

Prawo do mieszkania AD 2025. Badanie potrzeb i instrumentów polityk mieszkaniowych

Raport z dialogów eksperckich



opracowanie
Joanna Kurczab
Anna Młynarska-Sobaczewska
Anna Pruszyńska



**INP
PAN**

**Prawo do mieszkania AD 2025.
Badanie potrzeb i instrumentów
polityk mieszkaniowych**

Raport z dialogów eksperckich

**opracowanie
Joanna Kurczab
Anna Młynarska-Sobaczewska
Anna Pruszyńska**



Warszawa 2026

Opracowanie:
Anna Pruszyńska, Fundacja Pole Dialogu

Redakcja merytoryczna:
prof. dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, Instytut Nauk Prawnych PAN
dr Joanna Kurczab

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

eISBN: 978-83-68199-27-7

DOI: 10.5281/zenodo.20113602

Wydanie I

Warszawa 2026

Redakcja i korekta językowa: Diana Gałązka
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
Streszczenie	7
Kluczowe wnioski	9
Diagnoza systemu mieszkaniowego i polityki państwa	10
Regulacje prawne najmu i ochrona lokatorów.....	12
Mieszkalnictwo komunalne, społeczne, TBS/SIM i SAN.....	15
Innowacje mieszkaniowe i rola samorządów	18
Dostępność cenowa mieszkań	21
Planowanie przestrzenne	24
Wnioski systemowe	26
Wprowadzenie	28
Najem	31
Uczestniczki i uczestnicy spotkania	31
Prawo – teoria i praktyka	31
Rynek i ceny	36
Polityka mieszkaniowa	40
Partycypacja najemców w zarządzaniu nieruchomościami	41
Podsumowanie	42
Mieszkania komunalne i społeczne	47
Uczestniczki i uczestnicy spotkania	47
Prywatyzacja mieszkań komunalnych	47
Dla kogo mieszkania komunalne?	50
Finansowanie budowy i remontów mieszkań komunalnych	52
Brak woli politycznej, by rozwijać zasób komunalny	53
Role spółek TBS w gminie	55
Koszty budowy i mieszkania w TBS	57
Czy mieszkaniec TBS jest obywatelem?	61
Podsumowanie	63
Innowacje mieszkaniowe	69
Uczestniczki i uczestnicy spotkania	69
Społeczna Agencja Najmu w Dąbrowie Górniczej	69
Program „Potrzebny Dom” – Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego	72
Z przyszłością w Żorach	74
Mieszkanie za remont w Krakowie	77

Budynki pasywne Towarzystwa Budownictwa Społecznego	
Warszawa-Południe	79
Podsumowanie	80
Dostępność mieszkań i kredytów hipotecznych	85
Uczestniczki i uczestnicy spotkania	85
Ceny mieszkań i kredytów	85
Regulować czy nie regulować?	88
Polityka mieszkaniowa – czy ktoś widział, czy ktoś słyszał, czy ktoś wie?	90
Podsumowanie	94
Planowanie przestrzenne	99
Uczestniczki i uczestnicy spotkania	99
Reforma systemu planowania przestrzennego	99
Plan ogólny	102
Zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI)	106
Wyzwania	110
Podsumowanie	117
Bibliografia	121
Publikacje	121
Akty prawne	124
Dokumenty urzędowe	125
Orzecznictwo	126

Wykaz skrótów

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CIT	podatek dochodowy od osób fizycznych
Dz.U.	Dziennik Urzędowy
GTBS	Gorzowskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.
GUS	Główny Urząd Statystyczny
k.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego
KOPL	Komitet Obrony Praw Lokatorów
MKUA	Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna
MPZP	miejsowy plan zagospodarowania przestrzennego
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NSA	Naczelnny Sąd Administracyjny
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
PIT	podatek dochodowy od osób prawnych
POG	plan ogólny gminy
Program BSK	Program Budownictwa Społecznego i Komunalnego
p.z.p.	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa
SAN	Społeczna Agencja Najmu
SIM	Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa
SR	strefa produkcji rolnej
STBS	Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego
SW	strefa wielofunkcyjna z zabudową wielorodzinną
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
t.j.	tekst jednolity
TK	Trybunał Konstytucyjny
ULIM	uchwała Lex Deweloper o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej

UNHCR	Agencja ONZ ds. Uchodźców
UM	urząd miasta
u.o.p.l.	Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego
u.p.z.p.	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
VAT	podatek od towarów i usług
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny
WZ	warunki zabudowy
ZBP	Związek Banków Polskich
ZPI	zintegrowany plan inwestycyjny
ZTK	Zakłady Techniki Komulanej

Streszczenie

Raport podsumowuje wnioski z pięciu dialogów eksperckich przeprowadzonych w październiku i listopadzie 2025 roku w ramach projektu „Prawo do mieszkania”, realizowanego pod kierunkiem prof. dr hab. Anny Młynarskiej-Sobaczewskiej w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ze środków budżetu państwa na podstawie umowy nr Nds-II/SP/0297/2023/01 z 21 grudnia 2023 r. Celem dialogów było zdiagnozowanie najważniejszych problemów polskiego systemu mieszkaniowego oraz identyfikacja oczekiwanych kierunków zmian w polityce mieszkaniowej państwa i samorządów. W spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele administracji publicznej, samorządów, środowisk naukowych, organizacji społecznych, sektora finansowego, branży deweloperskiej oraz praktycy zajmujący się mieszkalnictwem.

W pierwszym rozdziale przedstawiono wnioski z dialogu eksperckiego poświęconego najmu mieszkań. Dyskusja koncentrowała się na skuteczności obecnych regulacji prawnych, szczególnie w zakresie ochrony praw najemców i właścicieli mieszkań oraz bezpieczeństwa obu stron stosunku najmu. Uczestnicy debatowali nad możliwościami wpływania przez państwo i samorządy na poziom czynszów oraz nad rolą najmu prywatnego, społecznego i komunalnego w polskim systemie mieszkaniowym. Zwracano uwagę na niski poziom stabilności rynku najmu, ograniczoną przejrzystość zasad kształtowania czynszów, niewystarczającą ochronę prawną uczestników rynku oraz brak skutecznych mechanizmów mediacji i rozwiązywania sporów. Podkreślano również znaczenie rozwoju sektora najmu społecznego i publicznego jako instrumentu zwiększającego bezpieczeństwo mieszkaniowe i stabilizującego ceny najmu.

Drugi rozdział podsumowuje dialog ekspercki dotyczący mieszkalnictwa komunalnego i społecznego oraz zarządzania zasobem mieszkaniowym gmin. Rozmawiano o przyczynach systematycznego zmniejszania się zasobu mieszkań komunalnych, wynikającego m.in. z wieloletniej prywatyzacji mieszkań gminnych, oraz o ograniczonej zdolności samorządów do prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej. Uczestnicy analizowali funkcjonowanie TBS i SIM, wskazując zarówno ich potencjał, jak

i ograniczenia związane z finansowaniem inwestycji, wysokimi kosztami partycypacji przyszłych najemców oraz niejednoznacznym charakterem modelu łączącego elementy najmu i quasi-własności. Ważnym tematem była również tzw. luka czynszowa, czyli sytuacja gospodarstw domowych, które nie kwalifikują się do mieszkań komunalnych, a jednocześnie nie posiadają zdolności kredytowej pozwalającej na zakup mieszkania na rynku prywatnym.

Rozdział trzeci prezentuje doświadczenia osób odpowiedzialnych za realizację pięciu innowacji mieszkaniowych w Dąbrowie Górniczej, Krakowie, Żorach, Warszawie i Stargardzie. Opisano potrzeby społeczne, na które odpowiadają poszczególne rozwiązania, modele ich finansowania oraz największe wyzwania organizacyjne, instytucjonalne i finansowe związane z ich wdrażaniem. Ekspertci zastanawiali się, czy innowacje te mogą zostać rozwinięte i przeniesione do innych samorządów. W debacie podkreślano, że wiele inicjatyw powstaje na poziomie lokalnym, jednak ich rozwój utrudnia brak stabilnego finansowania, niewystarczające mechanizmy wymiany doświadczeń oraz ograniczona możliwość skalowania dobrych praktyk.

W rozdziale czwartym omówiono najważniejsze wątki dialogu poświęconego dostępności cenowej mieszkań i kredytów hipotecznych. Analizie poddano społeczne, ekonomiczne, polityczne i makroekonomiczne czynniki wpływające na ceny nieruchomości oraz koszty finansowania zakupu mieszkań w Polsce. Ekspertci wskazywali na rosnące koszty budowy, ceny gruntów, skutki inflacji i wysokich stóp procentowych, a także konsekwencje programów dopłat do kredytów hipotecznych. Dyskutowano o roli państwa w sektorze mieszkaniowym oraz o skutkach polityki skoncentrowanej przede wszystkim na wspieraniu własności mieszkań. Wiele miejsca poświęcono problemowi traktowania mieszkań jako aktywów inwestycyjnych oraz potrzebie budowy bardziej zrównoważonego modelu polityki mieszkaniowej, obejmującego rozwój mieszkalnictwa społecznego i publicznego.

Rozdział piąty rekapitułuje najważniejsze zagadnienia związane z planowaniem przestrzennym. Przedstawiono nowe instrumenty planistyczne – plan ogólny oraz zintegrowany plan inwestycyjny – a także nadzieje i obawy ekspertów związane z reformą systemu planowania przestrzennego. Dyskutowano o wpływie planowania przestrzennego na dostępność mieszkań, koszty inwestycji oraz jakość ładu przestrzennego. Zwracano uwagę na problemy wynikające z rozproszenia zabudowy, ograniczonej koordynacji polityki przestrzennej oraz niewystarczającego powiązania planowania przestrzennego z polityką gruntową i mieszkaniową. W zakończeniu rozdziału omówiono wyzwania, na które zreformowany system nadal nie odpowiada, w tym kwestie finansowania planowania, współpracy międzygminnej oraz skuteczności mechanizmów partycypacji społecznej.

Każdy rozdział zakończony jest syntetycznym podsumowaniem, a najważniejsze ustalenia zebrano dodatkowo w oddzielnej sekcji zatytułowanej *Kluczowe wnioski*.

Kluczowe wnioski

Dialogi eksperckie poświęcone mieszkalnictwu w Polsce ujawniły złożony, wielowymiarowy charakter problemów związanych z dostępnością mieszkań, funkcjonowaniem rynku najmu, rozwojem budownictwa społecznego i komunalnego, planowaniem przestrzennym oraz rolą państwa i samorządów w kształtowaniu polityk(i) mieszkaniowej. Wypowiedzi uczestników – reprezentujących administrację publiczną, sektor finansowy, branżę deweloperską, podmioty zarządzające zasobem mieszkaniowym, organizacje społeczne oraz środowiska lokatorskie – pokazały zarówno znaczące różnice w ocenie poszczególnych instrumentów polityki mieszkaniowej, jak i konsensus co do identyfikacji fundamentalnych wyzwań systemowych.

Szczególnie wyraźnie wybrzmiało przekonanie, że problemy mieszkaniowe w Polsce nie wynikają z pojedynczych niedoskonałości regulacyjnych czy przejściowych napięć rynkowych, lecz mają charakter strukturalny i są konsekwencją wieloletniego braku spójnej, długofalowej polityki mieszkaniowej, niedostatecznej koordynacji między różnymi obszarami polityk publicznych oraz ograniczonej zdolności instytucjonalnej do projektowania i wdrażania rozwiązań odpowiadających na zróżnicowane potrzeby społeczne.

Analiza doświadczeń samorządów, organizacji społecznych oraz podmiotów realizujących lokalne programy mieszkaniowe wskazuje, że mimo licznych barier instytucjonalnych, finansowych i prawnych w Polsce powstają rozwiązania innowacyjne, elastyczne i skutecznie odpowiadające na konkretne potrzeby mieszkaniowe. Przykłady te pokazują, że poprawa sytuacji mieszkaniowej wymaga nie tylko zwiększenia skali inwestycji, ale również przemyślenia modelu zarządzania zasobem mieszkaniowym, sposobów finansowania polityki mieszkaniowej, mechanizmów regulacyjnych oraz relacji między poziomem centralnym i lokalnym. W tym sensie kluczowym wyzwaniem staje się nie tyle stworzenie jednego uniwersalnego modelu polityki mieszkaniowej, ile budowa spójnego systemu zdolnego łączyć stabilne ramy instytucjonalne i finansowe z elastycznością pozwalającą na dostosowanie instrumentów do lokalnych warunków i potrzeb różnych grup społecznych.

Diagnoza systemu mieszkaniowego i polityki państwa

Analiza wypowiedzi uczestników dialogu eksperckiego prowadzi do wniosku, że podstawowym problemem polskiego systemu mieszkaniowego jest brak spójnej, długofalowej i konsekwentnie realizowanej polityki mieszkaniowej państwa. Uczestnicy dyskusji wielokrotnie podkreślali, że kolejne programy i reformy powstają najczęściej w odpowiedzi na bieżące napięcia społeczne lub polityczne, mają charakter interwencji punktowych i nie wynikają z całościowej diagnozy sytuacji mieszkaniowej ani z jasno zdefiniowanej wizji rozwoju sektora. W konsekwencji polityka mieszkaniowa pozostaje obszarem działań rozproszonych, nieskoordynowanych i często wzajemnie sprzecznych – zarówno w wymiarze legislacyjnym, jak i instytucjonalnym czy finansowym.

Szczególnie krytycznie eksperci oceniali dominację krótkookresowych programów stymulujących popyt (instrumentów finansowych wspierających zakup mieszkań) poprzez subsydiowanie kredytów hipotecznych. Zdaniem wielu ekspertów programy tego rodzaju, realizowane w warunkach ograniczonej podaży mieszkań, prowadzą przede wszystkim do wzrostu cen nieruchomości, wzmacniają presję inflacyjną na rynku mieszkaniowym. Przynoszą korzyści przede wszystkim właścicielom gruntów oraz uczestnikom rynku podaży, nie rozwiązując strukturalnego problemu dostępności mieszkań. Mechanizm ten unaocznili doświadczenia związane z programem „Bezpieczny kredyt 2%”, który – w ocenie części uczestników debaty – doprowadził do gwałtownego wzrostu popytu bez równoległego zwiększenia podaży, co skutkowało szybkim wzrostem cen oraz dalszym pogorszeniem sytuacji gospodarstw domowych pozostających poza systemem wsparcia.

Ekspertki wskazywali, że polska polityka mieszkaniowa przez wiele lat koncentrowała się przede wszystkim na wspieraniu własności mieszkaniowej, marginalizując rozwój stabilnego rynku najmu oraz budownictwa społecznego i komunalnego. Model ten opierał się na założeniu, że podstawową drogą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych powinien być zakup mieszkania na własność, finansowany kredytem hipotecznym. W praktyce podejście to doprowadziło do wykluczenia znacznej części gospodarstw domowych, które nie posiadają wystarczającej zdolności kredytowej, a jednocześnie nie kwalifikują się do pomocy mieszkaniowej kierowanej do najuboższych. To właśnie ta grupa – określana jako gospodarstwa znajdujące się w tzw. luce czynszowej – stała się jednym z centralnych punktów diagnozy przedstawianej przez uczestników debaty. Podkreślano, że obecny system nie oferuje tej grupie adekwatnych instrumentów wsparcia, skazując ją na niestabilny i kosztowny najem prywatny albo wieloletnie odkładanie decyzji mieszkaniowych.

W tym kontekście wyraźnie wybrzmiewał postulat zmiany filozofii myślenia o mieszkalnictwie – odejścia od postrzegania mieszkania wyłącznie jako dobra

rynkowego lub aktywa inwestycyjnego na rzecz uznania go za podstawowy element bezpieczeństwa społecznego, jakości życia i długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Ekspertcy wskazywali, że mieszkalnictwo powinno być traktowane jako jeden z filarów polityki publicznej, podobnie jak edukacja, ochrona zdrowia czy transport publiczny. Taka perspektywa wymagałaby przejścia od logiki krótkotrwałych programów interwencyjnych do budowy trwałych, przewidywalnych mechanizmów finansowania i zarządzania zasobem mieszkaniowym.

Istotnym elementem diagnozy była również krytyczna ocena zdolności instytucjonalnej państwa do prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej. Uczestnicy debaty zwracali uwagę na rozproszenie kompetencji między różnymi instytucjami publicznymi, brak efektywnej koordynacji między polityką mieszkaniową, społeczną, przestrzenną i fiskalną oraz niski poziom wykorzystania istniejących narzędzi. Wskazywano, że wiele instrumentów wsparcia – mimo formalnej dostępności – pozostaje niedostatecznie wykorzystywanych z powodu nadmiernej złożoności procedur, nieprzewidywalności finansowania, długiego czasu oczekiwania na decyzje oraz ograniczonych zasobów organizacyjnych po stronie samorządów. Problemem nie jest zatem wyłącznie brak narzędzi, ale także niewystarczająca zdolność systemu do ich skutecznego wdrażania.

Ekspertcy szczególnie mocno akcentowali potrzebę większego zróżnicowania instrumentów polityki mieszkaniowej i dostosowania ich do lokalnych warunków. Podkreślali, że współczesne potrzeby mieszkaniowe są zróżnicowane zarówno społecznie, jak i terytorialnie – inne wyzwania występują w dużych metropoliach, inne w miastach średnich, przemysłowych czy gminach wiejskich. Różnice te dotyczą nie tylko poziomu cen mieszkań czy dostępności gruntów, ale także struktury demograficznej, stanu istniejącego zasobu mieszkaniowego, potencjału inwestycyjnego samorządów oraz lokalnych problemów społecznych. W tym kontekście krytykowano jednolite mechanizmy dystrybucji środków publicznych, które nie uwzględniają zróżnicowanych kosztów i barier rozwojowych. Wskazywano m.in., że miasta postindustrialne, zmagające się z degradacją techniczną zasobu, szkodami górniczymi czy wysokimi kosztami rewitalizacji historycznej zabudowy, nie powinny konkurować o te same środki co zamożne, dynamicznie rozwijające się metropolie.

Uczestnicy dialogu eksperckiego dostrzegali, że mimo słabości polityki mieszkaniowej na poziomie centralnym, na poziomie lokalnym powstaje wiele najbardziej interesujących rozwiązań mieszkaniowych. Samorządy, o ile trafnie diagnozują potrzeby mieszkańców i są gotowe eksperymentować z nowymi modelami działania, potrafią stworzyć skuteczne instrumenty odpowiadające na lokalne deficyty mieszkaniowe. Rozwiązania te pozostają jednak często incydentalne, zależne od determinacji

lokalnych liderów i nieposiadające trwałego zaplecza instytucjonalnego ani systemu upowszechniania dobrych praktyk. W efekcie polityka mieszkaniowa w Polsce pozostaje silnie spolaryzowana między centralnym brakiem strategicznej wizji a lokalnymi wyspami innowacyjności, które – choć wartościowe – nie przekładają się automatycznie na zmianę systemową.

W diagnozie systemu mieszkaniowego istotne miejsce zajęła także refleksja nad społecznym postrzeganiem mieszkalnictwa publicznego. Uczestnicy debaty zwracali uwagę, że mieszkania komunalne i społeczne nadal bywają traktowane jako rozwiązania o charakterze interwencyjnym, przeznaczone wyłącznie dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej. Taki sposób myślenia nie tylko ogranicza skalę politycznej akceptacji dla rozwoju tego segmentu, ale także utrwała jego stygmatyzację i zawęża możliwości prowadzenia bardziej uniwersalnej polityki mieszkaniowej. Wskazywano, że doświadczenia państw europejskich pokazują, iż szeroko dostępny sektor mieszkań publicznych i społecznych może pełnić funkcję stabilizującą dla całego rynku mieszkaniowego, ograniczać presję cenową i zwiększać bezpieczeństwo mieszkaniowe różnych grup społecznych – nie tylko najuboższych.

Całość diagnozy prowadzi do wniosku, że podstawową słabością polskiego systemu mieszkaniowego nie jest wyłącznie niedobór mieszkań czy wysoki poziom cen, lecz brak spójnej polityki mieszkaniowej integrującej działania w obszarze budownictwa społecznego, rynku najmu, finansowania inwestycji, gospodarki gruntami, planowania przestrzennego oraz ochrony praw uczestników rynku. Bez takiego zintegrowanego podejścia nawet najlepiej zaprojektowane instrumenty cząstkowe będą miały ograniczoną skuteczność, a polityka mieszkaniowa pozostanie obszarem reaktywnych działań zamiast długofalowego zarządzania jednym z kluczowych obszarów rozwoju społecznego.

Regulacje prawne najmu i ochrona lokatorów

Jednym z kluczowych obszarów analizowanych podczas dialogu eksperckiego było funkcjonowanie rynku najmu oraz ram prawnych regulujących relacje pomiędzy najemcami a wynajmującymi. W ocenie uczestników obecny system regulacji najmu jest niespójny, niepełny i w wielu aspektach nieskuteczny, a jego podstawowym problemem nie jest wyłącznie treść obowiązujących przepisów, lecz także ich rozproszenie, niejednoznaczność interpretacyjna, niska świadomość prawna uczestników rynku oraz ograniczona skuteczność egzekwowania istniejących regulacji. W rezultacie rynek najmu w Polsce funkcjonuje w warunkach znacznej asymetrii informacji, ograniczonego zaufania oraz braku stabilnych i powszechnie akceptowanych mechanizmów rozwiązywania sporów.

Ekspertcy zwracali uwagę, że regulacje dotyczące najmu są rozproszone pomiędzy różnymi aktami prawnymi – przede wszystkim ustawą o ochronie praw lokatorów, kodeksem cywilnym. Zaś umowy najmu reagujące stosunek zobowiązaniowy między właścicielem a najemcą – lokatorem często zawierają klauzule abuzywne, wykorzystując niezajomość hierarchii norm prawnych przez słabszą stronę oraz praktycznych zasad ich stosowania. Uczestnicy debaty podkreślali, że wiele osób – zarówno po stronie najemców, jak i właścicieli mieszkań – nie posiada podstawowej wiedzy dotyczącej przysługujących im praw i obowiązków, co zwiększa podatność na nadużycia, stosowanie klauzul abuzywnych oraz błędną interpretację zapisów umownych. Problem ten nie ogranicza się przy tym wyłącznie do prywatnych uczestników rynku – wskazywano również, że niejednoznaczna interpretacja przepisów oraz niewystarczająca znajomość prawa występuje także po stronie instytucji publicznych, co dodatkowo pogłębia poczucie niepewności prawnej.

Szczególnie mocno akcentowano potrzebę uporządkowania i uspołnienienia prawa mieszkaniowego poprzez doprecyzowanie definicji kluczowych pojęć, harmonizację regulacji występujących w różnych gałęziach prawa – w tym w prawie podatkowym – oraz eliminację przepisów, które utrudniają rozwój stabilnego i przejrzystego rynku najmu. W opinii uczestników obecny system prawny jest zbyt skomplikowany, a jednocześnie pozostawia zbyt szerokie pole dla niejednoznacznych interpretacji, co osłabia przewidywalność stosunków najmu i ogranicza poczucie bezpieczeństwa obu stron.

Jednym z najbardziej wyraźnie wskazywanych problemów była nieprzejrzystość zasad kształtowania czynszów oraz ograniczone możliwości oddziaływania państwa na poziom cen najmu prywatnego. Uczestnicy debaty zauważali, że orzecznictwo konstytucyjne istotnie ogranicza możliwość bezpośredniego administracyjnego regulowania wysokości czynszów na rynku prywatnym. W praktyce oznacza to, że państwo dysponuje jedynie pośrednimi instrumentami oddziaływania, dotyczącymi m.in. częstotliwości podwyżek czynszu czy ogólnych zasad ochrony najemców, natomiast nie ma realnych narzędzi kształtowania maksymalnego poziomu opłat. Dodatkowo nieostrość pojęć prawnych – takich jak „godziwy zysk” właściciela – tworzy pole do sporów interpretacyjnych i utrudnia skuteczne stosowanie przepisów ochronnych.

Jednocześnie część ekspertów wyrażała obawę, że nadmierna regulacja rynku najmu mogłaby prowadzić do niezamierzonych efektów ubocznych, przede wszystkim do ograniczenia podaży mieszkań oferowanych na wynajem. Z tego względu regulacje powinny koncentrować się przede wszystkim na tworzeniu stabilnych, przewidywalnych i przejrzystych ram funkcjonowania rynku, a nie na zastępowaniu mechanizmów rynkowych bezpośrednią kontrolą administracyjną. Ochrona najemców i właścicieli powinna być budowana w oparciu o równowagę interesów obu stron stosunku najmu, a nie poprzez jednostronne wzmocnienie pozycji jednej z nich.

Bardzo wyraźnie wybrzmiał postulat zwiększenia przejrzystości rynku najmu. Uczestnicy debaty wskazywali na potrzebę tworzenia oficjalnych baz danych obejmujących informacje o wysokości czynszów, lokalizacji mieszkań, ich metrażu, standardzie i liczbie pokoi. Tego rodzaju narzędzia mogłyby ograniczać asymetrię informacji pomiędzy najemcami a wynajmującymi, zwiększać transparentność rynku oraz wzmocnić pozycję negocjacyjną najemców. Obecnie brak dostępu do rzetelnych, publicznych danych o rynku najmu powoduje, że uczestnicy rynku działają w warunkach dużej niepewności informacyjnej, co sprzyja nierównowadze relacji zobowiązaniowych.

Kluczowym wątkiem debaty była także potrzeba stworzenia instytucjonalnych mechanizmów pośredniczących pomiędzy stronami stosunku najmu. Wielu uczestników podkreślało, że obecny system w praktyce opiera się w dużej mierze na wzajemnym zaufaniu stron, przy jednoczesnym braku skutecznych narzędzi mediacji, arbitrażu lub pozasądowego rozstrzygnięcia sporów. W efekcie nawet stosunkowo niewielkie konflikty – dotyczące rozliczenia kaucji, szkód w lokalu, zużycia eksploatacyjnego, rozliczeń mediów czy standardu technicznego mieszkania – mogą prowadzić do długotrwałych i kosztownych postępowań sądowych albo pozostawać nierozwiązane z powodu nieopłacalności formalnego dochodzenia roszczeń. Postulowano powołanie niezależnych podmiotów – działających na wzór arbitrażu (wskazując efektywność Sądu Arbitrażowego przy Stowarzyszeniu Mieszkanicznik) lub wyspecjalizowanej mediacji mieszkaniowej – które wspierałyby strony umowy w osiąganiu porozumienia bez konieczności angażowania sądu powszechnego. Tego rodzaju instytucje mogłyby pełnić funkcję bezstronnego pośrednika w sporach dotyczących zwrotu kaucji, rozliczeń kosztów eksploatacyjnych, oceny szkód w lokalu czy interpretacji postanowień umownych. Wskazywano również na możliwość rozwoju praktyk takich jak deponowanie kaucji na rachunku podmiotu trzeciego, który pełniłby funkcję niezależnego depozytariusza i arbitra przy rozliczeniu zakończenia najmu. Rozwiązania tego rodzaju mogłyby znacząco zwiększyć bezpieczeństwo prawne obu stron oraz ograniczyć poziom konfliktów.

Eksperti zwracali także uwagę, że równie ważna jak zmiana przepisów jest budowa kultury prawnej rynku najmu. W Polsce relatywnie słabo rozwinięta jest praktyka negocjowania warunków umowy najmu, indywidualnego dostosowywania klauzul kontraktowych czy świadomego korzystania z instrumentów zabezpieczających interesy obu stron. W efekcie wiele umów przyjmuje formę jednostronnie narzuconych wzorców, które często nie odzwierciedlają rzeczywistych potrzeb ani najemcy, ani wynajmującego. Wzmacnianie kompetencji prawnych uczestników rynku, upowszechnianie dobrych praktyk kontraktowych oraz rozwój wzorców umownych opartych na równowadze interesów zostały wskazane jako ważny element profesjonalizacji rynku najmu.

Jednocześnie uczestnicy debaty podkreślali, że realna poprawa sytuacji najemców nie nastąpi wyłącznie w drodze zmian regulacyjnych. Ze względu na ograniczone możliwości bezpośredniej ingerencji państwa w poziom czynszów na rynku prywatnym, najskuteczniejszym instrumentem stabilizacji cen najmu pozostaje – w opinii wielu ekspertów – rozwój konkurencyjnego sektora najmu publicznego i społecznego. Zwiększenie podaży mieszkań komunalnych, społecznych, lokali oferowanych przez Społeczne Agencje Najmu czy innych form dostępnego cenowo najmu mogłoby oddziaływać na rynek prywatny poprzez mechanizmy konkurencji, ograniczając presję cenową i zwiększając wybór po stronie gospodarstw domowych.

Dialog ekspercki pokazał, że problem rynku najmu w Polsce ma charakter nie tylko prawny, ale również instytucjonalny i społeczny. Dotyczy on jakości regulacji, przejrzystości zasad, skuteczności egzekwowania prawa, dostępności narzędzi mediacyjnych, poziomu wiedzy prawnej uczestników rynku oraz ograniczonej roli sektora publicznego jako stabilizującego elementu systemu najmu. Bez równoczesnego oddziaływania na wszystkie te obszary rynek najmu pozostanie segmentem niestabilnym, obciążonym wysokim poziomem niepewności i ograniczonym poczuciem bezpieczeństwa mieszkaniowego zarówno po stronie najemców, jak i wynajmujących.

Mieszkalnictwo komunalne, społeczne, TBS/SIM i SAN

Jednym z kluczowych problemów zidentyfikowanych w debacie eksperckiej jest długofalowy, systematyczny spadek zasobu mieszkań komunalnych w Polsce. Uczestnicy wskazywali, że proces ten ma charakter strukturalny i wynika przede wszystkim z wieloletniej polityki prywatyzacji zasobu gminnego, prowadzonej w okresie transformacji ustrojowej oraz w kolejnych dekadach. Sprzedaż mieszkań komunalnych – często na warunkach preferencyjnych – nie była na ogół równoważona adekwatną skalą nowych inwestycji mieszkaniowych w zasobie gmin. W rezultacie doszło do trwałego zmniejszenia publicznego zasobu mieszkaniowego, co wprost przełożyło się na ograniczenie możliwości prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym.

Wskazywano również na znaczenie polityki gruntowej jako kluczowego czynnika determinującego możliwość realizacji inwestycji mieszkaniowych. Gminy, które zachowują kontrolę nad zasobem gruntów, dysponują większymi możliwościami kształtowania polityki mieszkaniowej, w tym w zakresie lokalizacji inwestycji oraz ich funkcji społecznych. W sytuacji utraty kontroli nad gruntami, możliwości te ulegają znacznemu ograniczeniu.

Ekspertsi podkreślali, że w wielu gminach polityka mieszkaniowa została w praktyce sprowadzona do zarządzania kurczącym się zasobem, a nie jego rozwoju. W efekcie mieszkalnictwo komunalne przestało pełnić funkcję narzędzia szerokiej polityki

społecznej, a zaczęło być postrzegane głównie jako forma pomocy socjalnej dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej. Takie zawężenie funkcji mieszkalnictwa komunalnego prowadziło do jego marginalizacji oraz ograniczenia społecznej akceptacji dla inwestowania w ten segment.

W tym kontekście szczególnie istotnym problemem jest tzw. luka czynszowa, czyli sytuacji gospodarstw domowych, które nie kwalifikują się do mieszkań komunalnych, a jednocześnie nie posiadają zdolności kredytowej umożliwiającej zakup mieszkania na rynku prywatnym. Uczestnicy debaty wskazywali, że brak systemowych rozwiązań dla tej grupy prowadzi do jej trwałego wypychania na rynek prywatnego najmu, który charakteryzuje się większą niestabilnością, wyższymi kosztami oraz ograniczoną ochroną prawną najemców.

Ekspertki zgodnie podkreślali konieczność rozwoju mieszkalnictwa społecznego jako segmentu pośredniego pomiędzy rynkiem komercyjnym a zasobem komunalnym. Szczególną rolę przypisywano Towarzystwom Budownictwa Społecznego (TBS) oraz Społecznym Inicjatywom Mieszkaniowym (SIM), które miały pełnić funkcję instrumentów zwiększających dostępność mieszkań dla szerokiego spektrum gospodarstw domowych. Jednocześnie jednak system mieszkalnictwa społecznego oceniano jako obciążony szeregiem ograniczeń prawnych i finansowych.

Do najważniejszych problemów TBS/SIM zaliczano brak stabilności finansowania oraz wysoką zależność od zewnętrznych źródeł kapitału publicznego. Wskazywano, że mimo istnienia projektów inwestycyjnych i formalnych możliwości ich realizacji, proces ich wdrażania jest często opóźniany przez długotrwałe procedury administracyjne oraz nieprzewidywalność decyzji finansowych. W efekcie część przygotowanych inwestycji pozostaje niewdrożona lub realizowana z dużym opóźnieniem, co wpływa negatywnie na efektywność systemu.

Kolejnym istotnym ograniczeniem modelu TBS/SIM jest jego konstrukcja finansowa, oparta w znacznym stopniu na partycypacji mieszkańców w kosztach budowy. W praktyce oznacza to konieczność wniesienia znaczącego wkładu początkowego przez przyszłych najemców, co ogranicza dostępność mieszkań dla gospodarstw o niższych dochodach. W mniejszych miejscowościach bariera ta może mieć szczególnie istotne znaczenie, prowadząc do trudności w zasiedlaniu nowych inwestycji i ograniczając efektywność wykorzystania wybudowanego zasobu.

W debacie zwracano również uwagę na problem niejednoznaczności modelu TBS, który łączy elementy najmu oraz quasi-własności. W praktyce system ten bywa postrzegany jako hybryda, w której najemcy współfinansują inwestycję, spłacają jej koszt w czynszu, a jednocześnie nie uzyskują pełnych praw własności. Taka konstrukcja budzi wątpliwości interpretacyjne oraz osłabia przejrzystość systemu, co wpływa na poziom zaufania społecznego do tego segmentu mieszkalnictwa.

Istotnym wątkiem była również kwestia ewentualnej prywatyzacji zasobu TBS oraz możliwości dojścia do własności. W debacie ujawniły się w tym zakresie istotne różnice stanowisk. Część uczestników zdecydowanie sprzeciwiała się takim rozwiązaniom, wskazując na konieczność utrzymania wyraźnego rozdziału pomiędzy najmem a własnością w systemie mieszkaniowym. Argumentowano, że prywatyzacja zasobu osłabia zdolność gmin do prowadzenia długofalowej polityki mieszkaniowej oraz zmniejsza stabilność systemu.

Inni uczestnicy dopuszczali możliwość ograniczonej prywatyzacji, uzależnionej od lokalnych uwarunkowań i diagnoz potrzeb mieszkaniowych. Wskazywano, że w niektórych przypadkach możliwość wykupu może zwiększać atrakcyjność systemu oraz odpowiadać na oczekiwania mieszkańców, którzy współfinansują inwestycje.

Równolegle dyskutowano o Społecznych Agencjach Najmu (SAN), które oceniano jako narzędzie o dużym potencjale systemowym, lecz obecnie funkcjonujące w bardzo ograniczonej skali. Wskazywano, że liczba realizowanych projektów jest niewielka, a poziom ich rozpoznawalności – zarówno wśród instytucji publicznych, jak i uczestników rynku – pozostaje niski. SAN-y postrzegano jako instrument umożliwiający współpracę pomiędzy właścicielami prywatnymi a sektorem publicznym, jednak ich rozwój wymaga zarówno stabilnych ram prawnych, jak i szerszego wsparcia instytucjonalnego.

Ważnym elementem dyskusji była również ocena relacji pomiędzy gminami a podmiotami realizującymi mieszkalnictwo społeczne. W wielu przypadkach współpraca ta ma charakter partnerski i umożliwia realizację inwestycji zgodnych z lokalnymi potrzebami. Jednocześnie jednak brak jest jednolitych standardów współpracy oraz przejrzystych zasad wyboru partnerów, co może prowadzić do niepewności instytucjonalnej.

Istotnym problemem pozostaje także efektywność systemu w sytuacjach kryzysowych. Uczestnicy debaty wskazywali na brak wystarczająco szybkich mechanizmów reagowania na nagłe zmiany sytuacji życiowej gospodarstw domowych, takich jak utrata pracy, choroba czy inne zdarzenia losowe. To prowadzi do pogłębiania kryzysów mieszkaniowych.

W konsekwencji system mieszkalnictwa komunalnego i społecznego oceniany jest jako niewystarczająco elastyczny oraz niedostosowany do dynamicznych potrzeb społecznych. Jednocześnie jednak wskazywano, że jego potencjał jako stabilizatora rynku mieszkaniowego pozostaje istotny, szczególnie w kontekście ograniczania presji na sektor prywatny oraz wspierania grup znajdujących się w luce czynszowej.

Innowacje mieszkaniowe i rola samorządów

W debacie eksperckiej innowacje mieszkaniowe zostały przedstawione jako jeden z kluczowych, choć nadal niedostatecznie systemowo rozwiniętych elementów polityki mieszkaniowej w Polsce. Uczestnicy zgodnie podkreślali, że innowacje nie powstają w warunkach abstrakcyjnych ani w oderwaniu od systemu instytucjonalnego, lecz są bezpośrednią odpowiedzią na konkretne, lokalnie zidentyfikowane problemy społeczne i organizacyjne. W szczególności dotyczą one niedostępności mieszkań dla określonych grup społecznych, niewydolności istniejących instrumentów polityki mieszkaniowej oraz braku elastyczności systemu wobec zmian demograficznych, ekonomicznych i społecznych.

Wskazywano, że znacząca część innowacji mieszkaniowych w Polsce ma charakter oddolny i lokalny, a ich źródłem są samorządy oraz lokalne instytucje publiczne, które w praktyce stają się laboratoriami nowych rozwiązań. Przykłady takich działań obejmują m.in. programy realizowane w miastach takich jak Żory czy Stargard, gdzie władze lokalne podejmują próby tworzenia alternatywnych modeli zarządzania zasobem mieszkaniowym, łączących elementy mieszkalnictwa społecznego, wsparcia najmu oraz aktywnej polityki inwestycyjnej. Inicjatywy te obejmują zarówno budowę nowych zasobów, jak i innowacyjne programy zarządzania istniejącym zasobem, w tym programy remontowe, najmu wspieranego czy adaptacji lokali do zmieniających się potrzeb demograficznych.

Podkreślano, że innowacyjność w mieszkalnictwie nie jest problemem braku pomysłów, lecz raczej braku systemowych mechanizmów ich identyfikacji, dokumentowania i upowszechniania. Wiele wartościowych rozwiązań pozostaje ograniczonych do poziomu lokalnego, bez możliwości ich transferu do innych jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji system mieszkaniowy nie wykorzystuje w pełni istniejącego potencjału eksperymentalnego, a wiedza o skutecznych rozwiązaniach pozostaje rozproszona i niewystarczająco sformalizowana.

Istotnym problemem wskazywanym w debacie jest brak infrastruktury transferu wiedzy dotyczącej innowacji mieszkaniowych. Uczestnicy podkreślali konieczność tworzenia mechanizmów systematycznego zbierania doświadczeń wdrożeniowych, w tym raportów ewaluacyjnych, analiz kosztów i efektów, danych eksploatacyjnych oraz platform wymiany praktyk pomiędzy samorządami. W tym kontekście wskazywano, że skuteczna polityka mieszkaniowa wymaga nie tylko finansowania inwestycji, lecz również budowy instytucjonalnych narzędzi uczenia się systemu jako całości.

Rola samorządów w procesie tworzenia i wdrażania innowacji mieszkaniowych została oceniona jako kluczowa, choć jednocześnie silnie zróżnicowana w zależności od lokalnych warunków instytucjonalnych, finansowych i politycznych. W wielu

przypadkach to właśnie gminy pełnią funkcję inicjatorów zmian, wykorzystując dostępne instrumenty prawne i finansowe do tworzenia nowych modeli polityki mieszkaniowej. Jednocześnie ich możliwości działania są ograniczane przez ramy ustawowe oraz zależność od centralnych źródeł finansowania.

W debacie zwracano uwagę, że skuteczność innowacji często zależy od obecności lokalnych liderów – osób lub zespołów zdolnych do inicjowania, koordynowania i utrzymywania procesów zmian. Wskazywano, że innowacje mieszkaniowe mają często charakter silnie „osobowy”, co oznacza, że ich trwałość jest w dużej mierze uzależniona od ciągłości kadrowej i instytucjonalnej. Zmiany personalne w administracji lokalnej mogą prowadzić do osłabienia lub całkowitego wygaszenia wcześniej wdrożonych rozwiązań, nawet jeśli były one efektywne.

Jednym z istotnych elementów analizy była kwestia finansowania innowacji. Uczestnicy podkreślali, że stabilność finansowa jest warunkiem koniecznym dla wdrażania nowych rozwiązań, jednak nie zawsze jest wystarczająco zapewniona. Wiele projektów innowacyjnych funkcjonuje w formule pilotażowej, co ogranicza ich możliwość długofalowego rozwoju i skalowania. Brak przewidywalnych źródeł finansowania utrudnia przechodzenie od fazy eksperymentalnej do systemowego wdrożenia.

Ważnym wątkiem poruszonym w dialogu eksperckim była również współpraca międzysektorowa, obejmująca samorządy, organizacje społeczne, podmioty prywatne oraz instytucje finansowe. Wskazywano, że skuteczne innowacje mieszkaniowe wymagają budowania szerokich koalicji instytucjonalnych, w których różne podmioty wnoszą komplementarne zasoby – od wiedzy eksperckiej, przez finansowanie, po zdolności operacyjne. W tym kontekście szczególnie istotna jest rola organizacji pozarządowych, które często odpowiadają za tzw. „miękkie” komponenty polityki mieszkaniowej, takie jak integracja społeczna mieszkańców, wsparcie grup wrażliwych czy działania edukacyjne.

Zwracano również uwagę na znaczenie marketingu i komunikacji w polityce mieszkaniowej. Obejmuje on zarówno promocję istniejących rozwiązań (np. Społecznych Agencji Najmu), jak i budowanie świadomości społecznej dotyczącej alternatywnych modeli mieszkalnictwa. Istotnym elementem jest również „odstygmatyzowanie” mieszkań komunalnych i społecznych, które w percepcji społecznej często funkcjonują jako rozwiązania wyłącznie dla osób w skrajnie trudnej sytuacji. Zmiana tej narracji jest postrzegana jako warunek zwiększenia społecznej akceptacji dla szerszego wykorzystania zasobu publicznego.

W debacie podkreślano również znaczenie zarządzania relacjami społecznymi w ramach zasobu mieszkaniowego. Innowacje mieszkaniowe nie ograniczają się bowiem do budowy nowych mieszkań, lecz obejmują także sposób funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, relacje sąsiedzkie oraz integrację mieszkańców. Przykłady działań

obejmują współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz inicjatywy integracyjne, takie jak wydarzenia sąsiedzkie, które mają na celu budowanie więzi społecznych i poprawę jakości życia mieszkańców.

