających, dostosowanie do potrzeb osób starszych i z niepełnosprawnościami, standaryzacja zarządzania, redukcja kosztów.
Poprawa jakości zasobu	Remonty kapitalne, modernizacje, doposażenie w brakujące instalacje, podłączenie do sieci ciepłowniczej, termomodernizacja. Celem jest zapewnienie mieszkań spełniających standard samodzielności i poprawa efektywności energetycznej.

Segment działań	Opis działań
Multiserwis społeczno-mieszkaniowy	Rozwój samowystarczalnych osiedli łączących funkcje mieszkaniowe z usługami społecznymi i komercyjnymi. Platforma zgłaszania problemów i zamawiania usług. Integracja usług komercyjnych, społecznych i NGO.
Przeciwdziałanie zadłużeniu czynszowemu	Monitoring zaległości, szybka pomoc, współpraca ZGN-ów z MOPS i NGO, mentoring dla zadłużonych. Celem jest zapobieganie spirali zadłużenia i wsparcie osób z wieloletnimi zaległościami.
Przeciwdziałanie bezdomności	Wsparcie osób w kryzysie (ofiary przemocy, wychowankowie pieczy, uchodźcy); czasowe formy schronienia i interdyscyplinarnego wsparcia; pomoc w uzyskaniu mieszkania; pomoc w domach pomocy społecznej i w mieszkaniach chronionych, wspomaganych bądź treningowych, w zależności od potrzeby; zapobieganie powstawaniu zaległości czynszowych; przeciwdziałanie bezdomności poprzez współpracę ZGN-ów; monitorowanie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.
Innowacje mieszkaniowe	Pilotażowe inwestycje zróżnicowane społecznie i funkcjonalnie. Rozwój kooperatyw mieszkaniowych, społecznych agencji najmu, program <i>Housing First</i> . Wykorzystanie istniejących zasobów do celów społecznych. Projekty realizowane także z sektorem społecznym i komercyjnym.
Warszawski rynek najmu	Gromadzenie danych o rynku najmu komercyjnego, publikacja stawek czynszowych z podziałem na dzielnice – działania obejmują segment D miejskich mieszkań oraz zasobów prywatnych. Udostępnienie mieszkańcom corocznych zaktualizowanych danych o stawkach czynszowych z podziałem na dzielnice – ułatwienie poszukiwania tańszych lokali. Stworzenie wzorcowej „warszawskiej umowy najmu” – promowanie stabilnych umów i preferencja dla wynajmu mieszkań nieumeblowanych. Współpraca z właścicielami, lokatorami i prawnikami.
Gromadzenie wiedzy i edukacja	Dopasowanie oferty mieszkań do zmieniających się potrzeb Warszawianek i Warszawiaków; bieżące gromadzenie wiedzy na temat mieszkalnictwa na swoim obszarze i szybkiego reagowania na wyzwania stojące przed stolicą; wsparcie społeczności lokalnych w działaniach podnoszących jakość życia sąsiedzkiego oraz prowadzenie programów edukacyjnych; prowadzenie działań doradczych dla prywatnych inwestorów oraz zarządców nieruchomości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Polityka mieszkaniowa – Mieszkania 2030.

Tak rozbudowane założenia i plany wymagały skoordynowanej realizacji i znacznych wydatków ze środków publicznych. Aby wskazać rezultaty zapowiadanych działań z perspektywy mieszkanek i mieszkańców Warszawy, w poniższej tabeli 40 zestawiono cele i zapowiedzi Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025 oraz Programu Mieszkaniowego „Mieszkania 2030” z oceną zawartą w raporcie Komitetu Obrony Praw Lokatorów (KOPL) *Klęska Programu Mieszkaniowego Warszawa 2030*.

Tabela 40. Polityka mieszkaniowa Warszawy: założenia a oceny społeczne

Obszar	Deklaracje miasta	Oceny i zarzuty mieszkańców
Cele strategiczne	Zróżnicowanie zasobu (segmenty A–D), poprawa jakości mieszkań, rozwój TBS, Społecznej Agencji Najmu i wsparcia społecznego.	Cele oceniane jako oderwane od realiów – brak masowych budów i działań odpowiadających na skalę kryzysu mieszkaniowego.
Program „100 tys. mieszkań do 2030 roku”	Polityka Mieszkania 2030 zapowiadała budowę 100 tys. mieszkań komunalnych i społecznych do 2030 r.	Cel uznany za nierealny – prognozy pokazują zmniejszenie liczby mieszkań w zasobie (ok. 200 lokali do 2025 r.).
Nowe inwestycje	Budowa nowych mieszkań komunalnych i społecznych; rozwój zasobu o różnym standardzie.	Brak wystarczających inwestycji – tempo budowy zbyt wolne; po 2025 r. konieczność budowy 10 tys. mieszkań rocznie, aby nadrobić zaległości.
Polityka społeczna	Integracja polityki mieszkaniowej z polityką społeczną – wsparcie seniorów, osób z niepełnosprawnościami, rodzin o niskich dochodach.	Mieszkańcy podkreślają, że wsparcie społeczne jest ważne, ale bez realnego zwiększenia liczby lokali nie rozwiąże kryzysu mieszkaniowego.
Statystyki i monitoring	Raporty z realizacji WPGMZ wskazują liczbę oddanych mieszkań, zmodernizowanych pustostanów, remontów.	Lokatorzy zarzucają miastu „mylące statystyki” – wliczanie pustostanów, konwersji budynków czy planów sprzed lat jako nowych efektów ⁴² .

Źródło: opracowanie własne na podstawie: WPGMZ 2021–2025, Polityka Mieszkaniowa Mieszkania 2030 oraz Raport Komitetu Obrony Praw Lokatorów – Klęska Programu Mieszkaniowego (KOPL) Warszawa 2030.

42 Przykładowo: w projekcie na lata 2021–2025 figurowało 766 mieszkań w zasobie TBS. Inwestycje te również zostały przyjęte w poprzednich planach (przyp. autora).

Polityka mieszkaniowa Warszawy, choć w dokumentach strategicznych (Mieszkania 2030, WPGMZ 2021–2025) zakładała ambitny cel 100 tys. miejskich mieszkań do 2030 roku i integrację działań z polityką społeczną, w praktyce nie realizowała tych założeń. Raport KOPL wskazuje, że zamiast wzrostu zasobu nastąpił jego spadek, a tempo budowy nowych lokali było niewystarczające, by nadrobić wieloletnie zaległości. Wizja władz miasta nie była zgodna z odczuciami mieszkańców, którzy postrzegali politykę mieszkaniową jako nieskuteczną i niewystarczającą wobec skali kryzysu mieszkaniowego. Mieszkańcy wskazywali również, że obwinianie pandemii jest zawsze popularną wymówką, jednak jest jasne, że problemy z programem remontowym powstały przed pandemią i nawet nie jest podejmowana próba budowy wystarczającej liczby nowych mieszkań, żeby spełnić obietnice składane w poprzednich wieloletnich planach gospodarowania zasobem mieszkaniowym m.st. Warszawy (Raport Komitetu Obrony Praw Lokatorów).

3.5. Gdańsk

3.5.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych

Gdańsk jest kolejnym miastem z fascynującą historią i znaczącym udziałem starego, często zabytkowego zasobu mieszkaniowego. Według SP 1988 udział najstarszych jednostek mieszkaniowych sięgał 18%, a mieszkało w nim ponad 19% populacji miasta (por. tabela 41). Największy udział miał ówczasie zasób pochodzący z lat 70. i 80.

Tabela 41. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Gdańsk

	Mieszkania		Ludność	
	liczba	procent	liczba	procent
Ogółem	137 711	100%	450 873	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	20 892	15,2%	70 873	15,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	17 435	12,7%	61 338	13,6%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	46 271	33,6%	136 451	30,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	33 570	24,4%	111 711	24,8%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	19 543	14,1%	68 734	15,2%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS SP 1988.

Spis Powszechny 2021 obrazuje wyraźne zmiany, lokali najstarszych było nieco ponad 13%, mieszkało w nich ok. 15% populacji Gdańska, natomiast najnowszy zasób to prawie 30% puli mieszkaniowej (tabela 42). Liczba mieszkańców wzrosła w okresie międzypisowym o niecałe 27 tys.

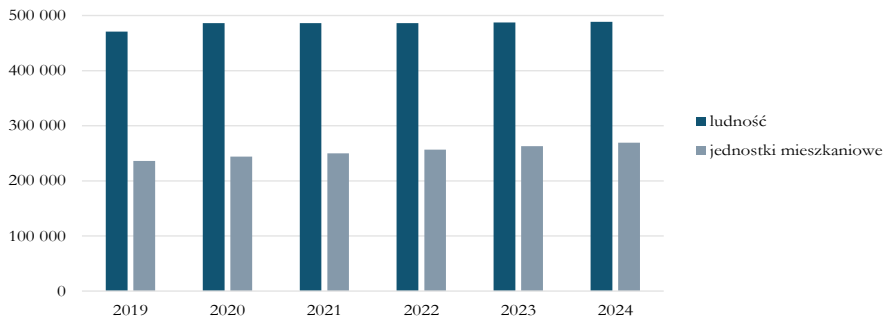
Tabela 42. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Gdańsk

	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	204 477 (244 540)	100%	477 667	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	14 486	7,1%	37 431	7,8%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	12 858	6,3%	34 032	7,1%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	36 617	17,9%	77 136	16,1%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	28 976	14,2%	64 441	13,5%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	21 642	10,6%	52 448	11,0%
W budynkach wybudowanych w latach 1989–2002	25 389	12,4%	64 338	13,5%
W budynkach wybudowanych w latach 2003–2011	25 448	12,4%	63 597	13,3%
W budynkach wybudowanych w latach 2012–2016	16 674	8,1%	38 666	8,1%
W budynkach wybudowanych w latach 2017–2021 (łącznie z będącymi w budowie)	17 841	8,7%	34 919	7,3%

Dane (...) dotyczą całkowitego zasobu mieszkaniowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS Spis Powszechny 2021.

Wykres 40. Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Gdańsk

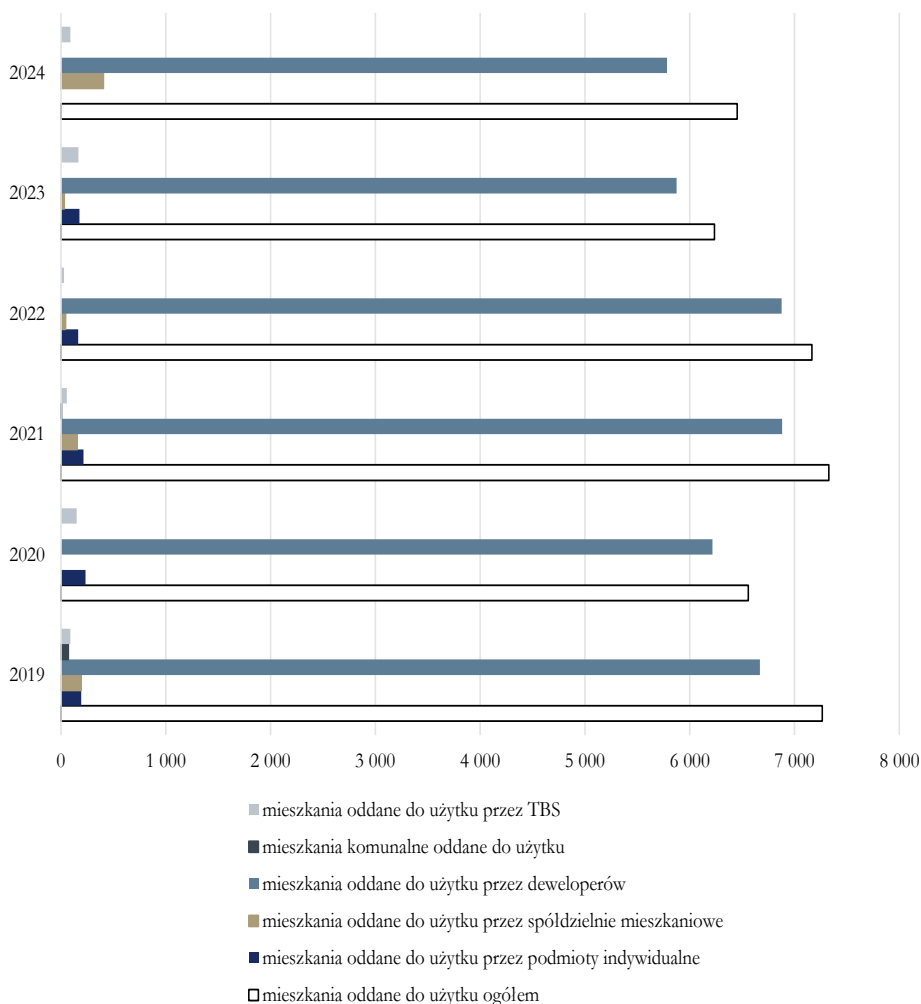


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Dane z 2024 r. wskazują, że między 1988 a 2024 r. populacja Gdańska wzrosła o prawie 38 tys., a liczba mieszkań o ponad 131 tys. (por. wykres 40). Miasto przyciągało inwestorów, którzy często nabywali mieszkania do najmu krótkoterminowego. Wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców wynosił w 2024 r. 551.

Jak w poprzednio analizowanych przypadkach stroną generującą podaż byli głównie deweloperzy, budowali ok. 6–7 tys. jednostek mieszkaniowych rocznie, z lekkim zmniejszeniem aktywności w ostatnim okresie (por. wykres 41).

Wykres 41. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Gdańsk



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

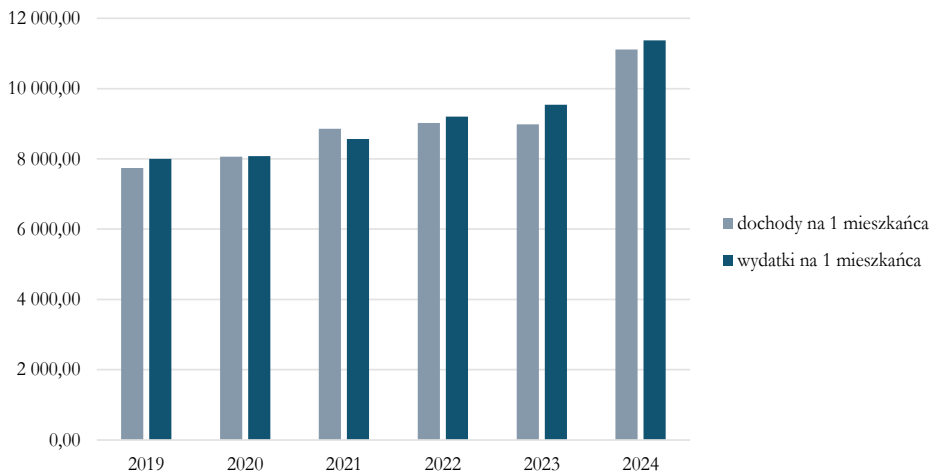
Ponad 38 tys. jednostek mieszkaniowych łącznie oddali do użytku deweloperzy w latach 2019–2024, 73 mieszkania zostały sfinansowane przez gminę i 580 przez TBS (por. tabela 43). Wielkości te w porównaniu z kolejką oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową gospodarstw domowych wskazują, że problem braku dostępnego zasobu nie zostanie szybko rozwiązany.

Tabela 43. Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Gdańsk

Podmiot	Liczba oddanych do użytku mieszkań
Podmioty indywidualne	1 221
Spółdzielnie mieszkaniowe	826
Deweloperzy	38 303
Gmina	73
TBS	580
Inne	1
Razem	41 004

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 42. Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Gdańsk

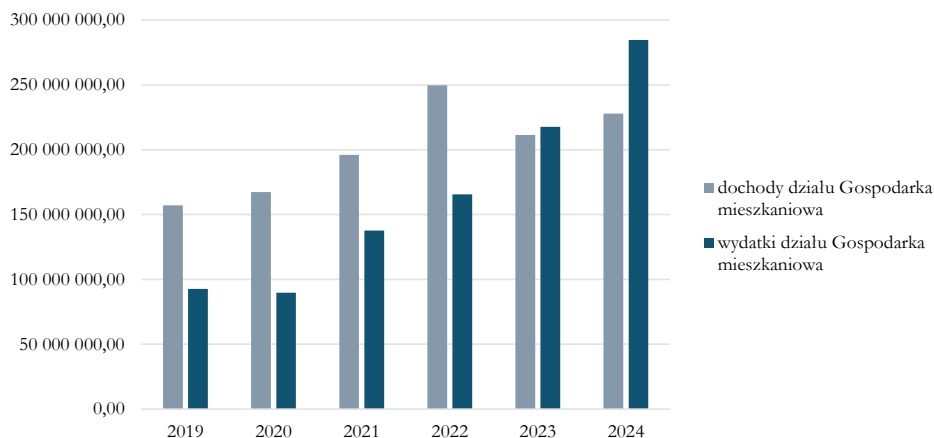


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

W ostatnich latach wydatki miasta na 1 mieszkańca przekraczały dochody w niewielkim zakresie (por. wykres 42). Między 2019 i 2024 r. wzrosły: dochody o 3376 PLN, a wydatki o 3368 PLN.

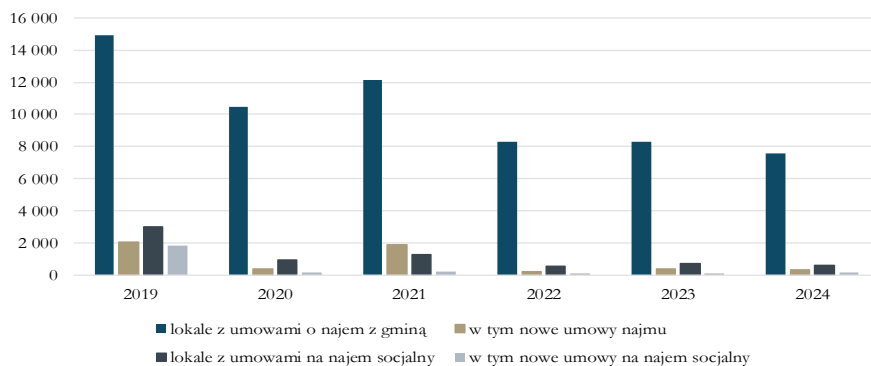
Natomiast ciekawy jest fakt odmienności wyników analizy wydatków kwalifikowanych jako dział Gospodarka mieszkaniowa. W odróżnieniu od wcześniej analizowanych miast, wydatki w 2023 i 2024 r. były wyższe niż dochody (por. wykres 43).

Wykres 43. Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Gdańsk



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 44. Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Gdańsk



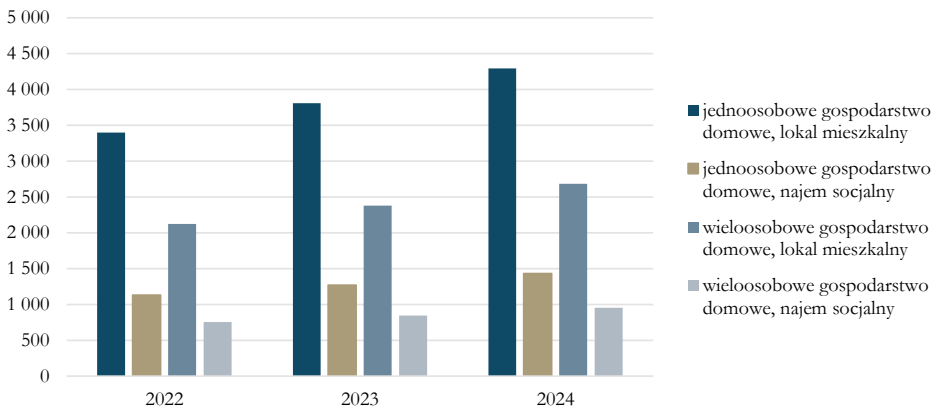
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Władze miasta wyraźnie starały się ograniczyć liczbę najmów komunalnych, jeszcze w 2019 r. sięgała ona prawie 15 tys., a w 2024 r. było to 7,5 tys. (por. wykres 44).

Z ostatnich danych GUS o zasobie gminy (2022 r.) wynikało, że miasto miało wtedy 16 tys. jednostek mieszkaniowych, a podpisanych umów było 8,2 tys. Oznacza to problem pustostanów, już wcześniej widoczny w niektórych analizowanych miastach, ewentualnie połączony z korzystaniem z lokali na zasadach bezumownych.

W Gdańsku limit średnich dochodów na członka gospodarstwa domowego, który warunkował uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej od gminy wg danych GUS był znacznie niższy niż Warszawie czy Krakowie. Jednoosobowe gospodarstwo domowe miało prawo uzyskać bezpośrednią pomoc mieszkaniową, jeśli jego średnie dochody nie przekraczały kwoty 4293 PLN w 2024 r., co oznaczało wzrost w stosunku do 2022 r., wtedy było to jedynie 3397 PLN (por. wykres 45). W przypadku wieloosobowych gospodarstw domowych, kwota przypadająca na jedną osobę wzrosła z 2123 PLN do 2683 PLN. Między 2019 r. a 2024 r. ceny transakcyjne na rynku pierwotnym wzrosły z 8262 PLN/m² do 13 023 PLN/m², na wtórnym z 7351 PLN/m² do 13 100 PLN/m², a rynkowe stawki czynszu z 41,9 do 65,4 PLN/m² (NBP 2025). Najem socjalny był związany ze znacznie niższym limitem średnich dochodów, tu wyraźnie widoczna była funkcja pomocy społecznej, w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego była to kwota 1432 PLN w 2024 r., a wieloosobowego jedynie 954 PLN na osobę.

Wykres 45. Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024 Gdańsk



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Weryfikacja danych GUS dotyczących limitu dochodów uprawniających do uzyskania prawa do lokalu komunalnego lub najmu socjalnego wskazuje, że w uchwałach RM stosowano przeliczniki oparte na średnich dochodach i wartościach procentowych w odniesieniu do najmów komunalnych (por. tabela 44). W tym wypadku dane

liczbowe w BDL znajdują potwierdzenie w dokumentach. Przeliczniki stosowane do określenia limitów w przypadku najmu socjalnego odnosiły się do kwoty najniższej emerytury i także zostały wskazane we właściwy sposób w BDL.

Tabela 44. Treść uchwał RM Gdańska odnosząca się do limitu dochodów najemcy

Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
Uchwała Nr XIII/264/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdańska oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu lokali mieszkalnych w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego	<p>średni miesięczny dochód z okresu trzech kolejnych miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie lokalu mieszkalnego, który nie przekracza:</p> <p>a) w gospodarstwie jednoosobowym – 65%, b) w gospodarstwie dwuosobowym – 80%, c) w gospodarstwie trzyosobowym – 95%, d) w gospodarstwie czteroosobowym – 115%, e) w gospodarstwie pięćosobowym – 135%, f) w gospodarstwie sześćosobowym – 160%, g) w gospodarstwie siedmioosobowym – 185%, h) w gospodarstwie liczącym więcej niż 7 osób – 215%</p> <p>przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie pomorskim powiększone o 25% tego wynagrodzenia dla każdej kolejnej osoby.</p>	<p>średni miesięczny dochód z okresu trzech kolejnych miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie lokalu mieszkalnego w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego, który nie przekracza:</p> <p>a) w gospodarstwie jednoosobowym – 100% najniższej emerytury, b) w gospodarstwie wieloosobowym – 75% najniższej emerytury</p>

Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
Uchwała II/1291/22 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 czerwca 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdańska oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu lokali mieszkalnych w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego.	<p>średni miesięczny dochód z okresu trzech kolejnych miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie lokalu mieszkalnego, który nie przekracza:</p> <p>a) w gospodarstwie jednoosobowym – 60%, b) w gospodarstwie dwuosobowym – 75%, c) w gospodarstwie trzyosobowym – 90%, d) w gospodarstwie czterosobowym – 110%, e) w gospodarstwie pięciosobowym – 125% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.</p>	<p>średni miesięczny dochód z okresu trzech kolejnych miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o przyznanie lokalu mieszkalnego, który nie przekracza:</p> <p>a) w gospodarstwie jednoosobowym – 20%, b) w gospodarstwie dwuosobowym – 25%, c) w gospodarstwie trzyosobowym – 40%, d) w gospodarstwie czterosobowym – 50%, e) w gospodarstwie pięciosobowym – 65%, f) w gospodarstwie sześćosobowym – 75%, g) w gospodarstwie siedmiosobowym – 90%, h) w gospodarstwie liczącym 8 i więcej osób – 100% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej powiększone o 10% tego wynagrodzenia dla każdej kolejnej osoby.</p>

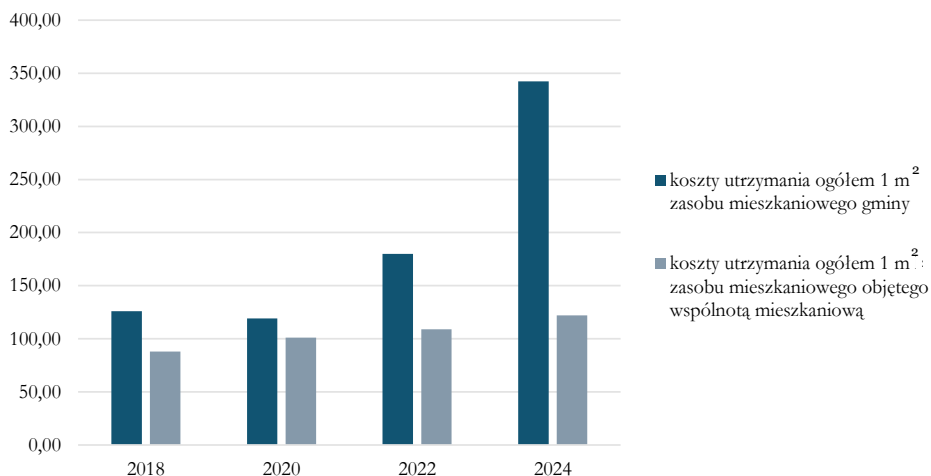
Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał RM Gdańska.

Stawki czynszu pobierane za użytkowanie lokali w dyspozycji miasta były podwyższane w ostatnich latach, od stycznia 2020 r. pobierano stawkę bazową w wysokości 12 PLN/m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego i 2,4 PLN/m² w przypadku najmu socjalnego. W styczniu 2025 r. podwyższono czynsze w lokalach mieszkalnych do 14 PLN/m², a przy najmach socjalnych do 2,8 PLN/m². Wskaźnik wartości odtworzeniowej został podniesiony w latach 2019–2024 z 5331 do 9708 PLN/m².

Analiza kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego miasta i wspólnot mieszkaniowych prezentuje znaczący wzrost kosztów w 2024 r. utrzymania zasobu komunalnego (por. wykres 46). Całkowite koszty, łącznie z CO i CW wyniosły 342 PLN/m², czyli wzrosły o 216 PLN/m² w stosunku do 2018 r. Zwraca uwagę to, że w tym samym okresie koszty utrzymania we wspólnotach wzrosły jedynie o 34 PLN/m². Wydaje się, że problem ma charakter narastający i powinien być jak najszybciej

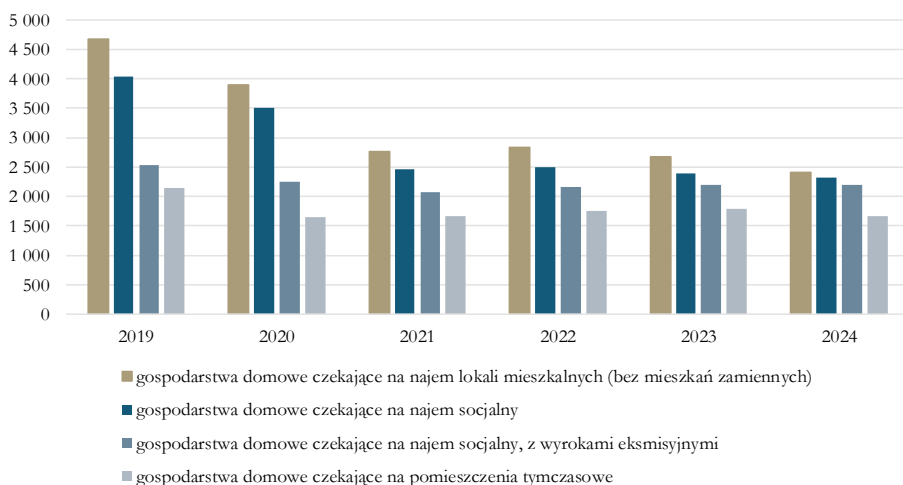
niej rozwiązany, ponieważ jeszcze w 2020 r. różnica w kosztach utrzymania wynosiła jedynie 18 PLN/m². Powstaje pytanie o przyczyny takiej dynamiki zmian w zasobie komunalnym.

Wykres 46. Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m²), Gdańsk, 2018–2024



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 47. Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Gdańsk



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych osób uprawnionych do jej otrzymania było poważnym problemem w Gdańsku (por. wykres 47). Z jednej strony można wskazać sukces z powodu zmniejszenia zapotrzebowania z 4,6 tys. gospodarstw domowych do 2,4 tys. Z drugiej strony jednak zwraca uwagę fakt, że główny problem to brak lokali do najmów socjalnych, czyli w sprawach najbardziej dramatycznych.

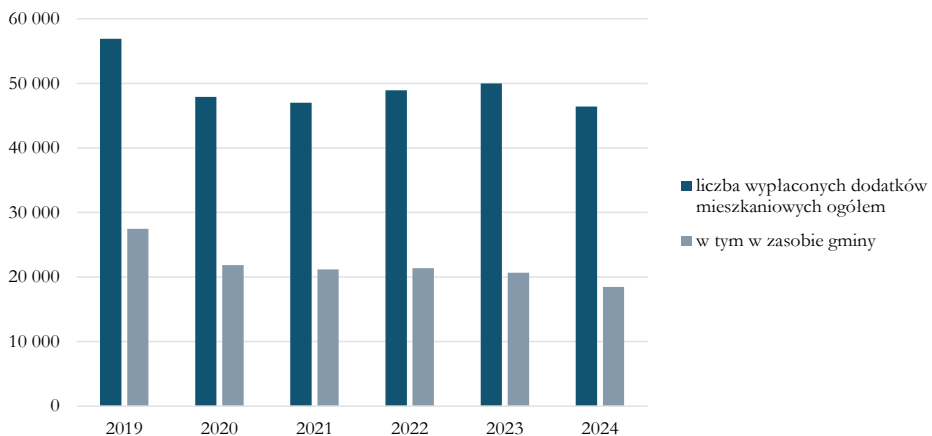
W zasobie gminy wykonywano nieliczne wyroki eksmisyjne, pomimo tego, że postępowań i wyroków eksmisyjnych było znacznie więcej (por. tabela 45). Bez wątpienia, jak w poprzednio analizowanych przypadkach, powodem był brak lokali do najmów socjalnych. Z fragmentarycznych w tym zakresie danych GUS wynika, że miasto nie płaciło odszkodowań prywatnym właścicielom.

