



# MIESZKALNICTWO W WOJEWÓDZTWACH KUJAWSKO-POMORSKIM, ŁÓDZKIM I ŚWIĘTOKRZYSKIM

NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH TOWARZYSTW BUDOWNICTWA  
SPOŁECZNEGO DZIAŁAJĄCYCH JAKO SPÓŁKI Z OGRANICZONĄ  
ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ (CASE STUDY)

**Opracowanie sfinansowane ze środków  
Rządowego Programu  
Rozwoju Organizacji Obywatelskich  
na lata 2018-2030**



Program Rozwoju  
Organizacji  
Obywatelskich  
na lata 2018-2030  
**PROO**



Narodowy Instytut Wolności  
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Opracowanie udostępniane jest w trybie licencji dostępu wolnego.  
Korzystanie, powielanie oraz udostępnianie jest całkowicie bezpłatne.  
Jedynym warunkiem jest wskazanie źródła oraz podanie łącza (linku) do strony www.

Rafał Szklarek

**MIESZKALNICTWO W WOJEWÓDZTWACH KUJAWSKO-  
POMORSKIM, ŁÓDZKIM I ŚWIĘTOKRZYSKIM.  
NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH TOWARZYSTW  
BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO DZIAŁAJĄCYCH JAKO SPÓŁKI  
Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ (CASE STUDY)**

ŁÓDŹ 2021



## SPIS TREŚCI

|  |           |
|--|-----------|
| SPIS TREŚCI .....  | 1         |
| WSTĘP.....   | 3         |
| <b>CZĘŚĆ I. MIESZKALNICTWO W POLSCE.....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Rozdział I. Tło historyczne .....</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1. Mieszkalnictwo w II RP.....   | 4         |
| 1.2. Mieszkalnictwo w PRL.....   | 6         |
| 1.3. Mieszkalnictwo w początkach III RP .....  | 8         |
| 1.4. Podsumowanie .....  | 10        |
| <b>Rozdział II. Współczesne mieszkalnictwo w Polsce .....</b>  | <b>14</b> |
| 2.1. Nieruchomości – kwestie terminologiczne.....  | 14        |
| 2.2. Zasób mieszkaniowy .....  | 16        |
| 2.3. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne.....  | 20        |
| 2.4. Popyt na mieszkania a kredyt .....  | 24        |
| 2.5. Podsumowanie .....  | 29        |
| <b>Rozdział III. Najnowsze zmiany legislacyjne .....</b>   | <b>29</b> |
| 3.1. Zmiana niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.....                                | 29        |
| 3.2. Główne zmiany .....   | 32        |
| 3.3. Wsparcie dla średniozamożnych gospodarstw domowych .....  | 45        |
| 3.4. Program termomodernizacji i remontów.....   | 47        |
| 3.5. Książeczki mieszkaniowe.....  | 48        |
| 3.6. Pomoc dla osób zamieszkujących lokale mieszkalne przeznaczone na wynajem .....                  | 51        |
| 3.7. Podsumowanie .....  | 53        |
| <b>CZĘŚĆ II. MIESZKALNICTWO W WOJEWÓDZTWACH.....</b>   | <b>55</b> |
| <b>Rozdział I. Analiza PEST .....</b>  | <b>55</b> |
| 1.1. Czynniki polityczno-prawne .....  | 55        |
| 1.2. Czynniki ekonomiczne.....   | 55        |
| 1.3. Czynniki społeczne .....  | 65        |
| 1.4. Czynniki technologiczne .....   | 74        |
| 1.5. Podsumowanie .....  | 77        |
| <b>Rozdział II. Wybrane spółki (TBS) wykonujące zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej .....</b> | <b>79</b> |
| 1.1. Status towarzystw budownictwa społecznego.....  | 79        |
| 1.2. Widzewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. ....                                  | 80        |
| 1.3. Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. w Piotrkowie Trybunalskim .....                  | 88        |

|                           |   |     |
|---------------------------|---|-----|
| 1.4.                      | Kieleckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. ....     | 91  |
| 1.5.                      | Ostrowieckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o.....   | 95  |
| 1.6.                      | Ciechocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. .... | 99  |
| 1.7.                      | Bydgoskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. ....     | 100 |
| 1.8.                      | Wnioski i uwagi .....   | 108 |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> ..... |   | 109 |
| <b>SPIS TABEL</b> .....   |   | 109 |

## WSTĘP

Mieszkalnictwo może być rozumiane w różny sposób. Obok tego terminu występują również terminy pokrewne, takie jak „gospodarka mieszkaniowa” lub „polityka mieszkaniowa”. W ogólnym sensie mieszkalnictwo można rozumieć jako pewien zespół (zestaw) zasad, decyzji i działań prowadzących do osiągnięcia założonego modelu warunków i stosunków mieszkaniowych oraz funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej. W tym sensie jest zarówno jednym z głównych obszarów gospodarki, jak i polityk publicznych. W znaczący bowiem sposób wpływa na procesy społeczno-gospodarcze, w tym w zakresie działań rozwojowych państwa, jak również oddziałuje istotnie na poziom zaspokojenia potrzeb społecznych. Wymiar, zakres i sposób ingerencji państwa w mieszkalnictwo jest wynikiem dominującej we władzach publicznych ideologii i wyraża się w (deklarowanej i realizowanej) polityce mieszkaniowej.

Niniejsze opracowanie stawia sobie dwa komplementarne zadania. Po pierwsze ma na celu przybliżenie problematyki mieszkalnictwa w Polsce z uwzględnieniem uwarunkowań historycznych, polityczno-prawnych, ekonomicznych, społecznych i technologicznych. Po wtóre ma przybliżyć, na przykładzie wybranych towarzystw budownictwa społecznego, działających jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w województwach kujawsko-pomorskim, łódzkim i świętokrzyskim, regionalne i lokalne warunki prowadzenia działalności w zakresie mieszkalnictwa w oparciu o metodę case study i analizę PEST<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Analiza PEST jest metodą służącą do badania makrootoczenia - zawiera zestawienie podstawowych czynników zewnętrznych: Political - polityczno-prawne, Economic – ekonomiczne, Social – społeczne, Technological – technologiczne.

## **CZĘŚĆ I. MIESZKALNICTWO W POLSCE**

### **Rozdział I. Tło historyczne**

#### **1.1. Mieszkalnictwo w II RP**

Wspieranie budownictwa na wynajem miało już miejsce w II Rzeczypospolitej, choć zakres i skuteczność tych działań może pozostawać w wyraźnej sprzeczności ze współczesnymi wyobrażeniami na temat Polski międzywojennej<sup>2</sup>.

W dekrete o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań z 1919 roku starano się połączyć pozornie sprzeczne cele: z jednej strony zapewnić mieszkańcom miast regulowane przez państwo niskie czynsze, a z drugiej – zwiększyć liczbę mieszkań. W efekcie powstały regulacje nakazujące obniżkę czynszu o 20% w większych miastach, odnoszące jego poziom do wymiaru czynszu z 1914 roku. Ponadto określono górną, nieprzekraczalną granicę czynszu, bazując na jego poziomie z grudnia 1914 roku oraz umożliwiono dalszą jeszcze obniżkę czynszu na wniosek lokatora<sup>3</sup>. Powołano urzędy mieszkaniowe do spraw najmu oraz stworzono przy nich urzędy rozjemcze. Urzędy mieszkaniowe, które działały w większych miastach, miały za zadanie zapobieganie brakowi mieszkań. Przy regulowanych czynszach, ograniczeniu praw właściciela wobec własnych nieruchomości i niedoborze kapitału, potencjalna inwestycja w nieruchomości mieszkalne miała inne, znacznie lepsze, bezpieczniejsze i bardziej uzasadnione ekonomicznie alternatywy. Urzędy koncentrowały się zatem na zachowaniu istniejącego zasobu mieszkaniowego na wynajem, walczyły ze zjawiskiem bezdomności, wyszukiwały oraz udostępniały na cele mieszkaniowe pustostany.

Urzędnikom nadano uprawnienia umożliwiające zakazanie rozbiórki domów, których stan pozwalał na zamieszkiwanie, nakazanie podziału mieszkań na mniejsze i wynajęcia ich większej liczbie lokatorów, nakazanie odnajęcia części mieszkań w przypadku zajmowania ich przez zbyt małą liczbę osób, zajęcie lokalu przez gminę, jeżeli był niewynajęty przez dłużej niż 3 miesiące i wynajęcie go za czynsz regulowany (ta sama procedura została przewidziana dla mieszkań wynajętych, ale niezamieszkałych), zajęcie prywatnego gruntu przez zarząd komunalny na cele

---

<sup>2</sup> Patr: P. Woźny, Międzywojenne i transformacyjne doświadczenia wspierania budownictwa na wynajem w Polsce – poszukiwania modelu PPP, *Problemy Rozwoju Miast*, 2009(4), s. 39-48.

<sup>3</sup> Dekret o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań, *Dziennik Praw*, nr 8, poz. 116, Warszawa 1919.

mieszkaniowe (za wynagrodzeniem określonym przez gminę), nakazanie właścicielom zniszczonych nieruchomości mieszkalnych ich remontu, nakazanie przebudowy pomieszczeń niemieszkalnych na mieszkalne (wykonanie powyższej przebudowy na koszt właściciela), wywłaszczenie gruntu, jeżeli przez 3 lata nie był zabudowany na cele mieszkaniowe, a gmina nie przyjęła wyjaśnień właściciela o innym przeznaczeniu gruntu.

W efekcie w warunkach niedoboru mieszkań na wynajem potencjalni inwestorzy zainteresowali się zatem innymi sposobami lokowania kapitału. Zamrożenie czynszów spowodowało osłabienie bodźców do podnoszenia standardu technicznego kamienic, a nawet ich remontowania, gdyż zainwestowanie dodatkowego kapitału nie mogło przynieść wzrostu przychodów (i dochodów). Z kolei nie została uregulowana w przepisach instytucja podnajmu (między lokatorem a sublokatorem), w skutek czego płacony przez podnajemców czynsz był zazwyczaj kilkukrotnie wyższy, niż płacony przez chronionego prawem lokatora<sup>4</sup>. Ze względu na wzrost dochodów lokatorów tak restrykcyjna ich ochrona przestała być uzasadniona jeszcze w latach 1928 i 1929, kiedy to średnie zarobki robotników, powróciły do poziomu z 1914 roku. Wprowadzone regulacje uniemożliwiły nie tylko budowę nowych mieszkań, ale także utrzymanie ich wartości. W sytuacji odtworzenia realnego poziomu dawnych zarobków czynsze w Polsce wynosiły zaledwie 50% stanu przedwojennego. W 1914 roku przeciętna rodzina robotnicza wydawała 24% dochodu na mieszkanie, podczas gdy w 1922 zaledwie 3,8%, w 1925 - 9%, a w 1928 - 11%<sup>5</sup>.

Przez pierwszych 10 lat II Rzeczypospolitej budowano, według danych Związku Zrzeszeń Właścicieli Nieruchomości, o ponad połowę mniej nowych izb mieszkalnych, niż niszczało z powodu niedopuszczalnego stanu technicznego<sup>6</sup>. Według spisu powszechnego 1931 roku zaledwie 12% mieszkań jednoizbowych nie było przeludnionych (do 2 lokatorów na izbę), a ponad połowa była skrajnie przeludniona (ponad 4 osoby na izbę). Nieco lepiej kształtowała się statystyka dla większych mieszkań, z których niecała połowa nie była przeludniona (do 2 lokatorów na izbę)<sup>7</sup>. W ciągu międzywojnia ta niekorzystna tendencja bardzo się pogłębiła. W Warszawie, w latach 1921-1931 odsetek przeludnionych mieszkań jednoizbowych zwiększył się z 12% do 22%, a średnia dla miast powyżej 20 000 mieszkańców wzrosła dwukrotnie, z 8% do

---

<sup>4</sup> B. Petz, Próby rozwiązywania kwestii mieszkaniowej w dwudziestoleciu międzywojennym - podstawowe kierunki działań, Kancelaria Sejmu Biuro Ekspertyz i Analiz, Warszawa 1994, s. 1.

<sup>5</sup> Tamże, s. 167.

<sup>6</sup> Tamże, s. 154.

<sup>7</sup> Tamże, s. 68-77.



16%<sup>8</sup>. W największych polskich miastach około 25% mieszkań miało przynajmniej jednego sublokatora, a w rozwijającej się Gdyni aż 33%, dając schronienie przeszło 42% mieszkańców tego miasta<sup>9</sup>. Kryzys lat 30. zakończył okres subsydiowanej z pieniędzy publicznych akcji kredytowej BGK (rok 1932) i spowodował kilkuletnie załamanie rynku. W listopadzie 1935 roku Dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej nakazano obniżkę czynszów, zezwolono natomiast na swobodne kształtowanie czynszu w mieszkaniach nowo budowanych, dodatkowo upraszczając procedury eksmisyjne<sup>10</sup>.

Dotowane budownictwo spółdzielcze (własnościowe i lokatorskie) osiągnęło w rzeczywistości w roku 1937 zaledwie 4% udziału w budownictwie miejskim, dostarczając przy tym lokum jedynie dla 8% mieszkańców miast. Poza nielicznymi wyjątkami nie były to małe i tanie mieszkania dla robotników, ale duże spółdzielcze własnościowe, wymagające od spółdzielców znacznego udziału w kosztach. Pozostała część mieszkań w miastach, stanowiąca przeszło 90%, została wybudowana przez inwestorów prywatnych, których prawo własności zostało silnie ograniczone, a ryzyko utrzymywania niepłacących i nieusuwalnych lokatorów było znaczne. Na skutek przyjętych rozwiązań mieszkania były budowane przede wszystkim z myślą o zamożniejszych klientach. Nieznaczna część spółdzielni dostarczała tanich mieszkań czynszowych, a przytłaczająca większość koncentrowała się na budowaniu subsydiowanych mieszkań własnościowych dla osób zatrudnionych w urzędach i organach władzy publicznej.

## **1.2. Mieszkalnictwo w PRL**

Czas przypadający na pierwsze lata po II wojnie światowej charakteryzował się zmaganiem z problemami dotyczącymi ogromu zniszczeń spowodowanych konfliktem zbrojnym oraz migracjami ludności. Działania w sferze budownictwa skoncentrowane były na odbudowie i remontach zasobu mieszkaniowego oraz przydziale mieszkań. Konieczność budowy nowych lokali wynikała także z próby intensyfikacji rozwoju przemysłu w niektórych regionach kraju i konieczności zapewnienia miejsca do życia robotnikom przybywającym do prac na tych terenach. W efekcie w latach 1945-1949 powstało ponad 600 tys. mieszkań. Pod koniec lat 40. odpowiedzialność za dostarczanie mieszkań leżała głównie po stronie państwa. Zahamowaniu

---

<sup>8</sup> K. Krzeczowski, *Kwestia mieszkaniowa w miastach polskich*, Związek Miast Polskich, Warszawa 1939, s. 73.

<sup>9</sup> Tamże, s. 84.

<sup>10</sup> Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 14 listopada 1935 w sprawie obniżenia komornego oraz zmiany ustawy o ochronie lokatorów. *Dziennik Ustaw* nr 82. poz. 503 i 504, Warszawa 1935.

uległo budownictwo spółdzielcze, którego pierwsze, niewielkie efekty widoczne były jeszcze przed wybuchem wojny. Budownictwo indywidualne w miastach także uległo ograniczeniu. Sektor mieszkaniowy, w tym kształcie, charakteryzowała niedostateczna sprawność i wydolność. Przy rosnącej presji demograficznej, w 1955 roku powstało jedynie 89 tys. mieszkań. Jednak po roku 1956 w budownictwie nastąpił wzrost. Włączono wówczas do finansowania budownictwa mieszkaniowego środki ludności oraz powrócono do budownictwa spółdzielczego, które od połowy lat 60. wysunęło się na pierwszy plan<sup>11</sup>. Mimo kontynuowania polityki rosnącego udziału obywateli w finansowaniu mieszkalnictwa w postaci rozwoju spółdzielczego budownictwa własnościowego oraz akceptacji przyjętej praktyki wykupu mieszkań państwowych, deficyt mieszkaniowy wciąż narastał<sup>12</sup>.

Udział mieszkań spółdzielczych w całości nowych mieszkań w latach 1965-1970 wyniósł 59% (podczas gdy w roku 1956 odsetek ten wynosił jedynie 1%). Z kolei w okresie od 1971 do 1978 roku średnio oddawano do użytku ok. 242 tys. mieszkań rocznie. W rekordowym 1978 roku powstało ich 283 tys. Jednak pomimo rekordowej dynamiki, deficyt mieszkaniowy w dalszym ciągu narastał. Wskaźnik mieszkań na 1 000 mieszkańców wynosił w tym czasie w Polsce 8,1. Dla porównania w latach 70. w Danii osiągnięto poziom ok. 11 mieszkań na 1 000 mieszkańców, w Finlandii ok. 14, we Francji ok. 10, w Szwecji ok. 14, w Hiszpanii ok. 10, w Republice Federalnej Niemiec ok. 10. Problemy mieszkaniowe zostały spotęgowane przez załamanie gospodarki pod koniec lat 70., które pociągnęło za sobą kryzys w mieszkalnictwie. Jego przejawem był spadek liczby budowanych mieszkań oraz rosnący deficyt mieszkaniowy. Kryzys ten pogłębiał się aż do przełomu ustrojowego lat 1989/1990. Liczba oddawanych mieszkań malała i w 1989 roku wyniosła tylko 150,2 tys. Budownictwo w PRL musiało zmagać się z ogromnym popytem, spowodowanym presją demograficzną oraz migracjami ludności ze wsi do miast. Liczba ludności w Polsce w latach 1946-1988 zwiększyła się o 14 milionów, a udział ludności miejskiej w całej populacji wzrósł z 32 do 61%. Pomimo rosnącej liczby mieszkań deficyt mieszkaniowy pogłębiał się do końca lat 70. Według spisu powszechnego z 1978 roku, wynosił 1,6 mln mieszkań. W 1988 roku spadł do poziomu 1,3 mln. Stopniowo poprawiały się także warunki mieszkaniowe: rosła przeciętna liczba izb w mieszkaniu, a poprawie ulegało wyposażenie w podstawowe instalacje techniczne<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020, s. 11.

<sup>12</sup> M. Salamon, A. Muzioł-Węclawowicz (red.), Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej 2015, Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2015, s. 22.

<sup>13</sup> Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020, s. 11.