Istotnym zagadnieniem jest także skalowalność innowacji. Uczestnicy debaty wskazywali, że przejście od lokalnych projektów pilotażowych do rozwiązań systemowych wiąże się z szeregiem wyzwań. Dotyczą one nie tylko finansowania, ale również konieczności dostosowania modeli organizacyjnych, prawnych i operacyjnych do większej skali działania. Skalowanie innowacji wymaga również zmiany podejścia instytucjonalnego – od logiki eksperymentu do logiki systemowego wdrożenia. Zwracono uwagę na ryzyko utraty jakości przy rozszerzaniu skali projektów. Rozwiązania, które sprawdzają się w warunkach lokalnych, mogą wymagać istotnych modyfikacji przy próbie ich implementacji w innych kontekstach. W związku z tym innowacje powinny być traktowane jako modele referencyjne, które wymagają adaptacji do lokalnych uwarunkowań, a nie jako gotowe rozwiązania do bezpośredniego kopiowania.

Wnioskiem z debaty jest również podkreślenie znaczenia stabilnego otoczenia instytucjonalnego. Obejmuje ono zarówno ramy prawne, jak i dostęp do finansowania, ale także zdolność administracji publicznej do współpracy oraz elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby. W tym sensie innowacje mieszkaniowe wymagają nie tylko pojedynczych projektów, lecz także systemowego środowiska sprzyjającego ich powstawaniu, testowaniu i wdrażaniu.

W dialogu na temat innowacyjności mocno wybrzmiewała również potrzeba systematycznego dokumentowania, publikowania i promowania doświadczeń wdrożeniowych, także tych nieoczywistych i technicznych. Adam Godusławski zachęcał uczestników do publikowania wyników i dzielenia się praktykami, wskazując, że sam korzysta zarówno z doświadczeń zagranicznych, jak i krajowych, a wiele wartościowych rozwiązań pozostaje słabo widocznych w debacie publicznej. Problemem nie jest więc wyłącznie brak innowacji, ale obieg wiedzy o innowacjach mieszkaniowych. Skalowanie innowacji wymaga nie tylko finansowania, ale także infrastruktury transferu doświadczeń – raportów wdrożeniowych, otwartych analiz kosztów, danych eksploatacyjnych oraz wymiany praktyk między samorządami. W tym sensie polityka mieszkaniowa potrzebuje nie tylko laboratoriów innowacji, ale także mechanizmów ich społecznego i instytucjonalnego uczenia się.

Podsumowując, innowacje mieszkaniowe w Polsce mają istotny potencjał rozwojowy, jednak ich skuteczność jest obecnie ograniczana przez brak systemowych mechanizmów wsparcia, niewystarczającą skalowalność oraz rozproszenie wiedzy. Rola samorządów pozostaje kluczowa, ale wymaga wzmocnienia poprzez lepsze finansowanie, stabilniejsze ramy instytucjonalne oraz rozwój narzędzi współpracy i wymiany doświadczeń.

Dostępność cenowa mieszkań

Dostępność cenowa mieszkań w Polsce jest przez ekspertów - uczestników dialogu diagnostycznego postrzegana jako problematyka złożona, na którą wpływ ma wiele czynników ekonomicznych, politycznych, społecznych i przestrzennych, i której nie można zredukować wyłącznie do prostego zestawienia cen transakcyjnych i dochodów gospodarstw domowych. Wypowiedzi ekspertów reprezentujących sektor bankowy, deweloperski, samorządowy oraz organizacje społeczne wskazują na względną zgodność co do podstawowych mechanizmów kształtujących poziom cen mieszkań, przy jednoczesnym istotnym zróżnicowaniu ocen dotyczących roli państwa, skuteczności instrumentów interwencji publicznej oraz społecznych konsekwencji aktualnego modelu funkcjonowania rynku mieszkaniowego. W tym sensie dostępność cenowa mieszkań jawi się jako zagadnienie systemowe, w którym przenikają się uwarunkowania ekonomiczne, instytucjonalne, przestrzenne oraz polityczne.

W ujęciu kosztowym eksperci konsekwentnie wskazują, że podstawowym składnikiem cen mieszkań są koszty ich budowy. Obejmują one przede wszystkim ceny materiałów budowlanych, koszty pracy, ceny gruntów, a także koszty finansowania inwestycji, które w ostatnich latach uległy znacznemu wzrostowi w związku z podwyższonymi stopami procentowymi i ograniczoną dostępnością kapitału. Istotne znaczenie mają również koszty dodatkowe, takie jak ubezpieczenia, obsługa rachunków powierniczych czy koszty administracyjne procesu inwestycyjnego. Wskazuje się, że wszystkie te elementy łącznie tworzą strukturę kosztową, która w sposób bezpośredni przekłada się na cenę końcową mieszkania, niezależnie od segmentu rynku. Jednocześnie eksperci podkreślają, że cena mieszkania nie może być rozumiana wyłącznie jako koszt jego budowy. Istotnym komponentem ceny staje się tzw. koszt cyklu życia budynku, obejmujący wydatki związane z jego eksploatacją, utrzymaniem, remontami oraz zużyciem energii. W tym kontekście szczególne znaczenie przypisywane jest efektywności energetycznej budynków oraz jakości zastosowanych materiałów, które determinują długoterminowe koszty ponoszone przez użytkowników. Wypowiedzi uczestników debaty wskazują, że włączenie tej perspektywy do analizy dostępności mieszkaniowej prowadzi do przesunięcia akcentu z jednorazowego kosztu zakupu na całkowity koszt użytkowania zasobu mieszkaniowego w czasie. W konsekwencji mieszkanie o wyższej cenie początkowej może w dłuższym okresie okazać się bardziej dostępne ekonomicznie niż tańsze rozwiązanie o wysokich kosztach eksploatacyjnych.

W analizowanym materiale istotną rolę odgrywają również czynniki makroekonomiczne i zewnętrzne, które wpływają zarówno na stronę popytową, jak i podażową rynku mieszkaniowego. Wśród nich wymienia się między innymi procesy inflacyjne, migracyjne, zmiany demograficzne, a także czynniki geopolityczne oraz globalne kry-

zysy gospodarcze, takie jak pandemia. Ekspertcy zwracali uwagę, że tego typu zjawiska oddziałują na rynek mieszkaniowy w sposób pośredni, ale długotrwały, wpływając zarówno na zdolność nabywczą gospodarstw domowych, jak i na koszty realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Szczególnie istotnym tematem poruszonym w trakcie dialogu eksperckiego jest wpływ polityki publicznej na dynamikę cen mieszkań. Ekspertcy zwracają uwagę na znaczenie programów o charakterze propopytowym, które w krótkim okresie mogą prowadzić do gwałtownego wzrostu popytu przy jednocześnie ograniczonej podaży mieszkań. Wskazywane jest, że tego typu interwencje – jeśli nie są skoordynowane z podażą – mogą prowadzić do „wydrenowania rynku” i wzrostu cen transakcyjnych. Jako przykład przywoływano programy dopłat do kredytów hipotecznych, które w ocenie części uczestników debaty przyczyniają się do czasowego zwiększenia dostępności finansowej, ale jednocześnie destabilizują rynek poprzez wzrost presji popytowej.

W tym kontekście wybrzmiała krytyka niestabilności polityki mieszkaniowej państwa, która – zdaniem ekspertów – często opiera się na krótkoterminowych interwencjach zamiast na długofalowej, spójnej strategii. Brak przewidywalności regulacyjnej oraz częste zmiany instrumentów wsparcia są wskazywane jako czynniki pogłębiające niepewność inwestycyjną oraz utrudniające racjonalne planowanie zarówno po stronie deweloperów, jak i gospodarstw domowych.

Istotnym tematem w wypowiedziach ekspertów jest również rola regulacji oraz systemu planowania przestrzennego. Ekspertcy wskazują, że złożoność procedur administracyjnych, długi czas realizacji inwestycji oraz brak spójności regulacyjnej generują dodatkowe koszty, które finalnie przenoszone są na ceny mieszkań. Z drugiej strony część uczestników debaty podkreśla, że odpowiednie standardy regulacyjne są niezbędne dla zapewnienia jakości zabudowy, bezpieczeństwa użytkowania oraz efektywności energetycznej budynków. Regulacje z jednej strony zwiększają więc koszty inwestycyjne, z drugiej jednak kształtują jakość zasobu mieszkaniowego i jego długoterminową wartość użytkową.

Innym ważnym zagadnieniem, które pojawiło się w wypowiedziach uczestników dyskusji jest również kwestia struktury przestrzennej miast oraz dostępności gruntów inwestycyjnych. Ekspertcy zwracają uwagę, że obecny układ urbanistyczny polskich miast jest w dużej mierze rezultatem wcześniejszych decyzji planistycznych, w których znaczenie rachunku ekonomicznego było ograniczone. Współcześnie prowadzi to do koncentracji popytu w określonych lokalizacjach, co dodatkowo wzmacnia presję cenową w największych ośrodkach miejskich. Dostępność gruntów w atrakcyjnych lokalizacjach staje się zatem jednym z kluczowych czynników determinujących poziom cen mieszkań.

W odniesieniu do pytania o to, czy mieszkania w Polsce są „za drogie”, eksperci prezentują zróżnicowane stanowiska. Z jednej strony wskazuje się na bardzo wysoki poziom cen w największych miastach, szczególnie w Warszawie, gdzie koncentracja popytu oraz atrakcyjność lokalizacji prowadzą do znacznego wzrostu wartości nieruchomości. Z drugiej strony, w ujęciu porównawczym Polska plasuje się w środku stawki europejskiej, jeśli analizować relację cen mieszkań do poziomu dochodów gospodarstw domowych. Rozbieżność ta wynika z różnicy między cenami a ich relacją do siły nabywczej społeczeństwa.

Jednocześnie eksperci podkreślają, że analiza dostępności cenowej nie może ograniczać się wyłącznie do wskaźników ekonomicznych. Istotnym elementem jest również przeludnienie mieszkań oraz niedobór zasobu mieszkaniowego, co wskazuje na strukturalny charakter problemu. W tym ujęciu dostępność cenowa jest jedynie jednym z wymiarów szerszego zjawiska dostępności mieszkaniowej, które obejmuje także jakość, wielkość oraz lokalizację mieszkań.

W wypowiedziach ekspertów pojawia się również wątek finansjalizacji rynku mieszkaniowego, rozumianej jako rosnące znaczenie mieszkań jako aktywów inwestycyjnych. Traktowanie mieszkań jako formy lokaty kapitału wpływa na dynamikę cen oraz ogranicza dostępność zasobu dla osób poszukujących mieszkań na własne potrzeby mieszkaniowe. W tym kontekście szczególne znaczenie przypisywane jest relacji pomiędzy sektorem publicznym a rynkiem prywatnym oraz roli mieszkań społecznych jako czynnika stabilizującego ceny.

Wypowiedzi ekspertów wskazują również na istotne zróżnicowanie perspektyw interpretacyjnych w zależności od reprezentowanego sektora. Przedstawiciele sektora finansowego i deweloperskiego częściej podkreślają poprawę zdolności kredytowej gospodarstw domowych oraz wzrost dostępności finansowej mieszkań w długim okresie. Z kolei przedstawiciele organizacji społecznych oraz części środowisk samorządowych zwracają uwagę na pogłębiający się problem niedopasowania struktury mieszkań do potrzeb społecznych, w tym zbyt małej powierzchni lokali oraz ograniczonej dostępności mieszkań w relacji do rzeczywistych potrzeb gospodarstw domowych.

Kluczowym wnioskiem płynącym z debaty jest stwierdzenie, że problem dostępności mieszkań nie wynika wyłącznie z poziomu cen, lecz z całego systemu ich kształtowania – obejmującego koszty budowy, regulacje prawne, politykę publiczną, strukturę przestrzenną miast oraz długookresowe procesy ekonomiczne i demograficzne.

Planowanie przestrzenne

W świetle wypowiedzi ekspertów planowanie przestrzenne jest jednym z kluczowych, systemowych czynników wpływających na funkcjonowanie rynku mieszkaniowego w Polsce, a jednocześnie – obszarem cechującym się wysokim poziomem złożoności instytucjonalnej, napięć kompetencyjnych oraz ograniczonej skuteczności wdrożeniowej. Wypowiedzi ekspertów reprezentujących administrację publiczną, sektor deweloperski, środowiska samorządowe oraz organizacje społeczne wskazują, że system planowania przestrzennego pełni funkcję fundamentalnego narzędzia kształtowania ładu przestrzennego, jednak jego obecna konstrukcja nie w pełni odpowiada na wyzwania związane z dostępnością mieszkań, chaosem urbanistycznym oraz rosnącą presją inwestycyjną w obszarach metropolitalnych.

Uczestnicy dialogu diagnostycznego podkreślali, że współczesne problemy mieszkaniowe mają w znacznym stopniu swoje źródło w długookresowych procesach urbanizacyjnych oraz wcześniejszych modelach planowania przestrzennego, w których dominowało podejście fragmentaryczne, często pozbawione spójnej koordynacji na poziomie ponadlokalnym. Obecna struktura przestrzenna wielu polskich miast jest zatem rezultatem historycznych decyzji planistycznych, które nie uwzględniały w wystarczającym stopniu konsekwencji demograficznych, infrastrukturalnych i ekonomicznych. W efekcie współczesne planowanie przestrzenne funkcjonuje w warunkach konieczności „naprawiania” wcześniejszych błędów systemowych, co dodatkowo zwiększa jego złożoność i obciążenie instytucjonalne.

Istotnym wątkiem dyskusji jest ocena reformy systemu planowania przestrzennego wprowadzonej nowelizacją z 2023 roku, której głównym celem jest uporządkowanie procesów planistycznych oraz lepsze powiązanie ich z rzeczywistymi potrzebami demograficznymi i inwestycyjnymi. Wprowadzenie nowych instrumentów, takich jak plan ogólny oraz Zintegrowane Plany Inwestycyjne (ZPI), oceniane jest przez ekspertów jako krok w kierunku większej racjonalizacji systemu planowania oraz zwiększenia jego przewidywalności. Szczególnie pozytywnie oceniane jest odejście od decyzji o warunkach zabudowy podejmowanych w oderwaniu od dokumentów planistycznych oraz wzmocnienie znaczenia partycypacji społecznej w procesach planistycznych. Jednocześnie eksperci wskazują na istotne ograniczenia i ryzyka związane z wdrażaniem reformy. W szczególności zwracali uwagę na możliwość „usztynienia” systemu planowania poprzez wprowadzenie planów ogólnych, które mogą utrwalać istniejące, często nieaktualne struktury zagospodarowania przestrzennego. Wyrażali również obawę, że ograniczenie dostępności terenów inwestycyjnych w wyniku bardziej restrykcyjnych zapisów planistycznych może prowadzić do wzrostu cen mieszkań, zwłaszcza w warunkach utrzymującego się wysokiego popytu. Reforma planowania

przestrzennego nie jest postrzegana jako samodzielne narzędzie rozwiązania problemu dostępności mieszkaniowej, lecz jako element szerszego systemu polityk publicznych.

Ekspertcy przypisują szczególne znaczenie relacji pomiędzy planowaniem przestrzennym a gospodarką gruntami. Wskazują, że jednym z kluczowych problemów systemu jest rozdzielenie tych dwóch obszarów polityki publicznej, co prowadzi do ograniczonej skuteczności narzędzi planistycznych. W praktyce oznacza to, że nawet dobrze przygotowane dokumenty planistyczne nie zawsze przekładają się na realne kształtowanie struktury przestrzennej, jeśli nie są wspierane przez aktywną politykę gruntową ze strony gmin i państwa. Instrumenty takie jak scalanie i podział gruntów, prawo pierwokupu czy standardy urbanistyczne są w wielu przypadkach dostępne formalnie, jednak ich praktyczne wykorzystanie pozostaje ograniczone.

W tym kontekście pojawia się postulat silniejszego powiązania planowania przestrzennego z narzędziami fiskalnymi, w szczególności z mechanizmami partycypacji gmin w renie planistycznej. Ekspertcy podkreślają, że obecny system nie w pełni pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na korzystanie z wartości dodanej generowanej przez procesy urbanizacyjne, co ogranicza ich możliwości inwestycyjne i skłania do biernej postawy w zakresie aktywnego kształtowania przestrzeni. Wzmocnienie instrumentów fiskalnych mogłoby w ich ocenie przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystania potencjału gruntów oraz zwiększenia zdolności gmin do realizacji polityki mieszkaniowej.

Istotnym wątkiem dyskusji jest problem finansowych konsekwencji planowania przestrzennego. Ekspertcy wskazywali, że ryzyko odszkodowań związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów stanowi istotną barierę dla aktywności planistycznej gmin. W połączeniu z ograniczonymi zasobami finansowymi oraz brakiem wyspecjalizowanych kadr prowadzi to do sytuacji, w której jednostki samorządu terytorialnego mogą unikać podejmowania decyzji planistycznych lub opóźniać ich wdrażanie. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym jest złożoność procedur oraz czasochłonność procesu uchwalania dokumentów planistycznych, co zmniejsza elastyczność systemu w reagowaniu na zmieniające się potrzeby inwestycyjne i społeczne. Ekspertcy podkreślali również znaczenie skali terytorialnej planowania przestrzennego. Wskazuje się, że obecny system w niewystarczającym stopniu uwzględnia poziom metropolitalny, co prowadzi do rozproszenia decyzji planistycznych i ogranicza możliwość koordynacji polityk przestrzennych pomiędzy sąsiadującymi gminami. Brak skutecznych mechanizmów współpracy ponadlokalnej utrudnia rozwiązywanie problemów o charakterze funkcjonalnym, takich jak organizacja transportu publicznego, rozmieszczenie usług społecznych czy planowanie infrastruktury mieszkaniowej. Postulowane jest wzmocnienie narzędzi planowania metropolitalnego oraz lepsza integracja polityki przestrzennej z innymi politykami publicznymi.

Istotnym wątkiem dyskusji jest także ocena roli partycypacji społecznej w procesach planistycznych. Ekspersi wskazują, że mimo formalnego wzmocnienia mechanizmów udziału społecznego, ich praktyczna skuteczność pozostaje ograniczona. Partycypacja często ma charakter reaktywny i ujawnia się dopiero w sytuacjach konfliktowych, co zmniejsza jej potencjał jako narzędzia współtworzenia polityki przestrzennej. W tym sensie pojawia się ryzyko tzw. „pozorności partycypacji”, w której formalne procedury konsultacyjne nie przekładają się na rzeczywisty wpływ mieszkańców na kształt decyzji planistycznych.

W wypowiedziach ekspertów wyraźnie widoczne jest napięcie pomiędzy potrzebą uporządkowania przestrzeni a koniecznością zapewnienia elastyczności systemu planistycznego. Z jednej strony planowanie przestrzenne powinno zapewniać stabilne i przewidywalne ramy rozwoju urbanistycznego, z drugiej jednak nadmierna sztywność dokumentów planistycznych może prowadzić do blokowania inwestycji, w tym również inwestycji o charakterze społecznym. W tym kontekście szczególne znaczenie przypisywane jest aktualności dokumentów planistycznych oraz problemowi ich dezaktualizacji, który może ograniczać efektywność całego systemu.

Planowanie przestrzenne jest obszarem o kluczowym znaczeniu dla polityki mieszkaniowej, jednak nie rozwiązuje problemów dostępności mieszkań. Ekspersi podkreślają, że skuteczność systemu planowania przestrzennego zależy od jego integracji z gospodarką gruntami, instrumentami finansowymi oraz innymi politykami publicznymi. Dopiero kompleksowe podejście, obejmujące zarówno poziom lokalny, jak i ponadlokalny, może prowadzić do rzeczywistej poprawy efektywności wykorzystania przestrzeni oraz zwiększenia dostępności mieszkaniowej.

Wnioski systemowe

Polska polityka mieszkaniowa charakteryzuje się niespójnym systemem instytucjonalnym, w którym poszczególne instrumenty – dotyczące mieszkalnictwa, planowania przestrzennego, gospodarki gruntami oraz finansowania inwestycji – funkcjonują w znacznym stopniu równolegle, bez wystarczającej integracji strategicznej. Kluczowym deficytem nie jest brak rozwiązań sektorowych, lecz brak długookresowej stabilnej i kompleksowej polityki państwa, zdolnej do koordynacji działań na różnych poziomach zarządzania publicznego.

System ten cechuje się dominacją interwencji krótkoterminowych, podejmowanych w odpowiedzi na bieżące napięcia rynkowe, co prowadzi do ograniczenia przewidywalności regulacyjnej oraz osłabienia zdolności adaptacyjnych zarówno podmiotów publicznych, jak i prywatnych. W konsekwencji polityka mieszkaniowa nie pełni funkcji stabilizującej w długim okresie, lecz pozostaje reaktywna i fragmentaryczna.



Istotnym problemem strukturalnym pozostaje utrzymująca się luka pomiędzy popytem mieszkaniowym – w szczególności w segmencie gospodarstw domowych znajdujących się w luce czynszowej – a rzeczywistą podażą mieszkań dostępnych ekonomicznie i funkcjonalnie. Dotyczy to zarówno zasobu komunalnego, jak i segmentu mieszkań społecznych oraz rynku prywatnego, co wskazuje na systemowy, a nie wyłącznie sektorowy charakter niedopasowania.

Jednocześnie analiza wskazuje, że samorządy terytorialne pełnią kluczową rolę w realizacji polityki mieszkaniowej, jednak ich zdolność działania jest ograniczona przez bariery finansowe, instytucjonalne oraz niedostateczne instrumentarium prawne. Brakuje również efektywnych mechanizmów transferu wiedzy oraz systemowej wymiany doświadczeń pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, co ogranicza możliwość skalowania dobrych praktyk.

Rozwój instrumentów mieszkalnictwa społecznego, takich jak TBS, SIM czy SAN, posiada istotny potencjał systemowy, jednak jego realizacja napotyka ograniczenia związane ze skalą działania, strukturą finansowania oraz niejednoznacznością modelu instytucjonalnego. W efekcie instrumenty te pełnią obecnie funkcję uzupełniającą, a nie systemowo równoważącą wobec rynku prywatnego.

Planowanie przestrzenne pozostaje jednym z kluczowych elementów kształtujących dostępność mieszkań, jednak jego efektywność ograniczana jest przez brak pełnej integracji z gospodarką gruntami, polityką fiskalną oraz mechanizmami finansowania infrastruktury. Dodatkowo niewystarczająca koordynacja ponadlokalna utrudnia zarządzanie procesami urbanizacyjnymi w skali funkcjonalnych obszarów metropolitalnych. W całym systemie widoczny jest także deficyt instytucjonalnych mechanizmów ewaluacji, uczenia się oraz systematycznego wdrażania i skalowania innowacji, co prowadzi do ograniczonej trwałości i reprodukowalności skutecznych rozwiązań lokalnych. Innowacje mają w większości charakter punktowy i zależny od lokalnych liderów oraz warunków instytucjonalnych.

Skuteczna polityka mieszkaniowa wymaga przejścia od modelu fragmentarycznych interwencji do zintegrowanego systemu zarządzania, obejmującego jednocześnie wzmocnienie koordynacji międzysektorowej, stabilności regulacyjnej oraz spójności instrumentów publicznych. Kluczowym warunkiem jej efektywności pozostaje jednak trwała wola polityczna, umożliwiająca budowę długofalowej strategii wykraczającej poza cykle krótkoterminowych interwencji.



Wprowadzenie

Raport podsumowuje wnioski z pięciu dialogów eksperckich przeprowadzonych w październiku i listopadzie 2025 roku w ramach projektu „Prawo do mieszkania”, realizowanego pod kierunkiem prof. dr hab. Anny Młynarskiej-Sobaczewskiej w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego ze środków budżetowych państwa na podstawie umowy nr NdS-II/SP/0297/2023/01 z 21 grudnia 2023 r.

Wywiady objęły pięć tematów: najem, mieszkania komunalne i społeczne, innowacje mieszkaniowe, dostępność cenową mieszkań i kredytów hipotecznych, oraz planowanie przestrzenne. Rozmowy miały na celu uzupełnienie analiz prawnych o doświadczenia ekspertów, którzy – jako reprezentanci mieszkańców, najemców, inwestorów publicznych i prywatnych, banków, władz samorządowych, organizacji pozarządowych, ruchów miejskich i projektantów – z różnymi aspektami prawa mieszkaniowego i polityk mieszkaniowych mają do czynienia w praktyce, wiedzą więc doskonale, w jakich sytuacjach dobrze spełnia swoje funkcje, a w jakich zawodzi.

Twórcy niniejszego raportu pragną złożyć serdeczne podziękowania pani **Agnieszce Pędzich**, członkini zarządu Fundacji Pole Dialogu za trafne sugestie i uwagi metodologiczne przekazane na etapie planowania dialogów diagnostycznych, ich zakresu merytorycznego i wyboru środowisk, których przedstawiciele zostali zaproszeni do uczestnictwa w dyskusji.

Dziękujemy również uczestnikom dialogów eksperckich, którzy przyjęli zaproszenie i podzielili się z nami wiedzą, cennym doświadczeniem, wnosząc istotny wkład w pogłębienie analizy omawianych zagadnień oraz umożliwiając wieloaspektowe ujęcie problematyki polityki mieszkaniowej. Dziękujemy (w kolejności alfabetycznej): paniom **Laure Akai i Zenobi Żaczek**, członkiniom Komitetu Obrony Praw

Lokatorów; pani **Grażynie Czajkowskiej**, członkini Kongresu Ruchów Miejskich, radnej Miasta Sopotu; panu **dr. Jackowi Furdze**, prezesowi Zarządu Centrum Procesów Bankowych i Informacji Sp. z o.o. ; panu **Tomaszowi Gierczakowi**, prezesowi Gorzowskiego TBS; panu **Adamowi Godusławskiemu**, prezesowi TBS Warszawa Południe; pani **Magdalenie Górak**, Trzeciej Zastępczyni Prezydenta Bytomia; panu **Bartoszowi Gussowi**, dyrektorowi generalnemu Polskiego Związku Firm Deweloperskich; panu **Norbertowi Jeziolowiczowi**, dyrektorowi Zespołu Bankowości Detalicznej i Rynków Finansowych Związku Banków Polskich; panu **Michałowi Leszczyńskiemu**, dyrektorowi ds. strategii i legislacji Polskiego Związku Firm Deweloperskich ; panu **Konradowi Mostkowi**, prezesowi zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Najemców; pani **Justynie Nakielskiej** i panu **Kamilowi Wójcikowi** z Fundacji Habitat for Humanity; pani **Joannie Nasuta**, prezes zarządu Zakładów Techniki Komunalnej w Żorach; paniom **Magdalenie Nowak** i **Małgorzacie Osipczuk** z Fundacji Obywatel TBS; pani **Joannie Nowickiej**, kierownik Referatu ds. Najmu Lokali Komunalnych w Wydziale Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Kraków; pani **Annie Peldiak-Czub**, dyrektor biura SAN we Wrocławiu; pani **Zofii Piotrowskiej**, członkini zarządu Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ; panu **dr. Mateuszowi Płoszaj-Mazurek**, adiunktowi na Wydziale Architektury Politechniki Warszawskiej; panu **Janowi Sawickiemu**, wiceprezesowi zarządu Stargardzkiego TBS; pani **dr inż. arch. Anecie Tomczak**, adiunkt w Instytucie Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej, członkini Towarzystwa Urbanistów Polskich; pani **Grażynie Szotkowskiej**, prezes zarządu / dyrektor naczelnej Szczecińskiego TBS oraz panu **Michałowi Zduńczykowi**, prezesowi Stowarzyszenia Mieszkanicznik.

Podczas jednego z dialogów eksperckich Michał Zduńczyk zauważył, że w obszarze polityk mieszkaniowych nie ma obecnie „gotowych rozwiązań – ale jest wola dialogu i wypracowania dobrych praktyk. My po prostu musimy więcej rozmawiać, poznawać się, rozumieć swoje potrzeby. I myślę, że może my to właśnie my powinniśmy być tym, takim kołem zamachowym dla rządzących, dla naszych tutaj włodarzy, żeby im pokazać po prostu rozwiązania, które my widzimy jako słuszne, jako takie, które się sprawdzają, niż czekać na systemowe rozwiązania. Bo tak jak powiedziałem, w wielu przypadkach one się nie sprawdzają, życie sobie, regulacje sobie”. Mamy nadzieję, że seria dialogów diagnostycznych oraz nieniesza publikacja stanowi początek budowania szerokiego forum komunikacji na rzecz budowania odpowiedzialnych programów mieszkaniowych i instrumentów wsparcia, efektywnie odpowiadających na bieżące potrzeby i gotowych sprost nadchodzącym wyzwaniom związanych z zmianami demograficznymi czy chociażby transformacją energetyczną.



Najem

Uczestniczki i uczestnicy spotkania

Laure Akai, członkini i założycielka Komitetu Obrony Praw Lokatorów

Zenobia Żaczek, członkini Komitetu Obrony Praw Lokatorów

Konrad Mostek, prezes zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Najemców

Anna Pełdiak-Czub, dyrektor biura Społecznej Agencji Najmu (SAN) we Wrocławiu

Michał Zduńczyk, prezes Stowarzyszenia Mieszkaniczyk

Prawo – teoria i praktyka

Eksperci i ekspertki biorący udział w dialogu mieli do prawa regulującego zasady najmu mieszkań stosunek dość paradoksalny. Z jednej strony uznawali je za „nie [...] takie złe” lub przynajmniej trudne do jednoznacznej oceny, gdyż „przykładów na każdą tezę jest tysiące”, a ustawa o ochronie praw lokatorów budzi „duży niepokój u wszystkich, po każdej ze stron”. Z drugiej – wskazywali na szereg problemów z jego stosowaniem. Zenobia Żaczek zwracała uwagę na to, że „problem jest nie tylko z prawem, ale jest problem, że ludzie nie mogą wyegzekwować swoich praw” – prawo ze względu na swoją „złożoność i wielowarstwowość” jest trudne w interpretacji dla większości obywateli: nie rozumieją go – a więc też nie stosują prawidłowo – ani najemcy, ani wynajmujący, ani nawet przedstawiciele instytucji państwowych.

Podmioty prywatne – jako wynajmujący – niejednokrotnie zaś nadużywają prawa, wyzyskując brak świadomości prawnej i brak doświadczenia najemców. Dodatkowym utrudnieniem jest to, że dochodzenie praw na drodze cywilnej lub karnej może mieć miejsce tylko w przypadku dokumentowych naruszeń praw, ciężar dowodu spoczywa na poszkodowanym, zaś samo postępowanie związane jest z koniecznością ponieście

* Prawo to wyrażone jest w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz.U. 2023, poz. 725..

nia kosztów (decyzję o zwolnieniu z kosztów lub obciążeniu kosztami pozwanego podejmuje sąd), a spory i postępowania sądowe mogą trwać latami. Głośność lub nagminność tych sytuacji sprawia, że zarówno najemcy jak i lokatorzy, chcąc uchronić się przed nieuczciwym postępowaniem drugiej strony, „zabezpieczają się trzymając środki finansowe pod swoją kontrolą” lub ograniczając nakłady finansowane związane z realizacją zobowiązań umowy (np. usuwaniem usterek), nie płacą ostatniego czynszu w obawie przed niezwróceniem kaucji lub zatrzymają kaucję na wypadek wzrostu zużycia mediów często rozliczanych przez dostawcę po kilku miesiącach. Jak zauważyła Zenobia Żaczek, „to się nawzajem nakręca i jest coraz bardziej dotkliwie”.



Ja myślę, że [te przepisy] nie są nawet takie złe. Natomiast złe na pewno jest to, że policja, sądy i właściciele nie znają tego prawa i nie stosują, że jest ono nagminnie łamane. [...] Bardzo często mamy zgłoszenia o tym, że są dzikie eksmisje. Że w ogóle nie było nawet pozwów o eksmisje, tylko od razu się używa po prostu bandyckich firm, które wyrzucają ludzi z dnia na dzień na bruk i policja nic z tym nie robi. Policja ma wytyczne, że to jest konflikt cywilny, co też jest błędem, bo to nie jest żaden konflikt cywilny, jak ktoś włamuje się do mieszkania. To jest bardzo daleko idąca niewiedza i też brak chęci rzeczywistej interwencji ze strony różnych organów.

– **Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)**

Brak znajomości prawa skutkuje też tym, że w umowach najmu znajdują się często klauzule abuzywne, takie jak zbyt krótkie okresy wypowiedzenia umowy, nieuzasadnione kary umowne, czy wyłączenie odpowiedzialności wynajmującego za wady/stan techniczny mieszkania. Takie klauzule nie powodują nieważności umowy czy stosunku prawnego. Nie są one wiążące dla wynajmującego (konsumenta), jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z przepisami prawa, dobrymi obyczajami i rażąco naruszający jego interesy.

Konrad Mostek ze Stowarzyszenia Najemców wskazywał z kolei, że „polski system prawny, jeśli chodzi o najem, opiera się na zaufaniu”, którego – jak podkreślała również Anna Pełdiak-Czub, reprezentująca SAN we Wrocławiu – w praktyce często brakuje, zaś „nadregulacja prawna nie zastąpi deficytów zaufania między stronami umowy, relacji uczciwej wymiany biznesowej”. Dobrze ilustrują to powszechne – zdaniem rozmówców – problemy z odzyskaniem kaucji (przez najemców) i ostatniego czynszu (przez wynajmujących). Wynajmującym zdarza się potraćć nieproporcjonalnie dużą część kaucji (lub jej całość) za zużycie wyposażenia wynikające ze zwykłego użytkowania lokalu. Rekompensując tą potencjalną stratę finansową najemcy,

antycypując problemy z odzyskaniem kaucji – decydują się nieraz na nieopłacenie ostatniego czynszu.

Niestety z kaucją wchodzi teoria gier i tego nie przeskoczmy. Jeśli najemca widzi, że jest realistyczne ryzyko, że nie odzyska kaucji, to musi sobie skalkulować, czy chce to ryzyko na siebie przyjmować [...]. Jak wpuściliśmy ankietę po najemcach, żeby ich zapytać, jakie były najczęstsze problemy związane z najmem [...], to 70% najemców wskazało, że miało problem z odzyskaniem całości albo części kaucji. [...] Ja myślę, że ten strach jest jeszcze podbity klasycznym googlowaniem na Reddite i sprawdzaniem jakie są [najczęstsze] problemy. [...] Ludzie zawsze będą uważać, że nawet najdrobniejsze ryzyko jest przerażające, bo wszystkie możliwe ryzyka w naszej głowie się zawsze dublują.

— Konrad Mostek (Ogólnopolskie Stowarzyszenie Najemców)



Problem może w przyszłości zostać rozwiązany dzięki nowym technologią, pozwalającym na zdalny odczyt liczników mediów i ich rozliczenie, ale na razie problemem pozostaje kolektory stawek za zużycie mediów w spółdzielniach.

Nie mamy takiego mechanizmu, który w jakiś sposób pomaga załatwiać interesy wszystkich stron. A wydaje mi się, że na początku drogi każda z tych stron ma dobre intencje. Nie możemy zakładać, że wszyscy tutaj są z góry chcą kogoś oszukać, w jakiś sposób źle traktować. Raczej wydaje mi się, że w tych kwestiach intencje są dobre, natomiast w czasie tej współpracy są różne sytuacje życiowe i tak naprawdę ludzie zostają z tym sami. Zarówno właściciele mieszkań, jak i lokatorzy.

— Michał Zduńczyk (Stowarzyszenie Mieszkanicznik)

Ekspertcy byli zgodni co do tego, że najlepszym rozwiązaniem tego typu problemów byłoby wprowadzenie trzeciej strony do stosunku najmu, na której konto trafiałaby kaucja, i która w przypadku jakichkolwiek wątpliwości pełniła funkcję rozjemcy. Byli też przekonani, że jedynymi podmiotami, które rozwiązują konflikty między najemcami i wynajmującymi nie mogą być sądy powszechne, gdyż sprawy sądowe trwają zbyt długo i są zbyt kosztowne.

Często sprawy sądowe trwają po kilka lat. Nie mamy takiego mechanizmu, który w jakiś sposób pomagałby załatwiać interesy wszystkich stron. A wydaje mi się, że na początku drogi każda z tych stron ma dobre intencje. [...] Raczej wydaje mi się, że intencje są dobre, natomiast w czasie tej współpracy są różne sytuacje życiowe i tak naprawdę ludzie zostają z tym sami. Zarówno właściciele mieszkań, jak i lokatorzy.

— Michał Zduńczyk (Stowarzyszenie Mieszkanicznik)

Michał Zduńczyk mówił, że rolę niezależnego arbitra pełnić może pośrednik nieruchomości lub radca prawny. W skali mikro / indywidualnej Michał Zduńczyk wskazuje natomiast, że „**dobra umowa jest kluczem do udanej współpracy**”. Dzięki wzorcom umownym zabezpieczającym interesy najemcy i lokatora, kształtującymi w sposób prawidłowy stosunek najmu, odpowiedzialność właściciela za stan techniczny – od samego początku, Stowarzyszenie Mieszkanicznik mogło zrezygnować z prowadzenia sadu arbitrażowego dla swych członków.

Jak zauważyła Anna Pełdiak-Czub, w Polsce instytucję pośredniczącą między właścicielami a lokatorami stanowią, choć wciąż nieliczne, Społeczne Agencja Najmu.

W Stowarzyszeniu Mieszkanicznik wypracowane zostały praktyki, które minimalizują, zdaniem pana Zduńczyka, ryzyko narastania konfliktów na linii najemca-wynajmujący. Do praktyk takich należą m.in. podpisywanie protokołu zdawczo-odbiorczego oraz zapisy w umowie gwarantujące, że wynajmujący może, po wcześniejszym umówieniu wizyty, odwiedzić parę razy w roku mieszkanie i sprawdzić, czy jakieś elementy wyposażenia nie wymagają drobnych napraw, które pozwoliłyby uniknąć większych kosztów, związanych np. z wymianą sprzętu, w przyszłości.

Mamy relację regularną z najemcami, mamy wpisane w umowie możliwość odwiedzania takiego mieszkania, oczywiście po wcześniejszym umówieniu wizyty. Więc w tym momencie [możemy namierzyć] jakiegokolwiek usterki, które w odczuciu lokatora nie mają znaczenia, a z naszego punktu widzenia, jako właścicieli, widzimy, że jest to jakaś bariera techniczna, która potem może spowodować większy problem. I przez to, że raz, dwa razy, trzy razy w roku możemy do tego mieszkania wejść, zobaczyć, w jakim jest stanie technicznym, szybko można zareagować [...]. Tego typu działania powodują to, że w momencie oddawania mieszkania usterek jest dużo mniej i tak naprawdę nie ma żadnego powodu, aby tej kaucji nie zwrócić.

— Michał Zduńczyk
(Stowarzyszenie Mieszkanicznik)



Anna Pełdiak-Czub podniosła też kwestię tego, jak ustawa o ochronie praw lokatorów utrudnia nieraz działanie samorządów i wydłuża proces przekształcania pustostanów w mieszkania komunalne.

De facto bez wyroku sądu, jeżeli jest zostawiona, choćby tyżeczka albo skarpetka w takim mieszkaniu [nielegalnie zajmowanym pustostanie], to miasto nie może go odzyskać. [...] I nawet miasto ma pieniądze na wyremontowanie tych lokali i przeznaczenia na mieszkania komunalne czy socjalne. Ale nie może do nich wejść, ponieważ jest tam zostawiona jakaś rzecz osobista lokatora, z którym nie ma kontaktu i nie może do niego wejść bez orzeczenia sądu’.

— Anna Pełdiak-Czub (SAN we Wrocławiu)

Zenobia Żaczek zwróciła uwagę, że po przeciwległej stronie bezsilności organów administracji są głośne przypadki dzikich eksmisji, kiedy najemca wynajmuje firmę „usuwającą” niechcianych lokatorów przy bierności policji, „która nie reaguje, bo ma wytyczne że to jest konflikt cywilny”. Tymczasem działania takie kwalifikowane winny być jako włamanie lub naruszenie miru domowego. Zwróciła też uwagę, że prawo mieszkaniowe, zwłaszcza w odniesieniu do nowego tworu, jaki są Społeczne Agencje Najmu, jest niespójne i nieprecyzyjne. W różnych aktach prawnych funkcjonują np. inne definicje powierzchni użytkowej (co ma znaczenie przy wyliczaniu ewentualnych dopłat), nie ma też pewności co do tego, czy samorządy mogą ustalać limity wysokości czynszu, gdyż ustawa wprost nie deleguje na nie tego zadania.

Problem zaczyna się już na poziomie podstawowych pojęć. Jeżeli nie mamy jednej, wspólnej definicji tego, czym jest powierzchnia użytkowa lokalu, to później bardzo trudno rozstrzygać spory. Każda strona może liczyć tę powierzchnię trochę inaczej i odwoływać się do innych zasad. W efekcie nawet przy dobrej woli trudno dojść do porozumienia, bo nie ma jednego punktu odniesienia, do którego wszyscy mogliby się odwołać.

— Anna Pełdiak-Czub
(SAN we Wrocławiu)



* Chociaż nielegalne zajęcie pustostanu jest zabronione przepisami prawa karnego (art. 193 k.k., Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2025, poz. 383 ze zm.) i wymaga od właściciela (tutaj: samorządu) wszczęcia formalnego procesu sądowego o eksmisję przez złożenie pozwu w Sądzie Rejonowym, wykazania przed sądem braku tytułu prawnego pozwanego do zajmowanego pustostanu i braku uprawnień do lokalu socjalnego, uzyskania prawomocnego wyroku, a następnie złożenia wniosku do komornika w celu wykonania eksmisji. Samodzielne usuwanie lokatora grozi odpowiedzialnością karną, zaś administracja publiczna w swojej działalności jest zobowiązana kierować się zasadą legalizmu (art. 6 k.p.a., Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2025 poz. 1691.) – działac wyłącznie na podstawie i w granicach prawa.

Także sama ustawa o ochronie praw lokatorów zawiera mało precyzyjne sformułowania, np. umożliwia podwyższanie czynszu najmu tak, aby zapewnił on „godziwy zysk” (art. 11 u.o.p.l.) – który jednak nie jest w tym akcie zdefiniowany. Zarówno przedstawicielka najemców, jak i reprezentant wynajmujących uznali ten zapis za „mglisty” i „niefortunny”.

Zawsze furtką [dla podwyżek] jest ten godziwy zysk, który tak naprawdę nie wiadomo, co oznacza. [...] To jest jak loteria tak naprawdę, bo w sądach są wyniki pół na pół [w przypadku] tego typu pozwów. Czasami się to uznaje, czasami nie. Jest to duże ryzyko finansowe, wniesienie takiej sprawy, bo w razie przegranej lokator musi zapłacić wstecz tę różnicę w czynszu. To jest potencjalnie bardzo wysoka cena porażki [...]. A nie ma żadnej twardej zasady, kiedy ten [podwyższony] czynsz jest uzasadniony, a kiedy nie.

— Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

Rynek i ceny

Ekspertów pytaliśmy o ceny najmu i o to, w jaki sposób można byłoby doprowadzić do ich obniżenia. Co zaskakujące, żadna osoba nie postulowała rozwiązań takich jak odgórne ustalanie limitów czynszów dla wybranych miast czy dzielnic (co jest praktyką stosowaną m.in. w Niemczech czy USA). Zenobia Żaczek, wychodząc z pozycji normatywnej, zauważyła, że polska ustawa zasadnicza nie pozwala na regulację czynszu w mieszkaniu będącym prywatną własnością*. Michał Zduńczyk i Anna Pełdiak-Czub pokładali z kolei nadzieję w samoregulacji rynku. Ten pierwszy przewidywał, że nadmierne regulacje doprowadzą do wycofania się prywatnych właścicieli z rynku najmu i w efekcie – wzrost ceny mieszkań (jak np. w Finlandii po wprowadzeniu stref tzw. regulacji czynszowej). Reprezentantka SAN twierdziła zaś, że wzrost czynszów zostanie powstrzymany przez „zasobność portfela każdego z nas”. Z tym nie zgodziły się reprezentantki Komitetu Obrony Praw Lokatorów, zaznaczając, że ludzie znajdujący się w luce czynszowej, a więc nie mający szans na otrzymanie pomocy od państwa, często decydują się na wynajem mieszkania, na które stać ich ledwo – lub wcale.

Ja się nie zgadzam z tezą, że ludzie nie wynajmą czegoś, na co ich nie stać. Bo jeżeli są wystarczająco zdesperowani, to wynajmą i nie zapłacą, bo po prostu muszą gdzieś przebywać. Więc to też jest sytuacja, która później generuje konflikty na linii właściciel-najemca i to, że te ceny są dosyć kosmiczne już w tej chwili, a nie ma innej alternatywy, powoduje, że jednak ludzie wezmą te chwilówki na kaucję, zadłużą się jeszcze bardziej, ale będą próbowali się utrzymać. I to się dzieje po prostu. Więc to nie jest tak, że jak jest wygórowany czynsz, to nikt tego mieszkania nie weźmie.

— Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

* Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Dz.U. 2000 Nr 3, poz. 46.



Konrad Mostek postulował, by wpływać na ceny najmu nie wprost, tworząc tzw. lustro czynszowe, czyli publiczną bazę stawek czynszów. Stowarzyszenie Najemców wystosowało interpelację do Ministerstwa Rozwoju i Technologii z pytaniem o dane, jakie zbiera nt. najmu na rynku prywatnym, lecz okazało się, że właściwie żadne, gdyż nie ma w tej sprawie odgórnych wytycznych.

Najemcy nie mają żadnego punktu odniesienia, [nie wiedzą] czy płacą normalną stawkę, czy ktoś ich kantuje. Mogą się pytać znajomych, ale ci mieszkają w innych częściach Warszawy, inne metraże, inne rzeczy są brane pod uwagę. Nie mamy takiej możliwości, żeby na przykład wejść na stronę internetową i zobaczyć: „Okej, w tej okolicy płaci się mniej więcej tyle złotych od metra”. To [...] zmniejszenie nierównowagi informacji sprawiłoby, że byłaby lepsza przestrzeń do negocjacji, że ktoś by jednak wiedział, żeby podczas podpisywania umowy powiedzieć „No nie, no słuchaj no, stówka mniej, dwie stówki mniej, bo tak wygląda średnia w tej okolicy.”

— Konrad Mostek
(Ogólnopolskie Stowarzyszenie
Najemców)

Ustalanie limitów czynszów jest jednak możliwe w zasobie komunalnym i społecznym, a samo zwiększenie dostępności cenowej mieszkań z zasobu społecznego może przyczynić się do obniżenia czynszów na rynku komercyjnym. Jak wskazuje Zenobia Żaczek w przypadku Towarzystw Budownictwa Społecznego samorządy często zakładają, że zasób TBS powinien móc się sam utrzymać (choć tak jak zasób komunalny „z samej zasady jest sektorem dotowanym”), co powoduje, że czynsze nie są znacząco niższe od tych na rynku prywatnym. Co więcej, jak przeczytać można w raporcie Parlamentarnego Zespołu ds. TBS, w niektórych spółkach czynsze pozwalają nie tylko na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości, ale wręcz na wygenerowanie zysku.

* J. Niezgodzka, *Raport z cyklu spotkań z mieszkańcami TBS*, Parlamentarny Zespół ds. TBS, Warszawa 2025, <https://jolantaniezgodzka.pl/wp-content/uploads/2025/07/Raport-Zespol-ds-TBS.pdf> [dostęp: 15.03.2026].

W ustawie regulującej działanie Społecznych Agencji Najmu, które za pomocą prywatnego zasobu mieszkaniowego umożliwiają gminom zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, nie przewidziano możliwości ustalania limitu wysokości czynszów. Ich konkurencyjność wynikać może więc jedynie z tego, że przychody z dzierżawy lokali mieszkalnych społecznym agencjom najmu w całości zwolnione są z podatku PIT^{*} i CIT^{**} od przychodów z dzierżaw, a działalność ta jest również zwolniona z podatku VAT^{***}. Gmina gwarantuje wynagrodzenie oraz opłaty za media najemcy („zabezpiecza właścicieli przed nieuczciwymi najemcami”), a jednocześnie dba o stan techniczny lokali. Lokatorzy natomiast mają możliwość korzystania z wsparcia, bonifikat do czynszu na równi z najemcami w TBS.

Ja mam problem z ustawą SAN-owską, która nie pozwala na uregulowanie wysokości czynszu. To jest taki optymizm ustawodawcy, że samo wprowadzenie zachęt spowoduje, że te czynsze będą niższe. Ale wydaje mi się, że to jest myślenie życzeniowe. To się stanie lub nie, zależnie od różnych warunków, które w danym mieście obowiązują i się składają na różne sytuacje.

— Zenobia Zaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

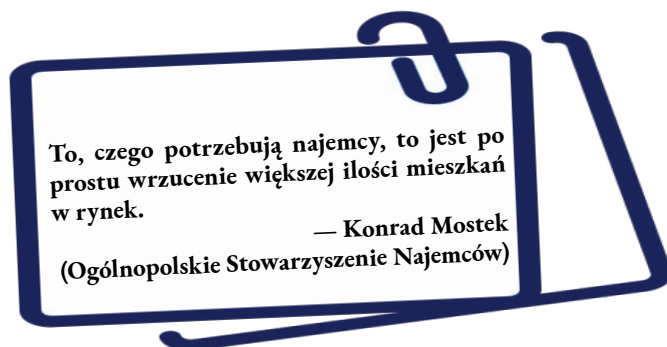


Największą nadzieję na spadek cen najmu eksperci, bez wyjątku, pokładali w zwiększeniu liczby mieszkań na wynajem w ogóle, ale w szczególności w ramach zasobu komunalnego i społecznego, jako konkurencji dla prywatnych i instytucjonalnych właścicieli mieszkań. Przedstawiciel Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Najemców mówił też o najmie krótkoterminowym (Airbnb), który wpływa na gentryfikację centrów miast jako „najistotniejszym wrogu najemcy” i przypatrywał się z zaciekawieniem pomysłom nałożenia na właścicieli takich mieszkań wyższego podatku od nieruchomości, choć i tak jego wysokość – np. wprowadzona przez Katowice – jest w skali roku nie przekroczy kilkuset złotych w przypadku dużego mieszkania, więc realnie nie zmieni sytuacji na rynku najmu.

* Art. 90 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. 2025, poz. 163 ze zm.

** Art. 17 ust. 1 pkt 61 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. 2025, poz. 278.

*** Art. 43 ust. 1 pkt 36 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. 2025, poz. 775.



To, czego potrzebują najemcy, to jest po prostu wrzucenie większej ilości mieszkań w rynek.

— Konrad Mostek
(Ogólnopolskie Stowarzyszenie Najemców)

Wszyscy mamy jeden cel, aby ta dostępność mieszkań była jak największa. I wtedy [powstałaby] taka zdrowa konkurencja między właścicielami mieszkań, którzy nie tylko jakością mieszkań, ale również ceną, będą musieli się dostosować do tego natłoku lokali dostępnych. To jest najlepszy regulator. [...] Dzisiaj na pewno są obszary, gdzie właściciele mieszkań czerpią z tego zyski duże, bo są w miejscach, gdzie po prostu dominują. Więc może to nie jest zbyt poprawne w moim środowisku, by sugerować, że należy zwiększać zasoby mieszkaniowe w naszym kraju. [...] jesteśmy stowarzyszeniem i ta sfera społeczna jest dla nas bardzo ważna.

— Michał Zduńczyk (Stowarzyszenie Mieszkaniczyk)

Przedstawicielki Komitetu Obrony Praw Lokatorów dodawały, że zasób komunalny – wzorem polityki mieszkaniowej Wiednia – powinien być przeznaczony nie tylko dla najuboższych, ale też dla osób nieco zamożniejszych, znajdujących się dziś w tzw. luce czynszowej.

Pokutuje takie przekonanie, że lokale socjalne, komunalne są tylko dla tych najuboższych. To jest błąd. I właśnie miasta takie jak Wiedeń pokazują, że tak nie musi być, że to może być traktowane jako normalny, długoterminowy najem dla osób, które są w miarę zamożne i nie jest to żadnym problemem. One nie „wykorzystują” tego systemu. [Minister Lewandowski] mówi o weryfikacji tych bogatych najemców. To jest znowu takie polowanie na czarownice. [...] [Mieszkania komunalne i społeczne powinny] być też dla średniozamożnych, żeby oni mieli alternatywy, żeby nie musieli za wszelką cenę chcieć się utrzymać na rynku, gdzie ich często po prostu nie stać na to. Więc jest wiele barier, które powinny być usunięte po to, żeby bardziej płynnie przechodzić do tego zasobu miejskiego. I to też wydaje mi się, że powinno być w interesie właścicieli, żeby oni też mogli łatwiej po prostu, no, mówiąc kolokwialnie, pozbyć się tych lokatorów bez eksmitowania ich na bruk. Bo to też powoduje bardzo takie skrajne sytuacje.

— Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

Polityka mieszkaniowa

Wątkiem podnoszonym we wszystkich dialogach eksperckich był brak spójnej polityki mieszkaniowej w Polsce. Anna Pełdiak-Czub mówiła o tym, że polityka mieszkaniowa nie odpowiada na istniejące wyzwania społeczne i nie oferuje wystarczającego wsparcia dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej, i które często skazane są na prywatny rynek najmu, co przerasta często ich możliwości finansowe i rodzi kolejne problemy (w tym np. dla wynajmujących).

Nie ma rozwiązań systemowych, państwowych dla osób najuboższych, czy też takich, które wpadły w wielkie problemy finansowe. [To jest na przykład] problem osób wychodzących z domów dziecka czy z pieczy zastępczej, które dostają kilkanaście tysięcy na wstęp, nie wystarcza im na nic i *de facto* nie mają gdzie zamieszkać. [...] System najmu prywatnego nie powinien zastępować aż w takim stopniu państwa. Potrzebujemy rozwiązań systemowych.

— Anna Pełdiak-Czub (SAN we Wrocławiu)

Reprezentantka SAN podnosiła też kwestię związku sytuacji mieszkaniowej z mobilnością społeczną. Obecne przepisy nie pozwalają na podnajęcie mieszkania w zasobie TBS, co oznacza, że decyzja o przeprowadzce (nawet czasowej) do innego miasta prowadzi do wyjścia z systemu budownictwa społecznego, do którego – ze względu na jego ograniczony zasób – trudno może być wrócić.

Niedociągnięcia polityki mieszkaniowej objawiają się też w niespójnych przepisach (co zostało poruszone częściowo wyżej) i zbyt wyśrubowanych kryteriach uprawniających do korzystania z pomocy mieszkaniowej. W połączeniu z niewielkim zasobem komunalnym gmin sytuacja ta skutkuje bardzo długim czasem oczekiwania na mieszkanie.

W Warszawie czas oczekiwania wynosi dwa lata, od momentu złożenia wniosku do otrzymania lokalu. Mnóstwo osób otrzymuje odmowy, dlatego że jest kryterium metrażowe, nawet nie dochodowe [...]. 25 metrów to jest minimum budowlane, a to jest za dużo, żeby dostać lokal komunalny. Trzeba naprawdę mieszkać w dziesięciometrowym pokoju, żeby ten lokal dostać. Jest wiele barier, które powinny być usunięte po to, żeby bardziej płynnie przechodzić do tego zasobu miejskiego. I to też wydaje mi się, że powinno być w interesie właścicieli, żeby oni też mogli łatwiej, mówiąc kolokwialnie, pozbyć się tych [niewypłacalnych] lokatorów bez eksmitowania ich na bruk.

— Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

* Nowobudowane mieszkania muszą mieć powierzchnię użytkową nie mniejszą niż 25 m². Zob. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1225.

Choć eksperci zgadzali się co do tego, że to nie prywatni właściciele powinni być odpowiedzialni za zapewnianie mieszkań dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji życiowej, Michał Zduńczyk i Anna Pełdiak-Czub byli orędownikami angażowania prywatnego zasobu przez gminy, za pośrednictwem Społecznych Agencji Najmu – których operatorem może być np. spółka gminna lub organizacja pozarządowa – i nie tylko. W ich opinii rozwój zasobu komunalnego i społecznego, choć ważny, jest zbyt długotrwałym procesem i niezbędne są rozwiązania możliwe do wdrożenia tu i teraz. Współpraca gmin i prywatnych wynajmujących może doprowadzić do wprowadzenia na rynek mieszkań, które obecnie stoją puste, gdyż ich właściciele zbyt obawiają się nieuczciwych najemców.

Reprezentantki Komitetu Obrony Praw Lokatorów sugerowały, że polityka mieszkaniowa powinna zostać zrewidowana pod kątem tego, jakim grupom ma służyć. W ich opinii Polska powinna się wzorować na modelu wiedeńskim, gdzie w mieszkaniach komunalnych mogą mieszkać nie tylko osoby najuboższe, ale także klasa średnia. Najem mieszkania wybudowanego przez gminę jest wtedy realną alternatywą nie tylko dla bezdomności i skrajnego przeludnienia, ale i dla kredytu czy prywatnego rynku najmu.

To też jest kwestia właśnie tych średniaków, którzy mogą się nie łąpać na kryteria dochodowe, a z kolei te kryteria są takie [niskie], bo jest tak mało tych zasobów, że są tak ustawiane, żeby te kolejki wyglądały dobrze w statystykach i żeby tam za dużo osób nie czekało. Więc to jest błędne koło, które ciągle się pojawia”.

— Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

Michał Zduńczyk trafnie zdiagnozował potrzeby w zakresie polityki mieszkaniowej: „**Chodzi o to, żeby rozwiązywać problemy tu i teraz, lokalnie, regionalnie i od tego jest rozwiązanie systemowe”.**

Partycypacja najemców w zarządzaniu nieruchomościami

Ostatnim tematem, o który zapytani zostali eksperci, był udział najemców w zarządzaniu budynkami i osiedlami, na których mieszkają. Ustawy regulujące funkcjonowanie wspólnot* i spółdzielni mieszkaniowych** nie przewidują w nich miejsca dla osób nie będących właścicielami lokali, a tym samym pozbawiają najemców („prywatnych”***

* Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, Dz.U. 1994 Nr 85, poz. 388.

** Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz. U. 2001 Nr 4, poz. 27.

*** Właściciel wynajmowanego mieszkania nadal ma prawo głosu we wspólnocie mieszkaniowej i prawo kontroli zarządu.

i komunalnych^{*)} możliwości udziału w procesach decyzyjnych dot. spraw, które bezpośrednio ich dotyczą.

Rozmówcy przyznawali, że obecne prawo jest pod tym kątem zbyt wykluczające w stosunku do najemców, choć uzasadniali potrzebę zmiany tej sytuacji w różny sposób. Zenobia Żaczek twierdziła, że niesprawiedliwe jest, że w wyniku pewnych procesów historycznych (np. sprzedaży za ułamek wartości mieszkań komunalnych^{**) część osób ma prawo wpływania na swoje miejsce zamieszkania, a część nie.}

Powinno być w jakiś sposób uregulowane, żeby nawet nie mając własności, żeby mieć jakieś prawo współdecydowania, bo jednak tam mieszkają, jednak to są to są też mieszkańcy, oni mają swoje problemy i nie powinni być ignorowani, bo stan ich mieszkań i ich też. Funkcjonowanie w tej wspólnocie wpływa na wszystkich.

– Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

Michał Zduńczyk podkreślał z kolei, że najemca, jako osoba będąca „na miejscu” może szybciej reagować w przypadku jakiejś sytuacji kryzysowej i w tym widział największą korzyść.

Głos najemcy jako osoby, która mieszka na danym osiedlu, jest bardzo ważny, też z punktu widzenia innych mieszkańców. O ile szybsza jest droga w sytuacji kryzysowej, jakiejś awarii – zanim się człowiek skontaktuje z właścicielem, który może być na wakacjach, to już może być za późno. Więc myślę, że [byłaby korzystna] taka zasada, że właściciel, który wprowadza najemcę na swoje mieszkanie, w jakiś sposób tę osobę nominuje swoim reprezentantem w spółdzielni czy wspólnocie. I ta osoba w jakimś określonym zakresie może kontaktować się ze wspólnotą i odwrotnie.

– Michał Zduńczyk (Stowarzyszenie Mieszkanicznik)

Podsumowanie

System regulacji najmu jest oceniany przez ekspertów reprezentujących różne grupy interesariuszy jako niespójny, niepełny/niewystarczający i często nieskutecznie stosowany. Wymaga zmian, zwłaszcza w zakresie przejrzystości przepisów, egzekwowania prawa oraz budowy instytucji pośredniczących między najemcami a właścicielami. Uczestnicy

* Gdy gmina sprzedaje część lokali komunalnych, powstaje wspólnota mieszkaniowa, a gmina staje się jej członkiem-właścicielem. Najemcy mieszkań komunalnych (lokatorzy) nie są członkami wspólnoty; mają swoje prawa i obowiązki, muszą respektować zasady wspólnoty i płacić za utrzymanie części wspólnych, ale decyzje podejmują właściciele.

** Zob. Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym, LB.Y.430.006.2020, Informacja o wynikach kontroli, NIK, Warszawa 2021.

dyskusji wskazywali zarówno na problemy legislacyjne występujące na poziomie centralnym, jak i ograniczone możliwości działania samorządów. Problemem nie jest wyłącznie treść przepisów, ale także mankamenty ich stosowania w praktyce. Eksperti wskazywali, że przepisy prawa są często niejasne lub zbyt ogólne (np. pojęcie „godziwego zysku” właściciela przy podwyżkach czynszu). Sam system najmu opiera się w dużej mierze na zaufaniu między najemcą a wynajmującym, bez skutecznych mechanizmów mediacji lub arbitrażu, a dodatkowo nierzadko uczestnicy rynku (właściciele, najemcy, lokatorzy a czasem również instytucje publiczne) nie znają prawa. To skutkować może jego naruszeniami lub abuzywanością klauzul umownych bądź nieznanymi i niemożnością dochodzenia uprawnień strony w stosunku najmu. Biorąc pod uwagę zasadę swobody kształtowania stosunków umownych, można czerpać dobre praktyki z Europy Zachodniej czy Azji. Mając świadomość ryzyk, można tak skonstruować aby chronić najemcę przed nieterminowym reagowaniem zobowiązań przez lokatora, a lokatorowi gwarantować odpowiedni stan techniczny mieszkania i uczciwe rozliczenie kaucji na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

Nasi rozmówcy uważali, że w stosunku najmu brak jest „trzeciej strony”, niezależnego podmiotu w rodzaju sądu arbitrażowego, który w przypadku jakichkolwiek uchybień lub wątpliwości (np. dotyczących kaucji i rozliczenia mediów, oceny zniszczeń na skutek zwykłego, codziennego zużycia lokalu lub dewastacji) pomagałby najemcy i wynajmującemu w dojściu do porozumienia, bez potrzeby angażowania się w długie procesy sądowe. To nie treść prawa, ale niespójność interpretacji i jego nieznanie (wśród najemców, wynajmujących, instytucji publicznych) i trudności jego egzekucji, były uważane za największy problem. Mimo zasady swobody zawierania umów, nie ma też zwyczaju negocjowania klauzul umownych, w tym np. deponowania kwoty kaucji na rachunku bankowym podmiotu trzeciego, występującego w roli arbitra, który bezstronnie decyduje o rozliczeniu kaucji.

Jest ustawa o ochronie praw lokatorów, jest kodeks cywilny, Jest. Są postanowienia umowne poszczególnych umów, których zresztą też jest kilka rodzajów. I dane postanowienie, na przykład [określające] okres wypowiedzenia umowy może być ustalone w inny sposób nawet drastycznie różny niż w ustawie o ochronie praw lokatorów. Bo wedle ustawy to może być nawet 3 lata. W umowie najmu może to być 2 tygodnie. I to są ogromne różnice w tym jak to, jak stabilnie się tam może czuć ta osoba, która wynajmuje lokal. Najemca znaczy się lokator. I to tak naprawdę wiele tych osób nie ma wiedzy co wygrywa, który przepis wygrywa. Oczywiście wygrywa ustawa o ochronie praw lokatorów, która jest nadrzędna wobec wszystkich innych zapisów kodeksu cywilnego i zapisów umownych, bo ona na zasadzie *lex specialis*, która decyduje o ostatecznym kształcie tego.

– Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

Uczestnicy dyskusji wskazują, że regulacje prawne są potrzebne, ale powinny być wyważone – z jednej strony chronić strony umowy, z drugiej nie ograniczać nadmiernie funkcjonowania rynku. Jednocześnie dostrzegali ograniczoną możliwość regulowania przez państwo rynku najmu. Np. państwo nie może bezpośrednio regulować czynszów najmowanych na rynku prywatnym (orzecznictwo konstytucyjne uznało takie działania za niezgodne z konstytucją). Obowiązujące regulacje dotyczą więc głównie częstotliwości podwyżek czynszu, a nie ich maksymalnej wysokości. To powoduje, że państwo ma ograniczone narzędzia wpływania na rynek prywatnego najmu.

Część uczestników zwraca uwagę, że nadmierna regulacja może prowadzić do efektów ubocznych, tj. ograniczenie podaży mieszkań. Regulacje prawne powinny przede wszystkim tworzyć stabilne ramy funkcjonowania rynku (tj. w przypadku regulacji najmu okazjonalnego), a nie zastępować mechanizmów rynkowych. Powinny chronić dostatecznie zarówno najemców i wynajmujących. W opinii uczestników dyskusji system ochrony jest niedoskonały i w dużej mierze oparty na zaufaniu między stronami, brak mechanizmów wsparcia rozwiązywania konfliktów na drodze pozasądowej (np. instytucji prowadzących mediację, występujących w roli niezależnego arbitra). Jeśli chodzi o możliwości efektywnego wpływania na ceny najmu, to rozmówcy największą nadzieję pokładali w rynku i mechanizmach konkurencji. Uważali, że jeśli państwo zacznie realnie uczestniczyć w rynku najmu (poprzez budowę mieszkań komunalnych i społecznych), to wpłynie to na wysokość kosztów najmu na rynku prywatnym. Sugerowali także, że zwiększenie transparentności czynszów (np. stworzenie oficjalnej bazy, która uwzględniałaby nie tylko wysokości czynszów, ale także przybliżone adresy, liczbę pokoi, metraż czy zwiększenie podaży TBS/SIM) zmniejszyłoby dysproporcję wiedzy między wynajmującymi i najemcami, i działałoby na korzyść tych drugich.

Eksperti wskazywali, że na poziomie lokalnym samorządy mają większą możliwość działania, przede wszystkim w odniesieniu do mieszkań komunalnych, zasobu społecznego (TBS/SIM), lokalnych programów wsparcia najmu. Natomiast również nie mają one podstaw prawnych do regulowania czynszów na rynku najmu społecznego jeśli nie wynika to wprost z ustaw. Pośrednio mogą jednak wpływać na rynek, zwiększając liczbę mieszkań komunalnych lub społecznych, podejmując działania zmierzające do ograniczenia luki czynszowej czy sięgając po instrumenty współpracy z właścicielami (tj. SAN).

W ocenie ekspertów największym mankamentem społecznych agencji najmu (SAN) jest ich mała skala działania – w Polsce działa zaledwie kilkadziesiąt takich mieszkań, a wiedza o tym instrumencie polityki mieszkaniowej funkcjonującym w polskim systemie prawnym od 2022 r. jest wciąż niewielka nawet wśród profesjonalnych uczestników rynku najmu społecznego/komunalnego.



Kluczem do sukcesu polityki mieszkaniowej jest tymczasem efektywność, szybkość udzielenia wsparcia – problemem jest obecnie zarówno długi okres oczekiwania na przydział lokalu socjalnego, czy niedostateczna ilość mieszkań na rynku najmu społecznego ale także brak mechanizmów wsparcia dla osób które znalazły się w kryzysie.

Trzeba zapewnić lokale socjalne, komunalne w szybszym tempie dla ludzi, którzy tracą pracę, mają chorobę czy inne życiowe kryzysy. Bo w kryzysach, w obecnej sytuacji mamy do czynienia z takimi ludźmi, którzy nie mogą płacić. To nie jest tak, że większość ludzi nie płaci, są źli czy zdarzają się oszustwa i tak dalej. Bardzo często po prostu coś się stało, [że] nie mogą płacić. I trzeba też o tym myśleć i więcej o tym rozmawiać, że trzeba stworzyć jakąś sensowną politykę mieszkaniową.

– Laure Akai (Komitet Ochrony Lokatorów)

Wiele wątków poruszanych w dialogu sprowadzało się do polityki mieszkaniowej, a raczej jej braku. Rozmówcy zauważali, że brak jest oferty mieszkaniowej dla osób znajdujących się w luce czynszowej (zbyt „bogaty” na mieszkania komunalne, zbyt „biedny” na kredyt), a przywiązanie do idei mieszkania komunalnego jako ostateczności zarezerwowanej dla osób znajdujących się w najgorszej sytuacji życiowej, tylko pogłębia ten problem. Podkreślano, że długi okres oczekiwania na przydział mieszkań komunalnych dla osób, którym już dzisiaj one przysługują, wypycha je na prywatny rynek najmu, i skutkuje problemami z terminowym opłacaniem czynszów, na które ich po prostu nie stać.

Uczestnicy dialogu diagnostycznego zapytani o to, czy najemcy powinni mieć większy wpływ na swoje otoczenie, dość zgodnie odpowiedzieli, że tak, choć różne stały za tym motywacje (sprawiedliwość społeczna, efektywność zarządzania). Ich zdaniem, lokatorzy powinni mieć wpływ zwłaszcza na zarządzanie przestrzenią, w której mieszkają, szczególnie w zakresie bieżącego funkcjonowania budynku (tj. bierzący zarząd budynkiem i częścią wspólną, drobne inwestycje i remonty). Natomiast nie powinni decydować o zobowiązaniach długoterminowych, takich jak wieloletnie kredyty wspólnoty.

Eksperti nie mieli jednak szczegółowych pomysłów na to, jak im to zaangażowanie umożliwić. Jednocześnie wskazywali na obiektywne ograniczenia wynikające z tymczasowego charakteru najmu.

Nie ma gotowych rozwiązań – ale jest wola dialogu i wypracowania dobrych praktyk. My po prostu musimy więcej rozmawiać, poznawać się, rozumieć swoje potrzeby. I myślę, że może my to właśnie my powinniśmy być tym, takim kołem zamachowym dla rządzących, dla naszych tutaj włodarzy, żeby im pokazać po prostu rozwiązania, które my widzimy jako słuszne, jako takie, które się sprawdzają, niż czekać na systemowe rozwiązania. Bo tak jak powiedziałem, w wielu przypadkach one się nie sprawdzają, życie sobie, regulacje sobie.

– Michał Zduńczyk (Stowarzyszenie Mieszkanicznik)





Mieszkania komunalne i społeczne

Uczestniczki i uczestnicy spotkania

Laure Akai, członkini i założycielka Komitetu Obrony Praw Lokatorów

Zenobia Żaczek, członkini Komitetu Obrony Praw Lokatorów

Tomasz Gierczak, prezes Gorzowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego

Magdalena Górak, Trzecia Zastępczyni Prezydenta Bytomia Urząd Miejski w Bytomiu

Magdalena Nowak, prezes zarządu Fundacji Obywatel TBS

Małgorzata Osipczuk, wiceprezes zarządu Fundacji Obywatel TBS

Grażyna Szotkowska, prezes zarządu / dyrektor naczelna Szczecińskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego

Prywatyzacja mieszkań komunalnych

Jedną z podstawowych odpowiedzi na pytanie o to, dlaczego mieszkań komunalnych w Polsce jest tak mało* jest ich masowa prywatyzacja. Choć związek między wyprzedawaniem (często za ułamek wartości**) zasobu mieszkaniowego gminy a jego pomniejszeniem jest niezaprzeczalny, rozmówcy samo zjawisko prywatyzacji lokali komunalnych oceniali różnie. Zenobia Żaczek z Komitetu Ochrony Praw Lokatorów i Tomasz Gierczak wskazywali, że prywatyzacja miała charakter strukturalny i długofalowo ograniczyła zdolność gmin do prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej.

* Wg danych GUS przytoczonych przez portal Demagog.pl liczba mieszkań komunalnych spadła z 1 732 882 w 1995 r. do 778 752 w 2022 r. Na koniec 2024 r. mieszkań w zasobie gminnym odnotowano jeszcze mniej: 595,4 tys. Zob. *Mieszkania komunalne w Polsce. Jest ich coraz mniej*, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/mieszkania-komunalne-w-polsce-est-ich-coraz-mniej/> [dostęp: 13.08.2025]; Gospodarka mieszkaniowa w 2024 r., Informacje sygnalne GUS, 2025, 16.09.2025.

** Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. LB.Y.430.006.2020. Informacja o wynikach kontroli. NIK, 2021, s. 11–12.

Przedstawicielki KOPL miały do tego zjawiska jednoznacznie negatywny stosunek. Podkreślały, że zasób komunalny budowany i utrzymywany był ze środków publicznych, a więc i celom publicznym powinien służyć.

Nie jest to naszym zdaniem uczciwe. Te budynki były utrzymywane, wybudowane ze środków publicznych w jakimś konkretnym celu – żeby służyły społeczności zgodnie z konstytucyjnymi zobowiązaniami gminy. I teraz, gdy sprzedaje się te lokale, pozbawia się tej szansy kolejne pokolenia osób, które wchodzi na rynek mieszkaniowy i które też potrzebują tych mieszkań.

– Zenobia Żaczek

(Komitet Obrony Praw Lokatorów)



W podobnym tonie wypowiadał się Tomasz Gierczak, prezes Gorzowskiego TBS. Jego zdaniem prywatyzując swoje zasoby mieszkaniowe gminy pozbawiły się możliwości prowadzenia polityki mieszkaniowej. Ponieważ Konstytucja nie pozwala na ustalanie limitów czynszów w lokalach będących prywatną własnością, mieszkania komunalne i społeczne są jedynymi, w których możliwe jest kształtowanie cen wprost (a nie poprzez np. konkurencję).

Grażyna Szotkowska, prezes Szczecińskiego TBS miała mniej jednoznaczny stosunek do prywatyzacji. Uważała, że każda decyzja gminy powinna być podporządkowana lokalnej polityce mieszkaniowej, która określi kierunki rozwoju nie tylko zasobu komunalnego i społecznego, ale też sektora prywatnego (w tym spółdzielni).

W dyskusji Grażyna Szotkowska bardzo mocno porządkowała pojęcia, wskazując, że polska debata miesza różne segmenty mieszkalnictwa: lokale socjalne, komunalne, TBS/SIM oraz mieszkania dla gospodarstw o średnich dochodach. Podkreślała, że to wszystko składa się na jeden szeroki sektor społecznego budownictwa czynszowego, ale z odmiennymi funkcjami i grupami docelowymi. Zasób komunalny, socjalny oraz TBS/SIM odpowiadają na odmiennie potrzeby mieszkaniowe i powinny być projektowane jako komplementarne elementy lokalnej polityki mieszkaniowej, a nie jako rozwiązania konkurencyjne.

Jednym z głównych problemów systemowych jest brak kompleksowych, wieloletnich polityk mieszkaniowych na poziomie gmin. Większość samorządów opiera swoje działania na fragmentarycznych dokumentach, takich jak programy gospodarowania zasobem, które nie obejmują całego rynku mieszkaniowego. Tymczasem skuteczna polityka powinna integrować różne segmenty – komunalny, społeczny,

prywatny i spółdzielczy – oraz uwzględnić kwestie planowania przestrzennego i podaży gruntów. Brak takiego podejścia ogranicza zdolność gmin do długofalowego reagowania na zmiany popytu i struktury demograficznej. W rezultacie działania mają często charakter reaktywny, a nie strategiczny, co utrudnia stabilizację rynku mieszkaniowego. W ocenie prezes Szotkowskiej nie ma jednego rozwiązania, które sprawdzi się w każdej gminie tak samo dobrze. Lokalne potrzeby wymagają szczegółowych analiz i strategii szytych na miarę.

Najistotniejszym elementem, jaki lokalne samorzady powinny mieć, to powinny opracować sobie lokalną politykę mieszkaniową i to wieloletnią, która będzie obejmowała wszystkie sektory mieszkalnictwa funkcjonujące na terenie danej gminy, a nie tylko sam sektor komunalny czy sektor mieszkań społecznych. [...] Polityka powinna uwzględniać także podaż działek, gruntów pod budownictwo komercyjne, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, rolę spółdzielni mieszkaniowych. [...] Dzisiaj w Polsce mamy taką sytuację, że na palcach jednej ręki byśmy mogli wyliczyć sobie samorzady, które posiadają lokalne polityki mieszkaniowe. Większość samorządów opiera się tylko o wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

– Grażyna Szotkowska (Szczecińskie TBS)



Z tym podejściem zgodziła się Magdalena Górak, zastępczyni prezydenta Bytomia (wcześniej dyrektorka Bytomskich Mieszkań). Podkreślała, że utrzymanie zasobu komunalnego w niezamożnym mieście przemysłowym, gdzie duża część mieszkań znajduje się na terenach uszkodzonych przez działalność górniczą, w wymagających specjalistycznych remontów budynkach zabytkowych lub na niezbrojonych gruntach*, stanowi wyzwanie przerastające możliwości finansowe i organizacyjne gminy. Z tego powodu w Bytomiu w wielu przypadkach możliwe jest wykupienie zajmowanego mieszkania komunalnego – ale rozwiązanie to nie cieszy się wcale popularnością. Nowa strategia miasta zakłada, że osoby zajmujące ostatnie lokale gminy w budynkach wspólnot mieszkaniowych będą stawiane przed alternatywą – albo kupią od gminy zajmowane mieszkanie komunalne, albo zostanie ono aportem przeniesione do TBS.

* Grunty uzbrojone to „działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia/uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej”. *Grunty uzbrojone*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3538,pojecie.html> [dostęp: 29.03.2026].

Chociaż często lokatorzy mają możliwość wykupu mieszkania za 5% wartości, to z niej nie korzystają. [...] Wolą umowę najmu. W przypadku ostatnich lokali we wspólnotach mieszkaniowych, wiąże się to z tym, że gmina ponosi wyższe koszty niż ma wpływ z czynszu wynoszącego 8,5 zł/m² [...]. To się w żaden sposób nie bilansuje finansowo. Chcemy przystąpić do takiego modelu, który zakłada wniesienie aportem do ZBM-TBS lokali w przypadku braku zainteresowania wykupem lokalu przez lokatora. TBS ma inne stawki czynszowe i możliwość zbilansowania kosztów utrzymania lokalu położonego często w budynkach zarządzanych właśnie przez TBS.

– Magdalena Górak (Trzecia Zastępczyni Prezydenta Bytomia)

Dla kogo mieszkania komunalne?

Przyczyn spadku liczby mieszkań komunalnych w Polsce upatrywano też w powszechnym przeświadczeniu, że przeznaczone powinny być wyłącznie dla najuboższych, co znajduje odzwierciedlenie w niskich maksymalnych stawkach czynszów i w niskich standardach metrażowych. W praktyce prowadzi to do niedopasowania oferty do rzeczywistych potrzeb, zwłaszcza w przypadku większych gospodarstw domowych. Wskazywano, że istnieje grupa rodzin o umiarkowanych dochodach, które są w stanie ponosić koszty najmu większych lokali komunalnych, lecz nie mają dostępu do takich mieszkań. Jednocześnie duże lokale w zasobie gminnym bywają likwidowane lub sprzedawane, co dodatkowo ogranicza możliwości ich wykorzystania. Taka struktura zasobu sprzyja przeludnieniu mieszkań i pogłębia nierówności w dostępie do odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Źródło problemu jest tak naprawdę ideologiczne, ludzie po prostu uważali mieszkalnictwo komunalne za pozostałość komunizmu. I tak naprawdę myśl ekonomiczna w Polsce raczej prowadzi do wniosku, że to jest marnowanie pieniędzy, jeżeli wielu ludzi mieszka w mieszkaniach komunalnych. [...] Jest też takie poczucie, że te mieszkania powinny być rentowne, więc dlatego bardzo wiele miast po prostu woli budować zasoby TBS.

– Laure Akai (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

Poruszona została kwestia dużych mieszkań komunalnych zlokalizowanych w budynkach zabytkowych, których nie da się zgodnie z prawem podzielić na mniejsze i które są z tego powodu często sprzedawane.

W debacie podkreślano, że kryterium dochodowe nie wyczerpuje problemu dostępności. Grażyna Szotkowska zwracała uwagę na to, że wiele osób może nie mieć zdolności czynszowej^{*} pozwalającej na utrzymanie dużego mieszkania, nawet przy

* „Zdolność czynszowa” – możliwość długookresowego ponoszenia pełnych kosztów utrzymania lokalu, powinna być jednym z podstawowych parametrów projektowania zasobu komunalnego.

konkurencyjnym czynszu komunalnym (wraz z opłatami eksploatacyjnymi, mediami i kosztami użytkowania). Powyższa konstelacja jest istotna, bo przesuwając dyskusję z poziomu podaży mieszkań na poziom ekonomicznej trwałości najmu. Reprezentantki KOPL przypominały, że jest wiele rodzin (także wielopokoleniowych), które potrzebowałyby większego mieszkania, ale według obowiązujących standardów „nie zamieszkują w warunkach mieszkaniowych uzasadniających ich poprawę”.

Znam takich ludzi, którzy mają po prostu duże rodziny. Bardzo często oni mieszkają w bardzo tak naprawdę małym mieszkaniu i przychodzą do nas z pytaniem, co zrobić, żeby mieć odrębne mieszkanie czy większe mieszkanie i po prostu dla tych ludzi nie ma oferty obecnie. A jeśli chodzi o koszt utrzymania, to powiedzmy, że mieszkanie ma 100 metrów na przykład. To sam czynsz w Warszawie to jest około 1390 zł. I nawet jeżeli dołączyć wysokie media i tak dalej, to koszt utrzymania takiego lokalu [to będzie] 2400 zł miesięcznie. Ale trzeba pamiętać, że to są rodziny, które mają kryteria dochodowe prawie 12 tys. złotych. Więc są takie rodziny, które zarabiają na przykład 10 tys. i one są w stanie płacić 2400 zł. To jest na przykład 25 lub mniej procent dochodu. A na wolnym rynku w Warszawie to jest bez szans, bo takie mieszkanie, które ma 100 metrów, to kosztuje wszędzie 6000–7000 zł i oni nie są zdolni by tyle zapłacić. Więc ja uważam, że muszą być takie większe mieszkania, ponieważ to po prostu nie jest cywilizowane, że duże rodziny [...] mają na przykład mniej niż 10 metrów na osobę, a jest sporo takich rodzin.

– Laure Akai (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

Była mowa o zabytkach, że nie wszędzie można takie mieszkanie przerobić na mniejsze i że rzekomo nie ma takiego zapotrzebowania, żeby wynajmować mieszkania komunalne powyżej 80 metrów. [...] Nie wiem, dlaczego jest takie przekonanie, że mieszkania komunalne muszą być małe, że tam muszą się gnieździć wielopokoleniowe rodziny, co bardzo często się niestety dzieje, gdzie na 20 metrach mieszka pięć osób. No może przesadzam, ale niewiele. [...] Ta sytuacja jest bardzo często wykorzystywana do tego, żeby dokonywać gentryfikacji w centrach miast. I to widzimy właśnie w Śródmieściu, w Warszawie, gdzie takim sztandarowym przykładem była Marszałkowska 66[”], skąd wysiedlono wszystkich mieszkańców, którzy tam z powodzeniem mieszkali w swoich mieszkaniach i mieli swoje rodziny tam. No i teraz jest to sprzedawane i będzie prawdopodobnie zamienione na apartamenty albo biura. I to też nie jest w porządku, że likwidujemy funkcję mieszkalną centrów miast i zamieniamy je w pustynie. Nie ma to sensu z punktu widzenia urbanistycznego, z punktu widzenia polityki społecznej jest to po prostu szkodliwe.

– Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

* *Kto może się ubiegać najem lokalu*, <https://mieszkania.um.warszawa.pl/kto-moze-sie-ubiegac-najem-lokalu> [dostęp: 22.11.2025].

** Na stronie Urzędu Miasta Warszawy można przeczytać wyjaśnienia dot. idei sprzedaży kamienicy przy ul. Marszałkowskiej 66. Zob. *Fakty w sprawie Marszałkowskiej 66*, <https://um.warszawa.pl/-/fakty-w-sprawie-marszalkowskiej-66> [dostęp: 9.05.2025].

Finansowanie budowy i remontów mieszkań komunalnych

W toku dyskusji wyraźnie wybrzmiały problemy związane z finansowaniem budowy i remontów mieszkań komunalnych, szczególnie w gminach o słabszej kondycji ekonomicznej. Eksperti wskazywali, że dostęp do środków zewnętrznych, w tym funduszy oferowanych przez instytucje publiczne, jest ograniczony przez dużą konkurencję oraz brak mechanizmów różnicujących wsparcie ze względu na specyfikę gmin.

Gminy chcące rozbudowywać lub remontować swój zasób mieszkaniowy nie mają, zdaniem ekspertów, łatwego zadania. Choć Bank Gospodarstwa Krajowego oferuje bezzwrotne dotacje^{*} na ten cel, chętnych jest znacznie więcej niż dostępnych środków. Jak wskazywała Magdalena Górak wszystkie gminy, niezależnie od wyzwań z jakimi się mierzą, „ścigają” się po te same pieniądze.

Ponad dwa lata temu Gmina Bytom złożyła wniosek w BGK na dofinansowanie wyremontowania dwóch budynków po to, aby w nich umieścić osoby, które musi wykwaterować z lokali ze szkód górniczych. I do dzisiaj czekamy w tej kolejce. W tym samym „koszyku”, w którym jest Warszawa, Gdańsk, Kraków. Bo nikt nie pomyślał o tym, żeby takie miasta, jak nasze, podzielić na inne koszyki. My chcemy zrobić za ten kredyt z BGK coś, co jest podstawowe, co na nas wymusza ustawa o ochronie praw lokatorów i sytuacja miasta dotkniętego szkodami górniczymi. A miasta bogate za te pieniądze tak naprawdę produkują wisienki na torcie.

– Magdalena Górak (Trzecia Zastępczyni Prezydenta Bytomia)

Długie oczekiwanie na kredyty i dopłaty skutkuje koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów (takich jak opłacanie mieszkań przejściowych na rynku prywatnym) oraz tym, że projekty opracowane na etapie składania wniosku, po kilku latach mogą być już nieaktualne (także ze względu na wzrost kosztów budowy).