Tabela 45. Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Gdańsk

	2018	2020	2022
Toczące się sprawy eksmisyjne w zasobie gminy	379	226	1
Toczące się sprawy eksmisyjne w pozostałym zasobie	b.d.	434	158
Orzeczone eksmisje w zasobie gminy	136	46	35
Orzeczone eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	85	73
Wykonane eksmisje w zasobie gminy	36	1	4
Wykonane eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	3	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 48. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Gdańsk



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Liczba wypłacanych dodatków mieszkaniowych dla mieszkańców Gdańska spadła w 2020 r., a następnie utrzymywała się na zbliżonym poziomie, w 2024 r. było to ok. 46 tys., ok. 1/3 była wypłacana użytkownikom zasobu komunalnego (por. wykres 48).

Podobnie jak w przypadku poprzednich miast, gospodarstwa domowe w trudnej sytuacji finansowej mogły ubiegać się o obniżenie czynszu, a użytkownicy mieszkań substandardowych mieli niższe stawki czynszu.

3.5.2. Założenia polityki mieszkaniowej Gdańska

Do kluczowych dokumentów mających wpływ na kierunki realizacji polityki mieszkaniowej w Gdańsku w ostatnich latach zaliczyć można:

- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdańska na lata 2014–2018⁴³.
- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdańska na lata 2020–2024⁴⁴.
- Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego (GPMS) na lata 2016–2023⁴⁵.

Podstawą treści dokumentów była analiza stanu technicznego zasobu oraz skala istniejącego i szacowanego zapotrzebowania na lokale komunalne, w tym na najem socjalny w kolejnych latach. Wśród priorytetów wymieniano dążenie do sukcesywnego podnoszenia stanu technicznego zasobu oraz sprawniejszą realizację potrzeb mieszkaniowych osób wykluczonych społecznie.

Główne kierunki polityki mieszkaniowej określone w WPGZM na lata 2014–2018 i kontynuowane w kolejnym programie, to: 1) racjonalizacja gospodarowania lokalami mieszkaniowymi; 2) warunki obniżenia czynszu; 3) zabezpieczenie środków finansowych na realizację procesu remontowego i modernizację budynków komunalnych; 4) budowa mieszkań przez GTBS i TBS Motława do najmu na rzecz Miasta Gdańska; 5) pozyskiwanie nowych mieszkań komunalnych, w tym dla osób wymagających wsparcia; 6) pozyskiwanie nowych źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej.

43 Uchwała XLVI/1034/13 Rady Miasta Gdańsk z dnia z dnia 28 listopada 2013 r. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdańska na lata 2014–2018.

44 Uchwała XVII/419/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 listopada 2019 r. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdańska na lata 2020–2024.

45 Uchwała XXXI/867/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016–2023.

Tabela 46. Najistotniejsze działania realizujące założenia WPGMZ oraz ich efekty, 2018–2019

Obszar działania	2018	2019
Energomodernizacja budynków	Termomodernizacja 2 budynków wielomieszkaniowych na Dolnym Mieście wraz z podłączeniem do msc (program KAWKA 2014).	Kontynuacja termomodernizacji tych samych 2 budynków i podłączenia do msc, prace związane z programem WFOŚ KAWKA 2.
Podłączanie budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej	Podłączenie 51 budynków mieszkalnych i użytkowych (m.in. Orunia, Dolne Miasto).	Kontynuacja podłączenia 51 budynków mieszkalnych i użytkowych, powiązana z programem WFOŚ KAWKA 3.
Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS)	Wybudowano 124 lokale mieszkalne (69 przekazano do użytkowania w lutym 2019 r.), dofinansowanie z Funduszu Dopląt BGK.	Oddano 124 lokale mieszkalne z dofinansowaniem BGK oraz dodatkowo 35 lokali w ramach społecznego budownictwa czynszowego.
Gdańska Infrastruktura Społeczna (GIS)	Wybudowano 12 lokali mieszkalnych.	Rozpoczęto budowę placówki opiekuńczo-wychowawczej dla 14 wychowanków pieczy zastępczej oraz przygotowania do budowy budynku 4-rodzinnego przy ul. Cienistej.
Wsparcie społeczne (Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego)	Kontynuacja działań – integracja polityki mieszkaniowej z systemem pomocy społecznej i deinstytucjonalizacja usług.	Kontynuacja działań – pogłębianie integracji polityki mieszkaniowej z pomocą społeczną, akcent na deinstytucjonalizację usług.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raporty o stanie miasta Gdańsk za lata 2018–2019 Załącznik nr 2: Sprawozdanie z realizacji polityk, programów i strategii.

Podsumowanie działań podjętych w latach 2018–2019 znajduje się w tabeli 46. Miały one charakter kontynuacyjny, ale zauważalne były zmiany jakościowe, kluczowym obszarem była energomodernizacja i podłączanie budynków do miejskiej sieci ciepłowniczej, co realizowano w ramach programów KAWKA, KAWKA 2 i 3. Działalność TBS pozwoliła na oddanie do użytku nowych mieszkań, w ramach Gdańskiej Infrastruktury Społecznej także oddano do użytku nowe mieszkania oraz rozpoczęto inwestycje w infrastrukturę społeczną. Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego wspierał integrację polityki mieszkaniowej i systemu pomocy społecznej oraz deinstytucjonalizację usług.

Działania podejmowane w latach 2020–2024 zebrano w tabeli 47. Dłuższy czas zestawienia uwidocznił wahania w intensywności podejmowanych aktywności i ich różnorodność. Towarzystwa Budownictwa Społecznego po wysokim wyniku w 2020 r. (149 lokali) odnotowały zmniejszenie aktywności budowlanej w 2021–2022 (69 i 30 lokali), po czym nastąpiło wzmożenie w 2023 r. (166 lokali) i 2024 r. (90 lokali). GIS Sp. z o.o. po oddaniu budynku dla 14 dzieci i 4 lokali ze wsparciem w 2020–2021 skupiła się w latach 2022–2023 na przygotowaniach inwestycji, a w 2024 r. rozpoczęła nowe budowy. Remonty lokali osiągnęły maksimum w 2021 r. – 228, po czym w kolejnych latach ich liczba zmniejszyła się, w okresie 2022–2023 – 133 i 115, w 2024 r. – 148.

Tabela 47. Najistotniejsze działania realizujące założenia WPGMZG oraz ich efekty (lata 2020 –2024)

Obszar działania	2020	2021	2022	2023	2024
TBS – nowe lokale i inwestycje	149 lokali (91 z Funduszu Dopląt BGK, 58 w SBC)	69 lokali (55 BGK, 14 SBC)	30 lokali (BGK)	TBS „Motława”: zakończono 2 inwestycje (Szczygłej 4, Niecała 9 – 39 lokali SBC); GTBS: 127 lokali (Piotrkowska 45B–49C, BGK); kontynuacja inwestycji Człuchowska i Piotrkowska 62 (90 lokali na 2024)	TBS „Motława”: 30 lokali (Piotrkowska 62, BGK) + 60 lokali (Człuchowska 27/29, SBC)
GIS Sp. z o.o. – działania i inwestycje	Budynek dla 14 dzieci z pieczy zastępczej; rozpoczęcie budowy 4 lokali (ul. Cienista)	Oddanie budynku z 4 lokalami ze wsparciem (ul. Cienista)	Prace przygotowawcze: ul. Ogińskiego (43), ul. Kolorowa (13)	Kontynuacja prac przygotowawczych (Ogińskiego, Kolorowa)	Rozpoczęcie budowy: Ogińskiego (43), Kolorowa (15)

Obszar działania	2020	2021	2022	2023	2024
Remonty lokali komunalnych i wnioski o wsparcie	204 lokale wyremontowane	228 lokali wyremontowanych; 2 wnioski do BGK (10 lokali)	133 lokale; 19 wniosków (125 lokali, 16,7 mln zł); 6 wniosków rewitalizacyjnych (17,4 mln zł)	115 lokali; 9 wniosków (38 lokali, 3,79 mln zł); 4 rewitalizacyjne (18,74 mln zł)	148 lokali; 10 wniosków (44 lok., 4,4 mln zł – wypłacono 0,6 mln zł); 6 rewitalizacyjnych (21,3 mln zł – wypłacono 9,9 mln zł)
GPMS – mieszkania ze wsparciem / wspomagane i oferta dla osób zagrożonych	18 mieszkań (7 wsparcie, 11 wspomagane, w tym 10 <i>Housing First</i>); 18 ofert; 2 edycje – 49 rodzin	59 ofert (17 wsparcie, 11 wspomagane – 10 <i>Housing First</i> , 25 przedłużenie); I edycja – 16 rodzin	10 mieszkań GPMS (3 wsparcie, 7 wspomagane: 1 <i>Housing First</i> , 2 repatrianci, 3 uchodźcy z Afganistanu, 1 z Ukrainy); 1 edycja – 15 rodzin	17 mieszkań (6 wspomagane, 11 wsparcie); 66 ofert (34 przedłużenia)	48 ofert (11 nowe wsparcie, 11 przedłużenia wsparcia, 4 nowe wspomagane – 2 <i>Housing First</i> , 10 przedłużenia; 4 repatrianci z Kazachstanu, 1 uchodźca z Białorusi, 8 lokali docelowych)
Publiczna oferta najmu (rodziny)	49 rodzin	16 rodzin	15 rodzin	–	20 rodzin
Program dopłat do czynszów	2 nabory (19 + 39 lokali)	Nabór (14 lokali – ul. Kurza)	2 nabory (39 lokali – Niecała i Szczygła)	Nabór z 2022 r. realizowany w 2023 r.	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raporty o stanie miasta Gdańska za lata 2020–2024. Załącznik nr 2: Sprawozdanie z realizacji polityk, programów i strategii.

Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego (GPMS) w 2021 r. umożliwił przedstawienie 59 ofert najmu, w kolejnych latach liczba ta zmniejszyła się; oferowano mieszkania ze wsparciem, wspomagane oraz oferty dla repatriantów i uchodźców.

W ramach Programu *Housing First* w latach 2020–2021 udostępniono po 10 lokali rocznie, w kolejnych latach jednak liczba ta obniżyła się znacząco. Podsumowując, po zmniejszeniu aktywności większość działań została wzmocniona w latach 2023–2024, co wskazuje na odbudowę i kontynuację polityki zwiększania dostępności mieszkań oraz wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem.

Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego (GPMS) stanowił odpowiedź na potrzeby osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, wymagających wsparcia w zaspokojeniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych. Służył koordynacji działań miasta w obszarze mieszkalnictwa oraz pomocy społecznej. Jego głównym celem była deinstytucjonalizacja i indywidualizacja wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, obejmował zarówno bezpośrednią pomoc mieszkaniową, jak i działania integracyjne, umożliwiające rozwój samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Wyróżniono w nim trzy cele szczegółowe: zwiększenie dostępności lokali mieszkalnych, zapewnienie wysokiej jakości wsparcia dla uczestników oraz udoskonalenie systemu łączącego pomoc mieszkaniową ze wsparciem społecznym. GPMS wdrożył dwa modele wsparcia – Model Mieszkań Wspomaganych i Model Mieszkań ze Wsparciem – adresowane do wychowanków pieczy zastępczej, absolwentów programów społecznych, rodzin wielodzietnych i innych grup w procesie usamodzielnienia.

W 2018 r. głównym osiągnięciem było udostępnienie 42 lokali z zasobu gminy (29 ze wsparciem i 13 wspomaganych), pozyskanie budynku z 17 mieszkaniami od TBS Konkret oraz objęcie pomocą 225 osób w mieszkaniach wspomaganych i 161 osób w mieszkaniach ze wsparciem. Prowadzono także prace koncepcyjne nad inwestycjami społecznymi, a ponadto wdrożono działania rozwojowo-innowacyjne, m.in. opracowano ekspertyzy kosztów Domu Ekologicznego ze wsparciem przy ul. Dolne Młyny, przygotowano koncepcje projektów w ramach środków europejskich (*Urban Innovative Action*) oraz opracowano standard wymiany informacji i bazę mieszkań w programie.

W 2019 r. skala działań była mniejsza w zakresie liczby przyznanych mieszkań z zasobu gminy (tylko 8 lokali, co stanowiło 16% zakładanego wskaźnika), lecz rozszerzono wsparcie w ramach mieszkań wspomaganych i ze wsparciem – objęto odpowiednio 291 i 141 osób. Kontynuowano prace legislacyjne nad uchwałą wprowadzającą punktowy system kwalifikacji do mieszkań oraz dostosowywano kolejne projekty do przyjętych modeli mieszkań. Ważnym osiągnięciem 2019 r. było przystąpienie Gdańska do międzynarodowego partnerstwa w ramach projektu „*Housing First – Najpierw Mieszkanie*”. Szczegółowe zestawienie działań w latach 2020–2024 znajduje się w tabeli 48.

Tabela 48. Realizacja Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego w latach 2020–2024

Rok	Najważniejsze działania
2020	<ul style="list-style-type: none"> • 18 mieszkań z zasobu gminy (7 ze wsparciem, 11 wspomaganych); osiągnięto 36% wskaźnika. Wymiana 1 lokalu wspomaganego. • 70 mieszkań wspomaganych / 14 projektów – pomoc dla 254 osób. • 105 mieszkań ze wsparciem / 5 projektów (w tym 48 pomieszczeń tymczasowych) – pomoc dla 143 osób; 2 mieszkania przekształcone w docelowe. • Dostosowano kolejne 2 projekty do modeli, przyjęto 2 zarządzenia PMG i zaktualizowano 2 kolejne. • Monitorowanie: 7 spotkań Zespołu Zarządzającego, 54 komisje (74 osoby), 9 posiedzeń podzespołu (19 osób/rodzin, zakwalifikowano 11). 5 spotkań dot. migrantów (4 mieszkania). • Dostosowano procedury działań i organizację pracy Zespołu Zarządzającego GPMS do sytuacji epidemicznej poprzez przeniesienie prac na platformę online. • Rozwój innowacji: wdrażanie standardu wymiany informacji, nowa uchwała ws. odpłatności za mieszkania wspomagane, analiza konsekwencji czynszów, 10 mieszkań w modelu <i>Housing First</i>, koncepcja Domu Ekologicznego ze wsparciem (ul. Cienista), ewaluacja projektów (11 NGO), promocja działań GPMS na poziomie krajowym.
2021	<ul style="list-style-type: none"> • 13 mieszkań (1 wspomagane, 12 ze wsparciem); osiągnięto 26% wskaźnika. • 4 mieszkania wspomagane przekształcone w ze wsparciem, 2 ze wsparciem – w docelowe. • Ogółem 193 mieszkania, pomoc dla 434 osób: 72 wspomagane (265 osób), 121 ze wsparciem (169 osób). • Monitorowanie: 7 spotkań Zespołu Zarządzającego; 56 komisji (81 osób), 12 posiedzeń podzespołu (24 osoby/rodziny, zakwalifikowano 20); 7 spotkań nt. migrantów (6 mieszkań). • Innowacje: doskonalenie bazy mieszkań; aktualizacja Regulaminu Podzespołu; kontynuacja mieszkań <i>Housing First</i> (10 mieszkań); przygotowania do nowych inwestycji GIS; kontynuacja ewaluacji on-going; dostosowanie procedur do pracy online (MS Teams).
2022	<ul style="list-style-type: none"> • 10 mieszkań (7 wspomaganych, 3 ze wsparciem); osiągnięto 26% wskaźnika. 2 mieszkania ze wsparciem przekształcone w docelowe. • Ogółem 190 mieszkań, pomoc dla 446 osób: 75 wspomaganych / 15 projektów (286 osób), 115 ze wsparciem / 6 projektów (160 osób). Projekty realizował MOPR + 19 NGO. • Monitorowanie: 6 spotkań Zespołu; 41 komisji do mieszkań wspomaganych; 5 posiedzeń podzespołu (16 osób/rodzin, 6 zakwalifikowanych, 3 rekomendacje do mieszkań docelowych); 7 spotkań nt. migrantów (15–20 osób w każdym); prace nt. budynku przy ul. Ubocze 24. • Innowacje: doskonalenie bazy mieszkań; aktualizacja regulaminu; kontynuacja <i>Housing First</i>; przygotowania do nowych inwestycji GIS.

Rok	Najważniejsze działania
2023	<ul style="list-style-type: none"> • 17 mieszkań (6 wspomaganych, 11 ze wsparciem); osiągnięto 34% wskaźnika – 7 mieszkań przekształconych w docelowe. • Ogółem 204 mieszkania, pomoc dla 479 osób: 76 wspomaganych / 13 projektów (327 osób), 128 ze wsparciem / 6 projektów (152 osoby). Projekty: MOPR + 19 NGO. • Monitorowanie: 7 spotkań Zespołu (rozszerzono zadania o nową edycję Programu); 36 komisji (73 osoby); 11 posiedzeń podzespołu (63 osoby/rodziny, zakwalifikowano 13 środowisk); 2 spotkania nt. migrantów; prace nad sytuacją mieszkańców ul. Ubocze 24. • Innowacje: doskonalenie bazy mieszkań; aktualizacja regulaminu; konferencja podsumowująca 2016–2023 (150 uczestników); ewaluacja i metaanaliza Programu; rozpoczęcie prac nad nową edycją GPMS na lata 2024–2030.
2024	<ul style="list-style-type: none"> • Na realizację Programu wykorzystywano 219 lokali (mieszkania wspomagane, treningowe, ze wsparciem, tymczasowe). 14 nowych mieszkań (4 treningowe, 10 ze wsparciem). 17 mieszkań przekształconych w docelowe. • 490 osób objętych działaniami Programu (mieszkania wspomagane, treningowe, ze wsparciem, CTUS). Projekty realizowało 18 NGO. • 17 absolwentów Programu objęto monitorowaniem dalszych losów. • Ewaluacja projektu „Dom Ekologiczny ze wsparciem” przy ul. Cienistej. • Opracowano i udostępniono broszurę informacyjną o GPMS (na gdansk.pl).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów o stanie miasta Gdańska za lata 2020–2024.

Realizacja GPMS w latach 2020–2024 pokazuje konsekwentny rozwój systemu mieszkań wspomaganych i ze wsparciem, przy jednoczesnym stopniowym zwiększaniu liczby mieszkań docelowych. Program zapewniał stałą pomoc kilkuset osobom rocznie. Szczególne znaczenie miało wdrażanie innowacyjnych rozwiązań, takich jak program *Housing First*, rozwój Domu Ekologicznego ze wsparciem czy doskonalenie standardu wymiany informacji. W latach 2022–2023 istotnym elementem stała się integracja działań z partnerami społecznymi (NGO, społeczność romska, migranci) oraz przygotowania do nowej edycji programu. Rok 2024 przyniósł dalszy wzrost liczby mieszkań oraz publikację broszury informacyjnej, co wskazuje na większy nacisk na upowszechnianie wiedzy i promocję programu. GPMS rozwijał się równolegle w trzech wymiarach: zwiększania dostępności mieszkań, profesjonalizacji wsparcia społecznego i innowacyjności rozwiązań, a pandemia wymusiła jedynie zmianę form organizacyjnych, nie hamując realizacji głównych celów.

3.6. Katowice

3.6.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych

Katowice zostały wybrane do analizy ze względu na skalę problemów mieszkaniowych, raportowanych przez władze miasta. To także przykład miasta poszukującego nowej drogi rozwoju ze względu na zmiany w profilu gospodarczym, podobnie jak Łódź. Według SP 1988 populacja liczyła prawie 350 tys., co oznacza, że do ostatniego SP zmniejszyła się o ok. 68 tys. W SP 1988 zasób najstarszy stanowił udział o wielkości ponad 32%, zamieszkiwało go prawie 30% mieszkańców Katowic (por. tabela 49). Prawie 40% zasobu było wybudowane w latach 70. i 80.

Tabela 49. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Katowice

	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	127 357	100%	349 099	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	25 874	20,3%	63 751	18,3%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	15 767	12,4%	40 677	11,6%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	34 964	27,5%	85 686	24,5%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	24 976	19,6%	73 922	21,2%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	25 776	20,2%	84 007	24,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS Spis Powszechny 1988.

Analiza danych najnowszego SP 2021 wskazuje, że zasób najstarszy to ok. 20% puli mieszkaniowej, a jego mieszkańcy stanowili 21% mieszkańców Katowic (por. tabela 50). Mieszkania wybudowane po 2002 r. to ok. 13% zasobu.

Tabela 50. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Katowice

	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	132 134 (152 564)	100%	281 548	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	14 942	11,3%	32 711	11,6%

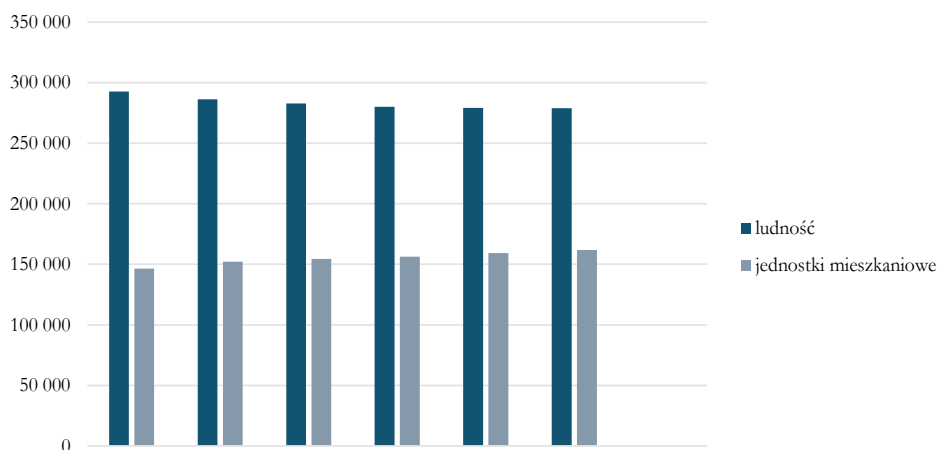
	Mieszkania		Ludność	
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	11 577	8,7%	26 489	9,4%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	32 972	24,9%	64 899	23,0%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	21 281	16,1%	44 201	15,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	25 063	19,0%	56 764	20,2%
W budynkach wybudowanych w latach 1989–2002	8 034	6,1%	19 344	6,9%
W budynkach wybudowanych w latach 2003–2011	6 771	5,1%	15 974	5,7%
W budynkach wybudowanych w latach 2012–2016	4 734	3,6%	9 142	3,2%
W budynkach wybudowanych w latach 2017–2021 (łącznie z będącymi w budowie)	5 647	4,3%	9 690	3,4%

Dane (...) dotyczą całkowitego zasobu mieszkaniowego.

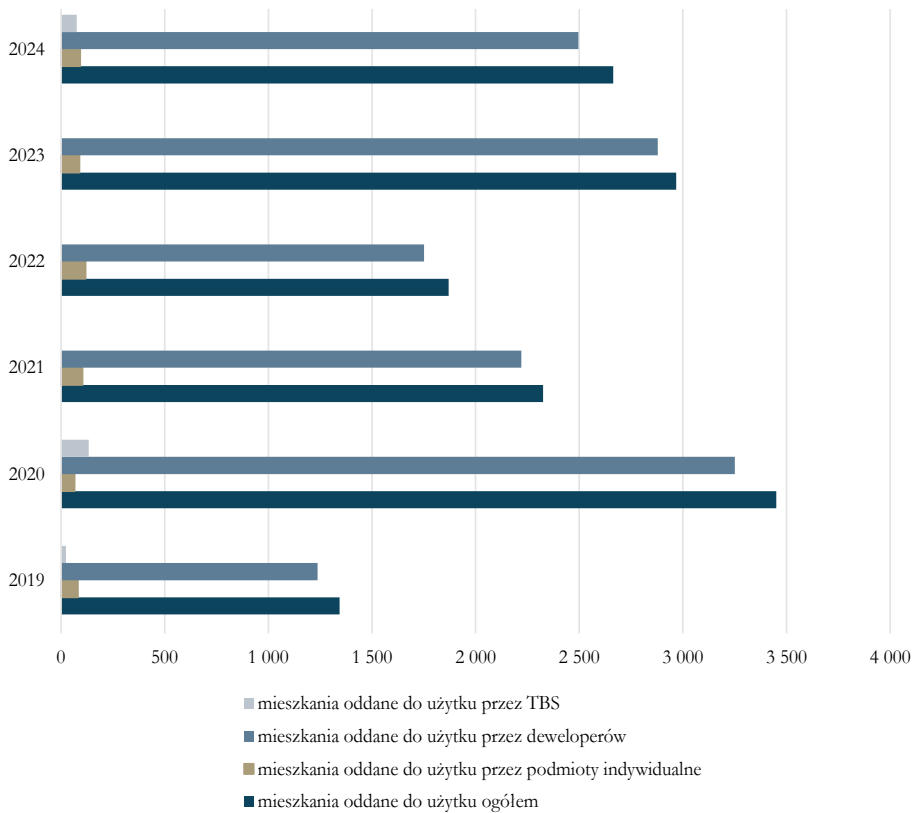
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Spis Powszechny 2021.

Ostatnie dane obrazują kontynuację trendu zmniejszania populacji, mieszkańców Katowic w 2024 r. było 278,8 tys. na 161,8 tys. jednostek mieszkaniowych (por. wykres 49). Oznacza to, że w okresie 1988–2024 ubyło ponad 70 tys. mieszkańców, a przybyło 34,5 tys. mieszkań i domów. Wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców był na poziomie 580.

Wykres 49. Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Katowice



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 50. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Katowice

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Badany okres 2019–2024 wyraźnie obrazowały fale w aktywności budowlanej, przy czym stronę podażową kształtowali deweloperzy (por. wykres 50). Lata 2020–2021 charakteryzowały się wyraźnie zmniejszoną liczbą jednostek oddawanych do użytku, zapewne jako efekt pandemii COVID-19.

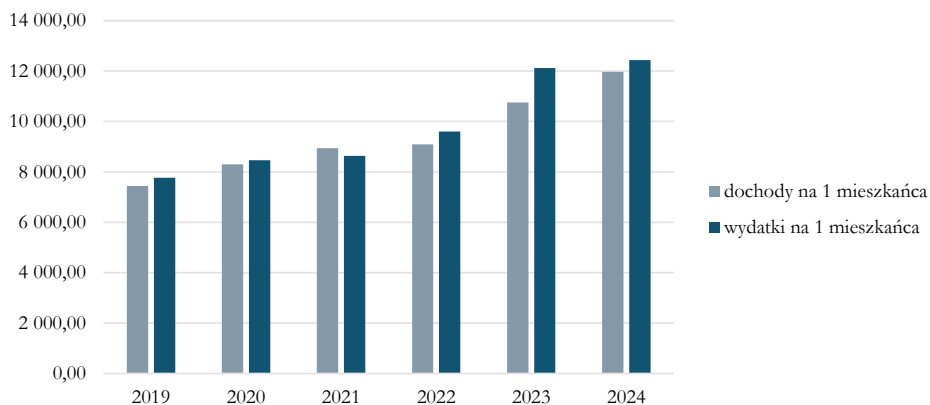
Skumulowane dane wskazują na całkowity brak aktywności budowlanej spółdzielni mieszkaniowych w Katowicach w badanym okresie, brak także oddanych w tych latach mieszkań komunalnych, natomiast aktywne było budownictwo czynszowe – 233 lokale, por. tabela 51. Deweloperzy w tym czasie wybudowali ponad 13,8 tys. mieszkań.

Tabela 51. Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Katowice

Podmiot	Liczba oddanych do użytku mieszkań
Podmioty indywidualne	553
Spółdzielnie mieszkaniowe	0
Deweloperzy	13 836
Gmina	0
TBS	233
Inne	0
Razem	14 622

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

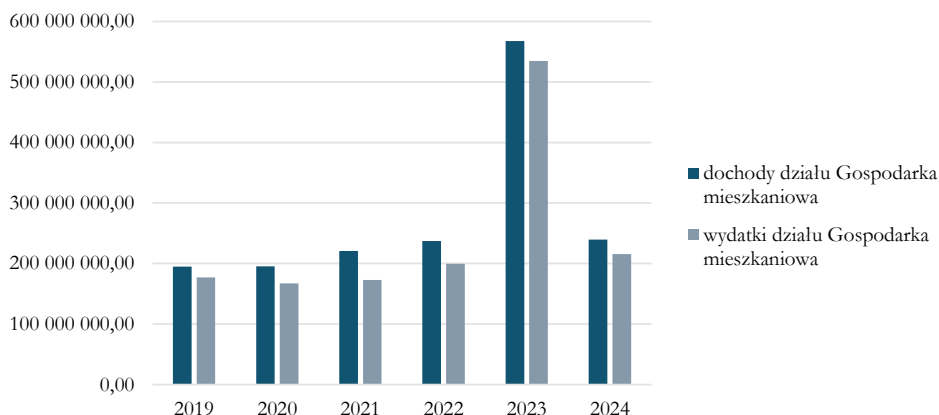
Dochody i wydatki na 1 mieszkańca wzrastały w ostatnich latach, przy czym generalnie wydatki były wyższe niż dochody, w 2024 przekroczyły poziom 12 tys. na 1 mieszkańca (por. wykres 51). W badanym okresie dochody wzrosły o 4534 PLN, a wydatki o 4667 PLN na 1 mieszkańca. Katowice, pomimo problemów społeczno-gospodarczych pod względem tego wskaźnika radziły sobie lepiej niż wcześniej analizowane miasta, poza Warszawą.

Wykres 51. Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Katowice

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

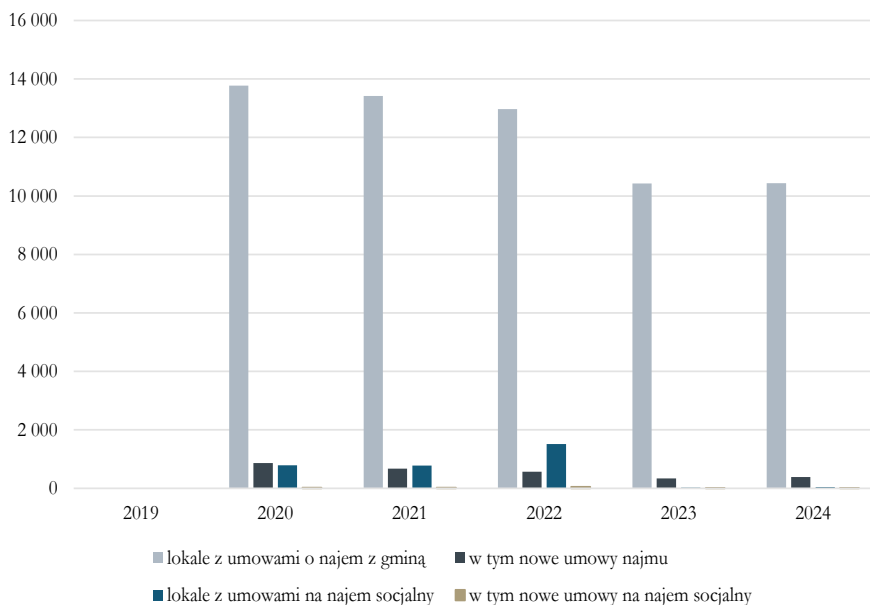
Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa miały w badanym okresie zbliżoną wielkość, przy czym rok 2023 wyróżniał się znacząco jednorazowym skokiem kwot (por. wykres 52). Dochody w badanym okresie były nieco wyższe niż wydatki.