### 1.3. Mieszkalnictwo w początkach III RP

W ramach transformacji ustrojowej w zakresie mieszkalnictwa doszło do ograniczenia interwencji państwa w tym sektorze. Nastąpiła deregulacja (głównie w obszarze cen), prywatyzacja przemysłu budowlanego i usług mieszkaniowych, a także prywatyzacja mieszkań publicznych, wsparcia budownictwa własnościowego i obniżenia publicznych dotacji. Realizowano głównie budownictwo jednorodzinne oraz kończono wcześniej rozpoczęte inwestycje spółdzielni mieszkaniowych. W II połowie lat 90. w obszarze budownictwa mieszkaniowego nastąpił spadek inwestycji. W 1996 roku oddano do użytku 62 tys. mieszkań, czyli najmniej od lat 50. XX wieku.

Wykazały przy tym swą niską skuteczność liczne zmiany o charakterze ustrojowym, jednak o szczytnych założeniach programowych:

- ustawa z 28 grudnia 1989 roku o uporządkowaniu stosunków kredytowych uchyliła nałożone na banki obowiązki dotyczące zapewnienia uprzywilejowania i preferencji w zakresie dostępu do kredytów, ich oprocentowania oraz warunków spłaty,
- na podstawie ustawy z 10 maja 1990 roku Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych przeprowadzono komunalizację części mienia państwowego, w tym zasobów mieszkań czynszowych będących własnością Skarbu Państwa,
- ustawa z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, która wprowadziła podatek od dochodów osobistych i system jego indywidualnych rozliczeń, co z kolei umożliwiło wprowadzenie podatkowych instrumentów stymulowania inwestycji w budownictwie mieszkaniowym (ulgi budowlane i remontowe),
- ustawą z 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości w szerokim zakresie umożliwiono sprzedaż po cenach rynkowych nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i gmin.

W latach 1994-1997 przyjęto szereg kolejnych ustaw:

- ustawę z 24 czerwca 1994 roku o własności lokali, która przywróciła i ujednoliciła zasady odrębnej własności mieszkań i współwłasności nieruchomości, przewidywała pokrywanie pełnych kosztów utrzymania nieruchomości oraz udział w dochodach z nieruchomości

- wspólnej stosownie do udziału we współwłasności, jak również wprowadziła wspólnotę mieszkaniową z mocy prawa,
- ustawę z 2 lipca 1994 roku o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, dzięki której najem stał się domeną prawa cywilnego i zlikwidowano ustalane centralnie czynsze urzędowe, wprowadzono zaś zasadę, że ustalane przez gminy czynsze regulowane stosowane są tylko w przypadkach określonych ustawą; ustawa ta nałożyła również istotne zadania na gminy, jak zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty mieszkaniowej oraz wypłatę dodatków mieszkaniowych,
  - ustawę z 7 lipca 1994 roku o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze oraz niektórych innych ustaw, dzięki której nastąpiło uznanie własności spółdzielczej za własność prywatną, zaś spółdzielnie uzyskały prawo budowy mieszkań na wynajem, Jednocześnie nowe rozwiązania dopuściły możliwość uzyskiwania mieszkań przez osoby prawne i umożliwiły osobom fizycznym posiadanie więcej niż jednego mieszkania własnościowego,
  - ustawę z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, która racjonalizowała procedury decyzyjne w procesie wyznaczania terenów pod budownictwo mieszkaniowe,
  - ustawę z 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane, dzięki której usprawniono i ujednolicono procedury postępowania w procesie inwestycyjno-budowlanym, ograniczono samowole budowlane oraz stworzono warunki do podnoszenia standardów w budownictwie,
  - ustawę z 12 października 1994 roku o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe, która dała możliwość przekazania budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe gminom lub spółdzielniom mieszkaniowym,
  - ustawę z 30 listopada 1995 roku o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw, która była próbą kompleksowej ustawowej regulacji kwestii pomocy państwa w spłacie tzw. „starych” kredytów mieszkaniowych, poprzez wprowadzenie normatywu spłaty kredytu oraz stworzenie rozbudowanego systemu zachęt do szybszej spłaty kredytu,
  - ustawę z 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, która dała podstawy organizacyjne działalności kas mieszkaniowych oraz

społecznego budownictwa czynszowego w formule towarzystw budownictwa społecznego oraz powołała do życia Krajowy Fundusz Mieszkaniowy,

- ustawę z 1 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw, która przyniosła korzystne zmiany w zakresie warunków kredytowania inwestorów społecznego budownictwa czynszowego,
- ustawę z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, która poza kompleksowym uregulowaniem spraw związanych z władaniem i obrotem nieruchomościami, zawierała wiele rozwiązań w zakresie możliwości pozyskiwania udostępniania przez gminy nieruchomości na cele mieszkaniowe.

W reakcji na załamanie na rynku mieszkaniowym pojawiły się nowe regulacje (wzorowane na doświadczeniach państw zachodnioeuropejskich). Wprowadzono preferencyjne kredyty dla towarzystw budownictwa społecznego (TBS) oraz spółdzielni mieszkaniowych. Jednocześnie ruszyły wtedy pierwsze inwestycje deweloperskie. Banki komercyjne zaczęły także udzielać kredytów hipotecznych (w tym kredytów walutowych). Liczba budowanych mieszkań zaczęła stopniowo wzrastać - szczytowy pod tym względem był rok 2008, kiedy zbudowano ich 165,2 tys. Światowy kryzys gospodarczy - którego źródła tkwiły w rynku hipotecznym - oraz wzrost kursów walutowych doprowadziły do spadku liczby budowanych mieszkań. W 2011 roku zbudowano tylko ok. 130 tys. lokali<sup>14</sup>.

#### **1.4. Podsumowanie**

Żadnemu z rządów, które przez ostatnie stulecie sprawowały władzę w Polsce, nie udało się zaprojektować i wdrożyć skutecznej polityki mieszkaniowej. Symptomatyczne jest to, iż zarówno w okresie międzywojnia, jak i w dobie III RP, problemy mieszkaniowe próbowano zlikwidować przy pomocy działalności prawotwórczej, która za każdym razem okazała się nieskuteczna wobec rzeczywistych problemów i ograniczeń. Statystycznie najlepszym okresem dla realizacji polityki mieszkaniowej była dekada rządów E. Gierka. Poniżej zamieszczono wybrane tabele ilustrujące stan mieszkalnictwa w Polsce z perspektywy historycznoporównawczej.

---

<sup>14</sup> Raport. Stan mieszkalnictwa w Polsce, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020, s. 11-12.

Tabela 1. Mieszkania zamieszkane i ludność w mieszkaniach <sup>a 15</sup>

| Wyszczególnienie                   | 1931   | 1950   | 1960   | 1970   | 1978   | 1988   | 2002                | 2011                |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------|---------------------|
| Mieszkania w tys. ....             | 6 402  | 5 851  | 7 026  | 8 081  | 9 326  | 10 717 | 11 633 <sup>b</sup> | 12 518 <sup>c</sup> |
| miasta .....                       | 1 930  | 2 711  | 3 560  | 4 507  | 5 741  | 7 040  | 7 876               | 8 586               |
| wieś .....                         | 4 472  | 3 140  | 3 466  | 3 574  | 3 585  | 3 677  | 3 757               | 3 932               |
| Izby w mieszkaniach w tys. ....    | 11 791 | 13 672 | 17 265 | 23 213 | 29 376 | 36 287 | 43 004              | 46 902              |
| miasta .....                       | 4 227  | 6 666  | 8 894  | 12 474 | 17 606 | 23 143 | 27 629              | 30 487              |
| wieś .....                         | 7 564  | 7 006  | 8 371  | 10 739 | 11 770 | 13 144 | 15 375              | 16 415              |
| Ludność w mieszkaniach w tys. .... | 31 621 | 23 996 | 28 695 | 31 859 | 34 111 | 37 129 | 37 801              | 38 121              |
| miasta .....                       | 8 524  | 10 208 | 13 627 | 16 418 | 19 348 | 22 532 | 23 262              | 23 185              |
| wieś .....                         | 23 097 | 13 788 | 15 068 | 15 441 | 14 763 | 14 597 | 14 539              | 14 937              |
| Przeciętna liczba osób na:         |        |        |        |        |        |        |                     |                     |
| 1 mieszkanie <sup>d</sup> .....    | 4,9    | 4,1    | 4,1    | 3,94   | 3,66   | 3,46   | 3,25                | 3,05                |
| miasta .....                       | 4,4    | 3,8    | 3,8    | 3,64   | 3,37   | 3,20   | 2,95                | 2,70                |
| wieś .....                         | 5,2    | 4,4    | 4,3    | 4,32   | 4,12   | 3,97   | 3,87                | 3,80                |
| 1 izbę <sup>d</sup> .....          | 2,7    | 1,75   | 1,66   | 1,37   | 1,16   | 1,02   | 0,88                | 0,80                |
| miasta .....                       | 2,0    | 1,55   | 1,53   | 1,32   | 1,10   | 0,97   | 0,84                | 0,75                |
| wieś .....                         | 3,1    | 1,95   | 1,80   | 1,44   | 1,25   | 1,11   | 0,95                | 0,88                |

a Dane spisów powszechnych; w latach 2002 i 2011 mieszkania zamieszkane stale. b, c Ponadto mieszkania zamieszkane czasowo: b — 131 tys. (79 tys. w miastach i 52 tys. na wsi), c — 8 tys. (7 tys. w miastach i 1 tys. na wsi). d W latach 2002 i 2011 bez mieszkań o nieustalonej liczbie izb.

Uwa ga. W latach 2002 i 2011 dane nie obejmują mieszkań wykorzystywanych wyłącznie do działalności gospodarczej.

Na podstawie: A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 126, 149; *Drugi Powszechny Spis Ludności z dn. 9 XII 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe*, „Statystyka Polski” seria C, zeszyt 62, s. 2—6; *Polska 1918—1988*, Warszawa 1989, s. 63; *Rocznik Statystyczny 1991*, Warszawa 1991, s. 405—406; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, Warszawa 2001, s. 223; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2017*, Warszawa 2017, s. 328—329.

Tabela 2. Mieszkania zamieszkane i ludność w mieszkaniach według liczby izb w mieszkaniu <sup>a 16</sup>

<sup>15</sup> C. Leszczyńska, *Historia Polski w liczbach. Tom V. Polska 1918-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 131.

<sup>16</sup> C. Leszczyńska, *Historia Polski w liczbach. Tom V. Polska 1918-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 132.

| Wyszczególnienie        | 1931         |              |              | 1960         |              |              | 1988         |              |              | 2011 <sup>b</sup> |              |              |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|--------------|--------------|
|                         | ogółem       | miasta       | wieś         | ogółem       | miasta       | wieś         | ogółem       | miasta       | wieś         | ogółem            | miasta       | wieś         |
| w odsetkach             |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                   |              |              |
| <b>Mieszkania .....</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>      | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| 1-izbowe .....          | 46,9         | 36,5         | 51,4         | 17,4         | 17,5         | 17,4         | 4,3          | 5,1          | 2,7          | 2,6               | 3,4          | 0,8          |
| 2 .....                 | 34,4         | 32,3         | 35,4         | 40,6         | 36,8         | 44,6         | 19,3         | 19,2         | 19,6         | 12,9              | 14,7         | 9,1          |
| 3 .....                 | 11,0         | 16,9         | 8,4          | 27,1         | 30,1         | 23,8         | 34,8         | 36,7         | 31,1         | 31,8              | 35,6         | 23,5         |
| 4 .....                 | 4,4          | 8,0          | 2,9          | 10,7         | 11,4         | 10,1         | 27,1         | 27,1         | 27,1         | 27,0              | 27,6         | 25,8         |
| 5-izbowe i większe      | 3,3          | 6,3          | 1,9          | 4,2          | 4,2          | 4,1          | 14,5         | 11,9         | 19,5         | 23,4              | 17,3         | 36,6         |
| <b>Ludność w miesz-</b> |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                   |              |              |
| <b>kaniach .....</b>    | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b>      | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |
| 1-izbowych .....        | 43,4         | 31,9         | 47,7         | 12,8         | 11,6         | 13,8         | 2,4          | 3,0          | 1,4          | 1,5               | 2,1          | 0,5          |
| 2 .....                 | 36,0         | 32,8         | 37,1         | 38,6         | 33,0         | 43,5         | 14,2         | 14,1         | 14,3         | 9,2               | 11,0         | 6,5          |
| 3 .....                 | 11,9         | 18,3         | 9,5          | 29,1         | 33,0         | 25,6         | 32,5         | 34,7         | 29,3         | 27,5              | 32,3         | 20,2         |
| 4 .....                 | 4,9          | 9,1          | 3,4          | 13,4         | 15,2         | 11,9         | 31,1         | 31,7         | 30,1         | 28,7              | 30,3         | 26,3         |
| 5-izbowych i więk-      | 3,8          | 7,9          | 2,3          | 6,1          | 7,2          | 5,2          | 19,8         | 16,5         | 24,9         | 30,9              | 23,1         | 43,2         |

a Dane spisów powszechnych; w 2011 r. mieszkania zamieszkałe stale. b W podziale według liczby izb w mieszkaniu bez mieszkań o nieustalonej liczbie izb.

Uwaga. Dane spisowe z 1950 r. nie zawierają mieszkań według liczby izb na wsi, a jedynie mieszkania w mieście. W związku z tym zamiast za 1950 r. zdecydowano się na podanie danych za rok 1960, które są kompletne.

Na podstawie: A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 126, 149; *Drugi Powszechny Spis Ludności z dn. 9 XII 1931 r. Mieszkania i gospodarstwa domowe. Ludność. Stosunki zawodowe*, „Statystyka Polski”, seria C, zeszyt 62, 1937, s. 2—6; *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, Mieszkania*, Warszawa 2013, s. 33; *Polska 1918—1988*, Warszawa 1989, s. 63; *Rocznik Statystyczny 1963*, Warszawa 1963, s. 318—320; *Rocznik Statystyczny 1991*, Warszawa 1991, s. 406; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Warszawa 2013, s. 330. *Spis Powszechny z dnia 6 grudnia 1960 r. Wyniki ostateczne. Mieszkania. Budynki mieszkalne*, „Statystyka Polski”, seria M, zeszyt 23, 1966, s. 3—4.

Tabela 3. Mieszkania oddane do użytkowania w latach 1950-2016<sup>17</sup>

<sup>17</sup> C. Leszczyńska, *Historia Polski w liczbach. Tom V. Polska 1918-2018*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 136.

| Wyszczególnienie  | 1950—<br>—1955    | 1956—<br>—1960 | 1961—<br>—1970 | 1971—<br>—1980 | 1981—<br>—1990 | 1991—<br>—2000   | 2001—<br>—2010 | 2011—<br>—2016 |
|---|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|
|   | przeciętne roczne |                |                |                |                |                  |                |                |
| Mieszkania w tys. ....  | 66,9              | 124,4          | 169,7          | 243,0          | 180,5          | 89,4             | 129,9          | 147,2          |
| zakładowe .....   | } 46,6            | 67,0           | 67,3           | 58,0           | 31,5           | 3,8              | 0,6            | 0,4            |
| komunalne (gminne) <sup>a</sup> .....                                     |                   |                |                |                | 4,0            | 3,3              | 3,0            | 2,1            |
| spółdzielcze .....  | 0,1               | 5,5            | 53,7           | 123,4          | 89,5           | 40,9             | 10,9           | 3,3            |
| przeznaczone na sprzedaż<br>lub wynajem .....                             | —                 | —              | —              | —              | —              | 6,0 <sup>b</sup> | 40,9           | 61,6           |
| społeczne czynszowe .....   | —                 | —              | —              | —              | —              | 1,8 <sup>c</sup> | 5,1            | 1,5            |
| indywidualne .....  | 20,2              | 51,9           | 48,7           | 61,6           | 55,6           | 34,9             | 69,4           | 78,3           |
| miasta .....  | 2,5               | 11,8           | 14,1           | 20,8           | 21,6           | 16,5             | 30,6           | 29,4           |
| wieś .....  | 17,7              | 40,1           | 34,6           | 40,8           | 34,0           | 18,4             | 38,9           | 48,9           |
| Przeciętna powierzchnia użytko-<br>wa 1 mieszkania w m <sup>2</sup> ..... | .                 | 53,7           | 51,7           | 59,2           | 70,4           | 84,8             | 103,7          | 101,3          |
| Izby w tys. ....  | 181               | 352            | 512            | 891            | 720            | 381              | 561            | 614            |
| Mieszkania w % ogółu mieszkań:  |                   |                |                |                |                |                  |                |                |
| miasta .....  | 63,7              | 59,5           | 74,3           | 77,5           | 74,5           | 76,8             | 67,6           | 62,6           |
| wieś .....  | 36,3              | 40,5           | 25,8           | 22,5           | 25,5           | 23,3             | 32,5           | 37,5           |
| Mieszkania na 1 000 ludności ....   | 2,5               | 4,3            | 5,4            | 7,1            | 4,9            | 2,3              | 3,4            | 3,8            |
| miasta .....  | 4,0               | 5,5            | 8,0            | 9,9            | 6,0            | 2,9              | 3,8            | 3,9            |
| wieś .....  | 1,6               | 3,3            | 2,8            | 3,6            | 3,1            | 1,4              | 2,9            | 3,6            |
| Mieszkania na 1 000 zawartych<br>małżeństw .....                          | .                 | 478            | 709            | 766            | 607            | 419              | 592            | 763            |

a W latach 1950—1989 terenowych organów administracji państwowej. b, c Przeciętne roczne z lat: b — 1993—2000, c — 1996—2000.

Na podstawie:

A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987, s. 168—169, 201, 314; *Polska 1918—1988*, Warszawa 1989, s. 65; *Rocznik Statystyczny 1969*, Warszawa 1969, s. 393; *Rocznik Statystyczny 1971*, Warszawa 1971, s. 439—442; *Rocznik Statystyczny 1981*, Warszawa 1981, s. 489—490; *Rocznik Statystyczny 1993*, Warszawa 1993, s. 412; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002*, Warszawa 2002, s. 228; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2013*, Warszawa 2013, s. 334; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2015*, Warszawa 2015, s. 335; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2017*, Warszawa 2017, s. 332—333; obliczenia własne.

Warunki mieszkaniowe w Polsce wciąż należą do najłabszych w Europie. Sytuacja mieszkaniowa wielu Polaków nie zmieniła się ani w trakcie transformacji, ani w okresie dynamicznych przemian po przystąpieniu do Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) w 2004 roku<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> M. Salamon, A. Muzioł-Węclawowicz (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej 2015*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2015, s. 13.