Od momentu złożenia wniosku, gdzie się składa pozwolenie na budowę czy też program funkcjonalno-użytkowy, do tej realizacji, czasami mija ponad 5 lat. W międzyczasie może się okazać, że jeżeli myśmy wnioskowali o to, że mają być instalacje gazowe, to gazownia odpisuje, że niestety, ale jednak zmieniła plany i tam gazu nie będzie. I wtedy gmina ma dwie możliwości albo wymyślić coś innego, albo zrezygnować z projektu. [...] Niestety jeżeli myślimy o tym zasobie komunalnym, to jednak ja z perspektywy miasta ubogiego muszę państwu powiedzieć, że nie jest to coś, co jest dla nas satysfakcjonujące.

– Magdalena Górak (Trzecia Zastępczyni Prezydenta Bytomia)

^{*} *Informator o bezzwrotnym wsparciu budownictwa mieszkaniowego na wynajem*, https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Bezzwrotne_wsparcie_budownictwa/Informator_BSK.pdf [dostęp: 23.11.2025].



Dodatkowym obciążeniem dla miast takich, jak Bytom, są sztywne zasady dotyczące wkładu własnego, którego nie można wnieść w naturze lub w postaci wkładu osobowego (świadczeń wykonywanych przez wolontariuszy na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. lub nieodpłatnej pracy społecznej członków stowarzyszenia wykonywanej na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach), co jest dopuszczalne m.in. w inwestycjach realizowanych z Funduszy Europejskich w perspektywie 2021–2027.



Postulowaliśmy, abyśmy mogli wykazać wkład własny w postaci np. pracy wolontariuszy, materiałów, np. darowizny rzeczowej w postaci pompy ciepła. Moglibyśmy w ten sposób uzupełniać wkład własny. Niestety, odpowiedź Banku Gospodarstwa Krajowego jest negatywna.

– Magdalena Górak (Trzecia Zastępczyni Prezydenta Bytomia)

W rezultacie – zdaniem ekspertów – system finansowania nie tylko ogranicza tempo rozwoju zasobu, ale także pogłębia różnice między bogatszymi i uboższymi samorządami.

Brak woli politycznej, by rozwijać zasób komunalny

Wszystkie wymienione wcześniej problemy można by zapewne ująć krócej (co część rozmówców robiła) – jako brak woli politycznej. Zenobia Żaczek wskazywała, że gminy mogą budować zasób komunalny niezależnie od finansowania BGK, np. przez współpracę z deweloperami.

Raport NIKu sprzed kilku lat wyraźnie pokazał, że gminy po prostu nie spełniają swoich obowiązków. Nie tylko dlatego, że wyprzedają zasób komunalny, ale też dlatego, że nie chcą tworzyć nowych lokali. A nie muszą przecież ich [same] budować. Można by tworzyć warunki dla inwestorów, które by nakładały na nich obowiązek wydzielenia puli lokali dla gminy. A tego się nie robi. I to jest tylko brak woli politycznej.

– Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów)

Małgorzata Osipczuk z Fundacji Obywatel TBS z kolei opowiadała o tym, że na posiedzeniach Rady Miejskiej we Wrocławiu poruszany jest temat sprzedaży lokali komunalnych, ale już nie budowy nowych. Była także zwolenniczką teorii, według

której miasta chętniej budują w systemie TBS, gdyż posiłkując się partycypacją od przyszłych najemców nie muszą inwestować własnych środków. Twierdziła też, że spółki TBS mają większą swobodę działania niż jednostki budżetowe gmin, co może być dodatkowym powodem, dla którego w planach inwestycyjnych mieszkania społeczne wypierają mieszkania komunalne.

Zastanawialiśmy się, dlaczego właściwie miasta wolą budować w systemie TBS niż w komunalnym. [...] Trudno pewne rzeczy zweryfikować do końca, ale jest taka hipoteza, że te mieszkania społeczne w TBS funkcjonują *de facto* dzięki pieniądzom mieszkańców. W wielu sytuacjach właściwie 100% wartości mieszkania to pieniądze pochodzące od mieszkańców tego systemu, a w przypadku komunalnych – 20% gmina musiałaby włożyć. [...] Druga rzecz, która bardzo nas niepokoi i motywuje do działania, to jest to, że same spółki TBS i SIM mają po prostu bardzo dużą swobodę działania i taką nieprzejrzystość, często się zasłaniają tajemnicą przedsiębiorstwa. I myślę, że to też jest jakaś odpowiedź na to, dlaczego wolimy TBSy budować w mieście.

– Małgorzata Osipczuk
(Fundacja Obywatel TBS)



Ekspert wskazywali na napięcie między rozwojem zasobu komunalnego a rosnącą rolą budownictwa społecznego realizowanego przez TBS i SIM. Zwracali uwagę, że gminy często preferują ten model, ponieważ pozwala on ograniczyć bezpośrednio zaangażowanie środków publicznych dzięki partycypacji przyszłych najemców. Jednocześnie podkreślano, że może to prowadzić do sytuacji, w której ciężar finansowania mieszkań przenoszony jest na gospodarstwa domowe, co ogranicza dostępność dla najuboższych. W dyskusji pojawiły się również wątpliwości dotyczące przejrzystości funkcjonowania spółek TBS oraz zakresu ich odpowiedzialności wobec mieszkańców. W efekcie model społeczny, choć zwiększa podaż mieszkań, nie zawsze pełni funkcję substytutu dla zasobu komunalnego.

* WSA we Wrocławiu w wyroku z 16 października 2025 r., IV SA/Wr 350/25, LEX 3940473 orzekł, że TBS nie może odmawiać dostępu do informacji o wysokości zaciągniętych przez siebie kredytów i ich parametrach, powołując się na tajemnicę bankową. Po uprawomocnieniu się wyroku WSA we Wrocławiu mieszkańcy uzyskują dostęp do informacji o wysokości i warunkach umowy kredytowej TBS z BGK oraz prawdopodobnie będą ubiegać się o zmniejszenie czynszu po spłacie kredytów.

Role spółek TBS w gminie

Kluczową kwestią kształtującą relacje spółek TBS z gminami (a także z samymi obywatelami) zdaniem ekspertów jest to, kto jest ich właścicielem. Spółki mogą należeć do gminy w pełni, częściowo (w tym do kilku gmin jednocześnie) lub – jak to jest w przypadku TBS Małopolska, będącego częścią firmy deweloperskiej Bryksy – wcale.

Choć co do zasady najważniejszą rolą spółek TBS jest budowa i zarządzanie mieszkaniami społecznymi, w niektórych miastach pełnią one dodatkowe funkcje. Np. w Stargardzie TBS zarządza także zasobem komunalnym i socjalnym gminy^{**}, w Szczecinie TBS "Prawobrzeże" administruje gruntami miejskimi^{***}, zaś w Bytomiu ZBM-TBS Sp. z o.o. pełni usługi zarządcze wobec wspólnot mieszkaniowych^{****}. Jak to podsumował Tomasz Gierczak, prezes Gorzowskiego TBS (GTBS): „co miasto to inne pomysły. O tym decyduje właściciel”.

Sam GTBS w ok. 98% należy do miasta Gorzów Wielkopolski, a w ok. 2% do Miasta i Gminy Dębno^{*****}. Spółka, klasycznie, buduje i zarządza mieszkaniami społecznymi, ale także uczestniczy w szerszych pracach nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i koncepcjami rewitalizacji terenów poprzemysłowych.

Jeżeli chodzi o współpracę, to miasto, które jest właścicielem, przekazuje nam grunty, na których inwestujemy. W Gorzowie są takie dzielnice jak Zawarcie, Zakanale – teren podmiejski, przemysłowy. I teraz pracujemy wspólnie z Miastem nad koncepcją rewitalizacji, żeby dostosować miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, żeby tę zabudowę śródmiejską uzupełnić. I wiadomo, miasto może sprzedać grunt deweloperowi, deweloper wycisnie maksymalnie ile się da, i też miasto do końca nie będzie miało kontroli nad tym co powstanie. [...] Jeżeli ten kwartał miasto przekaze nam, to my tak naprawdę jako spółka komunalna wszystko zrobimy zgodnie z życzeniem miasta. Wspólnie się zastanowimy, jak to zagospodarować. Przy czym no plus jest taki w stosunku do dewelopera, że my już się zastanowimy, [...] żeby na przykład zrobić jakieś tam miejsce spotkań dla seniorów

– Tomasz Gierczak (Gorzowskie TBS)

Ważnym problemem zidentyfikowanym w dyskusji jest brak jednoznacznych regulacji dotyczących wyboru partnerów do realizacji inwestycji mieszkaniowych,

* *O nas*, <https://tbsmalopolska.pl/o-nas/>. [dostęp: 22.11.2025].

** *Przydział mieszkania komunalnego*, <https://stargard.eu/dla-mieszkanca/zalatw-sprawe/przydzial-mieszkania-komunalnego/> [dostęp: 22.11.2025].

*** *Dzierżawa gruntów – Szczecin*, <https://nonstoptbs.pl/dzierzawa-gruntow-szczecin/> [dostęp: 22.11.2025].

**** *ZBM-Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.*, <https://www.zbm-tbs.pl/> [dostęp: 22.11.2025].

***** *Historia – GTBS Sp. z o.o.*, <https://gtbs.com.pl/gtbs/historia/> [dostęp: 23.11.2025].



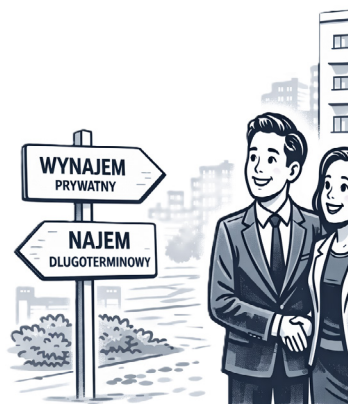
w szczególności w modelu TBS. Gminy mogą powoływać własne TBSy lub też nawiązywać współpracę z istniejącymi spółkami. Jak donosiła Magdalena Górak, brak jest jednak wytycznych określających tryb wyboru przez gminę spółki, której powierzy się budowę mieszkań społecznych. Brak jednoznacznych kryteriów i trybu wyboru partnera, ogranicza transparentność finansowania gminnego zasobu mieszkaniowego i stanowi pewnego rodzaju barierę i ryzyko prawne dla politycznych decydentów, odpowiedzialnych za realizację polityk mieszkaniowych. Brak jasnych zasad może również wpływać na ograniczenie konkurencji i efektywności realizowanych projektów. W konsekwencji luka regulacyjna staje się jedną z barier instytucjonalnych rozwoju mieszkalnictwa społecznego.



Zewnętrzne TBS-y proponują współpracę gminom. Nie ma żadnego przepisu w tej ustawie, ani w żadnych innych, na podstawie którego [...] samorządowcy mogliby zdecydować, z kim umowę zawrzeć, w jakim trybie jak wybrać partnera? To też jest bardzo wielka ułomność tego całego założenia. I to nie jest tylko moja opinia, tylko wielu prezydentów czy burmistrzów. Obowiązują nas przepisy ustawy o zamówieniach publicznych i dobór takiego kontrahenta i sposób jego wyłonienia powinien jednoznacznie wynikać ze szczegółowych przepisów prawa, a tymczasem przepisów nie ma.

– Magdalena Górak (Trzecia Zastępczyni Prezydenta Bytomia)

Dyskusja ujawniła, że poza barierami finansowymi i instytucjonalnymi istotną rolę odgrywa także czynnik polityczny, związany z priorytetami władz lokalnych. Część ekspertów wskazywała, że ograniczona skala budownictwa komunalnego wynika nie tylko z braku środków, lecz także z niewystarczającej determinacji w jego rozwijaniu. Podkreślano, że gminy dysponują narzędziami, które mogłyby zwiększyć zasób mieszkań, na przykład poprzez współpracę z sektorem prywatnym i wprowadzanie mechanizmów zobowiązujących inwestorów do wydzielania części lokali. Zwracano uwagę, że decyzje o kierunkach rozwoju mieszkalnictwa są w dużej mierze uzależnione od lokalnych uwarunkowań politycznych i strategicznych. W rezultacie polityka mieszkaniowa w Polsce ma charakter silnie zróżnicowany terytorialnie, co przekłada się na nierówności w dostępie do mieszkań.



Koszty budowy i mieszkania w TBS

Jak opisane to zostało w poprzednim rozdziale, nie ma jednego modelu funkcjonowania spółek TBS. Dotyczy to także modelu finansowania budowy mieszkań. Choć przyjęło się, że przyszli najemcy TBS wpłacają na wstępie tzw. partycypację, która wynieść może maks. 30% kosztów budowy tego lokalu^{*}, przykład GTBS pokazuje, że spółki mogą działać z powodzeniem bez tego elementu. Zdaniem prezesa Tomasza Gierczaka takie rozwiązanie jest też uczciwsze, bo oparte w pełni na najmie, i nie ma w nim nawet cienia obietnicy, że mieszkanie będzie można w przyszłości wykupić (problem wykupu mieszkań TBS poruszony jest szerzej w następnym rozdziale). Prezentowany model najmu instytucjonalnego bez wkładu wejściowego i bez możliwości wykupu, argumentując, że wzmacnia to przejrzystość systemu i ogranicza mieszanie funkcji najmu z aspiracją własnościową.

W GTBS nie ma prognozy wejścia, dlatego, że nie ma partycypacji. Żeby najemca mógł wprowadzić się do zasobu wystarczy, że zapłaci 12-miesięczny czynsz, to jest kwota około 10 000 zł i może mieszkać. [...] Ja bardzo sceptycznie podchodzę do tych rozwiązań ustawowych starych czy nowych które pozwalają na wykup mieszkania TBS, bo dla mnie to jest taka szara strefa. [...] Jestem zwolennikiem najmu. Dlatego my nie wchodzimy w partycypację i nie obiecujemy naszym najemcom, że będą mogli wykupić kiedyś swoje mieszkanie.

– Tomasz Gierczak (Gorzowskie TBS)

W debacie bardzo mocno wybrzmiało, że stabilność zamieszkania postrzegana jest jako samodzielna wartość publiczna. Prezes Gierczak podkreślał, że przewagą TBS nie jest wyłącznie niższy czynsz, lecz bezpieczna, trwała relacja najmu – „żeby zostać wyrzuconym z TBS-u, to naprawdę trzeba sobie zasłużyć”. To odróżnia sektor społeczny zarówno od rynku prywatnego, jak i od modelu kredytowego. W przeciwieństwie do rynku prywatnego mieszkanie społeczne ma zapewniać trwałość relacji najemczej, przewidywalność kosztów oraz ograniczone ryzyko utraty lokalu.

Co my dajemy w stosunku do rynku prywatnego? Na pewno bezpieczną umowę najmu, bo z TBS u, żeby zostać wyrzuconym, to naprawdę trzeba sobie zasłużyć. Do tego stawka czynszu bez mediów, to jest połowa stawki rynkowej i to na dzień dobry. Ponadto plus jest taki, jeśli porównujemy z rynkiem własnościowym, że jeżeli rodzina się powiększy, to można z mieszkania jednopokojowego przenieść się do dwupokojowego, trzypokojowego.

– Tomasz Gierczak (Gorzowskie TBS)



* Art. 25 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1273.

Eksperci zostali też zapytani o różnice między mniejszymi i większymi miastami^{*}. Przede wszystkim podnoszono kwestię niższych zarobków mieszkańców mniejszych miast i tego, że w małej gminie wniesienie partycypacji może być znacznie większym obciążeniem niż w dużym mieście. Wśród rozmówców nikogo nie przekonywała argumentacja polityków „Polski 2050” o tym, że możliwość wykupu mieszkania zatrzyma proces wyludniania mniejszych miejscowości. Raczej poddawano w wątpliwość sens wymagania jakiegokolwiek partycypacji najemców w kosztach budowy, gdyż ta znacząco podnosi dla nich próg wejścia do systemu mieszkalnictwa społecznego.

Mam przykład okolicznych gmin, które SIMy budują z partycypacją i mają problem z chętnymi. W mniejszych miejscowościach to wymagane jest chyba 15% partycypacji. Wydawałoby się niedużo, ale jednak w małym miasteczku przyszły najemca musi wyłożyć sto tysięcy, żeby się wprowadzić. [...] Ja z dużym znakiem zapytania patrzę na inwestycje SIM w małych miejscowościach, zwłaszcza tam, gdzie są partycypacje. A wszystkie te inwestycje przewidują partycypację, bo nie oszukujemy się, dla inwestora to jest łatwiejsze.

– Tomasz Gierczak (Gorzowskie TBS)

Uważam, że zapis pozwalający na dojście do własności mieszkań w miastach poniżej 100 tys. mieszkańców w ciągu 15 lat jeszcze bardziej dzieli tę naszą społeczność TBS-ów [...]. Natomiast z drugiej strony zacznijmy od podstaw. Mieszkanie nie zatrzyma mieszkańca w małej miejscowości, nawet z możliwością wykupu.

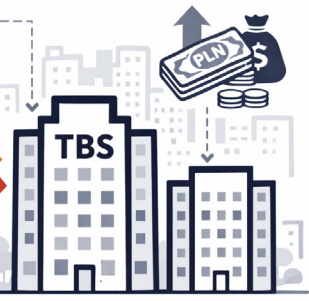
– Magdalena Nowak (Fundacja Obywatel TBS)

W TBS-ach ważnym tematem są także czynsze. W zależności od wysokości wpłaconej partycypacji stawka miesięcznego czynszu może być niższa lub wyższa^{**}. Na wysokość czynszu ma też wpływ ilość energii niezbędnej do ogrzania budynku. Z jednej strony zastosowanie energooszczędnych technologii podnosi koszty budowy, co oznacza wyższe czynsze, z drugiej, w dłuższej perspektywie (tj. po spłacie kredytów zaciągniętych przez TBS na inwestycję), prowadzić powinno do obniżenia opłat lub bilansować wzrost nakładów na eksploatację/serwis wynikające ze zużycia materiałów/technologii.

* Partia Polska 2050 zgłosiła poprawkę do nowelizacji ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, umożliwiającą w mniejszych miejscowościach wykup mieszkań TBS po 15 latach najmu. Argumentowano to innymi potrzebami mieszkańców mniejszych miast i tym, że możliwość zakupu mieszkania na własność zatrzyma proces ich wyludniania. Zob. *Poprawka Polski 2050 przyjęta. Więcej środków na budownictwo społeczne i ochrona praw mieszkańców*, <https://polska2050.pl/poprawka-polski-2050-przyjeta-wiecej-srodkow-na-budownictwo-spoeczne-i-ochrona-praw-mieszkancom/> [dostęp: 25.07.2025].

** *Stawki czynszu*, <https://tbs.bialystok.pl/akty-prawne/stawki-czynszu/> [dostęp: 23.11.2025].





owoy ↑ Koszty eksploatacji ↓

I teraz wszystkie budynki muszą nową normę spełniać, co oznacza, że będą one bardziej energooszczędne. Będą one korzystniejsze do użytkowania, ale przez to sam koszt budowy na wstępie będzie już wyższy. A zasada budowy w TBS jest taka, że im wyższy koszt budowy, tym później są wyższe czynsze. Wprawdzie później w trakcie zamieszkiwania będzie to oszczędność dla najemców. W związku z tym, że wiadomo im bardziej energooszczędny budynek, to tym mniejsze będą koszty użytkowania budynku, i to co najemca zapłaci więcej na czynszu, to potem sobie odbierze. Tylko obyśmy z tymi normami energooszczędności i technicznymi nie poszli za daleko i się nagle okaże, że mamy budynki pasywne, ale czynsze będą tak wysokie, że będzie problem z uzyskaniem chętnych do zamieszkiwania.

– Tomasz Gierczak (Gorzowskie TBS)

Z badania przeprowadzonego przez Fundację Obywatel TBS wynika, że mieszkańcy TBS często nie mogą liczyć na obniżenie czynszu po spłacie kredytu przez spółkę. Przedstawicielki Fundacji wyraziły obawę o zdolność emerytów do opłacania czynszów tak samo wysokich, jakie obowiązywały ich na początku najmu, gdy znajdowali się w wieku produkcyjnym^{*}.



Dużo myślimy o emerytach. Mieliśmy taką sytuację, kiedy składaliśmy pozew do sądu o niezasadne podwyżki czynszu i wydatek rządu 700 zł na opłacenie prawnika i kosztów sądowych był dla wielu seniorów za duży. Mieliśmy mnóstwo za sobą rozmów z seniorami, którzy mieszkając w TBS-ie, nie byli w stanie zdobyć się na taki wysiłek finansowy. Myślę o przyszłości. Perspektywy wielkości emerytur są naprawdę takie trochę przerażające.

– Małgorzata Osipczuk (Fundacja Obywatel TBS)

Samorządy mogą liczyć na wsparcie BGK także w przypadku budowy TBS-ów. Podobnie jak Magdalena Górak, Tomasz Gierczak także zwracał uwagę na to, że zasady otrzymania dotacji lub kredytów są takie same dla wszystkich gmin i inwestycji, niezależnie od specyficznych wyzwań, z jakimi się mierzą.

* E. Miszczuk, M. Nowak, *Analiza potrzeb mieszkańców TBS Wrocław. Raport z badania*, Fundacja Obywatel TBS, Wrocław 2024, <https://www.obywateltbs.pl/aktualnosci/analiza-potrzeb-mieszkanow-tbs-wroclaw-raport-z-badania> [dostęp: 30.11.2025].

** Stosunek emerytury do ostatniego wynagrodzenia, zwany stopą zastąpienia, wynosi w Polsce obecnie przeciętnie około 54%, co oznacza, że emerytura to mniej więcej połowa ostatniej pensji. Prognozy pokazują spadek tego wskaźnika do 37,6% w perspektywie do 2040 r., dalej do 28,7% w 2060 r. Zob. J. Oczki, *Jak zatroszczyć się o zabezpieczenie na starość osób o niskich dochodach?*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń [2022], <https://www.zus.pl/documents/10182/874079/13+-+Jak+zatroszczy%25C4%2587+si%25C4%2599+o+zabezpieczenie+na+staro%25C5%259B%25C4%2587+os%25C3%25B3b+o+niskich+dochodach.pdf/d3c3bb66-5784-44b2-bf1a-d98528603e60> [dostęp: 22.11.2025].

Budujemy na terenie, który leży w strefie śródmiejskiej i naszymi inwestycjami tak naprawdę uzupełniamy istniejącą zabudowę [...]. To jest o tyle trudne, że w momencie, kiedy tworzymy montaż finansowy, to my tak naprawdę nie wiemy do końca, co w tej ziemi się może znaleźć. Ponadto musimy swoje projekty architektury dostosować do okolicznych budynków, przez co ten koszt budowania jest większy niż na innym terenie. A istniejące możliwości dofinansowania tego niestety nie uwzględniają. Wprawdzie we wnioskach kredytowych dostaje się więcej punktów za budowę na terenie, który podlega rewitalizacji, ale są tylko punkty, które tak naprawdę umożliwiają otrzymanie kredytu, ale nie mają wpływu na to, czy ten kredyt jest tańszy.

– Tomasz Gierczak (Gorzowskie TBS)

Ekspertcy mieli też prostą odpowiedź na pytanie o to, co musiałoby się stać, by w Polsce budowano więcej mieszkań społecznych.



Co zrobić, żeby nagle dwadzieścia tysięcy mieszkań pojawiło się na rynku? Po prostu dać pieniądze. [...] W BGK leżą wnioski na budowę dwudziestu tysięcy mieszkań. To są wnioski, które mają już prawomocne pozwolenie na budowę, dokumentację projektowo kosztorysową. I one niektóre leżą dwa lata. [...] Dajmy pieniądze i, prosta sprawa, nagle mamy o dwadzieścia tysięcy więcej mieszkań. No i druga rzecz, żeby to było stabilne, żeby się nie zastanawiać co roku, bo jeżeli, tak jak w Bytomiu, wniosek jest złożony dwa lata wcześniej, to po dwóch latach warunki finansowania i planowania nowych inwestycji się zmieniają, to wszystko na głowie staje.

– Tomasz Gierczak
(Gorzowskie TBS)

* W październiku 2025 r. zwiększono finansowanie programu Budownictwa Społecznego i Komunalnego o 40% (760 mln zł). Wg prognoz Ministerstwa Finansów i Gospodarki te dodatkowe środki umożliwią przyznanie bezzwrotnych grantów na prawie 100 inwestycji mieszkaniowych, w ramach których powstanie lub zostanie wyremontowanych niemal 2,4 tys. mieszkań i miejsc noclegowych. Przyjęty przez rząd projekt ustawy budżetowej na rok 2026 zakłada przeznaczenie rekordowej kwoty – 4,02 mld zł na wsparcie budownictwa społecznego. Zob. *Rząd zwiększa wsparcie dla budownictwa społecznego. Dodatkowe miliony złotych w programie BSK*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/rzad-zwieksza-wsparcie-dla-budownictwa-spoecznego-dodatkowe-miliony-zlotych-w-programie-bsk> [dostęp: 24.22.2025].

Czy mieszkaniec TBS jest obywatelem?

Ważnym tematem poruszonym przez reprezentantki Fundacji Obywatel TBS była relacja spółek z mieszkańcami, lub szerzej – z obywatelami. Małgorzata Osipczuk i Magdalena Nowak, działające także we wrocławskiej Radzie mieszkańców TBS, pełniące funkcję doradczą dla zarządu spółki*, opowiadały o tym, jak trudno jest najemcom wydobyć niektóre informacje na temat jej funkcjonowania.

Jako członkinie Rady Mieszkańców występujemy [do spółki TBS] z pismami o dostęp do informacji publicznej. [...] Próbowaliśmy dowiedzieć się trochę więcej na temat kredytów, które *de facto* są zaciągnięte przez spółkę, ale mieszkańcy spłacają tę część w czynszu. No i oczywiście dostaliśmy odpowiedź dwukrotnie, że jest to tajemnica przedsiębiorstwa spółki handlowej. Ale co ciekawsze, jest to również tajemnica bankowa. I tutaj lubimy porównywać, że to jest trochę tak, jakbyśmy poszli do lekarza i lekarz by powiedział o jakiejś jednostce chorobowej i musielibyśmy się zasłaniać tajemnicą lekarską, nie mogąc mówić o własnej chorobie. [...] Natomiast finalnie, bo sprawa ciągnie się od lutego tego roku, dostaliśmy wyrok, gdzie oczywiście sąd administracyjny przyznał nam rację.

– Magdalena Nowak (Fundacja Obywatel TBS)



Brak transparentności odczuwany jest też wyżej, na poziomie ustawodawcy. Panie Małgorzata Osipczuk i Magdalena Nowak wskazywały, że ustawa „mami” potencjalnych najemców obietnicą możliwości wykupu mieszkań TBS, jednak w praktyce jest to albo niemożliwe, albo całkowicie nieopłacalne”. Przedstawicielki Fundacji Obywatel

* *Współpracujemy z Radą Mieszkańców TBS Wrocław*, <https://www.tbs-wroclaw.com.pl/wspolpracujemy-z-rada-mieszkancow-tbs-wroclaw.html> [dostęp: 17.01.2025].

** Dojście do własności jest możliwe według ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, Dz.U. 2011 Nr 201, poz. 1180, jednak warunki, jakie są zawarte w ustawie czynią zapis martwym. W przypadku wyrażenia chęci wykupu mieszkania na własność trzeba spełnić następujące warunki:

- 1) TBS musi wyrazić zgodę na uwłaszczenie, a część samorządów, które partycypują w TBS jak m.st. Warszawa, wyklucza dojście do własności w TBS.
- 2) partycypant i najemca w jednej osobie (warunek konieczny) musi na własny koszt wykonać wycenę lokalu przez uprawnionego rzeczoznawcę według obecnej wartości rynkowej. Od tak ustalonej ceny rynkowej z wyceny TBS odejmuje kwotę zwaloryzowanej partycypacji i kaucji. Pozostałą kwotę należy wpłacić do TBS. Z wpłaconej kwoty TBS pokrywa część kredytu zaciągniętego na budowę w KMF czyli obecnie BGK, a resztę wpłaca do Krajowego Funduszu Dopłat Mieszkaniowych.

TBS podkreślały, z jednej strony, że zasady dotyczące ewentualnego wykupu mieszkań powinny być od początku jasne i niezmiennie. Z drugiej – zauważały, że mieszkańcy TBS rzeczywiście inwestują ogromne pieniądze w te mieszkania (zwykle partycypują w kosztach budowy, a następnie spłacają w czynszu kredyt zaciągnięty przez spółkę) i że ten wkład powinien zostać w jakiś sposób doceniony, np. poprzez możliwość dojścia do własności zajmowanego mieszkania. Tej koncepcji – jak zostało to opisane wyżej (i jak wybrzmiało we wcześniejszym dialogu diagnostycznym z przedstawicielami innych interesariuszy) – nie podzielali pozostali eksperci.

Mamy takie przekonanie, że najpierw trzeba uzdrowić ten system i prawodawstwo, i przesunąć w kierunku upodmiotowienia mieszkańców, praw mieszkańców i przejrzystości kontroli i tak dalej. I wtedy super, budujemy. [...] Niech będą te rzeczy jasne, uczciwie postawione od początku do końca. I też możliwe do weryfikacji przez mieszkańców. [...] Może to jest chociaż jedna z rzeczy, które warto zrobić, żeby rzeczywiście ten system stał się bardziej społeczny nie tylko z nazwy, ale też z działania. Bo rzeczywiście i TBS jest społeczny w nazwie, i SIM jest nawet w pierwszym słowie społeczny z nazwy. Ale tam nie ma nic społecznego. Naprawdę nic. Więc mieszkaniec jest tylko bankomatem w tej chwili w systemie i do tego się ogranicza rola mieszkańca. My mamy taki żart, że nazwa została przez ustawodawcę kilka lat temu zmieniona i już nie można nowych spółek nazywać TBS, tylko SIM z tego powodu, że do TBSu przypięło się takie negatywne skojarzenie. [...] Z naszej perspektywy trzeba ten system uspołecznic i zbudować zaufanie społeczne do niego.

– Małgorzata Osipczuk (Fundacja Obywatel TBS)

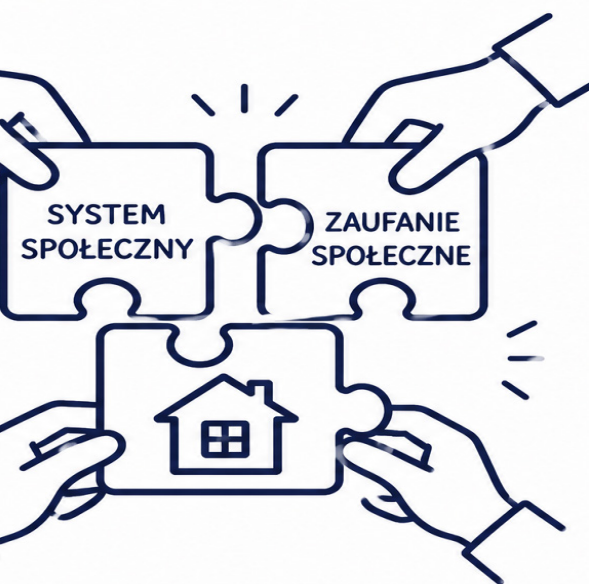
Bardzo ważne jest w państwie prawa realizowanie obietnic, które leżały przy wejściu mieszkańca do systemu mieszkaniowego. [...] W tej chwili ten wykup jest tak sformułowany w ustawie, że żadnej korzyści z tego nie będą miały spółki, ale też nie jest atrakcyjny w żaden sposób dla mieszkańców, którzy musieliby niemal drugi raz zapłacić za to mieszkanie po cenie aktualnej rynkowej. [...] Czyli mamy pewną atrapę w ustawie, tak? Bo jak ktoś będzie tak sobie skanował ją, zastanawiając się nad wejściem do systemu TBS czy SIM, no to zobaczy, że to jest możliwe. Tak? A możliwość dojścia do własności *de facto* nie istnieje. Więc jest taki lep trochę, który moim zdaniem w nieuczciwy sposób zachęca ludzi do wejścia [do systemu TBS].

– Małgorzata Osipczuk (Fundacja Obywatel TBS)

Grażyna Sztokowska mówiła o partycypacji w TBS jak o świetnej inwestycji dla młodych osób, które rozpoczynają samodzielne życie, podejmują studia czy pierwszą pracę, gdyż przy wyprowadzce, w przypadku umów o partycypację w TBS zawieranych po 2004 r., całą jej kwotę można odzyskać w ciągu maksymalnie 12 miesięcy i to zwaloryzowaną. Mieszkancki TBS zwracały jednak uwagę, że spółki mają rok na zwrot partycypacji, więc jeśli najemca planuje zakup innego mieszkania, to może przez

wiele miesięcy znajdować się w sytuacji, gdy nie ma prawa już mieszkać w TBS, ale wciąż nie może pieniędzy zainwestować, gdzie indziej. Ponadto twierdziły, że kwota partycypacji zwaloryzowanej o ogólny wskaźnik inflacji nie musi być równa dzisiejszym kosztom budowy mieszkań, co także wiąże się ze stratą dla najemcy. Magdalena Nowak opowiadała też o niekorzystnych umowach zawieranych przed 2004 r., które nie uwzględniały waloryzacji wcale.

Według Małgorzaty Osipczuk większość problemów na linii TBS–najemcy sprowadza się do tego, że „mieszkaniec jest tylko takim bankomatem w tej chwili w systemie i do tego się ogranicza [jego] rola”. Reprezentowana przez nią Fundacja postuluje, by zasady funkcjonowania TBS-ów były bliższe spółdzielczości i dawały większą podmiotowość mieszkańcom, co niekoniecznie musiałoby oznaczać dojście do własności.



Ta ustawa jest ułomna z obu stron. Ona nie chroni samorządowców zarządzających spółkami, ale nie chroni także mieszkańca. Ja bym sobie życzyła, żeby ona była trochę bardziej spółdzielcza, ale taka nasza, „mieszkańcotentryczna”, żeby wspierała przede wszystkim zadania samorządów, żeby obie strony były zadowolone i mogły funkcjonować po partnersku.

– Małgorzata Osipczuk (Fundacja Obywatel TBS)

Niestety jest też tak że my nie wierzymy w Polskę w najem. Ja trochę to rozszerzę: tak naprawdę, mówiąc o mieszkańcach TBS-u, my nie wierzymy, bo okazuje się, że jak ktoś w Polsce ma własność, to ma prawa, a jak ma najem, to tych praw nie ma, to do tego to się sprowadza.

– Małgorzata Osipczuk (Fundacja Obywatel TBS)

Podsumowanie

Analiza dyskusji dotyczącej zarządzania mieszkaniami społecznymi na poziomie gminnym ujawnia złożony i wielowymiarowy charakter problemów związanych zarówno z kurczącym się zasobem mieszkań komunalnych, jak i ograniczonym rozwojem budownictwa społecznego realizowanego przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego oraz Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe. Wypowiedzi uczestników debaty – reprezentujących samorządy, spółki mieszkaniowe oraz organizacje społeczne – wskazują na brak spójnej, długofalowej polityki mieszkaniowej, a także na napięcia pomiędzy różnymi modelami realizacji potrzeb mieszkaniowych.

Jednym z wątków, który kilkakrotnie pojawiał się w dyskusji, jest systematyczny spadek liczby mieszkań komunalnych. Uczestnicy debaty zgodnie wskazują, że kluczowym czynnikiem tego procesu była wieloletnia polityka prywatyzacji zasobu, prowadzona przez gminy, które sprzedawały lokale komunalne często na preferencyjnych warunkach. Proces ten nie był równoważony przez odpowiednią skalę nowej podaży mieszkań komunalnych, co prowadziło do stopniowego kurczenia się zasobu. W wielu przypadkach polityki lokalne koncentrowały się na planowaniu sprzedaży istniejących mieszkań, przy jednoczesnym braku strategii ich odtwarzania lub rozwoju. W rezultacie powstała strukturalna luka, której nie kompensują w wystarczającym stopniu inne segmenty mieszkalnictwa społecznego.

Istotnym uzupełnieniem tej diagnozy jest wskazanie na ograniczoną aktywność inwestycyjną gmin w zakresie budownictwa komunalnego. Choć formalnie istnieją mechanizmy wsparcia, umożliwiające finansowanie nawet do 80% kosztów inwestycji przy stosunkowo niewielkim wkładzie własnym, skala wykorzystania tych instrumentów pozostaje niewielka. Przyczyną tego stanu rzeczy upatruje się zarówno w barierach proceduralnych, takich jak długotrwałe oczekiwanie na decyzje o przyznaniu środków, jak i w ograniczeniach finansowych gmin, dla których nawet wymagany wkład własny może stanowić istotne obciążenie. Dodatkowo wskazuje się na problemy organizacyjne związane z zarządzaniem dużym zasobem mieszkaniowym, które mogą skłaniać samorządy do ograniczania swojej roli jako bezpośredniego inwestora.

W tym kontekście coraz większego znaczenia nabiera sektor budownictwa społecznego realizowanego przez TBS i SIM. Jednakże również w tym przypadku rozwój zasobu napotyka istotne bariery. Jedną z najważniejszych jest brak stabilnego i przewidywalnego systemu finansowania. Uczestnicy debaty zwracają uwagę, że mimo istnienia licznych projektów gotowych do realizacji – często posiadających już pozwolenia na budowę – ich wdrożenie jest opóźniane z powodu niedostatecznej dostępności środków publicznych oraz długich procedur decyzyjnych. Taka sytuacja prowadzi do dezorganizacji procesów inwestycyjnych oraz zniechęcenia zarówno inwestorów, jak i potencjalnych najemców. Kolejną barierą rozwoju TBS i SIM jest konstrukcja modelu finansowego, opierającego się w dużej mierze na partycypacji mieszkańców w kosztach budowy. W praktyce oznacza to, że znaczna część inwestycji jest finansowana przez przyszłych lokatorów, co ogranicza dostępność tego segmentu dla gospodarstw domowych o niższych dochodach. W szczególności w mniejszych miejscowościach wymagany wkład początkowy może stanowić istotną barierę wejścia, co przekłada się na trudności w zasiedlaniu nowych inwestycji. W efekcie system, który miał stanowić alternatywę dla rynku komercyjnego, nie zawsze spełnia swoją funkcję społeczną.

Dyskusja ujawnia również istotne problemy związane z funkcjonowaniem samego systemu TBS i SIM, w tym ograniczony poziom przejrzystości oraz niedostateczne uwzględnienie interesów mieszkańców.

W rozmowie o mieszkaniach komunalnych i społecznych pojawiło się kilka istotnych wątków. W wielu kwestiach eksperci byli zgodni, jednak w przypadku tematu prywatyzacji mieszkań komunalnych i możliwości dochodzenia do własności w lokalach należących do spółek TBS, pojawiały się wśród nich istotne różnice. Reprezentantki KOPL oraz prezes Gorzowskiego TBS byli prywatyzacji kategorycznie przeciwni – odwoływali się przy tym do motywacji aksjologicznych (sprawiedliwość społeczna i międzypokoleniowa) oraz zarządzania gospodarczego (posiadanie własnych zasobów pozwala gminie bardziej efektywnie kształtować politykę mieszkaniową). Z kolei członkinie Fundacji Obywatel TBS, prezes Szczecińskiego TBS oraz zastępczyni prezydenta Bytomia twierdzili, że prywatyzacja w niektórych przypadkach jest uzasadniona. Dla działaczek-mieszkanek TBS była to także kwestia sprawiedliwości (spełnianie obietnic danych najemcom TBS przy wejściu do systemu), zaś dla Magdaleny Górak i Grażyny Szotkowskiej sprawa uzależniona tylko i wyłącznie od lokalnych diagnoz potrzeb mieszkaniowych. Wprowadzenie opcji wykupu mieszkania komunalnego / społecznego interpretowane jest jako próba zwiększenia atrakcyjności systemu, jednak jednocześnie rodzi pytania o jego spójność – szczególnie w kontekście postulatu wyraźnego rozdzielenia segmentu najmu od własności.

Pewien rozdzźwięk pojawił się także przy temacie związanym z tym, kto powinien być uprawniony do wsparcia mieszkaniowego w Polsce. Widać było, że część problemów związanych z zarządzaniem gminnym zasobem – takich jak niskie czynsze zdecydowanie za niskie, by w istotnym zakresie finansować remonty i utrzymanie lokali – wynikało z założenia, że mieszkania komunalne widziane są jako pomoc dla osób znajdujących się w najgorszej sytuacji życiowej, które rzeczywiście nie udźwigną wyższych opłat. Tej wizji sprzeciwiały się zdecydowanie Zenobia Żaczek i Laure Akai z KOPL, które podkreślały, że polski system mieszkaniowy mógłby wzorować się na tym wiedeńskim, gdzie w mieszkaniach należących do państwa mieszkają także osoby o wyższym statusie niż najuboższe. To z jednej strony ułatwiłoby zarządzanie samym zasobem, z drugiej wsparłoby osoby znajdujące się dziś w luce czynszowej, które skazane są na wynajem na rynku prywatnym, choć wcale ich na niego nie stać.

Relacje pomiędzy gminami a TBS/SIM mają zróżnicowany charakter i zależą w dużej mierze od lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych oraz przyjętej strategii polityki mieszkaniowej. W wielu przypadkach współpraca ma charakter partnerski, a spółki mieszkaniowe funkcjonują jako narzędzia realizacji polityki gminy, uczestnicząc w planowaniu i realizacji inwestycji zgodnie z lokalnymi potrzebami. Jednocześnie jednak wskazuje się na brak jednoznacznych regulacji dotyczących zasad wyboru partnerów oraz zawierania umów, co może prowadzić do niepewności prawnej i potencjalnych konfliktów.

Znaczącą rolę w relacjach pomiędzy gminami a TBS/SIM odgrywa kwestia przekazywania gruntów oraz warunków ich udostępniania. W sytuacji, gdy gmina zachowuje kontrolę nad gruntami i przekazuje je spółkom komunalnym, możliwe jest lepsze dostosowanie inwestycji do potrzeb społecznych, w tym uwzględnienie funkcji towarzyszących, takich jak przestrzenie wspólne czy infrastruktura społeczna. W przeciwnym przypadku, gdy grunty trafiają do podmiotów prywatnych, gmina traci możliwość bezpośredniego wpływu na kształt inwestycji, co może ograniczać realizację celów polityki mieszkaniowej.

W dyskusji wyraźnie zarysowuje się także zróżnicowanie sytuacji pomiędzy dużymi a małymi gminami. W większych ośrodkach miejskich, charakteryzujących się wyższym poziomem dochodów i większym popytem na mieszkania, system TBS i SIM funkcjonuje relatywnie sprawniej. Natomiast w mniejszych miejscowościach pojawiają się trudności zarówno po stronie finansowej, jak i popytowej, co ogranicza efektywność realizowanych inwestycji. Wskazuje się, że jednolite rozwiązania systemowe nie uwzględniają w wystarczającym stopniu tych różnic, co prowadzi do niedopasowania instrumentów polityki mieszkaniowej do lokalnych warunków.