Wykres 52. Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Katowice



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 53. Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Katowice

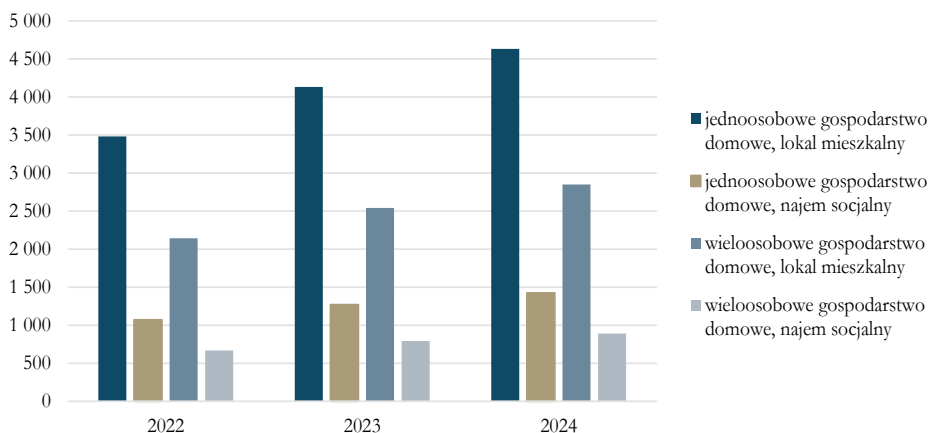


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Liczba umów najmu zasobu komunalnego zmniejszyła się z 13,7 tys. do 10,4 tys. w 2024 r. (por. wykres 53). W 2022 r. wynosiła prawie 13 tys., a miasto miało w swoim zasobie prawie 15 tys. lokali. Problem pustostanów obciążał zasób komunalny, ale miał mniejszą skalę niż w niektórych wcześniej wskazywanych przypadkach.

Katowice są miastem, które przeżywały znaczącą transformację związaną ze zmianami społeczno-gospodarczymi. Od wpływ populacji i problemy gospodarcze odbiły się na rynku mieszkaniowym. Limit średnich dochodów na jednoosobowe gospodarstwo domowe, który warunkował uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej od gminy w 2024 r. wg danych GUS wynosił 4631 PLN, co oznaczało wzrost o 1151 PLN w stosunku do 2022 r. (por. wykres 54). Podobnie w przypadku wieloosobowych gospodarstw domowych, kwota przypadająca na jedną osobę wzrosła z 2142 PLN do 2850 PLN. Między 2019 a 2024 r. ceny transakcyjne na rynku pierwotnym wzrosły z 6539 do 11 981 PLN/m², na rynku wtórnym z 4438 do 7989 PLN/m², a najem rynkowy z 34,3 do 48,3 PLN/m² (NBP 2025). Najem socjalny, w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego był limitowany w 2024 r. kwotą 1425 PLN, a wieloosobowego 890 PLN na osobę.

Wykres 54. Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Katowice



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Weryfikacja danych GUS odnoszących się do górnej granicy dochodowej dla najemców lokali komunalnych, dokonana na podstawie uchwały RM pozwoliła na stwierdzenie, że dane wyrażone w BDL nie były zgodne z dokumentem bazowym, natomiast wielkości odnoszące się do najmów socjalnych były zbliżone do określonych w uchwale (por. tabela 52). Władze Katowic zdecydowały się na odniesienie do

najniższej emerytury, a nie jak niektóre analizowane wcześniej jednostki samorządowe – przeciętnych dochodów.

Tabela 52. Treść uchwały RM Katowice odnosząca się do limitu dochodów najemcy

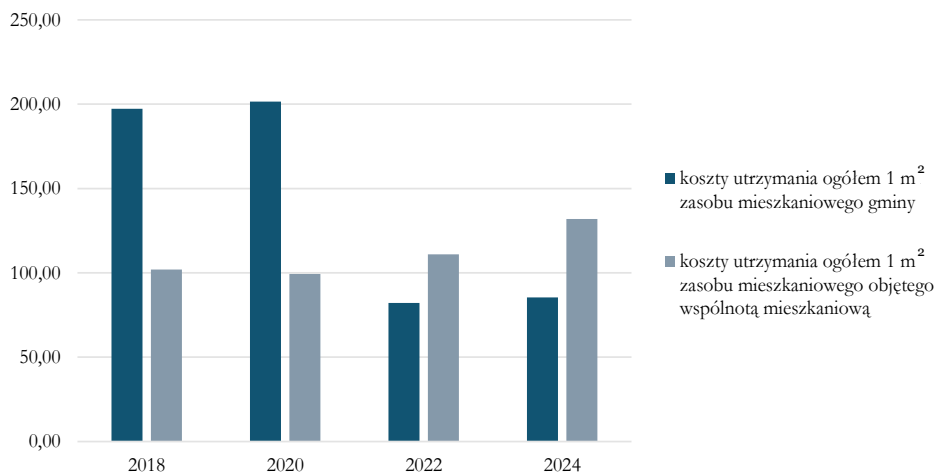
Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
Uchwała VIII/146/19 Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice”.	<p>1) nieprzekraczającą 260% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym; w przypadku orzeczonej przez organ właściwy do spraw orzekania o niepełnosprawności wobec wnioskodawcy niepełnosprawności w stopniu znacznym wysokość dochodu nie może być wyższa niż 300% najniższej emerytury;</p> <p>2) nieprzekraczającą 160% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym; w przypadku orzeczonej przez organ właściwy do spraw orzekania o niepełnosprawności wobec wnioskodawcy lub członka jego rodziny niepełnosprawności w stopniu znacznym oraz w przypadku małoletniego członka rodziny wnioskodawcy legitymującego się stopniem niepełnosprawności ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji lub wskazaniem konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji wysokość dochodu nie może być wyższa niż 220% najniższej emerytury.</p>	<p>1) wysokość nieprzekraczającą 80% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym;</p> <p>2) wysokość nieprzekraczającą 50% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały RM Katowice.

Stawki czynszu pobierane za użytkowanie lokali w dyspozycji miasta były naliczane w Katowicach w specyficzny sposób, ustalano najniższą stawkę bazową, do

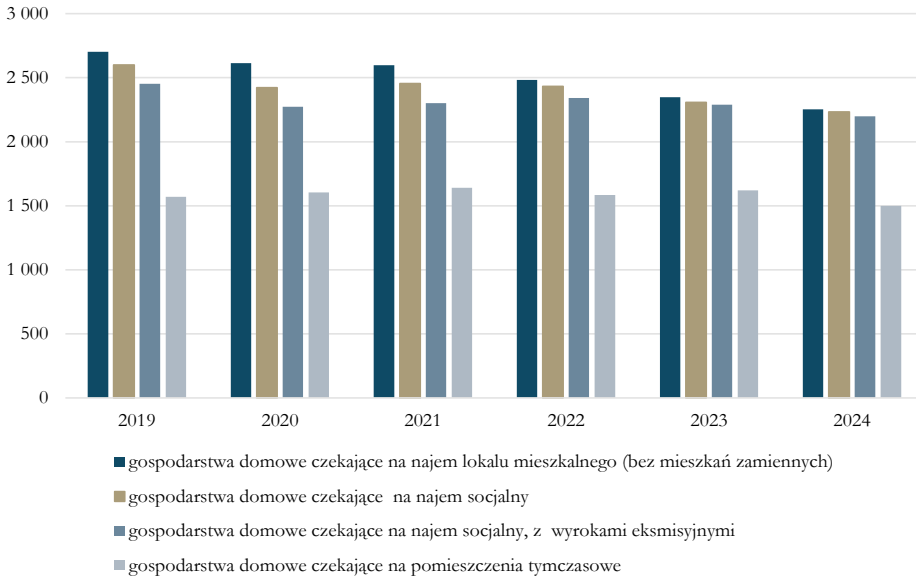
której następnie doliczano wartość poszczególnych udogodnień. Stawka bazowa od czerwca 2016 r. wynosiła 2,59 PLN/m², dla lokali socjalnych (najmów socjalnych) 1,15 PLN/m², została podwyższona, od kwietnia 2021 r. wynosiła 3 PLN/m² i 1,15 PLN/m² dla najmu socjalnego. Kolejna zmiana weszła w życie w październiku 2024 r. i stawka bazowa została podniesiona do 3,7 PLN/m², a dla najmu socjalnego do 1,79 PLN/m². Przykładowe czynniki podwyższające stawkę to np. lokalizacja w mieście, wyposażenie w łazienkę (20%), WC (20%), centralne ogrzewanie (20%), wiek budynku (wybudowane po 2001 r. +160%)*⁴⁶. Wskaźnik wartości odtworzenia 1 m² wzrósł między 2019 i 2024 r. z 4421 do 7444 PLN/m². Analiza kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego miasta i wspólnot mieszkaniowych w przypadku Katowic daje odmiennie wyniki w porównaniu z wcześniej analizowanymi miastami (por. wykres 55). Całkowite koszty, łącznie z CO i CW udało się obniżyć z poziomu 197 PLN/m² do 85 PLN/m². Od 2022 r. koszty te były niższe niż w zasobie wspólnot mieszkaniowych, w 2024 r. różnica wynosiła 46 PLN/m². Oznacza to, że mimo posiadania zużytego technicznie zasobu możliwe było obniżenie kosztów utrzymania.

Wykres 55. Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m²), 2018–2024, Katowice



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

46 Załącznik do zarządzenia Nr 1608/2021 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 28 kwietnia 2021 r.

Wykres 56. Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Katowice

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Władzom miasta udało się skrócić kolejkę gospodarstw domowych oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, jednak w dalszym ciągu było to 2,2 tys. rodzin (por. wykres 56). Niezbędne były przede wszystkim lokale do najmu socjalnego.

Toczące się postępowania eksmisyjne i orzeczone eksmisje rzadko znajdowały wyraz w dokonanych eksmisjach (por. tabela 53), zapewne wynikało to z trudności z zawieraniem umów najmu socjalnego.

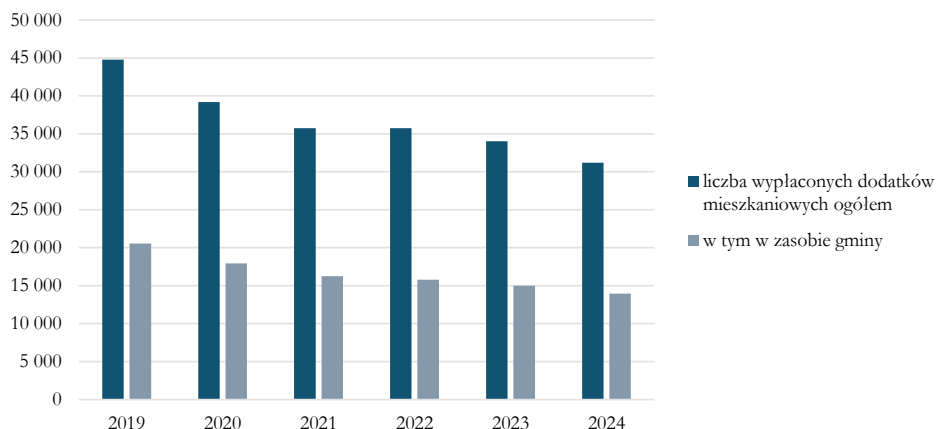
Tabela 53. Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Katowice

	2018	2020	2022
Toczące się sprawy eksmisyjne w zasobie gminy	190	105	198
Toczące się sprawy eksmisyjne w pozostałym zasobie	b.d.	230	339
Orzeczone eksmisje w zasobie gminy	196	82	114
Orzeczone eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	115	171
Wykonane eksmisje w zasobie gminy	68	1	2
Wykonane eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	21	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych spadła z prawie 45 tys. w 2019 r. do 31 tys. w 2024 r. (por. wykres 57). Prawie połowa dodatków trafiała do najemców zasobu komunalnego.

Wykres 57. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Katowice



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Władza lokalna miała możliwość stosowania obniżek czynszu w przypadku złej sytuacji materialnej użytkowników mieszkań, zasób substandardowy był tańszy dla użytkowników.

3.6.2. Założenia polityki mieszkaniowej Katowic

Do kluczowych dokumentów mających wpływ na kierunki realizacji polityki mieszkaniowej w Katowicach zaliczyć można:

- Strategię rozwoju miasta Katowice 2030 (dalej: Strategia rozwoju miasta)⁴⁷;
- Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice na lata 2021–2025⁴⁸ (dalej: Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta);
- Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Katowice na lata 2016–2022 (dalej: Lokalny Program Rewitalizacji Miasta)⁴⁹.

47 Uchwała XIX/365/15 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2015 r. zmieniona Uchwałą VI/109/19 Rady Miasta Katowice z dnia 28 marca 2019 r.

48 Uchwała XLI/916/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. zmieniona Uchwałą XLIV/995/22 Rady Miasta Katowice z dnia 3 marca 2022 r.

49 Uchwała XII/272/19 Rady Miasta Katowice z dnia 26 września 2019 r. zmieniona Uchwałą XXIX/637/20 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2020 r.

Kierunki polityki mieszkaniowej miasta Katowice zostały m.in. określone w Strategii rozwoju miasta w 2015 r., modyfikowano je w kolejnych latach. W przedmiotowym dokumencie określono, że Katowice mają być miastem wysokich i wyrównanych standardów mieszkaniowych, usługowych i środowiskowych. Wskazywano, że miasto ma promować w sposób systemowy aktywność społeczności lokalnej w zakresie mieszkalnictwa, m.in.: kooperatywy mieszkaniowe, cohousing, domy dla seniorów, kompleksy mieszkań na wynajem, społeczne agencje najmu. Celem władz było m.in. zachęcanie do osiedlania się oraz pozostawania w Katowicach. Służyć temu miały działania zwiększające atrakcyjność mieszkaniową poprzez kreowanie różnorodnej, dostępnej oferty mieszkaniowej oraz zapewnienie wysokiego standardu usług społecznych. Katowice miały stać się miastem z atrakcyjną i dostępną ofertą mieszkaniową, o wysokim standardzie usług zdrowotnych, opiekuńczych, sportowo-rekreacyjnych, kulturalnych sprzyjających osiedlaniu się i stabilizacji demograficznej. Przewidywano konieczność poprawy standardu, w tym energetycznego, istniejącej zabudowy mieszkaniowej, a także jej dostosowanie do potrzeb seniorów, a także remonty, modernizacje, doposażenie wraz z rozbudową sieci żłobków i przedszkoli w mieście, szczególnie w nowych zespołach mieszkaniowych. Wskazywano konieczność budowy nowych mieszkań konkurencyjnych cenowo pod względem kosztów zakupu i utrzymania przez Katowicki TBS, realizację programów wspierających budownictwo mieszkaniowe, opartych na różnorodnych źródłach finansowania m.in. typu „Mieszkania na Start” – przygotowanie terenów inwestycyjnych pod budownictwo mieszkaniowe wraz z uzbrojeniem – regulowanie stanów prawnych i własnościowych w powiązaniu z opracowaniem lub aktualizacją dokumentów planistycznych.

Polityka mieszkaniowa w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta Katowice została skonkretyzowana w WPGZM na lata 2021–2025 (por. tabela 54).

Tabela 54. Polityka mieszkaniowa w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta Katowice wg WPGZM na lata 2021–2025

Obszar	Kierunki i zasady gospodarowania zasobem
Standard lokali i nieruchomości	Dążenie do osiągnięcia stanu lokali mieszkalnych i nieruchomości odpowiadającego standardom akceptowanym przez mieszkańców oraz wynikającym z lokalizacji nieruchomości w mieście.
Wykorzystanie zasobów mieszkaniowych	Sukcesywne zmniejszanie liczby pustostanów w zasobie mieszkaniowym miasta.
Zarządzanie należnościami czynszowymi	Usprawnienie istniejących oraz wprowadzanie nowych instrumentów skutecznego egzekwowania należności czynszowych i minimalizacji zadłużenia.

Obszar	Kierunki i zasady gospodarowania zasobem
Efektywność ekonomiczna	Przyjmowanie kryteriów ekonomicznej efektywności w decyzjach dotyczących postępowania z nieruchomością (wynajem, sprzedaż, wyburzenie).
Zasady sprzedaży lokali mieszkalnych	Program wprowadzał ograniczenia: <ul style="list-style-type: none"> • wyłączenie ze sprzedaży lokali w budynkach wybudowanych po 2005 r. oraz w budynkach, w których po 2005 r. wykonano remont kapitalny lub remont kapitalny z termomodernizacją; • wyłączenie ze sprzedaży lokali o stawce czynszu ustalonej w drodze przetargu przez 10 lat od dnia zawarcia umowy najmu; • wyłączenie ze sprzedaży lokali wynajmowanych w ramach najmu socjalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice na lata 2021–2025.

Władze Katowic koncentrowały swoje działania w zakresie poprawy stanu technicznego budynków i lokali przede wszystkim w dzielnicach, gdzie występowała znaczna część zasobów komunalnych, to m.in. Śródmieście, Szopienice-Burowiec, Wełnowiec-Józefowiec, Załęże, Bogucice, Zawodzie, Dąbrówka Mała i Ligota-Panewniki. Priorytetem tych działań było zapewnienie mieszkańcom odpowiedniego standardu lokali mieszkalnych bez konieczności opuszczania dotychczas zamieszkiwanych dzielnic.

W dokumencie Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Katowice na lata 2016–2022 określono nadrzędny cel rewitalizacji, którym było kompleksowe odnowienie i trwałe ożywienie społeczno-gospodarcze wskazanych obszarów, prowadzące do poprawy jakości życia mieszkańców oraz umożliwiające ich dalszy, samodzielny rozwój. Dokument wskazywał na konkretne dzielnice miasta, wraz z wyznaczonymi dla nich celami działań. Zasobem mieszkaniowym miasta Katowice zarządzał Komunalny Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Katowicach (KZGM). Ponadto KZGM administrował budynkami o różnej strukturze własności, niestanowiącymi zasobu mieszkaniowego miasta Katowice, ale służącymi do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców miasta, w szczególności budynkami będącymi w zarządzie tymczasowym na podstawie decyzji administracyjnej. Do jego podstawowych zadań należały eksploatacja, prowadzenie remontów i realizacja inwestycji w mieszkaniowym zasobie miasta Katowice, w tym także rozwój nowych inwestycji mieszkaniowych.

Warto podkreślić, że stan techniczny zasobów mieszkaniowych miasta był zróżnicowany. Część lokali znajdowała się w budynkach gminnych, w których podejmowane były działania remontowe i modernizacyjne, inne w budynkach wspólnot mieszkaniowych.

wych, gdzie wpływ miasta na decyzje remontowe zależał od udziałów właścicielskich i współpracy z pozostałymi członkami wspólnoty. Najbardziej ograniczone możliwości oddziaływania KZGM dotyczyły budynków pozostających w tzw. zarządzie tymczasowym, gdzie administracja miała obowiązek bieżącej obsługi, jednak ingerencja w poprawę standardu technicznego lokali i budynków była minimalna. Zróżnicowanie to powodowało, że działania modernizacyjne musiały być dostosowane do charakteru własności i warunków zarządzania poszczególnymi nieruchomościami.

Jednym z ważnych instrumentów polityki mieszkaniowej Katowic była współpraca z Katowickim Towarzystwem Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. (KTBS). Miasto Katowice było większościowym udziałowcem w spółce, której celem było rozszerzanie możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych rodzin, których nie stać na zakup mieszkania, przez budowę mieszkań i ich oddawanie w najem. Dzięki działalności KTBS zasób mieszkań w Katowicach był sukcesywnie zwiększany o nowe lokale wybudowane w standardzie odpowiadającym wymogom rynku mieszkaniowego.

Katowickie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. realizowało zarówno inwestycje mieszkaniowe o charakterze nowo budowanych osiedli, jak i modernizacje istniejących budynków przejętych od zakładów pracy. Działania spółki obejmowały inwestycje rodzinne, senioralne oraz projekty w ramach rządowego programu „Mieszkanie Plus”.

W momencie prowadzenia analizy KTBS Sp. z o.o. dysponował 2395 lokalami mieszkalnymi o łącznej powierzchni 121 376 m², wynajmowanymi na zasadach czynszowych – na podstawie skierowania UM Katowice lub wniosku złożonego bezpośrednio w spółce z partycypacją w kosztach budowy.

Tabela 55 przedstawia najważniejsze inwestycje zrealizowane i prowadzone przez KTBS Sp. z o.o. Szczególną rolę odgrywały inwestycje w ramach programu „Mieszkanie Plus” oraz projekty wzbogacające ofertę mieszkań dla rodzin wielodzietnych i osób starszych.

Tabela 55. Zestawienie inwestycji i działań KTBS w Katowicach

Kategoria	Charakterystyka inwestycji / przedsięwzięć
Inwestycje zrealizowane	Osiedla: Dębowa-Sportowa, Pod Kasztanami, Giszowiec-Kasztany, Różane, Sławka, Bulwary Rawy, Leopolda, ul. Szeroka, Skowrońskiego, Krasińskiego. Modernizacje: adaptacja hotelu (ul. Obroki 43), budynki po zakładach pracy (ul. Kominka, Kubiny, Złota, Warmińska).
Nowe inwestycje	Kompleksy mieszkaniowe: ul. Krasińskiego (40 lokali), ul. Leopolda (51 lokali), Bulwary Rawy V (43 lokale). Projekty społeczne i senioralne: ul. Mariacka (mieszkania senioralne, świetlica, ogrody społeczne); ul. Kossutha 7 (75 mieszkań dla rodzin wielodzietnych).

Programy specjalne	Program „Mieszkanie Plus” – Nowy Nikiszowiec (ul. Gospodarcza, 513 mieszkań). Uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego: ul. Gospodarcza i ul. Janusza Korczaka – umożliwiające rozwój inwestycji zgodnie z ładem przestrzennym i polityką miasta.
---------------------------	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Strategia Mieszkalnictwa Miasta Katowice na lata 2020–2030.

Kolejnym instrumentem wsparcia oferowanym przez miasto Katowice była możliwość uzyskania dopłat do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start”, obejmującego lokale przy ul. Korczaka.

3.7. Poznań

3.7.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych

Jak wskazywano w pierwszej części opracowania, Poznań charakteryzował się lepszymi wskaźnikami mieszkaniowymi w Polsce międzywojennej. Według Spisu Powszechnego 1988 udział najstarszych budynków z mieszkaniami wynosił 28%, a zamieszkiwało go 28,7% populacji miasta (por. tabela 56). Największa część zasobu pochodziła ówczesnie z lat 70. i 80., było to ok. 42%.

Tabela 56. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Poznań

	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	177 919	100%	567 219	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	24 128	13,6%	81 227	14,3%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	25 535	14,4%	83 360	14,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	53 628	30,1%	155 733	27,5%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	39 352	22,1%	125 144	22,1%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	35 276	19,8%	119 811	21,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, SP 1988.

Ostatni Spis Powszechny pokazał już inny obraz struktury mieszkaniowej miasta pod względem wieku. Zespół najstarszy miał udział 13,4%, zamieszkiwało go 13,7% populacji miasta. Jednostki mieszkaniowe wybudowane po 2002 r. stanowiły 24% zasobu (por. tabela 57). W okresie międzyspisywym w mieście ubyło 35 tys. mieszkańców.

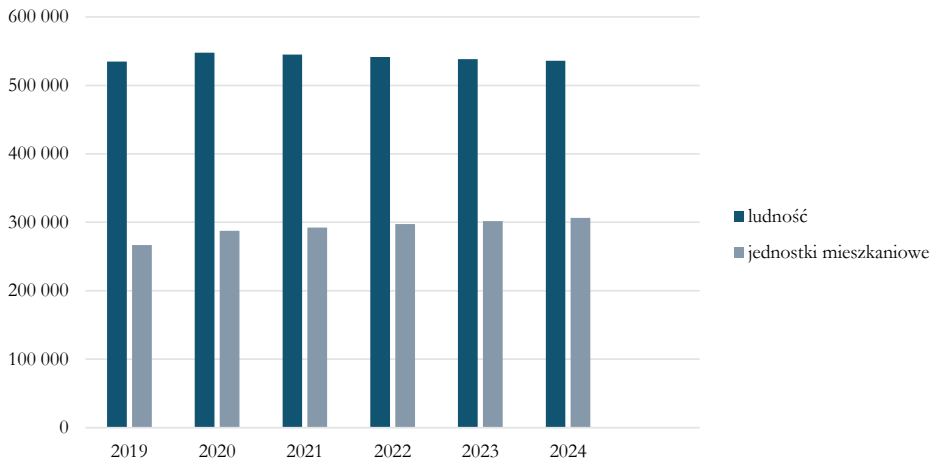
Tabela 57. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Poznań

	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	249 310 (288 466)	100%	531 922	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	17 051	6,8%	35 595	6,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	16 444	6,6%	37 307	7,0%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	48 500	19,4%	101 160	19,0%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	29 150	11,7%	63 485	11,9%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	35 826	14,4%	84 549	15,9%
W budynkach wybudowanych w latach 1989–2002	33 454	13,4%	74 752	14,0%
W budynkach wybudowanych w latach 2003–2011	27 211	10,9%	56 613	10,6%
W budynkach wybudowanych w latach 2012–2016	15 726	6,3%	31 448	5,9%
W budynkach wybudowanych w latach 2017–2021 (łącznie z będącymi w budowie)	16 282	6,5%	29 572	5,6%

Dane (...) dotyczą całkowitego zasobu mieszkaniowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Spis Powszechny 2021.

Wykres 58. Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Poznań

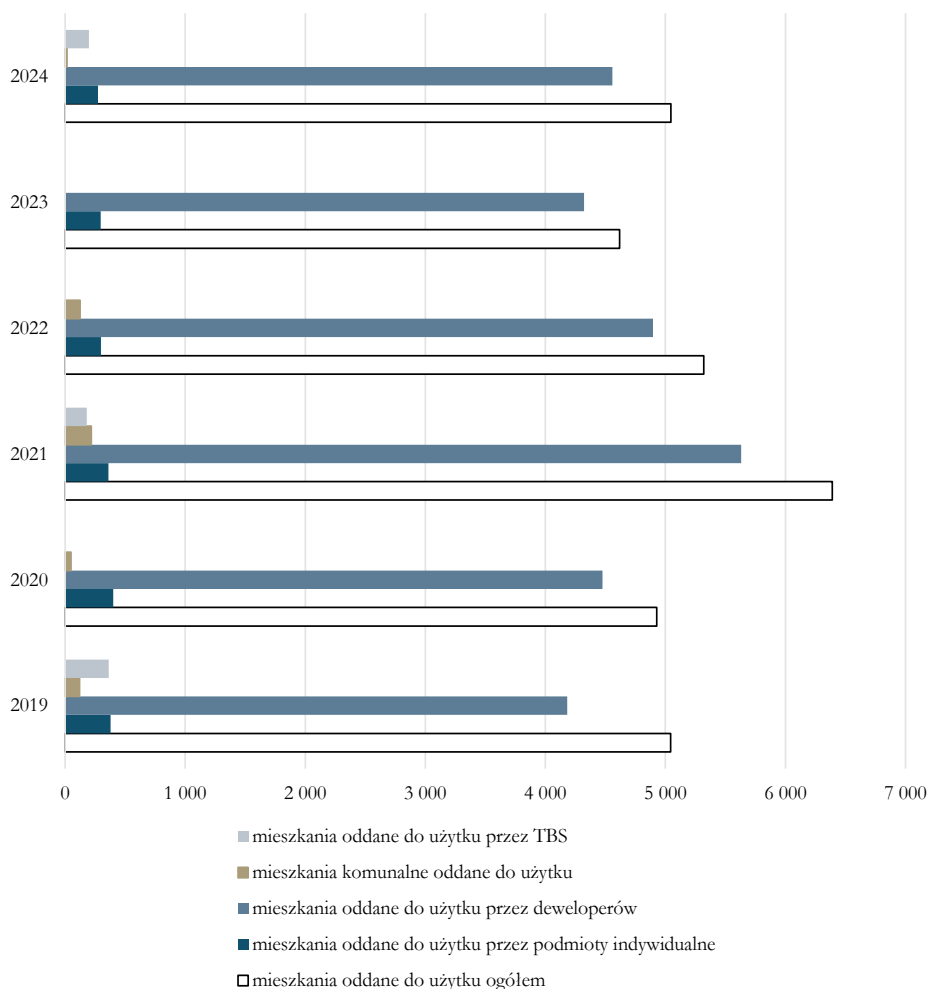


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Porównanie danych z 2024 r. z danymi SP 2021 wskazuje na zatrzymanie trendu zmniejszania populacji miasta, osiągnęła ona 536 tys., czyli przybyło nieco ponad 4 tys. mieszkańców. Całkowity zasób osiągnął 306,6 tys. jednostek mieszkaniowych, czyli pomiędzy 1988 a 2024 r. przybyło 128,6 tys. domów i mieszkań (por. wykres 58). Wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców wyniósł 572.

Tak jak w poprzednich przypadkach, grupą aktywnie tworzącą nowy zasób mieszkaniowy byli deweloperzy, w badanym okresie oddali do użytku 28 tys. mieszkań i domów (por. wykres 59, tabela 58). Liczba oddanych do użytku mieszkań była nieco wyższa w 2021 r., co mogło być skutkiem spowolnienia 2020 r. z powodu pandemii COVID-19.

Wykres 59. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Poznań



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

W badanych latach 2019–2024 spółdzielnie mieszkaniowe nie oddały do użytku żadnego mieszkania, gmina sfinansowała 527, a TBS 741 (por. tabela 58).