## Rozdział II. Współczesne mieszkalnictwo w Polsce

### 2.1. Nieruchomości – kwestie terminologiczne

Pojęcie nieruchomości, przez które rozumie się wydzielony obszar ziemi wraz z budynkami i urządzeniami na nim wzniesionymi, zostało doprecyzowane w polskim prawie. Ustawodawca zdefiniował je w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 roku - Kodeks cywilny. Zgodnie z art. 46 § 1 k.c.: „Nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności”. Wszystko, co z gruntem (nieruchomością gruntową) jest trwale związane, w szczególności budynki, urządzenia, drzewa i rośliny, nie będąc samoistną rzeczą (a jedynie częścią składową nieruchomości gruntowej), stanowi własność właściciela gruntu. Zdefiniowane w kodeksie cywilnym pojęcie nieruchomości pozwala na wyróżnienie trzech rodzajów nieruchomości: (1) gruntowych, (2) budynkowych, (3) lokalowych. Definicja została zawarta w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy nieruchomością lokalową jest samodzielny lokal mieszkalny, jak również lokal o innym przeznaczeniu, który stanowi odrębną nieruchomość. Wyodrębniony lokal pozostaje nieruchomością lokalową także bez względu na to, że został ustanowiony jako lokal mieszkalny, a jest faktycznie wykorzystywany na inne cele (np. zawodowe). Odrębna własność lokalu mieszkalnego może być ustanowiona również niezależnie od tego, kto będzie go wykorzystywał do celów mieszkalnych (ustanowienie dla siebie, dla bliskich, na wynajem). Dopuszczalne jest także ustanowienie odrębnej nieruchomości lokalowej wobec lokali, bez względu na ich powierzchnię i położenie (w budynku dwu- lub wielolokalowym, w mieście lub na wsi). Przedmiotem odrębnej własności (nieruchomości) może być także lokal wielokondygnacyjny, o ile spełnia wymóg samodzielności 6 . Ponadto w art. 2 ust. 2 u.w.l. ustawodawca wyjaśnia, że samodzielnym lokalem mieszkalnym jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Dodatkowo zgodnie z art. 2 ust. 4 u.w.l. do lokalu mogą przynależeć - jako jego części składowe - pomieszczenia, nawet jeśli do niego bezpośrednio nie przylegają lub są położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal. W szczególności

pomieszczeniami przynależnymi mogą być: piwnica, strych, komórka, garaż. Z zapisu tego wynika, że za kryterium uznania części nieruchomości za odrębny lokal mieszkalny ustawodawca uznał jej funkcjonalną, a nie fizyczną integralność. Do lokalu mogą bowiem przynależeć pomieszczenia położone na różnych kondygnacjach, a nawet poza budynkiem, o ile tworzą z nim funkcjonalną całość i są usytuowane w granicach tej samej nieruchomości gruntowej.

Wskazana klasyfikacja nieruchomości nie jest jedyną stosowaną. Stosuje się również podział ze względu na kryterium przeznaczenia nieruchomości. Wyróżnia się tutaj: (1) nieruchomości mieszkaniowe, (2) nieruchomości komercyjne, (3) nieruchomości przemysłowe, (4) nieruchomości rolne i leśne, (5) nieruchomości specjalnego przeznaczenia. Nieruchomościami mieszkaniowymi są wszystkie te nieruchomości, które służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Mogą one zaspokajać potrzeby mieszkaniowe ich właścicieli lub innych użytkowników, którzy w ramach umowy najmu korzystają z tych nieruchomości. Oznacza to, iż jedni nabywają nieruchomości mieszkaniowe, aby zaspokoić własną potrzebę mieszkaniową, a inni w celu osiągnięcia zysku z wynajmu bądź późniejszej odsprzedaży. Biorąc pod uwagę organizację przestrzenną i rozwiązania architektoniczne, nieruchomości mieszkaniowe można podzielić na: domy wolnostojące, domu bliźniacze, domy w zabudowie szeregowej, lokale w budynkach wielorodzinnych. Warto wspomnieć, że choć nieruchomości nie są zaliczane do płynnych aktywów, to nieruchomości mieszkaniowe są tym rodzajem nieruchomości, którym obraca się na rynku najczęściej. W wielu przypadkach zdecydowanie łatwiej jest sprzedać lokal mieszkalny niż dom wolnostojący. Dlatego też nabywcy domów jednorodzinnych powinni liczyć się z tym, że w razie konieczności sprzedaży tych nieruchomości okres ekspozycji będzie dłuższy niż w przypadku sprzedaży lokalu mieszkalnego<sup>19</sup>.

Popyt na rynku nieruchomości tworzą potencjalni kupujący lub potencjalni najemcy, którzy poszukują nieruchomości spełniających ich oczekiwania, w różnych cenach, na danym rynku i w określonym czasie (przy założeniu stałości innych czynników, np. liczby ludności, poziomu dochodu). Po stronie podaży natomiast znajdują się nieruchomości przeznaczone do sprzedaży lub wynajmu w różnych cenach, dostępne na danym rynku i w określonym czasie (przy założeniu stałości innych czynników, np. kosztów pracy i produkcji). Po stronie popytu będą zatem ludzie, przedsiębiorstwa oraz inne podmioty, które są gotowe zapłacić za korzystanie z powierzchni w

---

<sup>19</sup> P. Jamrós i in., Rynek nieruchomości w Polsce. Teoria i praktyka [online], dostępny: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/rynek-nieruchomosci-w-polsce-369371071> [dostęp: 15.04.2021].

celach konsumpcyjnych lub na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej. Po stronie podaży będą natomiast właściciele nieruchomości, którzy są skłonni sprzedać lub wynająć daną powierzchnię. Rynek nieruchomości odgrywa bardzo ważną rolę w gospodarce. Pozostaje on pod wpływem jej rozwoju, jak również sam wpływa na gospodarkę poprzez m.in.: tworzenie produktu krajowego brutto, dostarczanie niezbędnych powierzchni do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, do prowadzenia działalności gospodarczej, angażowanie znacznej liczby zatrudnionych, udział w podatkach (lokalnych, od dochodów generowanych przez nieruchomości, od sprzedaży, od wzrostu wartości nieruchomości), tworzenie produktów finansowych potrzebnych do sfinansowania zakupu nieruchomości oraz jej ubezpieczenia<sup>20</sup>.

## **2.2. Zasób mieszkaniowy<sup>21</sup>**

Zasoby mieszkaniowe w Polsce według stanu na 31 grudnia 2018 roku wynosiły ponad 14,62 mln mieszkań (lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych), czyli ok. 386 mieszkań na 1 000 mieszkańców. Słabszy wynik wśród krajów UE odnotowano jedynie na Słowacji (369 mieszkań). Wskaźnik ten wyniósł w Niemczech 509 mieszkań na 1 000 mieszkańców, na Węgrzech - 456, w Czechach - 455. Mimo że zasób mieszkaniowy systematycznie się powiększa, istotnym problemem polskiego mieszkalnictwa jest statystyczny deficyt mieszkaniowy, rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkanym mieszkań, a liczbą gospodarstw domowych. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Rozwoju na koniec 2019 roku deficyt ten wynosił 641 tys. mieszkań, co oznacza, że w ciągu czterech lat obniżył się o ok. 256 tys. Nadal jednak ok. 1,7 mln mieszkańców Polski (ok. 4,5% wszystkich gospodarstw domowych) zamieszkiwało niesamodzielnie (czyli wspólnie z innymi gospodarstwami domowymi w jednym mieszkaniu).

W Polsce utrzymuje się nadwyżka zasobów mieszkaniowych nad liczbą gospodarstw domowych. Na koniec 2019 roku było o 424 tys. mieszkań więcej niż gospodarstw domowych, co oznacza 3,5-krotny wzrost tego wskaźnika w stosunku do 2015 roku. Nadwyżka mieszkań rośnie szybciej niż redukcja deficytu, co może oznaczać, że zwiększa się liczba pustostanów. Przyczyną takiego zjawiska może być popularne w ostatnich latach nabywanie nieruchomości

---

<sup>20</sup> P. Jamróz i in., Rynek nieruchomości w Polsce. Teoria i praktyka [online], dostępny: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/rynek-nieruchomosci-w-polsce-369371071> [dostęp: 15.04.2021].

<sup>21</sup> Wykorzystano przede wszystkim: RAPORT. Stan mieszkalnictwa w Polsce 2020, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020.

mieszkaniowych w celach inwestycyjnych, budowa lub nabywanie mieszkań na terenach turystycznych (tzw. domy wakacyjne) oraz pozostawianie niezamieszkałych mieszkań i domów na terenach nieatrakcyjnych ze względów społecznych i gospodarczych (np. tereny po dawnych Państwowych Gospodarstwach Rolnych).

Pod względem dostępu do podstawowych udogodnień sanitarnych i technicznych obserwowany jest pozytywny kierunek zmian jakości zasobów mieszkaniowych. Rozwój instalacji technicznych wymaga długoletnich inwestycji, dlatego przyrost obserwowany rok do roku jest niewielki. W perspektywie wieloletniej widać jednak pozytywne zmiany w tej kwestii. Dotyczą one w szczególności niedoinwestowanych wcześniej obszarów wiejskich. Według stanu na koniec 2018 roku dostęp do wodociągu miało już np. 96,9% mieszkań. Przestrzeń do inwestycji pozostaje jednak w obszarze dostępu mieszkań do centralnego ogrzewania (obecnie dostęp taki ma 82,6% mieszkań) oraz gazu sieciowego (55,5% mieszkań). Doinwestowania w tym zakresie potrzebują szczególnie obszary wiejskie.

Podstawowe wskaźniki określające przeciętną powierzchnię mieszkania, liczbę izb, liczbę osób przypadających na mieszkanie, izbę lub 1 m<sup>2</sup> mieszkania, kształtują się na poziomach znacznie poniżej wielkości uzyskiwanych w krajach zachodniej i północnej Europy. Wartość tych wskaźników w ostatnich latach pokazuje jednak stopniową poprawę warunków mieszkaniowych, zarówno w miastach, jak i na terenach wiejskich. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wynosi w Polsce (stan na koniec 2018 roku) 75,1 m<sup>2</sup>, co daje nam 20. miejsce na 24 badanych krajów UE (średnia unijna to 96,4 m<sup>2</sup>). Powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na osobę wynosi w Polsce 28,2 m<sup>2</sup>, zaś w UE 41,9 m<sup>2</sup>. Przeciętna liczba izb na osobę wynosi w Polsce 1,1 (ostatnie miejsce w UE), tymczasem średnia dla krajów UE to 1,7 izby.

Pogłębiając analizę opartą tylko na wskaźnikach ilościowych, można postużyć się wskaźnikiem deprywacji mieszkaniowej<sup>22</sup>. W 2018 roku jej poziom na obszarze Polski wynosił 15,2%. To o 2,7 pkt proc. mniej niż w roku 2011. Warto podkreślić, że jest to wynik lepszy niż średnia dla UE (17,7%) i daje nam 8. miejsce na 27 badanych krajów. Kolejnym wskaźnikiem, który obrazuje warunki mieszkaniowe społeczeństwa jest współczynnik przeludnienia, który pokazuje odsetek populacji zamieszkującej w przeludnionych mieszkaniach. Mieszkanie uznaje się za przeludnione, jeżeli gospodarstwo domowe nie ma do dyspozycji przynajmniej: jednego

---

<sup>22</sup> Wskaźnik deprywacji mieszkaniowej obrazuje procentowy udział populacji zamieszkałej w mieszkaniach substandardowych z powodu: przeciekającego dachu, zawilgocenia ścian, dachu, fundamentów, butwiejących ram drzwi.

pokoju na gospodarstwo domowe, jednego pokoju na parę, jednego pokoju na każdą osobę powyżej 18. roku życia, jednego pokoju na dwie osoby tej samej płci w wieku 12-17 lat, jednego pokoju dla każdej osoby w wieku 12-17 lat, jednego pokoju dla każdej dwójki dzieci w wieku poniżej 12 lat. W 2018 roku współczynnik przeludnienia w Polsce wynosił 39,2%. Przeludnienie w większym stopniu dotyczyło mieszkań wynajmowanych - zarówno w najmie społecznym, jak i rynkowym. W latach 2011-2018 można zaobserwować systematyczny spadek wartości ogólnego wskaźnika przeludnienia mieszkań w kraju. W ciągu ostatnich 8 lat zmniejszył się on o 8 pkt proc. - z 47,2% do 39,2%. Największy wpływ na jego zmianę miała poprawa warunków mieszkaniowych w mieszkaniach własnościowych. Warto jednak podkreślić, że współczynnik ten w krajach UE wynosi przeciętnie 15,5%

Bardzo ważny - również ze społecznego punktu widzenia - pozostaje udział młodych osób, w wieku 25-34 lata, które mieszkają wspólnie z rodzicami. W 2018 roku wynosił on w Polsce 45,1%, przy średniej dla UE na poziomie 28,6%. Polska miała tym samym 8. najwyższy pod tym względem wynik w Europie. W czołówce plasowała się Chorwacja (62,4%), Grecja (57,5%) i Słowacja (56,4%). Najniższe wartości tego parametru odnotowano z kolei w Danii (3,2%), Finlandii (5,4%) i Szwecji (6,4%). Warto zauważyć, że na wskaźnik ten wpływa nie tylko dostępność mieszkań, ale również kwestie kulturowe (szybkie usamodzielnianie się młodych osób w krajach skandynawskich vs. model „*bamboccioni*” we Włoszech, gdzie wskaźnik ten wyniósł 49,2%).

Wśród 22 krajów UE, w których w 2018 roku wybudowano łącznie 1 656,3 tys. mieszkań (3,8 na 1 000 mieszkańców), Polska, pod względem liczby nowo wybudowanych mieszkań w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców, z wynikiem 4,9 zajmuje 5. miejsce (*ex aequo* z Estonią). Lepsze wyniki osiągnięto jedynie w Finlandii (7,7), Austrii (7,4), Francji (6,9) oraz Szwecji (5,2).

W strukturze nowych mieszkań oddanych w 2019 roku największy odsetek (97,8%) stanowiło budownictwo deweloperskie oraz inwestycje realizowane przez osoby fizyczne (domy jednorodzinne budowane na własne potrzeby). Należy jednak odnotować umacnianie się pozycji deweloperów wobec budownictwa indywidualnego, szczególnie od 2016 roku. Po raz kolejny liczba oddanych do użytkowania mieszkań deweloperskich przewyższała liczbę mieszkań oddanych w budownictwie indywidualnym. Mieszkania przeznaczone dla osób o niższych dochodach (mieszkania komunalne, towarzystw budownictwa społecznego i zakładowe) stanowiły w 2019 roku jedynie 2,2% liczby nowo wybudowanych mieszkań (ok. 4,6 tys.). Deweloperzy odpowiadają za prawie 80% nowego budownictwa mieszkaniowego w miastach.

Na terenach wiejskich dominuje natomiast, realizowane często systemem gospodarczym, budownictwo indywidualne (ok. 80%), choć coraz więcej mieszkań na tych terenach powstaje w ramach inwestycji deweloperskich. Są to przede wszystkim budynki zlokalizowane wokół większych miast. W latach 2011-2018, według danych GUS, gminy sprywatyzowały (czyli sprzedały dotychczasowym najemcom), najczęściej za niewielką część wartości - ok. 243,5 tys. mieszkań i zwróciły dawnym właścicielom lub ich spadkobiercom ok. 6,2 tys. mieszkań. Nowe budownictwo gminne niweluje więc roczny ubytek zasobów tylko w ok. 6-7%.

Struktura zasobów mieszkaniowych w Polsce jest zdominowana przez mieszkania własnościowe i mieszkania spółdzielcze (w przypadku mieszkań spółdzielczych własnościowych forma władania nimi upodabnia je do mieszkań własnościowych). Na koniec 2018 roku najwięcej zasobu mieszkaniowego pozostawało w posiadaniu osób fizycznych. Było to blisko 11,53 mln mieszkań (lokale mieszkalne zarządzane przez wspólnoty mieszkaniowe oraz indywidualne domy jednorodzinne), czyli ok. 78,9% wszystkich mieszkań w Polsce.

*Tabela 4. Zasoby mieszkaniowe według form własności w latach 2011, 2015 i 2018*

|                            | mieszkania (w mln) |       |       |
|----------------------------|--------------------|-------|-------|
|                            | 2011               | 2015* | 2018* |
| Polska                     | 12,53              | 14,12 | 14,62 |
| w tym:                     |                    |       |       |
| osób fizycznych            | 8,02               | 10,81 | 11,53 |
| spółdzielni mieszkaniowych | 2,29               | 2,19  | 2,03  |
| komunalne                  | 1,09               | 0,89  | 0,84  |
| TBS-ów                     | 0,08               | 0,10  | 0,10  |
| Skarbu Państwa             | 0,20               | 0,03  | 0,03  |
| zakładów pracy             | 0,20               | 0,09  | 0,07  |
| innych podmiotów           | 0,04               | 0,03  | 0,02  |
| o nieustalonej własności   | 0,60               |       |       |

\*Dane dla mieszkań ogółem (w ramach statystyki bieżącej GUS nie podaje danych dotyczących mieszkań zamieszkałych).  
Źródło: NSP 2011, GUS BDL.

Od kilku lat obserwować można tendencję do zmniejszania się udziału budownictwa komunalnego w ogólnej strukturze zasobu. W 2011 roku mieszkania takie stanowiły 8,7%, w 2015 roku 6,3%, a w 2018 roku tylko 5,7%. Niezmiernie marginalne znaczenie w zasobach mieszkaniowych Polski mają mieszkania należące do: TBS-ów, zakładów pracy i Skarbu Państwa. Łącznie w strukturze stanowią one 1,4%.

Według stanu na 2018 roku większość mieszkańców Unii Europejskiej zamieszkiwała w mieszkaniach własnościowych - 69,3% (w tym 42,8% w mieszkaniach nieobciążonych kredytem lub hipoteką). W wynajmowanych mieszkaniach zamieszkiwało 30,7% populacji UE (8,7% na zasadach najmu społecznego). W Polsce natomiast - podobnie jak w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej - w większym stopniu dominowało mieszkalnictwo własnościowe (84,0%), w szczególności bez obciążeń (72,7%). Mieszkania wynajmowało z kolei 16,0% społeczeństwa, przeważnie w najmie społecznym (11,7%, mowa tu o budynkach należących do samorządów gminnych oraz towarzystw budownictwa społecznego), rzadziej - rynkowym (4,3%). Najem rynkowy w Polsce zdominowany jest przez tzw. najem okazjonalny, gdzie stronami umowy są osoby fizyczne: wynajmujący i najemca. Najem instytucjonalny, w przypadku którego wynajmującym jest osoba prawna, która posiada więcej niż jedno mieszkanie (np. cały budynek), jest śladowy.