Obraz Towarzystw Budownictwa Społecznego, wyłaniający się z wypowiedzi ekspertów, jest bardzo niejednorodny. Z jednej strony spółki TBS należące w 100% do gminy potrafią pełnić bardzo istotne funkcje i zarządzać nie tylko mieszkaniami społecznymi, ale także całym zasobem mieszkaniowym gminy (jak w Stargardzie), a nawet gruntami miejskimi (jak w Szczecinie). Z drugiej strony TBS mogą być całkowicie prywatnymi firmami, które, wykorzystując swoją silniejszą pozycję w relacji z najemcą, niejednokrotnie nadużywają prawa, a mieszkańców traktują co najwyżej jak „bankomat”. Model inwestycyjny TBS, oparty (tradycyjnie, choć – jak udowodnił prezes GTBS – są wyjątki) na wpłaceniu partycypacji, także zdaje się budzić wątpliwości. W połączeniu z mglistymi obietnicami polityków mówiących o możliwości wykupu mieszkań, tworzy niezrozumiałą dla mieszkańców hybrydę własności (formalnie oczywiście najemcy nie są właścicielami, współfinansują jednak budowę swoich mieszkań i spłacają w czynszu zaciągnięty na nie kredyt) i najmu. Taki sposób komunikacji społecznej w stosunku do TBS godzi w zaufanie potencjalnych najemców do rynku najmu społecznego. Eksperti mówili o dwóch sposobach na uzdrowienie tej sytuacji – prezes GTBS postulował, by TBS oparte były wyłącznie na najmie (bez partycypacji), zaś działaczki Fundacji Obywatel TBS sugerowały zmianę modelu w stronę bardziej spółdzielczego i „mieszkańcocyentrycznego”.

Kluczowe wydaje się także zapewnienie transparentności i rozliczalności w zarządzaniu zasobem TBS i SIM, zwłaszcza w obszarze rozliczania partycypacji, cesji praw, sposobu naliczania czynszu (z uwzględnieniem składników: koszty eksploatacji, fundusz remontowy, spłata kredytów), naboru najemców. Potencjalny najemca

powinien wiedzieć, ile wnosi wkład, kiedy i na jakich warunkach może go odzyskać, oraz jak rozliczana jest opłata partycypacyjna, co rzeczywiście wpływa na wysokość czynszu i kiedy można oczekiwać, że będzie on niższy.

Choć system budownictwa społecznego (TBS/SIM) posiada potencjał, by stać się ważnym elementem polityki mieszkaniowej, jego dalszy rozwój wymaga istotnych zmian, w tym zapewnienia stabilnego finansowania, zwiększenia przejrzystości oraz lepszego dostosowania do zróżnicowanych warunków lokalnych. Relacje pomiędzy gminami a podmiotami realizującymi inwestycje społeczne mają charakter ambiwalentny – z jednej strony oparty na współpracy, z drugiej zaś obciążony niepewnością regulacyjną i napięciami wynikającymi z odmiennych interesów i ograniczeń instytucjonalnych.

Najważniejsze pytanie zadane w czasie dialogu eksperckiego brzmiało: „dlaczego w Polsce jest tak mało mieszkań komunalnych?” Większość odpowiedzi rozmówców można by określić wspólnie jako „brak woli politycznej”, wynikający m.in. z postrzegania mieszkań komunalnych jako „zła koniecznego” przeznaczonego tylko dla najuboższych (którzy, co zapewne też nie jest bez znaczenia, nie stanowią bardzo liczebnego elektoratu). Skutkuje to zbyt małymi środkami przeznaczonymi na ich budowę oraz niską motywacją do szukania alternatywnych sposobów finansowania. Jak przypomniał prezes GTBS „w BGK leżą wnioski na budowę [...] dwudziestu tysięcy mieszkań”, więc wystarczyłoby „po prostu dać pieniądze”, aby mieszkania te się zmaterializowały. Jako duży problem wskazano też to, że w ramach Funduszu Dopłat istnieje jedna pula środków dla wszystkich gmin – niezależnie od tego, z jakimi wyzwaniami te się mierzą. Z tego powodu miasta takie jak Bytom, niezamożne, pełne szkód górniczych i zabytkowych budynków wymagających specjalistycznych remontów, ścigają się po te same pieniądze – i na tych samych, mało elastycznych zasadach – co bogate miasta, takie jak Wrocław.

* J. Niezgodzka, *Raport z cyklu spotkań z mieszkańcami TBS*, s. 9-10, <https://jolantaniezgodzka.pl/wp-content/uploads/2025/07/Raport-Zespol-ds-TBS.pdf> [dostęp: 15.03.2026] z sierpnia 2025 r. wskazuje m.in. iż często „mieszkańcy nie mają dostępu do szczegółowych danych dotyczących kredytów: jaka część ponoszonych opłat to rata kredytu, ile pozostało do spłaty, jaki jest harmonogram spłaty. Mieszkańcy nie mają wiedzy, czy ich inwestycja została już spłacona. Co warte podkreślenia, w umowach najmu mieszkańców istnieją zapisy stanowiące, że »(...) w sytuacji konieczności skorzystania z tego zabezpieczenia, Bank Gospodarstwa Krajowego, może zwrócić się bezpośrednio do Najemcy z wezwaniem dokonywania comiesięcznych spłat kredytu, który stanowi jeden ze składników czynszu za lokal, na rachunek wskazany przez BGK.« BGK odmawia udzielania mieszkańcom informacji o kredycie, ale też o kontroli stanu technicznego budynków w czasie spłaty kredytów, powołując się na brak relacji umownej. Mieszkańcy nie są informowani o wakacjach kredytowych w sposób pełny i zrozumiały: ile razy i kiedy, w jakich kwotach, wakacje kredytowe były zastosowane. Wakacje kredytowe w zdecydowanej większości TBS-ów nie pomniejszyły czynszu mieszkańcom. Podobnie, jak spadek stóp procentowych w przeszłości nie obniżał nikomu czynszów”.



Innowacje mieszkaniowe

Uczestniczki i uczestnicy spotkania

Adam Godusławski, prezes Towarzystwa Budownictwa Społecznego Warszawa Południe

Joanna Nasuta, prezes zarządu Zakładów Techniki Komunalnej w Żorach, realizujących program „Z przyszłością w Żorach”

Joanna Nowicka, kierownik Referatu ds. Najmu Lokali Komunalnych w Wydziale Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Kraków, odpowiedzialna za realizację programu „Mieszkanie za remont”

Jan Sawicki, wiceprezes zarządu Stargardzkiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego, realizującego program „Potrzebny Dom”

Kamil Wójcik, koordynator projektów remontowo-budowlanych Fundacji Habitat for Humanity oraz menadżer Społecznej Agencji Najmu w Dąbrowie Górniczej

Społeczna Agencja Najmu w Dąbrowie Górniczej

Społeczna Agencja Najmu powstała w 2022 roku w wyniku współpracy Urzędu Miasta Dąbrowa Górnicza i Fundacji Habitat for Humanity. Wprowadzony do polskiego porządku prawnego w 2021 r.* model SAN pozwala gminom zwiększyć ofertę mieszkaniową na swoim terenie bez konieczności ponoszenia przez nie wydatków na budowę mieszkań. Nawiązanie przez samorząd współpracy z SAN umożliwia wykorzystanie w tym celu lokali, pozyskanych np. z komercyjnego rynku najmu.

* Zob. ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2021, poz. 1243.

Działania rzecznicze prowadzące do powstania SANów w Polsce, czyli wprowadzenia też tego podmiotu do porządku prawnego, prowadziła między innymi Fundacja Habitat for Humanity. [...] Więc w momencie, gdy te przepisy zaczęły obowiązywać w polskim prawie, czuliśmy się zobowiązani do tego, żeby taką Społeczną Agencję Najmu również powołać. Nie tylko dlatego, że byliśmy podmiotem, który prowadził działania rzecznicze w tym kierunku, ale też żeby przetestować i pilotować to rozwiązanie.

– Kamil Wójcik (Społeczna Agencja Najmu w Dąbrowie Górniczej)

W pierwszym roku działalności działalność SAN polegała przede wszystkim na wydzierżawieniu pustostanów z zasobu komunalnego, na których remont ta nie miała funduszy, wyremontowaniu ich i podnajęciu ich. Ponieważ standard tych mieszkań był wyższy niż typowego mieszkania komunalnego w Dąbrowie Górniczej, a także nieco inna grupa docelowa, czynsze były wyższe niż w zasobie komunalnym. Różnice te, jak donosi koordynator SAN, budziły wątpliwości u najemców.

W drugim etapie funkcjonowania SAN dzierżawiła już tylko mieszkania od prywatnych właścicieli, „które wymagały doposażenia albo lekkiego remontu, albo po prostu były pustostanami, tylko że prywatnymi”.

Najbardziej nam zależało oczywiście na tych mieszkaniach, które stały puste i nie były wynajmowane. [...] Idzie to raczej ciężko, ale to jest właśnie dla nas ta innowacja, to połączenie współpracy gminy, w tym wypadku organizacji pozarządowej i rynku komercyjnego, że wykorzystujemy te zasoby, które są na rynku komercyjnym. Najłatwiej nam się współpracuje albo z nimi, nazwijmy to, landlordami, którzy mają tam powiedzmy trzy, cztery mieszkania, bo oni traktują to zupełnie biznesowo. Jesteśmy w stanie faktycznie wynegocjować te ceny czynszu troszeczkę niższe niż [kiedy] one są wystawione na popularnych portalach czy w agencjach nieruchomości. Mówimy również o takich typowych pustostanach, kiedy to mieszkanie stoi puste, bo mama jest w DPSie albo stoi puste, bo czeka na wnuczka. I tak naprawdę to mieszkanie nie pracuje w żaden sposób, nie jest na rynku.

– Kamil Wójcik (Społeczna Agencja Najmu w Dąbrowie Górniczej)

W trzecim fazie swojego funkcjonowania, który rozpocznie się 1 stycznia 2026 roku, dąbrowska SAN chce skupić się na konkretnej grupie docelowej, określonej przez miasto, tak by jej program był jak najbardziej „dopasowany do potrzeb danej gminy”. Poza mieszkaniami, dąbrowska SAN zapewnia beneficjentom: „pomoc w znalezieniu pracy, wsparcie psychologa, prawnika, tłumacza, zajęcia i kursy dla dzieci i dorosłych, dopłaty do czynszu (na początkowym etapie programu), działania integracyjne i społeczne”.

* *Społeczna Agencja Najmu Dąbrowa Górnicza. O programie*, <https://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu-dabrowa-gornicza/faq/> [dostęp: 22.12.2025].



Początkowo, w 2023 r., Społeczna Agencja Najmu finansowana była z dotacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, dziś współfinansowana jest m.in. przez gminę, Unię Europejską (Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego) oraz Agencję ONZ ds. Uchodźców (UNHCR)*.

Według Kamila Wójcika największym wyzwaniem dla SAN-ów jest pozyskanie prywatnych mieszkań do dzierżawy. Większość właścicieli nie wie, czym jest SAN, więc rzadko kiedy sami zgłaszają się do programu. Jednak w rozmowach jeden na jeden, gdy można potencjalnym wynajmującym szczegółowo wytłumaczyć, na czym polega współpraca i dlaczego zapewnia im stały przychód i bezpieczeństwo, łatwo jest ich przekonać do tego rozwiązania. Równie dobre efekty przynosi promowanie SAN na wydarzeniach organizowanych przez gminę, co za każdym razem skutkuje nowymi zgłoszeniami od właścicieli nieruchomości.



Mamy kolejkę chętnych najemców i nie będziemy mieli problemu z zasiedleniem naszych mieszkań. [...] Natomiast na razie pracujemy nad świadomością mieszkańców, nad udostępnianiem przez nich swoich mieszkań na wynajem. Tu jest delikatny problem, natomiast to raczej wynika z małej powszechności tego typu rozwiązań, ponieważ w momencie, kiedy ja się spotykam z danym właścicielem, tego problemu nie ma. [...] Musimy każdego trochę indywidualnie przekonać, pokazać mu umowę: Zobacz, masz w umowie, że to my tobie płacimy, a nie ten najemca, którego Ty nie znasz.

– Kamil Wójcik (Społeczna Agencja Najmu w Dąbrowie Górniczej)

Choć od właścicieli dąbrowski SAN wydzierżawia mieszkania na pięć lat (z rocznym okresem wypowiedzenia), najemcom oferuje umowy jedynie na rok (z możliwością przedłużenia na kolejne 12 miesięcy). Jedna z ekspertek zauważyła, że nie jest to rozwiązanie gwarantujące stabilną sytuację mieszkaniową. Dyrektor SAN tłumaczył, że jest to założenie przyjęte i testowane w projekcie finansowanym przez Unię Europejską, w przyszłości zasady najmu mogą się zmienić.

Zapytany o to, jak należałoby mierzyć sukces Społecznej Agencji Najmu, dyrektor Wójcik odpowiedział, że kluczowym wskaźnikiem będzie liczba mieszkań pozyskanych z rynku komercyjnego w 120-tysięcznym mieście. Pilotaż Społecznej Agencji Najmu w Dąbrowie Górniczej adresowanej do mieszkańców pozostających w trudnej sytuacji mieszkaniowej i życiowej realizowany jest ze środków FERS (wartość projektu: 6 334 889,00 zł, wysokość dofinansowania z UE: 6 018 144,55 zł). W okresie, kiedy składany był wniosek o dofinansowanie projektu innowacji społecznej w zasobie SAN w Dąbrowie Górniczej było 30 mieszkań (26 z zasobu gminy i cztery pozyskane z rynku

* *Społeczna Agencja Najmu – Dąbrowa Górnicza. Partnerzy*, <https://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu-dabrowa-gornicza/partnerzy/> [dostęp: 25.11.2025]..

komercyjnego). W ramach projektu Fundacja włączyła do programu kolejne trzydziści mieszkań znajdujących się w prywatnych rękach^{*}.

Program „Potrzebny Dom” – Stargardzkie TBS

Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego tym różni się od typowego TBS-u (choć trudno w przypadku TBS-ów mówić o jednym standardzie), że nie tylko buduje i zarządza mieszkaniami społecznymi, ale także całym zasobem komunalnym miasta. Co jednak być może najciekawsze, w imieniu Gminy Stargard, pod nazwą „Potrzebny Dom” prowadzi „program mieszkalnictwa wspieranego stanowiącego formę pomocy przygotowującej osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkalnictwo wspierane zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną^{***}”. Program przeznaczony jest dla seniorów (podprogram „Nie Sami”), osób z niepełnosprawnościami (intelektualnymi i fizycznymi) (podprogram „Bez Barier”), młodych dorosłych opuszczających całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze, rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka (podprogram „Na Start”), osób w kryzysie bezdomności (podprogram „Od Nowa”) oraz dla rodzin wielodzietnych (podprogram „Duża Rodzina”).



* *Pilotaż Społecznej Agencji Najmu w Dąbrowie Górniczej adresowanej do mieszkańców pozostających w trudnej sytuacji mieszkaniowej i życiowej – Mapa dotacji*, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/1733477/> [dostęp: 19.12.2025]

** *Mieszkalnictwo wspomagane – Program „Potrzebny Dom*, <https://stargard.eu/dla-mieszkanca/sprawy-mieszkaniowe/mieszkalnictwo-wspomagane-program-potrzebny-dom/> [dostęp: 25.11.2025].

Był rok 2007, zaczął wybrzmiewać już problem starzejącego się społeczeństwa. W związku z tym pomyśleliśmy o tym, jak stworzyć budynek, który służyłby w najlepszym stopniu osobom starszym, jednocześnie nie będąc domem pomocy. [...] Po długich konsultacjach z różnymi instytucjami wybudowaliśmy w roku 2009 budynek, który ma 24 mieszkania. Budynek zlokalizowany jest w dzielnicy oddalonej od centrum Stargardu. Kiedyś to była baza wojsk radzieckich. [...] Chodziło nam o to, żeby zrealizować ideę utrzymania w aktywności osób starszych jak najdłużej. W związku z tym budynek oczywiście jest dostosowany i nie ma barier architektonicznych. Ma całą część służącą temu, żeby osoby mieszkające miały gdzie się spotkać, można było przeprowadzić jakieś zajęcia [...]. I powstała taka świetlica i miejsce spotkań z zapleczem kuchennym. Dzisiaj tam w tym miejscu funkcjonuje klub Senior+. [...] I ten budynek żyje i rzeczywiście ta aktywność senioralna jest widoczna. [...] Założenie jest takie, że tam nie mogą trafić osoby młodsze niż 55 lat. Tam nigdy nie będzie rodzin z dziećmi. [...] W przeważającej większości są to mieszkania jednopokojowe. Są też dwupokojowe, ale tych mieszkań jest znacznie mniej. [...] Zaprojektowano również dużo przestrzeni wspólnej: tarasy, zielen, przedogródki, taka dość fajna zabudowa, która sprzyja takiemu spokojnemu funkcjonowaniu. Jednocześnie jest to element większego osiedla. W okolicy są i place zabaw, i toczy się normalne życie, nie jest to wydzielona enklawa. Nasi seniorzy oczywiście uczestniczą aktywnie w różnych wydarzeniach. Każdego roku organizujemy taką imprezę „Dzień Sąsiada”. Seniorzy aktywnie uczestniczą w organizacji. Mają swoje stoisko, przeprowadzają loterię, na którą samodzielnie przygotowują fanty.

– Jan Sawicki (Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego)

Mieszkania budowane przez STBS finansowane były do 2009 r. ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, później zaś z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego*. W ostatnim czasie, jak donosi wiceprezes Jan Sawicki, spółka ubiega się też o dofinansowanie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych na stworzenie wspomaganých społeczności mieszkaniowych, czyli takiego „mini DPS [...], chociaż w oparciu o umowę najmu”.

Jak twierdzi Jan Sawicki, to nie samo wybudowanie osiedli, lecz zapewnienie, że będą funkcjonować zgodnie z założeniami i wspierać osoby potrzebujące, jest największym wyzwaniem programów mieszkaniowych. Pomysł budowy mieszkań wspieranych w Stargardzie zrodził się pierwotnie w Polskim Stowarzyszeniu na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną (PSONI). Dziś współpraca z lokalnymi organizacjami pozarządowymi, które odpowiadają za realizację „miękkiej” części projektów, jest kluczowym elementem programu „Potrzebny Dom”. Co więcej, w 2009 roku pracownicy STBS powołali własne stowarzyszenie o nazwie „Potrzebny Dom”, którego misją jest „zapewnienie odpowiednich mieszkań osobom zagrożonym

* *Programy mieszkaniowe Stargardzkiego TBS*, <https://tbs.stargard.pl/programy-mieszkaniowe-stargardzkiego-tbs/> [dostęp: 25.11.2025].



wykluczeniem. Stowarzyszenie przede wszystkim tworzy warunki do przystosowania się do realiów życia codziennego i wyrównywania ich szans w społeczeństwie”.

Nie wystarczy wybudować. [...] Wybudowanie mieszkania, znalezienie formuły, zaprojektowanie, znalezienie na to środków, to jest początek. Każdy z programów, które realizujemy, takich szczególnych, wymaga kooperacji. W związku z tym nie obsługujemy tych programów samodzielnie jako TBS [...]. Tam zawsze jest porozumienie trójstronne miasto – TBS – organizacja pozarządowa, która zajmuje się tą miękką stroną obsługi takich programów. I to jest jakby całe *clou* naszych programów mieszkaniowych. [...] Organizacje pozarządowe są szczególnie ważne w tym wszystkim, dlatego że one znają potrzeby mieszkańców, mają też dodatkowe możliwości pozyskiwania środków na funkcjonowanie [...]. To jest taka formuła, która się bardzo dopełnia. Jako TBS jesteśmy od tego, żeby wybudować, eksploatować, znaleźć środki na inwestycję i wesprzeć organizacyjnie funkcjonowanie. Natomiast miasto wspiera najczęściej organizację pozarządową, która obsługuje dany program w zakresie działań miękkich wspierających mieszkańców. [...] Taka formuła została w Stargardzie wypracowana i ona z powodzeniem realizuje się od 25 lat.

– Jan Sawicki (Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego)



Z przyszłością w Żorach

„Z przyszłością w Żorach” to program budowy mieszkań komunalnych realizowany przez spółkę Zakłady Techniki Komunalnej, w pełni należącej do Gminy Miejskiej Żory. Program jest odpowiedzią na duże zapotrzebowanie społeczne na mieszkania o niskim czynszu, ale też – co podkreśla prezeska ZTK, Joanna Nasuta – na problem wyludniania się miasta i odpływu młodych ludzi. Strategia ta zdaje się przynosić efekty, gdyż Żory w 2024 r. były jednym z pięciu polskich miast, w których wzrosła liczba mieszkańców”.

Tym, co wyróżnia Żory na tle innych gmin, jest postawienie na mieszkania komunalne, nie społeczne. W ramach programu „Z przyszłością w Żorach” powstały 684 mieszkania czynszowe, a kolejnych 316 jest w budowie”. Mieszkania te nie są – jak np. w Warszawie – przeznaczone tylko dla osób najuboższych, ale także dla klasy średniej, a „odstygmatyzowanie pojęcia mieszkanie komunalne”**** jest jednym

* *Potrzebny Dom – masz moc pomagania*, <https://www.potrzebnydom.stargard.pl/> [dostęp: 16.10.2025].

** *Żory wśród zaledwie pięciu polskich miast, w których przybyło mieszkańców!*, <https://www.zory.pl/dla-mieszkanow/aktualnosc/aktualnosc/zory-wsrod-zaledwie-pieciu-polskich-miast-w-ktorych-przybylo-mieszkanow> [dostęp: 30.04.2025].

*** *ZTK Żory – Z przyszłością w Żorach*, <https://ztkzory.pl/> [dostęp: 8.10.2025]..

**** *Polityka mieszkaniowa w Mieście Żory*, https://www.bing.com/ck/a?!&_p=f81e2a2d363bd41c50da219d0e46a669b3cf17e30bfc7cb58f2221574b717350J-mltdHM9MTc3NjU1NjgwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=

z celów polityki mieszkaniowej miasta Żory. Stawki czynszu obowiązujące w Żorach wynoszą 19,00 zł/m² w lokalach mieszkalnych usytuowanych w parterze budynku, 20,00 zł/m² w lokalach mieszkalnych usytuowanych od 1 piętra wzwyż.

Ja też zawsze to powtarzam, że generalnie należy destygmatyzować pojęcie lokalu komunalnego, bo czy w Wiedniu, czy w Paryżu, czy w Anglii mieszkania komunalne to mieszkania dla klasy średniej. W związku z czym żeśmy też przerobili naszą uchwałę i wysokie dochody uprawniają do lokalu komunalnego, natomiast niskie dochody, no to już jest lokal socjalny.

– Joanna Nasuta (Zakłady Techniki Komunalnej w Żorach)



Inwestycje finansowane są na kilka sposobów. Po pierwsze, Żory, jak wiele innych gmin, korzystają z Funduszu Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego. Po drugie, co rzadziej spotykane, wyemitowały własne obligacje. Po trzecie, ostatni rzut mieszkań (z 1000 zaplanowanych) wybudowany zostanie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Partner prywatny (firma HOCHTIEF Polska) „przygotuje dokumentację projektową, przeprowadzi cały proces budowy oraz będzie odpowiedzialny za utrzymanie inwestycji przez 20 lat”. Dodatkowo współpraca z partnerem prywatnym zapewniła gminie wkład własny, który umożliwił uzyskanie dofinansowania z Funduszu Dopłat.

W debacie zwracano uwagę, że innowacyjność modeli mieszkaniowych może dotyczyć nie tylko technologii lub źródeł finansowania, lecz również sposobu rozłożenia odpowiedzialności za funkcjonowanie inwestycji. W tym kontekście partnerstwo publiczno-prywatne przedstawiano jako rozwiązanie pozwalające przenieść część ryzyk eksploatacyjnych na partnera prywatnego. Dotyczy to w szczególności kosztów utrzymania, usuwania usterek oraz bieżącego zarządzania obiektem w długim horyzoncie czasu. Dla samorządu oznacza to większą przewidywalność finansową i możliwość koncentracji na strategicznych celach mieszkaniowych. Innowacja instytucjonalna polega tu na zmianie logiki zarządzania ryzykiem publicznym. Partnerstwo publiczno-prywatne może być traktowane jako mechanizm przenoszenia ryzyka eksploatacyjnego. Dla samorządu oznacza to stabilność finansową i przewidywalność kosztów.

2ef7a733-8cf8-66a3-0b19-b1a58d19678d&psq=polityka+miesz-kaniowa+w+Mie%c5%9bcie+%c5%bbory%2c+b.d.&u=a1aHR0cHM6Ly93d-3cuZ292LnBsL2F0dGFjG1lbnQvMGY1YTUwNWItMWRhOC00YzQzLTg2OWItM2QxZGQzYzNmMzA3&ntb=1 [dostęp: 19.04.2026].

* Wynajem mieszkań w ramach programu „Z przyszłością w Żorach”, https://zbmzory.pl/?page_id=1919 [dostęp: 19.12.2025].

** K. Legowicz, *HOCHTIEF Polska zaprojektuje i zbuduje mieszkania komunalne w ramach PPP*, <https://www.hochtief.pl/informacje-prasowe/hochtief-polska-zaprojektuje-i-zbuduje-mieszkania-komunalne-w-ramach-ppp/> [dostęp: 24.09.2025].

Investorem jest partner publiczny, czyli gmina. Natomiast my mamy tutaj bardzo fajny układ, bo ja skorzystałam z możliwości kodeksowej swobody umów. [...] W pewnym momencie okazało się, że nie mamy możliwości sfinansowania tych 20%, bo wskaźniki nie zostaną osiągnięte. No i wpadłam na pomysł, że to nam może partner prywatny te pieniądze włożyć na konto i współfinansować ten projekt. No i od razu napisałam też do RIO. Czy tak możemy? Czy nam to nie wpłynie na wskaźniki? Ja to uzasadniałam tym, że tak naprawdę to nie jest ani pożyczka, ani kredyt, bo tutaj ten zwrot partnera prywatnego nie jest taki pewny, a to wszystko zależy od tego, jak on przez te 20 lat będzie wykonywał tę umowę o partnerstwie.

– Joanna Nasuta (Zakłady Techniki Komunalnej w Żorach)



Spółka ZTK eksperymentuje nie tylko z metodami finansowania inwestycji mieszkaniowych, ale także z rozwiązaniami technologicznymi, które pozwolą w dłuższej perspektywie zmniejszyć koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego gminy. Następną dużą inwestycją ZTK będzie osiedle zeroemisyjne, w którym każdy blok będzie miał swoją kotłownię mikro kogeneracyjną, a odpad w postaci energii elektrycznej będzie wykorzystywany do oświetlania i ogrzewania części wspólnych. To pozwoli obniżyć koszty utrzymania.

Projekt był wielokrotnie modyfikowany pod wpływem zmieniających się uwarunkowań – od możliwości finansowania z KPO, przez rosnące znaczenie niezależności energetycznej, po nowe wymogi dotyczące schronienia ludności. W dyskusji podkreślano, że innowacje mieszkaniowe rzadko mają charakter zamkniętych, z góry zdefiniowanych projektów. Znacznie częściej rozwijają się w sposób adaptacyjny, reagując na zmiany otoczenia prawnego, finansowego i geopolitycznego. Oznacza to konieczność ciągłego aktualizowania założeń inwestycji i gotowości do modyfikowania jej funkcji jeszcze na etapie projektowym. Elastyczność instytucjonalna okazywała się w tym ujęciu równie ważna jak sama idea innowacji. To właśnie zdolność do reagowania na zmienne warunki była wskazywana jako jeden z fundamentów powodzenia nowych przedsięwzięć.

Do największych wyzwań Joanna Nasuta zalicza zapewnienie dobrych warunków życia – zwłaszcza w zakresie relacji sąsiedzkich – w nowo wybudowanych osiedlach. Jej zdaniem gmina nie może poprzestać na zapewnieniu mieszkań, musi także prowadzić miękkie działania sprzyjające integracji mieszkańców*.

* Z pewnością ciekawym zagadnieniem, którego niestety nie zdążyliśmy poruszyć w tym dialogu, jest to, czy w imię integracji mieszkańców i budowania lokalnego kapitału społecznego, gminy byłyby gotowe oddelegować część obowiązków i przywilejów związanych



Przy zasiedlaniu najgorsze są pierwsze dwa lata, zanim najemcy okrzepną. Ja już zauważyłam, że najemcom trzeba też zorganizować czas, że musimy tutaj integrować. Tutaj niestety było tak, że na początku to osiedle było takie troszkę bez opieki, ludzie się nie integrowali [...]. Zaczyna się robić ład i porządek, bo to jest wbrew pozorom najtrudniejsza sprawa. Najłatwiej jest te bloki wybudować, troszeczkę trudniej zasiedlić, a najgorzej jest później zintegrować tych ludzi, żeby te bloki nie zostały jednym wielkim poligonem doświadczalnym różnych rzeczy [...]. Kwestia eksmisji, kwestia nieplacenia czynszu jest trudna, ale do opanowania. My mamy ten plus, że mamy tak naprawdę bardzo zdywersyfikowany portfel mieszkań. Nie ma problemu z mieszkaniami socjalnymi na bieżąco.

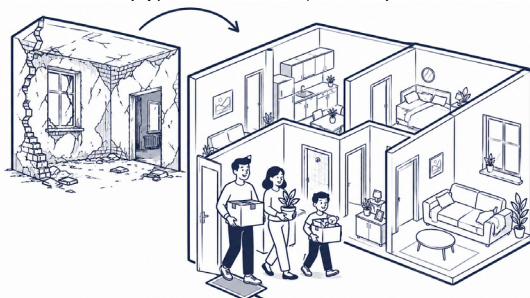
– Joanna Nasuta (Zakłady Techniki Komunalnej w Żorach)

Mieszkanie za remont w Krakowie

Program „Mieszkanie za remont” „umożliwia wynajem miejskich mieszkań w zamian za wykonanie w nich remontu w przeciągu roku. Jest to program o charakterze pomocowym skierowany do osób, których nie stać na zakup własnego mieszkania”. Z beneficjentami programu podpisywane są umowy na czas nieokreślony, zaś stawki najmu ustalone są odgórnie dla każdego lokalu w zależności od jego wartości użytkowej i wahają się od 6,64 zł/m² do 16,96 zł/m².

Ideą tego programu też było to, że mieliśmy dość dużo pustostanów, brakowało nam środków na ich wyremontowanie, a wiedzieliśmy, że mamy ludzi z potencjałem, którzy by chętnie to wyremontowali.

– Joanna Nowicka
(Program „Mieszkanie za remont”)



Jak twierdzi Joanna Nowicka, kierowniczka Wydziału Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa, program jest sposobem na zapewnienie krakowianom mieszkań o niskim czynszu mimo braku możliwości (finansowych i organizacyjnych) przeprowadzenia remontów pustostanów przez samą gminę. Polityka mieszkaniowa przez lata koncentrowała się przede wszystkim na zaspokajaniu ogromnego zapotrzebowania na lokale socjalne oraz ograniczaniu wysokich kosztów odszkodowań za ich niedostarczenie. W konsekwencji powstała luka w ofercie mieszkaniowej dla gospodarstw domowych o średnich dochodach, niespełniających kryteriów dochodowych uprawniających do lokalu socjalnego. W odpowiedzi na ten problem, Kraków uruchomił w 2022 roku

z zarządzaniem nieruchomością, w ręce lokatorów.

* Program „Mieszkanie za remont” – zgłoszenia do godz. 15.30, https://krakow.pl/aktualnosci/297500,29,komunikat,program_mieszkanie_za_remont_zgłoszenia_do_16_pazdziernika_.html [dostęp: 27.11.2025].

program „Mieszkanie za remont”, umożliwiającą najem lokali gminnych po stawkach komunalnych w zamian za przeprowadzenie ich remontu przez najemców. Jak podkreśla Nowicka, duże zainteresowanie programem od początku jego funkcjonowania unaocznilo skalę niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w tym segmencie.

Program cieszy się ogromnym zainteresowaniem – w 2025 roku na 180 dostępnych lokali przypało ok. 2,5 tysiąca zgłoszeń. Przyszli najemcy zostaną z nich wyłonieni w drodze losowania*. Tym, co wyróżnia „Mieszkanie za remont” są też kryteria metrażowe. Zwykle mieszkania komunalne przydziela się pod kątem wielkości gospodarstwa domowego w momencie składania wniosku, w Krakowie jednak zwiększono kryteria metrażowe tak, by w przypadku powiększenia się rodziny mieszkanie nie stało się nagle zbyt ciasne. Jest to celowa strategia miasta nastawiona na wspieranie młodych rodzin.

Joanna Nowicka określiła program „Mieszkanie za remont” jako „fajny, ale niewystarczający”. Z tego powodu Kraków szuka kolejnych rozwiązań i uruchomił też Społeczną Agencję Najmu, która działa podobnie do tego, jak funkcjonowała na początku SAN w Dąbrowie Górniczej, czyli korzysta nie z prywatnych mieszkań, a z zasobów gminy. Krakowska SAN współfinansowana jest ze środków europejskich, zaś koordynacją działań związanych z zasiedleniem mieszkań (obejmujących także obowiązkowe doradztwo zawodowe dla najemców) zajmuje się Fundacja IB Polska**. W mieszkaniach SAN obowiązują wyższe stawki niż w programie „Mieszkanie za remont” – 28,53 zł***. Według Joanny Nowickiej wyzwaniem jest rozpromowanie SAN, gdyż zgłosiło się do niej mniej chętnych niż jest dostępnych lokali (50).

Miasto Kraków przymierza się też do zmiany kryteriów dochodowych uprawniających do otrzymania pomocy mieszkaniowej od gminy.

U nas jest dość wysoka stawka górnego progu dochodowego w lokalach socjalnych [...]. Ten dolny próg [w „Mieszkanii za remont”] nie jest zbyt wysoki, bo nie chcieliśmy doprowadzić do sytuacji, że będą ludzie, którzy nie zmieszczą się ani tu, ani tu, więc przejście było dość płynne. [...] Jak już myślimy o nowych programach mieszkaniowych, to te progi będą się musiały zmienić, ale myślimy raczej o obniżeniu socjalnego, a podniesieniu pozostałych. [...] My teraz pracujemy nad [planem] wieloletnim, więc chcemy też te stawki czynszu aktualizować, żeby chociaż dojść do tego progu 3% wartości odtworzeniowej. [...] Natomiast potrzebne jest podnoszenie tych stawek co rok. Przy takim dużym zasobie jak my mamy, no to generuje gigantyczne koszty, bo sam okres [wypowiedzenia wysokości czynszu jest tak długi, że], kiedy [nowa] stawka czynszu wejdzie w życie, my już w zasadzie musimy szykować się do nowej podwyżki.

– Joanna Nowicka (Program „Mieszkanie za remont”)

* Tamże.

** *Społeczna Agencja Najmu w Krakowie*, <https://ib-polska.pl/projekt/spoleczna-agencja-najmu/> [dostęp: 27.11.2025].

*** *Społeczna 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: 27.11.2025].



Budynki pasywne TBS Warszawa-Południe

TBS Warszawa-Południe zasłynął swego czasu stworzeniem Kamienicy Międzypokoleniowej*, jednak w czasie rozmowy prezes Adam Godusławski chciał przede wszystkim opowiedzieć o realizowanych obecnie przez spółkę budynkach pasywnych**.



Od jakichś dwóch, trzech lat, czyli od agresji Rosji na Ukrainę, i odejścia od paliw kopalnych, odchodzimy trochę od tradycyjnych modeli realizowania inwestycji. [...] Robimy budynki pasywne, wielorodzinne. Już mamy wybudowany taki budynek i funkcjonujący od pół roku w warszawskim Wawrze.

– Adam Godusławski (TBS Warszawa-Południe)

Inwestycje TBS Warszawa-Południe finansowane są przede wszystkim z Funduszu Dopłat BGK, ze środków z Krajowego Planu Odbudowy oraz dzięki wsparciu Unii Europejskiej. Grunty wnosi do spółki aportem Miasto Stołeczne Warszawa***.

Jak twierdzi prezes Godusławski, największym wyzwaniem przy tego typu inwestycjach nie jest gmina, ani koszty, tylko przekonanie projektantów do wybranych rozwiązań technologicznych, tj. wentylacja mechaniczna z rekuperacją, montaż pomp ciepła czy fotowoltaiki na dachu budynków. Innowacje powstają tam, gdzie istnieje zdolność kwestionowania eksperckich oczywistości. Adam Godusławski opowiadał, jak podważał przedstawiane analizy projektowe i domagał się wykorzystania danych rzeczywistych zamiast modelowych, co prowadziło do odmiennych wniosków i otwierało drogę do wdrożenia bardziej efektywnych rozwiązań. Z tej perspektywy innowacja nie wynika wyłącznie z kreatywności, ale z organizacyjnej kultury krytycznej analizy i gotowości do wchodzenia w szczegóły. Wdrażanie innowacji wymaga nie tylko odwagi decyzyjnej, ale także wysokiej jakości zaplecza analitycznego. Kluczowe znaczenie ma zdolność do krytycznej oceny przedstawianych ekspertyz, weryfikowania założeń projektowych oraz opierania decyzji na danych rzeczywistych, a nie wyłącznie modelowych. Innowacja była w tym ujęciu rezultatem dociekliwości instytucjonalnej i gotowości do kwestionowania utartych rozwiązań. O sukcesie przesądzało nie tyle wdrożenie nowej technologii, ile umiejętność samodzielnego sprawdzenia, czy



* *Kamienica Międzypokoleniowa*, <https://architektura.um.warszawa.pl/-/kamienica-miedzypokoleniowa> [dostęp: 27.11.2025].

** Budynki pasywne to takie, które wymagają bardzo mało energii (poniżej 15 kWh/m² rocznie) do ogrzewania wnętrza. Zob. *Budynki pasywne – Budowlane ABC*, <https://budowlaneabc.gov.pl/charakterystyka-energetyczna-budynkow/informacje-poradnik/okreslenie-oplaczalnych-sposobow-poprawy-efektywnosci-energetycznej-wlasciwych-dla-typow-budynkow-budynki-pasywne/> [dostęp: 1.12.2025].

*** *Agrestowa - szczegółowe informacje o inwestycji*, <https://tbswp.pl/node/258> [dostęp: 1.12.2025].

rzeczywiście odpowiada ona na zidentyfikowany problem. Taka kultura organizacyjna była wskazywana jako rzadki, ale kluczowy zasób samorządów wdrażających nowatorskie projekty.

Projekt pokazuje, że innowacje w branży nieruchomości są nie tylko narzędziem ograniczania kosztów budowy ale także kosztów eksploatacyjnych. Wdrażane rozwiązania energetyczne nie były projektowane nie tylko po to, by spełnić standardy lub zdobyć prestiż, lecz po to, aby obniżyć realne koszty życia mieszkańców

Dlaczego to jest ważne? Po pierwsze, wbrew pozorom, technologia nie podwyższa bardzo kosztów realizacji inwestycji i bym powiedział, że koszt jest akceptowalny dla zamawiającego publicznego. Natomiast wpływa na użytkowanie. [...] Wskaźnik zapotrzebowania na energię do ogrzewania nie jest pożądany dla rynku deweloperskiego, bo tam jest ważna realizacja budynku, sprzedaż mieszkań. [...] Utrzymanie, eksploatacja zostaje na użytkownikach. Natomiast my jesteśmy właścicielem budynku i jesteśmy zainteresowani, żeby obniżyć te koszty, bo ten wskaźnik energii to po prostu realne oszczędności w kieszeni [...] najemców.

– Adam Godusławski (TBS Warszawa-Południe)



Podsumowanie

W dialogu eksperckim wzięły udział osoby reprezentujące Społeczną Agencję Najmu w Dąbrowie Górniczej, program mieszkań wspieranych „Potrzebny Dom” realizowany przez Stargardzki TBS, krakowski program najmu komunalnego „Mieszkanie za remont”, prężnie działający program budowy mieszkań komunalnych „Z przyszłością w Żorach” oraz TBS Warszawa-Południe, który realizuje pasywne budynki wielorodzinne.

Z wypowiedzi rozmówców wynika że planowanie innowacji w polityce mieszkaniowej, wdrażanie opracowanych rozwiązań oraz ich potencjalne skalowanie jest silnie uwarunkowany zarówno przez czynniki systemowe, jak i lokalne konteksty instytucjonalne. Wypowiedzi uczestników ujawniają, że innowacje mieszkaniowe nie „pojawiają się w próżni”, lecz stanowią odpowiedź na konkretne, często lokalnie narastające problemy społeczne, takie jak niedostępność mieszkań dla określonych grup, niedopasowanie istniejących instrumentów polityki mieszkaniowej czy niewystarczająca elastyczność systemu wobec zmieniających się potrzeb demograficznych i społecznych; oraz że są mocno osadzone w realiach lokalnych – uzależnione od

dostępności zasobu, finansów i czynników społeczno-politycznych. Wśród kluczowych czynników wymuszających rozwój innowacji wskazywana jest przede wszystkim luka pomiędzy istniejącymi rozwiązaniami instytucjonalnymi a realnymi potrzebami mieszkańców. Dotyczy to w szczególności gospodarstw domowych znajdujących się w tzw. luce czynszowej – zbyt zamożnych na mieszkania komunalne, lecz jednocześnie nieposiadających zdolności kredytowej pozwalającej na zakup mieszkania na rynku komercyjnym. Innowacje mieszkaniowe odpowiadają również na potrzeby specyficznych grup społecznych, takich jak osoby starsze, osoby w kryzysie mieszkaniowym czy osoby wymagające wsparcia w utrzymaniu samodzielności. W tym sensie mają one charakter interwencyjny, uzupełniający wobec głównego nurtu polityki mieszkaniowej.

Istotnym aspektem analizowanych rozwiązań jest ich relatywnie ograniczona skala, co wynika zarówno z charakteru pilotażowego, jak i z konieczności dostosowania do lokalnych warunków. Uczestnicy debaty podkreślają jednak, że mimo niewielkiej liczby beneficjentów, innowacje te często charakteryzują się wysoką efektywnością społeczną. Ocena stosunku kosztów do efektów nie może być w tym przypadku dokonywana wyłącznie w kategoriach finansowych, lecz powinna uwzględniać również długofalowe korzyści społeczne, takie jak poprawa jakości życia, ograniczenie kosztów opieki społecznej czy zwiększenie aktywności mieszkańców. W tym kontekście pojawia się postulat szerszego, wielowymiarowego podejścia do ewaluacji innowacji, obejmującego zarówno wskaźniki ekonomiczne, jak i społeczne.

Choć rozmówcy reprezentowali bardzo różne inicjatywy, tym co łączyło je wszystkie, było wsparcie władz samorządowych, jakim się cieszyły. Potwierdza to tezę, że tym, czego potrzeba do poprawy sytuacji mieszkaniowej Polek i Polaków, jest wola polityczna – nie tylko na poziomie centralnym, ale zwłaszcza lokalnie, która pozwala np. na znalezienie nieszablonowych sposobów finansowania inwestycji, bez czekania na swoje miejsce w kolejce do Funduszu Dopłat BGK. Dialog pokazał, że choć stworzenie ogólnopolskiej strategii mieszkaniowej jest niezbędne, nie może ona promować jednego uniwersalnego rozwiązania, lecz powinna wspierać „szyte na miarę” lokalne pomysły. Drugą stroną medalu tego podejścia jest to, że innowacje są często owocem pracy konkretnych osób – gdy te znikają z samorządu, to razem z nimi gaśnie zapał do ich rozwijania, a nawet udane eksperymenty (jak Kamienica Międzyzypokoleniowa w Warszawie) nie są powielane.