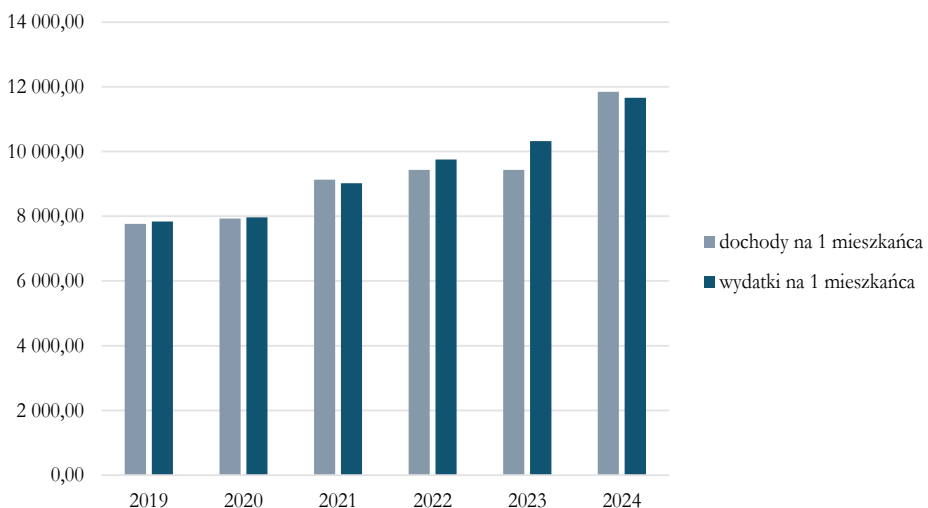
Tabela 58. Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Poznań

Podmiot	Liczba oddanych do użytku mieszkań
Podmioty indywidualne	2 008
Spółdzielnie mieszkaniowe	0
Deweloperzy	28 065
Gmina	527
TBS	741
Inne	1
Razem	31 342

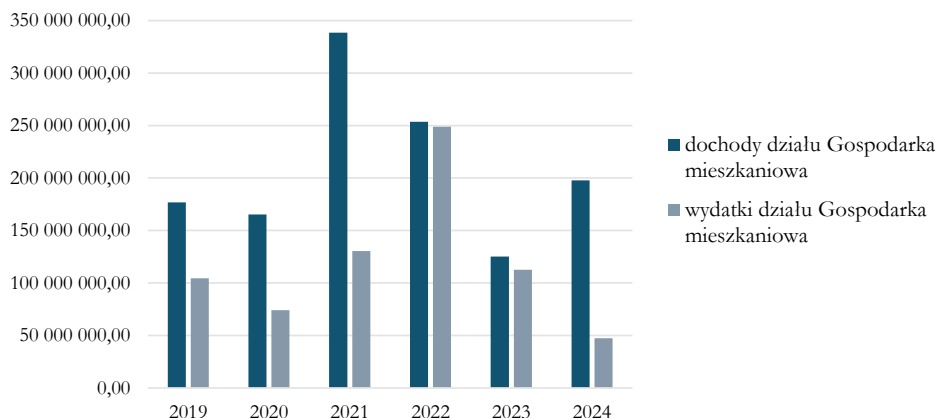
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Dochody i wydatki miasta na 1 mieszkańca kształtowały się w 2024 r. na poziomie prawie 12 tys. PLN (por. wykres 60). W analizowanym okresie dochody wzrosły o 4076 PLN, a wydatki o 3823 PLN na 1 mieszkańca.

Wykres 60. Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca, 2019–2024, Poznań

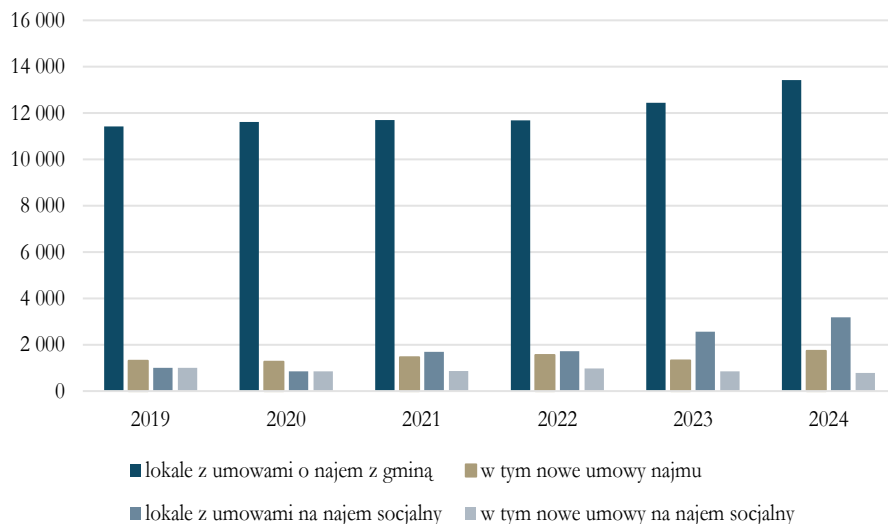


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 61. Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa, 2019–2024, Poznań

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

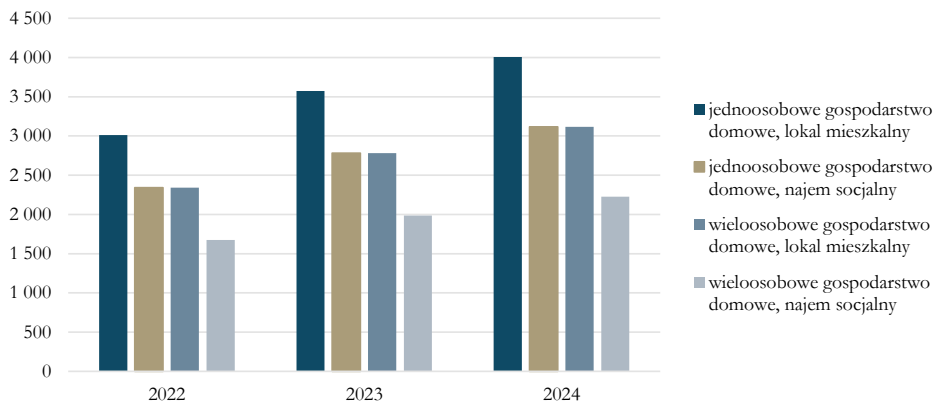
Natomiast dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa podlegały silnym wahaniom, poza latami 2022 i 2023, kwota dochodów znacząco przewyższała stronę wydatków (por. wykres 61).

Wykres 62. Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Poznań

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Poznań wyłamywał się z trendu zmniejszania liczby umów z najemcami, widoczny jest wzrost w tym zakresie, w 2024 r. podpisanych było 13,4 tys. umów, o 2 tys. więcej niż w 2019 r. (por. wykres 62). Wyraźny też był wzrost podpisanych umów na najem socjalny. Dane z 2022 r. wskazują, że ówczesnie w zasobie komunalnym miasta było 12,7 tys. mieszkań, umów podpisanych było 11,6 tys., czyli poziom pustostanów miał zdecydowanie mniejszy zakres w porównaniu z innymi miastami. W Poznaniu w latach 2019–2024 średnia cena transakcyjna na rynku pierwotnym wzrosła z 7056 do 12 773 PLN/m² na rynku wtórnym z 6151 do 10 923 PLN/m², a średni czynsz najmu z 40,8 do 57,6 PLN/m². Według danych GUS jednoosobowe gospodarstwo domowe uzyskiwało pomoc mieszkaniową, jeśli jego średnie dochody nie przekraczały kwoty 4007 PLN w 2024 r., co oznacza wzrost w stosunku do 2022 r. o 996 PLN (por. wykres 63). W przypadku wieloosobowych gospodarstw domowych, kwota przypadająca na jedną osobę wzrosła z 2342 PLN do 3117 PLN. Wielkości te były identyczne w przypadku najmu socjalnego dla gospodarstwa jednoosobowego, dla wieloosobowego były niższe, w 2024 r. wyniosły 2226 PLN na osobę. Zwraca uwagę stosunkowo wysoki – w porównaniu z innymi miastami – limit w przypadku najmu socjalnego.

Wykres 63. Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Poznań



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Weryfikacja danych GUS odnoszących się do limitów dochodowych upoważniającej do uzyskania prawa do lokalu komunalnego lub najmu socjalnego, dokonana na podstawie uchwały RM Poznania wskazała, że podstawowym odnośnikiem była kwota najniższej emerytury (por. tabela 59). Tak jak wskazywały dane liczbowe GUS, ustalono jednakową wielkość dla najemców komunalnych w gospodarstwie wieloosobowym na 1 osobę i w przypadku najmu socjalnego gospodarstwa jednoosobowego.

Tabela 59. Treść uchwały RM Poznania odnosząca się do limitu dochodu najemcy

Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
Uchwała V/22/VII/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 20 stycznia 2015 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania.	1) Średni miesięczny dochód w gospodarstwie jednoosobowym nie przekracza 225% kwoty najniższej emerytury w okresie 6 miesięcy poprzedzających dzień ustalenia projektu listy mieszkaniowej oraz bezpośrednio poprzedzających dzień zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. 2) Średni miesięczny dochód w gospodarstwie wieloosobowym nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w okresie 6 miesięcy poprzedzających dzień ustalenia projektu listy mieszkaniowej oraz bezpośrednio poprzedzających dzień zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony.	1) Średni miesięczny dochód w gospodarstwie jednoosobowym nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w okresie 6 miesięcy poprzedzających dzień ustalenia projektu listy socjalnej oraz bezpośrednio poprzedzających dzień zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. 2) Średni miesięczny dochód w gospodarstwie wieloosobowym nie przekracza 125% kwoty najniższej emerytury w okresie 6 miesięcy poprzedzających dzień ustalenia projektu listy socjalnej oraz bezpośrednio poprzedzających dzień zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

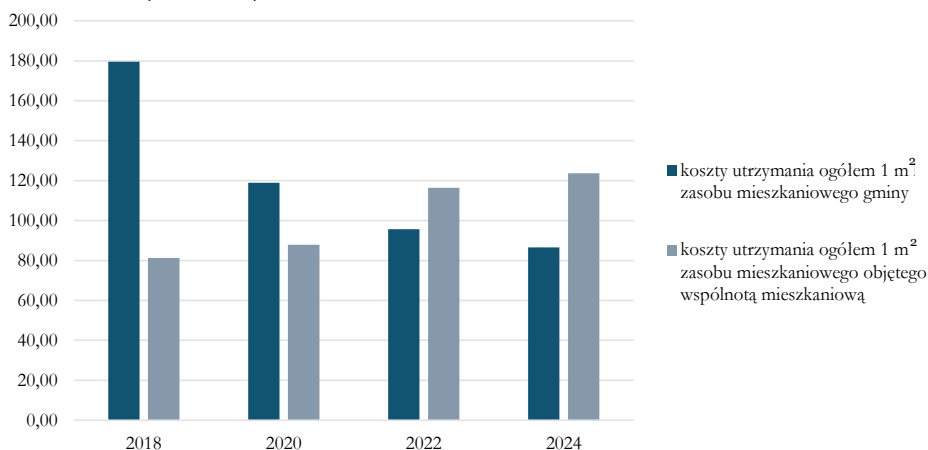
Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały RM Poznania.

Stawki czynszu pobierane za użytkowanie lokali w dyspozycji miasta były naliczane od lipca 2019 r. w systemie punktowym, zawierały się w przedziale 4,9–12,9 PLN/m² w zależności od jakości i lokalizacji zasobu. Lokale socjalne (najmy socjalne) miały stawkę 2,45 PLN/m². Od października 2022 r. zmieniono system, stosowano stawkę bazową w kwocie 6,9 PLN/m², utrzymano wysokość czynszu socjalnego na niezmienionym poziomie. We wrześniu 2023 r. podwyższono stawkę bazową do 7,4 PLN/m², w lutym 2024 r. do 7,9 PLN/m², stawka najmu socjalnego pozostała niezmieniona. W latach 2019–2024 wskaźnik wartości odtworzeniowej 1 m² wzrósł z 5029 do 10 570 PLN/m².

Analiza kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego miasta i wspólnot mieszkaniowych obrazuje to, że władze Poznania, podobnie jak Katowic, potrafiły zmniejszyć koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego (por. wykres 64). Całkowite koszty, łącznie z CO i CW spadły z prawie 180 PLN/m² w 2018 r. do 86 PLN/m² w 2024 r. W tym czasie koszty utrzymania mieszkań we wspólnotach wzrosły o 42 PLN/m², osiągając

w 2024 r. 123 PLN/m². Był to bez wątpienia sukces i dowód na możliwość obniżenia kosztów utrzymania zasobu.

Wykres 64. Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m²), 2018–2024, Poznań



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

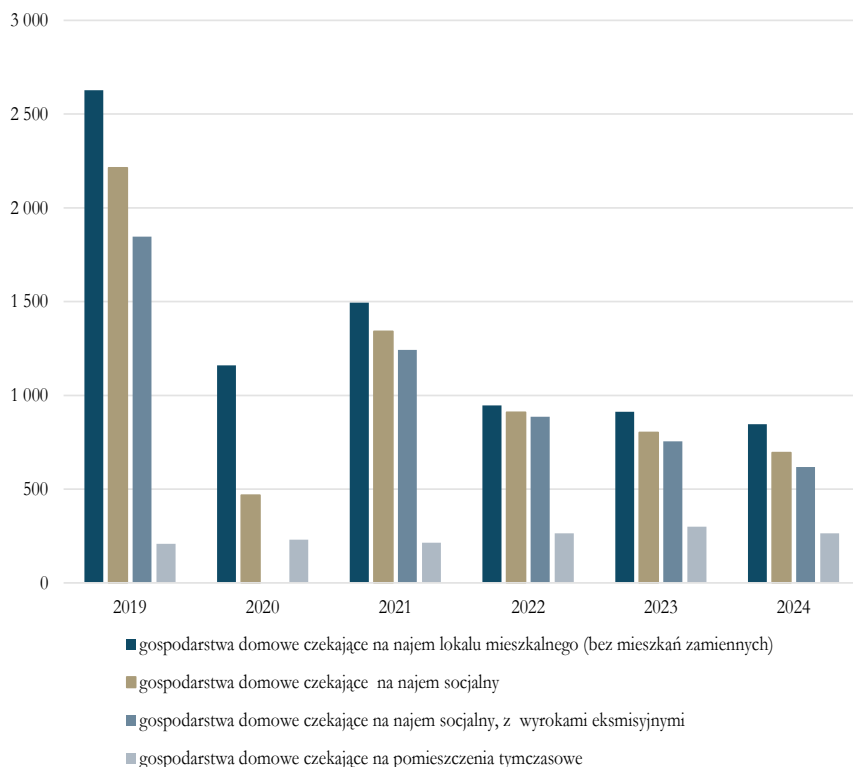
W Poznaniu imponująca jest skala zmian w długości kolejki gospodarstw domowych oczekujących na pomoc mieszkaniową od gminy, w 2019 r. było to jeszcze ponad 2,6 tys. rodzin, a w 2024 r. raportowano 846 (por. wykres 65). Niezmienny był fakt oczekiwania przede wszystkim na najem socjalny, co było widoczne także w innych miastach.

Właściwe organy starały się dyscyplinować użytkowników mieszkań, wszczynając sprawy eksmisyjne, sądy orzekały eksmisje, ale były one realizowane w niewielkim stopniu w zasobie gminy (por. tabela 60).

Tabela 60. Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Poznań

	2018	2020	2022
Toczące się sprawy eksmisyjne w zasobie gminy	125	378	305
Toczące się sprawy eksmisyjne w pozostałym zasobie	b.d.	400	453
Orzeczone eksmisje w zasobie gminy	196	82	114
Orzeczone eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	123	114
Wykonane eksmisje w zasobie gminy	29	2	77
Wykonane eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	3	127

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

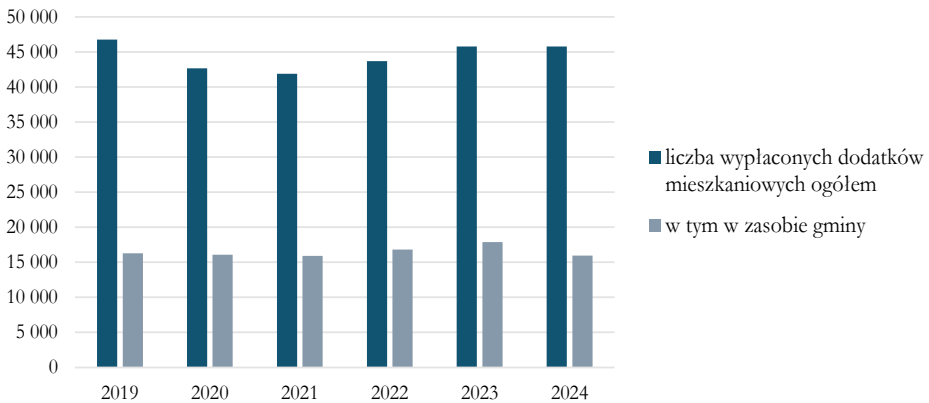
Wykres 65. Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Poznań

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych od 2021 r. nie spadała, w 2024 r. była na poziomie 45,7 tys., przy czym ok. 1/3 była wypłacana mieszkańcom lokali komunalnych (por. wykres 66).

Użytkownicy lokali komunalnych mogli się starać o obniżenie czynszu, jeśli znajdowali się w trudnej sytuacji materialnej. Mieszkańcy zasobu substandardowego płacili niższe stawki czynszu.

Wykres 66. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Poznań



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

3.7.2. Założenia polityki mieszkaniowej Poznania

Kluczowe dokumenty kształtujące politykę mieszkaniową Poznania w ostatnich latach to:

- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Poznania na lata 2019–2023 (dalej: WPGMZG Poznania)⁵⁰.
- Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Poznania na lata 2024–2028⁵¹.
- Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017–2027⁵².

Polityka mieszkaniowa miasta znalazła odzwierciedlenie w Strategii rozwoju Miasta Poznania 2020+, jednak nie została w niej potraktowana priorytetowo. WPGZM na lata 2019–2023 zapewniał kompleksowe ramy zarządzania mieszkaniowym zasobem Poznania. Kładł nacisk na powiększanie zasobu komunalnego, jego modernizację i dostosowanie do potrzeb społecznych, wyróżniając takie grupy jak: seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, rodziny o niskich dochodach. Autorzy dokumentu pod-

50 Uchwała nr LXIX/1274/VII/2018 Rady Miasta Poznania z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2019–2023.

51 Uchwała nr XCI/1754/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 24 października 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2024–2028.

52 Załącznik do uchwały nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia 2017 r., <https://bip.poznan.pl/public/bip/attachments.att?co=show&instance=1018&parent=72511&lang=pl&id=255092> [dostęp: 22.06.2021].

kreślali niezbędność stabilnego finansowania, przewidywali kontrolowaną sprzedaż lokali oraz przejrzyste zasady polityki czynszowej (por. tabela 61).

Tabela 61. Podsumowanie działań w ramach WPGZM na lata 2019–2023

Obszar	Najważniejsze założenia i działania
Podstawy prawne i organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • ZKZL sp. z o.o. powołana do bezpośredniego zarządzania zasobem mieszkaniowym miasta.
Cele programu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Poprawa dostępności zasobu mieszkaniowego 2. Poprawa jakości i warunków zamieszkania w zasobie komunalnym. 3. Poprawa efektywności zarządzania zasobem.
Instrumenty realizacji celów	<ul style="list-style-type: none"> • Gminne budownictwo mieszkaniowe. • Modernizacje, renowacje, remonty oraz termomodernizacje budynków. • Likwidacja barier architektonicznych dla osób starszych i z niepełnosprawnościami. • Racjonalne i efektywne wykorzystanie zasobu (m.in. zamiany mieszkań). • Wdrożenie programów poprawiających warunki mieszkaniowe osób wymagających wsparcia. • Określenie zasad polityki czynszowej i warunków obniżania czynszów.
Zwiększanie zasobu mieszkaniowego	<ul style="list-style-type: none"> • Budowa nowych lokali. • Przebudowy, rozbudowy i adaptacje na cele mieszkaniowe. • Nabywanie nieruchomości i lokali. • Zamiany nieruchomości w celu powiększenia zasobu.
Polityka czynszowa i obniżki	<ul style="list-style-type: none"> • Minimalna stawka czynszu: $\geq 1,13\%$ wartości odtworzeniowej (miesięcznie). • Maksymalna stawka czynszu: $\leq 3\%$ wartości odtworzeniowej. • Podwyżki nie częściej niż raz w roku, maksymalnie o 10% dotychczasowego czynszu. • Obniżki dla gospodarstw o niskich dochodach: 25%, 20%, 10% – w zależności od poziomu dochodu w relacji do najniższej emerytury.
Sprzedaż lokali komunalnych	<ul style="list-style-type: none"> • Planowana sprzedaż ok. 100 lokali rocznie. • Zasady bonifikat i weryfikacji wniosków określa Rada Miasta. • Priorytet dla najemców z wieloletnim zamieszkiwaniem i spełniających warunki.
Zarządzanie i finansowanie	<ul style="list-style-type: none"> • Brak planowanych zmian w zarządzaniu – kontynuacja z ZKZL sp. z o.o. • Źródła finansowania: dochody własne ZKZL, budżet Miasta, kredyty bankowe, środki zewnętrzne. • Planowane wydatki: eksploatacja, remonty, modernizacje, inwestycje – określone w załączniku nr 6.

Obszar	Najważniejsze założenia i działania
Wykwaterowania i zamiany mieszkań	<ul style="list-style-type: none"> • Około 420 wykwaterowań w latach 2019–2023 (remonty, modernizacje, nowe inwestycje). • Zamiany lokali w celu dostosowania powierzchni i opłat do potrzeb mieszkańców. • Wsparcie realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji.
Realizacja społeczna i jakościowa	<ul style="list-style-type: none"> • Utrzymanie i modernizacja zasobu w celu poprawy warunków mieszkaniowych. • Wdrażanie programów dla osób wymagających wsparcia. • Racjonalizacja struktury zasobu – sprzedaż udziałów w małych wspólnotach i likwidacja nierentownych budynków.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2019–2023.

Program na lata 2019–2023 skupiał się na poprawie dostępności mieszkań komunalnych, modernizacji i remontach istniejącego zasobu oraz efektywnym zarządzaniu lokalami. Kładł nacisk na budowę nowych mieszkań, adaptację pustostanów, zamiany lokali dostosowane do potrzeb mieszkańców oraz ograniczenie sprzedaży lokali komunalnych, aby utrzymać stabilność zasobu. Uwzględniał programy wsparcia dla osób o niskich i średnich dochodach oraz seniorów (m.in. Miejskie Biuro Najmu, mieszkania studyjne, Minigranty dla seniorów).

W ramach WPGZM na lata 2024–2028 Poznań planował utrzymać zasób komunalny, inwestować w nowe lokale, intensywnie remontować istniejące budynki oraz racjonalizować politykę czynszową, jednocześnie realizując obowiązki wynikające z wyroków eksmisyjnych i potrzeb mieszkaniowych mieszkańców (por. tabela 62).

Tabela 62. Podsumowanie działań w ramach WPGZM na lata 2024–2028

Obszar	Najważniejsze założenia i działania
Wielkość zasobu i inwestycje	Prognozuje się utrzymanie zasobu komunalnego na poziomie ok. 12,5–12,9 tys. lokali. Zaplanowano inwestycje, m.in. Nadolnik (130 mieszkań – 2025 r.), Darzyborska (252 – 2026 r.), Kopanina (160 – 2026 r.), Jarzębowa (180 – 2026 r.), Kotarbińskiego (90 – 2026 r.), Sianowska (90 – 2028 r.) oraz adaptację dawnego DPS Bukowska 27/29 (70 lokali – 2026 r.).
Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych	Priorytetem jest realizacja list socjalnych i mieszkaniowych Prezydenta oraz zapewnienie lokali socjalnych w wyniku eksmisji. Zakłada się systematyczne składanie ofert najmu socjalnego – ok. 85–100 rocznie i realizację ok. 50 eksmisji rocznie.

Obszar	Najważniejsze założenia i działania
Remonty i modernizacje	Planowane nakłady na remonty i modernizacje wynoszą od 78 mln zł w 2024 r. do 88,5 mln zł w 2028 r. Priorytetem jest usuwanie zagrożeń bezpieczeństwa, rewitalizacje, termomodernizacje (m.in. docieplenia, wymiana pieców, podłączenia do sieci ciepłowniczej).
Finansowanie	Główne źródła to dochody własne ZKZL (71,2–85,6 mln zł rocznie), budżet Miasta (9 mln zł rocznie) oraz środki zewnętrzne: kredyty bankowe i Fundusz Dopłat BGK (łącznie do 252 mln zł w 2025 r.).
Zarządzanie zasobem i polityka czynszowa	Wprowadzono szczegółową kartę punktową lokali oraz strefy czynszowe (centralna, śródmiejska, pośrednia, peryferyjna), co pozwala różnicować stawki czynszu w zależności od standardu lokalu i lokalizacji.
Eksmisje i obowiązki prawne	Prognozuje się spadek liczby wyroków eksmisyjnych oczekujących na realizację (z 690 w 2024 r. do 410 w 2028 r.), przy jednoczesnym zwiększaniu liczby ofert socjalnych.
Uwagi nadzorcze	Wojewoda Wielkopolski unieważnił część zapisów uchwały dotyczących zasad podwyższania czynszu i przetargów na lokale, wskazując na naruszenie przepisów ustawowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2014–2028.

Program na lata 2024–2028 kontynuował wcześniejsze działania, ale z większym naciskiem na nowe inwestycje mieszkaniowe (m.in. Nadolnik, Darzyborska, Kopanina, Jarzębowa, adaptacja DPS Bukowska), termomodernizacje i rewitalizacje oraz różnicowanie stawek czynszu według standardu i lokalizacji. Zakładał utrzymanie zasobu komunalnego na stabilnym poziomie, stopniowe zmniejszanie liczby wyroków eksmisyjnych oraz większe wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania (BGK, kredyty). Wprowadzono bardziej precyzyjne narzędzia zarządzania (karty punktowe lokali, strefy czynszowe).

W Poznaniu został utworzony Miejski System Mieszkaniowy (MSM), który koncentrował wszystkie świadczone przez miasto usługi pomocy mieszkaniowej. Poznański MSM koordynował i nadzorował pracę w zakresie zasobów miejskich, takich jak:

- lokale komunalne;
- lokale socjalne;
- lokale z zasobu Poznańskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego (PTBS).

W ramach MSM miasto stworzyło szereg projektów mieszkaniowych dostosowanych do różnych potrzeb, tak aby każdy mieszkaniec Poznania potrzebujący pomocy mieszkaniowej mógł znaleźć coś dla siebie. Do instytucji, które stworzyły Miejski System Mieszkaniowy i odpowiadały za realizację polityki mieszkaniowej w Poznaniu, w badanym okresie należały:

- Urząd Miasta Poznania (Biuro Spraw Lokalowych);
- Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o.;
- Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego;
- Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej S. A.

Rolę koordynatora działań wskazanych podmiotów odgrywało Biuro Spraw Lokalowych. Do jego kompetencji należało m.in.: inicjowanie i kreowanie polityki mieszkaniowej, opiniowanie i współtworzenie polityki czynszowej w mieszkaniowym zasobie gminy, opracowywanie projektów aktów prawnych regulujących politykę mieszkaniową miasta oraz zapewnianie zgodności tej polityki z projektami i programami realizowanymi przez inne podmioty, np. PTBS.

5 grudnia 2017 r. przyjęta została „Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017–2027”, była ona kontynuacją założeń wcześniejszego dokumentu: Polityki mieszkaniowej Miasta Poznania na lata 2012–2022. Dokument obejmował łącznie 35 określonych działań koncentrujących się na czterech głównych celach: 1) poprawie dostępności lokali mieszkalnych i socjalnych dla osób o niższych dochodach; 2) poprawie warunków mieszkaniowych w lokalach komunalnych; 3) zwiększeniu atrakcyjności Poznania jako miejsca zamieszkania dla osób o średnich i wyższych dochodach; 4) precyzyjnej identyfikacji i wsparciu osób borykających się z trudnościami mieszkaniowymi.

Instrumenty, które miały służyć realizacji tych celów, to: gminne (komunalne) budownictwo mieszkaniowe; modernizacja, renowacja i remonty budynków; likwidacja barier architektonicznych dla osób niepełnosprawnych, jak również starszych; termomodernizacja budynków; racjonalne i efektywne wykorzystywanie mieszkaniowego zasobu miasta Poznania; poprawa warunków zamieszkiwania osób i rodzin wymagających wsparcia; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszów.

Proponowane sposoby sfinansowania działań związanych z polityką mieszkaniową Poznania obejmowały środki własne miasta oraz ZKZL, kredyty udzielone przez instytucje finansowe, Fundusz Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego, dofinansowanie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), budżetu państwa, wsparcie finansowe z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, środki własne wspólnot mieszkaniowych, program BGK zapewniający finansowanie zwrotne.

W ramach polityki mieszkaniowej Poznania wyróżniono cztery grupy instrumentów dotyczących zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Jako kryterium wyboru poszczególnych grup docelowych przyjęto poziom dochodów potencjalnych beneficjentów. Poszczególne grupy docelowe, to: osoby najuboższe i o niskich dochodach, osoby o średnich dochodach, osoby o wyższych dochodach.

Dla grupy docelowej osób najuboższych i o niskich dochodach przewidziano następujące formy wsparcia: pozyskiwanie lokali socjalnych przez wskazywanie do-

tychczasowym najemcom lokali w budynkach nowo wybudowanych przez ZKZL, zwiększenie liczby zagospodarowanych pustostanów, poprawa stanu technicznego istniejącego zasobu mieszkaniowego miasta Poznania, uruchomienie programu Miejskie Biuro Najmu, pozyskiwanie mieszkań z zasobu komunalnego, mieszkania socjalne ze wsparciem treningowym oraz mieszkania treningowe.

Dla grupy docelowej osób o średnich dochodach przewidziano następujące formy wsparcia: mieszkania pozostające w zasobie PTBS, współpraca z BGK Nieruchomości SA w programie Mieszkanie Plus, program Przyjazne Podwórko. Dla grupy docelowej osób o wyższych dochodach przewidziano sprzedaż miejskich działek pod budownictwo jednorodzinne, prowadzenie zespołu działań skierowanych do klientów segmentu premium.

Warto w tym miejscu przedstawić bardziej szczegółową charakterystykę wybranych instrumentów polityki mieszkaniowej Poznania, które zostały przyjęte na lata 2017–2027 (por. tabela 63). Należą do nich: 1) Miejskie Biuro Najmu; 2) Mieszkania Socjalne ze Wsparciem; 3) program Mieszkanie dla Seniora; 4) program Mieszkanie dla Absolwenta; 5) program Minigranty dla Seniorów; 6) program Most do Samodzielności; 7) program Najem z Dojściem do Własności.

Tabela 63. Programy mieszkaniowe zawarte w dokumencie Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017–2027

Nazwa programu	Główne założenia
Miejskie Biuro Najmu	Pilotażowa inicjatywa (uruchomiona na początku 2018 r.) współpracy miasta (ZKZL) z właścicielami prywatnymi, deweloperami i spółdzielniami mieszkaniowymi. MBN pośredniczy w wynajmie lokali osobom, które nie uzyskały wystarczającej liczby punktów na „prezydenckiej liście mieszkaniowej”. Najemcy płacą część czynszu, a miasto dopłaca różnicę do stawki rynkowej. Dzięki temu zwiększono dostępność mieszkań komunalnych (spoza zasobu miasta). Z programu korzysta ok. 150 rodzin, w szczytowym okresie dofinansowano najem 224 mieszkań. Obecnie trwają prace nad ustawą o społecznych agencjach najmu jako możliwym następnym kroku.