Nie jest to jednak proporcja typowa tylko dla Polski. Rynek mieszkaniowy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zdominowany jest przez mieszkania własnościowe. Najwyższy odsetek populacji zamieszkującej mieszkania własnościowe znajduje się w Rumunii (96,4%), na Słowacji (91,3%) i w Chorwacji (90,2%). W większości są to mieszkania nieobciążone kredytem bądź hipoteką. Największy (powyżej 45%) odsetek osób zamieszkujących w mieszkaniach własnościowych kupionych na kredyt odnotowano w Holandii (60,5%), Szwecji (51,7%) i Danii (46,5%). Najem mieszkania najpopularniejszy był z kolei przede wszystkim w krajach Europy Zachodniej: mieszkania wynajmowało 48,5% mieszkańców Niemiec i 44,6% mieszkańców Austrii, a także w krajach nordyckich: Danii (39,5%) i Szwecji (35,9%). Minimalne znaczenie najem ma z kolei w Rumunii. W wynajmowanych mieszkaniach zamieszkuje tam zaledwie 3,6% populacji. Widoczne jest, że w krajach Europy Zachodniej, gdzie najem stanowi bardziej popularną formę zamieszkiwania niż w pozostałych państwach UE, przeważa najem rynkowy. Natomiast w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i w państwach bałtyckich, w których przeważają mieszkania własnościowe, w strukturze najmu zazwyczaj dominuje najem społeczny.

### **2.3. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne<sup>23</sup>**

---

<sup>23</sup> Wykorzystano przede wszystkim: RAPORT. Stan mieszkalnictwa w Polsce 2020, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020.

Mieszkanie w strukturze potrzeb człowieka zapewnia przestrzeń do życia, a tym samym do zaspokajania innych potrzeb zarówno podstawowych, jak i tych wyższego rzędu. Niektórzy wskazują nawet na to, że - ze względu na mnogość funkcji jakie pełni - mieszkanie spełnia w zasadzie potrzeby na wszystkich szczeblach piramidy Masłowa. W związku z tym kwestia mieszkaniowa to problem społeczny, który często pojawia się w badaniach.

Doświadczenia mieszkaniowe Polaków w bardzo dużej mierze uwarunkowane są momentem wejścia w dorosłe życie. Pokolenie osób urodzonych do około 1970 roku często miało możliwość (po roku 1989) uzyskania własności mieszkania za niewielką część jego wartości. Sytuacja ta nie dotyczyła już ludzi kupujących mieszkania w gospodarce rynkowej. Charakterystycznym problemem tej grupy jest to, że zmagają się z brakiem zdolności kredytowej lub zadłużają się długoletnim kredytem hipotecznym, często w obcej walucie. Być może dlatego pokolenie urodzonych po 1990 roku znacznie ostrożniej podchodzi do zaciągania kredytów hipotecznych. Poza tym wymogi bankowe - zaostrzone po kryzysie 2008 roku - często uniemożliwiały skorzystanie

Wg danych Eurostatu w Polsce 84% populacji zamieszkuje w mieszkaniach własnościowych, natomiast pozostałe 16% Polaków zajmuje lokale wynajmowane. Wyniki badania przedstawione w raporcie *Jak Polacy kupują mieszkania? Oczekiwania, motywacje, obawy*<sup>24</sup> potwierdzają, że własność jest dla Polaków bardzo ważna. Najczęściej (43%) podawanym przez ankietowanych powodem kupna mieszkania była chęć posiadania go na własność, przy czym największe znaczenie czynnik ten miał w grupie osób w wieku 25-34 lata (50% ankietowanych wskazało właśnie taką motywację). 13% osób podało, że zdecydowało się na zakup mieszkania w celach inwestycyjnych.

Przy wyborze mieszkania Polacy kierują się także kwestią lokalizacji. Według wspomnianego raportu 23% kupujących uznało chęć zmiany lokalizacji za istotny czynnik kupna nowego mieszkania. Podobne wnioski wynikają z badania przeprowadzonego przez *otodom.pl* i *Kantar TNSW* wśród mieszkańców nowych osiedli, które powstały w okresie dwóch lat poprzedzających badanie, w pięciu największych miastach w Polsce (Warszawa, Kraków, Trójmiasto, Wrocław i Poznań). Wśród kryteriów wyboru własnego lokum *lokalizacja* miała 45% wskazań (na cztery możliwe wyprzedziła ją jedynie *cena*). W ramach tego kryterium najważniejsze okazały się bliskość terenów zielonych sprzyjających rekreacji oraz dogodna komunikacja zarówno

---

<sup>24</sup> Jak Polacy kupują mieszkania? Oczekiwania, motywacje, obawy, Raport Gumtree.pl 2019.



samochodem, jak i środkami transportu publicznego, zapewniająca łatwość i szybkość dojazdu do centrum miasta lub do pracy.

O ile Polacy w ankietach wskazują, że przy wyborze mieszkania istotna jest lokalizacja, to jednak wielu kupujących idzie w tej kwestii na kompromis, ponieważ położenie mieszkania jest w dużej mierze powiązane z jego ceną. Z jednej strony, część kupujących godzi się na wyższe ceny mieszkania w centrach miast (oraz w ich pobliżu), często kosztem mniejszego metrażu. Z drugiej, Polacy - w imię posiadania mieszkania na własność - decydują się na jego zakup w dalej położonych dzielnicach, lub na obrzeżach miast. Często wpływa to na czas dojazdu do pracy/szkoły/przedszkola czy dostępność sklepów, placówek oświatowych, ośrodków medycznych, instytucji kultury i tym podobnych.

W ostatnich latach zaobserwowano wzrost cen mieszkań we wszystkich badanych lokalizacjach, zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. Według danych gromadzonych przez Narodowy Bank Polski dla 17 miast w latach 2015-2019 najszybciej rosły ceny w Trójmieście, przekraczając w Gdańsku 43% wzrostu w przypadku rynku pierwotnego i ok. 48% w przypadku rynku wtórnego. W większości największych miast ceny, w tym czteroletnim okresie, wzrosły o ok. 17-32%. Można założyć, że popyt ten wspomagały: wzrost wynagrodzeń, malejące bezrobocie oraz stabilne i niskie stopy procentowe.

Według danych Eurostatu w 2018 roku ceny mieszkań w porównaniu z bazowym rokiem 2015 były wyższe prawie we wszystkich krajach UE, z wyjątkiem Grecji (-1,9%) i Włoch (-1,4%). Najbardziej ceny mieszkań wzrosły na Węgrzech (o 31,7%), w Irlandii (31,4%) i Czechach (30,0%). Analogicznie sytuacja kształtowała się również w 2017 roku, kiedy to najwyższy wzrost odnotowano również w przypadku Węgier (o 20,1%), w Czechach (19,7%) i Irlandii (19,2%), a spadek jedynie w Grecji i we Włoszech.

O dostępności mieszkań decyduje jednak nie tylko poziom cen, ale również możliwości finansowe potencjalnych mieszkańców. Najlepszą dostępnością cenową wśród poddanych analizie krajów, mierzoną liczbą rocznych pensji niezbędnych do zakupu mieszkania o powierzchni 70 m<sup>2</sup>, charakteryzowały się Portugalia i Belgia, gdzie -aby kupić mieszkanie - należało odłożyć, odpowiednio: 3,8 i 4,0 przeciętne roczne pensje. Co ciekawe, na trzecim miejscu pod względem dostępności znalazła się Norwegia, gdzie średnie ceny mieszkań były najwyższe.

W Polsce, mimo wzrostu cen mieszkań, poziom dostępności utrzymuje się na podobnym poziomie - w 2018 roku, tak samo jak w roku 2017, do nabycia mieszkania o powierzchni 70 m<sup>2</sup> potrzebne było 7,5 przeciętnych rocznych pensji. Oznacza to równoczesny proporcjonalny wzrost średnich zarobków w kraju. Najmniejszą dostępnością cenową charakteryzowały się z kolei Czechy, w przypadku których jeszcze kilka lat temu sytuacja była zbliżona do Polski. Tymczasem duży wzrost cen mieszkań, zarówno w skali kraju (o 16,8%), jak i na rynkach lokalnych, przełożył się na pogorszenie dostępności mieszkań. Przeciętny Czech, aby zakupić mieszkanie o powierzchni 70 m<sup>2</sup>, musi odłożyć aż 11,2 rocznych pensji.

Średnie stawki opłat w 2018 roku wynosiły w mieszkaniach spółdzielni mieszkaniowych 3,39 zł/m<sup>2</sup>, natomiast w lokalach mieszkalnych wspólnot mieszkaniowych 2,94 zł/m<sup>2</sup>. Oznacza to, że za mieszkanie o powierzchni 60 m<sup>2</sup> miesięczna opłata eksploatacyjna wynosiła w spółdzielni mieszkaniowej 203,4 zł, natomiast we wspólnotach mieszkaniowych 176,4 zł. W porównaniu do 2014 roku opłaty wzrosły odpowiednio o 18,1% i 25,6%.

Zróżnicowanie stawek czynszów jest w Polsce bardzo duże. Poza lokalami socjalnymi najniższe stawki są w gminnych mieszkaniach komunalnych i mieszkaniach należących do zakładów pracy, najwyższe z kolei w TBS-ach. Jednoczenie stawki czynszów w mieszkaniach komunalnych w porównaniu z rokiem 2014 rosły najwolniej (o 7%), najszybciej zaś w budynkach innych podmiotów (o 63,4%) oraz tych należących do Skarbu Państwa (o 43,9%). Widać zatem, że czynsze są najniższe i najwolniej rosną w budynkach gminnych, pomimo tego, że koszty utrzymania takich obiektów należą do najwyższych.

Jednocześnie znacznym wzrostom uległy przeciętne stawki czynszów na rynku najmu w największych miastach Polski. Według danych NBP w latach 2015-2018 wzrost cen w większości badanych miast był dwucyfrowy. W niektórych przypadkach przekraczał nawet 30% (Gdańsk, Gdynia, Zielona Góra). W porównaniu do 2013 roku wzrost stawek czynszów był jeszcze wyższy i miejscami przekraczał nawet 40% (Bydgoszcz, Wrocław). Na najwyższym poziomie stawki kształtowały się w Warszawie (53,7 zł/m<sup>2</sup>), Trójmieście (44,8 zł/m<sup>2</sup> w Gdańsku i 41,2 zł/m<sup>2</sup> w Gdyni) i Wrocławiu (41,3 zł/m<sup>2</sup>).

Z wysokością stawek czynszowych oraz opłat związanych z użytkowaniem mieszkania wiąże się wskaźnik nadmiernego obciążenia wydatkami mieszkaniowymi obrazujący odsetek ludności żyjącej w gospodarstwach domowych, w których całkowite koszty związane z mieszkaniem stanowią ponad 40% łącznego dochodu. W 2018 roku 10,4% mieszkańców UE było nadmiernie

obciążonych wydatkami mieszkaniowymi. Przede wszystkim problem ten dotyczył osób wynajmujących mieszkania na zasadach rynkowych - 27,4% z nich musiało przeznaczyć ponad 40% dochodu na wydatki związane z mieszkaniem. Najmniejszy odsetek osób borykających się z przeciążeniem wydatkami mieszkaniowymi - 4,4% - odnotowano z kolei w przypadku właścicieli mieszkań obciążonych kredytem lub hipoteką.

W Polsce nadmiernie obciążonych wydatkami na cele mieszkaniowe było 6,2% mieszkańców (dwunasty wynik wśród wszystkich państw UE) - poniżej średniego poziomu odnotowanego dla całej UE. Podobnie jak w przypadku UE grupą najczęściej odczuwającą ten problem byli najemcy mieszkań rynkowych (26,4%), natomiast najmniejszy odsetek osób przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi - 5,1% - odnotowano w przypadku właścicieli mieszkań nieobciążonych kredytem lub hipoteką.

#### **2.4. Popyt na mieszkania a kredyt<sup>25</sup>**

Dostępność na rynku mieszkań jest efektem szeregu zależności i relacji pomiędzy popytem a podażą, których elastyczność jest różna. Podaż lokali mieszkalnych może być mniej elastyczna pod wpływem kilku czynników. Należy wymienić wśród nich m.in. dostępność zasobu pracy, koszt jego pozyskania, cenę materiałów budowlanych, gruntów, a w dalszej kolejności warunki atmosferyczne oraz otoczenie regulacyjne. Wszystkie te elementy, wraz z kilkuletnim horyzontem planowania i realizacji inwestycji budowlanych, sprawiają, że podaż lokali mieszkalnych z dużym opóźnieniem reaguje na zmiany w dynamice aktywności gospodarczej w kraju.

Z drugiej strony relatywnie większą elastycznością na zmiany w otoczeniu gospodarczym wykazuje się popyt mieszkaniowy. Determinowany jest w głównym stopniu siłą nabywczą gospodarstw domowych w relacji do oferowanych cen. Tak kształtujący się obraz relacji popytu i podaży na rynku nieruchomości prowadzić może - w różnych fazach cyklu koniunkturalnego - do narastania nierównowag. W fazie wysokiego wzrostu - w postaci generującej presję popytową nadwyżki popytu nad podażą, w fazie dekoniunktury - w postaci spadku cen oraz rentowności przedsiębiorstw z branży budownictwa mieszkaniowego. Jest to zjawisko charakterystyczne w skali globalnej.

---

<sup>25</sup> Wykorzystano przede wszystkim: RAPORT. Stan mieszkalnictwa w Polsce 2020, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2020.

Popyt mieszkaniowy wyraża się - w zależności od celu zakupu nieruchomości - jako popyt konsumpcyjny lub popyt inwestycyjny. Wg najnowszej edycji rocznego raportu NBP na temat krajowego rynku nieruchomości<sup>26</sup> w Polsce nie obserwuje się zjawiska popytu spekulacyjnego. W obu przypadkach kreują go czynniki natury ekonomicznej w postaci dobrej sytuacji materialnej gospodarstw domowych, będącej następstwem kondycji rynku pracy oraz rosnących dochodów rozporządzalnych oraz sprzyjających warunków finansowania zakupu nieruchomości na kredyt (niskie stopy procentowe).

Popyt inwestycyjny na mieszkania związany jest z relatywnie wysokimi szacowanymi stopami zwrotu z wynajmu mieszkania w relacji do stóp zwrotu z innych aktywów, w które gospodarstwo domowe może lokować środki. W Polsce takimi aktywami są głównie depozyty w bankach i - w znacznie mniejszym zakresie - obligacje skarbowe. Niskie oprocentowanie depozytów powoduje, że inwestycja w mieszkanie jest postrzegana jako atrakcyjna alternatywa. W konsekwencji obserwowane jest wysokie wykorzystanie środków własnych gospodarstw domowych na zakupy mieszkań na wynajem. Czynnikiem sprzyjającym utrzymywaniu się wysokiej rentowności najmu jest też rosnący popyt na mieszkania na wynajem, który stanowi naturalną konsekwencję dobrej koniunktury gospodarczej i migracji zarobkowej do dużych miast.

Popyt konsumpcyjny z kolei wynika z naturalnego zapotrzebowania gospodarstw domowych na poprawę warunków bytowych w drodze nabycia własnego lokalu mieszkalnego. Czynnikiem strukturalnym, warunkującym poziom popytu konsumpcyjnego w długim horyzoncie czasowym jest niedostateczna dostępność mieszkań w Polsce. Oznacza to strukturalny problem w postaci potrzeby nadrobienia zaległości z poprzednich lat. Dobrze ten proces obrazuje dynamika liczby mieszkań oddanych do użytkowania na przestrzeni ostatnich 30 lat. Jest ona jednocześnie odzwierciedleniem skali popytu na lokale mieszkalne.

Obecnie w Polsce mamy do czynienia z sytuacją wyraźnej poprawy sytuacji dochodowej gospodarstw domowych. Przekłada się ona na rosnące zainteresowanie zakupem mieszkania. Przyczyniają się do tego: historycznie niska stopa bezrobocia (na koniec 2019 roku wyniosła ona 5,2 proc.), relatywnie wysoka (wyższa od długookresowej średniej) dynamika realnych wynagrodzeń oraz wzmożone transfery socjalne przy - utrzymujących się od 2015 roku niskich stopach procentowych.

---

<sup>26</sup> Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2018 roku, NBP, wrzesień 2019 roku.

Popyt mieszkaniowy nie pozostaje poza tym obojętny na zmiany liczby potencjalnych nabywców mieszkań. Może być to związane z procesami demograficznymi np. w postaci wejścia na rynek nieruchomości wyżu/nizu demograficznego, czy migracyjnymi w postaci napływu/odpływu ludności. Obserwacja danych w tym drugim obszarze może - w przypadku Polski - wskazywać na scenariusz, w którym to wzmożona imigracja kreuje impuls popytowy, zarówno konsumpcyjny, jak i inwestycyjny, w postaci większego zainteresowania wynajęciem mieszkania. Z danych MSWiA wynika, że w 2018 roku liczba zakupionych przez cudzoziemców mieszkań przekroczyła poziom 7 tys., wobec 4,8 tys. w roku 2017 i 4,6 tys. w 2016. Biorąc pod uwagę szacunki NBP, wskazujące na legalną imigrację ukraińską na poziomie 800 tys. osób w 2018 roku, tendencja ta z dużym prawdopodobieństwem utrzyma się również w latach kolejnych. Choć z punktu widzenia dodatkowego popytu może to oznaczać dodatkowy impuls cenowy na rynku nieruchomości, to z punktu widzenia stabilności rynku pracy proces ten wydaje się naturalny i sprzyja podaży pracy.

Zakupy nieruchomości mieszkaniowych dokonywane są w dwóch zasadniczych formach: za gotówkę oraz przy wykorzystaniu finansowania zewnętrznego w postaci kredytu hipotecznego. Z szacunków NBP<sup>27</sup> wynika, że w strukturze nabywanych mieszkań ok. 2/3 z nich finansowanych jest środkami własnymi, choć wskaźnik ten nieznacznie spada, po osiągnięciu szczytu w roku 2017. Według danych AMRON SARFiN na koniec III kw. 2019 roku liczba czynnych umów o kredyt mieszkaniowy wynosiła ponad 2,3 mln i była o 6% wyższa w porównaniu do stanu na koniec III kw. 2018. W relacji do 2010 roku wzrost wyniósł ponad 62%, a do 2006 roku blisko 150%.