Także marketing został uznany za ważny aspekt budowy sprawnego systemu mieszkaniowego. Z jednej strony oznaczał on promowanie istniejących rozwiązań – takich jak SAN-y – wśród najemców i wynajmujących. Z drugiej – uczenie się gmin od siebie nawzajem. Z trzeciej – „odstygmatyzowanie” mieszkań komunalnych, dzięki czemu zarówno obywatele, jak i władze publiczne zaczęłyby w nich widzieć rozwiązanie problemów mieszkaniowych szerszej części społeczeństwa.



Eksperti podkreślali, że równie ważne, co budowa nowych mieszkań, jest zarządzanie tymi istniejącymi i – przede wszystkim – relacjami między ludźmi je zajmującymi. Z tego powodu Stargardzki TBS współpracuje z organizacjami pozarządowymi, które dbają o „miękki” wymiar programów mieszkaniowych, a żorskie Zakłady Techniki Komunalnej organizują lokatorom nowych osiedli komunalnych Dni Sąsiada i inne wydarzenia integracyjne.

Warunkiem skutecznego wdrażania innowacji jest istnienie sprzyjającego otoczenia instytucjonalnego, obejmującego zarówno odpowiednie regulacje prawne, jak i dostęp do finansowania. Równie ważna jest wola współpracy pomiędzy różnymi aktorami oraz obecność lokalnych liderów zdolnych do inicjowania zmian. Wskazuje się także na znaczenie komunikacji i budowania poparcia społecznego, które mogą ułatwić proces wdrażania nowych rozwiązań. Poszukiwanie sojuszników, zarówno w administracji publicznej, jak i w sektorze społecznym czy prywatnym, jest uznawane za jeden z kluczowych elementów sukcesu.

Kwestia skalowalności innowacji stanowi przedmiot szczególnej refleksji. Uczestnicy debaty podkreślają, że przejście od projektu pilotażowego do rozwiązania o większej skali wiąże się z istotnymi wyzwaniem. Dotyczą one przede wszystkim zapewnienia stabilnego finansowania, dostosowania modeli organizacyjnych do większej liczby beneficjentów oraz utrzymania jakości świadczonych usług. Skalowanie wymaga również zmiany podejścia instytucjonalnego – od eksperymentu do systemowego wdrożenia – co często wiąże się z koniecznością modyfikacji przepisów oraz procedur administracyjnych.

Jednym z istotnych wątków debaty było traktowanie innowacji jako narzędzia redukcji długookresowych kosztów zamieszkania. Eksperti wskazywali, że o wartości nowego rozwiązania nie przesądza wyłącznie koszt budowy, lecz przede wszystkim jego wpływ na późniejsze wydatki eksploatacyjne ponoszone przez mieszkańców i zarządcę. Szczególne znaczenie przypisywano rozwiązaniom energetycznym, które pozwalają obniżyć koszty ogrzewania, wentylacji i utrzymania budynku. Tak rozumiana innowacja ma charakter nie tylko technologiczny, ale również społeczny, ponieważ zwiększa trwałą dostępność ekonomiczną mieszkań. Oceniając nowe modele mieszkaniowe, należy więc uwzględniać pełny koszt użytkowania zasobu.

Istotnym zagadnieniem jest również możliwość przenoszenia innowacji do innych gmin. Uczestnicy debaty wskazują, że choć wiele rozwiązań ma potencjał uniwersalny, ich bezpośrednia replikacja jest zazwyczaj niemożliwa bez uwzględnienia lokalnych uwarunkowań. Każda gmina charakteryzuje się bowiem odmienną strukturą społeczną, zasobami finansowymi oraz kontekstem instytucjonalnym. W związku z tym innowacje powinny być traktowane raczej jako modele referencyjne, które wymagają adaptacji do specyficznych warunków. Kluczowe znaczenie ma w tym procesie ewalu-

acja dotychczasowych doświadczeń oraz gotowość do modyfikacji przyjętych założeń.

Kwestia pomiaru wskaźników „sukcesu” innowacji stanowi jeden z centralnych wątków dyskusji. Uczestnicy wskazywali, że tradycyjne mierniki, oparte na liczbie wybudowanych mieszkań czy kosztach jednostkowych, są niewystarczające. Zamiast tego proponuje się uwzględnianie takich elementów, jak trwałość efektów, stopień integracji społecznej mieszkańców, zdolność do utrzymania samodzielności czy wpływ na lokalne społeczności. Podkreśla się również znaczenie procesu wdrażania – w tym długości fazy przygotowawczej, która często okazuje się kluczowa dla powodzenia projektu. Innowacje wymagają bowiem czasu na wypracowanie odpowiednich modeli organizacyjnych, finansowych i prawnych, a także na budowanie zaufania pomiędzy zaangażowanymi podmiotami.

Z wypowiedzi uczestników można wnioskować o czynnikach sprzyjających realizacji innowacji. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście współpraca międzysektorowa, obejmująca gminy, organizacje społeczne, instytucje finansowe oraz partnerów prywatnych. Istotną rolę odgrywają również liderzy projektów, zdolni do inicjowania i koordynowania działań oraz do przekonywania różnych interesariuszy do zaangażowania się w przedsięwzięcie. Wsparcie instytucjonalne, zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym, może znacząco ułatwiać realizację innowacji, szczególnie w zakresie dostępu do finansowania oraz interpretacji przepisów prawnych. Wysoko doceniane są wymiana doświadczeń między komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za przygotowanie i wdrażanie innowacji w różnych samorządach, możliwość wzorowania się na *success case* realizowanych w innych samorządach.

Jednocześnie uczestnicy wskazują na liczne bariery i ryzyka towarzyszące wdrażaniu innowacyjnych rozwiązań. Do najważniejszych należą niepewność regulacyjna, brak stabilnych źródeł finansowania oraz trudności w dopasowaniu istniejących ram prawnych do nowych modeli działania. Wskazuje się również na ryzyko błędów wynikających z niedostatecznego przygotowania projektów, braku analizy potrzeb lokalnych czy niewłaściwego doboru partnerów. W tym kontekście także podkreśla się znaczenie uczenia się na doświadczeniach innych oraz konieczność stopniowego wdrażania innowacji, z uwzględnieniem fazy pilotażowej i ewaluacyjnej.

Rola gmin w procesie realizacji innowacji mieszkaniowych jest oceniana jako kluczowa, choć niejednoznaczna. Z jednej strony samorządy pełnią funkcję inicjatorów lub współrealizatorów projektów, zapewniając dostęp do gruntów, infrastruktury oraz wsparcia organizacyjnego. Z drugiej strony ich zaangażowanie często wymaga przekonania do nowych rozwiązań, które mogą odbiegać od standardowych praktyk administracyjnych. Proces ten bywa czasochłonny i wymaga zarówno argumentacji opartej na danych, jak i budowania relacji z decydentami. Podstawy prawne realizacji innowacji są zazwyczaj poszukiwane w istniejących przepisach, co wymaga elastycznej interpretacji i często wiąże się z pewnym poziomem ryzyka.



Dostępność mieszkań i kredytów hipotecznych

Uczestniczki i uczestnicy spotkania

Grażyna Czajkowska, członkini Kongresu Ruchów Miejskich, radna Miasta Sopotu

Jacek Furga, doktor nauk ekonomicznych wieloletni przewodniczący Komitetu ds.

Finansowania Nieruchomości przy Związku Banków Polskich, prezes Zarządu Centrum Procesów Bankowych i Informacji Sp. z o.o.

Bartosz Guss, dyrektor generalny Polskiego Związku Firm Deweloperskich

Norbert Jeziolowicz, dyrektor Zespołu Bankowości Detalicznej i Rynków

Finansowych Związku Banków Polskich

Justyna Nakielska, starsza ekspertka ds. mieszkalnictwa w Habitat for Humanity

Mateusz Płoszaj-Mazurek, dr inżynier architekt, adiunkt na Wydziale Architektury

Politechniki Warszawskiej

Ceny mieszkań i kredytów

Zapytaliśmy ekspertów, jakie czynniki kształtują ceny mieszkań. Wskazali oni szerokie spektrum uwarunkowań: od budowlanych (tj. ceny materiałów, efektywność energetyczna budynku wpływająca na wybór materiałów i projektów architektoniczno-budowlanych), przez urbanistyczne (lokalizacja, dostęp do usług), społeczne (tj. migracja, pandemia), ekonomiczne (inflacja, koszty pozyskania pieniądza). Podkreślali również znaczenie czynników politycznych, takich jak krótkoterminowe programy mieszkaniowe czy rozwój najmu krótkoterminowego, które mogą oddziaływać na podaż i ceny.

Chciałabym dołożyć [do listy czynników wpływających na ceny mieszkań] politykę samorządową i dostępność kredytów na wybudowanie mieszkań komunalnych. I tutaj mamy Bank Gospodarstwa Krajowego, który jest w zasadzie jedynym bankiem, który wspiera takie inicjatywy. [...] I na pewno liczba budowanych przez gminę mieszkań komunalnych, w stosunku do kolejki osób oczekujących na mieszkania komunalne – to na pewno też jest istotny element.

– Grażyna Czajkowska (Kongres Ruchów Miejskich)

Dr Mateusz Płoszaj-Mazurek, ekspert z zakresu projektowania środowiskowego uzupełnił te rozważania o refleksję, że o koszcie mieszkania należy myśleć nie tylko na etapie budowy czy kupna, ale także w całym okresie jego użytkowania.

Jako architekci powinniśmy patrzeć na cenę mieszkań, budynków w całym cyklu życia. Myślę, że tutaj perspektywa jest bardzo różna, zależnie od tego, czy to jest mieszkanie kupowane na własność, czy mieszkanie kupowane na wynajem. Kto będzie się tym zajmował w perspektywie czasu, kto będzie płacił te koszty utrzymania? A wszelkie takie sprawy związane z ekologią, certyfikacją można rozpatrywać na dwa sposoby. Część tych rzeczy rzeczywiście w pewnym stopniu zwiększa cenę i wymaga podjęcia świadomych decyzji inwestycyjnych na wcześniejszym etapie, ale w dłuższym cyklu życia zmniejszają one koszt [...]. Tutaj może się pojawić problem po prostu, gdzie ta oszczędność się znajduje. Jak patrzymy w takiej perspektywie 10–20 lat, to nam się ta inwestycja zwraca. Przy podejściu krótkoterminowym, nastawionym wyłącznie na sprzedaż, korzyści te pozostają poza bieżącym rachunkiem ekonomicznym.

– dr Mateusz Płoszaj-Mazurek

(Politechnika Warszawska)



Gdy przyszło ocenić, czy ceny mieszkań są obecnie wysokie, eksperci nie byli jednak już tak jednomyślni. Bartosz Guss, wskazywał, że na rynku jest obecnie rekordowa podaż mieszkań, co jest „korzystną sytuacją dla konsumenta, mniej dla inwestorów, deweloperów”. Dr Jacek Furga przywoływał z kolei dane mówiące o tym, że „jeśli chodzi o dostępność mieszkań, jesteśmy w połowie państw członków Unii”. Z tą optymistyczną wizją nie zgadzała się Justyna Nakielska reprezentująca Habitat for Humanity, która przypominała, że w dostępności mieszkań nie chodzi tylko o sam fakt ich posiadania, ale też o ich jakość.

Ale jakiego tego mieszkania? No na pewno nie odpowiadającego potrzebom, za ciasnego, za małego, zlokalizowanego, nie w takim miejscu, jaki jakie osoby by chciały. [...] Patrząc na statystyki Eurostat, Polska znajduje się w topce krajów, które mają ogromne przeludnienie mieszkań [...]. 34% Polek i Polaków żyje w mieszkaniach przeludnionych, co stanowi wartość dwukrotnie wyższą niż średnia Unii Europejskiej.

– Justyna Nakielska (Habitat for Humanity)

Także w ocenie dostępności kredytów hipotecznych rozmówcy nie byli zgodni. Norbert Jeziolowicz, podkreślał, że zdolność kredytowa polskich rodzin zwiększyła się diametralnie przez ostatnie 20 lat. Bartosz Guss mówił z kolei o tym, że asekuuracyjna polityka państwa, choć skutkująca wysokimi kosztami kredytów dla osób prywatnych, zapewnia stabilność w dłuższej perspektywie, mimo „turbulencji makroekonomicznych”.

W tej chwili średnia wysokość kredytu hipotecznego to jest czterysta kilkadziesiąt tysięcy. A wiecie, jaka była, średnia wielkość kredytu hipotecznego w Polsce w roku 2004, jak przystępowaliśmy do Unii? To było w okolicach osiemdziesięciu tysięcy. Pomijam inflację, wzrost cen materiałów budowlanych i wszystkie inne wytłumaczenia, dlaczego jest tak, jak jest, bo myślę, że i te mieszkania, które teraz są budowane w Polsce, są w nieco innym standardzie niż te dwadzieścia lat temu. Ale to też pokazuje jak, jak zmieniła się zdolność kredytowa polskich gospodarstw domowych i o ile więcej ludzie zarabiają tak zwyczajnie.

– Norbert Jeziolowicz (Związek Banków Polskich)

Justyna Nakielska mówiła o tym, że wiele młodych osób stać na opłacanie rat (wynajmując mieszkanie na prywatnym rynku często już de facto spłacają czyjąś hipotekę), lecz wymóg wysokiego wkładu własnego powoduje, że nie mogą oni zaciągnąć własnego kredytu. Norbert Jeziolowicz przypominał jednak, że wkład własny zwiększa wiarygodność kredytobiorcy w oczach banku i że państwo powinno zachęcać do oszczędzania na mieszkanie i przypominał, że programowi „Bezpieczny kredyt 2%” (który wszyscy rozmówcy ocenili bardzo negatywnie) towarzyszyło wprowadzenie jednego pozytywnego rozwiązania – Konta Mieszkaniowego, zobowiązującego do „systematycznego oszczędzania przez okres od 3 do 10 lat kalendarzowych”^{*}. Uważał też, że wysokie koszty kredytów wynikają z tego, że „jesteśmy najbardziej dociążonym różnego rodzaju podatkami i opłatami, sektorem bankowym w Unii Europejskiej”.

^{*} *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce. Perspektywa Polek i Polaków*, Habitat for Humanity Poland, [Warszawa] 2025, s. 19, https://habitat.pl/files/rzecznictwo/Habitat_for_Humanity_Poland-Sytuacja_Mieszkaniowa_w_Polsce_2025.pdf [dostęp: 29.03.2026].

^{**} *Konto Mieszkaniowe*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/konto-mieszkaniowe> [dostęp: 2.12.2025].



Regulować czy nie regulować?

Kolejnym zagadnieniem, w którym opinie ekspertów zaczęły się rozchodzić, była kwestia regulacji. Przedstawiciele deweloperów i banków uważali, że obecnie ograniczeń jest raczej za dużo niż za mało, a przede wszystkim, że przepisy są niespójne i powstają w chaotyczny sposób. Dotyczyło to zarówno przepisów z zakresu planowania przestrzennego, jak i propozycji zmian podatkowych.



Wspomniałem o tej rekordowej liczbie mieszkań na rynku. [...] To są gotowe mieszkania do zakupu. I na przykład, jak słyszę pomysły części sceny politycznej, że jeżeli nie udało się sprzedać mieszkania, to należy je dodatkowo opodatkować, to w którym kierunku zmierzamy? Czyli doprowadziliśmy do sytuacji komfortowej dla konsumentów, mogą wybierać, jeśli chodzi o zakup mieszkania. I teraz, jeżeli ten towar za długo zalega na półce, to jeżeli on będzie dodatkowo opodatkowany, to nie wiem, czy to pomoże, czy wręcz spowoduje, że te koszty wzrosną.

– Bartosz Guss (Polski Związek Firm Deweloperskich)

Uważali, że zamiast nakładać dodatkowe ograniczenia na rynek prywatny (lub też go aktywnie wspierać, np. Poprzez programy takie jak Bezpieczny Kredyt 2%), państwo powinno po prostu wejść do gry i budować alternatywę dla mieszkań prywatnych.

Ja się zastanawiam, czy nam jest potrzebna ingerencja państwa w rynek prywatny, bo generalnie rynek prywatny, tak jak ja go rozumiem, polega na tym, że jest podaż, jest popyt, i gdzieś następuje punkt równowagi. [...] To, gdzie jest potrzebna interwencja państwa, to zapewne tam, gdzie z różnych względów społecznych jakby trudno znaleźć ofertę, która byłaby zgodna z możliwościami osób, które chciałyby mieć te mieszkania. [...] Więc ja bym raczej upatrywał roli państwa w naprawianiu takich aspektów naszej rzeczywistości, [gdzie] wolny rynek trochę będzie miał kłopot z reagowaniem.

– Norbert Jeziolowicz (Związek Banków Polskich)

* NSA orzekł w 2024 r., że budynki mieszkalne przeznaczone do najmu w ramach działalności gospodarczej, w takiej części, w jakiej służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, należy traktować jako budynki mieszkalne podlegające opodatkowaniu preferencyjną stawką podatkową jak powierzchnie mieszkalne, a nie pod działalność gospodarczą. Idąc dalej UM w Katowicach zinterpretował to orzeczenie, wywodząc z niego, że mieszkanie, które w danym momencie nie jest zamieszkałe, powinno być opodatkowane jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej wyższą stawką podatku. Niesprzedane lokale w portfelu dewelopera można tak zakwalifikować jako lokale inwestycyjne. Praktyka UM w Katowicach uruchomiła działania radnych innych samorządów, zmierzających do przyjęcia podobnych rozwiązań w prawie lokalnym. Zob. uchwała NSA z dnia 21 października 2024 r., III FPS 2/24, ONSAiWSA 2025, nr 1, poz. 1.



Przedstawiciel Związku Banków Polskich był też przeciwny wprowadzeniu podatku katastralnego od trzeciego mieszkania^{*}. Uważał, że wbrew intencjom pomysłodawców tego rozwiązania, spowoduje to konsolidację rynku prywatnego najmu w rękach kilku funduszy zagranicznych mieszkaniowych, które znajdą lukę prawną, która pozwoli im nie płacić tego podatku.

Ja w żadnym wypadku nie jestem fanem podatku katastralnego i moim zdaniem to będzie wypychanie polskich drobnych właścicieli z rynku mieszkań na korzyść podmiotów zagranicznych, które masowo mogą kupować te mieszkania i zarządzać nimi, a one po prostu tego podatku nie zapłacą. [...] Tak samo jak duże europejskie czy światowe korporacje nie płacą wielu innych podatków w Polsce. I to są oficjalne dane Ministerstwa Finansów na ten temat.
– Norbert Jeziolowicz (Związek Banków Polskich)

Tutaj najbardziej widoczny był rozdźwięk między sektorem bankowym a pozarządowym. Przedstawicielka Habitat for Humanity twierdziła, że zarówno podatek katastralny, jak i ograniczenia najmu krótkoterminowego, są niezbędne. Wspominała także o potrzebie udroźnienia systemu związanego z prawem spadkowym.



Regulacje najmu krótkoterminowego są potrzebne. Zdaniem naszej fundacji, podatek katastralny również jest potrzebny, przemyślany, po konsultacjach społecznych. Potrzeba nam też pewnego opodatkowania pustych mieszkań, [...] które z różnych powodów stoją puste. Potrzeba nam na przykład udroźnienia systemu związanego z prawem spadkowym [...]. Nasze społeczeństwo się starzeje. Te mieszkania bardzo często stoją puste z różnych powodów, ale jednym z tych powodów jest po prostu „końcówka rodziny”, nikt się po tym mieszkaniu nie zgłasza, to mieszkanie stoi puste.

– Justyna Nakielska (Habitat for Humanity)

W zakresie przepisów środowiskowych, dr Płoszaj-Mazurek uważał, że nie jest potrzebne dalsze ich zaostrzenie, a raczej znalezienie sposobu weryfikacji, czy wymagane prawem wskaźniki rzeczywiście są spełniane.

^{*} Takie rozwiązanie postuluje Nowa Lewica. Zob. M. Mikołajczyk, K. Strzebińska, *Lewica idzie po pieniądze z nieruchomości. Kogo obejmie podatek katastralny?*, <https://edgp.gazeta-prawna.pl/podatki/pozostale-podatki/artykuly/10594700,kataster-po-polsku.html> [dostęp: 30.11.2025].

Osobiście opowiadałbym się za jak największym zwiększeniem efektywności energetycznej budynków, jednak to, co obecnie obowiązuje w przepisach europejskich, jest już dość wyśrubowane na tle świata. Problemem jest raczej to, że w praktyce to, co wynika z obliczeń projektowych, nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistym funkcjonowaniu budynków. Kluczowe więc dziś nie jest wyłącznie dalsze zaostrzenie przepisów środowiskowych, lecz raczej znalezienie skutecznych mechanizmów weryfikacji, czy wymagania określone w projektach są faktycznie realizowane w gotowych budynkach.

– dr Mateusz Płoszaj-Mazurek
(Politechnika Warszawska)



Polityka mieszkaniowa

– czy ktoś widział, czy ktoś słyszał, czy ktoś wie?

Tematem podkreślanym praktycznie przez wszystkich ekspertów była polska polityka mieszkaniowa – a raczej jej brak. Rozmówcy wskazywali, że ogromnym problemem polskiego mieszkalnictwa jest brak spójnej wizji jego rozwoju, która określałaby m.in. docelowy stan równowagi między poszczególnymi jego częściami (np. mieszkania prywatne a komunalne i społeczne, własność a najem) i powiązania z innymi sektorami (przede wszystkim rynek pracy) i problemami, takimi jak wyludnianie się mniejszych ośrodków.

Ja – mimo że specjalizuję się w tej dziedzinie od 26 lat – nie znam polityki mieszkaniowej państwa. Nie wiem co jest jej priorytetem, jak można by zaspokoić potrzeby tych wykluczonych i jak na przykład poprzez decentralizację, poprzez wsparcie mikro i średniej przedsiębiorczości, tworzyć warunki do życia w tych miastach, które mają ofertę mieszkaniową dla tych średnio zamożnych, żeby te osoby nie musiały poszukiwać pracy w innych miastach. Oczywiście zapraszamy wszystkich do Warszawy i do innych pięknych miast, ale tu po prostu jest obiektywnie najtrudniej o to wymarzone „M”.

– Bartosz Guss (Polski Związek Firm Deweloperskich)

Justyna Nakielska podkreślała, że nie tylko brak jest wizji, ale także danych, na których można by tę wizję oprzeć.

Nie widziałam ani jednej diagnozy mieszkaniowej na poziomie ogólnopolskim, czy też na poziomie województw, czy na poziomie regionów. Trójmiasto ma fajny program mieszkaniowy, faktycznie tam pioniersko zdiagnozowali sytuację, Poznań też miał jakieś przymiarki, natomiast naprawdę nie widziałam na oczy takiej kompleksowej diagnozy mieszkaniowej, która obejmowałaby: analizę zasobu mieszkaniowego, strategie dotyczące racjonalnego zarządzania zasobem mieszkaniowym, grupy najbardziej narażone na wykluczenie i też szereg innych składowych i kryteriów, które by w jakiś kompleksowy i realistyczny sposób oceniały potrzebne interwencje z zakresu mieszkalnictwa w danej gminie czy też regionie. W myśl idei *evidence based policies*, czyli żeby najpierw zebrać te dane, na podstawie których będziemy jakiegóż polityki budować, i *locally based*, czyli żeby one były takim panaceum na rozwiązanie wszystkich problemów globalnie w Polsce, tylko żeby były faktycznie dopasowane do danego terytorium.

– Justyna Nakielska (Habitat for Humanity)

Eksperci bardzo krytycznie oceniali dotychczasowe programy mieszkaniowe, które ich zdaniem tworzone były doraźnie w związku z kampaniami wyborczymi, a nie wieloletnim, i w oderwaniu od realnych potrzeb obywateli. Dr Jacek Furga ze ZBP uważał, że zarówno sektor deweloperski, jak i bankowy radzą sobie w Polsce dobrze, i nie potrzebują żadnego dodatkowego wsparcia (ani też – z drugiej strony – dodatkowych ograniczeń).

Jeżeli nie będzie niespodzianek właśnie jakiś tam podatkowych, karnych czy innych, to myślę, że z kolegami z deweloperki się dogadamy, że jeżeli oni będą wiedzieli, że na rynek wpływa co roku 200 tysięcy kredytów, to oni też będą sobie mogli zaplanować to, że tych mieszkań trzeba tyle i tyle. Nie wkładajmy szprychy w coś, co działa dobrze, tylko rzeczywiście skoncentrujmy się na poprawianiu tego, co dzisiaj nie działa.

– dr Jacek Furga (Związek Banków Polskich)

Wszyscy rozmówcy zgodnie twierdzili, że mieszkania są zakładnikiem krótkowzrocznej gry politycznej – że w dobie polaryzacji nie ma w środowiskach politycznych woli, by stworzyć długofalową wizję rozwoju mieszkalnictwa i – co równie ważne – konsekwentnie ją realizować w kolejnych kadencjach.

Ale to też program mieszkaniowy, który trwa pół roku to też jest taka trochę parodia, nie? To powinny być programy długoterminowe rozłożone na lata, a nie pomyślane tak, żeby w ciągu kilku miesięcy przed wyborami skoncentrować pomoc publiczną w jednym miejscu.

– Norbert Jeziolowicz (Związek Banków Polskich)

Częścią problemu braku wizji jest niestabilność, o której mówił przede wszystkim Bartosz Guss. Zmieniające się przepisy, nieprzemysłane programy mieszkaniowe, choć w krótkiej perspektywie – jak wspomniany wielokrotnie „Bezpieczny kredyt 2%” – mogą służyć branży deweloperskiej, w długiej – prowadzą do zachwiania równowagi, która jest niekorzystna dla wszystkich aktorów.



Rynek deweloperski zareagował [na program „Bezpieczny kredyt 2%”] przyspieszeniem inwestycji. W ślad za tym programem już nie poszły inne programy, czyli z ekstremalnie niskiego poziomu podaży wybiliśmy do bardzo, bardzo wysokiego. Ani niski nie był dobry, ani bardzo wysoki nie jest dobry. Równowaga, stabilizacja, to ona powoduje, że te ceny w sposób ewolucyjny rosną, a nie skokowy.

– Bartosz Guss
(Polski Związek Firm
Deweloperskich)

Choć duża część ekspertów reprezentowała sektory związane z budową lub sprzedażą mieszkań na własność, właściwie wszyscy podkreślali, że polityka mieszkaniowa nie może polegać tylko na promowaniu własności.

Nie jesteśmy krajem opartym na bogatych złożach Zatoki Perskiej. Nie oprzemy naszego dobrobytu tylko na tym jednym komponentcie związanym z własnością.

– Bartosz Guss (Polski Związek Firm Deweloperskich)

Źródeł problemów mieszkaniowych Polek i Polaków upatrywali w prawie całkowitym wycofaniu się państwa z sektora budownictwa mieszkaniowego. Uważali, że po pierwsze niemożliwa jest sytuacja, w której każdego będzie stać na kupno mieszkania, i w tym sensie interwencja państwa jest niezbędna, z drugiej, że stworzenie realnej alternatywy dla mieszkania własnościowego wpłynie na ceny także na rynku prywatnym. Zdaniem wszystkich rozmówców potrzebne byłoby także „odczarowanie” najmu – prywatnego, jak i komunalnego; zarówno w oczach władz, jak i obywateli – by nie był kojarzony jako opcja tylko dla osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej, ale – wzorem Wiednia – jako równoprawne wobec własności rozwiązanie także dla klasy średniej.

Mówiąc z perspektywy ruchów miejskich i samorządowca, to ja będę wracać do mieszkań komunalnych, czyli do najmu. I uważam, że tu polityki państwa nie widać, a długofalowej już w ogóle. Samorządy, które stać, to budują, ale generalnie w większości nie stać, więc nie budują, więc też nie mają w ogóle strategii utrzymania mieszkańców. [...] I mnie w tej całej dyskusji brakuje wskazania, że najem jest też dobry i wartościowy dla obywatela, że nie każdy musi być właścicielem i zarządzać się na lata kredytem. Państwo powinno zmienić podejście do tego i w ogóle wprowadzić politykę mieszkaniową nastawioną na mieszkania komunalne i dowartościowanie tego najemcy komunalnego, że on nie jest gorszy, że on nie jest roszczeniowy, bo ja od wielu lat słyszę w samorządzie, w wydziale komunalnym takie podejście do mieszkańca komunalnego, jakby on był tylko takim petentem i powinien być wdzięczny za to, że dostanie mieszkanie komunalne. Więc tu mi brakuje tego podejścia do zrównoważenia mieszkań własnościowych i komunalnych w kontekście obywatela. Mamy prawo do mieszkania napisane w konstytucji, a polityka państwa pomija sferę komunalnego najmu.

– Grażyna Czajkowska (Kongres Ruchów Miejskich)

Ostatnim poruszonym przez rozmówców elementem (nieistniejącej) polityki mieszkaniowej Polski był chaos kompetencyjny. Jak podkreślała Justyna Nakielska, choć prawo do mieszkania zapisane jest w konstytucji, to na samorządach leży odpowiedzialność za jego realizację. Jednocześnie samorządy mają ograniczony wpływ na kształtowanie polityki na poziomie centralnym, a tworzone tam rozwiązania rzadko dopasowane są do lokalnych potrzeb.

Prawo do mieszkania jest zapisane w konstytucji. Państwo polskie sygnie jakimiś programami, które są przewidziane tylko na kilka miesięcy, więc następuje ogromny zryw, który jest absolutnie antystabilizujący. Ale tak naprawdę jak sięgniemy do kompetencji legislacyjnych, to dbałość o zaopiekowanie potrzeb mieszkaniowych leży w gestii samorządów, na które trochę jest ten temat spychany. No i te samorządy, może trochę z BGK, z Funduszu Dopłat, z jakichś zasobów własnych, może dopłat unijnych, jakichś tam innych źródeł finansowania, mają te potrzeby mieszkaniowe swoich obywateli i obywaterek w gminie zaspokoić, a jednocześnie nie mają wpływu na kształtowanie polityki mieszkaniowej w takim sensie globalnym.

– Justyna Nakielska (Habitat for Humanity)



* Art. 75 Konstytucji RP:

1. Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.
2. Ochronę praw lokatorów określa ustawa.

Podsumowanie

Dostępność mieszkań w Polsce jest kształtowana przez złożoną kombinację czynników kosztowych, instytucjonalnych i makroekonomicznych. Ekspertcy są zgodni, że kluczowe znaczenie mają koszty budowy i finansowania, a także relacja podaży do popytu, jednak różnią się w ocenie roli państwa oraz skuteczności poszczególnych instrumentów polityki mieszkaniowej. Wypowiedzi uczestników reprezentujących sektor bankowy, deweloperski, samorządowy i organizacje społeczne wskazują na względną zgodność co do podstawowych mechanizmów kształtujących ceny mieszkań, przy jednoczesnych różnicach w ocenie roli państwa oraz kierunków interwencji publicznej.

Ekspertcy postrzegają cenę mieszkań przede wszystkim przez pryzmat kosztów wytworzenia. Norbert Jeziolowicz wskazywał koszty materiałów budowlanych, pracy oraz gruntów, uzupełniając ten katalog o koszty finansowania inwestycji. W podobnym duchu wypowiadali się inni uczestnicy, rozszerzając tę perspektywę o koszty ubezpieczeń, obsługi rachunków powierniczych czy szerzej – koszt kapitału, który obciąża zarówno deweloperów, jak i nabywców. Jednocześnie eksperci dostrzegali, że cena mieszkania nie ogranicza się do kosztu jego budowy, lecz obejmuje również przyszłe koszty eksploatacji i utrzymania, zużycia energii, remontów, które mają szczególne znaczenie w kontekście zasobu publicznego. W tym ujęciu odpowiednie standardy jakościowe, trwałość materiałów budowlanych oraz efektywność energetyczna przestają być wyłącznie elementem regulacyjnym, a stają się istotnym czynnikiem wpływającym na rzeczywistość dostępność mieszkaniową. To wpisuje się w szerszą koncepcję kosztu cyklu życia budynku, która nie często jednak pojawia się w debacie publicznej.

Bartosz Guss zwracał uwagę również na determinanty zewnętrzne – wpływ globalnych i regionalnych zjawisk makroekonomicznych, takich jak pandemia, migracje czy napięcia geopolityczne, które oddziałują zarówno na popyt, jak i podaż mieszkań. Szczególnie istotnym czynnikiem są kolejne programy publiczne o charakterze propopytowym, które – zdaniem części rozmówców – prowadzą do gwałtownych, krótkookresowych wzrostów cen. Przykład programu „Bezpieczny kredyt 2%” ilustruje mechanizm, w którym zwiększony popyt przy ograniczonej podaży skutkuje szybkim „wydrenowaniem” rynku i destabilizacją cen. Ekspertcy krytycznie oceniali niestabilność polityki państwa, opartej na krótkotrwałych interwencjach zamiast długofalowej strategii jako jeden z głównych czynników destabilizujących rynek mieszkaniowy. Dotyczyło to zarówno inwestorów i deweloperów, jak i gospodarstw domowych podejmujących decyzje kredytowe. Problemem nie jest wyłącznie zakres interwencji państwa, lecz przede wszystkim jej niespójność i reaktywny charakter.

Istotnym elementem dyskusji jest również rola regulacji i planowania przestrzennego. Bartosz Guss wskazuje na nadmierną złożoność procedur i regulacji, które wydłużają proces inwestycyjny i generują dodatkowe koszty. Z perspektywy sektora deweloperskiego problemem jest nie tyle sam poziom wymagań, ile ich nieczytelność i brak spójności. Jednocześnie eksperci reprezentujący sektor społeczny podkreślają znaczenie odpowiednich standardów i regulacji jako narzędzi zapewniających jakość oraz efektywność energetyczną budynków. Rozmówcy przyznawali, że obecna struktura przestrzenna polskich miast, dostępność gruntów, zabudowa centrum miast oraz koncentracja atrakcyjnych lokalizacji są w znacznym stopniu konsekwencją wcześniejszych modeli planowania przestrzennego, w których rachunek ekonomiczny miał mniejsze znaczenie niż obecnie.

Odpowiadając na pytanie o to, czy mieszkania w Polsce są „za drogie”, eksperci przyjmują bardziej zniuansowaną perspektywę. Z jednej strony wskazują, że ceny w największych miastach, zwłaszcza w Warszawie, osiągają bardzo wysoki poziom w konsekwencji koncentracji popytu i atrakcyjności lokalizacji. Z drugiej strony, w ujęciu porównawczym Polska lokuje się w środku stawki europejskiej pod względem dostępności mieszkań mierzonej relacją cen do dochodów. Taka rozbieżność ocen wynika z różnicy między poziomem cen absolutnych a ich relacją do siły nabywczej gospodarstw domowych. Jednocześnie eksperci zwracają uwagę na niedobór mieszkań oraz ich przeludnienie, co wskazuje, że problem dostępności ma charakter strukturalny i nie ogranicza się wyłącznie do poziomu cen. W zależności od tego, jaką branżę reprezentowali, rozmówcy albo patrzyli na dostępność mieszkań i kredytów hipotecznych optymistycznie, zauważając np. że zdolność kredytowa polskich rodzin zwiększyła się znacząco w ostatnich dwóch dekadach, lub pesymistycznie – zwracając uwagę na to, że nawet jeśli stać nas na zakup mieszkania, to statystycznie będzie to mieszkanie zbyt małe na nasze potrzeby. W dialogu eksperckim wyraźnie wybrzmiało również szersze rozumienie dostępności mieszkań, wykraczające poza relację ceny zakupu do dochodu gospodarstw domowych. Uczestnicy debaty zwracali uwagę, że o realnej dostępności decyduje nie tylko sam lokal, lecz także jakość jego otoczenia – dostęp do infrastruktury społecznej i usługowej, transportu publicznego, terenów zielonych oraz ogólny standard przestrzeni miejskiej. Takie ujęcie wskazuje, że mieszkanie postrzegane jest przez ekspertów nie jako odizolowany produkt rynkowy, ale jako element szerszego środowiska życia, którego jakość współkształtuje zarówno wartość nieruchomości, jak i dobrostan mieszkańców.

Ważnym aspektem dyskusji jest finansjalizacja rynku mieszkaniowego oraz rola mieszkań jako lokaty kapitału. Część ekspertów traktowała mieszkanie przede wszystkim jako element bezpieczeństwa społecznego i polityki publicznej, podczas gdy inni akcentowali jego funkcję ekonomiczną jako instrumentu lokowania kapitału i budowania prywatnego majątku. Kontrast między postrzeganiem mieszkania jako

dobra społeczne a aktywa inwestycyjnym kształtuje współcześnie debatę mieszkaniową. Ten wątek przewija się w dyskusji o finansjalizacji rynku, podatku katastralnym i najmie inwestycyjnym.

W wypowiedziach ekspertów obecne było przekonanie, że debata o mieszkalnictwie nie może ograniczać się do analizy cen, kosztów budowy czy parametrów kredytowych, lecz powinna uwzględniać także bezpieczeństwo mieszkaniowe gospodarstw domowych, stabilność warunków zamieszkania oraz możliwość prowadzenia godnego życia niezależnie od statusu majątkowego. W tym ujęciu dostępność mieszkaniowa oznacza nie tylko możliwość nabycia lokalu na własność, ale również dostęp do stabilnego i przewidywalnego najmu, odpowiedniej jakości przestrzeni mieszkaniowej oraz infrastruktury umożliwiającej codzienne funkcjonowanie. Eksperti podkreślali tym samym, że prawo do mieszkania powinno być rozumiane szerzej niż prawo do uczestnictwa w rynku kredytowym lub własnościowym.

Tematem, który ujawnił najgłębsze różnice między rozmówcami, były państwowe ingerencje w rynek mieszkaniowy. Justyna Nakielska podkreśla znaczenie sektora publicznego i mieszkań społecznych jako czynnika stabilizującego rynek. O ile reprezentanci sektora bankowego i branży deweloperskiej z entuzjazmem podchodzili do wizji Polski, w której znacząca część granice społeczeństwa mieszka w lokalach należących do gmin, to – w odróżnieniu od reprezentantek strony społecznej – mniej przychylnym okiem spoglądali na pomysły regulowania prywatnej własności, takie jak podatek katastralny* czy ograniczenia najmu krótkoterminowego. Reprezentanci sektora bankowego i deweloperskiego wskazują, że prywatne inwestycje w mieszkania na wynajem nie powinny być nadmiernie ograniczane, ponieważ zwiększają podaż lokali i stanowią element racjonalnej alokacji kapitału. W tym kontekście sceptycznie oceniane są propozycje dodatkowego opodatkowania posiadania wielu mieszkań, które – zdaniem części uczestników – mogłyby ograniczyć inwestycje zamiast zwiększyć dostępność.

Eksperti są zgodni, że dostępność kredytu w Polsce znacząco poprawiła się w perspektywie długookresowej, co znajduje odzwierciedlenie w rosnącej wartości udzielanych kredytów. Jednocześnie podkreślają, że kredyty pozostają relatywnie drogie, co wynika z wysokich stóp procentowych, inflacji oraz specyficznych obciążeń sektora bankowego. Bartosz Guss wskazuje, że mimo obniżek stóp koszt pieniądza

* Wg badania portalu Money.pl większość (61%) ankietowanych ekonomistów uważa, że w Polsce potrzebny jest progresywny podatek od nieruchomości, naliczany od ich wartości rynkowej, a nie powierzchni, który rzeczywiście mógłby zahamować wzrost cen mieszkań, nie ograniczając dostępności lokali na wynajem. Zob. G. Siemionczyk, *Podatek katastralny w Polsce? Ekonomiści: to właściwy kierunek [ANALIZA]*, <https://www.money.pl/gospodarka/podatek-katastralny-w-polsce-ekonomisci-to-wlasciwy-kierunek-analiza-7154964335786496a.html> [dostęp: 10.05.2025].

wciąż należy do najwyższych, co ogranicza zdolność kredytową gospodarstw domowych. W odniesieniu do wkładu własnego pojawiają się rozbieżne opinie: część ekspertów traktuje go jako barierę wejścia, zwłaszcza dla młodych, podczas gdy inni wskazują na jego rolę w ograniczaniu ryzyka kredytowego i kosztów finansowania.

W dyskusji wybrzmiewał również problem silnego uzależnienia polskiego modelu mieszkaniowego od kredytu hipotecznego jako podstawowego mechanizmu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Wielu rozmówców zwracało uwagę, że dominacja modelu własnościowego powoduje przerzucenie odpowiedzialności za bezpieczeństwo mieszkaniowe niemal wyłącznie na jednostki i gospodarstwa domowe. W efekcie dostęp do mieszkania pozostaje w dużym stopniu uzależniony od zdolności kredytowej, wysokości wkładu własnego oraz sytuacji na rynku finansowym. Ekspertcy wskazywali, że taki model zwiększa podatność gospodarstw domowych na wahania stóp procentowych, inflację i kryzysy gospodarcze, a jednocześnie ogranicza rozwój alternatywnych form zamieszkania, zwłaszcza stabilnego najmu społecznego i komunalnego.

Dyskusja nad rozwiązaniami prowadzącymi do zwiększenia dostępności mieszkań ujawniła zarówno kwestie co do których eksperci reprezentujący różne grupy interesariuszy są zgodni, jak i te sporne. Wśród postulatów wspólnych pojawia się potrzeba stabilnej, długofalowej polityki mieszkaniowej oraz ograniczenia gwałtownych interwencji o charakterze krótkookresowym. Ekspertcy podkreślają również znaczenie równowagi między podażą a popytem oraz konieczność rozwijania segmentów rynku innych niż własność indywidualna, w tym najmu instytucjonalnego i społecznego. Jednocześnie zwracają uwagę na potrzebę uproszczenia procedur administracyjnych i planistycznych, które obecnie wydłużają proces inwestycyjny i zwiększają koszty.

Uzupełnieniem dyskusji o roli państwa i sektora prywatnego była obecna w wypowiedziach ekspertów perspektywa samorządowa. Wskazywano, że lokalna polityka mieszkaniowa oraz zdolność gmin do rozwijania zasobu komunalnego i społecznego stanowią istotny, często niedostatecznie akcentowany wymiar polityki mieszkaniowej. Zwracano uwagę nie tylko na potrzebę zwiększania podaży mieszkań dostępnych, lecz także na konieczność uporządkowania relacji kompetencyjnych oraz finansowych między administracją centralną a samorządami, tak aby lokalne wspólnoty mogły pełnić bardziej aktywną rolę w kształtowaniu rynku mieszkaniowego.