Nazwa programu	Główne założenia
Mieszkania Socjalne ze Wsparciem	<p>Pilotażowa inicjatywa Miasta Poznania (koordynacja: ZKZL) skierowana do najuboższych mieszkańców, osób bez lokalu lub w trudnych warunkach, realizująca także wyroki eksmisyjne. Celem jest włączenie społeczne, przeciwdziałanie ubóstwu i dyskryminacji. Większe mieszkania (ok. 80 m²) są dzielone na mniejsze lokale socjalne z częścią wspólną (kuchnia, świetlica, pokój terapeutyczny). Lokale są remontowane, wyposażane w meble i podstawowy sprzęt. Zakładany jest krótkoterminowy pobyt, po którym beneficjenci mają powrócić do samodzielnego życia. Beneficjenci pokrywają koszty najmu (mogą korzystać z dodatków mieszkaniowych). Organizacje pozarządowe (np. Stowarzyszenie „Zrozumieć i Pomóc” – 2 mieszkania dla 7 osób, Fundacja Barka, Caritas, Monar, Wielkopolskie Stowarzyszenie Lokatorów) zapewniają wsparcie: opieka terapeutyczna, nauka prowadzenia gospodarstwa domowego, pomoc prawna i socjalna, poprawa relacji rodzinnych, rozwój zainteresowań i aktywizacja zawodowa. Program promuje postawy prospołeczne i edukację.</p>
Most do Samodzielności (Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”)	<p>Część inicjatywy mieszkań ze wsparciem treningowym. Program ma na celu pomoc osobom w trudnej sytuacji mieszkaniowej w stopniowym odzyskiwaniu samodzielności. Obejmuje wsparcie mieszkaniowe, trening społeczny i zawodowy oraz współpracę z innymi instytucjami w celu przygotowania beneficjentów do niezależnego życia.</p>
Stowarzyszenie Osób i Rodzin na rzecz Zdrowia Psychicznego „Zrozumieć i Pomóc”	<p>Operator dwóch mieszkań socjalnych ze wsparciem treningowym dla 7 osób. Zapewnia mieszkańcom: opiekę wykwalifikowanego personelu terapeutycznego, naukę i/lub przywracanie umiejętności prowadzenia gospodarstwa domowego, regulowanie sytuacji socjalnej i prawnej we współpracy z innymi instytucjami. Działania obejmują także poprawę relacji rodzinnych, rozwój zainteresowań i umiejętności, poprawę kontaktów społecznych, aktywizację zawodową oraz promowanie postaw prospołecznych i edukacji.</p>
Mieszkanie dla Seniora (PTBS)	<p>Budynki wielorodzinne dostosowane do potrzeb seniorów i osób niepełnosprawnych. Mieszkania 1–3-pokojowe z udogodnieniami dla osób o ograniczonej mobilności. Na parterze: gabinet lekarski i zabiegowy; zewnętrzny dziedziniec – funkcja wypoczynkowa. Lokalizacja z dostępem do usług i terenów rekreacyjnych.</p>
Mieszkanie dla Absolwenta	<p>Program budownictwa czynszowego w systemie TBS. Partycypacja zwrotna do 30% kosztów budowy, kaucja zwrotna = 6-miesięczny czynsz. Najem max 10 lat – po tym czasie lokale trafiają do nowych najemców. Stawka czynszu (2021): ok. 13 zł/m². Progi dochodowe (przykłady): gospodarstwo 1-os. 2100–7019,42 zł, 2-os. 1500–5264,47 zł/os., 3-os. 1500–4289,65 zł/os. W marcu 2021 r. zakończono nabór uzupełniający.</p>

Nazwa programu	Główne założenia
Najem z Dojściem do Własności	Model stopniowego wykupu mieszkań – PTBS zaciąga kredyt na budowę, a najemcy spłacają go w czynszu. Brak wymogu zdolności kredytowej. Możliwość rezygnacji i odzyskania wpłaconych środków w dowolnym momencie. Lokale wykończone w standardzie gotowym do zamieszkania, brak dodatkowych nakładów finansowych.
Minigranty dla Seniorów	Dla osób 65+ (samotni, małżeństwa, związki partnerskie), będących najemcami lokali z zasobu Poznania. Cel: adaptacja mieszkań do potrzeb seniorów (ograniczona mobilność, choroby przewlekłe). Dofinansowanie do 10 tys. zł. Zakres: montaż wyposażenia pomocniczego (łazienki/toalety), wymiana wanny na kabinę prysznicową, montaż antywłamaniowych drzwi dla podniesienia bezpieczeństwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rada Miasta Poznania. (2017). Uchwała Nr LVIII/1095/VII/2017 w sprawie przyjęcia Polityki mieszkaniowej Miasta Poznania na lata 2017–2027.

Poznań wykorzystywała zróżnicowane instrumenty polityki mieszkaniowej, dostosowane do potrzeb mieszkańców w różnych sytuacjach życiowych i ekonomicznych. Obejmowały one:

- Wsparcie dla osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej – np. Miejskie Biuro Najmu (dopłaty do czynszu dla rodzin, które nie uzyskały lokalu komunalnego) oraz mieszkania socjalne ze wsparciem treningowym i mieszkania treningowe, łączące zapewnienie lokum z pomocą terapeutyczną, treningiem umiejętności życiowych i aktywizacją społeczną.
- Programy przejściowe i aktywizujące – m.in. Most do Samodzielności realizowany przez Fundację Barka oraz działania stowarzyszeń takich jak „Zrozumieć i Pomóc”, Caritas, Monar czy Wielkopolskie Stowarzyszenie Lokatorów, które wspierają beneficjentów w powrocie do samodzielnego funkcjonowania.
- Inicjatywy skierowane do określonych grup społecznych – Mieszkanie dla Seniora (dostosowane budynki z udogodnieniami, gabinetem lekarskim i przestrzenią wypoczynkową), Minigranty dla Seniorów (remonty i adaptacje lokali do potrzeb osób starszych), oraz Mieszkanie dla Absolwenta (lokale czynszowe dla młodych dorosłych z preferencyjnymi warunkami partycypacji).
- Rozwiązania umożliwiające długoterminową stabilność mieszkaniową – np. Najem z Dojściem do Własności, który pozwala na stopniowe wykupienie mieszkania bez konieczności posiadania zdolności kredytowej.

Łącznie programy te wskazywały na pogłębioną diagnozę potrzeb mieszkańców oraz budowanie atrakcyjnej i elastycznej oferty mieszkaniowej, odpowiadającej za-

równy na sytuacje kryzysowe, jak i długofalowe potrzeby różnych grup społecznych (por. tabela 64).

Tabela 64. Efekty polityki mieszkaniowej Poznania w latach 2017–2019

Rok	Zrealizowane działania
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Nowa polityka mieszkaniowa miasta – przeprowadzono warsztaty (21–23.02.2017) i konsultacje społeczne (21.08–15.09.2017) dotyczące projektu Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017–2027; dokument przyjęto uchwałą RMP nr LVIII/1095/VII/2017 (5.12.2017). • Przygotowano i opublikowano lustro czynszowe za 2016 r. oraz współorganizowano wyjazd studyjny do Barcelony w celu wymiany doświadczeń w polityce mieszkaniowej. • Współpraca z PTBS – podpisano (14.07.2017) umowę regulującą współdziałanie miasta i spółki, w tym pierwszeństwo wskazywania najemców do partycypacji. Przygotowano i podpisano (14.12.2017) umowę partycypacji w budowie 35 lokali przy ul. Koszalińskiej, poszerzając ofertę dla seniorów. • Uruchomienie pilotażowego programu Mieszkań Socjalnych ze Wsparciem Treningowym. • Procedowano zmiany zasad wynajmowania lokali (uchwała RMP nr LVIII/1092/VII/2017, 5.12.2017) oraz opiniowano projekty ustaw dotyczących lokali socjalnych i ochrony praw lokatorów. • Sprzedaż mieszkań komunalnych – sprzedano 146 lokali; przygotowano 125 ofert sprzedaży i 146 protokołów uzgodnień; średnia cena 1 m² po bonifikacie wyniosła 538 zł. • Aktualizowano ewidencję lokali komunalnych, prowadzono rozstrzygnięcie roszczeń regresowych wobec byłych najemców i przeprowadzono audyt rekompensat dla ZKZL. • Wspierano rozwój oferty dla seniorów (np. projekty Karta Seniora – Poznańska Złota Karta, Poznańskie Pudełko Życia, drobne naprawy w ramach „Złotej Rączki”) – inicjatywy te uzupełniały działania w mieszkalnictwie, przeciwdziałając wykluczeniu społecznemu.
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Zmiany w zasadach wynajmowania lokali – przyjęto uchwałą RMP nr LXIX/1252/VII/2018 (26.06.2018), doprecyzowującą tryb rozpatrywania wniosków o najem lokali socjalnych i mieszkalnych oraz możliwość odstąpienia od odmowy w szczególnych przypadkach. • Polityka czynszowa – wydano zarządzenie nr 544/2018/P w sprawie podwyżek czynszów, wprowadzając jednolity system ustalania stawek czynszu w zasobie komunalnym. • Lokale chronione prowadziły 4 organizacje (m.in. MONAR, Stowarzyszenie „Zrozumieć i Pomóc”), dysponując 7 mieszkaniem chronionymi – wsparcie otrzymało 66 osób (dotacje 300 538 zł). • Pilotaż mieszkań socjalnych ze wsparciem treningowym – w 132 lokalach socjalnych w 41 mieszkaniach >80 m²; realizowało go 7 podmiotów; dotacje 819 723 zł. • Wsparcie dla seniorów: rozwinęto ofertę w kooperacji z NGO (m.in. Złota Rączka, Taksówka dla Seniora, mobilne usługi podologiczne, opieka wytchnieniowa, kluby seniora – 627 uczestników, dotacje 555 000 zł; Dom Krótkiego Pobytu PETRA – wsparcie 89 osób, finansowanie 96 706 zł). • Sprzedaż zasobu mieszkaniowego: w ramach zbywania nieruchomości odnotowano wpływy ze sprzedaży mieszkań (po bonifikacie) 1,724 mln zł.

Rok	Zrealizowane działania
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Listy mieszkaniowe: przygotowano roczne listy osób uprawnionych na 2020 r.: 346 osób (socjalna) i 145 osób (mieszkaniowa) – razem 491 osób (w tym 304 przeniesione z list 2019 r.). • Najem socjalny lokali ze wsparciem: kontynuowano realizację programu, zapewniając mieszkania socjalne wraz z pomocą osobom z wyrokami eksmisyjnymi lub uprawnionymi do najmu. • Mieszkanie dla Seniora: zawarto umowy partycypacji w kosztach budowy lokali oraz przekazano nowe mieszkania do zasobu senioralnego (w tym 44 lokale), zapewniając 48 gospodarstwom domowym możliwość zamieszkania. • Miejskie Biuro Najmu: zawarto 215 umów najmu, zwiększając dostępność lokali poza zasobem komunalnym. • Mieszkania studyjne dla seniorów: powstało 9 mieszkań studyjnych, dostosowanych do potrzeb osób starszych. • Inwestycje mieszkaniowe: kontynuowano budowy i aporty nieruchomości – m.in. wniesiono do PTBS działki w rejonie ul. Zawackiej, Wiencka i Literackiej oraz przekazano grunty ZKZL przy ul. Opolskiej pod budownictwo mieszkaniowe. • Sprzedaż mieszkań komunalnych: wpływy z tytułu sprzedaży mieszkań z bonifikatą wyniosły 1,724 mln zł. • Mikrogranty dla Seniorów: wdrożono program dotacyjny wspierający inicjatywy senioralne – zrealizowano 23 projekty do max. 1500 zł każdy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Prezydenta Miasta Poznania z działalności w latach 2017–2019.

Rok 2017 był kluczowy dla wyznaczenia strategicznych kierunków polityki mieszkaniowej na kolejną dekadę – uchwalono nową politykę mieszkaniową, poszerzono współpracę z PTBS w zakresie programu Mieszkanie dla Seniora, prowadzono sprzedaż lokali komunalnych oraz wprowadzano i konsultowano zmiany prawne. Działania te wzmocniły instrumentarium miasta, kładąc nacisk na ofertę senioralną i transparentne zasady wynajmu.

Rok 2018 był okresem wprowadzania zmian regulacyjnych, które dotyczyły zasad wynajmu, polityki czynszowej, rozwijania wsparcia dla seniorów i osób zagrożonych wykluczeniem, testowania mieszkań socjalnych ze wsparciem treningowym oraz porządkowania i sprzedaży części zasobu mieszkaniowego, co wzmacniało elastyczność i skuteczność polityki mieszkaniowej miasta.

Natomiast rok 2019 charakteryzował się rozwijaniem programów wsparcia (Miejskie Biuro Najmu, Najem socjalny ze wsparciem, Mieszkanie dla Seniora, Mikrogranty dla Seniorów), rozbudową zasobu mieszkaniowego przez inwestycje i aporty nieruchomości oraz porządkowaniem i sprzedażą części zasobu, co wzmacniało elastyczność polityki mieszkaniowej miasta. Spektrum instrumentów wykorzystywanych przez władze Poznania w następnych latach było bardzo szerokie i obejmowało zarówno budowę nowych mieszkań, remonty i modernizacje zasobu, jak i szereg programów wsparcia społecznego: Miejskie Biuro Najmu, Najem socjalny lokali ze wsparciem,

Spółeczną Agencję Najmu, Mieszkanie dla Seniora, Mieszkanie dla Absolwenta, Minigranty/Mikrogranty dla Seniorów, mieszkania studyjne, program „POZnań – i zamieszkaj” czy Najem z Dojściem do Własności (por. tabela 65).

Instrumenty te były kierowane przede wszystkim do osób i gospodarstw domowych szczególnie narażonych na wykluczenie mieszkaniowe – seniorów, osób z niepełnosprawnościami, rodzin o niskich dochodach, osób z wyrokami eksmisyjnymi, wychowanków pieczy zastępczej, absolwentów oraz mieszkańców potrzebujących wsparcia w integracji społecznej.

Jednocześnie działania te cechowało znaczne rozdrobnienie – wielość programów, projektów i inicjatyw odzwierciedlała złożony charakter problemów mieszkaniowych, ale prowadziła także do utrudnień organizacyjnych (koordynacja działań, rozproszenie środków, zarządzanie zasobem).

Tabela 65. Efekty polityki mieszkaniowej Poznania w latach 2020–2024

Rok	Zrealizowane działania
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Wpłynęło 1160 wniosków o pomoc mieszkaniową; zrezygnowano z tworzenia nowych list socjalnych i mieszkaniowych z powodu pandemii. • Obniżono progi punktowe (socjalne: 20→15 pkt, mieszkalne: 20→17 pkt), rozszerzono listy o dodatkowe 48 osób (socjalne) i 93 osoby (mieszkalne). • Doprecyzowano zasady przyznawania lokali (m.in. rodziny wielodzietne, piecza zastępcza), wprowadzono całoroczny nabór i bieżącą aktualizację list. • Mieszkanie dla Seniora – 7 umów partycypacji z PTBS. • Miejskie Biuro Najmu – 152 umowy podnajmu. • Utworzono 9 mieszkań studyjnych dla seniorów. • Rozpoczęto II fazę projektu URBACT ROOF (przeciwdziałanie bezdomności).
2021	<ul style="list-style-type: none"> • 1546 wniosków o pomoc mieszkaniową; na listach 497 osób (239 socjalne, 258 mieszkalne). • Mieszkanie dla Seniora – na liście oczekiwało 44 osoby; wskazano lokale 15 gospodarstwom, pozyskano 2 nowe lokale (łącznie 200). • Mieszkania z partycypacją – 184 lokale PTBS, zwolniły się 3, wskazano nowych najemców. • Najem socjalny lokali ze wsparciem – podzielono mieszkania >80 m² na 47 mieszkań (155 lokali); przeznaczono 1,25 mln zł. • Miejskie Biuro Najmu – 93 umowy podnajmu. • Mieszkania studyjne – 9 jednostek. • Kontynuacja programu POZnań – i zamieszkaj. • Udział w projekcie <i>Urbact roof</i> (współpraca międzynarodowa).

Rok	Zrealizowane działania
2022	<ul style="list-style-type: none"> • 1319 wniosków o pomoc mieszkaniową; na listach 447 gospodarstw domowych (198 socjalne, 249 mieszkalne). • Mieszkanie dla Seniora – nabór uzupełniający (297 wniosków, pozytywnie 93); podpisano 3 umowy partycypacji; na koniec roku 203 lokale senioralne, zasiedlono 5 lokali. • Program „POZnań – i zamieszkaj” – lista 336 osób, BGK przyznał prawie 67 mln zł na inwestycje na Strzeszynie. • Miejskie Biuro Najmu – wygaszone z końcem 2022; przygotowano uchwałę o Społecznej Agencji Najmu (SAN). • Mieszkania studyjne dla seniorów – 9 lokali; przygotowano projekty nowych lokalizacji (pl. Bernardyński, ul. Garbary). • Przekazano aporty nieruchomości do PTBS i ZKZL pod budownictwo. • Sprzedano 66 lokali i 3 domy; przygotowano 86 ofert sprzedaży.
2023	<ul style="list-style-type: none"> • 1357 wniosków o pomoc mieszkaniową; na listach 447 gospodarstw domowych (153 socjalne, 353 mieszkalne). • Mieszkanie dla Seniora – włączono 39 lokali (Grabowa 22A); pozyskano 7 nowych lokali; na koniec roku 249 lokali, zasiedlono 18. • Społeczna Agencja Najmu – podpisano umowę z ZKZL (18.08.2023); złożono wniosek do BGK; nabór: 339 wniosków, zakwalifikowano 188. • Najem socjalny lokali ze wsparciem – kontynuacja wsparcia. • Dodatki mieszkaniowe – 8405 wniosków, wydatkowano 19,15 mln zł. • Inwestycje: rozpoczęto budowę Nadolnik (130 mieszkań) i Darzyborska (252 mieszkania). • Prowadzono sprzedaż i przekazy nieruchomości komunalnych.
2024	<ul style="list-style-type: none"> • 1375 wniosków o pomoc mieszkaniową (893 socjalne, 482 mieszkalne); na listach 620 gospodarstw (192 socjalne, 428 mieszkalne). • Mieszkanie dla Seniora – pozyskano 3 nowe lokale; w programie 252 lokale, zasiedlono 19. • Społeczna Agencja Najmu (SAN) – dopłaty BGK objęły 38 lokali (na koniec roku 33); przygotowano projekt SAN 2.0 dla min. 100 osób. • Program „POZnań – i zamieszkaj” – dopłaty do czynszu dla 199 lokali (środki: 23,6 mln zł). • Inwestycje: ZKZL – Nadolnik (130 mieszkań – kontynuacja), Darzyborska (81 mieszkań – oddano 15 lokali, rozpoczęto budowę kolejnego budynku); PTBS – Strzeszyn pole 6 MW (5 budynków, 199 lokali oddano), pole 7 MW (w budowie 353 lokale). • Dodatki mieszkaniowe – 8392 wnioski, wydatkowano 20,4 mln zł. • Sprzedaż: 93 lokale za gotówkę, 9 na raty, 5 domów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Prezydenta Miasta Poznania z działalności w latach 2020–2024.

Rok 2020 upłynął pod znakiem dostosowania polityki mieszkaniowej do warunków pandemii (brak nowych list, obniżone progi punktowe), rozwijania programów dedykowanych seniorom (Mieszkanie dla Seniora, mieszkania studyjne), wsparcia

poprzez Miejskie Biuro Najmu oraz aktywnej współpracy w projektach europejskich w zakresie eliminacji bezdomności.

W 2021 r. Poznań kontynuował i rozwijał szeroki pakiet instrumentów – od dopłat i podnajmów (Miejskie Biuro Najmu), przez mieszkania senioralne i studyjne, po najem socjalny ze wsparciem. Działania łączyły adaptację istniejącego zasobu, rozwój programów społecznych oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi i partnerami międzynarodowymi, aby zmniejszyć deficyt mieszkań i wesprzeć grupy wrażliwe.

Rok 2022 był okresem przejściowym – wzmocniono programy dla seniorów i młodych rodzin, zabezpieczono środki z BGK na nowe inwestycje, wygaszono Miejskie Biuro Najmu, przygotowując formułę SAN, rozwijano mieszkania studyjne i rozpoczęto działania inwestycyjne poprzez aporty nieruchomości. Działania te łączyły wsparcie bieżące (listy mieszkaniowe, dodatki) z planowaniem długoterminowego rozwoju zasobu mieszkaniowego.

W 2023 r. Poznań rozwijał politykę mieszkaniową poprzez zwiększenie liczby lokali dla seniorów, uruchomienie i rozwój Społecznej Agencji Najmu, wsparcie finansowe lokatorów poprzez dodatki mieszkaniowe oraz kontynuację inwestycji ZKZL i PTBS. Działania te łączyły budowę nowych mieszkań, adaptację zasobu, dopłaty do czynszów oraz aktywizację współpracy z organizacjami społecznymi i właścicielami prywatnymi.

Rok 2024 charakteryzował się równoczesnym rozwojem inwestycji mieszkaniowych (nowe lokale, dopłaty czynszowe), wsparciem dla grup wrażliwych (seniorzy, osoby o niskich dochodach), rozwojem SAN oraz sprzedażą części zasobu komunalnego w celu dalszego finansowania polityki mieszkaniowej.

Efektami rzeczowymi polityki mieszkaniowej było zwiększenie liczby dostępnych mieszkań komunalnych i socjalnych, wsparcie integracji społecznej oraz poprawa jakości warunków mieszkaniowych. Były one jednak niewystarczające wobec skali potrzeb zgłaszanych przez mieszkańców. Wynikało to m.in. z: 1) ograniczonych środków finansowych i słabości ekonomicznej, 2) rosnących kosztów inwestycji mieszkaniowych na rynku, jak również 3) wielu lat zaniedbań w gospodarowaniu zasobem, a także 4) złożonych problemów administracyjnych, finansowych, prawnych, własnościowych i technicznych, w tym ze złym stanem technicznym części budynków komunalnych.

Polityka mieszkaniowa Poznania w latach 2017–2024 była ambitna i wielowątkowa, odpowiadała na różnorodne potrzeby społeczne, lecz borykała się z barierami finansowymi i organizacyjnymi. Konieczne było dalsze wzmacnianie koordynacji działań, stabilne finansowanie inwestycji oraz kompleksowe podejście do modernizacji i rozwoju gminnego zasobu mieszkaniowego.

3.8. Szczecin

3.8.1. Zarys statystyczny uwarunkowań problemów mieszkaniowych

Szczecin, podobnie jak Katowice, został wybrany jako studium przypadku ze względu na skalę problemów mieszkaniowych. W SP 1988 najstarszy zasób mieszkaniowy stanowił udział o wielkości prawie 41% i był najwyższy wśród badanych miast. Zamieszkiwało stare mieszkania ponad 43% populacji Szczecina (por. tabela 66). Było to więcej, niż wybudowano w latach 70. i 80.

Tabela 66. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Szczecin

	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	122 048	100%	395 641	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	28 974	23,7%	98 524	24,9%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	20 877	17,1%	72 046	18,2%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	26 427	21,7%	71 413	18,0%
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	23 078	18,9%	73 731	18,6%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	22 692	18,6%	78 226	19,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Spis Powszechny 1988.

Dane SP 2021 pokazują zmiany struktury wiekowej zasobu mieszkaniowego, udział najstarszego zasobu spadł do 21%, a mieszkania wybudowane po 2002 r. stanowiły ok. 22% puli mieszkaniowej (por. tabela 67). Mieszkańców ubyło w okresie między-spisowym, populacja miasta zmniejszyła się o prawie 6 tys. osób.

Tabela 67. Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Szczecin

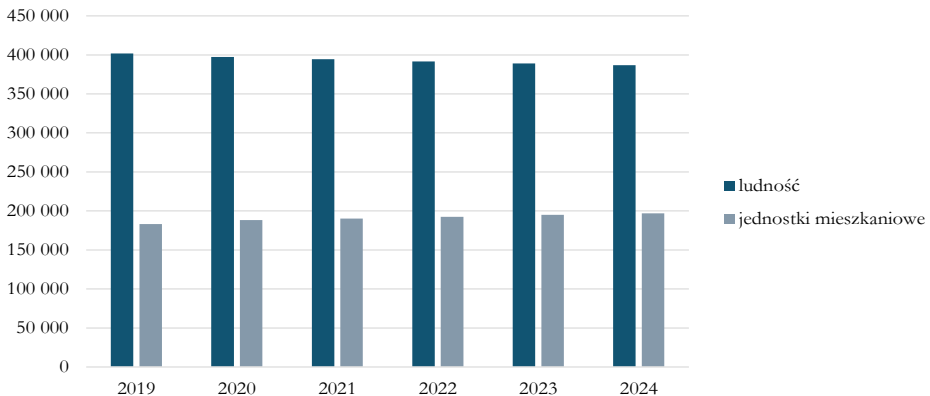
	Mieszkania		Ludność	
Ogółem	172 149 (188 412)	100%	389 719	100%
W budynkach wybudowanych przed 1918 r.	173 06	10,0%	41 670	10,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1918–1944	19 328	11,2%	49 098	12,6%
W budynkach wybudowanych w latach 1945–1970	24 235	14,1%	46 688	12,0%

	Mieszkania		Ludność	
W budynkach wybudowanych w latach 1971–1978	20 157	11,7%	43 560	11,2%
W budynkach wybudowanych w latach 1979–1988	21 766	12,6%	53 261	13,7%
W budynkach wybudowanych w latach 1989–2002	27 146	15,8%	64 660	16,6%
W budynkach wybudowanych w latach 2003–2011	19 265	11,2%	44 055	11,3%
W budynkach wybudowanych w latach 2012–2016	8 721	5,1%	18 725	4,8%
W budynkach wybudowanych w latach 2017–2021 (łącznie z będącymi w budowie)	9 930	5,8%	18 620	4,8%

Dane (...) dotyczą całkowitego zasobu mieszkaniowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Spis Powszechny 2021.

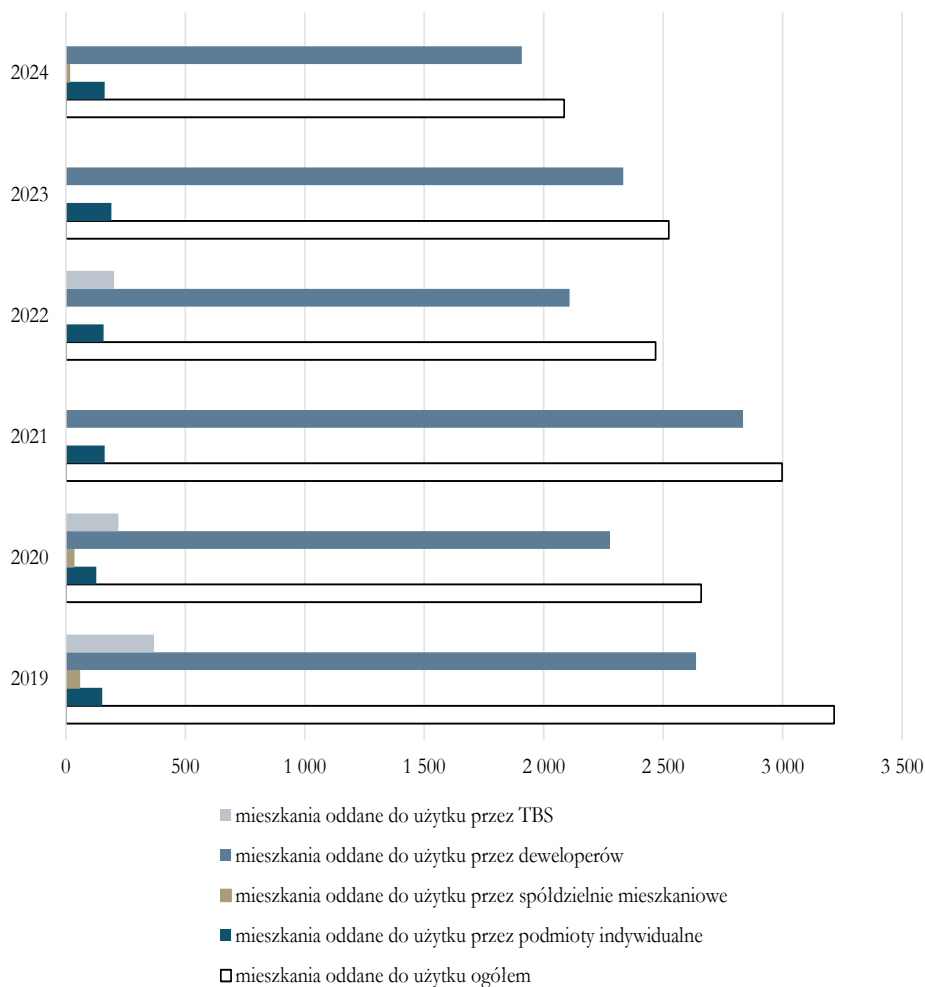
Wykres 67. Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Szczecin



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Ostatnie dane z 2024 r. wskazują dalszy spadek liczby mieszkańców Szczecina, było ich 386,7 tys., czyli od 1988 r. ubyło prawie 9 tys. osób. Zasób mieszkaniowy liczył prawie 197 tys. (por. wykres 67), więc przybyło prawie 75 tys. mieszkań. Wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców był stosunkowo niski na tle pozostałych miast i osiągnął 510.

Podaż na rynku mieszkaniowym tworzyli deweloperzy, a ich działalność podlegała fluktuacjom w ostatnich latach, przy czym widoczny był trend zmniejszania liczby jednostek mieszkalnych oddawanych do użytku (por. wykres 68).

Wykres 68. Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Szczecin

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

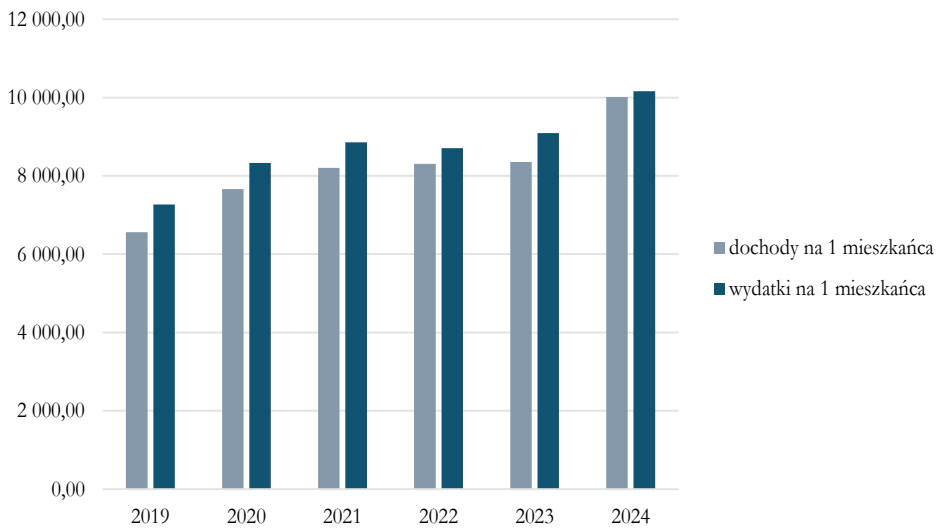
W latach 2019–2024 deweloperzy oddali do użytku łącznie 14 tys. jednostek mieszkaniowych, gmina nie oddała żadnego lokalu, natomiast TBS wybudował ich 791 (por. tabela 68). Spółdzielnie mieszkaniowe wykreowały 105 mieszkań, a podmioty indywidualne prawie tysiąc.