Wartość zadłużenia z tytułu aktywnych kredytów mieszkaniowych na koniec III kw. 2019 roku wyniosła blisko 440 mld zł i była o 7,6% wyższa wobec stanu na koniec III kw. 2018 roku. Dane kwartalne nt. wartości udzielonych kredytów mieszkaniowych oraz ich liczby wskazują na rosnącą średnią wartość udzielanych kredytów mieszkaniowych z 227 tys. zł per kredyt w III kw. 2016 roku do 282,8 tys. zł per kredyt w III kw. 2019 roku. Oznacza to, że rosnącej liczbie udzielanych kredytów towarzyszy wzrost ich jednostkowej wartości. W sposób naturalny wynika to ze wzrostu cen nabywanych nieruchomości.

Z raportu Komisji Nadzoru Finansowego za 2018 roku nt. kredytów mieszkaniowych<sup>28</sup> w Polsce wynika, że na koniec 2018 roku kredyty złotowe stanowiły 74,6% ogólnej liczby

---

<sup>27</sup> Dane dla rynku pierwotnego 7 miast Polski tj. Gdańsk, Gdynia, Kraków, Łódź, Poznań, Warszawa, Wrocław.

<sup>28</sup> Wyniki badania portfela kredytów mieszkaniowych i konsumpcyjnych gospodarstw domowych według stanu na koniec 2018, KNF 2019 roku

udzielonych kredytów oraz 68,4% ogólnej wartości portfela kredytowego. Liczba i wartość kredytów walutowych ulega systematycznemu zmniejszeniu (na koniec 2018 roku w portfelach banków znajdowało się 555,9 tys. kredytów walutowych o łącznej wartości 128,6 mld zł, w tym 457,3 tys. kredytów CHF o łącznej wartości 104,8 mld zł). Według stanu na koniec 2018 roku przeciętna kwota kredytu pozostałego do spłaty wynosiła 185,4 tys. zł (169,8 tys. zł w przypadku kredytów złotych, 231,3 tys. zł w przypadku kredytów walutowych).

Pod względem okresu zapadalności kredytów przeważają kredyty o okresie zapadalności do 20 lat, przy czym średnia zapadalność kredytów - mierzona liczbą kredytów - wynosi około 19 lat (w okresie tym powinna zostać spłacona połowa ogólnej liczby kredytów istniejących na koniec 2018 roku), a mierzona wartością kredytów około 11 lat (w okresie tym powinna zostać spłacona połowa zadłużenia według stanu na koniec 2018 roku). W przypadku ryzyka związanego z portfelem kredytów mieszkaniowych szczególne znaczenie ma okres zapadalności kredytów we frankach szwajcarskich. W związku z tym można stwierdzić, że przy założeniu bieżącego harmonogramu spłaty, średnia zapadalność kredytów frankowych - mierzona liczbą kredytów - wynosi około 18 lat, a mierzona wartością kredytów - około 9 lat (przy założeniu utrzymania się obecnych trendów w zakresie przedterminowej spłaty kredytów CHF ich średnia zapadalność mierzona liczbą kredytów wynosi około 14 lat, a mierzona wartością kredytów około 8 lat).

Od kilku lat liczba i wartość kredytów - ze stwierdzoną utratą wartości oraz opóźnionych w spłacie powyżej 30 dni - utrzymuje się na względnie stabilnym poziomie (na koniec 2018 roku w portfelach badanych banków znajdowało się 37,1 tys. kredytów zagrożonych o łącznej wartości 10,3 mld zł, co stanowiło 1,7% liczby kredytów oraz 2,5% ich ogólnej wartości). Jakość kredytów złotych i walutowych była porównywalna, a statystycznie niższa jakość kredytów walutowych spowodowana była praktycznym wyeliminowaniem sprzedaży nowych kredytów, w związku z czym portfel tych kredytów ulega szybszemu „starzeniu”. Najniższą jakość przedstawiał portfel kredytów z lat 2007-2008, udzielonych w szczycie hossy na rynku nieruchomości i szczycie umocnienia złotego względem głównych walut (udział kredytów zagrożonych w ogólnej wartości tych roczników wynosił odpowiednio 5,7% i 6,5%). Na koniec 2018 roku w portfelach banków znajdowało się 26,8 tys. kredytów o łącznej wartości 9,1 mld zł objętych restrukturyzacją (głównie w formie zawieszenia rat spłaty lub wydłużenia okresu spłaty). Jednocześnie banki kontynuowały proces poprawy jakości portfela kredytowego w drodze sprzedaży części należności (dotyczyło to 4,4 tys. kredytów o łącznej wartości 0,9 mld zł).

Sytuacja finansowa polskich gospodarstw domowych systematycznie poprawia się. Przemiany strukturalne zachodzące w krajowej gospodarce prowadzą do wzrostu jej produktywności, co finalnie przekłada się na zwiększanie rentowności krajowej produkcji, a za tym i wynagrodzeń. Dynamika dochodów rozporządzalnych, jako jeden z kluczowych czynników determinujących popyt konsumpcyjny na nieruchomości, wyraźnie przyspieszyła w latach 2016-2018, co pozytywnie przełożyło się na siłę nabywczą gospodarstw domowych.

Wzrost dochodów rozporządzalnych, przy relatywnie bardzo dobrej koniunkturze gospodarczej w kraju, sprzyja zwiększonemu zapotrzebowaniu na finansowanie zakupów konsumpcyjnych i inwestycyjnych. Według najnowszych danych NBP wartość należności sektora bankowego od gospodarstw domowych z tytułu udzielonych kredytów ogółem (konsumpcyjne + mieszkaniowe) wzrosła w 2018 roku o 6,7%. Według niepełnych danych za 2019 rok wartość należności w tym obszarze wzrosła w okresie styczeń-listopad o 6,3% r/roku

Według danych AMRON SARFiN w nieco szybszym tempie (+6,8% r/r) w 2018 roku rośnie zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu aktywnych umów o kredyt mieszkaniowy. Jeszcze większa różnica widoczna jest natomiast w danych na koniec III kw. 2019 roku (+7,6% r/r). Z jednej strony może to oznaczać zmniejszający się udział gotówkowych zakupów mieszkań na rzecz tych finansowanych kredytem, z drugiej natomiast wiązać się z rosnącymi cenami nabywanych nieruchomości i związaną z tym większą wartością jednostkową udzielanych kredytów.

Zgodnie z danymi Komisji Nadzoru Finansowego na koniec 2018 roku w strukturze udzielonych kredytów dominowały (59,5%) te, dla których wskaźnik DSTI (*debt service to income*)<sup>29</sup> był mniejszy niż 30%. Oznacza to, że wydatki gospodarstw domowych- związane z zaciągniętymi zobowiązaniami w formie kredytów mieszkaniowych w zdecydowanej większości (blisko 2/3 z nich) nie przekraczały 30% wartości ich dochodów netto. W ujęciu liczbowym dotyczyło to 66% udzielonych kredytów. Na koniec 2018 roku jedynie 6,3% wartości udzielonych kredytów mieszkaniowych dotyczyło gospodarstw domowych, w przypadku których wskaźnik DSTI przekraczał poziom 60%.

Największy udział wśród kredytobiorców (kredytów mieszkaniowych) stanowią ci w wieku 30-35 lat (28,4% vs. 29,1% w 2017 roku). Biorąc pod uwagę średnie dochody netto kredytobiorcy

---

<sup>29</sup> Wskaźnik *debt service to income* (DSTI) - relacja miesięcznej wartości wszystkich spłacanych rat kredytowych do miesięcznego dochodu netto gospodarstw domowych; wskaźnik ten określa, jaka część dochodu przeznaczana jest co miesiąc na spłatę długu.

w 2018 roku dominował przedział 4-6 tys. zł (34,2% wartości udzielonych kredytów mieszkaniowych ogółem vs. 26% w roku 2017).

Z danych Eurostatu wynika, że polskie gospodarstwa domowe relatywnie dobrze radzą sobie z wydatkami związanymi z regulowaniem zadłużenia wynikającego z umowy kredytowej<sup>30</sup>. Dane za rok 2018 wskazują na to, że problemy z terminowym uiszczaniem opłat związanych z kredytami mieszkaniowymi oraz czynszami miało jedynie 0,8% gospodarstw domowych. Lepszy od Polski wynik w tym zakresie odnotowała jedynie Rumunia (0,4%).

Wpływ na zdolność kredytową mają: wysokość wynagrodzenia, ceny mieszkań (w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup>), powierzchnia mieszkań dostosowana do wielkości rodziny, dostępność kredytu (stopy procentowe, zapadalność), wysokość innych wydatków.

## **2.5. Podsumowanie**

W niniejszym podrozdziale przedstawiono podstawowe kwestie terminologiczne dotyczące nieruchomości i lokali mieszkaniowych, obecnego zasobu mieszkaniowego, uwarunkowań społeczno-ekonomicznych polityki i gospodarki mieszkaniowej oraz problematykę zależności między popytem na mieszkania a dostępnością (warunkami otrzymania) kredytu. Przedstawione dane i omówione fakty wskazują na wciąż duże ograniczenia w sprawnym funkcjonowaniu systemu mieszkalnictwa w Polsce.

## **Rozdział III. Najnowsze zmiany legislacyjne**

### **3.1. Zmiana niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa**

Próba stworzenia kompleksowych rozwiązań wspierających rozwój mieszkalnictwa są przepisy ustawy z 10 grudnia 2020 roku o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 roku poz. 11). Akt ten dokonuje zmian w ponad dwudziestu regulacjach prawnych oraz dodatkowo przewiduje instrumenty prawne polegające na

---

<sup>30</sup> Dane obejmują również wydatki związane z opłatami czynszowymi, jednakże brak rozróżnienia w statystyce Eurostatu nie pozwala na wyodrębnienie wydatków związanych jedynie z obsługą zadłużenia z tytułu kredytu mieszkaniowego.



finansowym wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych (także w okresie występowania skutków epidemii COVID-19).

Pakiet zmian został przygotowany zgodnie z kierunkiem realizowanej polityki mieszkaniowej, dla której strategicznym odniesieniem jest przyjęty przez rząd w 2016 roku Narodowy Program Mieszkaniowy. W tym kontekście proponowane rozwiązania są dopełnieniem dotychczas podejmowanych działań legislacyjnych odnoszących się do rozbudowy segmentu mieszkań czynszowych.

Poprawa dostępności mieszkań poprzez pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych na rynku mieszkań budowanych z przeznaczeniem na wynajem jest jednym z priorytetów polityki mieszkaniowej państwa. Szczególną rolę w tym zakresie pełnią inwestycje zwiększające zasoby mieszkań o stosunkowo niskich czynszach, podejmowane z zaangażowaniem gmin. W związku z negatywnymi skutkami rozprzestrzeniania się w 2020 roku epidemii COVID-19 znaczenie działań stymulujących budownictwo mieszkaniowe w tych segmentach rynku wzrasta. Stymulacyjne oddziaływanie gospodarcze, tj. pobudzanie nowych inwestycji mieszkaniowych poprzez wykorzystanie instrumentów wsparcia finansowego, uzupełnia w tym przypadku równie istotne oddziaływanie społeczne. Efektem jest lepszy ilościowo i jakościowo zasób mieszkań na wynajem kierowany do nisko i średnio zamożnych gospodarstw domowych (m.in. rodzin, które nie posiadają często zabezpieczenia finansowego na wypadek przejściowego pogorszenia sytuacji w związku z epidemią COVID-19).

Zgodnie z przyjętym w 2016 roku Narodowym Programem Mieszkaniowym, poprawa dostępności mieszkań poprzez pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych rynku mieszkań budowanych z przeznaczeniem na wynajem będzie, co najmniej w okresie najbliższych kilkunastu lat, jednym z priorytetów polityki mieszkaniowej państwa.

Działania finansowe i regulacyjne władz publicznych podejmowane w ww. zakresie od 2016 roku koncentrowały się na pobudzaniu aktywności inwestorów komercyjnych w budownictwie mieszkań na wynajem. Ich uzupełnieniem była znacznie większa, niż to miało miejsce do 2016 roku, koncentracja programów finansowego wsparcia na wspieraniu budownictwa na wynajem, przeznaczonego dla mniej zamożnej części gospodarstw domowych.

Ustawa jest dopełnieniem działań legislacyjnych odnoszących się do rozbudowy tego segmentu mieszkań czynszowych (lokale użytkowane na zasadach najmu, kierowane do niezamożnych gospodarstw domowych i w tym celu podlegające ustawowym ograniczeniom dotyczącym wysokości czynszów i szczególnych warunków nawiązywania stosunku najmu).

Podstawy prawne wyznaczające szczegółowe formy i zakres wsparcia budownictwa komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego tworzą aktualnie programy realizowane na podstawie kilku powiązanych regulacji prawnych. Biorąc pod uwagę najważniejsze instrumenty wsparcia są to przede wszystkim: (1) program bezzwrotnego dofinansowania części kosztów inwestycji mieszkaniowej z Funduszu Dopłat w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) – w oparciu o przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń (Dz. U. z 2020 roku poz. 508) oraz (2) program preferencyjnych kredytów objętych dopłatami do odsetek z budżetu państwa, udzielanych przez BGK na społeczne budownictwo czynszowe – w oparciu o przepisy ustawy z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (tj. Dz. U. z 2019 roku poz. 2195).

Preferencyjne kredyty BGK wraz z bezzwrotnym wsparciem z Funduszu Dopłat są jednocześnie uzupełnieniem części komercyjnej rządowego programu „Mieszkanie+”, realizowanej w oparciu o zasady rynkowe poprzez inwestycyjną działalność spółki PFR Nieruchomości S.A. Innymi słowy, ww. ustawy określają co do zasady podstawy prawne realizacji inwestycji mieszkaniowych powstających w ramach tzw. filaru społecznego „Mieszkanie+”.

Do głównych cech odróżniających oba pola realizacji rządowego programu „Mieszkanie+”, tj. część komercyjną i filar społeczny, należy sposób wykorzystania środków publicznych.

W części komercyjnej nie występuje udział finansowania nowych inwestycji z budżetu państwa, co konsekwentnie przekłada się również na szersze, co do zasady w pełni rynkowe i niepodlegające ograniczeniom zasady użytkowania tych mieszkań na etapie po oddaniu do użytkowania (brak ustawowych ograniczeń stawki czynszu i wymóg posiadania tzw. zdolności czynszowej dla czynszu rynkowego, od początku wpisana w ten model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych formuła pozwalająca docelowo zostać właścicielem wynajmowanego mieszkania).

Jednocześnie, wiele kluczowych dla programu „Mieszkanie+” rozwiązań jest wspólnych, występując w społecznej i komercyjnej jego części. Poza wspólnym celem każdej interwencji podjętej w tym zakresie w ostatnich latach, jakim z punktu widzenia polityki mieszkaniowej jest stymulowanie budownictwa czynszowego (nowe instrumenty wsparcia oraz wprowadzane rozwiązania regulacyjne czy instytucjonalne np. Krajowy Zasób Nieruchomości), wśród tych wspólnych zależności należy wskazać przede wszystkim na: (1) podstawową rolę gmin w procesie

przygotowywania nowych inwestycji mieszkaniowych<sup>31</sup>, (2) szczególne miejsce towarzystw budownictwa społecznego (TBS), jako spółek gminnych posiadających długą historię współpracy z samorządem w zakresie tworzenia nowego zasobu mieszkań na wynajem o dostępnym czynszu, pod względem podmiotów współpracujących z JST i zaangażowanych w program jako podmiot budujący i wynajmujący nowe mieszkania czynszowe, (3) możliwość stosowania dopłat do czynszów – niezależnie od tego w jakim filarze programu „Mieszkanie+” budowane są mieszkania czynszowe, od 2019 roku ich mieszkańcy mogą zostać objęci nowym systemem dopłat ograniczających wysokość comiesięcznych obciążeń budżetu domowego w ramach programu „Mieszkanie na start”<sup>32</sup>.

Uzupełnienie programu „Mieszkanie+”, w zakresie rozwiązań wspierających sektor budownictwa komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego, stanowi program wsparcia termomodernizacji i remontów, realizowany ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Jest on podstawowym instrumentem finansowym przyczyniającym się do osiągnięcia jednego z trzech głównych celów Narodowego Programu Mieszkaniowego, tj. „poprawy warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenia efektywności energetycznej”. Celem programu jest poprawa stanu technicznego istniejących zasobów mieszkaniowych, z jednoczesnym zmniejszeniem zapotrzebowania na energię ciepłą. W ramach programu refinansuje się części kosztów przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych w formie tzw. premii termomodernizacyjnej, premii remontowej oraz premii kompensacyjnej. Jednym z beneficjentów premii remontowej są towarzystwa budownictwa społecznego.

Dodatkiem do ww. rozwiązań w zakresie mieszkalnictwa społecznego jest funkcjonujący od 1994 roku system dodatków mieszkaniowych funkcjonujący na podstawie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 roku poz. 2133).

### **3.2. Główne zmiany**

---

<sup>31</sup> Gmina występuje m.in. jako pośredni lub bezpośredni beneficjent wsparcia dla społecznego budownictwa czynszowego (w szczególności komunalnego) lub podmiot współpracujący z funduszem inwestycyjnym, jako właściciel spółek zaangażowanych w inwestycję (spółki gminne, w tym TBS-y) czy strona umowy z inwestorem, wymaganej dla włączenia inwestycji do programu „Mieszkanie na start”.

<sup>32</sup> Podstawą prawną realizacji programu „Mieszkanie na start” jest ustawa z dnia 20 lipca 2018 roku o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2020 roku poz. 551).