Wspólnym mianownikiem w wypowiedziach ekspertów było przekonanie o potrzebie większej stabilności i przewidywalności działań publicznych, które mogłyby ograniczyć cykliczność rynku i poprawić długookresową dostępność mieszkań. Ekspertcy uważali, że w Polsce nie istnieje coś takiego jak „polityka mieszkaniowa”, uwzględniająca diagnozę obecnego stanu mieszkalnictwa i wyznaczająca cele i priorytety jego rozwoju. Gdyby taki dokument miał powstać, powinien zakładać rozwój sektora najmu komunalnego i społecznego oraz uporządkowanie chaosu kompetencyjnego na linii rząd–samorządy.



Planowanie przestrzenne

Uczestniczki i uczestnicy spotkania

Tomasz Gierczak, prezes Gorzowskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego

Michał Leszczyński, dyrektor strategii i legislacji Polskiego Związku Firm Deweloperskich

Zofia Piotrowska, członek zarządu Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ

Aneta Tomczak, doktor inżynier architekt, adiunkt w Instytucie Architektury i Urbanistyki Politechniki Łódzkiej, członkini Towarzystwa Urbanistów Polskich

Reforma systemu planowania przestrzennego

7 lipca 2023 r. uchwalona została nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym^{*}. Jak można przeczytać na stronie Ministerstwa Rozwoju i Technologii (wg Oceny Skutków Regulacji – OSR), nowe przepisy, w założeniu, „zapobiegają postępującej chaotycznej suburbanizacji i dewastacji przestrzeni, przywrócą racjonalność procesów gospodarowania przestrzenią. Jednocześnie ustanowią silne podstawy dla sprawnej realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych i zapewnią inwestorom stabilność warunków inwestowania”^{***}. Reforma planowania przestrzennego jest realizowana w ramach Krajowego Planu Odbudowy (Komponent A „Odporność i konkurencyjność gospodarki”)^{****}. Gminy będą mogły otrzymać refundację wydatków na jej wdrożenie (czyli na sporządzenie nowych dokumentów planistycznych)^{****}.

Reforma przewiduje m.in. zastąpienie dotychczasowego studium uwarunkowań

* *Reforma systemu planowania przestrzennego*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/reforma-systemu-planowania-przestrzennego> [dostęp: 7.12.2025].

** Tamże.

*** *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/krajowy-plan-odbudowy/o-kpo/> [dostęp: 1.12.2025].

**** *Reforma systemu planowania* (zob. wyżej).

i kierunków zagospodarowania przestrzennego zastąpienie dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nową formą strategii rozwoju gminy, wprowadzenie nowego aktu planowania przestrzennego w postaci planu ogólnego (POG), wprowadzenie zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI) jako nowej, operacyjnej formy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP), odejście od bezterminowych decyzji o warunkach zabudowy (tzw. WZ-ek), a także wzmocnienie udziału obywateli w procesie planowania przestrzennego^{*}.

Jak zauważyła Zofia Piotrowska, urbanistka i członkini zarządu Stowarzyszenia Mieszkaniowego WSPÓŁ, reforma wdrażana jest niejako „od tyłu”, wbrew jej wewnętrznej logice.

Najpierw uchwalamy plan ogólny. On jest już w Warszawie wyłożony. [...] Następnie zostanie wyłożona strategia dla miasta, czyli jakby dokument, który określa wizję rozwoju miasta. A w przyszłym roku przystępujemy do sporządzenia [średniookresowej] strategii [rozwoju] kraju. [...] Wprowadzenie takiej reformy zdecydowanie powinno odbywać się w innej kolejności.

– Zofia Piotrowska (Stowarzyszenie Mieszkaniowe WSPÓŁ)

Piotrowska spekulowała, że podyktowane jest to zapewne kwestią finansów – uchwalenie planów ogólnych pozwala na wypłatę funduszy z KPO – oraz bardziej złożoną procedurą konsultacyjną (a więc też wymagającą więcej czasu) niż w przypadku średniookresowej strategii rozwoju kraju.

Dr Tomczak zauważyła, że „ustawa wprowadziła [...] nowy formy partycypacji”. Partycypacji społecznej poświęcony jest cały rozdział 1a ustawy (art. 13–15). Podkreślono w nim, że konsultacje powinny być prowadzone „w sposób umożliwiający aktywny udział interesariuszy, [...] z użyciem opracowanych w niespecjalistycznym języku informacji o sporządzanych aktach planowania przestrzennego” oraz, że konsultacje powinny odbywać się „po godzinach pracy; [...] w miejscach przystosowanych do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami”^{**}. Ustawa, a art. 15 wymienia też szereg możliwych form konsultacji, od zbierania uwag po warsztaty i spacery studyjne. To, jak partycypacja będzie wyglądać w praktyce, zależy od samych gmin, ponieważ większość form w ustawie ma charakter fakultatywny. Dotychczas gminy – niejako w odpowiedzi na wcześniejsze niedociągnięcia w tej sferze ustawy „Lex Deweloper”^{***} – często tworzyły własne, bardziej zaawansowane zasady „uspołeczniania inwestycji”.

* Tamże.

** Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 Nr 80, poz. 717.

*** Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. 2018, poz. 1496.

Ciekawe formy partycypacji wypracowały niektóre miasta przy inwestycjach powstających w ramach ustawy o ułatwieniach lokalizacji mieszkaniowych i towarzyszących. Ustawa nie zakładała żadnych bezpośrednich form uspołecznienia procesu, więc miasta wprowadziły własne zasady postępowania przyjmowane w formie zarządzeń wewnętrznych. Gdańsk dwukrotnie przygotowuje konsultacje z kluczowymi interesariuszami. Na początku miasto organizuje spotkanie poświęcone publicznej prezentacji zakresu inwestycji, zbiera uwagi, wnioski, wskazania dotyczące inwestycji towarzyszących [...]. Celem drugiego spotkania jest uzyskanie opinii społeczności lokalnej co do przyjętych rozwiązań. Czasami spotkania mają charakter warsztatowy. Raporty z konsultacji łącznie z płynącymi z nich wnioskami, są wewnętrzną częścią procedury ULIM [...]. Zupełnie inaczej to wygląda w Warszawie, gdzie dyskusję na temat planowanej inwestycji ma obowiązek przeprowadzić sam inwestor, raportując następnie wyniki miastu [...]. Inwestor sam mierzy się z opinią i wola społeczną. Przejęło to adekwatną nazwę „dialog o inwestycji” [...]. Ciekawe jest to, że takie procesy dzieją się jeszcze przed oficjalną procedurą formalno-prawną uchwał Lex Deweloper, czyli w momencie, kiedy głos społeczny ma szansę coś zmienić. Takie działania nie wynikają jednak z przyjętych przepisów prawnych, lecz z regulacji wewnętrznych, ale jak pokazuje praktyka, działają. Patrząc wprost na przepisy u.p.z.p., które wprowadziły szereg nowych form partycypacji, to czy będzie lepiej – trudno mi powiedzieć. Nowe formy, a w zasadzie samo ich zdefiniowanie, jeszcze nie gwarantuje, że będzie lepiej. Duże znaczenie ma tu świadomość i chęć samorządów do dyskusji o potrzebach i problemach społecznych.

– dr inż. arch. Aneta Tomczak (Towarzystwo Urbanistów Polskich)

GDANSK

DWA SPOTKANIA Z INTERESARIUSZAMI



WARSZAWA

DLIALOG O INWESTYCJI



KLUCZ: DZIAŁANIA NAPĘDZANE ŚWIADOMOŚCIĄ I CHĘCIĄ SAMORZĄDÓW DO DYSKUSJI O POTRZEBACH I PROBLEMACH SPOŁECZNYCH



PRZEPISY NIE NAKAZUJĄ PARTYCYPACJI



REGULACJE WENWTRZNE MIAST



DLIALOG I KONSULTACJE PRZED PROCEDURĄ FORMALNO-PRAWNĄ



GŁOS SPOŁECZNY MA SZANSĘ COŚ ZMIENIĆ



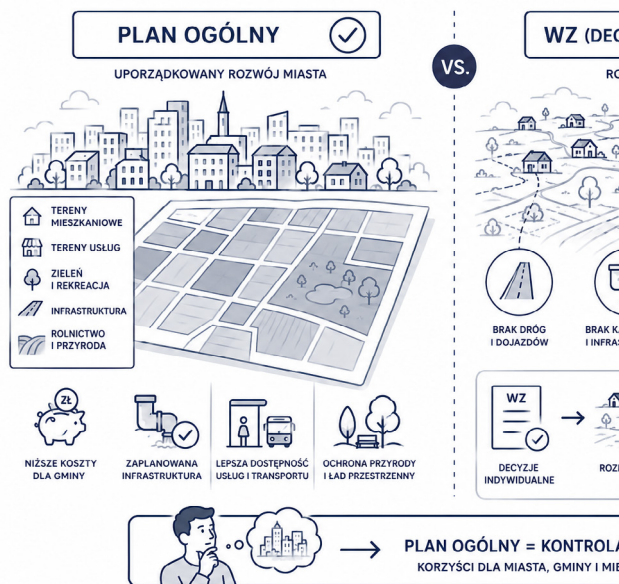
PRAKTYKA POKAZUJE, ŻE TO DZIAŁA

Plan ogólny

Plan ogólny gminy (w skrócie: plan ogólny) to nowe narzędzie planistyczne mające za zadanie określić funkcje terenów i parametry zabudowy w całej gminie. W odróżnieniu od dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy, plan ogólny będzie aktem prawa miejscowego (art. 18 u.p.z.p.). Oznacza to, że wszystkie akty niższego rzędu (MPZP, WZ-ki) będą musiały być z nim zgodne. Do tej pory wymóg ten obejmował jedynie MPZP*.

Studia uwarunkowań obowiązywać będą do 30 czerwca 2026 r., co oznacza, że gminy muszą do tego czasu uchwalić plany ogólne, aby móc uchylać dalej MPZP oraz wydawać decyzje o warunkach zabudowy**.

Eksperti dość pozytywnie oceniali to nowe narzędzie, a przede wszystkim fakt, że decyzje o warunkach zabudowy będą musiały zawsze być z nim zgodne, co powstrzyma chaotyczną zabudowę działek leżących na terenach niepokrytych miejscowymi planami. W większości dostrzegali też potencjał planów ogólnych do powstrzymania postępującej suburbanizacji. Plany ogólne będą dzieliły gminy na strefy planistyczne (np. strefy wielofunkcyjne z zabudową mieszkaniową wielorodzinną – SW czy strefy produkcji rolniczej – SR). W teorii tam, gdzie plan ogólny nie będzie przewidywał zabudowy mieszkaniowej, nie będzie można jej tworzyć, niezależnie od tego, czy dla terenu powstał wcześniej plan miejscowy. Jak wskazywała dr Tomczak, w praktyce gminy rzadko decydują się na zmianę przeznaczenia terenów przewidzianych w MPZP pod mieszkalnictwo, ponieważ mogłoby to narazić je na konieczność wypłaty wysokich odszkodowań. Plan ogólny jest więc niejako odpowiedzią na największą zmoreę polskiej urbanistyki – długi czas powstawania MPZP i związane z nim przestrzenne „bezkrólewie” (wydawanie WZ-etek niezgodnych ze studium).



* K. Koliński, *Plan ogólny gminy. Potencjalne narzędzie ochrony gruntów rolnych*, „Więś i Rolnictwo” 2024, nr 2 (203), s. 93, <https://doi.org/10.53098/wir.2024.2.203/04>.

** Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-oraz-niektorych-innych-ustaw> [dostęp: 5.12.2025].

Mamy do czynienia w skali kraju z rozlewaniem się miast i tu duże nadzieje wiąże z planami ogólnymi, które wreszcie tę sytuację uporządkują. Doskonale wiemy, że jest taka tendencja [...] wyprowadzania się poza miasto, kupowania taniej działki. To jest główny powód, dlaczego ludzie się wyprowadzają i później zaczynają się koszty. Koszty głównie dla gminy. [...] Bo na terenach wiejskich z miejscowymi planami jest bardzo ciężko. Wszystko odbywa się na podstawie WZ-ki i wiemy doskonale, że ktoś mieszka 500 metrów, kilometr dalej i później są kierowane żądania do gminy wybudowania drogi, kanalizacji, infrastruktury i tak dalej. A to są ogromne koszty, z którymi gminy sobie nie mogą poradzić. Myślę, że plany ogólne wreszcie to uporządkują, chociaż też jest opór ze strony wielu właścicieli działek, które w tych planach ogólnych nie będą przeznaczone na budownictwo mieszkaniowe. Ale to jest, myślę też z korzyścią taką ekonomiczną nie tylko dla gminy, ale też dla osób, które te działki kupują, dlatego że tania działka się ostatecznie później okazuje, że tak powiem, droga, bo dochodzi koszt – jeżeli nie ma kanalizacji – wywozu nieczystości stałych.

– Tomasz Gierczak (Gorzowskie TBS)



Problem rozlewania się miast analizowany był w szerszym kontekście systemowych niedoskonałości planowania przestrzennego. Eksperti zgadzali się, że jego źródłem nie jest jedynie brak odpowiednich regulacji, lecz przede wszystkim niedostateczne wykorzystanie istniejących narzędzi, takich jak scalanie i podział gruntów, które mogłyby umożliwić bardziej racjonalne kształtowanie struktury przestrzennej, oraz brak aktywnej „polityki gruntowej” (np. banków ziemi). Tomasz Gierczak uważa, że skuteczne przeciwdziałanie suburbanizacji wymaga większej ingerencji w strukturę własności gruntów oraz aktywnej roli państwa i samorządów w zarządzaniu zasobami ziemi.

Osobą, która z mniejszym przekonaniem mówiła o planach ogólnych jako antidotum na suburbanizację była Zofia Piotrowska. Zauważała, że akty te tworzone są na podstawie prognoz demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), które z kolei ekstrapolują w przyszłość dotychczasowe tendencje. Jeśli więc polską wieś trawiła suburbanizacja, a ludzie masowo wyprowadzali się z centrów miast, to GUS niejako zakłada, że dalej tak będzie. To może doprowadzić do uchwalenia stref zabudowy wielorodzinnej tam, gdzie chciałoby się raczej widzieć krajobraz rolniczy.

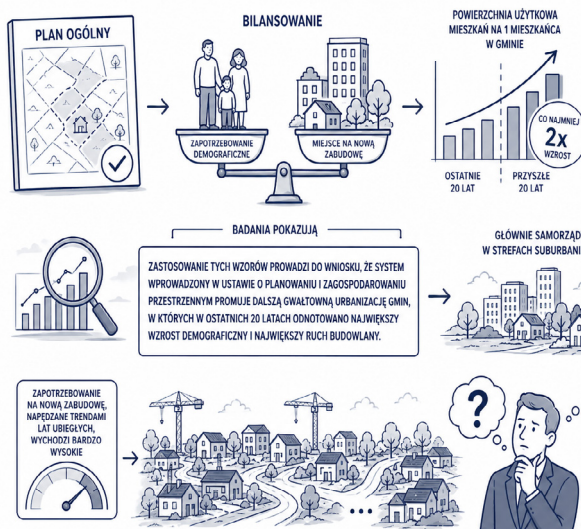
W tej chwili chłonność dla planu ogólnego dla danej gminy szacowana jest na podstawie prognoz GUS. Prognozy GUS-u zakładają, że będzie dalej postępować suburbanizacja, że w miastach będziemy mieli ograniczony przyrost mieszkańców, a przyrost mieszkańców będzie działał się na przedmieściach, bo tam są tanie grunty, bo tam powstają tanie mieszkania. W związku z tym niestety ta reforma w pewien sposób betonuje bardzo negatywny trend, który wynika z ogromnego kryzysu dostępności cenowej mieszkań w miastach. [...] Prognoza GUS-u zakłada, że miasta wojewódzkie będą się mało rozwijać i można tam przeznaczyć mniej terenów pod zabudowę. A że gminy podmiejskie będą się bardziej rozwijać, w związku z tym można przeznaczyć więcej terenów pod zabudowę. Tutaj jest gigantyczna luka.

– Zofia Piotrowska (Stowarzyszenie Mieszkańców WSPÓŁ)

Tezę tę poparła również dr Aneta Tomczak, wiceprezesa TUP, powołując się na badania dotyczących zapotrzebowania na nową zabudowę.

W planach ogólnych należy bilansować zapotrzebowanie demograficzne na nową zabudowę z miejscem do zaspokajania tej potrzeby. Uwzględnia się przy tym zmianę powierzchni użytkowej mieszkań na jednego mieszkańca w gminie w czasie 20 lat minionych i 20 lat przyszłych. Już w tym wskaźniku często mamy w gminach co najmniej dwukrotny wzrost wartości. Wzory w ustawie i aktach wykonawczych są skomplikowane, ale badania pokazują, że przy ich zastosowaniu czekająca nas rzeczywistość wydaje się wątpliwa. Wynika z nich, że system wprowadzony w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, promuje dalszą gwałtowną urbanizację gmin, w których odnotowano w ostatnich 20 latach największy wzrost demograficzny i największy ruch budowlany. Są to głównie samorzady w strefach suburbanizacji, gdzie zapotrzebowanie na nową zabudowę, napędzane trendami lat ubiegłych, wychodzi bardzo wysokie [...]. Podziela więc wątpliwość, czy plany ogólne naprawdę będą sprzyjały powstrzymaniu suburbanizacji?

– dr inż. arch. Aneta Tomczak
(Politechnika Łódzka)



Dr Tomczak dostrzegła jeszcze inną wadę planów ogólnych. Przypomniała, że pierwszym krokiem przy sporządzaniu planów ogólnych jest przeniesienie na nie zapisów z obowiązujących MPZP. Jest to oczywiście najszybsze i najłatwiejsze rozwiązanie, które jednak może oznaczać, że zdezaktualizowane plany miejscowe są cementowane przez akt wyższego rzędu.

Ustawa mówi, że w pierwszej kolejności w planie ogólnym określamy przeznaczenie umożliwiające wprowadzenie funkcji mieszkaniowej wyznaczonych w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Przenosimy też wskaźniki w tych planach przyjęte. [...] I mało kiedy gminy te wskaźniki z MPZP zmieniają czy intensyfikują. [...] A jak widać na podstawie praktyk przy uchwałach Lex Deweloper te wskaźniki czasami wymagają redefinicji, zmiany czy, po prostu, weryfikacji. Ich bezrefleksyjne utrwalenie w planach ogólnych może w przyszłości być problemem. Ponadto plany ogólne gloryfikują wielofunkcyjność. Jak dla terenów, na których łącznie dopuszcza się lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej, usług o dużych powierzchniach czy handlu przyjmując parametry i wskaźniki, które gwarantowałyby w przyszłości ład zagospodarowania? To jest myślenie jedynie funkcjonalne, myślenie jedynie poprzez pryzmat przeznaczenia, nie ma w tym myślenia formą i przestrzenią miasta.

– dr inż. arch. Aneta Tomczak (Politechnika Łódzka)

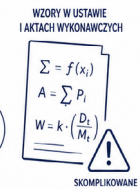
Ekspertka TUP sugerowała, że rozwiązaniem dla problemu „betonowania” zapisów MPZP w planach ogólnych byłby instrument, który roboczo nazwała „brutto-netto”.

Na poziomie planu ogólnego operowano by wskaźnikami intensywności zabudowy „brutto”, czyli uśrednionymi wartościami dla większego obszaru. Przecież plany ogólne z założenia miały być „ogólne”. W ZPI czy MPZP dla swojej działki inwestor natomiast mógłby zaproponować wskaźnik „netto” (prawdopodobnie wyższy), lecz musiałby to zrównoważyć jakimś ustępstwem, np. zwiększeniem powierzchni biologicznie czynnej. Pozwoliłoby to ominąć problem takiego wprost przenoszenia wskaźników z planów miejscowych. Historia polskiego planowania zna takie regulacje.

– dr inż. arch. Aneta Tomczak (Politechnika Łódzka)

W przekazach medialnych powszechnie podnoszona jest obawa, iż reforma planistyczna może skutkować paraliżem inwestycyjnym^{*}. Rozmówcy zauważali jednak przede wszystkim ryzyko paraliżu planistycznego w urzędach. Ich zdaniem gminy wstrzymały procesy sporządzania planów miejscowych i skupiają się na tworzeniu planów ogólnych. Inwestorzy z kolei zaczęli zasypywać gminy wnioskami o WZ-ki, aby „wycisnąć” z działek jak najwięcej zanim, być może, zapisy planów ogólnych uniemożliwią ich zabudowę.

* W. Kuta, *Reforma planowania przeraża urzędy i właścicieli działek. Są już przykłady inwestycyjnego paraliżu*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/reforma-planowania-przeraza-urzed-y-i-wlascicieli-dzialek-sa-juz-przyklady-inwestycyjnego-paralizu,633051.html> [dostęp: 13.10.2025]; M. Kosiarski, *Szybkie plany ogólne mają uratować reformę planistyczną*, <https://www.prawo.pl/biznes/plany-ogolne-wuzetki-reforma-planistyczna,535239.html> [dostęp: 7.10.2025]; *Ciężkie czasy inwestycji w Polsce? Wszystko przez regulacje dotyczące gospodarki przestrzennej*, <https://superbiz.se.pl/wiadomosci/reforma-planistyczna-to-paraliz-inwestycje-zamrozone-co-z-wartoscia-dzialek-aa-4A8K-r8oo-dy1R.html> [dostęp: 16.10.2025].



Miasta teraz nie sporządzają miejscowych planów. Mam wrażenie, że to też już wcześniej doprowadziło do pewnego paraliżu planistycznego. Warszawa, nawet przy sporządzaniu nowego studium, przestała wprowadzać zmiany do starego studium. I w związku z tym to się też rozciągnęło w czasie, że te dokumenty nie były aktualizowane i niektóre inwestycje na pewno to blokowało. Mamy w tej chwili paraliż wydawania decyzji o warunkach zabudowy, bo wszyscy wystąpili o te decyzje, żeby otrzymać je jeszcze przed połową przyszłego roku. I to też już sygnalizują gminy i ministerstwo, że gminy po prostu nie nadążają z wydawaniem tych decyzji. Nawet nie przekształcenia działki niebudowlanej w budowlaną, ale na terenach, które są terenami budowlanymi. Więc tu też jest na pewno paraliż. A co znaczy tak naprawdę? Dowiemy się po etapie konsultacji [społecznych planów ogólnych], jak szybko te plany będą uchwalone. [...] Miejscowe plany będą mogły być uchwalane na podstawie obowiązującego studium. [...] Zablokowane będzie tylko wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, które, tak jak mówimy wszyscy, są bardzo złym narzędziem planistycznym.

– Zofia Piotrowska (Stowarzyszenie Mieszkańciew WSPÓŁ)

Zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI)

Kolejną dużą zmianą w polskim systemie planowania przestrzennego jest, wprowadzony w art. 57 znowelizowanej u.p.z.p. zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI) – powstająca na wniosek inwestora szczególna forma planu miejscowego. ZPI zastąpi uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, czyli rozwiązanie wprowadzone przez Ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (nazywaną piśszczołliwie Lex Deweloper^{*}). W odróżnieniu od niej ZPI dotyczy nie tylko inwestycji mieszkaniowych oraz – co kluczowe – jego zapisy „muszą być zgodne z polityką przestrzenną miasta wyrażoną w studium lub w planie ogólnym”^{**}. ZPI towarzyszy zawsze zawarcie umowy urbanistycznej między gminą i inwestorem (oraz opcjonalnie z osobą trzecią, o czym niżej). W umowie urbanistycznej inwestor „zobowiązuje się na rzecz gminy do realizacji inwestycji uzupełniającej” (art. 60 u.p.z.p.). Jak podkreślał Michał Leszczyński, dyrektor działu prawnego PZFD, choć obowiązek sfinansowania dodatkowej, „społecznej” inwestycji jest dla deweloperów obciążeniem, to w połączeniu z szybszym tempem procedowania ZPI niż MPZP, jest to gra warta świeczki. Koszt inwestycji

* Choć „Lex Deweloper” okryta jest złą sławą, rozmówcy wskazywali też na szereg pozytywnych aspektów tego prawa. Michał Leszczyński (PZFD) twierdził, że „specustawa w tych miastach, w których jest mądrze używana, [...] daje korzyści społeczne”. Należy do nich, po pierwsze, możliwość bardziej dynamicznego odpowiadania na potrzeby gminy (bez czekania na aktualizację studium), po drugie – możliwość wymuszenia na inwestorach kontrybucji, czyli wkładu w rozwój okolicy, np. poprzez budowę szkoły.

** *Zintegrowane Plany Inwestycyjne*, <https://architektura.um.warszawa.pl/zintegrowane-plany-inwestycyjne> [dostęp: 9.12.2025].



dotatkowej może być bowiem niższy niż prognozowany wzrost cen materiałów budowlanych i robót po okresie oczekiwania na wykonanie MPZP.

Opłatę planistyczną można dzisiaj w dziecienny sposób ominąć, zawierając umowę przedwstępną na 5 lat. [...] Od momentu wejścia w życie specustawy mieszkaniowej mamy do czynienia z tym przejściem na system pewnych świadczeń rzeczowych. [...] I to jest w mojej ocenie rewolucja. [...] Miasta publikują swoje stawki, których oczekują i biznes jest tym zainteresowany, ponieważ docenia tę „walutę czasu”. [...] Ona jest bardzo niedoszacowana przez sektor publiczny. Natomiast jeżeli przechodzimy z systemu uchwalania planu miejscowego [przez] 20 lat, tak jak w Warszawie, na system uchwalenia ZPI, być może w rok albo półtora, to ta waluta czasu jest dla biznesu cenna. Ona się wiąże z kosztami finansowania inwestycji. [...] Branża po prostu będzie musiała doliczyć te pieniądze [na inwestycje uzupełniające] jako taki swoisty podatek urbanistyczny. Natomiast jest na to gotowa i chce to robić właśnie w imię możliwości inwestowania, dodajmy – zgodnie z planem ogólnym gminy.

– Michał Leszczyński (Polski Związek Firm Deweloperskich)

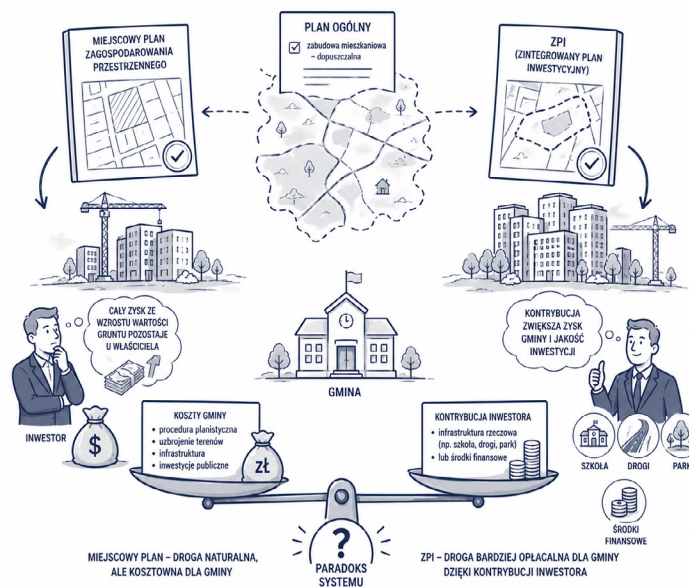
Zofia Piotrowska i dr Aneta Tomczak, urbanistki, zauważyły, że choć mechanizm kontrybucji jest bardzo cenną częścią ZPI, to dla gmin jest wręcz tak korzystny, że gminom nie będzie się już opłacało uchwałać planów miejscowych w dotychczas obowiązującym trybie.



Jako urbanisci uważamy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są generalnie najbardziej pożądanym sposobem procedowania inwestycji. Z drugiej strony w ramach tych miejscowych planów w zasadzie wszystkie koszty realizacji inwestycji ponosi gmina. [...] Cały zysk ze wzrostu wartości gruntów właściciela gruntu pozostaje u właściciela. Nie ma żadnej formy kontrybucji. Więc z jednej strony mamy taką sytuację, że chcemy, żeby te miejscowe plany były naturalną drogą. [...] Z drugiej strony, jeżeli mamy plan ogólny, który pozwala na zabudowę mieszkaniową, ale stary miejscowy plan nie pozwala na przeprowadzenie inwestycji, to finansowo dla gminy to jest najbardziej opłacalne uchwalić ZPI. Czyli być może gminy nie chcą zmieniać miejscowych planów, dlatego, że im się to opłaca, bo teraz mogą przeprowadzić jeszcze specustawę mieszkaniową, a w przyszłości zintegrowany plan inwestycyjny, w którym mogą zobowiązać inwestora do kontrybucji, teraz już także finansowej, a wcześniej w ramach Lex Deweloper takiej kontrybucji rzeczowej, infrastrukturalnej przekazania szkoły. A teraz nawet ustawa będzie dopuszczać taką kontrybucję finansową, czyli przekazanie środków.

Czyli z jednej strony chcielibyśmy, żeby szło to miejscowymi planami, ale z drugiej strony wprost ustawowo uchwalamy sobie taką sytuację, w którym jeżeli to nie idzie planem, a idzie ZPI, to jest to bardziej opłacalne. I ja też uważam, że jest to bardziej opłacalne dla nas wszystkich jako społeczności i dla miasta, jeżeli jest jakaś kontrybucja ze strony inwestora. I jest to dla mnie właśnie paradoksalne.

– Zofia Piotrowska (Stowarzyszenie Mieszkaniowe WSPÓŁ)



Tak jak jakość konsultacji społecznych zależy w największym stopniu od samych gmin, nie od ustawy, tak wytyczne dot. kontrybucji inwestorów ustalone będą na poziomie samorządów. Zofia Piotrowska pozytywnie oceniała instrukcję Prezydenta m.st. Warszawy dotyczącą zasad określenia zakresu inwestycji uzupełniających do wniosku o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego stanowiącą podstawę dla zakresu umowy urbanistycznej, która jasno określa sposób wyliczania wysokości kontrybucji.

Warszawa już ogłosiła swoje kryteria. [...] Dobrze, że to są transparentne regulacje, że wszyscy są w stanie przekalkulować, jak to wychodzi i jakie są oczekiwania miasta w takiej procedurze. I pewnie dobrze by było, gdyby to było też obligatoryjne, żeby wszystkie gminy możliwie transparentnie uchwaliły takie swoje wymagania. Mówię to też ze strony organizacji, która się przygotowuje do bycia inwestorem mieszkalnicwa społecznego. [...] Długo trwające negocjacje planistyczne, brak możliwości przekalkulowania kosztów inwestycji czy ile to będzie trwało, kompletnie rozwalają taki projekt inwestycji społecznej, bo często finansowanie jest [dostępne] na określony czas i tę inwestycję trzeba zacząć.

– Zofia Piotrowska (Stowarzyszenie Mieszkańciew WSPÓŁ)

Stowarzyszenie WSPÓŁ, które reprezentowała Zofia Piotrowska, planuje zbudowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego w duchu *co-housingu*^{**}. Choć urbanistka podkreślała, że uważa ZPI za dobre narzędzie, to obawiała się, że bez szczegółowych regulacji na poziomie gminy, wcale nie będzie ułatwiała inwestycji podmiotom społecznym.

* Oczekiwana partycypacja finansowa inwestora wynosi 10% kosztu odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w stosunku do projektowanej powierzchni użytkowej mieszkań i 5% w stosunku do powierzchni użytkowej pozostałych funkcji. Zob. Instrukcja Prezydenta m.st. Warszawy dotycząca zasad określenia zakresu inwestycji uzupełniających do wniosku o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego stanowiącą podstawę dla zakresu umowy urbanistycznej (2025), s. 5, <https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/129940711/2025.07.09+Instrukcja+ZPI+z+za%C5%82%C4%85cznikami+dot.+inwestycji+uzupe%C5%82niaj%C4%85cych.pdf/00181701-ce93-fcf-0-be42-7dae58d3ff29?t=1752151019511> [dostęp: 29.03.2026].

** *Projekt pilotażowy*, <https://www.wspol.org/projekt-pilotazowy/> [dostęp: 9.12.2025].

W ustawie o spółdzielczości mieszkaniowej jest napisane, że mamy trzy lata na rozpoczęcie inwestycji. Więc jeżeli to nie będą transparentne procedury i nie będzie wiadomo, w jaki sposób procedować i uzyskać to pozwolenie na budowę, to dla takich inwestorów, którzy nie dysponują gotówką, którzy są zobowiązani jakimiś innymi ustawami czy dofinansowaniem europejskim, które często też ma swoje terminy, procedowanie takiej inwestycji jest zupełnie niemożliwe. I nawet w ramach ZPI to ryzyko, że rada gminy podejmie negatywną uchwałę jest na tyle duże, że z perspektywy inwestora społecznego pójście w taką inwestycję wydaje się niemożliwe. Wydaje mi się, że jeżeli to miałyby być nowa spółdzielnia mieszkaniowa, to – pomimo, że na pewno byłoby to dobre połączenie, bo ZPI mają ten komponent społeczny, więc ze spółdzielniami mieszkaniowymi mogłyby dobrze działać – nowa spółdzielnia na pewno nie przeproceduje takiej inwestycji. Z kolei te stare spółdzielnie mieszkaniowe, dla nich to jest idealna sytuacja, bo oni nie mają zobowiązań finansowych, mają swoje grunty, mają też duży zespół administracyjno-organizacyjny. [...] Więc dla niektórych inwestorów to pewnie jest okej, ale dla takich nowych jak my, ten brak transparentności, terminów pewnych i wcześniejszych ustaleń wydaje się kompletnie blokujący.

– Zofia Piotrowska (Stowarzyszenie Mieszkaniowe WSPÓŁ)

Dr Tomczak uspokajała jednak, że szanse, by rady gmin odmawiały uchwalenia ZPI stworzonych zgodnie z planami ogólnymi są niskie. Dodała jednak, że wdrożenie reformy planowania przestrzennego może być wyzwaniem dla małych gmin, które mają mniejsze zasoby (finansowe, ludzkie) na opracowanie wewnętrznych procedur dot. partycypacji obywatelskiej, kontrybucji inwestorów itd.

Na poziomie ustawowym nie jest do końca uregulowane jak ma przebiegać proces negocjacji z inwestorami, jakie mają być wysokości kontrybucji, jakie zasady postępowania przyjąć w rozmowach z beneficjentami, mieszkańcami, ale można to uregulować wewnętrznymi zasadami czy gminnymi procedurami postępowania. Pozwala to prowadzić proces ZPI w sposób transparentny i zrozumiały dla wszystkich. Czytelna jest wtedy droga postępowania negocjacyjnego i społecznego [...]. Duże miasta sobie z tym poradzą, gorzej w małych, czy w niewielkich gminach, gdzie ten problem na pewno jest większy. W dużych miastach są pracownie urbanistyczne, istnieje ciągłość zarządzania, ciągłość wiedzy w głowach osób, które zajmują się procesem planowania. W małych miastach jest gorzej, a źle jest na terenach wiejskich, gdzie często za procesy planistyczne, gospodarkę nieruchomościami i inne poboczne problematyki, odpowiedzialna jest tylko jedna osoba. [...] Z opanowaniem chaosu na suburbiach, gminy szczególnie podmiejskie sobie nie radzą, nie decydują się na plany chroniące przed przypadkowością punktowych decyzji WZ, nie wykonują monitoringów zmian w zagospodarowaniu, po prostu nie ma dobrze przygotowanych służb planistycznych, które by były w stanie podźwignąć proces negocjacyjny i partycypacyjny. [...] Aby przestrzeń była lepiej zagospodarowana trzeba tą pracę wykonać, proces przygotować, przeprowadzić, wynegocjować, wyciągnąć wnioski, zrobić raport, umieć uargumentować podjęte decyzje, no i wdrożyć je później w opracowywanych dokumentach planistycznych. Trzeba to umieć robić z pełną świadomością korzyści i strat.

– dr inż. arch. Aneta Tomczak (Politechnika Łódzka)

Wyzwania

Ekspert wymienił szereg wyzwań związanych z planowaniem przestrzennym w Polsce, których nowa reforma nie rozwiązuje. Jednym z nich jest, opisana wyżej, różnica między małymi i dużymi gminami, i ich możliwościami tworzenia ładu przestrzennego w ramach obowiązującego prawa. Drugim jest fakt, że samo uchwalanie aktów prawa miejscowego nie gwarantuje wysokiej jakości planowania przestrzennego.

Jest taka mantra w Polsce powtarzana, „niech Polska się rozwija na planach”. Jeżeli spojrzymy na dziesięć takich najgorszych sytuacji przestrzennych, jakie w Polsce możemy znaleźć, to większość z nich jest na planach. Ja mogę wymienić warszawską Białołękę. Zamek w Stobnicy również powstał na podstawie planu miejscowego. Również te bardzo duże, przekalowane hotele, które ostatnio powstają nad morzem, są na podstawie planu miejscowego. Więc to nie jest tak, że jak zaczniemy uchylać plany, to ta przestrzeń się poprawi.
 – Michał Leszczyński (Polski Związek Firm Deweloperskich)

Zofia Piotrowska i Michał Leszczyński uważali, że duża część problemów polskiej urbanistyki wynika z rozdzielenia planowania przestrzennego i gospodarki gruntami.

PLANOWANIE PRZESTRZENNE I GOSPODARKA GRUNTAMI – RAZEM

Ekspert są zgodni: te funkcje powinny być połączone

ROZDZILENIE FUNKCJI = KONFLIKT INTERESÓW I NIESKUTECZNOŚĆ

POŁĄCZENIE FUNKCJI = SPÓJNOŚĆ, SKUTECZNOŚĆ, KORZYŚCI DLA WSZYSTKICH

PLANOWANIE PRZESTRZENNE

GOSPODARKA GRUNTAMI



- planuje na papierze
- bez narzędzi do realizacji
- brak wpływu na rynek gruntów



- działa bez powiązania z planem
- krótkoterminowa optyka
- maksymalizacja zysku



PLANOWANIE PRZESTRZENNE I GOSPODARKA GRUNTAMI – RAZEM



WSPÓLNE CELE

- zrównoważony rozwój
- ład przestrzenny
- dobro wspólne



ZINTEGROWANE NARZĘDZIA

- plan + grunty
- realizacja planu
- aktywna polityka gruntowa

NEGATYWNE SKUTKI



chaotyczna zabudowa

wysokie koszty infrastruktury dla gmin

spekulacja gruntami

nieprzejrzyste decyzje, utrata zaufania

słaba jakość przestrzeni

POZYTYWNE EFEKTY



uporządkowany rozwój i ład przestrzenny

niższe koszty infrastruktury i lepsza efektywność

stabilny rynek gruntów, mniej spekulacji

przejrzyste decyzje, zaufanie społeczne

lepsza jakość życia i atrakcyjne miasta i gminy

PLANUJEMY MĄDRZE – ZARZĄDZAMY ODPOWIEDZIALNIE

Razem tworzymy lepsze miejsca do życia dziś i w przyszłości.



spójność decyzji



skuteczna realizacja planów



ochrona interesu publicznego



zrównoważony rozwój



WARSZAWSKA
chaotyczna, p
zabudowa m



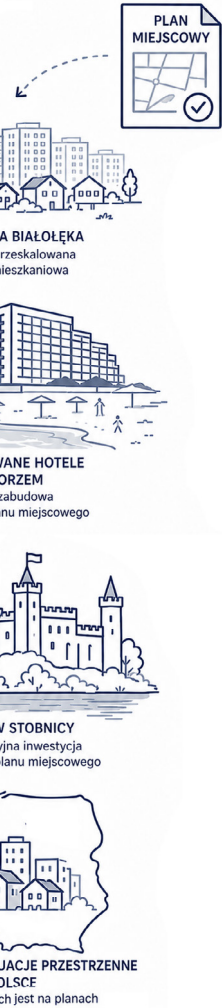
PRZESKALOW
NAD M
uciążliwa
na podstawie p



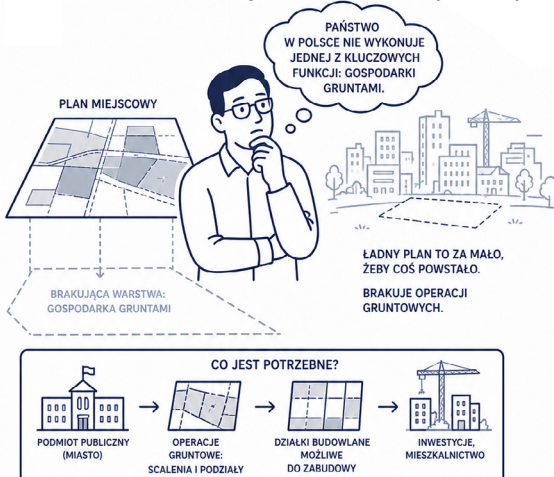
ZAMEK W
kontrowers
na podstawie p



NAJGORSZE SYTU
W P
większość z ni



Nie wiem, ilu funkcji publicznych polskie państwo nie wykonuje, ale na pewno nie wykonuje jednej. Jest nią gospodarka gruntami. Czy taka sfera działalności państwa w Polsce nie istnieje? [...] Ona gdzieś wypadła po prostu z pociągu. Istniała przed wojną. [...] Działo to tak, jak w każdym państwie, bo to nie jest *rocket science*. Dzisiaj polskie państwo nie wykonuje tej funkcji. [...] Plan miejscowy jest bardzo atrakcyjnym instrumentem, jest ładny, ma takie plamki kolorowe, różne kreseczki i jest takie założenie, że to się potem zbuduje. Natomiast tam brakuje paru rzeczy, żeby to się zbudowało. [...] Czasem to się nazywa urbanistyką operacyjną. [...] Chodzi generalnie o gospodarkę gruntami, o to, żeby istniał jakiś podmiot publiczny, zwykle miasto, który jest w stanie operacją gruntową doprowadzić do tego, że powstaną działki budowlane, które umożliwiają [ich] zabudowanie. [...] Dziesięć lat temu miałem wielką przyjemność napisać ustawę o rewitalizacji jako legislator. Ona była pisana w zasadzie pod Łódź, we współpracy z ówczesnymi władzami. Jednakowoż tam nie skorzystano z najbardziej zaawansowanych narzędzi, bo wprowadziliśmy tam na przykład możliwość wyłączenia na cele mieszkalnictwa publicznego po to, żeby przeciąć ten dramat roszczeń własnościowych do nieruchomości, który toczy Polskę i uniemożliwia sensowne zabudowanie miasta. [...] Polskie miasta generalnie nie prowadzą operacji gruntowych. Nie prowadzą scaleń i podziałów. I tu jest wielka zagadka: czemu? Ja już zacząłem ją rozpatrywać w kategoriach psychologicznych, a nie prawnych. Prawnie nie ma żadnej przeszkody, żeby przeprowadzić scalenie i podział. To jest wyłącznie kwestia tego, że ludzie są przywiązani do własności w jej obecnym obrysie geodezyjnym, który istnieje, nie prowadzą operacji aktywnego budowania banku w ziemi, który by umożliwiał porządkowanie struktury własnościowej. A gmina ma takie zadanie ustawowe, że ma tworzyć bank ziemi, w szczególności na cele mieszkaniowe, nie tylko publiczne. [...] No i finalnie jest tak, że te plany miejscowe są uchwalane pod istniejące podziały i stąd wychodzą takie potworki urbanistyki łanowej. [...] Wykonam ryzykowny krok obronienia niektórych inwestorów. [...] Jeżeli ten inwestor, właściciel [jednej działki] chciałby wykonać jakąś strukturę przestrzenną, jakąś urbanistykę, to nie ma do tego narzędzi, żeby pozostałych właścicieli zmusić, żeby to wykonali. I niestety, ale nie może być tak, że państwo z takiej funkcji jak podziały gruntów wycofuje się i mówi „dogadajcie się, bo inaczej będziecie mieli złą passę jako branża”. Tutaj musi być ta funkcja wykonywana. [...] Wszyscy widzą urbanistykę, te plany. Nikt nie widzi tego, co leży pod nią: pieniądza, geodezji i kwestii własnościowych.