Tabela 68. Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego w latach 2019–2024 w Szczecinie

Podmiot	Liczba oddanych do użytku mieszkań
Podmioty indywidualne	955
Spółdzielnie mieszkaniowe	105
Deweloperzy	14 098
Gmina	0
TBS	791
Inne	0
Razem	15 949

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 69. Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Szczecin

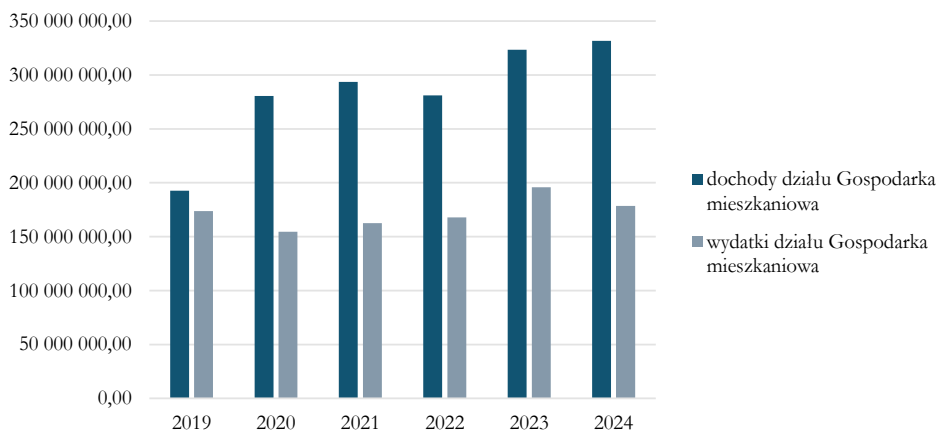


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Dochody i wydatki miasta na 1 mieszkańca, jakkolwiek wzrastały w badanym okresie, to były na najniższym poziomie wśród analizowanych miast (por. wykres 69). Dochody były niższe niż wydatki, w 2024 r. wyniosły 10 009 PLN na osobę, co oznacza wzrost w stosunku do 2019 r. o 3446 PLN. Wydatki wzrosły w tym czasie do 10 164 PLN, czyli o 2899 PLN.

Dochody działu Gospodarka mieszkaniowa były znacznie wyższe niż wydatki w okresie badania, poza 2019 r. (por. wykres 70). W tym wyjątkowym roku także dochody były wyższe, ale różnica była niewielka.

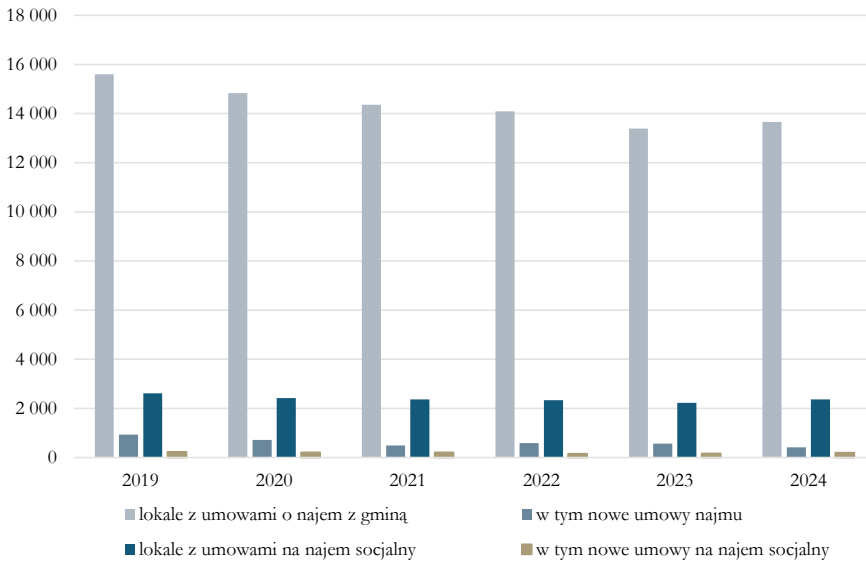
Wykres 70. Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Szczecin



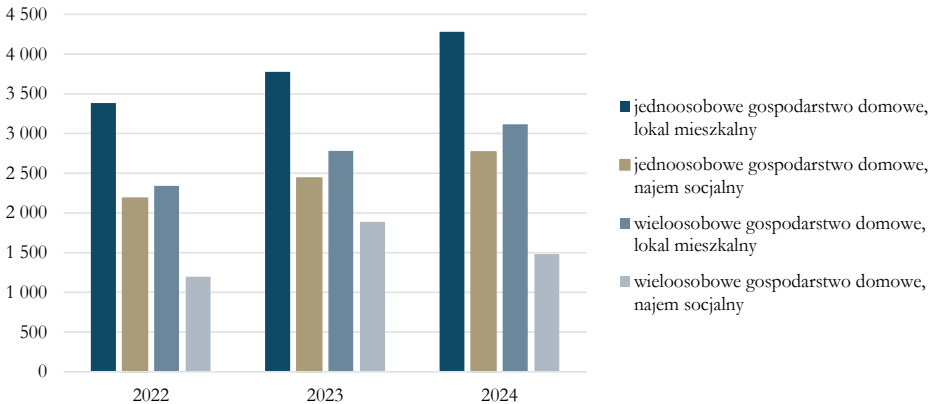
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

W latach 2019–2023 spadła liczba umów najmu zawartych przez gminę, z 15,6 tys. w 2019 do 13,4 tys. w 2023 r. (por. wykres 71). W 2024 r. zawarto nowe umowy, co spowodowało, że ostatecznie było ich ponad 13,6 tys. W 2022 r. zasób gminy liczył 15,1 tys. lokali, było wtedy zawarte ponad 14 tys. umów, nie było więc znacznej liczby pustostanów, widocznej w statystyce niektórych miast.

Dostępne dane statystyczne GUS za lata 2022–2024 pozwalają na określenie limitu średnich dochodów na członka gospodarstwa domowego, który warunkował uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej od gminy. W Szczecinie jednoosobowe gospodarstwo domowe mogło uzyskać prawo do mieszkania komunalnego, jeśli jego średnie dochody nie przekroczyły limitu 4281 PLN w 2024 r., co było wzrostem w stosunku do 2022 r., wtedy było to 3382 PLN (por. wykres 72). W przypadku wieloosobowych gospodarstw domowych, kwota przypadająca na jedną osobę wzrosła z 2342 PLN do 3117 PLN. Ceny transakcyjne na rynku pierwotnym w Szczecinie wzrosły w latach 2019–2024 z 5960 do 11 918 PLN/m² na rynku wtórnym z 5074 do 8846 PLN/m², a rynkowy czynsz najmu z 33,2 do 57,5 PLN/m² (NBP 2025). Najem socjalny wymagał znacznie niższego limitu średnich dochodów, w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego była to kwota 2766 PLN w 2024 r., a wieloosobowego 1481 PLN na osobę.

Wykres 71. Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Szczecin

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Wykres 72. Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Szczecin

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Weryfikacja danych GUS odnoszących się do górnej granicy dochodowej gospodarstwa domowego starającego się o lokal komunalny w Szczecinie na podstawie uchwał RM wskazuje na zmianę przelicznika w ostatnich latach – RM odeszła od

najniższej emerytury jako bazy, a wprowadziła przeciętne miesięczne wynagrodzenie (por. tabela 69). Dane liczbowe w obu źródłach są zbliżone, także w odniesieniu do najmów socjalnych.

Tabela 69. Treść uchwał RM Szczecina odnosząca się do limitu dochodu najemcy

Akt prawny	Przyjęte rozwiązania	
	Lokale mieszkalne	Najem socjalny
Uchwała XII/443/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Szczecin	Średni dochód gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji nie przekracza 230% najniższej emerytury dla gospodarstwa jednoosobowego i o dalsze 80% najniższej emerytury na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.	Średni dochód gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji nie przekracza 150% najniższej emerytury w gospodarstwach jednoosobowych i 80% na każdego członka gospodarstwa domowego w gospodarstwach wieloosobowych.
Uchwała XXX/874/21 Rady Miasta Szczecin z dnia 29 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Szczecin	Średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji nie przekracza 65% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarstwie jednoosobowym, 87% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarstwie dwuosobowym i o dalsze 23% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.	Średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji nie przekracza 42% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarstwach jednoosobowych, 45% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarstwach dwuosobowych i o dalsze 23% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.

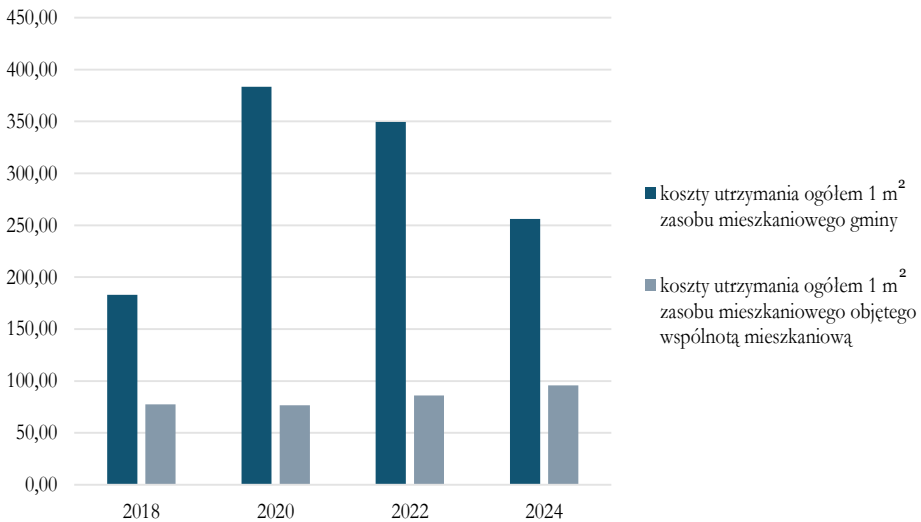
Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał RM Szczecina.

Wysokość czynszu płaconego przez użytkownika lokalu w Szczecinie była uzależniona od standardu i lokalizacji mieszkania wyrażonych w systemie punktowym. Bezpośrednio było to związane ze wskaźnikiem wartości odtworzeniowej 1 m² oraz wskazanym w ustawie o ochronie praw lokatorów limitem 3% wartości odtworzenio-

wej w skali roku. Wskaźnik ten w latach 2019–2024 wzrósł z 4285 do 8046 PLN/m². Stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego wynosiła 2,56 PLN/m².

Analiza kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego miasta i wspólnot mieszkaniowych wskazuje na to, że wyższe koszty ponoszone były w zasobie komunalnym (por. wykres 73). W okresie 2018–2024 koszty we wspólnocie wzrosły o 18,4 PLN, a w zasobie miasta widoczne były bardzo silne zmiany, od 183 do 383 PLN/m² w ciągu jednego roku, a następnie spadek do 256 PLN/m². Należy pamiętać, że w zasobie mieszkaniowym Szczecina ciągle jeszcze znaczący udział miały budynki przedwojenne, co oznacza wysokie koszty remontowe i modernizacyjne.

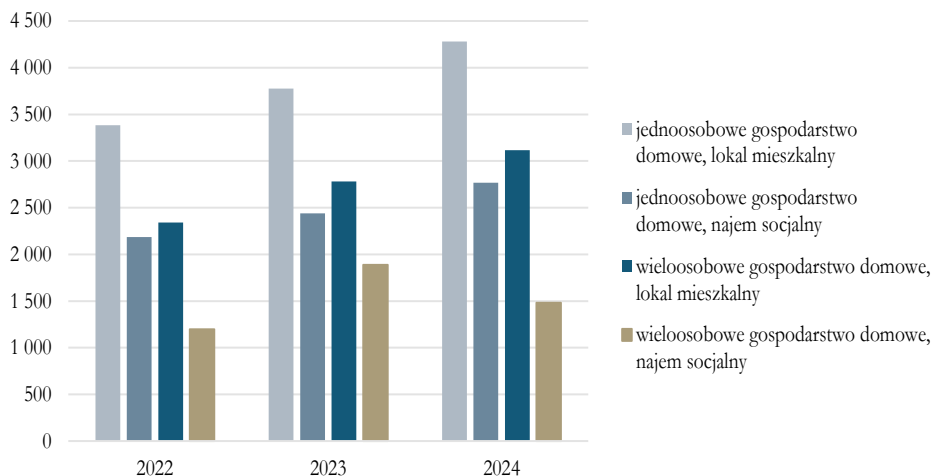
Wykres 73. Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m²), 2018–2024, Szczecin



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

W ostatnich czterech latach kolejka oczekujących na pomoc mieszkaniową gospodarstw domowych prawie się nie zmieniała (por. wykres 74). Gmina raportowała o 1,8 tys. rodzin, przy czym najmy socjalne z powodu wyroków eksmisyjnych stanowiły podstawową część zapotrzebowania.

Sprawy eksmisyjne były wnoszone do sądów, zarówno w zasobie komunalnym, jak i pozostałym. Natomiast wykonanych eksmisji było niedużo, jakkolwiek władza lokalna starała się realizować procedury eksmisyjne z zasobu komunalnego (por. tabela 75).

Wykres 74. Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Szczecin

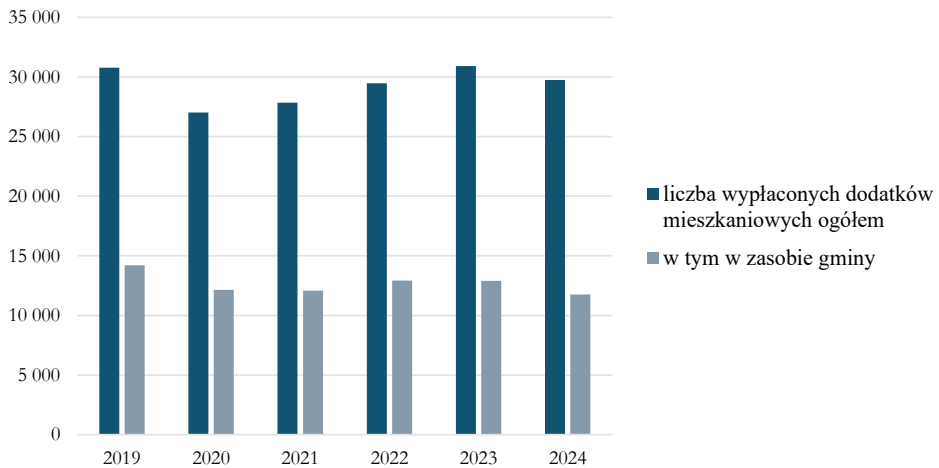
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Tabela 70. Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Szczecin

	2018	2020	2022
Toczące się sprawy eksmisyjne w zasobie gminy	274	261	292
Toczące się sprawy eksmisyjne w pozostałym zasobie	b.d.	302	337
Orzeczone eksmisje w zasobie gminy	406	219	167
Orzeczone eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	249	182
Wykonane eksmisje w zasobie gminy	118	0	42
Wykonane eksmisje w zasobie pozostałym	b.d.	12	64

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych zmieniała się w badanym okresie, na najniższym poziomie była w 2020 r., a następnie wzrosła do 29,7 tys. w 2024 r. (por. wykres 75). Ponad 1/3 wypłaconych dodatków trafiła do użytkowników zasobu gminnego.

Wykres 75. Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Szczecin

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL.

Mieszkańcy mogli się starać o obniżenie czynszu w zasobie komunalnym z powodu problemów finansowych, a stawki czynszu były uzależnione od stanu i lokalizacji zasobu.

3.8.2. Założenia polityki mieszkaniowej Szczecina

Do kluczowych dokumentów mających wpływ na kierunki realizacji polityki mieszkaniowej w Szczecinie zaliczyć można:

- Wieloletni program gospodarowania zasobami mieszkaniowymi Gminy Miasta Szczecin na lata 2016–2020⁵³.
- Wieloletni program gospodarowania zasobami mieszkaniowymi Gminy Miasta Szczecin na lata 2021–2025⁵⁴.
- Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Szczecin na lata 2017–2023⁵⁵ (LPR).
- Lokalny Program Rewitalizacji dla Miasta Szczecin na lata 2024–2034⁵⁶.

Zakres działań miasta w zakresie polityki mieszkaniowej obejmował m.in.: remonty i budownictwo, utrzymanie należytych stanów technicznych budynków, obsługę mieszkańców zajmujących lokale komunalne. Jednostkami, które odpowiadały za

53 Przyjęty uchwałą Nr XXII/502/16 Rady Miasta Szczecin z dnia 6 września 2016 r.

54 Przyjęty uchwałą Nr XXX/873/21 Rady Miasta Szczecin z dnia 29 czerwca 2021 r.

55 Aktualizacja dokumentu przyjęta uchwałą Nr XXXVII/1098/18 Rady Miasta Szczecin dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Szczecin.

56 Przyjęty uchwałą NR V/120/24 Rady Miasta Szczecin z dnia 29 października 2024 r.

gospodarkę mieszkaniową w gminie były: Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych oraz spółka Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego (STBS).

Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych jako jednostka organizacyjna Szczecina zarządzał nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego miasta, komunalnymi lokalami użytkowymi, garażami i gruntami. Szczeciński TBS (właścicielem było miasto), zgodnie z wizją władz miasta stanowił narzędzie, służące realizacji kompleksowej polityki mieszkaniowej.

Realizacja zadań własnych w zakresie mieszkalnictwa odbywała się co do zasady z wykorzystaniem mieszkaniowego zasobu gminy oraz dzięki możliwości dysponowania lokalami stanowiącymi własność Szczecińskiego TBS. Miasto oferowało szereg opcji mieszkaniowych, nie tylko najem komunalny, starając się sformułować możliwie szeroką ofertę dostosowaną do osób o różnej sytuacji majątkowej (w ramach przepisów), ale także odnosząc się do potrzeb różnych grup społecznych, a w szczególności tych wymagających wsparcia.

Potwierdzeniem realnej dostępności szerokiej oferty mieszkaniowej miasta było funkcjonowanie Agencji Mieszkaniowej Miasta (AMM), której zadaniem było zapewnianie klientom (aktualnym i potencjalnym lokatorom) kompleksowej informacji o bieżącej ofercie mieszkaniowej (warunki, zasady, ewentualne koszty itp.) dla odbiorców w poszczególnych grupach dochodowych oraz o programach umożliwiających ułatwiony dostęp do konkretnych typów lokali dla określonych grup społecznych. Poszczególne typy ofert zostały tak ukształtowane, że wyznaczone progi dochodowe nakładały się i stanowiło to kompletną ofertę mieszkaniową dla mieszkańców w zależności od ich sytuacji majątkowej.

Na podstawie tego kryterium oraz dostępnych typów lokali oferta podzielona była na cztery filary:

1. Mieszkania gotowe do zasiedlenia – najem lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony.
2. Lokale mieszkalne z zasobu STBS – o czynszu 4% (wg „reguł TBS”, z wkładem partycypacyjnym lub bez) lub czynszu 3% („komunalnym” – w lokalach TBS, którymi dysponuje gmina).
3. Najem socjalny lokali.
4. Mieszkania komunalne, których najem był uwarunkowany przeprowadzeniem remontu przez przyszłego najemcę.

Ta ostatnia opcja była przejawem realizacji programu „Mieszkanie za remont”. W ostatnich latach ZBiLK przekazał około 900 mieszkań do remontu. Uczestnicy tego programu mogli ubiegać się o dofinansowanie z miejskiego Programu Małych Ulepszeń.

Wieloletnie programy gospodarowania zasobami mieszkaniowymi Gminy Miasta

Szczecin na lata 2016–2025 oraz 2021–2025 miały na celu zapewnienie skutecznych narzędzi do realizacji ustawowych zadań gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz poprawę gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta i warunków życia najemców lokali komunalnych (por. tabela 71).

Najważniejsze priorytety obejmowały:

- zmniejszanie liczby pustostanów przez szybkie wskazywanie lokali dla potrzebujących, lokali zamiennych oraz przeznaczonych do remontu;
- optymalne wykorzystanie zasobu poprzez zamiany mieszkań dostosowujące je do potrzeb i możliwości finansowych najemców;
- podnoszenie standardu mieszkań (m.in. wyposażenie w łazienki i w.c., likwidacja pieców, poprawa efektywności energetycznej) i aktywizowanie najemców do drobnych ulepszeń;
- poprawę stanu technicznego budynków komunalnych (remonty dachów, instalacji, izolacji, modernizacja ogrzewania, termomodernizacje, remonty klatek schodowych);
- usprawnienie procesu wskazywania lokali zamiennych osobom wykwaterowanym z budynków przeznaczonych do rozbiórki lub modernizacji;
- dostarczanie lokali socjalnych gospodarstwom o niskich dochodach oraz osobom uprawnionym;
- wspieranie osób z niepełnosprawnościami w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych,
- doskonalenie narzędzi egzekwowania należności i optymalizację struktury własności w celu obniżenia kosztów utrzymania zasobu;
- przeznaczanie lokali komunalnych na programy mieszkaniowe miasta, zadania z zakresu pomocy społecznej, wsparcia rodzin i pieczy zastępczej.

Wieloletnie Programy Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2016–2020 oraz 2021–2025 wskazywały narzędzia realizacji polityki mieszkaniowej, m.in. najem kolejnych mieszkań TBS wybudowanych ze wsparciem środków programu rządowego, zamiana mieszkań, podnajem, Program Małych Ulepszeń, Program Zielone Podwórka Szczecina, Program Zielone Przedogródki Szczecina, Program wsparcia społecznego budownictwa czynszowego (BGK – Fundusz Dopłat) oraz działania związane z tworzeniem mieszkań chronionych, treningowych i wspieranych dla seniorów. Dokumenty precyzowały cele i ogólne zasady tych programów, jednak nie zawierały wskaźników monitorujących, które pozwalałyby ocenić stopień realizacji ich założeń w trakcie obowiązywania programu.

Tabela 71. Najistotniejsze działania realizujące założenia programów oraz ich efekty

Nazwa programu	Charakterystyka / cel	Lata obowiązywania / kontynuacja
Program Małych Ulepszeń	Wsparcie finansowe najemców komunalnych lokali mieszkalnych w ramach prowadzonych przez nich działań związanych z wykonaniem w.c. lub łazienki z w.c. w obrębie lokalu, w tym w powiązaniu ze zmianą sposobu ogrzewania.	2016–2020 2021–2025
Program „Zielone Podwórka Szczecina”/ Program „Zielone Przedogródki Szczecina”	Finansowe wsparcie wspólnot mieszkaniowych na zagospodarowanie terenów gminnych przyległych do budynków.	2016–2020 2021–2025
Programy mieszkaniowe miasta dla zadań pomocy społecznej i pieczy zastępczej	Wykorzystanie dużych lokali (powyżej 80 m ²) na realizację programów mieszkaniowych oraz potrzeby realizacji zadań własnych gminy z zakresu pomocy społecznej oraz wspierania rodzin.	2016–2020 2021–2025
Tworzenie mieszkań chronionych, treningowych i wspieranych dla seniorów	Dotacje z budżetu państwa na tworzenie mieszkań chronionych, treningowych i wspieranych dla seniorów.	2016–2020 2021–2025

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wieloletnie Programy Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2016–2020 oraz 2021–2025.

W Gminnym Programie Rewitalizacji Gminy Miasto Szczecin na lata 2024–2034 ujęto szeroki katalog programów mieszkaniowych różnicujących ofertę wsparcia w zależności od potrzeb i sytuacji życiowej mieszkańców (por. tabela 72). Dokument wskazuje grupy docelowe, będące adresatami poszczególnych rozwiązań, m.in. studentów, absolwentów rozpoczynających samodzielne życie, rodziny wielodzietne, wychowanków pieczy zastępczej, osoby z niepełnosprawnościami, osoby zagrożone bezdomnością, a także rodziny zastępcze i domy dziecka. Programy adresowane do takich osób to „Dom dla studenta”, „Dom dla absolwenta”, „Dom dużej rodziny”, „Dom na start”, „Dom dla dziecka” czy „Mieszkanie za remont”.

Tabela 72. Najistotniejsze działania realizujące założenia Programu Rewitalizacji oraz ich efekty

Program / Działanie	Charakterystyka / cel	Adresaci / uwagi
Mieszkanie za remont	Najemca wykonuje na własny koszt remont lokalu komunalnego w ciągu 8 miesięcy; miasto przekazało ok. 900 mieszkań.	Mieszkańcy Szczecina; możliwość dofinansowania z Programu Małych Ulepszeń.
Dom dla dziecka	Przygotowanie mieszkań (≥ 70 m ²) dla rodzin zastępczych, domów dziecka, NGO lub miasta w ramach pieczy zastępczej.	Dzieci w pieczy zastępczej, opiekunowie, organizacje pożytku publicznego.
Dom na start	Wsparcie usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej i osób z niepełnosprawnościami (<35. r.ż.).	Wychowankowie pieczy zastępczej, osoby z niepełnosprawnością; mieszkania chronione i treningowe.
Dom dla studenta	Ułatwia młodym ludziom pozyskanie pierwszego mieszkania.	Młodzi ludzie (studenci spoza Szczecina) wynajmujący mieszkania w okresie studiów na szczecińskich uczelniach.
Dom dla absolwenta	Wsparcie młodych w uzyskaniu pierwszego mieszkania, zwłaszcza rozpoczynających pracę lub zatrudnionych w kluczowych dla miasta branżach.	Młodzi ludzie rozpoczynający pracę lub pracujący w branżach uznanych przez miasto za kluczowe.
Program „Dom dużej rodziny”	Wsparcie rodzin wielodzietnych, by zapewnić im lepsze warunki życia i rozwoju dzieci poprzez poprawę standardu i wielkości wynajmowanych mieszkań.	Rodziny wielodzietne.
Dom dla seniora	Zapewnienie mieszkań wspomaganych i chronionych dostosowanych do potrzeb osób starszych (alternatywa dla domów pomocy społecznej).	Seniorzy ≥ 70 lat lub osoby wspólnie mieszkające ≥ 60 lat.
Nowy Dom	Zamiana dotychczas zajmowanego lokalu z zasobu komunalnego albo zasobów TBS na inny, nowo wybudowany lokal będący w dyspozycji Miasta zwiększa liczbę mieszkań na wynajem socjalny.	Najemcy mieszkań komunalnych oraz mieszkań z zasobów TBS regularnie płacący czynsz i dbający o stan techniczny lokalu.

Program / Działanie	Charakterystyka / cel	Adresaci / uwagi
Dodatki mieszkaniowe	Pomoc finansowa osobom o niskich dochodach na pokrycie kosztów mieszkania.	Mieszkańcy Szczecina spełniający kryteria kwalifikacyjne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Gminny Program Rewitalizacji Gminy Miasto Szczecin na lata 2024–2034.

Programy i działania mieszkaniowe Szczecina przedstawione w powyższej tabeli obejmowały szeroki zakres grup docelowych. Mieszkanie za remont oraz Nowy Dom skierowane były do mieszkańców miasta już wynajmujących lokale komunalne lub TBS, którzy chcieli poprawić warunki mieszkaniowe. Dom dla dziecka wspierał rodziny zastępcze, domy dziecka, organizacje pożytku publicznego i miasto w zapewnianiu lokali dla dzieci w pieczy zastępczej. Dom na start adresowany był do usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej i osób z niepełnosprawnościami do 35. roku życia. Dom dla studenta dotyczył studentów spoza Szczecina na wszystkich etapach studiów, natomiast Dom dla absolwenta – młodych ludzi rozpoczynających pracę, zwłaszcza w kluczowych branżach dla władz miasta. Dom Dużej Rodziny wspierał rodziny wielodzietne z ograniczonymi zasobami finansowymi, a Dom dla seniora – osoby starsze potrzebujące mieszkań wspomaganych lub chronionych. Dodatki mieszkaniowe kierowane są do mieszkańców o niskich dochodach.

Władze Szczecina prowadziły także programy oddłużeniowe, wspomnieć warto o porozumieniu zawartym między ZBiLK a PUP, w ramach którego organizowano roboty publiczne jako element programu „Odpracuj dług”. Osoby podejmujące wyznaczone prace, godziły się na potrącenie ¼ swojego wynagrodzenia na rzecz spłaty zaległości względem zarządcy mieszkań komunalnych.

Wnioski

Kryzys dostępności mieszkań jest powszechny, Komisja Europejska po latach stosowania restrykcyjnej definicji mieszkalnictwa społecznego, jako przeznaczonego jedynie dla najuboższych, zbudowała *European Affordable Housing Plan*, uznając, że pomoc mieszkaniowa nie powinna dotyczyć jedynie wąskiej grupy gospodarstw domowych. Godne warunki mieszkaniowe, spełniające standardy XXI w. są niezbędne dla rozwoju społeczeństwa, umożliwiają korzystanie z edukacji, sprzyjają podejmowaniu pracy i zapewniają spokojną starość. Jednak prawo do mieszkania czy domu nie ma tylko waloru społecznego, lecz bardzo silnie uwypuklony w ostatnich latach, inwestycyjny. Finansjalizacja spowodowała wzrost cen i stawek czynszu na rynkach mieszkaniowych w tych lokalizacjach, które przyciągają ludzi. Mieszkania i domy w niektórych wielkich miastach Europy przestały być dostępne nawet dla osób średniozamożnych. To z jednej strony kwestia niedostatecznej podaży, ale także popytu tworzonego w znacznej mierze przez inwestorów, a nie użytkowników poszukujących zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Brak dostępnych cenowo mieszkań to nie tylko problem społeczny czy prywatny, ale także gospodarczy – brak pracowników, ich wyższe wymagania płacowe.

Na tle problemów mieszkaniowych państw UE, polskie uwarunkowania są specyficzne. Po latach deficytu mieszkaniowego, liczonego wprost poprzez zestawienie liczby gospodarstw domowych i mieszkań, dane GUS wskazują na kolosalną zmianę. W końcu 2024 r. na ok. 16 milionów mieszkań przypadało ok. 15,6 miliona gospodarstw domowych (Eurostat). Polska jest liderem w aktywności budownictwa mieszkaniowego, od kilku lat w ścisłej czołówce podaży w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Jednak w dalszym ciągu charakterystyczne jest wysokie przeludnienie mieszkań, niskie standardy jakościowe, ze względu na wysokie ceny i czynsze kolejki oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową bez większych szans na jej otrzymanie, problemy z tzw. patodeveloperką.

Ponad 80% gospodarstw domowych w Polsce wykazuje własność mieszkań i domów, ale bycie właścicielem może być swoistą kotwicą, gdy okoliczny rynek pracy nie jest atrakcyjny. Potrzeba mobilności jest powszechna wśród młodych ludzi, którzy poszukują swojego miejsca, a miasta przyciągają dynamicznym rozwojem, atrakcyjną ofertą kulturalną, możliwościami rozwoju zawodowego. Jednak koszty mieszkania mogą być zaporą nie do przejścia. Kto i komu powinien pomagać w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych? To jest pytanie aktualne i trudne do odpowiedzi. Na szczeblu krajowym tworzy się programy, instrumenty skierowane do określonych grup odbiorców. To wyraz przyjętych priorytetów i prowadzonej polityki, która czasem jest fragmentaryczna i niekonsekwentna, dotyczy jednak wszystkich. W Polsce, mimo wielu deklaracji o pomocy dla rodzin mniej zamożnych, poszukujących najmu w godnych warunkach i dostępnych kosztowo, pomagano przede wszystkim w nabywaniu własności. Beneficjentami były więc gospodarstwa domowe na co najmniej średnim poziomie zamożności. Środki przeznaczane na społeczne budownictwo czynszowe i wsparcie gmin w ponoszeniu ciężaru finansowego tworzenia i remontowania zasobu mieszkaniowego były niewystarczające.