Do głównych zmian zaproponowanych w ustawie z 10 grudnia 2020 roku o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa należą: (1) dla lokatorów będących stroną umowy partycypacji w kosztach budowy mieszkań TBS wprowadzenie nowych zasad, na jakich będą mogły zostać rozliczone środki zaangażowane przez najemcę w budowę mieszkania, innych niż opuszczenie mieszkania lub zakup mieszkania przez lokatora – formuła częściowych „wakacji czynszowych”, przy czym: (a) lokator będzie mógł wystąpić do TBS z wnioskiem o zmianę dotychczasowej umowy najmu na umowę najmu uwzględniającą okresowe rozliczenie partycypacji, poprzez zaliczenie jej części na poczet czynszu miesięcznego – obniżka zastosowana będzie po spłacie kredytu, tj. w okresie w którym rozwiązanie nie będzie naruszało gospodarki finansowej TBS, (b) lokator, który jest w podeszłym wieku będzie mógł wystąpić do TBS z wnioskiem o zmianę dotychczasowej umowy najmu na umowę najmu uwzględniającą całkowite rozliczenie partycypacji, poprzez zaliczenie jej na poczet czynszu miesięcznego, aż do dnia wygaśnięcia praw lokatora jako strony umowy najmu, (2) uchylenie bezwzględnego zakazu wyodrębniania na własność (lub zbywania) lokali mieszkalnych wybudowanych w ramach preferencyjnych kredytów udzielanych w aktualnym programie SBC, (3) wprowadzenie możliwości uzyskania prawa własności mieszkania w oparciu o umowę najmu instytucjonalnego z dojściem do własności uwzględniającą rozliczenie partycypacji: (a) dla lokatorów będących stroną umowy partycypacji w kosztach budowy mieszkań jeżeli wysokość tej partycypacji wyniosła co najmniej 20 albo 25% kosztów budowy mieszkania (wyższa, dwudziestopięcioprocentowa granica dotyczy będzie większych miast, gdzie kumulują się niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, m.in. ze względu na większą dostępność miejsc pracy, i gdzie intencją jest nadal większe wspieranie budownictwa na wynajem), (b) po całkowitej spłacie kredytu przez TBS, (c) na wniosek lokatora (możliwość zawarcia przez TBS z lokatorem umowy najmu z dojściem do własności, zaliczeniem partycypacji własnej tytułem rozliczenia ceny), (d) rozliczenie wg ceny opartej na kosztach budowy – przedstawienie warunków przez TBS na wniosek najemcy będzie obowiązkowe (zasada stosowana do zasobów wybudowanych w ramach nowych przedsięwzięć finansowanych przez preferencyjne kredytem BGK w ramach aktualnego programu SBC rozpoczętych po dniu wejścia w życie zaproponowanych rozwiązań), (4) możliwość przeniesienia prawa własności mieszkania wybudowanego w ramach rządowych programów wsparcia nie tylko w przypadku mieszkań wybudowanych w ramach byłego programu KFM: (a) dla lokatorów będących stroną umowy partycypacji w kosztach budowy mieszkań, (b) niezależnie od spłaty kredytu przez TBS, ale po upływie minimalnego okresu użytkowania mieszkania (co do zasady 5

lat od oddania do użytkowania), (c) podstawą rozliczenia wartość rynkowa mieszkania, (d) nadal uzależnione od decyzji TBS jako właściciela zasobu, (5) urealnienie limitów maksymalnego czynszu za najem mieszkania w zasobach TBS, poprzez możliwość pobierania od najemcy inwestycyjnych, wskazanych w ustawie opłat dodatkowych, których łączna kwota nie może przekroczyć w skali roku 1% wartości odtworzeniowej. Jednocześnie w ustawie przewidziano wprowadzenie ograniczenia wysokości czynszu w towarzystwach budownictwa społecznego utworzonych z udziałem Krajowego Zasobu Mieszkaniowego. Zadaniem Krajowego Zasobu Mieszkaniowego jest tworzenie warunków do zwiększenia dostępności mieszkań, zatem wysokość czynszu w mieszkaniach wybudowanych przez towarzystwo budownictwa społecznego z udziałem Krajowego Zasobu Nieruchomości, musi być dostosowana do możliwości finansowych osób, które nie mogą pokryć kosztów najmu lokalu na rynku komercyjnym. Mając na względzie powyższe czynsz, za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych towarzystwa ustalony przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie, w zasobach mieszkaniowych towarzystwa utworzonego z udziałem Krajowego Zasobu Nieruchomości o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2018 roku poz. 2363 oraz z 2019 roku poz. 1309), w skali roku nie może przekraczać 5% wartości odtworzeniowej, o której mowa w art. 28 ust. 2 pkt 1 ustawy o niektórych formach..., (6) promowanie wykorzystania partycypacji w kosztach budowy przez innych interesariuszy niż przyszli najemcy i gminy – wprowadzenie możliwości wynajmu mieszkań przez pracodawców lub organizacje pozarządowe w celu podnajmu/udostępnienia mieszkania osobom fizycznym. Podnajemcy będą kwalifikowani do używania mieszkań zgodnie z przesłanką stanowiącą podstawę zaangażowania interesariusza (pracownicy, w przypadku organizacji pożytku publicznego osoby dotknięte kryzysem bezdomności, emigranci...), (7) jednoznaczne doprecyzowanie możliwości wynajmu mieszkań w TBS wybudowanych przy wykorzystaniu preferencyjnych kredytów BGK (programy SBC i b. KFM) podmiotom innym niż osoby fizyczne.

Drugim podstawowym instrumentem wsparcia dostępnego budownictwa czynszowego, a zarazem drugim przedmiotem zmian proponowanych w ustawie, jest program bezzwrotnego dofinansowania części kosztów inwestycji mieszkaniowej z Funduszu Dopłat w BGK, tj. program BSK).

W ramach programu BSK, którego celem jest wsparcie w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej, jego beneficjenci (m.in. gminy,

jednoosobowe spółki gminne, związki międzygminne, powiaty i organizacje pożytku publicznego), mogą realizować inwestycje mieszkaniowe przy udziale środków z budżetu państwa. W zależności od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia beneficjent wsparcia może aktualnie otrzymać wsparcie w maksymalnej wysokości 20–55% kosztów. Dofinansowane przedsięwzięcie może polegać na budowie, remoncie, przebudowie i zmianie sposobu użytkowania budynku, a także na udziale w inwestycji realizowanej przez towarzystwo budownictwa społecznego lub prywatnego inwestora, w wyniku czego powstaną lokale mieszkalne na wynajem, mieszkania chronione oraz interwencyjny zasób mieszkaniowy w postaci noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń. Możliwe jest także kupno lokali mieszkalnych lub budynku mieszkalnego, w tym połączone z remontem. Źródłem udzielanej pomocy jest Fundusz Dopłat ulokowany w BGK. BGK prowadzi działalność operacyjną programu BSK. Rolą BGK jest nabór oraz weryfikacja napływających wniosków, zawieranie z wnioskodawcami stosownych umów, a następnie wypłata i rozliczenie wypłaconych środków beneficjentowi wsparcia.

W okresie ostatnich dwóch lat przepisy ustawy o finansowym wsparciu..., które są podstawą realizacji programu BSK, ulegały znaczącym zmianom. Wprowadzono szereg rozwiązań wspierających samorządy w realizacji polityki mieszkaniowej, które wpłynęły będą na zwiększenie efektów społecznego budownictwa czynszowego w segmencie mieszkań komunalnych. Do podstawowych należy zaliczyć: (1) wprowadzenie nowego instrumentu bezzwrotnego wsparcia udzielanego na tworzenie lokali mieszkalnych na wynajem innych niż komunalne (grant w wysokości 20% kosztów przedsięwzięcia udzielany JST jako podmiotowi partycypującemu w kosztach przedsięwzięcia na podstawie umowy z inwestorem), (2) likwidacja obowiązku wydzielania tzw. ekwiwalentnego zasobu lokali socjalnych (dodatkowo w połączeniu z odejściem od formuły wyodrębnionego zasobu lokali socjalnych z mieszkaniowego zasobu gminy), (3) zniesienie zakazu łączenia wsparcia w ramach programu ze środków Unii Europejskiej, (4) wprowadzenie nowego rodzaju przedsięwzięcia polegającego na remoncie lub przebudowie budynku mieszkalnego, który ze względu na zły stan techniczny został wyłączony z użytkowania albo zakazano jego użytkowania na podstawie przepisów Prawo budowlane;, (5) objęcie wsparciem przedsięwzięcia polegającego na tworzeniu tymczasowych pomieszczeń, (6) podniesienie wysokości finansowego wsparcia (z 30 do 50%) na wykup byłych mieszkań zakładowych.

*Poszerzenie zakresu i wysokości finansowego wsparcia korespondowało również z przyjętą w 2018 roku zmianą dotychczasowych zasad finansowania przez BGK, polegającą na wprowadzeniu mechanizmu przekazywania środków budżetowych zasilających Funduszu Dopłat poprzez rezerwę celową budżetu państwa. W efekcie finansowanie może zostać udzielone adekwatnie do potrzeb gmin, a nie w ramach corocznie planowanych kwot, które mogły być znacznie mniejsze od racjonalnych planów inwestycyjnych JST w danym roku.*

W konsekwencji, w latach 2019–2025 na pokrycie części kosztów dofinansowania budowy mieszkań komunalnych oraz na wynajem dopuszcza się maksymalnie przeznaczenie łącznej kwoty nawet 6 mld zł. W budżetach na 2019–2020 roku rząd zarezerwował na program bezzwrotnego wsparcia budownictwa z Funduszu Dopłat kwoty 500 mln zł rocznie, zaś plany na lata 2021–2025 umożliwiają wsparcie budowy mieszkań kwotą maks. 1 mld zł rocznie.

Podsumowując powyższe, zmiany prawne wprowadzone w latach 2017–2019 stwarzają obecnie dla gmin *szerokie możliwości zwiększania liczby mieszkań komunalnych oraz mieszkań o dostępnym czynszu, przenosząc na budżet państwa duży ciężar kosztów finansowania inwestycji.* Pomimo występowania nadal dużych deficytów ilościowych i jakościowych dotyczących mieszkań o niskich czynszach, liczba nowych inwestycji budownictwa komunalnego i społecznego znacząco odbiega zarówno od potrzeb, jak również możliwości dofinansowania, jakie stwarza program wsparcia, zgodnie z poziomem zabezpieczenia środków w budżecie państwa. Jest to po części efektem nadal trwającego okresu wdrażania szerokich zmian legislacyjnych – czasu potrzebnego na przygotowanie projektów inwestycyjnych w budownictwie mieszkaniowym w udziałem gmin, szczególnie po uwzględnieniu hybrydowego finansowania, wykorzystującego w jednym projekcie kilka instrumentów wsparcia. Na powyższe wpływ mógł mieć również trudny rynek wykonawczy inwestycji mieszkaniowych. Małe zainteresowanie firm budowlanych przetargami ogłaszanymi przez wnioskodawców oraz ceny ofert często przekraczające wysokość środków, jakimi dysponują wnioskodawcy na realizację inwestycji, mogły skutkować unieważnieniem przetargów albo koniecznością pozyskania dodatkowych źródeł finansowania inwestycji.

Ustawa o finansowym wsparciu ma na celu zwiększenie efektów rzeczowych programu BSK oraz wprowadzenie rozwiązań eliminujących podstawowe bariery efektywnej realizacji programu. Rekomenduje się dalszy rozwój rządowego programu BSK. Zasadne jest ponadto dalsze synchronizowanie tego programu z programem społecznego budownictwa czynszowego i działalnością Funduszu Termomodernizacji i Remontów.

Proponowane zmiany stanowią odpowiedź na: (1) wnioski Najwyższej Izby Kontroli (NIK) wynikające z informacji o wynikach kontroli „Wykonanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej z 2019 roku”: NIK wskazuje, że możliwość dofinansowania mieszkaniowych inwestycji gminnych ze środków pochodzących z budżetu państwa w ramach Funduszu Dopłat nie rozwiązuje wszystkich finansowych problemów gmin związanych z pozyskiwaniem nowej substancji mieszkaniowej oraz bezpiecznym eksploataowaniem istniejących zasobów; biorąc pod uwagę społeczne znaczenie problemu oraz stwierdzone trudności gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców, wynikające z braku środków finansowych, zgodnie z wnioskami NIK konieczne jest podjęcie dalszych systemowych działań wspomagających gminy w rozwiązywaniu problemów związanych z wykonywaniem przez nie zadania zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych, (2) rekomendacje Rady Działalności Pożytku Publicznego zawarte w Uchwale nr 22 z dnia 17 maja 2019 roku w sprawie Narodowego Programu Mieszkaniowego: rekomendacje dotyczą poszerzenia grupy podmiotów uprawnionych do realizacji działań w ramach NPM o organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 roku poz. 688 i 1570 oraz z 2020 roku poz. 284), w celu wspierania w szczególności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, (3) postulaty środowiska podmiotów świadczących pomoc osobom bezdomnym w postaci miejsc tymczasowego schronienia, dotyczące wyeliminowania barier prawnych w dostępie do środków Funduszu Dopłat: w aktualnym stanie prawnym treść art. 4 ustawy o finansowym wsparciu... uniemożliwia aplikowanie o środki z Funduszu Dopłat przez organizacje pozarządowe, które z różnych względów nie zdecydowały się na wystąpienie o przyznanie statusu organizacji pożytku publicznego (OPP); postulaty w sprawie przeprowadzenia zmian legislacyjnych w tym zakresie spotkały się z aprobatą Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, który podkreślił istotny wymiar współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania bezdomności, (4) wnioski płynące z dotychczasowej realizacji programu BSK zgłaszane przez BGK, jako podmiotu prowadzącego działalność operacyjną programu w dotychczasowym okresie realizacji znowelizowanej ustawy o finansowym wsparciu..., oraz wynikające bezpośrednio z wystąpień beneficjentów wsparcia.

Zaproponowane w projekcie zmiany dotyczą: (1) *modyfikacji zasad udzielania wsparcia w formie grantu, jak również zmieniają okres, w jakim następować będzie przekazywanie gminom bezzwrotnego wsparcia z Funduszu Dopłat w przypadku dofinansowania partycypacji JST w*



*kosztach budowy mieszkań czynszowych, (2) rozszerzenia zakresu przedmiotowego ustawy o modernizację i remonty istniejącego zasobu mieszkaniowego, który ze względu na zły stan techniczny nie może być wykorzystywany, (3) rozwiązań skierowanych do podmiotów prowadzących interwencyjny zasób mieszkaniowy, głównie poprzez rozszerzenie katalogu beneficjentów programu o organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, (4) wprowadzenia dodatkowego instrumentu finansowego wsparcia dla beneficjentów tworzących lokale mieszkalne oraz powierzchnie wspólne dla seniorów, (5) zwiększenia intensywności wsparcia samorządów gminnych realizujących przedsięwzięcia w ramach programu BSK, (6) złagodzenia przepisów dotyczących utrzymania zasobu utworzonego przy udziale finansowego wsparcia, (7) wprowadzenia możliwości dofinansowania przedsięwzięć rozpoczętych i niezakończonych, (8) ujednoczenia terminu realizacji przedsięwzięcia dla wszystkich beneficjentów wsparcia, (9) wprowadzenia innych rozwiązań dostosowujących ustawę o finansowym wsparciu... do obecnych uwarunkowań prawnych oraz eliminujących wątpliwości interpretacyjne.*

Dotychczasowy zakres przedmiotowy ustawy o finansowym wsparciu..., polegający na tworzeniu nowych lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, okazał się niewystarczającym narzędziem dla rozwiązania problemu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, z jakim mierzą się gminy. Obserwacja programu BSK wykazuje, że gminy posiadają lokale, które ze względu na zły stan techniczny nie mogą być wykorzystywane na cele mieszkaniowe i pomimo długiej kolejki oczekujących na lokale mieszkalne (zgodnie z raportem NIK z dnia 27 lutego 2019 roku<sup>33</sup> rekordowy czas oczekiwania na lokal z zasobu komunalnego wynosił 20 lat), większość gmin nie zaspokaja potrzeb mieszkaniowych ludności. W jednym z wniosków pokontrolnych skierowanych do organów administracji rządowej NIK zaapelowała o podejmowanie dalszych systemowych działań wspomagających gminy w rozwiązywaniu problemów związanych z wykonywaniem przez nie zadań zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych, w tym dotyczących utrzymywania w odpowiednim stanie technicznym i racjonalnego zagospodarowania substancji mieszkaniowej stanowiącej budowlę zabytkowe.

Zwiększenie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową wynika z założeń NPM. Jest to także wyzwanie dla gmin, których budżety nie

---

<sup>33</sup> Raport NIK z dnia 27 lutego 2019 roku, KAP.430.018.2018, nr ewidencyjny 181/2018/P/18/005/KAP.

pozwalają na podejmowanie nowych inwestycji mieszkaniowych. Należy zwrócić uwagę, że obok nowych inwestycji w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych istotną rolę może odegrać modernizacja istniejącego zasobu mieszkaniowego gmin, który z uwagi na dewastację nie jest wykorzystywany.

Ustawa z dnia 22 marca 2018 roku o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756 oraz z 2019 roku poz. 1309) wprowadziła możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie na realizację przedsięwzięcia polegającego na remoncie lub przebudowie lokali, które ze względu na zły stan techniczny zostały wyłączone z użytkowania albo zakazano ich użytkowania na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 roku poz. 1186, z późn. zm.). Natomiast wnioski płynące z realizacji programu BSK wskazują, że barierą w korzystaniu z programu jest konieczność pozyskiwania decyzji powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w trybie art. 66 albo art. 68 Prawa budowlanego o wyłączeniu zasobu z użytkowania albo zakazie użytkowania, w przypadku planów przeprowadzenia remontu lub przebudowy budynku mieszkalnego będącego w złym stanie technicznym. Przewidziany w ustawie o finansowym wsparciu... instrument nie może być bowiem wykorzystywany do poprawy stanu technicznego bezpieczeństwa i warunków zamieszkiwania w istniejących zasobach budynków komunalnych. Zgodnie z obowiązującymi obecnie przepisami ustawa o finansowym wsparciu... (art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3) przewiduje jedynie przedsięwzięcia remontowe polegające na remoncie budynku niemieszkalnego (pkt 2) i budynku mieszkalnego, jeżeli został on wyłączony z użytkowania (pkt 3). Przepisy te korespondują z obecnym celem programu, jakim jest dofinansowanie przedsięwzięć, w ramach których powiększony zostanie mieszkaniowy zasób gminy, bowiem remont budynku wyłączonego z użytkowania zwiększa de facto mieszkaniowy zasób gminy. Natomiast analiza struktury zasobów komunalnych prowadzi do wniosku, że istnieje potrzeba inwestowania w zasoby już istniejące, a nie tylko te, w wyniku których zostaną utworzone lokale mieszkalne. Nie bez znaczenia dla funkcjonowania mieszkaniowego zasobu gminy są koszty związane z jego utrzymaniem. W znacznej części gmin, jak wynika z raportu NIK, stwierdzono niepełną realizację zaleceń sformułowanych w wyniku przeglądów technicznych budynków dotyczących wykonania remontów i napraw w tych budynkach oraz przypadki zaniechania przeprowadzania obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego budynków przez jednostki

odpowiedzialne za gospodarkę zasobem mieszkaniowym. Wskutek nierzetelnego wykonywania zadań związanych z utrzymaniem posiadanego zasobu mieszkaniowego stan techniczny kilku kontrolowanych budynków stwarzał bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego, przy czym decydującym czynnikiem wpływającym na występowanie pustostanów w zasobie mieszkaniowym jest, wg przytaczanych w raporcie wyjaśnień przedstawicieli jednostek kontrolowanych, brak środków na ich remont.