[...] Ja mam propozycję ciekawej hipotezy dotyczącej źródła tego stanu rzeczy. [...] Nie można spać planowania przestrzennego z gospodarką gruntami dlatego, że zarządzają tym dwa departamenty. Ja przeżyłem próbę połączenia tych departamentów w jeden. Byłem wicedyrektorem w tym departamencie*. Ta próba się skończyła odwołaniem wiceministra [Infrastruktury i Budownictwa].

– Michał Leszczyński (Polski Związek Firm Deweloperskich)

* Departament Polityki Przestrzennej i Gospodarki Nieruchomościami w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa.

Przedstawicielka Stowarzyszenia WSPÓŁ (i jednocześnie radna dzielnicy Śródmieście w Warszawie) dodała, że „w samym ratuszu warszawskim siedem jednostek miejskich odpowiada za gospodarkę gruntową i podlegają różnym wiceprezydentom”.

Kolejnym problemem, który – choć tylko częściowo – rozwiązują ZPI, było zdaniem rozmówców nieodpowiednie powiązanie narzędzi urbanistycznych z ekonomicznymi. Michał Leszczyński spekulował, że gdyby WZ-kom towarzyszyły „bezpieczniki” i możliwe byłoby np. „zawarcie umowy urbanistycznej tak jak przy ZPI, to ona by działała zupełnie inaczej” i kwitował, że „w Polsce głównym celem uchwalania planów jest spekulacja”. Jeśli jakaś działka zostaje w planie miejscowym przeznaczona pod zabudowę, to jej wartość rośnie, lecz – jak podkreślała Zofia Piotrowska – „cały zysk ze wzrostu wartości gruntu pozostaje u właściciela”.

Stąd jest ten gigantyczny nawis planistyczny, te dane, że w Polsce wystarczy planów na ileś milionów ludzi. Tylko one pomijają to, że większość tych planów jest niezabudowywalna. One są na obszarach wiejskich. Nikt tam nigdy niczego nie zbuduje. Komuś się udaje jedną działkę na dwadzieścia sprzedać i to powiększa jego majątek razy dwa.

– Michał Leszczyński (Polski Związek Firm Deweloperskich)

Podobnie rzecz się miała z WZ-kami, co jednak, teoretycznie, powinno się skończyć w 2026 r. Zgodnie z zapisami ustawy decyzje o warunkach zabudowy będą terminowe^{*}. Inwestor będzie miał pięć lat na rozpoczęcie realizacji zabudowy na ich podstawie.

PROBLEM: NARZĘDZIA URBANISTYCZNE NIEPOWIĄZANE Z EKONOMICZNYMI



ROZWIĄZANIE: POWIĄZANIE NARZĘDZI URBANISTYCZNYCH Z EKONOMICZNYMI

WZ + „BEZPIECZNIKI”, NP. UMOWA URBANISTYCZNA (TAK JAK W ZPI)



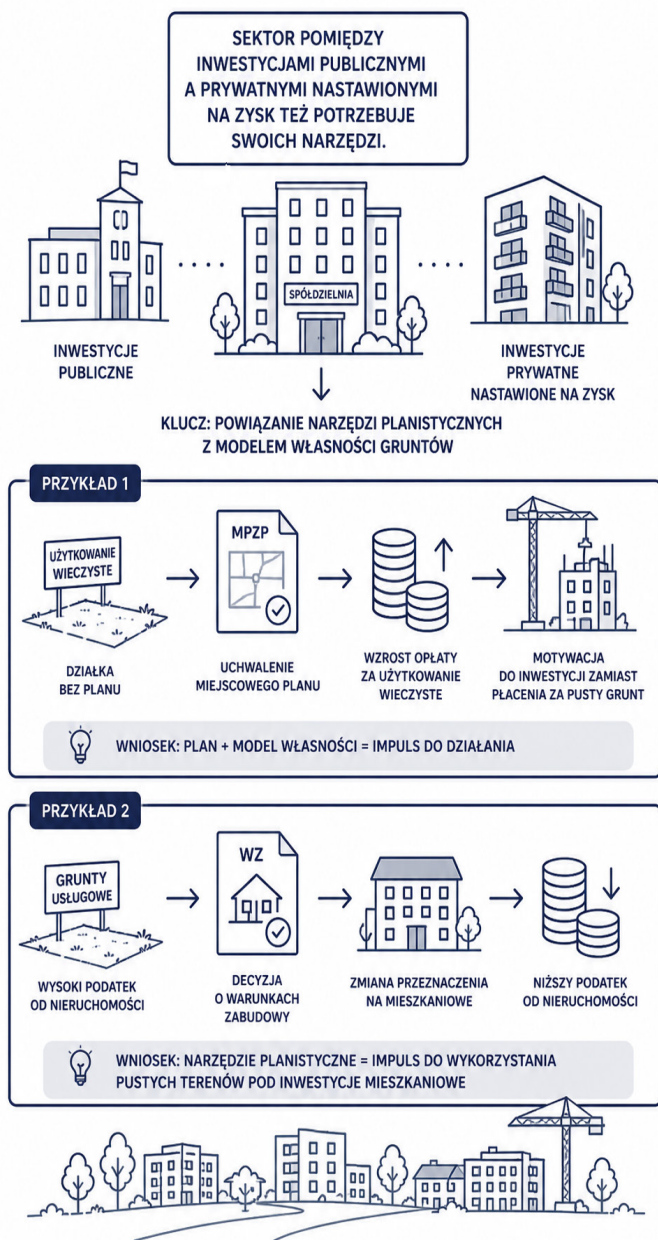
* Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 1688, 32.



W tej chwili to, co się dzieje z decyzjami o warunkach zabudowy, jest po prostu czystą spekulacją. [...] Ludzie „na zapas” występują o decyzje próbując zagwarantować sobie prawo zabudowy na własnych działkach, pomimo, że działki te nie są w żaden sposób pod tę zabudowę przygotowane. Często nie mają możliwości dostępu do sieci wodociągowej, energetycznej, nie mówiąc już o sieci kanalizacji sanitarnej. Dostępny komunikacyjny do działek są „fikcją”: drogi nie tworzą logicznych układów, nie są przygotowane technicznie, często nie mają możliwości wyposażenia w minną infrastrukturę. Na takich działkach potem są problemy z dojazdem, z odbiorem śmieci, z odsnieżaniem [...]. Na tak bezmyślnie uruchamianych terenach potrzeba później bardzo wiele czasu, żeby zagwarantować mieszkającym tam ludziom dobrą jakość życia. Należy więc uznać, że wyznaczenie w planie ogólnym logicznej granicy urbanizacji nie jest złym działaniem. Budujmy na terenach do tego przygotowanych lub takich, które da się przygotować w najbliższej przyszłości, a nie za dwa pokolenia [...]. Ludzie się po prostu obawiają o wartość własnych działek, bo zostaliśmy rozpieszczeni przez poprzedni system, że w zasadzie decyzję [o warunkach zabudowy] można dostać prawie wszędzie, a dla podmiotów prywatnych nie wiążą się z żadną odpowiedzialnością. Ja się bardzo burzę, jak dostaję informację, że nagle ktoś straci wartość swojej działki, pomimo, że nigdy nie miał działki budowlanej, bo nie będzie mógł dostać decyzji o warunkach zabudowy. Miał działkę rolną, zostanie z działką rolną.

– dr inż. arch. Aneta Tomczak (Towarzystwo Urbanistów Polskich)

Zofia Piotrowska podkreślała, że konieczne jest stosowanie narzędzi fiskalnych, które skłaniałyby do przeznaczania atrakcyjnie położonych nieużytków lub dziś nieoptymalnie wykorzystywanych działek pod zabudowę mieszkaniową. Zwracała uwagę, że obecnie brakuje instrumentów nacisku mogących zmotywować właścicieli – prywatnych, spółdzielczych czy gminnych – do zmiany sposobu użytkowania takich terenów. Dla zobrazowania tej tezy przywołała przykład okolic jednej z warszawskich stacji metra, gdzie zamiast osiedla wciąż funkcjonuje zajezdnia autobusowa, a także wyniki analiz spółdzielni prowadzonych przez Stowarzyszenie WSPÓŁ.



Wiemy, że nie budują się żadne inwestycje spółdzielcze, ale myślę, że ten sektor taki pomiędzy inwestycjami publicznymi a inwestycjami prywatnymi nastawionymi na zysk, też potrzebuje swoich narzędzi. [...] Co jest istotne? To, że te narzędzia planistyczne nie są używane same w oderwaniu, tylko również w powiązaniu z modelem własności gruntów. Jeden przykład z naszego badania spółdzielni mieszkaniowych, które prowadzą inwestycje. To, co zmotywowało spółdzielnię do budowy nowych mieszkań, to uchwalenie miejscowego planu dla działek za użytkowniem wieczystym, bo okazało się nagle, że opłata za użytkowanie wieczyste działki, która nie ma planu, to jest jakaś kwota minimalna. A w momencie, kiedy ta działka ma już określoną chłonność, to opłaty znacząco wzrosły. W związku z tym z automatu spółdzielnia była zmotywowana do tego, żeby zamiast gigantycznych opłat za puste grunty przeprowadzić tam inwestycję. Drugim przykładem była procedura, w której podobny sposób miało zostać użyte narzędzie WZ-ki. To chodziło o zmniejszenie podatku od nieruchomości, przekształcenie z gruntów usługowych na mieszkaniowe. I to też było takim impulsem, żeby uzyskiwać te warunki zabudowy i wykorzystać puste tereny do tego, żeby prowadzić inwestycję mieszkaniową.

– Zofia Piotrowska
(Stowarzyszenie Mieszkaniowe
WSPÓŁ)

Jeszcze innym wyzwaniem jest planowanie na poziomie metropolitalnym, które, zdaniem ekspertów, byłoby niezbędne np. do powstrzymania suburbanizacji. Choć gminy mogą teraz tworzyć związki gmin i strategie rozwoju ponadlokalnego, to jest to fakultatywne i nie takie częste.

Czy gminy będą korzystały z instrumentów strategii ponadlokalnych? [...] W województwie łódzkim, chcąc chronić tereny cenne krajobrazowo rzeczywiście trzy, cztery gminy opracowały jedną łączną strategię dla rejonu ziemi wieluńskiej. Miały wspólne cele ochronne oraz rozwojowe, działały ponad granicami administracyjnymi. [...] Ustawa daje taki instrument. Jest on jednak podyktowany dobrą wolą samorządów, bo można taką strategię zrobić, ale nie trzeba. Wszystko to zależy od uwarunkowań lokalnych i od tego, jak gminy ze sobą współpracują. Czy zwycięża prawo konkurencyjności czy komplementarności?

Praktyka planistyczna pokazuje jednak, że najczęściej gminy ze sobą konkurują [...]. Każda gmina cieszy się, jak ma własny znaczący teren inwestycyjny, jak ma własny, bezpośredni dostęp do kluczowej infrastruktury drogowej. Proszę zobaczyć jaka jest czasami walka o to, jak mają wyglądać nowe przebiegi dróg krajowych, gdzie mają być realizowane zintegrowane HUB-y komunikacyjne, infrastrukturalne. [...] Wywołuje to problemy społeczne, ale z punktu widzenia zarządzania gminą na pewno posiadanie takich terenów jest korzystne. [...] Konkurencyjność widoczna jest również w rozmieszczaniu terenów budowlanych na cele mieszkaniowe. Proszę popatrzeć na dotychczasowe studia rozwoju przestrzennego miast i bezpośrednio do nich przyległych gmin. Często duże i średnie miasta mają wokół swoich granic administracyjnych „wianuszek terenów przeznaczonych na zabudowę mieszkaniową”, ale zlokalizowanych już na terenach gmin przyległych. Gminy uruchamiają nowe tereny bezpośrednio przy granicach, czerpią z nich zyski podatkowe, ale mieszkańcy tych terenów korzystają z infrastruktury społecznej, szkół, kultury, miejsc pracy często zlokalizowanych na terenach miast. Strategie rozwoju ponadlokalnego mogłyby takie dylematy strukturyzować.

– dr inż. arch. Aneta Tomczak
(Towarzystwo Urbanistów Polskich)



Dr Tomczak była też zwolenniczką pośrednich narzędzi planowania przestrzennego. Opowiadała o programie rozwoju przestrzennego dla Zielonego Polesia*, który uwzględniał też kwestie związane z gospodarką nieruchomościami. Urbanistka uważała, że takie rozwiązania są dziś dobrym uzupełnieniem „lexów” (czyli uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej), ponieważ tam gdzie nie ma planów miejscowych, pomagają inwestorom wpisać się w szerszy kontekst.

* Zielone Polesie to „program odnowy Starego Polesia w kontekście zmian demograficznych, przygotowany w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi na potrzeby prowadzonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Program Zielone Polesie to wynik poszukiwania najlepszej formuły – przestrzennej i organizacyjnej - zarządzania procesem przekształcenia wyludniającego się Starego Polesia w Łodzi”. Zob. Zielone Polesie, <https://mpu.lodz.pl/opracowania/zielone-polesie/> [dostęp: 9.12.2025].

BRAKUJĄCE POŚREDNIE OGNIWO



BEZ PROGRAMU:



BRAK WIZJI CAŁOŚCI
WYKORZYSTANIE TYLKO
JEDNEJ DZIAŁKI

Z PROGRAMEM:



PROGRAMY DLA DZIELNIC = ŚWIADOMA URBANISTYKA OPERACYJNA
ŁĄCZY PRZESTRZEŃ Z GOSPODARKĄ NIERUCHOMOŚCIAMI
POMAGAJĄ MIASTU DZIAŁAĆ SYSTEMOWO I ODPOWIEDZIALNIE



NIE SĄ UMOVCOWANE
W FORMIE PRAWA –
TO DOBRA PRAKTYKA,
NIE OBOWIĄZEK

Obecnie w instrumentach planowania przestrzennego brakuje tzw. pośredniego ogniwa, czyli dokumentu, który wiązałby urbanistyczną koncepcję rozwoju większego fragmentu miasta z działaniami w zakresie gospodarki nieruchomościami, który określałby priorytety działań czy strukturyzowałby wydatki na realizację w budżetach miejskich. W Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi opracowywaliśmy takie programy w strefie wielkomiejskiej. Takie dokumenty nazywaliśmy „programami dla dzielnic” [...] a próba ich wdrażania w wielu przypadkach się udała. [...] Programy były dokumentem pośrednim między funkcjonującym wtedy studium [uwarunkowań], które miało ogólną skalę, i planami miejscowymi, które sprowadzały się tak naprawdę do rozwiązań szczegółowych. [...] Programy dla dzielnic określały, po pierwsze, systemowe podejście do przestrzeni publicznych. Inwestor planując realizację nowej zabudowy mieszkaniowej dostawał informację, czy jego inwestycja wpisuje się w planowany system ciągów pieszych, w system drogowy, w jakiej odległości planowany jest nowy park czy skwer. Ponadto programy te, oprócz komponentu przestrzennego, miały coś, co, było ich największą wartością, a mianowicie ustalały zasady operowania gruntami, odnosiły się do gospodarki nieruchomościami. [...] Budowały banki ziemi, określały, których działek miejskich nie wolno sprzedawać, które należy pozyskać, żeby system przestrzeni publicznych powoli mógł się realizować. I to się nam bardzo przydało przy procesie rewitalizacji, dzięki programom miasto miało wiedzę jak prowadzić zamiany działek z inwestorami, gdzie skorzystać z prawa pierwokupu albo gdzie po prostu nie sprzedawać własnej nieruchomości, ponieważ uzupełni ona w przyszłości system przestrzeni publicznych. [...] Wydaje mi się, że w dużych miastach takie programy byłyby wartościowe, wprowadzałyby systemowe podejście. [...] Będąc członkiem MKUA w Warszawie obserwuję, że „Lexy” najczęściej obejmują jedynie działki na których powstanie inwestycja. [...] Często brakuje wiedzy, że inwestycja może nabrać wartości, ponieważ kontekst otoczenia ma szansę się zmienić w niedalekiej przyszłości, np. gdzieś blisko skarpy mamy inwestycję zlokalizowaną na podstawie Lex Deweloper i brakuje pomysłu na systemowe wykorzystanie skarpy wiślanej, wydobycie jej wartości w szerszym zakresie. A przecież część takiego zagospodarowania mógłby zrealizować inwestor jako inwestycję towarzyszącą. Sądzę, że takie programy mogłyby po prostu pomóc prowadzić miastu świadomą urbanistykę operacyjną. [...] „Programy dla dzielnic” nie są niestety umocowane w formie prawa. [...] To po prostu jedynie dobra praktyka miasta. Wymaga konsekwencji w działaniach władz samorządowych.

– dr inż. arch. Aneta Tomczak (Towarzystwo Urbanistów Polskich)



Podsumowanie

W zamierzeniu ustawodawcy reforma systemu planowania przestrzennego wprowadzona nowelizacją ustawy z 2023 roku ma stanowić odpowiedź na narastające problemy związane z dostępnością mieszkań oraz chaosem przestrzennym. Wprowadzone reformą instrumenty (plan ogólny, ZPI) mają uporządkować przestrzeń i powiązać rozwój zabudowy z realnymi potrzebami demograficznymi.

Eksperti jednak z dużą ostrożnością oceniali jej potencjalny wpływ na zmniejszenie luki mieszkaniowej. Wprowadzenie nowych narzędzi, takich jak plan ogólny czy Zintegrowane Plany Inwestycyjne, postrzegane jest jako krok w kierunku większej racjonalizacji procesów planistycznych. Rozmówcy szczególnie doceniali odejście od decyzji o warunkach zabudowy wydawanych w oderwaniu od dokumentów planistycznych, zasadę kontrybucji w zintegrowanych planach inwestycyjnych i podkreślenie znaczenia partycypacji społecznej w tworzeniu aktów prawa miejscowego.

Plan ogólny ogranicza możliwość zabudowy poprzez określenie chłonności terenów i wyznaczenie granicy urbanizacji. Z jednej strony może to poprawić racjonalność planowania i zapobiegać nadpodaży terenów budowlanych „na papierze”. Z drugiej – istnieje ryzyko, że ograniczenie podaży gruntów przełoży się na wzrost cen mieszkań. Uczestnicy nie formułują jednoznacznej odpowiedzi, ale wskazują, że sama reforma planowania nie rozwiąże problemu dostępności mieszkań – bo ten wynika również z czynników finansowych, własnościowych i infrastrukturalnych.

W tym sensie stanowi narzędzie przeciwdziałające rozlewaniu się miast oraz niekontrolowanej urbanizacji. Jednocześnie jednak pojawia się obawa, że ograniczenie dostępności gruntów inwestycyjnych może prowadzić do wzrostu cen mieszkań, szczególnie w sytuacji utrzymującego się wysokiego popytu. Wypowiedzi rozmówców ujawniają zatem napięcie pomiędzy potrzebą racjonalizacji wykorzystania przestrzeni a mechanizmami rynkowymi, które reagują na ograniczenia podaży wzrostem cen.

Eksperti sygnalizowali pewne niedociągnięcia znowelizowanej ustawy, takie jak cementowanie zapisów planów miejscowych (często zdezaktualizowanych i nieodpowiadających na dzisiejsze wyzwania) w planach ogólnych czy stworzenie mechanizmu *de facto* zniechęcającego gminy do uchwalania tradycyjnych MPZP. Poddali w wątpliwość zasady określania zapotrzebowania na nową zabudowę w planach ogólnych. Uważali, że w małych gminach brakuje często zasobów finansowych i – przede wszystkim – doświadczonych kadr, które mogłyby wdrożyć skutecznie reformę. Rozmówcy zauważają, że paradoksalnie gminy mogą nie być zainteresowane zmianą istniejących planów, ponieważ obecny system bywa dla nich finansowo korzystniejszy (np. możliwość późniejszych negocjacji z inwestorami). Istotnym problemem, doszczególnym przez rozmówców pozostaje kwestia finansowych konsekwencji uchwalania planów. Ryzyko wypłaty odszkodowań za zmianę przeznaczenia gruntów może skutecznie zniechęcać gminy do podejmowania działań planistycznych, zwłaszcza biorąc pod uwagę specyfikę budżetów samorządowych, brak jasnych wytycznych (i ryzyko oskarżeń o uchwalanie planów miejscowych lub wprowadzanie zmiany w sposób selektywny), a także zasady odpowiedzialności urzędników i przedstawicieli władz lokalnych.

Za ogromną wadę całego systemu uważali rozdzielenie funkcji planowania przestrzennego i gospodarki gruntami. Uważali, że nie da się wiele zdziałać samymi

planami, jeśli państwo i gminy nie korzystają ze swoich uprawnień do porządkowania struktury własności. Ekspersi wskazywali, że obecnie istniejące narzędzia takie jak scalanie i podział gruntów, prawo pierwokupu czy standardy urbanistycznym, choć są dostępne to praktycznie nie są wykorzystywane przez gminy. Ekspersi postulowali silniejsze powiązanie planowania z gospodarką gruntami.

Za niewystarczające zostały też uznane narzędzia fiskalne, które mogłyby stanowić dobrą zachętę do zabudowywania działek, które dziś stanowią nieużytki lub są wykorzystywane nieoptymalnie (vide działka przy stacji metra przeznaczona na zajezdnię autobusową, zamiast na zabudowę mieszkaniową). Ekspersi wskazywali na konieczność lepszego powiązania planowania przestrzennego z instrumentami finansowymi (tj. renta planistyczna), które pozwalałyby gminom partycypować w wzroście wartości gruntów, zamiast ponosić wyłącznie koszty regulacji.

Podkreślali także, że jakość i dostępność mieszkań zależą nie tylko od pojedynczych inwestycji, lecz od całego kontekstu urbanistycznego (transport, usługi, przestrzenie publiczne), którego dziś często brakuje. Zintegrowane Plany Inwestycyjne stanowią dla gmin instrument umożliwiający powiązanie realizacji inwestycji z dostarczaniem infrastruktury publicznej dla mieszkańców. Z jednej strony rozwiązanie to może przyczynić się do bardziej zrównoważonego rozwoju przestrzennego poprzez zwiększenie udziału inwestorów w kosztach infrastruktury. Z drugiej jednak strony pojawia się ryzyko odejścia od spójnego planowania na rzecz negocyjnego modelu inwestycji.

Taka tendencja mogłaby prowadzić do fragmentaryzacji polityki przestrzennej oraz osłabienia jej długofalowej spójności. Dotychczasowy model finansowania infrastruktury towarzyszącej inwestycjom mieszkaniowym, w którym główny ciężar finansowy spoczywał na gminach, uznawany jest przez ekspertów za niewydolny, gdyż nader często prowadził do powstawania osiedli pozbawionych odpowiedniej infrastruktury czy nawet transportu publicznego. Wprowadzenie w reformie planowania mechanizmów umożliwiających współfinansowanie infrastruktury przez inwestorów postrzegane jest przez ekspertów jako krok w dobrym kierunku, choć jednocześnie rodzi pytania o zakres i formę tych zobowiązań oraz o ich wpływ na koszty inwestycji i ceny mieszkań. Choć w wypowiedziach ekspertów silnie wybrzmiewał postulat większego udziału inwestorów w kosztach wytworzenia infrastruktury dla nowych osiedli mieszkaniowych, zwracali oni także uwagę na problem negocjacji (co się bardziej „opłaca” gminie) a także koszty utrzymania inwestycji społecznych, które mogą powodować, że nie wszystkie inwestycje społeczne są równie pożądane (np. szkoły generują koszty utrzymania).

W kontekście potencjalnego paraliżu inwestycyjnego opinie uczestników debaty były zróżnicowane. Ekspersi dostrzegają ryzyko spowolnienia procesów inwestycyjnych, wynikające zarówno z wydłużonych i skomplikowanych procedur planistycznych,

jak i z niepewności regulacyjnej, która utrudnia podejmowanie decyzji inwestycyjnych, czy utrudnia finansowanie projektów,. Szczególnie narażone na negatywne skutki tych procesów są podmioty realizujące inwestycje o charakterze społecznym, dysponujące ograniczonym kapitałem i mniejszą zdolnością do ponoszenia ryzyka. Dodatkowo eksperci zwracali uwagę, że plany miejscowe są kosztowne i trudne do uchwalenia. To może powodować, że gminy będą z nich rezygnować, co może prowadzić do sytuacji, w której system formalny istnieje, ale inwestycje realizowane są innymi ścieżkami.

Krytykowana jest kolejność wdrażania reformy – zaczęto od poziomu lokalnego, zamiast od krajowego. Eksperci oceniali, że koordynacja planowania przestrzennego na poziomie ponadlokalnym wymaga regulacji. Choć istnieją narzędzia umożliwiające współpracę między gminami, ich fakultatywny charakter oraz konkurencja o inwestycje, ograniczają ich skuteczność. W efekcie planowanie przestrzenne pozostaje w dużej mierze rozproszone, co utrudnia rozwiązywanie problemów o charakterze metropolitalnym, takich jak transport publiczny, dostępność usług publicznych czy koordynacja polityki mieszkaniowej. Rozmówcy podkreślali potrzebę wzmocnienia mechanizmów koordynacyjnych oraz lepszego powiązania polityki przestrzennej z innymi politykami publicznymi.

Istotnym elementem reformy planowania przestrzennego jest wzmocnienie mechanizmów partycypacji społecznej. Eksperci wskazywali jednak, że w praktyce ich skuteczność pozostaje jednak ograniczona, co wynika zarówno z niskiego poziomu zaangażowania społecznego jak i reaktywnego charakteru, aktywizującego się dopiero w sytuacjach konfliktowych, co ogranicza jej potencjał jako narzędzia współtworzenia polityki przestrzennej. Zagroženiem – w oczach ekspertów – jest więc pozorność partycypacji. Szansą – rozwój lokalnych praktyk i doświadczeń (np. w dużych miastach).

Eksperci dostrzegają, że regulacje planowania przestrzennego mają potencjał poprawy jakości zarządzania przestrzenią – nie rozwiążą jednak problemu dostępności mieszkań. Kluczowe znaczenie ma integracja planowania przestrzennego z polityką gruntową oraz systemem finansowania infrastruktury, wzmocnienie narzędzi fiskalnych (np. udział w rencie gruntowej) oraz uproszczenie procedur planistycznych i stworzenie ram dla planowania metropolitalnego, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia efektywności wykorzystania wprowadzonych reformą instrumentów. Na poziomie lokalnym eksperci postulowali natomiast większą transparentność zasad (np. kontrybucji inwestorów), stosowanie standardów urbanistycznych oraz planowanie infrastruktury równoległe z zabudową. Rozmówcy dostrzegali także potrzebę rozwoju narzędzi pośrednich między strategią a planem miejscowym. Bez takiego kompleksowego podejścia istnieje ryzyko, że nawet najlepiej zaprojektowane narzędzia planistyczne nie przełożą się na realną poprawę sytuacji mieszkaniowej.

Bibliografia

Publikacje

- Charakterystyka energetyczna budynków*, <https://budowlaneabc.gov.pl/charakterystyka-energetyczna-budynkow/informacje-poradnik/okreslenie-oplacalnych-sposobow-poprawy-efektywnosci-energetycznej-wlasciwych-dla-typow-budynkow/budynki-pasywne/> [dostęp: 1.12.2025].
- Ciężkie czasy inwestycji w Polsce? Wszystko przez regulacje dotyczące gospodarki przestrzennej*, <https://superbiz.se.pl/wiadomosci/reforma-planistyczna-to-paraliz-inwestycje-zamrozone-co-z-wartoscia-dzialek-aa-4A8K-r8oo-dy1R.html> [dostęp: 16.10.2025].
- Dzierżawa gruntów – Szczecin*, <https://nonstoptbs.pl/dzierzawa-gruntow-szczecin/> [dostęp: 22.11.2025].
- Fakty w sprawie Marszałkowskiej 66*, <https://um.warszawa.pl/-/fakty-w-sprawie-marszalkowskiej-66> [dostęp: 9.05.2025].
- Grunty uzbrojone* [w:] *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/3538,pojecie.html> [dostęp: 22.11.2025].
- Historia*, <https://gtbs.com.pl/gtbs/historia/> [dostęp: 23.11.2025].
- Informator o bezwrotnym wsparciu budownictwa mieszkaniowego na wynajem*, BGK b.d., https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Bezwrtone_wsparcie_budownictwa/Informator_BSK.pdf [dostęp: 23.11.2025].
- Inwestycja Agrestowa*, <https://tbswp.pl/node/258> [dostęp: 1.12.2025].
- Kamienica Międzypokoleniowa*, <https://architektura.um.warszawa.pl/-/kamienica-miedzypokoleniowa> [dostęp: 27.11.2025].
- Koliński K., *Plan ogólny gminy. Potencjalne narzędzie ochrony gruntów rolnych*, „Wieś i Rolnictwo” 2024, nr 2(203), s. 85–99, <https://doi.org/10.53098/wir.2024.2.203/04>.
- Konto Mieszkaniowe*, <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/konto-mieszkania> [dostęp: 2.12.2025].
- Kosiarski M., *Szybkie plany ogólne mają uratować reformę planistyczną*, <https://www.prawo.pl/biznes/plany-ogolne-wuzetki-reforma-planistyczna,535239.html> [dostęp: 7.10.2025].
- Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/krajowy-plan-odbudowy/o-kpo/> [dostęp: 1.12.2025].

- Kto może się ubiegać najem lokalu*, <https://mieszkania.um.warszawa.pl/kto-moze-sie-ubiegac-najem-lokalu> [dostęp: 22.11.2025].
- Kuta W., *Reforma planowania przeraża urzędy i właścicieli działek. Są już przykłady inwestycyjnego paraliżu*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/reforma-planowania-przeraza-urzed-y-i-wlasci-cieli-dzialek-sa-juz-przyklady-inwestycyjnego-paralizu,633051.html> [dostęp: 13.10.2025].
- HOCHTIEF Polska zaprojektuje i zbuduje mieszkania komunalne w ramach PPP, <https://www.hochtief.pl/informacje-prasowe/hochtief-polska-zaprojektuje-i-zbuduje-mieszkania-komunalne-w-ramach-ppp/> [dostęp: 25.09.2025].
- Lubasiński J., Prudło D., Kukołowicz P., *Regulacje rynku najmu mieszkań w Polsce i w Europie*, Policy Paper nr 2/2025, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2025, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2025/06/PIE_Policy-Paper_Regulacje-ryнку-najmu-mieszkan-w-Polsce-i-w-Europie.pdf [dostęp: 29.03.2026].
- Mieszkalnictwo wspomagane – Program „Potrzebny Dom”*, <https://stargard.eu/dla-mieszkanca/sprawy-mieszkaniowe/mieszkalnictwo-wspomagane-program-potrzebny-dom/> [dostęp: 25.11.2025].
- Mieszkania komunalne w Polsce. Jest ich coraz mniej*, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/mieszkania-komunalne-w-polsce-jest-ich-coraz-mniej/> [dostęp: 13.08.2025].
- Mikołajczyk M., Strzelińska K., *Lewica idzie po pieniądze z nieruchomości. Kogo obejmie podatek katastralny?*, <https://edgp.gazetaprawna.pl/podatki/pozostale-podatki/artykuly/10594700,kataster-po-polsku.html> [dostęp: 30.11.2025].
- Miszczuk E., Nowak M., *Analiza potrzeb mieszkańców TBS Wrocław. Raport z badania*, Fundacja Obywatel TBS, Wrocław 2024, <https://www.obywateltbs.pl/aktualnosci/analiza-potrzeb-mieszkancow-tbs-wroclaw-raport-z-badania> [dostęp: 30.11.2025].
- Niezgodzka J., *Raport z cyklu spotkań z mieszkańcami TBS*, Parlamentarny Zespół ds. TBS, Warszawa 2025, <https://jolantaniezgodzka.pl/wp-content/uploads/2025/07/Raport-Zespol-ds-TBS.pdf> [dostęp: 15.03.2026].
- O nas*, <https://tbsmalopolska.pl/o-nas/> [dostęp: 22.11.2025].
- Oczki J., *Jak zatroszczyć się o zabezpieczenie na starość osób o niskich dochodach?*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń [2022], <https://www.zus.pl/documents/10182/874079/13+-+Jak+zatroszczy%25C4%2587+si%25C4%2599+o+zabezpieczenie+na+staro%25C5%259B%25C4%2587+os%25C3%25B3b+o+niskich+dochodach.pdf/d3c3bb66-5784-44b2-bf1a-d98528603e60> [dostęp: 22.11.2025].
- Pilotaż Społecznej Agencji Najmu w Dąbrowie Górniczej adresowanej do mieszkańców pozostających w trudnej sytuacji mieszkaniowej i życiowej*, <https://mapadotacji.gov.pl/projekty/1733477/> [dostęp: 19.12.2025].

- Poprawka Polski 2050 przyjęta. Więcej środków na budownictwo społeczne i ochrona praw mieszkańców*, <https://polska2050.pl/poprawka-polski-2050-przyjeta-wiecej-srodkow-na-budownictwo-spoeczne-i-ochrona-praw-mieszkanow/> [dostęp: 25.07.2025].
- Potrzebny Dom – masz moc pomagania*, <https://www.potrzebnydom.stargard.pl/> [dostęp: 16.10.2025].
- Potrzebujesz więcej informacji? Sprawdź odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania*, <https://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu-dabrowa-gornicza/faq/> [dostęp: 22.11.2025].
- Program „Mieszkanie za remont” – zgłoszenia do godz. 15.30*, https://krakow.pl/aktualnosci/297500,29,komunikat,program__mieszkanie_za_remont____zgloszenia_do_16_pazdziernika_.html [dostęp: 27.11.2025].
- Programy mieszkaniowe Stargardzkiego TBS*, <https://tbs.stargard.pl/programy-mieszkaniowe-stargardzkiego-tbs/> [dostęp: 25.11.2025].
- Projekt pilotażowy*, <https://www.wspol.org/projekt-pilotazowy/> [dostęp: 9.12.2025].
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu-przestrzennym-oraz-niektorych-innych-ustaw5> [dostęp: 9.12.2025].
- Przydział mieszkania komunalnego*, <https://stargard.eu/dla-mieszkanca/zalaw-sprawy/przydzial-mieszkania-komunalnego/> [dostęp: 22.11.2025].
- Reforma systemu planowania przestrzennego*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/reforma-systemu-planowania-przestrzennego> [dostęp: 7.12.2025].
- Rząd zwiększa wsparcie dla budownictwa społecznego. Dodatkowe miliony złotych w programie BSK*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/rzad-zwieksza-wsparcie-dla-budownictwa-spoecznego-dodatkowe-miliony-zlotych-w-programie-bsk> [dostęp: 24.10.2025].
- Siemionczyk G., *Podatek katastralny w Polsce? Ekonomiści: to właściwy kierunek [Analiza]*, <https://www.money.pl/gospodarka/podatek-katastralny-w-polsce-ekonomisci-to-wlasciwy-kierunek-analiza-7154964335786496a.html> [dostęp: 10.05.2025].
- Spoleczna Agencja Najmu – Dąbrowa Górnicza. Partnerzy*, <https://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu-dabrowa-gornicza/partnerzy/> [dostęp: 25.11.2025].
- Spoleczna 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: 27.11.2025].
- Spoleczna Agencja Najmu w Krakowie*, <https://ib-polska.pl/projekt/spoleczna-agencja-najmu/> [dostęp: 27.11.2025].

- Stawki czynszu*, <https://tbs.bialystok.pl/akty-prawne/stawki-czynszu/> [dostęp: 23.11.2025].
- Sytuacja mieszkaniowa w Polsce. Perspektywa Polek i Polaków*, Habitat for Humanity Poland, [Warszawa] 2025, https://habitat.pl/files/rzeczniactwo/Habitat_for_Humanity_Poland-Sytuacja_Mieszkaniowa_w_Polsce_2025.pdf [dostęp: 29.03.2026].
- Trzempala M., *Systemowe błędy w działaniu gmin. Sprzedaż komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym*, „Kontrola Państwowa” 2023, nr 3, s. 55–69, <https://www.doi.org/10.53122/ISSN.0452-5027/2023.1.17>
- Współpracujemy z Radą Mieszkańców TBS Wrocław*, <https://www.tbs-wroclaw.com.pl/wspolpracujemy-z-rada-mieszkancow-tbs-wroclaw.html> [dostęp: 17.01.2026].
- Wynajem mieszkań w ramach programu „Z przyszłością w Żorach”*, https://zbmzory.pl/?page_id=1919 [dostęp: 19.12.2025].
- ZBM-Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. Strona główna, <https://www.zbm-tbs.pl/> [dostęp: 22.11.2025].
- Zielone Polesie*, <https://mpu.lodz.pl/opracowania/zielone-polesie/> [dostęp: 9.12.2025].
- Zintegrowane Plany Inwestycyjne*, <https://architektura.um.warszawa.pl/zintegrowane-plany-inwestycyjne> [dostęp: 9.12.2025].
- ZTK Żory – Z przyszłością w Żorach. Strona główna, <https://ztkzory.pl/> [dostęp: 8.10.2025].
- Żory wśród zaledwie pięciu polskich miast, w których przybyło mieszkańców!*, <https://www.zory.pl/dla-mieszkancow/aktualnosci/aktualnosc/zory-wsrod-zaledwie-pieciu-polskich-miast-w-ktorych-przybylo-mieszkancow> [dostęp: 30.04.2025].

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2025 poz. 1691.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz.U. 2025, poz. 163 z zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz.U. 2025, poz. 278.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz.U. 2026, poz. 232.
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1273.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2025, poz. 383 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 558 z zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, t.j. Dz.U. 2023, poz. 725.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1225 z zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1130 z zm.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. 2025, poz. 775.
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1754.
- Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2021, poz. 1243.
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 1688 z późn. zm.

Dokumenty urzędowe

- Gospodarka mieszkaniowa w 2024 r., Informacje sygnałne GUS, 2025, 16.09.2025.
- Instrukcja Prezydenta m.st. Warszawy dotycząca zasad określenia zakresu inwestycji uzupełniających do wniosku o uchwalenie zintegrowanego planu inwestycyjnego stanowiąca podstawę dla zakresu umowy urbanistycznej (2025), <https://architektura.um.warszawa.pl/documents/12025039/129940711/2025.07.09+Instrukcja+ZPI+z+za%C5%82%C4%85cznikami+dot.+inwestycji+uzupe%C5%82niaj%C4%85cych.pdf/00181701-ce93-fcf0-be42-7dae58d3ff29?t=1752151019511> [dostęp: 29.03.2026].
- Polityka mieszkaniowa w Mieście Żory, <https://www.bing.com/ck/a?!&∓p=f81e2a2d363bd41c50da219d0e46a669b3cf17e30bfc7cb58f2221574b717350jmltdHM9MTc3NjU1NjgwMA∓ptn=3∓ver=2∓hsh=4∓fclid=2ef7a733-8cf8-66a3-0b19-b1a58d19678d∓psq=polityka+mieszkaniowa+w+Mie%c5%9bcie+%c5%bbory%2c+b.d.∓u=a1aHR-0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvMGY1YTUwNWItMWRhO-C00YzQzLTg2OWItM2QxZGQzYzNmMzA3∓ntb=1> [dostęp: 19.04.2026].
- Sprzedaż przez gminy komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym. LBY.430.006.2020. Informacja o wynikach kontroli. NIK, 2021.

Orzecznictwo

Wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

Uchwała NSA z 21 października 2024 r., III FPS 2/24, ONSAiWSA 2025, nr 1, poz. 1.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 16 października 2025 r., IV SA/Wr 350/25, LEX
3940473.

Raport Prawo do mieszkania AD 2025. Badanie potrzeb i instrumentów polityk mieszkaniowych stanowi syntetyczne podsumowanie dialogów eksperckich poświęconych polityce mieszkaniowej w Polsce, łącząc perspektywy samorządów, instytucji publicznych, sektora społecznego, finansowego i deweloperskiego. Pokazuje on złożoność wyzwań związanych z dostępnością mieszkań – od funkcjonowania rynku najmu i mieszkalnictwa komunalnego, przez rolę TBS, SIM i SAN, po kwestie finansowania inwestycji oraz planowania przestrzennego.

To przegląd doświadczeń z różnych części systemu, który pokazuje, że kluczową rolę w kształtowaniu skutecznych polityk mieszkaniowych odgrywają samorzady – to na poziomie lokalnym powstają i są testowane rozwiązania, które realnie odpowiadają na potrzeby mieszkańców. Jednocześnie raport wskazuje, że to właśnie zdolność gmin do działania, ich zasoby instytucjonalne oraz determinacja władz lokalnych w największym stopniu decydują o powodzeniu konkretnych inicjatyw mieszkaniowych, podczas gdy główne bariery wynikają z ograniczeń systemowych, finansowych i regulacyjnych, które utrudniają ich szersze wdrażanie.

Uczestnicy eksperckich dialogów diagnostycznych :

Laure Akai i Zenobia Żaczek (Komitet Obrony Praw Lokatorów) – **Grażyna Czajkowska** (Kongres Ruchów Miejskich, Rada Miasta Sopot) – **Jacek Furga** (Centrum Procesów Bankowych i Informacji Sp. z o.o.) – **Tomasz Gierczak** (Gorzowskie TBS) – **Adam Godusławski** (TBS Warszawa Południe) – **Magdalena Górak** (Urząd Miejski w Bytomiu) – **Bartosz Guss** (Polski Związek Firm Deweloperskich) – **Norbert Jeziolowicz** (Zespół Bankowości Detalicznej i Rynków Finansowych Związku Banków Polskich) – **Michał Leszczyński** (Polski Związek Firm Deweloperskich) – **Konrad Mostek** (Ogólnopolskie Stowarzyszenie Najemców) – **Justyna Nakielska i Kamil Wójcik** (Fundacja Habitat for Humanity) – **Joanna Nasuta** (Zakłady Techniki Komunalnej w Żorach) – **Magdalena Nowak i Małgorzata Osipczuk** (Fundacja Obywatel TBS) – **Joanna Nowicka** (Urząd Miasta Kraków) – **Anna Pędiak-Czub** (SAN we Wrocławiu) – **Zofia Piotrowska** (Stowarzyszenie Mieszkaniowe WSPÓŁ) – **Mateusz Płoszaj-Mazurek** (Politechnika Warszawska) – **Jan Sawicki** (Stargardzki TBS) – **Aneta Tomczak** (Politechnika Łódzka, Towarzystwo Urbanistów Polskich) – **Grażyna Szotkowska** (Szczeciński TBS) – **Michał Zduńczyk** (Stowarzyszenie Mieszkanicznik)



**INP
PAN**



**fundacja
pole
dialogu**

ISBN 978-83-68199-27-7



9 788368 199277