Na poziomie jednostek samorządowych, które mają określone bezpośrednie i pośrednie obowiązki mieszkaniowe, możliwy jest wybór spośród odmiennych instrumentów i rozwiązań dokonywany przez władze samorządowe. Wybór ten powinien być dostosowany do potrzeb społeczności w danym miejscu i czasie. Wykonanie tego założenia może być jednak bardzo trudne, każda jednostka ma określone i unikalne walory i zasoby przestrzenne, każda ma społeczność o określonych cechach demograficznych i kulturowych. W każdej prowadzona jest określona polityka, a rozwiązywanie problemów mieszkaniowych może być lub nie być jednym z priorytetów lokalnych władz. Ponadto od podjęcia decyzji o zastosowaniu określonych rozwiązań do ich rzeczywistej aplikacji może minąć dużo czasu, efekty także nie są widoczne bezpośrednio po wprowadzeniu w życie nowych rozwiązań.

Jedną z podstawowych trudności w ocenie polityki mieszkaniowej danej jednostki samorządowej jest rozdzielenie założeń od realizacji. Wyrażane w dokumentach priorytety, cele, zadania to tylko pewne założenia, najczęściej bardzo obiecujące z punktu widzenia mieszkańców. Ale co z ich realizacją? Jak można sprawdzić efekty rozłożone w czasie, czasem na wiele lat, gdy brak jednoznacznych źródeł, corocznego monitoringu prowadzonego wg określonego standardu. Autorzy opracowania nie mieli problemu z dotarciem do dokumentów dotyczących założeń i celów polityki mieszkaniowej wybranych przez siebie miast, ale bardzo trudno było sprawdzić ich realizację, nieliczne miasta corocznie i jednoznacznie opisywały stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, własne działania w tej sferze. Wybór danych GUS, którym się posłużyli, nie był bez wad. Wiele danych stało się publicznie dostępnych dopiero

w ostatnich latach, pojawiły się rozbieżności, które urząd tłumaczył tym, że otrzymuje dane od jednostek samorządowych i ich nie weryfikuje.

Nie można zapominać, że same dane statystyczne, bez kontekstu mogą być mylące, np. wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców w Łodzi był bardzo wysoki, a jednocześnie władze miasta z jednym z największych w Polsce zasobów mieszkań komunalnych, borykały się z długą kolejką gospodarstw domowych uprawnionych do bezpośredniej pomocy mieszkaniowej, której przez lata nie otrzymały. Dlatego w opracowaniu starano się pokazać z jednej strony dane statystyczne, a z drugiej opisać założenia lokalnej polityki mieszkaniowej i zakres jej realizacji.

Główne instrumenty wsparcia mieszkaniowego funkcjonujące w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej można sklasyfikować, odwołując się do fazy tworzenia zasobu mieszkaniowego, jego eksploatacji i dystrybucji, przy czym niektóre z instrumentów należą do więcej niż jednej fazy. Nie można zapominać o specyfice nieruchomości, zasób, który został wcześniej wytworzony i jest zużyty technicznie, może być znaczącym obciążeniem dla budżetu. Jego remont, zabezpieczenie lub usunięcie może wymagać znacznych nakładów finansowych i organizacyjnych. To powoduje, że niektóre miasta, już „na wejściu” mają ogromny balast. Statystycznie dysponują zasobami, które w rzeczywistości są puste ze względu na ich bardzo zły stan techniczny.

W opracowaniu przedstawiono zestaw danych statystycznych, które miały zobrazować skalę problemów mieszkaniowych. Badanie struktury wiekowej zasobu mieszkaniowego pozwoliło na zauważenie znaczących różnic, kilka z badanych miast miało wyraźnie starszy zasób, zamieszkiwany przez znaczącą liczbę mieszkańców (Szczecin, Wrocław, Łódź). W tych miastach niezbędne były rozległe procesy rewitalizacyjne, często zmiana tkanki miasta. We wszystkich badanych przypadkach widoczny był wzrost liczby jednostek mieszkaniowych w zasobie, przy czym w niektórych, nowe budownictwo mieszkaniowe rozwijało się tak dynamicznie, że stanowiło już ok. 30% puli mieszkaniowej, były jednak też miasta, w których rozmiar nowego budownictwa był znacznie mniejszy. Kreujący je deweloperzy byli ostrożni, obserwowali przemiany społeczno-gospodarcze, poziom cen i czynszów. Działali na rynku, tworzyli podaż, oczekując odpowiedzi strony popytowej, oceniając perspektywy rozwojowe danego miasta.

Problemem były te osoby, które popytu na rynku nie kreują, bo nie mają do tego środków. Podmioty tradycyjnie tworzące mieszkania społeczne – gminy, podmioty non profit, spółdzielnie mieszkaniowe miały minimalny udział w budowie nowego zasobu mieszkaniowego. Jednak niektórym miastom udało się znacząco skrócić kolejki oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową gospodarstw domowych. Konsekwentnie wdrażane zasady i dobrze dobrane instrumenty powodowały poprawę sytuacji mieszkaniowej rodzin potrzebujących wsparcia.

Wychodząc od poziomu niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w badanych jednostkach, należy zauważyć wielość sytuacji i problemów widocznych przez pryzmat danych statystycznych GUS. Grupa gospodarstw domowych czekających na bezpośrednią pomoc mieszkaniową była największa w 2024 r. we Wrocławiu, sięgała ponad 5 tys. rodzin, co było wzrostem z poziomu 3,3 tys. w 2019 r. Druga była Łódź z kolejką 4,6 tys. gospodarstw domowych, ale tu odnotowano spadek z poziomu 7,4 tys. Porównanie samych liczb wskazuje na pozytywne efekty stosowanej polityki mieszkaniowej w tym drugim przypadku i rosnący problem we Wrocławiu. Spojrzenie z perspektywy najmów socjalnych zmienia kolejność miast, największa grupa oczekująca była w Łodzi – 3,8 tys. (2,9 tys. z wyrokami eksmisyjnymi), ale to spadek z poziomu 4,6 tys. Z kolei we Wrocławiu czekający na umowę najmu socjalnego tworzyli grupę mniejszą – 2,6 tys. (1,3 tys. z wyrokami eksmisyjnymi), ale tu nastąpił wzrost od 2,3 tys. Analiza dotyczy jednak tylko okresu pięciu lat, założenia polityki mieszkaniowej Wrocławia przewidują wiele rozwiązań, które powinny sprzyjać stopniowemu zaspokajaniu potrzeb osób uprawnionych, ale w perspektywie okresu badania nie było to jeszcze widoczne. Bez wątplenia miastem, które wykazywało najmniejszy problem z kolejką oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, był Kraków, miasto bardzo atrakcyjne, przyciągające mieszkańców, o bardzo wysokim poziomie cen i czynszów rynkowych, a jednak władzy lokalnej udało się doprowadzić do tego, że kolejka oczekujących zmniejszyła się do 591 rodzin, przede wszystkim byli to oczekujący na oferty najmu socjalnego.

Liczba podpisanych umów najmu komunalnego i socjalnego obrazuje różnice między miastami realizującymi swoje bezpośrednie obowiązki mieszkaniowe. Liderem była bez wątpienia Warszawa z 60,2 tys. umów najmu komunalnego (bardzo podobny poziom w 2019 r.), na drugim miejscu plasowała się Łódź z 20,1 tys. (oznaczało to spadek z 23,8 tys. w 2019 r.), tuż za nią był Wrocław z 19,4 tys. najmów komunalnych (spadek z 22,8 tys. w 2019 r.). Inny obraz przedstawiał sytuację z umowami najmu socjalnego – w dalszym ciągu liderem była Warszawa z 5 tys., ale tuż za nią był Kraków z 4,5 tys. podpisanych umów najmu socjalnego (wzrost z 3,2 tys. w 2019 r.) i Poznań z 3,1 tys. (skok z 1 tys. w 2019). Miasta, które miały bardzo dużo umów najmu komunalnego – Łódź i Wrocław, miały stosunkowo niewiele podpisanych umów najmu socjalnego – odpowiednio 816 i 766. Widać wyraźnie różnice w podejściu do zawierania nowych umów w tych ostatnich miastach, jednocześnie to tam są najdłuższe kolejki oczekujących. Dane statystyczne GUS bezpośrednio opisujące liczbę nowych umów najmu wskazały na Warszawę i Poznań jako liderów w odniesieniu do najmów komunalnych oraz socjalnych.

Brak danych uniemożliwia odniesienie się do aktualnej wielkości zasobu danego miasta, cały czas trwa prywatyzacja, która zmniejsza dostępność mieszkań komunal-

nych, możliwe jest jednak spojrzenie na aktywność budowlaną wykazywaną przez samorząd. W badanym okresie 2019–2024 najwięcej wybudował Poznań, bezpośrednio powstało 512 mieszkań i Kraków – 312, natomiast w kilku miastach budowały TBS-y, oferta mieszkań dostępnych była w większym zakresie obecna w Poznaniu, Szczecinie, Gdańsku. Katowice i Wrocław w analizowanym okresie nie oddały do użytku żadnego mieszkania komunalnego, były natomiast nowe mieszkania czynszowe społeczne. Tworzenie nowych zasobów to także remonty pustostanów, w szczególności w tych miastach, gdzie jest ich bardzo wiele. Czytając założenia poszczególnych polityk mieszkaniowych, należy stwierdzić, że ten aspekt był widoczny m.in. we Wrocławiu, Warszawie czy Krakowie, natomiast w każdym badanym mieście zakładano konieczność prowadzenia remontów i modernizacji. Perspektywa możliwości udzielenia pomocy związana jest z zasobem mieszkaniowym, którym dysponują samorządy, nie zawsze są to zasoby własne. Na podkreślenie zasługuje m.in. tworzenie Społecznych Agencji Najmu, m.in. we Wrocławiu, Krakowie i Poznaniu, pojawiły się też SIM-y.

Stawki czynszu w zasobie komunalnym były znacznie niższe od rynkowych, różniły się między poszczególnymi miastami, zasadą prawie wszędzie stosowaną było ustalanie stawki bazowej i dokonywanie korekty wynikającej z systemu oceny udostępnianego lokalu. W ramach fazy eksploatacji wykorzystywano dopłaty do czynszu z programu „Mieszkanie na start”, obniżano czynsz gospodarstwom domowym, uprawnionym na podstawie uchwał RM; wypłacano dodatki mieszkaniowe kwalifikującym się gospodarstwom domowym. Tu należy też wspomnieć o różnicach w kosztach utrzymania zasobu komunalnego i wspólnot mieszkaniowych, w niektórych przypadkach mogło to stanowić istotny czynnik zniechęcający do posiadania zasobu przez miasto. W tym kontekście należy podkreślić, że w Katowicach i Poznaniu było odwrotnie – koszty utrzymania budynków mieszkalnych wspólnot były wyższe niż obiektów należących do samorządu.

Jako wsparcie w fazie dystrybucji wskazywano udostępnianie zasobu komunalnego, tworzonego przez TBS i SIM, Program *Housing First* i Społeczne Agencje Najmu, a także pomoc w zamianach mieszkań, tworzenie i przyznawanie mieszkań chronionych, udostępnianie mieszkań za remont. Widoczne były różnice w warunkach kwalifikacji gospodarstw domowych do bezpośredniej pomocy mieszkaniowej, granice dochodowe ustalane były w odniesieniu do różnych podstaw dochodowych – najniższej emerytury, przeciętnych dochodów przy zastosowaniu różnego typu przeliczników. Można zauważyć, że za pomocą granicy dochodów, które uprawniają do bezpośredniej pomocy, można zwiększać lub zmniejszać kolejkę uprawnionych oraz dzielić ją na najmy komunalne i socjalne. Bazując na własnych danych opartych na treści uchwał RM, starano się przedstawić zasady obowiązujące w poszczególnych miastach, konfrontując je z danymi GUS. Zwraca uwagę fakt różnego podejścia

do najmów socjalnych, część władz traktuje je jako przeznaczone dla gospodarstw domowych w bardzo silnym niedostatku (oczywiście są także wyroki eksmisyjne regulowane osobno).

Najważniejszym wnioskiem z opracowania, który chcieliby podkreślić autorzy, jest to, że dobrze prowadzona polityka mieszkaniowa przynosi znaczącą poprawę. Paradoxem jest, że te miasta, które mają stosunkowo największy zasób komunalny, jednocześnie mają najdłuższe kolejki oczekujących na wsparcie mieszkaniowe. Pojawiają się pytania o przyczyny tego stanu rzeczy. Jeśli następuje degradacja gospodarcza, ucieczka części mieszkańców, zasoby są w bardzo złym stanie technicznym bez pomocy z zewnątrz władza lokalna nie rozwiąże skumulowanych problemów mieszkaniowo-przestrzennych. Podobnie nawet w przypadku dynamicznie rozwijających się miast, dla których jednak istniejący zasób zrujnowanych budynków stanowi zasadnicze obciążenie. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że któreś z badanych miast nie pracuje nad rozwiązaniem problemów mieszkaniowych. W założeniach dokumentów dotyczących lokalnej polityki mieszkaniowej analizowanych miast wymieniano w zasadzie wszystkie dostępne możliwości, korzystano jednak z wybranych, a efekty były zróżnicowane. Podkreślić należy, że populacja miasta nie miała przeważającego znaczenia w raportowanych problemach mieszkaniowych, to istniejące zasoby przestrzenne generowały istotne różnice, na nie nałożyła się aktywność władz lokalnych.

Bibliografia

Publikacje

- Andrzejewski A. (1977). *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1919–1974*. Warszawa: PWE.
- Audycka B. (2023). *Relokacje w łódzkiej rewitalizacji w kontekście międzynarodowej debaty na temat przesiedleń*. „Studia Miejskie” (45), s. 39–55, <http://dx.doi.org/10.25167/sm.4893>.
- Bojanowska A. (2016). *Sposoby rozwiązywania problemów zaniedbanych zasobów mieszkaniowych i potrzeb różnych pokoleń mieszkańców na przykładzie Łodzi*. „Świat Nieruchomości” (97), s. 37–40, <http://dx.doi.org/10.14659/worej.2016.97.06>.
- Bryx M. (2021). *Mieszkanie dostępne w zrównoważonym mieście*. Warszawa: CeDeWu.
- Bukowski M., Koryś P., Leszczyńska C., Tymiński M., Wolf N. (2018). *Wzrost gospodarczy ziem polskich w okresie pierwszej globalizacji (1870–1910)*. „Ekonomista” 2(2), s. 127–155.
- Cendrowicz D. (2024). *Gmina w systemie zadań z zakresu polityki mieszkaniowej: Uwagi na tle wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*. „Przegląd Prawa i Administracji” (138), s. 93–104, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.138.6>.
- Cesarski M. (2011). *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*. „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” (15), s. 29–51, <https://journals.pan.pl/Content/91940/mainfile.pdf> [dostęp: 21.12.2025].
- Cesarski M. (2015). *Sytuacja i polityka mieszkaniowa w Polsce – miejsce sektora publicznego w latach 2002–2011*. „Studia i Prace” 22(2), s. 205–227.
- Cioch H. (2011). *Prawo spółdzielcze*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czerniak A., Jadach-Sepioło A., Kroszka J., Rudzka I., Szelałowska A. (2024). *Luka czynszowa a jakość życia gospodarstw domowych w Europie Środkowo-Wschodniej*. [w:] *Raport SGH i Forum Ekonomicznego 2024*, Warszawa: Wydawnictwo SGH, s. 57–78.
- Dziczek R. (2023). *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Grabowska I., Dąbrowska K., Ledzion B., Kopczyńska M. (2018). *Opracowanie analizy zadłużenia lokali komunalnych na obszarze rewitalizacji i propozycji prawno-finansowych ich oddłużenia*. Warszawa: EGO – Evaluation for Government Organizations S.C., https://wojskapolskiego.szczecin.eu/wp-content/uploads/2018/12/Analiza-zad%C5%82uz%CC%87enia_Szczecin.pdf [dostęp: 21.12.2025].

- Flyvbjerg B. (2005). *Pięć mitów o badaniach typu studium przypadku*. „Studia Socjologiczne” 177(2), s. 41–69.
- Frąckowiak M. (1993). *Podstawowe przyczyny narastania deficytu i pogłębiania kryzysu mieszkaniowego w Polsce*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” (4), s. 107–117.
- Golinowska S. (2022). *O zmianach polityki społecznej w Polsce. Od przetomu wieków do współczesnych wyzwań*. „Polityka Społeczna” 23(1), s. 10–22.
- Groeger L. (2016). *Programy wspierania budownictwa mieszkaniowego w Polsce i ich wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych*, „Space–Society–Economy” (18), s. 131–146.
- Jaczevska B. (2019). *Polityka mieszkaniowa – teoria i badania* [w:] A. Grzegorzcyk, B. Jaczevska, S. Jankel, P. van Gille Ruppe, M. Gaboreau. *Polityka mieszkaniowa a segregacja społeczna. Przykład Warszawy, Berlina i Paryża*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 16–33.
- Jarosz D. (2010). *Mieszkanie się należy...: studium z peerelowskich praktyk społecznych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza „Aspra-JR”.
- Kluza B., Kluza K. (2020). *Mieszkania komunalne – wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa w świetle badań wybranych miast*. „Urban Development Issues” 67, s. 75–84, <https://www.doi.org/10.2478/udi-2020-0036>.
- Koryś P., Tymiński M. (2022). *Economic growth on the periphery: estimates of GDP per capita of the Congress Kingdom of Poland (for years 1870–1912)*. „European Review of Economic History” 26(2), s. 284–301.
- Kotarba B. (2016). *Uwarunkowania polityki publicznej na poziomie lokalnym*. „Przeгляд Prawa Publicznego” (9), s. 19–30.
- Kucharska-Stasiak E., Załęczna M., Żelazowski K. (2011). *Stan gospodarki mieszkaniowej w gminie Łódź, pożądane kierunki zmian*. Łódź: Urząd Miasta Łodzi.
- Kucharska-Stasiak E., Załęczna M., Żelazowski K. (2014). *Prywatyzacja komunalnego zasobu jako element lokalnej polityki mieszkaniowej na przykładzie gminy Łódź*. „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” (157), s. 123–139, <https://czasopisma.pan.pl/dlibra/publication/112157/edition/97424/content> [dostęp: 21.12.2025].
- Kucharska-Stasiak E., Załęczna M., Żelazowski K. (2019). *The Evolution of Housing Policy Models in European Countries. A Theoretical Approach*. „Świat Nieruchomości” 2(108), s. 69–85, <http://dx.doi.org/10.14659/WOREJ.2019.108.05>.
- Kujawa J. (2015). *Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne na przykładzie największych miast województwa bydgoskiego w latach 1956–1970 (część 1)*. „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” (7), s. 114–141, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/bitstream/handle/item/3415/Jakub%20Kujawa%20>

- Spoldzielcze%20budownictwo%20mieszkaniowe%20wielorodzinne.pdf [dostęp: 21.12.2025].
- Kulesza M., Sześciło D. (2013). *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lis P. (2011). *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*. „Space–Society–Economy” (10), s. 9–28.
- Łapszyński, R. (2024). *Państwo wobec kryzysu mieszkaniowego. Dylematy polityki mieszkaniowej*. „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G: Ius” 71(2), s. 45–62.
- Mały Rocznik Statystyczny* (1939). Warszawa: GUS.
- Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielewicz J. (2018). *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*. „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN” (185), <https://journals.pan.pl/dlibra/doccontent?id=109579> [dostęp: 21.12.2025].
- Markowski T., Sikora-Fernandez D. (2019). *Publiczny wymiar zasobów mieszkaniowych*. „Samorząd Terytorialny” (1–2), s. 337–339.
- Marona B., Tomasik, K. (2023). *Problem dostępności mieszkań w Polsce w kontekście realizowanych programów polityki mieszkaniowej w latach 2016–2022*. „Studia Biura Analiz Sejmowych” 4(75), s. 27–53, <https://doi.org/10.31268/Studia-BAS.2023.29>.
- Męca S. (2019). *Prasa lokalna w relacjach z kluczowymi aktorami społecznymi. Studia przypadków*. Łódź: WUŁ.
- Milewska-Wilk H. (2022). *Potencjał Społecznych Agencji Najmu*. „Przegląd Komunalny” (5), s. 6–7.
- Muczyński A. (2016). *Planowanie w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi*. „Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum” 15(1), s. 45–58.
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. (2023). *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Warszawa–Kraków: IRMiR, <https://doi.org/10.51733/opm.2023.13>.
- Nowak K. (2023). *Differentia specifica mieszkalnictwa w Polsce na arenie międzynarodowej*. „Wiadomości Statystyczne” 68(02), s. 16–38.
- Nowak K., Rataj Z. (2020). *Alokacja i redystrybucja zasobów mieszkaniowych w Polsce w kontekście koncepcji sprawiedliwości społecznej (Rawlsa i Dworkina)*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 82(2), s. 265–268.
- Nowak K.A. (2024). *Miejska polityka mieszkaniowa a rola rynku w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych*. „Polityka i Społeczeństwo” 22(01), s. 274–296.
- Parys A.W. (2020). *Ocena lokalnej polityki mieszkaniowej Łodzi i Krakowa w świetle wybranych aspektów*. „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 4(349), s. 23–45.

- Piwońska I. (2015). *Główne konsekwencje II wojny światowej dla warunków mieszkaniowych w Polsce*. „Społeczeństwo i Ekonomia” (3), s. 93–119.
- Pizlo W. (2009). *Studium przypadku jako metoda badawcza w naukach ekonomicznych*. „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu” 11(5), s. 245–251, <https://rnseria.com/article/118637/pl> [dostęp: 21.12.2025].
- Podyma A., Sikorska A., Warczyńska M., Bartosiewicz B. (2016). *Wymiar społeczny programu Mia100 Kamienic w Łodzi*, „Space–Society–Economy” (15), s. 115–129.
- Polak A. (2010). *Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej*. „Rocznik Żyrardowski” (8), s. 245–273, https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/rocznik-zyrardowski/2010-tom-8/rocznik_zyrardowski-r2010-t8-s245-273.pdf [dostęp: 21.12.2025].
- Przymeński A., Oliwa-Ciesielska M. (2014). *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Przymeński A. (2016). *System socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce i jego ocena*. „Polityka Społeczna” 503(2), s. 29–37.
- Przymeński A. (2019). *Najem mieszkań na warunkach socjalnych w kontekście zmian modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*. „Polityka Społeczna” (9), s. 1–7.
- Przymeński A. (2021). *Mieszkalnictwo socjalne w Polsce w procesie zmian*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 83(3), s. 355–372.
- Rataj Z. (2017). *Główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce i perspektywy zmian*. „Studia Oeconomica Posnaniensia” 5(11), s. 86–102, <http://www.doi.org/10.18559/SOEP.2017.11.6>.
- Rataj Z. (2018). *Społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce*. Warszawa: CeDeWu.
- Samorek B., Cichocki M. (2023). *Polski rynek nieruchomości mieszkaniowych*. Warszawa: IRMiR.
- Sarnowska J., Pustułka P., Kajta J., Gajek J. (2025). „*To jest w ogóle jakiś dramat*”. *Sytuacja mieszkaniowa młodych ludzi w Polsce*. „Studia Socjologiczne” 1(256), s. 59–90, <https://www.doi.org/10.24425/sts.2025.154171>.
- Sikora-Fernandez D. (2021). *Rola władz lokalnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców wspólnoty samorządowej – wybrane aspekty na przykładzie miasta Łodzi*. „Studia Biura Analiz Sejmowych” (2), s. 129–146.
- Stefańska E. (2009). *Prawne aspekty realizacji polityki mieszkaniowej państwa* [w:] M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.), *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa, Wolters Kluwer Polska, s. 239–253.

- Szelągowska A. (2021). *Wyzwania współczesnej polskiej polityki mieszkaniowej*. „Studia Biura Analiz Sejmowych” (2), s. 9–33.
- Wachowska B. (1987). *Miejskie budownictwo mieszkaniowe w Łodzi międzywojennej (1918–1939)*. „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” (30), s. 85–112.
- Właźlak K. (2014). *Dylematy polityki gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*. „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka” (3 (36)), s. 57–76.
- Woźny P. (2009). *Międzywojenne i transformacyjne doświadczenia wspierania budownictwa na wynajem w Polsce – poszukiwania modelu PPP*. „Problemy Rozwoju Miast” (4), s. 39–48.
- Załączna M. (2019). *Dwellings for Vulnerable Households – Policy and Practice in the Largest Cities of Poland*. „Real Estate Management and Valuation” 27(3), s. 5–16.
- Załączna M., Wojewnik-Filipkowska A., Węgrzyn J., Olbińska K., Kozłowska A. (2021). *Partnerstwo publiczno-prywatne – dzieląc się wiedzą i doświadczeniem*. Łódź: WUŁ.
- Żarnowski J. (1973). *Spółeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej, 1918–1939*. Warszawa: PWN.

Strony internetowe

- BIP Gmina Miasta Gdańska, UM Gdańska (2024). *Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego: wsparcie w drodze na życiową prosta*, <https://bip.gdansk.pl/urząd-miejski/wydział-rozwoju-społecznego/Gdanski-Program-Mieszkalnictwa-Społecznego-wsparcie-w-drodze-na-zyciowa-prosta,a,263017> [dostęp: 26.10.2025].
- BIP Miasto Kraków (2024). *Udzielanie obniżek czynszu w lokalach mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków ZBK-11*, <https://bip.krakow.pl/uslugi/ZBK-11> [dostęp: 26.10.2025].
- Budżet Obywatelski – Kraków (2017). *Mieszkać po ludzku – lokale dla seniorów i niepełnosprawnych*, https://budzet.krakow.pl/projekty/2153-mieszkac_po_ludzku_-_lokale_dla_seniorow_i_niepelnosprawnych.html [dostęp: 26.10.2025].
- Dzieło Pomocy Św. O. Pio (b.d.). *Pomoc mieszkaniowa*, <https://dzielopomocy.pl/jak-pomagamy/pomoc-mieszkaniowa/> [dostęp: 26.10.2025].
- Frost D. (2023). *Miasto zachęca do osiedlania się w Katowicach różnego rodzaju programami mieszkaniowymi. Dla tych, którzy nie mogą kupić własnego „M”*, <https://www.infokatowice.pl/2023/05/22/miasto-zacheca-do-osiedlania-sie-w-katowicach-roznego-rodzaju-programami-mieszkaniowymi-dla-tych-ktorzy-nie-moga-kupic-wlasnego-m/> [dostęp: 26.10.2025].
- Kraków.pl (2025). *Spółeczna Agencja Najmu, czyli nowy program mieszkaniowy*

- w Krakowie, https://www.krakow.pl/aktualnosci/291510,29,komunikat,spoleczna_agencja_najmu_czyli_nowy_program_mieszkaniowy_w_krakowie.html [dostęp: 26.10.2025].
- KZGM w Katowicach (2011). *Przedmiot i zakres działania*, <https://kzgm.katowice.pl/bip/kzgm-dane-podstawowe/przedmiot-i-zakres-dzialania/83-zadania-kzgm> [dostęp: 26.10.2025].
- Mieszkania – m.st. Warszawa (b.d.) *Zarządzanie lokalami z zasobu miasta*, <https://mieszkania.um.warszawa.pl/-/zarzadzanie-lokalami> [dostęp: 26.10.2025].
- Sutryk J. (2019). *Wprowadzimy nową politykę komunalną*, <https://www.wroclaw.pl/prezydent-wroclawia/wprowadzimy-nowa-polityke-komunalna> [dostęp: 26.10.2019].
- Wrocławskie mieszkania (b.d.). *O nas*, <https://www.wm.wroc.pl/o-nas-2/> [dostęp: 26.10.2025].

Dokumenty

- NIK (2020) Wystąpienie pokontrolne P/19/033 – Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.
- NIK (2023). Sprzedaż przez wybrane gminy województwa łódzkiego komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty, <https://bip.nik.gov.pl/kontrola/I/23/001/LLO/> [dostęp: 21.12.2025].
- NBP (2025). Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2024 r. Aneks statystyczny.

Akty prawne szczebla krajowego

- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. w przedmiocie utworzenia Państwowego Funduszu Mieszkaniowego, Dz.U. 1919 Nr 72, poz. 424.
- Ustawa z dnia 29 października 1920 r. o spółdzielniach, Dz.U. 1929 Nr 111, poz. 733.
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1925 r. o rozbudowie miast, Dz.U. 1925 Nr 51, poz. 346.
- Uchwała nr 81 Rady Ministrów z dnia 15 marca 1957 r. w sprawie pomocy Państwa dla budownictwa mieszkaniowego ze środków własnych ludności, M.P. 1957, Nr 22, poz. 157.
- Ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze, Dz.U. 1982 Nr 30, poz. 210.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1028.
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych, t.j. Dz.U. 1998 Nr 120 poz. 787.

- Rezolucja Sejmu RP z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie założeń polityki mieszkaniowej państwa, M.P. 1995 Nr 35, poz. 413.
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1995 Nr 133, poz. 654.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyjęta 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, t.j. Dz.U. 2023, poz. 725.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1335.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (wcześniej nosiła tytuł: o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych). t.j. Dz.U. 2024, poz. 304.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1351.
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1525.
- Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o rodzinnym kredycie mieszkaniowym i bezpiecznym kredycie 2%, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1724.
- Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych, t.j. Dz.U. 2025, poz. 9.

Akty prawne szczebla lokalnego

Wrocław

- Uchwała LIV/3250/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r. Strategia „Wrocław w perspektywie 2020 plus”.
- Uchwała XLVIII/1165/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 19 września 2013 r. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2014–2019.
- Uchwała XV/420/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 listopada 2019 r. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wrocław na lata 2020–2025.
- Uchwała XXII/601/20 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wrocław.

Łódź

- Uchwała XLIV/825/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+.
- Uchwała XLIV/827/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi.
- Uchwała XXIV/572/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 3 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2016–2020.
- Uchwała XXXV/916/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Łodzi.
- Uchwała XL/1223/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi.
- Uchwała LXVII/1975/22 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12 października 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi.
- Uchwała LXX/2108/22 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Łodzi na lata 2023–2030.
- Uchwała LXXXV/2572/23 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łodzi.

Kraków

- Uchwała LVIII/797/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 10 października 2012 r. w sprawie przyjęcia Polityki mieszkaniowej Gminy Miejskiej Kraków.
- Uchwała LXXIX/1932/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2018–2023.
- Uchwała XXX/794/19 Rady Miasta Krakowa z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń.
- Uchwała LIV/1486/21 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń na lata 2021–2025.