Ustawa wprowadza także możliwości dofinansowania remontu/modernizacji budynków komunalnych lub lokali komunalnych w budynkach wielorodzinnych, jako uzupełnienie instrumentu wsparcia remontów budynków (rozumianych jako ich części wspólne) finansowanego ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów (zwanego dalej: FTiR). Założono, że w pierwszej kolejności gminy będą remontować pustostany. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2018 roku gminy posiadały w swoich zasobach 54 206 mieszkań niezasiedlonych (pustostanów), co stanowiło ok. 6,5% wszystkich mieszkań gminnych.

Jak wynika z najważniejszych wniosków przedstawionych w Raporcie pn. Stan mieszkalnictwa w Polsce<sup>34</sup>, opracowanym w Ministerstwie Rozwoju, rok 2019 był rekordowym pod względem liczby wybudowanych mieszkań (ponad 207 tysięcy, czyli ok. 5,4 w przeliczeniu na 1000 mieszkańców). Rośnie zatem nadwyżka zasobów mieszkaniowych w stosunku do liczby gospodarstw. Na koniec 2019 roku było o 424 tys. mieszkań więcej niż gospodarstw domowych, przy czym chodzi tu zarówno o lokale zamieszkałe, jak i niezamieszkałe. Nadwyżka mieszkań rośnie szybciej niż redukcja deficytu, co może oznaczać, że zwiększa się liczba pustostanów. Pomimo tego, że zasób mieszkaniowy w Polsce systematycznie wzrasta, w strukturze nowych mieszkań oddanych w 2019 roku największy odsetek (97,8%) stanowiło budownictwo deweloperskie oraz inwestycje realizowane przez osoby fizyczne. Mieszkania przeznaczone dla osób o niższych dochodach – mieszkania komunalne, mieszkania w zasobie towarzystw budownictwa społecznego i mieszkania zakładowe – stanowiły w 2019 roku jedynie 2,2% liczby nowo wybudowanych mieszkań. Oznacza to, że wzrost liczby oddawanych do użytku mieszkań nie poprawia w znaczny sposób dostępności mieszkań dla osób o dochodach zbyt niskich, by nabyć lub wynająć mieszkanie na zasadach rynkowych, a jednocześnie zbyt wysokich, aby móc ubiegać się o najem mieszkania komunalnego. Problem ten dotyka przede wszystkim ludzi

---

34 Raport o stanie mieszkalnictwa, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 5.03.2020; <https://www.gov.pl/web/rozwoj/raport-o-stanie-mieszkalnictwa> [dostęp: 15.05.2021].

młodych, którzy wchodzą na rynek pracy, rodzin wielodzietnych oraz osób samotnie wychowujących dzieci.

Rozwiązania skierowane do podmiotów prowadzących interwencyjny zasób mieszkaniowy, głównie poprzez rozszerzenie katalogu beneficjentów programu o organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Obowiązujące przepisy przewidują możliwość uzyskania dofinansowania na tworzenie, zwiększenie powierzchni użytkowej pomieszczeń mieszkalnych oraz dostosowanie zasobu interwencyjnego, na przedsięwzięcia: (1) w wyniku których powstaną noclegownie lub schroniska dla bezdomnych, lub nastąpi zwiększenie powierzchni użytkowej pomieszczeń mieszkalnych, w tym sypialni, w istniejącej noclegowni lub istniejącym schronisku dla bezdomnych, (2) polegające na remoncie lub przebudowie istniejącej noclegowni, istniejącego schroniska dla bezdomnych lub istniejącej ogrzewalni, w wyniku których nastąpi dostosowanie noclegowni, schroniska dla bezdomnych lub ogrzewalni do standardów, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 48a ust. 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 roku poz. 1507, z późn. zm.), (3) następującym wnioskodawcom: gminie, jednoosobowej spółce gminnej, związkowi międzygminnemu albo organizacji pożytku publicznego.

Program BSK wspiera gminy w realizacji obowiązku udzielenia schronienia jej mieszkańcom wynikającego z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej (zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym). Należy w tym miejscu podkreślić istotny wymiar współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania bezdomności. Jak wynika z danych statystycznych przekazanych przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>35</sup>, wśród placówek udzielających schronienia, finansowanych ze środków publicznych, łączna liczba noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni to 413 placówek prowadzonych przez organizacje pozarządowe, udzielających schronienia 16 266 osobom bezdomnym. Wśród tych jednostek większość, bo 286, prowadzonych jest na zlecenie samorządów, a tym samym dofinansowanych ze środków publicznych, natomiast pozostałe 127 placówek prowadzonych jest przez organizacje z własnych środków, w ramach działalności statutowej.

---

<sup>35</sup> Dane ze Sprawozdania MRPiPS-03 za 2018 rok oraz Sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach w roku 2018.

Wprowadzono również możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie przez organizacje pożytku publicznego oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W projekcie zaproponowano także rozwiązanie dotyczące przedsięwzięcia polegającego na dostosowaniu istniejących noclegowni, ogrzewalni i schronisk dla osób bezdomnych (art. 4 ust. 2 ustawy o finansowym wsparciu...), tak aby możliwe było wykonywanie robót budowlanych w placówkach świadczących usługi dla osób bezdomnych w jak najszerszym, koniecznym zakresie. Modyfikacji ulegnie również definicja pojęcia schronisko dla osób bezdomnych, poprzez odniesienie się do konkretnych przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Wprowadzenie dodatkowego instrumentu finansowego wsparcia dla beneficjentów tworzących lokale mieszkalne oraz powierzchnie wspólne dla seniorów. Jednym z priorytetów rozwoju mieszkalnictwa dedykowanego osobom starszym jest przygotowanie warunków do jak najdłuższego przebywania seniorów w dotychczasowym miejscu zamieszkiwania, pozostawania w samodzielności, z dostępem – w miarę potrzeb – do specjalistycznej pomocy. Warto pamiętać, że dla budżetu gminy prowadzenie i/lub wspieranie takich mieszkań może być znacznie tańsze niż finansowanie działalności Domów Pomocy Społecznej. W związku z tym, istotnym wyzwaniem jest konieczność pilnej budowy systemu mieszkalnictwa senioralnego, począwszy od pomocy seniorom świadczonej w ich mieszkaniach, po różne formy mieszkań wspomaganych dla seniorów oraz wdrożenie systemu współzamieszkiwania dla seniorów. W niniejszym projekcie ustawy zaproponowano rozwiązanie polegające na dofinansowaniu z Funduszu Dopłat powierzchni wspólnych dla seniorów. Powierzchnie te będą mogły być wykorzystywane przez wszystkich mieszkańców.

Zwiększenie intensywności wsparcia samorządów gminnych realizujących przedsięwzięcia w ramach programu BSK. Z dotychczasowej realizacji programu BSK wynika, że wymaga on zwiększenia atrakcyjności zarówno w aspekcie finansowym, jak i dogodności realizacji przedsięwzięć określonych w ustawie o finansowym wsparciu... (np. wprowadzono możliwość finansowania garaży dla samochodów osobowych).

W przedłożonym projekcie ustawy zaproponowano zatem podniesienie i ujednoczenie progów wysokości udzielonego wsparcia z Funduszu Dopłat do 50% i 60%. Możliwość uzyskania wyższego wsparcia powinna przyczynić się do wzrostu zainteresowania samorządów realizacją przedsięwzięć na podstawie ustawy, a tym samym na zwiększenie tempa przyrostu liczby lokali i pomieszczeń służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych najuboższych. Poszerzono katalog

kosztów kwalifikowanych, dostosowując program do innych programów dedykowanych wsparciu przedsięwzięć społecznego budownictwa czynszowego, np. o koszt wykonania garaży podziemnych dla samochodów osobowych.

Złagodzenie przepisów dotyczących utrzymania zasobu utworzonego przy udziale finansowego wsparcia. Art. 21 ustawy o finansowym... wsparciu gwarantuje prawidłowe wykorzystanie przez beneficjenta wsparcia środków uzyskanych z Funduszu Dopłat. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 tej ustawy, przed upływem 15 lat od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia gmina nie może zbyć lub zmienić przeznaczenia lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, mieszkania chronionego, noclegowni, schroniska dla bezdomnych, tymczasowego pomieszczenia lub ogrzewalni utworzonych przy wykorzystaniu finansowego wsparcia. Po upływie 10 lat od dnia rozliczenia przedsięwzięcia dopuszcza się zbycie lub zmianę sposobu przeznaczenia, jeżeli w ich miejsce gmina utworzy lokale mieszkalne, mieszkania chronione lub tymczasowe pomieszczenia o podobnym standardzie i wyposażeniu, w liczbie i o łącznej powierzchni użytkowej co najmniej równych liczbie i łącznej powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, mieszkań chronionych lub tymczasowych pomieszczeń, które zostały zbyte lub których sposób użytkowania został zmieniony (art. 21 ust. 6 ustawy o finansowym wsparciu...).

Ustawa o finansowym wsparciu... jednoznacznie określa, że zmiana struktury przeznaczenia lokali mieszkalnych przed upływem 15 lat, bez spełnienia warunku utworzenia lokali mieszkalnych o podobnym standardzie i wyposażeniu, w liczbie i o łącznej powierzchni użytkowej odpowiadającej lokalom „utraconym”, spowoduje rygor zwrotu finansowego wsparcia.

Ewaluacja programu BSK, jaka nastąpiła w okresie od jego wprowadzenia do chwili obecnej, powoduje konieczność zmiany przepisu art. 21 ust. 6 ustawy o finansowym wsparciu... w sposób umożliwiający elastyczne, a przy tym bardziej efektywne, gospodarowanie utworzonymi przez gminę lokalami mieszkalnymi.

Wprowadzono możliwość finansowania w ramach programu BSK przedsięwzięć, które zostały rozpoczęte, ale nie zakończone przed dniem złożenia do BGK wniosku o finansowe wsparcie. Dodatkowo, w przypadku przedsięwzięć polegających na kupnie lokali mieszkalnych, finansowe wsparcie będzie mogło być udzielone na przedsięwzięcie zakończone, jeżeli wniosek o finansowe wsparcie zostanie złożony przez beneficjenta wsparcia przed upływem 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia przedsięwzięcia.

Dotychczasowe doświadczenia realizacji programu BSK wykazały, że zakaz udzielania finansowego wsparcia na inwestycje rozpoczęte stanowiło barierę dla beneficjentów wsparcia, wymagając uprzedniego złożenia wniosku i zawarcia umowy z BGK. Należy zauważyć, że zgodnie z Prawem budowlanym decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna. Niejednokrotnie gminy ze względów finansowych zmuszone są odroczyć w czasie rozpoczęcie inwestycji, często w terminie maksymalnym, i aby decyzja o pozwoleniu na budowę nie wygasała – rozpoczynają prace budowlane. W efekcie, w chwili podjęcia robót budowlanych, tracą możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie na przedsięwzięcia, które wpływają na poprawę sytuacji mieszkaniowej w danym regionie.

Ujednolicenie terminu realizacji przedsięwzięcia dla wszystkich beneficjentów wsparcia do 36 miesięcy. Wprowadzenie innych rozwiązań dostosowujących ustawę o finansowym wsparciu... do obecnych uwarunkowań prawnych oraz eliminujących wątpliwości interpretacyjne.

W projekcie ustawy poza zmianami przedstawionymi w pkt 1–8 przewidziano także zmiany mające na celu dostosowanie przepisów do obecnych uwarunkowań prawnych oraz wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, które pojawiły się podczas realizacji programu BSK w ostatnich kilkunastu miesiącach. Są to m.in. konsekwencje zmian w definicji mieszkaniowego zasobu gminy polegających na wyeliminowaniu lokali mieszkalnych utworzonych przez spółki celowe, o których mowa w art. 7 ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2018 roku poz. 2363 oraz z 2019 roku poz. 1309). Wobec powyższego konieczne jest odpowiednie dostosowanie przepisów ustawy o finansowym wsparciu.... Zmiany w tym zakresie dotyczą również treści art. 3 oraz uchylenia art. 1b ustawy zmienianej.

Ponadto zmianom podlegać będzie art. 1 ustawy o finansowym wsparciu..., w którym określony został zakres spraw regulowanych ustawą i podmiotów, których ona dotyczy. Dotychczasowe sformułowanie „tworzenie lokali” zostało uzupełnione o wyraz „modernizacja” rozumianą jako unowocześnienie i usprawnienie czegoś. Natomiast w art. 3–5 ustawy o finansowym wsparciu zostały doprecyzowane rodzaje przedsięwzięć, które są objęte finansowym wsparciem.

### 3.3. Wsparcie dla średniozamożnych gospodarstw domowych

Realizowany od 1 stycznia 2019 roku na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2020 roku poz. 551), dalej jako: ustawa o pomocy państwa... program dopłat do czynszu „Mieszkanie na start” jest nowym instrumentem polityki mieszkaniowej państwa. W okresie 2019–2028 budżet państwa zabezpieczył finansowanie programu maksymalnie do kwoty 16 mld zł.

Jak wskazano w uzasadnieniu, instrument wsparcia ma charakter proinwestycyjny i uzupełnia działania dotyczące budowy mieszkań w ramach pakietu „Mieszkanie+”: obok inwestycji prowadzonych na zasadach rynkowych dotyczy mieszkań budowanych, we współpracy z gminą, w ramach programów wsparcia społecznego budownictwa czynszowego, tj. ustaw do których odnosi się przedmiotowa inicjatywa legislacyjna.

Wśród zasad, na jakich opiera się program można wymienić: (1) kluczowymi podmiotami, na jakich oparta jest realizacja programu są inwestorzy (podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe i wynajmujące mieszkania), gminy (współpraca z inwestorem, kryteria naboru najemców, przyznanie dopłaty do czynszu i pośrednictwo w wypłacie) oraz BGK (operacyjnie odpowiada za wypłatę wsparcia ze środków Funduszu Dopłat), (2) dopłaty do czynszów mogą uzyskać gospodarstwa domowe posiadające dochody niewystarczające do zakupu mieszkania lub opłacania czynszu rynkowego bez ryzyka nadmiernego ograniczania innych koniecznych wydatków, ale pod warunkiem posiadania „zdolności czynszowej” (definiują ją minimalne dochody gospodarstwa domowego lub minimalna kaucja zabezpieczająca inwestora przed ryzykiem zaległości czynszowych), (3) dopłaty mogą być wsparciem dla beneficjenta programu nawet przez 15 lat, (4) wysokość dopłat zależy od liczby osób w gospodarstwie domowym oraz lokalnych wskaźników dotyczących kosztów budowy, (5) możliwość stosowania dopłat do czynszów w programie występuje co do zasady wyłącznie w przypadku, gdy lokator wynajmuje mieszkanie bezpośrednio od inwestora – zgodnie z art. 2 pkt 11 ustawy, jedyne odstępstwa od tej zasady to przypadki, gdy stroną umowy z lokatorem jest podmiot, który nabył mieszkanie od inwestora z przeznaczeniem na wynajem, albo wynajmuje mieszkanie najemcy działając na podstawie umowy w sprawie wynajmu mieszkań zawartej z inwestorem (ale nie na zasadach umowy najmu, w celu podnajmu mieszkania beneficjentowi).



Proponowane rozwiązania. Cechą wspólną większości zmian wprowadzanych od 2017 roku w programach wsparcia społecznego budownictwa czynszowego – w tym dużej części propozycji zmian zawartych w przedłożonym projekcie – jest poszerzenie możliwości wspierania gmin w działaniach zwiększających zasób dostępnych cenowo mieszkań czynszowych, pozwalające lepiej uwzględnić specyfikę potrzeb i uwarunkowań lokalnych w gminie. Wyrazem tego są szersze możliwości współpracy JST z inwestorami (w tym segmentem inwestorów społecznego budownictwa czynszowego), jak również zwiększone możliwości wykorzystywania przez gminy mieszkań spoza zasobu mieszkań komunalnych, jako sposobu zapewniania mieszkań czynszowych dla osób mniej zamożnych (podnajem, różne formy wspieranej z budżetu państwa finansowej partycypacji JST w nowych inwestycjach mieszkaniowych).

Zgodnie z ww. kierunkiem zmian w programach wspierających budownictwo czynszowe, zmiany w programie „Mieszkanie na start” mają na celu lepsze dostosowanie zasad udzielania dopłat do czynszów do różnych modeli dostarczania dostępnych mieszkań czynszowych.

Ustawa przewiduje: (1) poszerzenie zakresu wsparcia w programie „Mieszkanie na start”, poprzez wprowadzenie możliwości stosowania dopłat do czynszów w przypadku podnajmu mieszkania od gminy, jeżeli gmina wynajmuje lokal od inwestora, (2) w przypadku, gdy gmina wynajmuje mieszkanie bezpośrednio od inwestora w celu podnajmu beneficjentowi wsparcia, zwolnienie najemcy od bezwzględnego obowiązku posiadania zdolności czynszowej (ryzyko bieżącego pokrywania opłat czynszowych w całości przejmuje w takiej sytuacji gmina, jako bezpośredni najemca), (3) w stosunku do podnajmu przez gminę mieszkań wybudowanych na podstawie umowy inwestora z gminą w ramach programu „Mieszkanie na start” wyłączenie zasady odpowiedniego stosowania przepisów odnoszących się w ustawie o ochronie praw lokatorów... do mieszkań komunalnych, (4) rozszerzenie obszaru, na którym najemcom mieszkań znajdujących się w budynkach poddanych rewitalizacji przysługują dopłaty do czynszu o cały obszar gminy będący w stanie kryzysowym, nie tylko w ramach Specjalnej Strefy Rewitalizacji.