Uchwała LXXXII/2326/22 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2022 r. zmieniająca uchwałę nr XXX/794/19 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz tymczasowych pomieszczeń.

Warszawa

Uchwała LIX/1534/2017 przyjęta 14 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia polityki mieszkaniowej – Mieszkania 2030 dla Miasta Stołecznego Warszawy.

Uchwała LIX/1535/2017 Rady Miasta Warszawy z dnia 14 grudnia 2017 r. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta stołecznego Warszawy na lata 2018–2022.

Uchwała XXIII/669/2019 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy.

Uchwała XLVII/1459/2021 Rady Miasta Warszawy z dnia 15 kwietnia 2021 r. Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025, w tym Program Mieszkaniowy.

Uchwała XLIX/1531/2021 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 10 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy oraz uchwałę w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025, w tym Programu Mieszkaniowego m.st. Warszawy

Uchwała XC/2942/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 listopada 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy.

Gdańsk

Uchwała XLVI/1034/13 Rady Miasta Gdańsk z dnia z dnia 28 listopada 2013 r. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdańska na lata 2014–2018.

Uchwała XXXI/867/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016–2023.

Uchwała XIII/264/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdańska oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu lokali mieszkalnych w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego.

Uchwała XVII/419/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 28 listopada 2019 r. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdańska na lata 2020–2024.

Uchwała II/1291/22 Rady Miasta Gdańska z dnia 30 czerwca 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Gdańska oraz zasad udzielania pomocy w wynajęciu lokali mieszkalnych w zasobach Towarzystw Budownictwa Społecznego.

Uchwała Nr LXXVI/1928/24 Rady Miasta Gdańska z dnia 18 kwietnia 2024 r. w sprawie przyjęcia Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego na lata 2024–2030.

Katowice

Uchwała XIX/365/15 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2015 r., w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta „Katowice 2030”.

Uchwała VIII/146/19 Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice.

Uchwała XII/272/19 Rady Miasta Katowice z dnia 26 września 2019 r., w sprawie przyjęcia „Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Katowice na lata 2016–2023”.

Zarządzenie 1608/2021 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie ustalenia stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych, za najem socjalny lokali i pomieszczeń tymczasowych stanowiących mieszkaniowy zasób miasta Katowice, zarządzanych przez jego jednostki organizacyjne.

Uchwała XLI/916/21 Rady Miasta Katowice z dnia 25 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Katowice na lata 2021–2025.

Uchwała Nr XLVIII/1064/22 Rady Miasta Katowice z dnia 26 maja 2022 r. w sprawie przyjęcia strategii mieszkalnictwa miasta Katowice na lata 2022–2030.

Poznań

Uchwała V/22/VII/2015 Rady Miasta Poznania z dnia 20-01-2015 w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały Nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania.

Uchwała Nr LVIII/1095/VII/2017 Rady Miasta Poznania z dnia 5 grudnia

2017 r. w sprawie przyjęcia Polityki mieszkaniowej Miasta Poznania na lata 2017-2027, <https://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-nr-lviii-1095-vii-2017-z-dnia-2017-12-05,72511/> [dostęp: 26.10.2025].

Uchwała LXIX/1274/VII/2018 z dnia 3 lipca 2018 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2019–2023.

Uchwała XCI/1754/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 24 października 2023 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2024–2028.

Szczecin

Uchwała XXII/502/16 Rady Miasta Szczecin z dnia 6 września 2016 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2016–2020.

Uchwała Nr XXXVII/1098/18 Rady Miasta Szczecin dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Miasta Szczecin na lata 2017–2023.

Uchwała XII/443/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 26 listopada 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Szczecin.

Uchwała XXX/873/21 Rady Miasta Szczecin z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2021–2025.

Uchwała XXX/874/21 Rady Miasta Szczecin z dnia 29 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Szczecin.

Uchwała V/120/24 Rady Miasta Szczecin z dnia 29 października 2024 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Gminy Miasto Szczecin na lata 2024–2034.

Spis tabel

Tabela 1.	Liczba mieszkań i populacja w Polsce, 1921 i 1931.....	12
Tabela 2.	Struktura zasobu mieszkaniowego w wybranych miastach w 1921 r. ...	13
Tabela 3.	Podstawowe informacje o zasobie mieszkaniowym i jego użytkownikach, 1950–1988.....	16
Tabela 4.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 1950–1989 (tys.).....	17
Tabela 5.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 1990–2024 (tys.).....	21
Tabela 6.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Wrocław.....	34
Tabela 7.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Wrocław.....	35
Tabela 8.	Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Wrocław.....	37
Tabela 9.	Treść uchwały RM Wrocławia odnosząca się do limitu dochodu najemcy.....	40
Tabela 10.	Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Wrocław	42
Tabela 11.	Podsumowanie działań w ramach Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Wrocławia na lata 2014–2019	44
Tabela 12.	Podsumowanie działań w ramach Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Wrocławia na lata 2020–2024	45
Tabela 13.	Działalność Społecznej Agencji Najmu (SAN) we Wrocławiu.....	48
Tabela 14.	Podsumowanie działalności SAN we Wrocławiu.....	49
Tabela 15.	Projekt „ <i>Housing First</i> – Najpierw mieszkanie” we Wrocławiu.....	50
Tabela 16.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Łódź.....	51
Tabela 17.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Łódź	52
Tabela 18.	Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Łódź.....	55
Tabela 19.	Treść uchwał RM Łodzi odnosząca się do limitu dochodu najemcy.....	59

Tabela 20.	Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Łódź..	62
Tabela 21.	Cztery cele operacyjne Polityki Mieszkaniowej 2020+.....	64
Tabela 22.	Założenia mieszkań chronionych (MOPS) i programu Pomost w Łodzi	68
Tabela 23.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Kraków.....	70
Tabela 24.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Kraków.....	70
Tabela 25.	Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Kraków.....	71
Tabela 26.	Treść uchwał RM Krakowa odnosząca się do limitu dochodu najemcy..	76
Tabela 27.	Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Kraków	78
Tabela 28.	Programy realizowane w ramach polityki mieszkaniowej miasta Krakowa	80
Tabela 29.	Wybrane zadania polityki mieszkaniowej Krakowa i stan ich realizacji (2024–2025).....	83
Tabela 30.	Spółeczna Agencja Najmu – kluczowe założenia i dane	84
Tabela 31.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Warszawa.....	85
Tabela 32.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Warszawa.. ..	86
Tabela 33.	Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Warszawa.....	87
Tabela 34.	Treść uchwał RM Warszawy odnosząca się do limitu dochodu najemcy..	91
Tabela 35.	Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Warszawa	95
Tabela 36.	Cele i kierunki działań Polityki mieszkaniowej m.st. Warszawy – Mieszkania 2030	97
Tabela 37.	Podsumowanie działań WPGM m.st. Warszawy, w tym Programu Mieszkaniowego – zadania	98
Tabela 38.	Charakterystyka segmentów polityki mieszkaniowej Warszawy (A–D)..	100

Tabela 39.	Segmenty polityki mieszkaniowej (działania na rzecz mieszkań miejskich) m.st. Warszawy w ramach programu Mieszkania 2030.....	101
Tabela 40.	Polityka mieszkaniowa Warszawy: założenia a oceny społeczne.....	103
Tabela 41.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Gdańsk.....	104
Tabela 42.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Gdańsk.....	105
Tabela 43.	Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Gdańsk.....	107
Tabela 44.	Treść uchwał RM Gdańska odnosząca się do limitu dochodów najemcy.....	110
Tabela 45.	Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Gdańsk	113
Tabela 46.	Najistotniejsze działania realizujące założenia WPGMZG oraz ich efekty (lata 2018–2019).....	115
Tabela 47.	Najistotniejsze działania realizujące założenia WPGMZG oraz ich efekty (lata 2020–2024).....	116
Tabela 48.	Realizacja Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego (GPMS) w latach 2020–2024.....	119
Tabela 49.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Katowice.....	121
Tabela 50.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Katowice.....	121
Tabela 51.	Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Katowice.....	124
Tabela 52.	Treść uchwały RM Katowice odnosząca się do limitu dochodów najemcy	127
Tabela 53.	Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Katowice.....	129
Tabela 54.	Polityka mieszkaniowa w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta Katowice wg WPGZM na lata 2021–2025 ...	131
Tabela 55.	Zestawienie inwestycji i działań KTBS w Katowicach.....	133

Tabela 56.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Poznań.....	134
Tabela 57.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Poznań.....	135
Tabela 58.	Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Poznań.....	137
Tabela 59.	Treść uchwały RM Poznania odnosząca się do limitu dochodu najemcy..	140
Tabela 60.	Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Poznań	141
Tabela 61.	Podsumowanie działań w ramach WPGZM na lata 2019–2023	144
Tabela 62.	Podsumowanie działań w ramach WPGZM na lata 2024–2028	145
Tabela 63.	Programy mieszkaniowe zawarte w dokumencie Polityka mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2017–2027	148
Tabela 64.	Efekty polityki mieszkaniowej Poznania w latach 2017–2019	151
Tabela 65.	Efekty polityki mieszkaniowej Poznania w latach 2020–2024	153
Tabela 66.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 1988, Szczecin.....	156
Tabela 67.	Mieszkania wg wieku budynków i ludność je zamieszkująca, SP 2021, Szczecin.....	156
Tabela 68.	Skumulowana aktywność budownictwa mieszkaniowego, 2019–2024, Szczecin.....	159
Tabela 69.	Treść uchwał RM Szczecina odnosząca się do limitu dochodu najemcy.....	162
Tabela 70.	Liczba spraw eksmisyjnych i wykonanych eksmisji, 2018–2022, Szczecin	164
Tabela 71.	Najistotniejsze działania realizujące założenia Programów oraz ich efekty.....	168
Tabela 72.	Najistotniejsze działania realizujące założenia Programu Rewitalizacji oraz ich efekty.....	169

Spis wykresów i rysunków

Wykres 1.	Liczba mieszkań gminy i lokali socjalnych, lata 2009–2022	26
Wykres 2.	Gospodarstwa domowe czekające na pomoc mieszkaniową gminy, 2019–2024.....	27
Wykres 3.	Liczba dodatków mieszkaniowych wypłaconych w latach 2019–2024 w podziale na właścicieli mieszkań.....	33
Wykres 4.	Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Wrocław.....	36
Wykres 5.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Wrocław.....	36
Wykres 6.	Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Wrocław.....	37
Wykres 7.	Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Wrocław.....	38
Wykres 8.	Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Wrocław.....	38
Wykres 9.	Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Wrocław.....	39
Wykres 10.	Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m ²), 2018–2024, Wrocław.....	41
Wykres 11.	Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Wrocław.....	42
Wykres 12.	Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Wrocław	43
Wykres 13.	Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Łódź.....	53
Wykres 14.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Łódź.....	54
Wykres 15.	Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Łódź.....	55
Wykres 16.	Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Łódź.....	56
Wykres 17.	Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Łódź.....	57
Wykres 18.	Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Łódź.....	57
Wykres 19.	Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m ²), 2018–2024, Łódź.....	61

Wykres 20.	Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Łódź.....	61
Wykres 21.	Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Łódź.....	62
Wykres 22.	Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Kraków.....	71
Wykres 23.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Kraków.....	72
Wykres 24.	Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca, 2019–2024, Kraków.....	73
Wykres 25.	Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa, 2019–2024, Kraków.....	73
Wykres 26.	Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Kraków.....	74
Wykres 27.	Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Kraków.....	75
Wykres 28.	Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m ²), 2018–2024, Kraków.....	77
Wykres 29.	Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Kraków.....	78
Wykres 30.	Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Kraków.....	79
Wykres 31.	Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Warszawa.....	87
Wykres 32.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Warszawa.....	88
Wykres 33.	Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Warszawa.....	89
Wykres 34.	Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Warszawa.....	89
Wykres 35.	Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Warszawa.....	90
Wykres 36.	Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Warszawa.....	93
Wykres 37.	Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m ²), 2018–2024, Warszawa.....	94
Wykres 38.	Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Warszawa.....	94
Wykres 39.	Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Warszawa.....	95

Wykres 40.	Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Gdańsk.....	105
Wykres 41.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Gdańsk.....	106
Wykres 42.	Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Gdańsk.....	107
Wykres 43.	Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Gdańsk.....	108
Wykres 44.	Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Gdańsk.....	108
Wykres 45.	Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Gdańsk.....	109
Wykres 46.	Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m ²), 2018–2024, Gdańsk.....	112
Wykres 47.	Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Gdańsk.....	112
Wykres 48.	Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Gdańsk..	113
Wykres 49.	Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Katowice.....	122
Wykres 50.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Katowice.....	123
Wykres 51.	Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Katowice.....	124
Wykres 52.	Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Katowice.....	125
Wykres 53.	Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Katowice.....	125
Wykres 54.	Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Katowice.....	126
Wykres 55.	Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m ²), 2018–2024, Katowice.....	128
Wykres 56.	Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Katowice.....	129
Wykres 57.	Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Katowice	130
Wykres 58.	Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Poznań.....	135
Wykres 59.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Poznań.....	136
Wykres 60.	Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Poznań.....	137

Wykres 61.	Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Poznań.....	138
Wykres 62.	Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Poznań.....	138
Wykres 63.	Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Poznań.....	139
Wykres 64.	Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m ²), 2018–2024, Poznań.....	141
Wykres 65.	Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Poznań.....	142
Wykres 66.	Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Poznań	143
Wykres 67.	Ludność i jednostki mieszkaniowe, 2019–2024, Szczecin.....	157
Wykres 68.	Jednostki mieszkaniowe oddane do użytku, 2019–2024, Szczecin.....	158
Wykres 69.	Dochody i wydatki z budżetu miasta na 1 mieszkańca (PLN), 2019–2024, Szczecin.....	159
Wykres 70.	Dochody i wydatki działu Gospodarka mieszkaniowa (PLN), 2019–2024, Szczecin.....	160
Wykres 71.	Umowy najmu z gminą, 2019–2024, Szczecin.....	161
Wykres 72.	Średnie dochody warunkujące uzyskanie bezpośredniej pomocy mieszkaniowej (PLN), 2022–2024, Szczecin.....	161
Wykres 73.	Całkowite koszty utrzymania zasobu gminy i wspólnoty mieszkaniowej (PLN/m ²), 2018–2024, Szczecin.....	163
Wykres 74.	Gospodarstwa domowe oczekujące na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, 2019–2024, Szczecin.....	164
Wykres 75.	Liczba wypłaconych dodatków mieszkaniowych, 2019–2024, Szczecin	165
Rysunek 1.	Składniki wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.....	30

Streszczenie

Opracowanie *Funkcja samorządu w zmniejszaniu deficytu mieszkaniowego i luki czynszowej. Studia przypadków wybranych miast* ma na celu zestawienie założeń i instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej ośmiu wybranych miast, na tle podstawowych wskaźników demograficznych i lokalnych potrzeb mieszkaniowych. Autorzy brali pod uwagę działania podejmowane przez władze samorządowe, które służą zmniejszaniu deficytu mieszkaniowego i luki czynszowej. Wiele uwarunkowań społeczno-gospodarczych powoduje, że pomimo wysokiej aktywności budownictwa mieszkaniowego, mieszkanie dalej jest niedostępnym dobrem dla bardzo wielu rodzin, w szczególności dotyczy to atrakcyjnych, dużych miast. Autorzy opracowania badają założenia lokalnych polityk mieszkaniowych i ich realizację przez władze konkretnych miast w kontekście dążenia do zmniejszenia liczby gospodarstw domowych o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych.

Autorzy wybrali jako główną metodę badawczą studium przypadku, nie skoncentrowali się jednak na jednym przykładzie, a analizowali osiem wybranych miast, ponieważ uznali, że dokładne przyjrzenie się kilku przypadkom pozwoli na zwiększenie zakresu obserwacji i podniesie uniwersalność wyciąganych wniosków, dodali więc element komparatywny do prowadzonych badań. Szczególny nacisk położono na uwidocznienie różnicowanego podejścia władz lokalnych do mieszkalnictwa, wskazanie działań sprzyjających zwiększaniu dostępności mieszkań.

Do analizy wybrano konkretne miasta, posługując się metodą eliminacyjną. Zbudowano zbiór polskich miast o największej liczbie ludności, następnie posługując się powszechnie dostępnymi wskaźnikami GUS dokonywano eliminacji miast, w których nie uwidoczniły się silnie problemy mieszkaniowe. Wykorzystano do tych działań m.in. takie wskaźniki jak: wielkość zasobu mieszkaniowego i jego struktura własnościowa, poziom niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i dynamika zmian w tym zakresie. Dodano do tego wiedzę uzyskaną z przeglądu literatury, a odnoszącą się do raportowanych problemów mieszkaniowych w poszczególnych miastach. Założeniem było skoncentrowanie się na wielkich i bardzo dużych miastach, które odczuwają nagromadzenie problemów mieszkaniowych, przy czym powody ich występowania nie są jednolite. Wybrano Wrocław, Łódź, Kraków, Warszawę, Gdańsk, Katowice, Poznań i Szczecin. Każde z tych miast jest wyjątkowe pod względem uwarunkowań historycznych, ale także przestrzennych, gospodarczych i społeczno-demograficznych. Niektóre są bardzo popularne i muszą radzić sobie z napływem nowych mieszkańców, inne starają się zapobiec ich odpływowi. W każdym z nich władze samorządowe prowadzą własną politykę mieszkaniową, mając określone priorytety w tym zakresie i starając się je realizować, w ramach przyjętej w Polsce regulacji prawnej.

Opracowanie składa się z trzech części. Pierwsza obejmuje wprowadzenie dotyczące problemów mieszkaniowych Polski w ujęciu historycznym. W drugiej przedstawiono rolę i instrumenty gminy jako podmiotu bezpośrednio i pośrednio wspierającego gospodarstwa domowe w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Część trzecia, najobszerniejsza, zawiera przegląd wybranych uwarunkowań sytuacji i problemów mieszkaniowych badanych miast oraz założenia ich polityki mieszkaniowej. Całość wieńczą wnioski. Autorzy koncentrowali się na latach 2019–2024, ale nie zawsze ten przedział czasowy był możliwy do zachowania, ze względu zarówno na dostępność danych, jak i konieczność zobrazowania długoterminowych aspektów polityki mieszkaniowej. Autorzy dokonali wyboru prezentowanych obszarów badawczych, mając nadzieję, że w przyszłości możliwe będzie pogłębienie prezentowanych analiz. Wśród przedstawionych uwarunkowań problemów mieszkaniowych były m.in. czynniki demograficzne, rozmiar i wiek zasobu mieszkaniowego oraz szczególne odniesienie do zasobu samorządowego, dochody i wydatki budżetowe na jednego mieszkańca, granice dochodowe dla udzielania pomocy mieszkaniowej, skala zgłaszanych potrzeb mieszkaniowych, stan rynku mieszkaniowego wyrażony rozmiarem i strukturą budownictwa mieszkaniowego, cenami i stawkami czynszu. Fragment badania, który dotyczył założeń polityki mieszkaniowej był dopełnieniem pierwszej części. Tu pozyskiwano dokumenty „u źródła”, natomiast występowały różnice w upowszechnianiu danych o realizacji założeń polityki mieszkaniowej, uzależnione od transparentności informacji ujawnianych przez dany samorząd lokalny.

Na poziomie jednostek samorządowych, które mają określone bezpośrednio i pośrednio obowiązki mieszkaniowe, możliwy jest wybór spośród odmiennych instrumentów i rozwiązań dokonywany przez władze samorządowe. Wybór ten powinien być dostosowany do potrzeb społeczności w danym miejscu i czasie. Wykonanie tego założenia może być jednak bardzo trudne, każda jednostka ma określone i unikalne walory oraz zasoby przestrzenne, każda ma społeczność o określonych cechach demograficznych i kulturowych. W każdej jednostce prowadzona jest określona polityka, a rozwiązywanie problemów mieszkaniowych może być lub nie być jednym z priorytetów lokalnych władz. Ponadto, od podjęcia decyzji o zastosowaniu określonych rozwiązań do ich rzeczywistej aplikacji, może minąć dużo czasu, efekty także nie są widoczne bezpośrednio po wprowadzeniu w życie nowych rozwiązań.

Nie można zapominać, że same dane statystyczne, bez kontekstu mogą być mylące, np. wskaźnik liczby mieszkań na 1000 mieszkańców w Łodzi był bardzo wysoki, a jednocześnie władze miasta z jednym z największych w Polsce zasobów mieszkań komunalnych, borykały się z długą kolejką gospodarstw domowych, uprawnionych do bezpośredniej pomocy mieszkaniowej, której przez lata nie otrzymały. Dlatego w opracowaniu starano się pokazać z jednej strony dane statystyczne, a z drugiej, opisać założenia lokalnej polityki mieszkaniowej i zakres jej realizacji.

Porównanie poziomu niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w badanych jednostkach, wskazuje wielość sytuacji i problemów widocznych przez pryzmat danych statystycznych GUS. Grupa gospodarstw domowych czekających na bezpośrednią pomoc mieszkaniową była największa w 2024 r. we Wrocławiu, sięgała ponad 5 tys. rodzin, co było wzrostem z poziomu 3,3 tys. w 2019 r. Druga była Łódź z kolejką 4,6 tys. gospodarstw domowych, ale tu odnotowano spadek z poziomu 7,4 tys. Porównanie samych liczb wskazuje na pozytywne efekty stosowanej polityki mieszkaniowej w tym drugim przypadku i rosnący problem we Wrocławiu. Spojrzenie z perspektywy najmów socjalnych zmienia kolejność miast, największa grupa oczekująca była w Łodzi – 3,8 tys. (2,9 tys. z wyrokami eksmisyjnymi), ale to spadek z poziomu 4,6 tys. Z kolei we Wrocławiu czekający na umowę najmu socjalnego tworzyli grupę mniejszą – 2,6 tys. (1,3 tys. z wyrokami eksmisyjnymi), ale tu nastąpił wzrost z poziomu 2,3 tys. Analiza dotyczy jednak tylko okresu pięciu lat, założenia polityki mieszkaniowej Wrocławia przewidują wiele rozwiązań, które powinny sprzyjać stopniowemu zaspokajaniu potrzeb osób uprawnionych, ale w perspektywie okresu badania nie było to jeszcze widoczne. Bez wątplenia miastem, które wykazywało najmniejszy problem z kolejką oczekujących na bezpośrednią pomoc mieszkaniową, był Kraków, miasto bardzo atrakcyjne, przyciągające mieszkańców, o bardzo wysokim poziomie cen i czynszów rynkowych, a jednak władzy lokalnej udało się doprowadzić do tego, że kolejka oczekujących zmniejszyła się do 591 rodzin, przede wszystkim byli to oczekujący na oferty najmu socjalnego.

Najważniejszym wnioskiem z opracowania, który chcieliby podkreślić autorzy, jest to, że dobrze prowadzona polityka mieszkaniowa przynosi znaczącą poprawę. Paradoksem jest, że te miasta, które mają stosunkowo największy zasób komunalny, jednocześnie mają najdłuższe kolejki oczekujących na wsparcie mieszkaniowe. Pojawiają się pytania o przyczyny tego stanu rzeczy. Jeśli następuje degradacja gospodarcza lub ucieczka części mieszkańców, to wydatki miasta nie wystarczają na kompleksowe remonty i modernizacje zasobu mieszkaniowego, a w rezultacie zasoby ulegają dalszej degradacji. Bez pomocy z zewnątrz władza lokalna nie rozwiąże skumulowanych problemów mieszkaniowo-przestrzennych. Podobnie jest w przypadku dynamicznie rozwijających się miast, dla których istniejący zasób zrujnowanych budynków stanowi znaczące obciążenie finansowe i wizerunkowe. Nie można jednoznacznie stwierdzić, że któreś z badanych miast nie pracuje nad rozwiązaniem problemów mieszkaniowych. W założeniach dokumentów dotyczących lokalnej polityki mieszkaniowej analizowanych miast wymieniano w zasadzie wszystkie dostępne możliwości, korzystano jednak z wybranych, a efekty były zróżnicowane. Podkreślić należy, że populacja miasta nie miała przeważającego znaczenia w raportowanych problemach mieszkaniowych, to istniejące zasoby przestrzenne generowały istotne różnice, na nie nałożyła się aktywność władz lokalnych.

Summary

The study, „The Role of Local Government in Reducing the Housing Deficit and the Rent Gap: Case Studies of Selected Cities,” compares the assumptions and instruments of local housing policy in eight selected cities, analyzed alongside key demographic indicators and local housing needs. It considers actions taken by local governments to address the housing deficit and rent gap. Despite high residential construction activity, various socioeconomic factors mean that housing remains unaffordable for many families, especially in large, attractive cities. The study examines both the underlying assumptions of local housing policies and their implementation by specific city authorities, aiming to reduce the number of households with unmet housing needs.

The authors used a case study as their primary research method, analyzing eight cities rather than a single example. They believed that examining several cases would provide a broader perspective and make their conclusions more universally applicable. This comparative approach highlighted the diverse strategies of local authorities regarding housing and identified measures that promote greater housing availability.

The selection of cities for analysis was based on the elimination method. The authors began with the largest Polish cities by population and then excluded those without significant housing problems, using indicators from the Central Statistical Office (GUS), such as housing stock size and ownership, unmet housing needs, and trends over time. Literature review findings on reported housing problems in individual cities were also incorporated. The focus was on large and very large cities where housing problems are concentrated, though the underlying causes vary. Wrocław, Łódź, Kraków, Warsaw, Gdańsk, Katowice, Poznań, and Szczecin were chosen for their distinct historical, spatial, economic, and socio-demographic characteristics. Some cities must manage an influx of new residents, while others work to prevent population decline. In each, local governments pursue unique housing policies and set priorities within the national legal framework.

The study is structured in three parts. The first introduces Poland’s housing problems from a historical perspective, the second presents the role and instruments of municipalities in supporting households’ housing needs. The third and most comprehensive section provides an overview of the key determinants influencing housing situations and challenges in the cities studied, along with the assumptions of their housing policies. The paper ends with a summary of conclusions. While the focus is on the period 2019–2024, data limitations and the need to illustrate long-term housing policy impacts sometimes required consideration of a broader timeframe. The selected research areas were chosen to enable further analysis in the future.

Among the determinants examined were demographic factors, the size and age of the housing stock (particularly municipal stock), budget revenues and expenditures per capita, income thresholds for housing assistance, the scale of reported housing needs, and the state of the housing market as reflected in housing construction, prices, and rents. The section on housing policy assumptions complemented the earlier analysis. Source documents were used, but the availability and transparency of data on policy implementation varied by local government.

Local governments with direct and indirect housing responsibilities can choose from a variety of instruments and solutions, tailoring their approaches to the specific needs of their communities. However, this is often challenging: each unit has unique spatial characteristics, resources, and demographic and cultural profiles. As a result, each implements its own policy, and solutions to housing problems are developed in distinct ways.

Each city pursues its own policy, and addressing housing issues may or may not be prioritized by local authorities. Moreover, considerable time often elapses between the decision to implement specific solutions and their actual execution, with results not immediately apparent.

It is important to note that statistical data, without proper context, can be misleading. For instance, although Łódź had a high number of apartments per 1,000 residents and one of the largest municipal housing stocks in Poland, the city struggled with a long-standing queue of eligible households waiting for direct housing assistance. This study, therefore, aimed to present statistical data alongside an analysis of local housing policy assumptions and their implementation.

A comparison of unmet housing needs in the analyzed cities reveals diverse situations, as seen through Central Statistical Office (GUS) statistics. In 2024, Wrocław had the largest group of households waiting for direct housing assistance—over 5,000, up from 3,300 in 2019. Łódź followed with a queue of 4,600 households, though this number had decreased from 7,400. These figures indicate positive effects from housing policy in Łódź and a growing challenge in Wrocław. When considering waiting lists for social rentals, Łódź had the largest group (3,800, with 2,900 holding eviction judgments), down from 4,600. In Wrocław, 2,600 households were waiting (1,300 with eviction judgments), an increase from 2,300. The analysis spans only five years; while Wrocław's housing policy includes various solutions intended to gradually meet eligible needs, these effects were not yet visible during the study period. Kraków, by contrast, had the shortest waiting list for direct housing assistance—just 591 families, mainly awaiting social rental offers—despite being a highly attractive city with high prices and market rents.

The study's key finding is that well-implemented housing policies yield significant improvements. Paradoxically, cities with larger municipal housing stocks often have the longest waiting lists for assistance. This raises questions about underlying causes: economic decline can prompt residents to leave and leave resources in poor condition, making it difficult for local governments to resolve accumulated housing and spatial challenges without external support. The same holds true for rapidly growing cities burdened by aging building stock. All the cities studied are actively working on solutions, though only some housing policy options are actually employed, producing mixed outcomes. Notably, city population size was not the main driver of reported housing problems; rather, differences stemmed from the condition of spatial resources and the specific actions taken by local authorities.

Deficyt mieszkań (zwłaszcza publicznych, gdyż rynkowych jest obecnie w wielu wypadkach nadpodaż) i rosnąca luka czynszowa to obecnie jedno z kluczowych wyzwań polityki publicznej, intensywnie dyskutowane w naukach ekonomicznych oraz w obszarze zarządzania publicznego zarówno w światowym jak i krajowym piśmiennictwie naukowym. [...]

Monografia ma wyraźny walor aplikacyjny. Wskazuje na zróżnicowanie podejścia miast do mieszkalnictwa i pozwala lepiej zrozumieć, jakie działania mogą sprzyjać zwiększaniu dostępności mieszkań. Taka wiedza może być przydatna nie tylko dla badaczy zajmujących się polityką mieszkaniową, ale przede wszystkim dla praktyków – pracowników administracji samorządowej, osób zaangażowanych w przygotowywanie lokalnych programów mieszkaniowych czy planujących inwestycje w tym obszarze. Porównanie doświadczeń kilku dużych miast daje możliwość przenoszenia dobrych praktyk między jednostkami samorządu terytorialnego, a wskazane kierunki działań mogą stanowić inspirację przy aktualizowaniu dokumentów strategicznych. Opracowanie może także być punktem wyjścia do dalszych analiz, w tym badań bardziej pogłębionych dotyczących skuteczności różnych narzędzi polityki mieszkaniowej oraz ich oddziaływania na poprawę warunków życia mieszkańców.

(z recenzji dr hab. Bartłomieja Marona prof. UEK)

Artur Parys – absolwent Polityki społecznej i administracji, doktor nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse. Zajmuje się zagadnieniami potrzeb mieszkaniowych, lokalnych strategii i polityk mieszkaniowych, działa także na polu fotografii dokumentacyjnej. Pracuje w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości UŁ.

Magdalena Załączna – prawniczka i ekonomistka, doktor habilitowany nauk ekonomicznych, prof. UŁ. Zajmuje się problematyką przemian instytucjonalnych rynku nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem segmentu mieszkaniowego. Interesuje się także zagadnieniami partnerstwa publiczno-prywatnego i inwestowania w nieruchomości. Pracuje w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości UŁ.



**INP
PAN**



**UNIwersYTET
ŁÓDZKI**

ISBN 978-83-68199-17-8



9 788368 199178