W efekcie wprowadzonych zmian gmina otrzyma: (1) dodatkowe narzędzie pomocy lokatorom o dzisiaj dobrej, ale z różnych przyczyn niepewnej sytuacji dochodowej (uzasadnienie dla braku bezwzględnego zastosowania warunku posiadania przez najemcę zdolności czynszowej może dotyczyć np. byłych lokatorów mieszkaniowego zasobu gminy, którym gmina zamierza zaoferować nowe lokale /np. łańcuch przeprowadzek/) (2) nową możliwość pozyskania mieszkań docelowo zwiększających zasób mieszkań komunalnych (model dojścia do własności może dotyczyć również gminy jako najemcy), (3) dodatkową możliwość zastosowania programu dopłat

do czynszów w nowych inwestycjach społecznego budownictwa czynszowego, w których jest partycypantem, wynajmuje mieszkanie od tbs/spółki gminnej w celu podnajmu na zasadach obowiązujących w MZG (w aktualnym stanie prawnym model jest wskazany w art. 5a ustawy o finansowym wsparciu ... – dzisiaj do tej części inwestycji, w których lokator jest podnajemcą, program „Mieszkanie na start” nie może być stosowany).

### **3.4. Program termomodernizacji i remontów**

Zgodnie z art. 28 ustawy o niektórych formach ..., stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych towarzystwa budownictwa społecznego są ustalane przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zobowiązań towarzystwa związanych z budową. Jednocześnie, w przypadku budynku wybudowanego przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, czynsz w skali roku nie może przekraczać 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów.... Natomiast w przypadku finansowania zwrotnego, czynsz w skali roku nie może przekraczać 5% wartości odtworzeniowej lokalu. W konsekwencji powyższych ograniczeń, wysokość czynszu w zasobach stosujących je towarzystw budownictwa społecznego wynosiła około połowy wysokości stawek rynkowych. Wymagało to prowadzenia przez te towarzystwa bardzo oszczędnej gospodarki finansowej, co w szczególności nie sprzyjało akumulacji środków finansowych na prowadzenie remontów i ulepszeń o większym zakresie rzeczowym. W okresie użytkowania budynku postępuje jednak jego zużycie techniczne i funkcjonalne. Nawet przy zapewnieniu bieżącej konserwacji w okresie 25 lat użytkowania budynku może nastąpić degradacja niektórych jego elementów.

Przykładowo degradacji mogą ulegać następujące elementy: (1) ściany fundamentowe – w wyniku nawet drobnych nieszczelności warstw hydroizolacji, w wyniku długotrwałego działania wody może nastąpić zawilgocenie, które pogarsza właściwości izolacyjne ścian i może prowadzić do rozwoju grzybów i wytrącania się soli (zwłaszcza w elementach ceglanych), (2) warstwy wykończeniowe ścian zewnętrznych – z uwagi na działanie czynników środowiskowych (opady, niskie temperatury, działanie promieni UV, rozwój glonów i porostów) następuje niszczenie

warstw zewnętrznych ściany, np. pęknięcie warstw wykończenia, co pozwala na penetrację wody do warstwy izolacji cieplnej i zmniejszenie izolacyjności przegrody oraz pogorszenia estetyki, (3) pokrycie dachu – w wyniku działania czynników atmosferycznych i działania słońca (promienie UV, duże różnice temperatur przy nagrzewaniu pokrycia dachu) mogą wystąpić nieszczelności i zawilgocenia warstw izolacyjnych i konstrukcyjnych, (4) rynny i rury spustowe – nieszczelności i niedrożność mogą prowadzić do zawilgocenia przegród oraz do rozwoju glonów i porostów na powierzchni ścian, (5) powłoki malarskie – pod wpływem uszkodzeń mechanicznych i środowiskowych, (6) materiały uszczelniające w oknach, drzwiach, instalacjach mogą tracić swoją elastyczność (kruszą się), (7) instalacja wentylacyjna i klimatyzacyjna – możliwość rozwoju bakterii i grzybów, (8) kominy – niedrożność, (9) instalacja wodociągowa i kanalizacyjna – korozja elementów metalowych, degradacja materiałów uszczelniających.

Wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów proponowanych w przedkładanym projekcie ustawy dla lokatorów będących stroną umowy partycypacji w kosztach budowy mieszkań, wprowadzających nowe zasady, na jakich będą mogły zostać rozliczone środki zaangażowane przez najemcę w budowę mieszkania, zgodnie z formułą częściowych „wakacji czynszowych”, może w istotnym stopniu dodatkowo ograniczyć możliwości prowadzenia przez towarzystwa budownictwa społecznego gospodarki finansowej dostosowanej do potrzeb modernizacyjno-remontowych. Środki finansowe „uwolnione” po spłacie ostatniej raty preferencyjnego kredytu zaciągniętego w BGK nie będą bowiem mogły zostać przeznaczone na spłaty rat kolejnego, już rynkowego kredytu, zaciągniętego na sfinansowanie tych potrzeb, jeśli będzie trzeba sfinansować „wakacje czynszowe” większej liczbie najemców.

Biorąc powyższe pod uwagę, a także uwzględniając rolę towarzystw budownictwa społecznego w realizacji rozbudowy segmentu mieszkań czynszowych użytkowanych na zasadach najmu przez niezamożne gospodarstwa domowe, konieczne jest dodatkowe wsparcie dla towarzystw, które umożliwi im utrzymanie zasobu w odpowiednim stanie technicznym. Tym samym przewiduje się możliwość uzyskania premii remontowej przez TBS na spłatę części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego.

### **3.5. Książeczki mieszkaniowe**

Oprócz działań i instrumentów realizacji NPM, dokument wskazał na kluczowe dla realizacji programu obszary priorytetowe, zaliczając do nich m.in. zapewnienie warunków dla stabilnego i

efektywnego finansowania mieszkalnictwa. W ramach zapewnienia stabilnego finansowania w NPM rząd wskazał na potrzebę dalszej racjonalizacji zasad wydatkowania środków budżetowych, przewidując – w przypadku historycznych zobowiązań polityki mieszkaniowej związanych z systemem oszczędzania w okresie PRL na książeczkach mieszkaniowych – określenie zamkniętych ram czasowych ponoszenia wydatków budżetowych z tytułu refundacji premii gwarancyjnych oraz wprowadzenia nowych tytułów wydatkowych w większym zakresie odnoszących się do poprawy efektywności energetycznej w istniejącym zasobie mieszkaniowym. Rozwiązania proponowane w planowanym projekcie są propozycją wypełnienia ww. średniookresowej wytycznej NPM.

Mieszkaniowe książeczki oszczędnościowe funkcjonują w polskim systemie bankowym od lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Celem systemu oszczędzania na książeczkach było gromadzenie przez osoby fizyczne wkładów pieniężnych z przeznaczeniem na cele mieszkaniowe. Książeczki były szczególną postacią umowy rachunku bankowego (art. 725 k.c.), a utrzymanie realnej wartości wkładów na nich zgromadzonych miał zapewniać system udzielania tzw. premii gwarancyjnych, obowiązujący od dnia 17 kwietnia 1958 roku. Do wypłaty premii zobowiązany został bank PKO, lecz wydatki z tego tytułu refundowane były z budżetu państwa. Zasady gromadzenia wkładów na książeczkach, ich oprocentowanie oraz warunki nabywania prawa do premii gwarancyjnej i zasady ustalania jej wysokości zmieniały się od tego czasu wielokrotnie wraz ze zmianami podstaw prawnych w tym przedmiocie.

Aktualnie zagadnienia związane z realizacją praw przysługujących właścicielom książeczek mieszkaniowych, wystawionych do dnia 23 października 1990 roku, w tym warunki wypłaty premii gwarancyjnej przy jej likwidacji regulują przepisy ustawy z dnia 30 listopada 1995 roku o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz.U. z 2016 roku poz. 1779, z późn. zm.). Zgodnie z ustawą właściciele książeczek mieszkaniowych mogą ubiegać się o wypłatę premii gwarancyjnej w przypadku realizacji jednego z 12 celów mieszkaniowych. Natomiast budżet państwa refunduje bankom wypłacone klientom premie gwarancyjne, w związku z likwidacją książeczki. Należy podkreślić, że ustawa była kilkakrotnie nowelizowana w celu poszerzenia katalogu czynności, w związku z którymi można ubiegać się o premię gwarancyjną. W wyniku zrealizowanych inicjatyw legislacyjnych premię gwarancyjną można uzyskać zarówno w związku z poniesieniem jednorazowo znaczących wydatków (uzyskanie prawa własności mieszkania), poprzez wniesienie wkładu własnego w przypadku zaciągnięcia kredytu

hipotecznego czy dokonanie wpłaty partycypacji do towarzystwa budownictwa społecznego, po – w przypadku osób mających już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe – dokonanie remontu polegającego na wymianie okien, instalacji gazowej lub elektrycznej.

Pomimo corocznie zmniejszającej się skali potencjalnych zobowiązań finansowych państwa wywodzących się jeszcze z okresu PRL, na dzień 31 grudnia 2019 roku nadal zarejestrowanych jest 1.016.816 rachunków oszczędnościowych. Zgromadzone na tych rachunkach wkłady wynosiły na koniec ub. roku 495,6 mln zł ze średnią premią gwarancyjną wynoszącą w 2019 roku 10.213,9 zł, przy czym premia ta była nieco wyższa niż we wcześniejszych latach (w 2018 roku premia wynosiła 9.315,4, w 2017 roku – 8.793,7 zł, a w 2016 roku – 8.828,9 zł). Rok 2019 był też kolejnym rokiem, w którym dało się zaobserwować tendencję spadkową w liczbie likwidowanych książeczek mieszkaniowych: w całym tym okresie zlikwidowano 15.217 książeczek, z czego książeczki z wypłaconą premią gwarancyjną wynosiły 14.127 szt. (o ok. 3,3 tys. mniej niż w roku 2018). Przewiduje się, że w kolejnych latach liczba likwidowanych książeczek przy utrzymaniu niezmiennych rozwiązań prawnych może nadal się zmniejszać. Prawdopodobnie przyczyną tego jest „wyczerpanie się” katalogu czynności uprawniających do realizacji książeczki. Większość pozycji w katalogu odnosi się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych właściciela książeczki w formie zakupu mieszkania (lub uzyskania mieszkania w TBS) i cel ten został w dużym stopniu osiągnięty, natomiast właściciele mieszkań będący w posiadaniu książeczek mają mocno ograniczone możliwości uzyskania premii gwarancyjnej. Obecnie mogą ubiegać się o premię jedynie w związku z wpłatą na fundusz remontowy, wymianą okien, instalacji elektrycznej lub gazowej. Katalog czynności umożliwiający ubieganie się o wypłatę premii gwarancyjnej nie był zmieniany od 2008 roku

Uwzględniając powyższe, pierwszą grupą zmian proponowanych w przedłożonym projekcie ustawy jest poszerzenie przypadków umożliwiających otrzymanie finansowej premii związanej z likwidacją książeczki mieszkaniowej, w związku z dokonaniem przez właściciela książeczki czynności związanej z poprawą jego sytuacji mieszkaniowej. W tym kontekście, poza wypełnieniem kierunkowych wytycznych Narodowego Programu Mieszkaniowego, w pracach uwzględnione zostały również postulaty kierowane do organów administracji rządowej oraz Parlamentu, przez właścicieli książeczek mieszkaniowych, którzy formułowali uwagi o nadmiernie ograniczonym katalogu wydatków mieszkaniowych, w związku z którymi można uzyskać premię gwarancyjną. Na problemy związane ze spadającą liczbą likwidowanych książeczek

mieszkaniowych i propozycję rozważenia wprowadzenia nowych celów mieszkaniowych wskazywał również Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rozwiązania planowane w projekcie zostały przedstawione po zakończeniu pierwszego okresu realizacji NPM, kluczowego pod względem przygotowania i wdrożenia najważniejszych zmian legislacyjnych, stymulujących w perspektywie długookresowej wieloletnie działania inwestycyjne<sup>36</sup>. Przyjęta chronologia pozwoliła całościowo uwzględnić tym samym dorobek rozwiązań wdrożonych w ramach dotychczasowego okresu realizacji NPM, co zapewnia spójność z innymi działaniami i instrumentami NPM. W poszerzonym katalogu czynności uprawniających do ubiegania się o premię gwarancyjną zostały tym samym uwzględnione nowe tytuły wydatkowe korespondujące z: (1) instrumentami wspierania średniozamożnych rodzin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych w ramach dostępnych form najmu z dojściem do własności mieszkania („Mieszkanie+”), (2) szerokimi działaniami na rzecz poprawy stanu technicznego w istniejących zasobach mieszkaniowych, (3) systemową likwidacją użytkowania wieczystego w mieszkalnictwie.

Wprowadzenie dodatkowych możliwości uzyskania środków przyczyniających się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych właścicieli księżeczek powinno wpłynąć na wzrost liczby corocznie likwidowanych księżeczek mieszkaniowych, przyczyniając się jednak również – w kontekście procesu racjonalizowania struktury wydatków budżetowych – do stopniowego kończenia się okresu ponoszenia sztywnych zobowiązań budżetu z tytułu refundowania bankom wypłacanych premii. W tym kontekście, drugą grupą rozwiązań zaproponowanych w przedłożonym projekcie ustawy będą przepisy pozwalające w przyszłości określić zamknięte ramy czasowe ponoszenia wydatków budżetowych z tytułu refundacji premii gwarancyjnych.

### **3.6. Pomoc dla osób zamieszkujących lokale mieszkalne przeznaczone na wynajem**

W celu ochrony osób zamieszkujących lokale mieszkalne na zasadach najmu, które zostały dotknięte skutkami gospodarczymi związanymi z rozprzestrzenieniem się koronawirusa wywołującego jednostkę chorobową oznaczaną jako COVID-19, proponuje się rozwiązania

---

<sup>36</sup> Dnia 15 sierpnia 2019 roku weszła w życie ostatnia z podstawowych ustaw wdrażających docelowe ramy prawne, w oparciu o które realizowany jest program „Mieszkanie+”, kończąc etap przygotowania całości podstaw legislacyjnych działań poprawiających dostępność mieszkań poprzez pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych w ramach pakietu „Mieszkanie+” (ustawa o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1309)).

prawne i finansowe umożliwiające tym osobom zaspokajanie podstawowej potrzeby, jaką jest możliwość zamieszkiwania w zajmowanym dotychczas mieszkaniu.

W projekcie ustawy wprowadzono zmiany do ustawy z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 roku poz. 374, 567, 568 i 695). W ramach tych zmian określono zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych powiększonych o dopłatę z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 najemcom, którzy utracili całkowicie lub częściowo dochody w wyniku epidemii COVID-19 (np. na skutek utraty pracy, czasowego zawieszenia działalności przedsiębiorstw, powodującego brak wynagrodzenia lub jego obniżenie), oraz sposób rozliczania środków na wypłatę tych dopłat. Przyjęte w projekcie ustawy rozwiązania zakładają, że dopłaty do dodatków mieszkaniowych będą finansowane ze środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W projekcie przewidziano także modyfikację przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali (Dz. U. z 2020 roku poz. 532 i 568) w zakresie sposobu podejmowania uchwał przez zarząd wspólnoty mieszkaniowej.

Przewidziano także zmiany w ustawie z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 i 695). Z uwagi na trwający stan epidemii i ograniczenie możliwości zorganizowania walnego zgromadzenia wynikające z art. 90 zmienianej ustawy nie istnieje możliwość wyboru składu nowej rady, w przypadku upływu kadencji dotychczasowej rady. W celu zapewnienia funkcjonowania organu nadzorczo-kontrolnego spółdzielni mieszkaniowej uzasadnione i niezbędne jest zatem przedłużenie kadencji istniejącej rady.

Ponadto w projekcie zaproponowano zmiany w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (dalej: udm). Zmiany wprowadzane do udm, mają na celu usprawnienie funkcjonującego od 1994 roku systemu dodatków mieszkaniowych, umożliwiając adekwatne do potrzeb adresowanie wsparcia, jakim jest uzyskanie dodatku mieszkaniowego. Dodatek ten stanowi pomoc finansową przeznaczoną na opłaty związane z utrzymaniem zajmowanego lokalu mieszkalnego. Pomoc ma charakter świadczenia pieniężnego w formie dopłaty, która pokrywa część obciążeń związanych z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych obywateli. Zaproponowane w projekcie modyfikacje zmierzają do wyeliminowania wątpliwości

interpretacyjnych, uporządkowania terminologii stosowanej w ustawie oraz racjonalizacji wydatków gmin na wypłaty dodatków mieszkaniowych.

W związku ze zmianą definicji dochodu w udm, wystąpiła konieczność wprowadzenia zmian w ustawach, które odwołują się w swej treści do definicji dochodu zawartej w udm. Wobec powyższego wprowadzono nową definicję dochodu w ustawie o finansowym wsparciu..., wskazując, że za dochód uważa się dochód w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych (art. 7a ust. 4 ustawy o finansowym wsparciu). Z uwagi na powyższe w art. 7a ust. 1 pkt 2 ustawy o finansowym wsparciu... wprowadzono korektę dotyczącą progów dochodowych.

Zmiana definicji dochodu w udm powoduje, iż konieczna jest również zmiana w ustawie o niektórych formach ....

Ustawa przewiduje ponadto wyłączenie spod egzekucji administracyjnej i komorniczej dodatków mieszkaniowych oraz dodatków energetycznych. Rozwiązanie to determinowało zmianę art. 10 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 roku poz. 1438, z późn. zm.), oraz art. 833 § 6 ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 roku poz. 1460, z późn. zm.). Zaznaczyć należy, iż w obecnie obowiązującym stanie prawnym szereg świadczeń o charakterze publicznym, socjalnym podlega wyłączeniu spod egzekucji. Tym samym zaproponowana powyżej modyfikacja zmierza do ujednoczenia w tym zakresie istniejącego systemu oraz zapewnienia, że przyznane wsparcie posłuży celowi, na jaki zostało udzielone, tj. pokryciu kosztów zamieszkiwania w lokalu mieszkalnym, a nie innym celom.

Przepisy ustawy przewidują również wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów (dalej: uopl), mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 roku poz. 611). Konsekwencją zmiany definicji dochodu w udm jest bowiem konieczność modyfikacji definicji tego pojęcia także w przepisach uopl. Niezależnie od tego, zaproponowano wprowadzenie do uopl instrumentów pozwalających gminie na skuteczniejsze zarządzanie zasobem mieszkaniowym.

### **3.7. Podsumowanie**

W niniejszym podrozdziale przedstawiono najnowsze zmiany legislacyjne dotyczące polityki i gospodarki mieszkaniowej. Dotychczasowe doświadczenia i obserwacje wskazują, iż działalność legislacyjna w obszarze mieszkalnictwa, od blisko stu lat, nie spełnia pokładanych w niej nadziei.



W związku z powyższym należy obserwować przez najbliższe lata skutki najnowszych zmian w prawie i na podstawie twardych danych oraz społecznych opinii wyrazić w przyszłości ocenę skutków tych zmian.